



Ensinar e Aprender no Ensino Superior

Por uma
epistemologia
da curiosidade
na formação
universitária

3ª edição

Coleção AcadeMack, 13

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

REITOR Benedito Guimarães Aguiar Neto

VICE-REITOR Marcel Mendes

COORDENADORIA DE PUBLICAÇÕES ACADÊMICAS

COORDENADORA Helena Bonito Couto Pereira

EDITORA DA UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

CONSELHO EDITORIAL Helena Bonito Couto Pereira (Presidente)

José Francisco Siqueira Neto

Leila Figueiredo de Miranda

Luciano Silva

Maria Cristina Triguero Veloz Teixeira

Maria Lucia Marcondes Carvalho Vasconcelos

Moises Ari Zilber

Valter Luís Caldana Júnior

Wilson do Amaral Filho

Ensinar e Aprender no Ensino Superior

Por uma
epistemologia
da curiosidade
na formação
universitária

3ª edição

Antônio Teodoro
Maria Lucia Vasconcelos
ORGANIZADORES

José B. Duarte
Marcos T. Masetto
Óscar C. de Sousa

© 2012 Antônio Teodoro e Maria Lucia Vasconcelos.

Todos os direitos reservados à Universidade Presbiteriana Mackenzie e à Cortez Editora. Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

COORDENAÇÃO EDITORIAL Joana Figueiredo
PROJETO DE CAPA E MIOLO Estação Design
DIAGRAMAÇÃO Estação Design
PREPARAÇÃO DE TEXTO Carlos Villarruel
REVISÃO Temas e Variações Editoriais

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Ensinar e aprender no ensino superior : por uma epistemologia da curiosidade na formação universitária / Antônio Teodoro, Maria Lucia Marcondes Carvalho Vasconcelos, (organizadores). -- 3. ed. -- São Paulo : Universidade Presbiteriana Mackenzie; Cortez, 2012. -- (Coleção academack ; v. 13)
ISBN 978-85-249-1995-4 (Cortez Editora)
ISBN 978-85-7916-134-6 (Universidade Presbiteriana Mackenzie)

Vários autores.

I. Aprendizagem 2. Ensino 3. Ensino superior
I. Teodoro, Antônio. II. Vasconcelos, Maria Lucia Marcondes Carvalho. III. Título: Por uma epistemologia da curiosidade na formação universitária. IV. Série.

12-07140

CDD-378.001

Índices para catálogo sistemático:

1. Ensino superior : Filosofia e teoria 378.001

**UNIVERSIDADE
PRESBITERIANA MACKENZIE**
Rua da Consolação, 930
Edifício João Calvino, 7º andar
São Paulo - SP - CEP: 01302-907
Tel.: (5511) 2114-8774/2114-8785
editora@mackenzie.com.br
www.editora.mackenzie.br

Como adquirir os livros:
Livraria Mackenzie
Campus Higienópolis
Rua Itambé, 45 - Prédio 19 - loja 1
São Paulo - SP - CEP 01239-001
Tel.: (5511) 2766-7027

CORTEZ EDITORA
Rua Monte Alegre, 1074
São Paulo - SP - CEP: 05014-001
Tel.: (5511) 3864-0111
Fax (5511) 3864-4290
cortez@cortezeditora.com.br
www.cortezeditora.com.br

Livraria Cortez
Rua Bartira, 317
São Paulo - SP - CEP: 05009-000
Tel.: (5511) 3873-7111
www.livrariacortez.com.br

SUMÁRIO

Apresentação

ANTÓNIO TEODORO e

MARIA LUCIA VASCONCELOS

7

1

Ensino superior: tendências e desafios
no caso português

ANTÓNIO TEODORO

13

2

Aprender e ensinar: significados e mediações

ÓSCAR C. DE SOUSA

35

3

Docência e autoridade no ensino superior:
uma introdução ao debate

MARIA LUCIA VASCONCELOS

61

4

Docência universitária: repensando a aula

MARCOS T. MASETTO

79

5

Participação ou tédio na universidade:
um modelo crítico *versus* um modelo dogmático

JOSÉ B. DUARTE

107

Índice

123

APRESENTAÇÃO

Os sistemas de educação não constituem os únicos espaços de formação e de produção de conhecimento. Entretanto, desde a construção dos modernos sistemas de educação de massas, iniciada na Europa, na transição do século XVIII para o XIX, a escola se tornou um espaço central de integração social e de formação para o trabalho. Num tempo histórico relativamente curto, a educação, de um obscuro domínio da vida familiar, tornou-se tema central nos debates políticos, em âmbitos nacional e internacional.

A massificação dos sistemas de educação tem promovido uma mudança de forma da escola. Escolarizar todos os jovens implica ter na escola todos os jovens com dificuldades sociais ou de aprendizagem, todos os jovens conflituosos e agressivos, todos os jovens de todas as culturas marginalizadas. Significa transportar para a escola a grande maioria dos problemas sociais, que, desse modo, tornam-se problemas escolares.

A escola para todos é uma conquista social dos ideais democráticos modernos, e ao abrir as suas portas a novos públicos es-

colares – não apenas no ensino primário, como o fez no passado, mas agora no ensino secundário ou médio e, progressiva mas aceleradamente, no ensino superior –, tornou-se uma realidade qualitativamente distinta. Todavia, os decisores políticos, os professores, os estudantes e as suas famílias, e a opinião pública em geral têm uma manifesta dificuldade em entender essa nova escola e lidar com ela.

A escola para todos vive uma dupla crise: de *regulação*, porque, em muitas situações, não cumpre o seu papel como agente de integração social; e de *emancipação*, porque não produz a mobilidade social aguardada por diversas camadas sociais para quem a frequência de um curso constituía a melhor ferramenta que podiam legar aos seus filhos. Tomar consciência dessa realidade implica que não se possa continuar a debater e a equacionar os problemas dos sistemas de educação de hoje, nomeadamente nos seus graus superiores, como se eles fossem frequentados apenas por uma elite social, cultural e económica. Realizar esse corte com o passado de uma escola seletiva e de elite talvez seja o melhor contributo que aqueles que têm responsabilidades na formação de uma opinião pública esclarecida possa dar ao necessário aprofundamento do debate sobre os problemas da educação.

O modelo de escola de massas atual foi construído na base do princípio de *ensinar a muitos como se fosse a um só*. Durante anos e anos, professores e autoridades escolares procuraram encontrar os mais eficazes métodos de ensino e as melhores formas de organização, elegendo formas padronizadas de atuação: os métodos didáticos centrados em objetivos a serem alcançados por um *mítico aluno médio*, as formas padronizadas de organização do tempo e do espaço escolares, os programas nacionais, a taylorização do conhecimento,

as formas de avaliação centradas em exames externos aplicados uniformemente.

Mas pode a escola ser outra coisa? Pode a escola respeitar a diferença, continuando a bater-se pela igualdade?

Se entendermos que a construção da cidadania se faz na dialética entre a igualdade e a diferença – temos direito a ser iguais quando a diferença nos inferioriza, temos direito a ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza –, também a escola (tendencialmente) para todos, frequentada por jovens provenientes de todos os meios sociais e culturais, precisa encontrar os meios e as estratégias de valorização dos percursos e das experiências de vida dos alunos, abandonando, definitivamente, a ideia mirífica de um aluno padrão, sobre a qual todas as estratégias organizacionais e didáticas têm, até agora, sido construídas.

Essas têm sido preocupações até há pouco restringidas aos ensinos de base, secundário ou médio. Mas a explosão da frequência no ensino superior, trazendo novos públicos à universidade, faz também com que esse setor do sistema de educação não fique imune a problemáticas e preocupações como as que são abordadas em *Ensinar e aprender no ensino superior: por uma epistemologia da curiosidade na formação universitária*.

Como todas as obras coletivas, este livro tem também uma história. É um dos resultados de uma rica e frutuosa cooperação universitária luso-brasileira entre a Universidade Presbiteriana Mackenzie, de São Paulo, e a Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, de Lisboa. Na sua gênese, está a realização de um curso de capacitação pedagógica para docentes universitários realizado em Lisboa, na Universidade Lusófona, que contou com a participação de professores brasileiros que têm dedicado parte da sua atividade acadêmica a questionar os modos da docência universitária. As versões

escritas dos seus contributos nesse curso estão aqui reunidas e disponibilizadas para um público mais amplo, tanto de docentes quanto de estudantes, preocupados com a qualidade da formação universitária.

O primeiro texto, de António Teodoro, “Ensino superior: tendências e desafios no caso português”, apresenta inicialmente um esboço de periodização da “rápida e dramática” expansão do ensino superior em Portugal nos últimos trinta anos, num contexto de profundas mudanças sociais e económicas verificadas no decurso de uma renegociação do lugar desse pequeno país europeu (e ibérico) no sistema mundial, para finalmente indicar um conjunto de seis problemáticas que constituem outros tantos desafios à decisão nesse campo das políticas públicas.

O segundo contributo, “Aprender e ensinar: significados e mediações”, de Óscar C. de Sousa, convida o leitor a entrar, de uma forma esclarecida, “no mundo maravilhoso da aprendizagem e do desenvolvimento”, apresentando de forma acessível, mas rigorosa, algumas teorias sobre aprendizagem. Sousa lembra:

As aprendizagens que hoje são propostas [...] são formulações de descobertas, relatos e elaborações que levaram anos para constituírem-se como corpo de conhecimentos.

E assim desafia o professor a ser um mediador entre a comunidade, os saberes e o aluno.

No terceiro texto, “Docência e autoridade no ensino superior: uma introdução ao debate”, Maria Lucia Vasconcelos, depois de detalhar o conceito de *autoridade* e situá-lo, desafia o docente universitário a construir a sua autoridade na sala de aula com base no diálogo:

O diálogo permite a oposição de ideias, mas que, por isso mesmo, estabelece uma comunicação efetiva, em que alunos e docente têm o mesmo direito à iniciativa, à dúvida, à contraposição de argumentos; em que, juntos, constroem o trabalho educacional e juntos aprendem.

Marcos T. Masetto, em “Docência universitária: repensando a aula”, procura responder à seguinte questão: “nestes tempos, qual é o novo papel dos professores universitários [...]?”. No texto, o autor propõe um novo conceito de *sala de aula universitária*:

[...] espaço e tempo durante em que os sujeitos de um processo de aprendizagem (professor e alunos) se encontram para, juntos, realizarem uma série de ações (na verdade, interações) [...] –

e apresenta um conjunto de técnicas simples capazes de dinamizar o trabalho de ensino e de aprendizagem na universidade.

O quinto e último texto, de José B. Duarte, intitula-se “Participação ou tédio na universidade: um modelo crítico *versus* um modelo dogmático”. O autor, com base em uma obra clássica de Marcel Lesne sobre os *modos de trabalho pedagógico*, insiste num modelo de parceria entre professor e estudantes, em que o papel do professor é, sobretudo, o de mediador, que exerce, em todas as situações, uma atitude crítica ante o saber e a sociedade.

As comunidades acadêmicas constroem-se no debate e na interação científica. Este livro, agora em sua terceira edição, que nasceu de uma iniciativa conjunta de duas universidades, constitui uma pequena demonstração das imensas potencialidades de cooperação na construção de uma comunidade solidária de povos e países de língua portuguesa.

Antônio Teodoro e Maria Lucia Vasconcelos

I

ENSINO SUPERIOR:

tendências e desafios no caso português

ANTÓNIO TEODORO*

Portugal encontra-se numa situação paradoxal. Fruto de um contexto sócio-histórico bem marcado, apresenta, por um lado, um assinalável “atraso” quanto à generalização da escola para todos, com as inevitáveis consequências nos indicadores educativos que normalmente o colocam num dos últimos lugares das comparações internacionais, e, por outro, profundas e rápidas transformações no último quartel do século xx, que o podem tornar um espaço de experimentação incontornável quando se procuram novos caminhos para a educação e a formação.

De fato, Portugal apresentava, em 1960, uma taxa de analfabetismo de 34%, enquanto trinta anos antes, em 1930, esta se situava em 62% e, em 1900, em pleno início do século xx, nos esma-

* Doutor em Ciências da Educação pela Universidade Nova de Lisboa (UNL). Diretor do Instituto de Educação da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (ULHT), em Lisboa.

gadores 74%. Essa persistente presença do analfabetismo, como indicador privilegiado do atraso da generalização da escolaridade primária, só é compreensível se examinada sua longa duração histórica e permite compreender os muitos fracos resultados que o país apresenta quando se analisa a distribuição da população portuguesa por níveis de literacia ou a distribuição da população ativa por níveis de qualificação escolar e profissional.

O ensino superior refletiu esse tardio desenvolvimento da educação associado ao propósito, mantido até muito tarde, de reservar esse nível de formação às elites sociais e econômicas como instrumento privilegiado de reprodução social. No ano letivo de 1960-1961, frequentavam na totalidade do ensino superior 24.179 estudantes (dos quais, 19.552 cursavam universidades), o que correspondia a uma insignificante taxa de escolarização de 1,64%, no grupo etário dos 18-19 anos, e de 1,63%, no grupo dos 20-24 anos¹.

Quase no final do século xx, no ano letivo de 1997-1998, frequentavam o conjunto de estabelecimentos de ensino superior públicos e privados, do ensino universitário ou do ensino politécnico 351.784 estudantes (14,6 vezes mais que em 1960-1961), o que correspondia a uma taxa de escolarização de 37,8% no grupo etário dos 18-24 anos². Tal expansão da frequência de ensino superior representou, no dizer da Direção para a Educação, Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), referindo-se particularmente ao período de 1985-1995, a “mais rápida e dramática” de todos os países dessa organização internacional (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 1998, p. 7).

¹ Dados extraídos do Ministério do Educação e Investigação Científica (1975).

² Dados extraídos do Ministério do Educação (2000).

Um esforço de compreensão para essa “rápida e dramática” expansão do ensino superior implica, necessariamente, um olhar retrospectivo sobre as mudanças econômicas, sociais e políticas ocorridas em Portugal nas últimas décadas, bem como sobre o lugar da educação nos debates e nas decisões tomadas no âmbito das políticas públicas desse período crucial da história recente do país.

O DESAFIO EUROPEU OU UMA RENEGOCIAÇÃO DO LUGAR DE PORTUGAL NO SISTEMA MUNDIAL

Desde os anos 1960, Portugal iniciou um processo de renegociação da sua inserção no sistema mundial. A mudança da economia para o espaço europeu, a Revolução de abril de 1974, o fim do ciclo do império, o processo de integração na Comunidade Económica Europeia (hoje União Europeia), desde 1976 e, presentemente, a participação na primeira fase da união económica e monetária representam múltiplos sinais de uma intenção assumida no sentido de rever a antiga posição de Portugal no sistema mundial. Essa mudança estratégica na situação portuguesa teve profundas implicações nas políticas públicas de educação.

Apesar das resistências do regime de Salazar, a sociedade portuguesa do pós-Segunda Guerra Mundial foi sofrendo, nos planos demográfico, do reordenamento do território e da estrutura da população ativa, um conjunto de mudanças invisíveis que, rapidamente, lhe foram mudando a face. Embora os anos de mudança na política educativa possam ser encontrados nos anos 1950, com a implementação da reforma do ensino técnico e do Plano de Educação Popular, e, nos

anos 1960, com a participação no Projeto Regional do Mediterrâneo, seria, contudo, na década de 1970, com a *Reforma Veiga Simão*, que a educação assumiria um lugar central no processo de recomposição do Estado e nos debates sobre a modernização e o desenvolvimento do país. Seguramente por se situar nesse lugar central, a educação, entendida como política pública, cedo mostrou o completo esgotamento da ação renovadora do último presidente do Conselho (e do ministro da Educação) do Estado Novo, bem como o completo esgotamento dessa forma política, em crescente contradição com as aspirações sociais e a inserção de uma economia progressivamente direcionada para o espaço europeu.

Se no plano mundial, a ruptura iniciada com a Revolução de 1974, pode ter aberto caminho à “terceira vaga de democratização” no mundo moderno, à qual se refere Huntington (1991), isso significou, no plano nacional, a tentativa de superação da dupla crise de legitimidade e de hegemonia que, desde o final dos anos 1960, atravessavam profundamente o Estado e a sociedade portuguesa. A mobilização social permitida pela revolução tornou possível dar passos de gigante na afirmação dos direitos de cidadania, levando à construção de um Estado-Providência que, embora incipiente em face da dimensão alcançada por essa forma de Estado nos países centrais da Europa, só foi possível por uma desvinculação das políticas sociais das exigências da acumulação, durante o curto período de crise revolucionária, de 1974 a 1975.

No campo específico das políticas de educação, a revolução permitiu uma nova centralidade para os problemas educativos, remobilizando as aspirações de acesso aos diferentes níveis de escolarização, amplificado no início dos anos 1970 pelo discurso meritocrático do último ministro da Educação do Estado Novo, e abrindo novas frentes nos planos da participação na

gestão escolar e na reformulação das estruturas e dos conteúdos de ensino. Nesse período de crise revolucionária, a educação – para além de um aceso palco de lutas políticas – tornou-se um campo privilegiado de legitimação da nova situação democrática, apostada em mostrar uma radical mudança perante as anteriores políticas obscurantistas do Estado Novo. Se nos primeiros momentos após o movimento militar se pensou em prosseguir a reforma educativa tal como tinha sido delineada na Lei nº 5/73, cedo se caminhou para a tentativa de formular um programa que, no campo da educação, respondesse ao propósito, então largamente majoritário no âmbito do discurso político, de construir uma sociedade *a caminho do socialismo*.

Normalizada a revolução – pela transposição para o interior do Estado dos impasses na construção de uma hegemonia social e política, que antes se verificava no seu exterior, nas organizações sociais e no Movimento das Forças Armadas (MFA) –, a educação manteve um estatuto de centralidade nas políticas públicas, embora com uma mudança de eixo prioritário. Assumida a integração na Europa comunitária como motor exógeno de desenvolvimento do país, o discurso sobre a prioridade educativa passou a privilegiar a questão do papel do sistema escolar na qualificação de mão de obra, associado à afirmação da urgência em realizar uma reforma educativa global que desse coerência ao sistema de ensino e respondesse às necessidades que o sistema económico, nessa fase de integração europeia, atribuía à educação. A referência dominante na condução das políticas educativas de finais dos anos 1970, dos anos 1980 e da primeira metade dos anos 1990 situou-se, então, no plano da ideologia da modernização, congruente com essa forma de “Estado-como-imaginação-do-centro” que tem dominado o processo de integração europeia³.

³A caracterização é de Boaventura de Sousa Santos (1993).

QUATRO PERÍODOS MARCANTES NA CONSTRUÇÃO DE UM ENSINO SUPERIOR DE MASSAS

Com o risco inerente a todos os intuitos de sistematização e de periodização, houve, em Portugal, quatro fases ou períodos de políticas de ensino superior nas últimas três décadas do século XX:

- 1970-1974: a regionalização e modernização do ensino universitário e o primeiro esboço de diversificação institucional.
- 1974-1976: a intenção de abrir as universidades às classes trabalhadoras e aos seus filhos.
- 1976-1985: a construção de um modelo institucional binário.
- 1985-1995: a explosão da oferta privada de ensino superior.

A situação do ensino superior, no início dos anos 1970, pode ser caracterizada pela aparente contradição: uma acentuada seletividade social no acesso estudantil (NUNES, 19--) e um crescimento de 3,6 vezes em apenas doze anos, sem contrapartida quanto a instalações e corpo docente preparado⁴. A resposta a essa situação já tinha sido esboçada no final dos anos 1960, mas sem efeitos práticos. Coube a Veiga Simão, o último dos ministros da Educação do Estado Novo, iniciar o processo de modernização, que está na gênese da atual organização do ensino superior português.

Partilhando a opinião de um conjunto de jovens professores universitários que consideravam muito difícil, se não impossível, a reforma *por dentro* das universidades existentes⁵, Veiga

⁴ Em 1960-1961, a população estudantil universitária portuguesa era apenas de 7.038 estudantes, enquanto, em 1972-1973, a frequência universitária subiu para 25.607 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA, 1975).

⁵ Ver, por exemplo, as entrevistas de Veiga Simão, Fraústo da Silva e Alberto Ralha em António Teodoro (2001).

Simão iria aplicar uma estratégia de mudança que, conduzindo a uma alteração da relação de forças internas nas universidades, lhe permitisse, numa primeira fase, a reforma de algumas das principais instituições e, numa segunda fase, um programa consistente de expansão e diversificação do ensino superior.

Com base em estudos anteriormente desenvolvidos no âmbito do Gabinete de Estudos e Planeamento da Acção Educativa (Gepae), Veiga Simão procedeu rapidamente à revisão do estatuto da carreira docente universitária, com o propósito de valorizar o componente de investigação e criar condições para a dedicação exclusiva à atividade docente e de investigação, ao alargamento de quadros e à abertura de concursos para os lugares de topo da carreira universitária, à publicação de legislação destinada a reconhecer os doutoramentos obtidos no estrangeiro e ao lançamento de um vasto programa de bolsas de doutoramento em universidades estrangeiras, com destaque para as dos países anglo-saxónicos. Simultaneamente, onde havia condições institucionais para tal, procedeu-se a uma modernização de diversos cursos universitários, como foi o caso paradigmático do Instituto Superior Técnico, uma das escolas de Lisboa que maiores conflitos atravessara na crise estudantil de 1968-1969.

Numa segunda fase, a estratégia de Veiga Simão lançou, com o apoio técnico da OCDE, o projeto de expansão e diversificação do ensino superior, de forma a responder ao acréscimo de procura estudantil, o que incluía a criação de novas universidades e de novas instituições de ensino superior, institutos politécnicos e escolas normais superiores.

A preparação desse projeto constituiu, possivelmente, o mais importante exercício de planeamento já concretizado em Portugal no campo educativo. Assente numa pequena equi-

pe constituída no âmbito do Gepae, foram realizados diversos estudos, conjugando os âmbitos nacional e regional, sobre as demandas estudantis, as capacidades de atração e acolhimento das principais cidades e sobre as necessidades econômicas previsíveis do país, determinadas segundo um modelo expressamente elaborado para o efeito e tomando a Holanda como referência. Seria com base nesses estudos, e depois de muitas pressões de natureza política e regional, que o plano de expansão e diversificação do ensino superior, aprovado pelo Decreto-lei nº 402/73, de 11 de agosto, contemplaria a criação de três novas universidades e de um instituto universitário – de Lisboa, de Aveiro, e do Minho, e o Instituto Universitário de Évora –, de seis novos institutos politécnicos criados de raiz – de Covilhã, Faro, Leiria, Setúbal, Tomar e Vila Real –, de quatro outros institutos politécnicos resultantes da reconversão de estabelecimentos existentes – de Coimbra, Lisboa, Porto e Santarém –, e de nove escolas normais superiores – em Beja, Bragança, Castelo Branco, Funchal, Guarda, Lisboa, Ponta Delgada, Portalegre e Viseu.

A ação política de Veiga Simão decorreu num período áureo de “procura otimista de educação”⁶, manifestada numa enorme pressão sobre a frequência de educação secundária e, em menor medida mas já bem presente, de educação superior. Essa ação representou, inquestionavelmente, um período de mobilização de vontades e de predisposições que colocou o ensino superior no centro dos debates sobre o desenvolvimento e a modernização do país. Mas significou também, pelos seus limites e pelas suas contradições, o tornar bem visível o completo esgotamento da forma política organizativa do Estado Novo.

⁶O conceito é de Sérgio Grácio (1986).

O processo que se seguiu à Revolução de abril de 1974 muito cedo levou a uma ruptura com algumas das principais orientações da reforma protagonizada por Veiga Simão. Essa ruptura – iniciada com o deslocamento do poder para as escolas e, nestas, para os docentes progressistas e os estudantes (LIMA, 1992; STOER, 1986) – foi simbolicamente materializada em julho de 1974, com o afastamento de todos os quadros dirigentes do Ministério da Educação e a nomeação de novas equipes para as direções-gerais e os organismos equiparados, recorrendo, em geral, a personalidades sem anteriores responsabilidades na administração central e provenientes de diversos setores da Oposição Democrática. Mas foi ainda mais longe com o abandono, de fato, da implementação da Lei nº 5/73 e a revogação de algumas das mais emblemáticas decisões de Veiga Simão, nomeadamente no setor do ensino superior.

Até como resposta à extrema dificuldade em influírem no cotidiano das escolas superiores, dominadas em grande número por grupos estudantis radicais, os responsáveis pelo ensino superior e pela investigação científica dos governos provisórios procuraram estabelecer um *plano de conjunto de desenvolvimento do ensino superior*, que incluía uma profunda revisão de estruturas institucionais.

Depois de ter reunido, em fevereiro de 1975, um vasto leque de representantes de escolas superiores e de diversos organismos públicos de ciência e cultura, dos sindicatos dos professores e da Organização dos Trabalhadores Científicos, para além de várias personalidades convidadas a título individual, foi produzido pela Secretaria de Estado do Ensino Superior e da Investigação Científica (1975) um documento de trabalho, intitulado *Políticas do ensino superior. Bases para um programa*, que serviu de suporte e fundamentação às *bases programáticas*

para a reforma do ensino superior, aprovadas mais tarde, em junho de 1975, pelo Conselho da Revolução, o órgão de poder que, no ordenamento político desse período de legalidade revolucionária, tinha a competência constitucional de aprovar esse tipo de leis.

Segundo as orientações então aprovadas pelo poder revolucionário, ao ensino superior pedia-se então que este assumisse grandes compromissos:

- A cooperação da universidade na tarefa de democratização do país e de criação de maior igualdade de oportunidades de todos os cidadãos perante a vida consiste, fundamentalmente, na completa modificação do *tipo de relações existentes entre a universidade e o sistema social*, quer alterando radicalmente a extração social dos estudantes (e docentes) universitários quer abolindo progressivamente os privilégios sociais criados pela frequência do ensino superior.
- O compromisso da universidade nas tarefas sociais do país é analisada em vários aspectos: a responsabilidade da universidade (a) na formação dos técnicos superiormente qualificados de que o país necessita, (b) na difusão da cultura progressista e (c) na formação de uma mundividência apta a apoiar eficaz e esclarecidamente a construção de uma sociedade socialista (SECRETARIA DE ESTADO DO ENSINO SUPERIOR E DA INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA, 1975, p. 11).

Embora tenha sido a criação do Serviço Cívico Estudantil a medida que, no plano da polémica e da luta política, mais mobilizou opiniões nesse período, foi, todavia, no plano da estrutura institucional do ensino superior, que se apresentou a maior ruptura com a Lei nº 5/73, que, previa o desenvolvimento do ensino

superior segundo duas vias institucionalmente distintas: uma, de duração longa, conduzindo à licenciatura e às pós-graduações, a ser realizada em *universidades*; outra, de duração curta, conduzindo ao bacharelado, em *institutos politécnicos* ou *escolas normais superiores*. Acusada essa estrutura dualista de “profundamente elitista”⁷, e prevendo que iria produzir “enormes e irracionais distorções na procura do ensino superior”, já que induziria os estudantes e suas famílias “a buscar os ramos mais prestigiados, ainda que socialmente menos úteis” (SECRETARIA DE ESTADO DO ENSINO SUPERIOR E DA INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA, 1975, p. 25), o novo poder defendeu como alternativa uma *escola superior integrada*, ou, na feliz expressão de Ana Maria Seixas (1991), uma “universidade polivalente”.

A *normalização da política educativa* encetada pelos governos constituídos após a aprovação da Constituição da República, em 1976, afirmou-se inicialmente por meio de intervenções negativas, começando pelo afastamento dos quadros superiores do Ministério da Educação recrutados no período pós-revolução e que personalizavam o conjunto das orientações e reformas encetadas, ou apenas esboçadas, no período de crise revolucionária.

Esse programa de normalização, entretanto, só aparentemente era de natureza conjuntural. Assentadas numa alegada *neutralização ideológica do aparelho de ensino*, as novas políticas procuraram reconstruir o poder do Estado paralisado pela crise revolucionária

⁷A afirmação de que a opção dualista é “profundamente elitista” é justificada do seguinte modo: “Foi a resposta encontrada para salvar a concepção tradicionalista da Universidade perante a premência de um ensino superior de massas. Criando o ensino superior ‘não universitário’ de vocação profissional, procurava desviar-se da universidade grandes massas de estudantes que buscam sobretudo uma preparação profissional e reservá-la para uma elite cultural votada ao culto do saber, elite que, numa sociedade como a nossa, não podia deixar de ser, ao mesmo tempo, uma elite social e económica. [...] Uma estrutura destas, constituída por *dois tipos de ensino superior*, cristalizada em estabelecimentos de ensino de duas espécies distintas, desigualmente dotados e privilegiados, cria a imagem de dois sectores no ensino – um sector *nobre* e um sector *plebeu*” (SECRETARIA DE ESTADO DO ENSINO SUPERIOR E DA INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA, 1975, p. 25).

e definir uma nova orientação estratégica, em que prevaleciam os objetivos da qualificação profissional e da formação do capital humano, considerados projeto central do processo de modernização centrado na integração da então Comunidade Econômica Europeia (CEE).

Assegurado politicamente o controle do aparelho de Estado, a normalização no campo educativo iria decorrer sob um novo mandato: o do *desafio europeu*. Nesse propósito, incluía-se a intenção de substituir a “política pelo planejamento”⁸, dando prioridade a formações técnicas de *nível médio*, consideradas pelas instâncias de planejamento como mais ajustadas ao desenvolvimento econômico do país.

A generalização do regime de *numerus clausus* foi a primeira das medidas adotadas no sentido de desviar a procura do ensino superior universitário⁹. Essa medida, de caráter negativo, foi de imediato acompanhada pela decisão de proceder à criação do *ensino superior de curta duração* ou, como mais tarde, seria designado de *ensino superior politécnico*, ao qual foi atribuída uma inequívoca prioridade nos planos de desenvolvimento do ensino superior público em Portugal, prioridade que se manteria até os anos 1990¹⁰. Nesse projeto, que teve a participação ativa do Banco

⁸A expressão é de Stephen Stoer (1986).

⁹O *numerus clausus* é generalizado a todos os cursos pelo Decreto-lei nº 397/77, de 17 de setembro, embora, já no ano letivo de 1976-1977, as entradas nos cursos de Medicina, Medicina Veterinária e Psicologia (no seu primeiro ano de funcionamento em universidades públicas) tenham sido condicionadas pelo *numerus clausus*. É importante que a tentativa de contrariar a pressão da procura de ensino superior data de antes de 1977, com o exame de aptidão, que vigorou até 1973-1974, e o Serviço Cívico Estudantil, em 1975. Contudo, o regime de *numerus clausus* instituiu uma característica qualitativamente nova: procura associar as limitações no acesso ao ensino superior às necessidades de formação de mão de obra qualificada, determinadas por instâncias do planejamento em função de modelos e metas inerentes aos objetivos do desenvolvimento econômico.

¹⁰Em 1977-1978, o número de vagas, no ensino público, era de 10.476 no ensino universitário (índice 100) e de 1.870 no ensino politécnico (índice 100); em 1992-1993, as vagas no ensino universitário tinham subido para 17.412, correspondendo ao índice 166, enquanto, no ensino politécnico, se situava nas 8.983, correspondendo a um índice substancialmente mais elevado, 480.

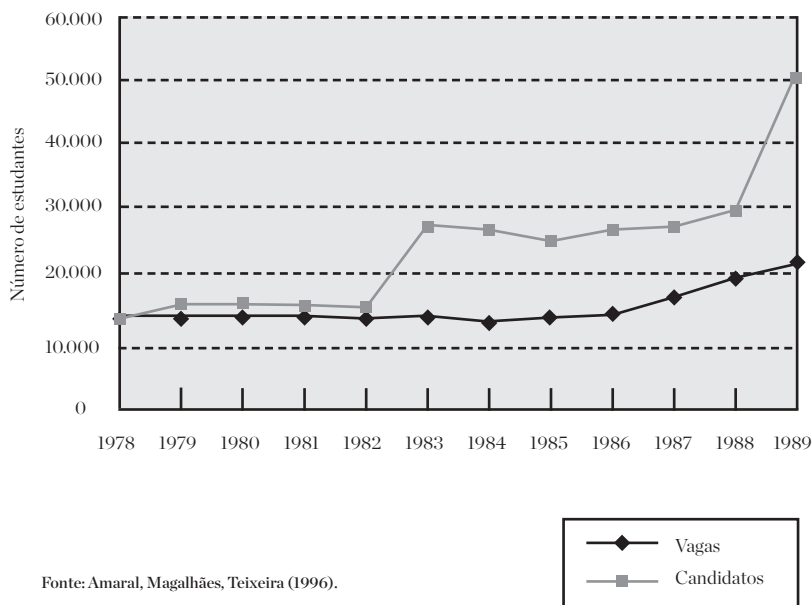
Mundial nos planos de ajuda técnica e de financiamento, o objetivo era implementar um ensino superior curto, essencialmente técnico e centrado numa formação prática e especializada (de *banda estreita*, na terminologia curricular).

Contraditoriamente, o mesmo governo que aprovava medidas no sentido de *desviar* uma massa importante de estudantes para formações técnicas e profissionais não universitárias concretizava uma reforma do ensino secundário (10^o e 11^o anos de escolaridade), unificando as antigas vias de ensino liceal e de ensino técnico, o que, na prática, aumentou a pressão sobre o ensino superior, em especial sobre o universitário, até pela ausência ainda de ensino politécnico. A ambivalência dos novos cursos secundários e a sua maior proximidade com o antigo ensino liceal, a via nobre até esse momento para o acesso à universidade, conduziram, durante toda a década de 1980, a uma maior procura de ensino superior, estrangulada por um insuficiente desenvolvimento do ensino superior público.

Logo no início da década de 1980, verificou-se um progressivo afastamento entre o número de candidatos que desejavam ingressar no ensino superior e o número de vagas oferecidas pelo ensino público (Gráfico 1). A partir de 1989, depois de uma mudança significativa na legislação que regulava o ingresso no ensino superior – os exames nacionais de acesso deixaram de ser eliminatórios e assumiram a função principal de ordenar os candidatos que terminavam o ensino secundário –, essa distância acentuou-se consideravelmente. Pode-se dizer que, na transição da década de 1980 para a de 1990, mais da metade dos alunos que terminavam o ensino secundário não encontrava vaga numa escola de ensino superior.

GRÁFICO I

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CANDIDATOS E DE VAGAS
PARA ACESSO AO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO (1978 a 1990)



A resposta a essa situação, potencialmente perigosa no plano social, deu-se com a abertura de condições para a instalação de universidades particulares e cooperativas, que, em relação ao ensino público, rapidamente assumiram o papel de supletividade em alguns casos e de concorrente em outros, sobretudo nos grandes centros urbanos. Pode-se, então, afirmar que a massificação do ensino superior que, no final da década de 1990, tinha uma taxa de participação do grupo etário dos 18 aos 24 anos da ordem dos 40% se deve, em grande parte, ao setor privado do ensino superior (CORREIA; AMARAL; MAGALHÃES, 2000).

O ensino superior português, no seu somatório de ensino público e privado e de ensino universitário e politécnico, atingiu, no final da década de 1990, elevados índices de participação, verificando-se, a partir de 1995, um fenómeno novo de profundas consequências para a primeira década do século XXI: *o decréscimo progressivo do número de candidatos*, fruto em particular de uma evolução demográfica desfavorável, em face de uma *capacidade instalada* muito superior. Em 1997, cerca de 30 mil vagas ficaram por preencher (CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE POLÍTICAS DO ENSINO SUPERIOR, 1999), sobretudo no ensino politécnico, público e privado (este último com fraca expressão, salvo na formação de professores), no ensino universitário privado e nas universidades públicas fora dos grandes centros populacionais.

INTERROGAÇÕES E DESAFIOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR

Nos últimos tempos, tem-se assistido a um significativo aumento de conflitualidade política e social no que se refere ao ensino superior. De forma sumária, pode-se afirmar que esses conflitos giram em torno de três questões – a regulação do sistema, o modelo institucional de organização e o financiamento do sistema público – e mobilizam alguns dos atores sociais mais poderosos da sociedade portuguesa, como a Igreja Católica, diversos interesses regionais, as ordens profissionais, o conselho de reitores das universidades públicas e a associação representativa das universidades privadas.

A conflitualidade emergente tem subjacente a expectativa – e a necessidade – de encontrar respostas a alguns desafios com

os quais o sistema de ensino superior português se defronta, num contexto, em que, diversas vezes, os mandatos sociais não são explícitos e, em muitos casos, contraditórios.

No presente capítulo, elencam-se *seis problemáticas* que representam outros tantos *desafios à decisão política*:

1. A Declaração de Bolonha, de junho de 1999, estabelece um verdadeiro programa de reformas no sentido da *normalização* de estruturas, de procedimentos e de modos de organização do ensino superior no espaço europeu, tendo como pressuposto a mobilidade de pessoas e o reconhecimento das respectivas formações. Será possível realizar esse ambicioso programa respeitando a diversidade de tradições, ritmos e modelos de organização no ensino superior em cada país-membro?
2. A *oferta de ensino superior* em Portugal realiza-se, particularmente depois de meados da década de 1980, por meio de dois subsistemas, um de natureza pública (estatal) e outro de iniciativa privada (cooperativa), em que este último se desenvolveu sobretudo como forma de responder a uma procura estudantil não satisfeita pelo sistema público. As políticas públicas para o ensino superior se centrarão na consolidação desses dois subsistemas ou se dirigirão para o aumento da capacidade de oferta de ensino público (sobretudo de natureza universitária), em especial nas regiões de Lisboa e Porto e nas capitais de distrito onde não existem universidades, com o objetivo explícito de fazer com que a oferta pública venha a cobrir toda a demanda estudantil?
3. A partir de 1978, institucionalizou-se um *modelo binário de ensino superior*, que a Lei de Bases do Sistema Educativo veio a consagrar em 1986. Os vultosos investimentos em infraestrutura (instalações e equipamentos) e a consolidação do corpo docente no ensino superior polítéc-

nico público, a par de uma marca, em grande parte não superada, de ensino superior de segunda (ou terceira) oportunidade, conduzirão esse subsistema a reivindicar condições de funcionamento em tudo idênticas às universidades públicas (autonomia de governo e concessão do grau de mestre e doutor, depois de a licenciatura ser o grau concedido generalizadamente na graduação)? Que futuro haverá para esse modelo binário? Os institutos superiores politécnicos se transformarão em universidades ou se insistirá nas duas vias institucionais?

4. *A regulação do ensino superior* nos últimos anos evoluiu, por um lado, no sentido de uma larga autonomia do ensino superior público, muito em particular das universidades, e, por outro, no aumento das formas de controle burocrático-administrativo sobre as universidades privadas, a par do lançamento de um vasto e complexo sistema de avaliação institucional e da multiplicação de instâncias (privadas ou públicas) de acreditação de cursos e de reconhecimento de diplomas profissionais. Duas problemáticas emergem:
 - Num período em que se torna muito difícil fazer previsões fiáveis no campo das necessidades de formação de recursos humanos, como regular a oferta de formação do conjunto do ensino superior?
 - Num sistema complexo e extremamente diversificado, como realizar o serviço público de reconhecimento e validação de diplomas?
5. O ensino superior já é hoje *tendencialmente um ensino de massas*, com todas as implicações qualitativas que esse fato acarreta (o 5º ano dos liceus era, no início dos anos 1970,

mais seletivo do que é hoje o ensino superior). A questão que emerge é a seguinte: como realizar um ensino de excelência numa escola superior para todos?

6. Os *sistemas de educação*, tal como a ciência ou a tecnologia, são, por natureza, *fenômenos transnacionais*. Neste mundo global, poderá a universidade portuguesa desempenhar um papel importante na construção de uma comunidade de povos de língua portuguesa, com particular destaque no momento atual para Brasil e Angola? E será possível conduzir esse esforço no contexto mais vasto de afirmação de um espaço ibero-americano assentado na latinidade das línguas portuguesa e espanhola?

Numa realidade social como a portuguesa, marcada por uma permanência de séculos numa condição semiperiférica, uma orientação que conduza a uma inserção distinta no sistema mundial, passando a integrar – de fato e não apenas no plano simbólico – o centro da construção europeia, exigirá bem mais do que uma política de convergência financeira, edificada em torno de uma moeda comum. Implicará seguramente uma forte convergência real com as condições de vida e os direitos sociais dos incluídos dessas sociedades, acompanhada de uma ainda mais forte ação política de constante experimentação no campo da participação social, que transforme a cidadania, construída na base da ideia de “auto-determinação” de Habermas (1993) – e não contendo em si as exclusões do contrato social da modernidade – na essência do desenvolvimento de um governo democrático comprometido com a emancipação social.

Nesse esforço, seguramente a universidade – e o ensino superior no seu conjunto – tem uma palavra a dizer. Mas

talvez isso implique, como sublinha Boaventura de Sousa Santos (1989, p. 11-62) num texto premonitório alguns anos atrás, que seja necessário repensar de modo inovador e radical a *própria ideia de universidade*, de modo que esta possa assumir na plenitude o conteúdo igualitário e universalista das suas formas de argumentação, como defende Habermas (1993, p. 35-66), em que as sociedades modernas – isto é, não cristalizadas, libertas de modelos dominantes – possam ganhar consciência de si próprias.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, A.; MAGALHÃES, A.; TEIXEIRA, P. *Management structure in the European Union and South Africa Higher Education Systems, The Portuguese case*. Porto, 1996. Relatório técnico.
- CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE POLÍTICAS DO ENSINO SUPERIOR. Previsão do número de alunos e das necessidades de financiamento. Ensino superior – 1995 a 2005. *Cipes*, Lisboa: Fundação das Universidades Portuguesas, fev. 1999.
- CORREIA, F.; AMARAL, A.; MAGALHÃES, A. Diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior. O caso português. *Cipes*, Lisboa: Fundação das Universidades Portuguesas, mar. 2000.
- GRÁCIO, S. *Política educativa como tecnologia social*. As reformas do ensino técnico de 1948 e 1983. Lisboa: Livros Horizonte, 1986.
- HABERMAS, J. A ideia da universidade. Processos de aprendizagem. *Colóquio Educação e Sociedade*, n. 3, p. 35-66, jul. 1993.
- HUNTINGTON, S. P. *The third wave*. Democratisation in the late twentieth century. Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991.
- LIMA, L. *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Um estudo sobre a escola secundária em Portugal (1974-1988). Braga: Universidade do Minho, 1992.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Séries cronológicas básicas do sistema educativo*. Lisboa: Ministério da Educação, Departamento de Avaliação, Prospecção e Planeamento, 2000.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA. *Evolução do sistema de ensino, 1960-61 a 1973-74*. Lisboa: Ministério da Educação e Investigação Científica, Secretaria Geral, 1975.
- NUNES, S. *A situação universitária portuguesa*. Lisboa: Livros Horizonte, [19--].
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Thematic review of the first years of tertiary education*. Country note: Portugal. Paris: OECD, Sept. 1998. Mimeo.

- SECRETARIA DE ESTADO DO ENSINO SUPERIOR E DA INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA. *Política do ensino superior*. Bases para um programa. Lisboa: Secretaria de Estado do Ensino Superior e da Investigação Científica, 1975.
- SEIXAS, A. M. “*Escolas modelo*” ou “*escolas refúgio*”? Política educativa e representações sociais dos estudantes do ensino superior politécnico. 1991. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade de Coimbra, Coimbra, 1991.
- SOUSA SANTOS, B. de (Org.). Da idéia de universidade à universidade de idéias. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 27-28, p. 11-62, jun. 1989.
- _____. O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português. In: _____. (Org.). *Portugal: um retrato singular*. Porto: Edições Afrontamento, 1993.
- STOER, S. *Educação e mudança social em Portugal: 1970-1980, uma década de transição*. Porto: Edições Afrontamento, 1986.
- TEODORO, A. *As políticas de educação em discurso directo, 1955-1995*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 2001.