

Legislação do Ensino Superior

Fevereiro de 2003

A. Introdução

Este documento foi elaborado pela direcção da AUPEC (Associação das Universidades Portuguesas para a Educação Contínua - www.up.pt/aupec.htm) na sequência da solicitação do Ministério da Ciência e do Ensino Superior sobre contribuições para a melhoria da Legislação do Ensino Superior até ao fim do mês de Fevereiro de 2003. A intenção é a de apresentar algumas reflexões e sugestões que possam melhorar a Educação Contínua em Portugal e nas universidades, em particular. Algumas das ideias e conclusões surgem da experiência dos membros da direcção da AUPEC a nível internacional em que um foi fundador e vice-presidente da EUCEN (European Universities Continuing Education Network - www.eucen.org) e é presidente da IACEE (International Association for Continuing Engineering Education - www.iacee.org), o segundo é presidente da EUCEN desde 1999 e o terceiro é a Reitora da Universidade Aberta.

B. A Necessidade da Educação Contínua

A Aprendizagem ao Longo da Vida é uma necessidade que resulta numa problemática actual complexa que se pode contextualizar recorrendo a duas referências fundamentais:

Stump, em 1986, dizia que a globalização e a interdependência das economias, a evolução tecnológica (sobretudo a que decorre da revolução da informática) aponta para a terciarização das economias. Afirmava, que os efeitos combinados da terciarização da economia, do declínio das grandes organizações e da revalorização do trabalho por conta própria e/ou em pequenas e médias empresas, influenciam os comportamentos vocacionais e propiciam a reapreciação dos padrões de carreira, levando a questionar a importância do trabalho.

O Relatório da Mesa Redonda dos Industriais Europeus (1995) apresenta como grandes desafios económicos e sociais para o mundo contemporâneo: a globalização da economia, o défice demográfico e o desmoronamento das estruturas tradicionais. O mesmo Relatório refere que, a longo prazo, o único recurso verdadeiro da Europa é o seu capital humano e constata que as novas formas de organização e de gestão, concebidas para atravessarem períodos

de recessão, relegaram para a história o conceito de emprego para toda a vida nas grandes empresas. As novas formas de organização incitam os trabalhadores a serem flexíveis e móveis, a tomarem iniciativas, a assumirem maiores responsabilidades e a trabalharem em equipa. A educação contínua revela-se o caminho mais eficaz para uma mudança de função ou de profissão.

Tem-se tornado comum, nas Leis Básicas dos sistemas educativos, alusões expressas à formação contínua dos cidadãos. Por vezes, esta ideia estrutura um dos princípios que orientam o sistema educativo traduzindo-se, com frequência, numa das finalidades. Contudo, o desafio do enquadramento da formação contínua, quer no que se refere aos ambientes que a fomentam, quer nos comportamentos que a assumem e nos modelos programáticos que a oferecem, parece não ter encontrado resposta eficaz em muitos sistemas educativos. Essa resposta tem surgido, frequentemente, em sistemas paralelos e independentes. Seria desejável que os sistemas educativos se articulassem com os sistemas de formação num processo interdependente.

Esta situação é comum na União Europeia aonde há alguns países em que a formação contínua faz parte integral do sistema educativo. Ou seja não há sistemas de formação profissional exclusivos. A situação em Portugal resultou da concomitância da explosão da educação inicial com a da formação profissional. Esta foi assumida em grande parte pelo IEFP e levou a crescimento acelerado desta estrutura. Neste momento e face aos resultados dos investimentos feitos há necessidade de investir na qualidade do sistema de formação contínua aumentando a eficácia dos investimentos comunitários.

Considerando que a sociedade, em geral, e o mundo empresarial, em particular, têm necessidade de indivíduos empreendedores e criativos, os sistemas educativos terão de contribuir para a criação de "uma sociedade que aprende". Logo, tanto a educação como a formação terão de visar a aprendizagem. Parece ser, cada vez mais necessário, exercitar todos os cidadãos no exercício da aprendizagem permanente e no alargamento constante das competências, uma vez que estas serão condições necessárias a que tomem o controle do próprio desenvolvimento. Nesta perspectiva, a educação contínua é de primordial importância.

Resumindo, são os seguintes os pressupostos para a educação contínua:

- as mudanças aceleradas, a obsolescência rápida e o desenvolvimento permanente;
- a sociedade da aprendizagem e o aumento do analfabetismo funcional;
- a globalização e interdependência das economias;
- a revolução digital e a terciarização das economias;
- a incerteza quanto às novas formas de organização do trabalho e ao futuro das profissões;
- a convicção de que o simples exercício da cidadania requer novas capacidades, destacando as que resultam dos conhecimentos básicos das novas tecnologias de informação e da comunicação.

C. Princípios Orientadores da Educação Contínua

Como princípios orientadores da Educação Contínua, entendem-se os seguintes:

1 - Particularidade - Manifesta-se na ligação com as diferentes etapas da formação. A formação inicial constitui o primeiro patamar formativo, não se pretendendo que restrinja ou constranja o desenvolvimento da formação contínua, mas que seja um referencial a não perder.

2 - Diversidade - É inerente à sociedade que assiste à evolução vertiginosa do conhecimento. Parece exigir-se a diversificação do saber em paralelo com a profundidade desse saber. Importa definir claramente o eixo da formação e seus complementos.

3 - Funcionalidade - O princípio da funcionalidade aponta para a necessidade da formação ser direccionada para a realidade, reconhecida como necessária e relevante ao desempenho da função a que se refere. Ela deve ser referenciada a algo e pressupor uma resposta a necessidades reais ou que se antecipam.

4 - Aplicabilidade - O princípio da aplicabilidade reflecte a preocupação em garantir a aplicação do saber adquirido e de o aplicar em novas situações. O treino de competências, no sentido de moldar comportamentos, será sempre necessário nos diversos campos do saber com particular incidência no da tecnologia.

5 - Adaptabilidade - O princípio da adaptabilidade completa o princípio anterior. A realidade da mudança permanente, com a particularidade de se desenharem muitas linhas evolutivas acarreta o imprevisível; parece ser cada vez mais pertinente o investimento na capacidade de adaptação. O novo e a novidade são palavras frequentes do discurso actual e enquadram um dos mais fortes estigmas da nossa sociedade.

6 - Exequibilidade - O princípio da exequibilidade aponta no sentido da ligação equilibrada com o real. A formação tem um objecto (temática), dirige-se a um público (formandos), insere-se num contexto social, económico e político e, baliza-se pelo referencial do custo/benefício.

7 - Qualidade - O princípio da qualidade emerge da competitividade na sociedade actual.

8 - Qualificação, certificação e creditação - Este princípio advém da necessidade de os indivíduos necessitarem de ver reconhecidas as competências adquiridas em diferentes contextos de aprendizagem. O estabelecimento prévio de parcerias entre os diferentes agentes no processo da formação contínua é fundamental de modo a assegurar a qualificação e/ou acreditação da formação.

D. O Papel das Universidades Portuguesas na Educação Contínua

A AUPEC - Associação de Universidades Portuguesas para a Educação Contínua resulta dum convénio assinado em Dezembro de 1999 por cinco universidades Portuguesas (Universidade Aberta, Universidade do Algarve, Universidade de Aveiro, Universidade do Minho e Universidade do Porto) tendo a associação formalizado aprovação dos estatutos em cerimónia pública pelos respectivos Reitores a 20 de Março de 2001. Na primeira assembleia geral aderiram mais seis universidades à AUPEC (Universidade da Beira Interior, Universidade Católica Portuguesa, Universidade de Coimbra, Universidade da Madeira, Universidade Técnica de Lisboa, Universidade de Trás os Montes e Alto Douro).

A AUPEC tem por objectivo a promoção e desenvolvimento da Educação Contínua nas Universidades Portuguesas, cumprindo-lhe, nomeadamente promover e desenvolver a Educação Contínua em todas as valências das universidades, constituir uma plataforma de discussão sobre Educação Contínua, favorecer o intercâmbio de experiências, promover a cooperação entre centros de Educação Contínua, promover a investigação sobre Educação Contínua, representar os interesses comuns dos Centros de Educação Contínua das Universidades perante outros e defender os interesses conjuntos dos seus membros em matérias da AUPEC.

A criação desta associação resulta sobretudo da necessidade das universidades enfrentarem este desafio criado pela vontade de estabelecer a Educação Contínua como actividade universitária. Esta congregação de esforços das universidades acompanha fenómenos idênticos noutros países Europeus como a Finlândia, França, Grã-Bretanha e Irlanda aonde existem associações semelhantes. Algumas são recentes e outras mais antigas reflectindo as diferenças culturais em torno desta questão existindo universidades que se dedicam a esta actividade desde a metade do século XIX como a de Oxford. Esta tendência levou à formação de várias iniciativas Europeias sendo a mais significativa a rede EUCEN (European University Continuing Education Network), criada em 1992 e de que a Universidade do Porto foi fundadora, que agrega neste momento mais de cento e oitenta universidades e tem como presidente o Prof., Manuel Assunção da Universidade de Aveiro.

A aprendizagem ao longo da vida é um dos objectivos da Comissão Europeia a instituir para cada cidadão em todos os estados membros. O governo Português não é excepção e são conhecidas as iniciativas na área da formação profissional por parte do Instituto de Emprego e Formação Profissional. No entanto a Educação Contínua pretende ser a resposta a esta necessidade de aprender sempre, o que inclui a área profissional mas não se esgota nesta. É cada vez mais evidente a tendência de, quem possui formação superior, não se limitar à posse do grau de licenciatura, mostrando interesse em continuar a investir na formação académica. A actualização constante dos conhecimentos adquiridos, exigida pelo mercado de trabalho e pelas mudanças conjunturais das tarefas a desempenhar, levou à implementação da Educação Contínua a

nível universitário, que actualmente está a viver um processo de crescimento e de consolidação bastante acelerado. Esta situação é apoiada pela procura existente por parte dos profissionais activos e também pela previsão de diminuição dos recém licenciados num espaço de alguns anos, o que obriga a manter a população activa com uma produtividade elevada.

De facto, há mais universidades que contam com profissionais e estruturas dedicadas especialmente a esta área. Os avanços pedagógicos e tecnológicos permanentes, o aumento do número de participantes em processos de aprendizagem de saberes e de aquisição de competências levam à criação de modelos novos de alianças interuniversitárias e em associação com organismos exteriores, apostando em grupos de destinatários e de programas de formação cada vez mais globais. Nalgumas universidades a Educação Contínua é entendida como uma área estratégica de desenvolvimento que pretende dar resposta às exigências colocadas pela sociedade do conhecimento. Esta opção, além de incentivar o diálogo com a sociedade envolvente e em particular com os antigos alunos, pretende promover a multidisciplinaridade e contribuir para a valorização dos docentes universitários. A aproximação das empresas à Universidade, através da melhoria da formação dos recursos humanos é outro dos objectivos a atingir com a organização de cursos dirigidos aos profissionais activos.

As universidades têm um papel fundamental na formação contínua conforme se pode constatar noutros países da União Europeia. Nestes países com formação contínua de qualidade e eficaz as universidades assumiram esta importância devido sobretudo a duas razões. A primeira é a investigação específica realizada sobre qualidade, pedagogia, avaliação e análise de necessidades de formação. Estes resultados podem ser avaliados em relatórios de projectos europeus a cargo da Comissão Europeia. A outra razão prende-se com a qualidade intrínseca do corpo docente e o relacionamento privilegiado que este tem com a sociedade em termos de garantia de ensino de qualidade. Este facto pode também ser verificado através de vários estudos de mercado dedicados a identificar os perfis das instituições preferidas pelos profissionais e pelas empresas para a formação contínua.

E. A Comissão Europeia e a Educação Contínua

O Memorando da Comissão Europeia de 2001 sobre a Aprendizagem ao Longo da Vida apresenta seis mensagens relacionadas com a Educação Contínua que são essenciais para a implementação da formação contínua. Apresentam-se algumas propostas relacionadas com estas seis mensagens que derivam sobretudo do papel fundamental que as universidades poderão ter em Portugal na melhoria da formação contínua.

Mensagem 1. Novas competências básicas para todos

O acesso universal à Educação Continuada só poderá ser garantido se o sistema educativo (básico, médio e superior) se envolver nesta actividade. Algumas actividades poderão ser subsidiadas de modo externo ao financiamento público (como a formação profissional) mas sendo esta actividade um direito do Cidadão é um dever social dos Estados garantir este acesso. A definição das competências básicas necessárias ao Cidadão deve ser estabelecida por órgãos que envolvam a sociedade, a tutela e o sistema educativo. Um exemplo é o da Suécia com modelos que satisfazem esta necessidade de adaptação constante às necessidades de aprendizagem através da participação dos representantes dos sectores principais da sociedade. Realça-se que neste contexto deve ser o sistema educativo o motor principal deste tipo de educação por questões de competência pedagógica, de vocação e do decréscimo previsível de alunos da formação inicial.

Propostas

- a) A utilização do financiamento do FSE deve providenciar cursos básicos à escala nacional. Estes cursos devem ser orientados para formação na área da cidadania, da literacia funcional, da literacia digital e das línguas.
- b) O modelo Francês que desde 1971 força a realização de formação profissional para todos poderia ser uma das opções com diversos concorrentes a prestar esta formação.
- c) As universidades teriam autonomia para realizar os cursos de educação contínua que escolherem de acordo com a estratégia escolhida e com as competências próprias.

Mensagem 2. Mais investimento em recursos humanos

O investimento tem de ser dos estados membros uma vez que nem todos os Cidadãos podem suportar os custos desta necessidade de educação e da aprendizagem ao longo da vida. Um exemplo é o modelo adoptado em França pela lei de 1971 pode levar a medidas estruturantes que se revelaram cruciais para o acesso à formação. Os fundos comunitários para este fim devem ser sobretudo encaminhados, em coordenação, pelos ministérios da Segurança Social, da Educação e do da Ciência e do Ensino Superior para os níveis de ensino respectivos. As necessidades periódicas de educação e da aprendizagem devem fazer parte de estratégia conjunta a definir por estes ministérios com os ministérios da Economia, da Saúde e outros. Os órgãos corporativos como as ordens, sindicatos e associações poderão definir limites mínimos em termos de créditos de educação contínua a adquirir num determinado período. Às empresas poderão ser dados incentivos como os de índole fiscal ou outros que promovam a actualização das capacidades dos respectivos quadros.

A disponibilidade destas oportunidades poderá passar pela atribuição de períodos anuais destinados à formação presencial e à frequência de cursos baseados em materiais de acesso flexível, do ponto de vista espacial e

temporal, como o acesso "online" ou com recurso a material gravado electronicamente ou por outro meio. A sociedade actual baseia-se no conhecimento e este é cada vez mais um valor económico. Estando a Comissão Europeia empenhada em tornar os estados membros mais competitivos a posse deste valor representa uma mais valia.

Propostas

a) A qualificação de quadros poderá ser feita com o recurso a colaboração em redes entre as instituições formadoras e as empresas. Este tipo de abordagem poderá representar uma economia de escala significativa dada as dimensões do país e as possibilidades existentes noutros países.

b) As universidades seriam financiadas por aluno de educação contínua ou, em alternativa, os alunos receberiam bolsas para frequentar estes cursos.

c) Alguns cursos de educação contínua seriam financiados pelo MCES de acordo com o interesse estratégico nacional. Um dos exemplos actuais é o da empregabilidade dos docentes do ensino básico e secundário que se encontram sem colocação.

Mensagem 3. Inovação no ensino e na aprendizagem

Neste aspecto será necessário adoptar uma política de qualidade baseada nos processos educativos e na aquisição de competências. É necessário sobretudo divulgar as práticas, boas ou más, de modo a que sirvam de exemplo ao que poderá ser feito em termos de inovação. O modo de desenvolver estes sistemas de aprendizagem de qualidade poderá basear-se em regras a definir utilizando projectos de investigação nesta área. A preocupação da garantia de qualidade tem motivado imensas iniciativas com resultados apreciáveis. A diversificação da oferta de cursos à distância e abertos tem também provocado o aumento da qualidade deste tipo de aprendizagem. Existem bastantes experiências e projectos comunitários sobre a pedagogia para profissionais activos e para os adultos.

Propostas

a) A necessidade de cursos a distância impõe a produção em conjunto pelas instituições envolvidas. Os recursos formadores são insuficientes para as necessidades pelo que se deve fomentar o trabalho em rede na produção e administração dos cursos de "elearning".

b) Um investimento forte deve ser feito nesta área de modo a prestar formação profissional às PME's utilizando as novas tecnologias de informação e de comunicação. Neste caso também se deve utilizar a cooperação entre instituições usando distribuição de tarefas e de recursos.

c) A diversificação das solicitações em termos de qualificações obriga a que haja um diálogo constante entre a Sociedade e a Universidade de modo a

seem criados cursos de Educação Contínua que ajudem a aumentar a qualificação dos recursos humano em Portugal.

Mensagem 4. Valorizar a aprendizagem

A questão da avaliação deve ser modificada e ter em conta os conhecimentos específicos e outros de índole multidisciplinar, ética, cultural e social. A aprendizagem tem de se tornar normal e não uma batalha ou um desafio. O sistema de creditação (reconhecimento) de educação informal tem exemplos que poderão ser seguidos e adoptados em todos os níveis de ensino. O exemplo Francês será dos mais recentes mas há experiências diversas que podem ser estudadas e implementadas. Os parceiros sociais poderão ser envolvidos na gestão do sistema educativo das instituições de ensino e de formação a nível local, regional, nacional e comunitário.

Propostas

a) Deve ser criado um sistema de acreditação da aprendizagem informal e da feita no trabalho em articulação com as instituições de ensino superior e outras de modo a valorizar a educação contínua.

b) A qualidade deve ser integrada na formação contínua através de conselhos consultivos ou de órgãos específicos. Neste momento os resultados insuficientes devem-se provavelmente à falta de qualidade e de avaliação da formação contínua.

c) A actividade dos docentes universitários na Educação Contínua deve ser incluída no conjunto de deveres e de hábitos de acordo com o estatuto respectivo.

Mensagem 5. Repensar as acções de orientação e aconselhamento

A utilização de portais que concentrem a informação sobre cursos e avaliações respectivas poderá ser um meio de possibilitar informação e aconselhamento. A criação duma universidade virtual europeia ou nacional poderá ser um exemplo a alargar a todos os níveis de ensino. O sistema educativo deverá desempenhar um papel importante de facilitar o acesso local à informação e a aconselhamento qualificado sobre os percursos de formação. Há vários projectos comunitários nesta área que constituem um conjunto de experiências suficientes para se passar das conjecturas para a concretização de medidas.

Propostas

a) Devem existir centros nas instituições do sistema educativo centros de aconselhamento na perspectiva de reconhecer competências e de apoiar a definição do processo formativo individual

b) Dada a tendência da próxima década para o envelhecimento da população activa as universidades devem encarregar-se de preparar os docentes de educação contínua para este tipo de formandos com estilos de aprendizagem diferentes.

c) As universidades devem possuir centros e programas de acolhimento e de orientação destinados aos novos públicos que necessitam de melhorar as qualificações e as competências.

Mensagem 6. Aproximar a aprendizagem dos indivíduos

O melhor modo de democratizar a formação e a aprendizagem será o de inserir estas infra-estruturas nas unidades públicas existentes como as escolas ou ou autarquias ou outras instalações públicas, como as bibliotecas. Os centros de aprendizagem devem estar com as escolas de todos os níveis. Esta medida poderá ter duas vantagens em que a primeira é a da disponibilidade das escolas para facilitar o ensino e a segunda é a da colaboração destas com a sociedade.

Como referido anteriormente as novas tecnologias de informação e de comunicação deverão poder transformar a aprendizagem numa actividade corrente como ler o jornal ou ver televisão. O acesso à web por cabo, por rede de telefone móvel ou por telefone fixo deve ser simples e barato. A definição das medidas a adoptar nesta área deverá ser feita por órgãos a vários níveis de representatividade com a participação dos diferentes parceiros sociais, tutela e sistema educativo.

Propostas

a) A liberalização dos preços e do acesso às comunicações electrónicas é fundamental para o ensino e para a aprendizagem generalizados na educação contínua.

b) Deve ser feita uma divulgação pública intensa sobre as vantagens da educação contínua. Esta campanha deve incluir também o ensino aberto e a distância.

c) As entradas na universidade para cursos de educação contínua não conducentes a grau devem ser analisadas em cada caso de acordo com as características do candidato e com a experiência profissional.