

7.ª Conferência do Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e
Regiões de Língua Portuguesa – FORGES

Maputo, 29, 30 de Novembro e 1 de Dezembro

Victor Borges, Cabo Verde

Painel: Expansão, relevância qualidade e empregabilidade do ensino superior dos países portuguesa.

Título da comunicação: Algumas reflexões sobre a (in)adequação do ensino superior às exigências do desenvolvimento

.....
Senhora Presidente do Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa

Senhores membros do Governo da Angola e Timor Leste

Senhores dirigentes e representantes de Instituições de Ensino Superior dos Países e Regiões de Língua Portuguesa

Senhores participantes e convidados

Em primeiro lugar queria agradecer à Direcção da FORGES pelo honroso convite para participar nesta conferência em Maputo e pela oportunidade que me oferece para partilhar as minhas reflexões sobre o ensino superior.

Agradeço, igualmente, as autoridades académicas moçambicanas pelo acolhimento e simpatia.

É para mim um grande prazer estar em Maputo e participar nesse debate sobre um tema candente para o desenvolvimento e a governação de qualquer país.

Sem mais delongas começo a minha apresentação.

1. Considerações preliminares (pano de fundo):

- i. Em primeiro lugar ressinto a necessidade de sublinhar o seguinte: Não vou falar do caso específico de nenhum país. Digamos que **os desafios do ensino superior nos países africanos constituem o pano de fundo das minhas reflexões**. Os subsistemas de ensino superior dos países africanos comportam desafios comuns mas também, pronunciadas diferenças nacionais e locais dependendo

da dimensão dos países, história, estágio de desenvolvimento socioeconómico e qualidade das lideranças nacionais, sectoriais universitárias. No interior de um mesmo país pode-se constatar variações entre Instituições de ensino superior (IES) e entre departamentos e faculdades de uma mesma instituição. Os desafios de adequação do ensino superior nos países africanos apresentam nuances que, certamente, a generalização subjacente à minha apresentação escamoteia. Tenho para mim que cada caso é um caso. Exponho-me, por conseguinte, aos riscos, erros e descaminhos inerentes às generalizações. Por razões óbvias – familiaridade socioprofissional, vivências, observações de terreno - o caso de Cabo Verde marca ainda muito mais as minhas reflexões. E por isso, nas minhas reflexões, invocarei algumas especificidades de pequenos Estados, que, mesmo assim, não são exclusivos de Cabo Verde. Digo bem reflexões. Definitivamente o que vou apresentar não corresponde a resultados de pesquisas ou estudos. Poderia mesmo falar de reflexões soltas que, eventualmente, poderão ser infirmadas por resultados de pesquisas.

- ii. Um exame superficial de discursos políticos, económicos, educativos e administrativos sobre o ensino superior permite constatar uma multiplicidade de análises e de posicionamentos. As perspectivas e motivações são diversas: pessoais, sociofamiliares, económicas, tecnológicas, políticas, religiosas, culturais..... Necessariamente as análises e posicionamentos não são convergentes ou coincidentes e tão pouco apontam para as mesmas opções e soluções práticas. A diversidade de pontos de vista torna a gestão do ensino superior um exercício arduo e politicamente sensível, particularmente em contextos de escassez de recursos financeiros. O desencontro entre a elevada valorização sociocultural do ensino superior para a mobilidade social ascendente, de um lado, e a dificuldade ou impossibilidade de universalização do acesso, por outro lado, se presta a intermináveis controversas, sobretudo em sociedades marcadas pela utopia igualitária. Quem? E porque A e B e não C e D?
- iii. Um outro aspecto marcante na gestão e planeamento do ensino superior é confrontação permanente (às vezes surda) entre a lógica académica tradicional (dita humanista) e a lógica economicista (dita utilitária) do ensino superior. Para mim os dois aspectos não são intrinsecamente contraditórios. Na maior parte das vezes as

abordagens são armadilhadas pela simplificação excessiva inerente à visão binária (maniqueístas?) da realidade social, por definição complexa, multifacetada e dinâmica. A missão do ensino superior é tão abrangente e diversificada que deveria excluir interpretações restritivas de sua finalidade em termos da disjuntiva ou ou. Cabe aos gestores e decisores encontrar o equilíbrio criativo entre as diversas valências do ensino superior.

- iv. Acrescento uma nota preliminar final sobre o título do painel. Adequação significa para mim alinhamento, harmonização e coerência das opções e práticas de ensino superior com as prioridades de desenvolvimento e de governação dos países e contribuição para o desenvolvimento pessoal, social e profissional dos diplomados. Neste sentido a empregabilidade dos diplomados constitui, decididamente um critério de primeiro plano, para a aferição da (in)adequação do ensino superior. Efectivamente o emprego está no centro dos propósitos e preocupações dos diplomados, das famílias e dos governos estudantes. Enfim a adequação remete-nos à questão da qualidade, relevância, eficácia, eficiência, sustentabilidade e impacto global na sociedade - os famosos critérios de avaliação das actividades e iniciativas de desenvolvimento da OCDE.

2. Necessidade de visão holística e integrada do sistema educativo

Sendo esta conferência consagrada ao ensino superior, tenho para mim que o debate sobre este tema, particularmente nos países em desenvolvimento, deve ser inserido na visão integrada do sistema educativo. As opções e modalidades práticas de ensino superior devem reflectir coerência de políticas educativas, que por sua vez devem estar alinhadas com objectivos e sectores prioritários de desenvolvimento. A preocupação de coerência e de alinhamento deverá sempre existir, independentemente, da estrutura organizativa do Governo, com ou sem ministério especializado ¹. Sem subestimar as especificidades e características próprias do ensino superior, julgo que dispensa demonstração a relação sistémica entre a educação pré-escolar, básica,

¹ Em determinados países africanos a criação de Ministérios de Ensino Superior perturbou abordagens integradas na gestão dos sistemas educativos. As fragilidades institucionais aliadas a défices de capacidades de coordenação e de liderança criam disfunções sistémicas com efeitos imediatos sobre a qualidade e relevância das formações. O exemplo caricatural é o grande desencontro entre as instituições de formação de professores (IES) e as estruturas de gestão do ensino básico e secundário. Dito isto, também não é certo de que um mesmo ministério garanta, de per si, a coerência. De facto a coerência resulta de capacidades gerenciais e de liderança das IES e dos serviços técnicos e pedagógicos.

secundária e superior e o macro sistema socioeconómico e cultural no qual a educação está inserida.

Não se pode analisar os diferentes níveis de ensino de forma estanque e desgarrada do ambiente socioeconómico. Por exemplo a qualidade ou não do ensino secundário tem ou deveria ter repercussões automáticas sobre a estruturação do superior e vice-versa². Por outro lado, recursos disponíveis e constrangimentos financeiros dos países constituem dados de base para a estruturação do subsistema e modulação das funções do ensino superior. Por exemplo, as limitações (ou opções) de financiamento público, impõem uma participação financeira relativamente elevada de estudantes e famílias, em contraponto às práticas de muitos países desenvolvidos. As repercussões sobre o acesso e a expansão são automáticas³.

A visão de conjunto é fundamental para a construção e a salvaguarda da coerência e da sustentabilidade do sistema. Neste particular **os sistemas educativos dos países africanos demonstram contradições graves, para não dizer intervenções contraproducentes**. Não obstante progressos notáveis registados nas três últimas décadas, a nível da educação, em todos os países africanos, muitos ainda não conseguiram garantir a educação básica a todas as crianças em idade escolar – uma promessa adiada das independências, de compromissos internacionais assumidos e da própria democratização. Por outro lado, muitos desses países criaram e financiam universidades que graduam centenas e milhares de quadros por ano fadados ao desemprego. Ou que não conseguem uma saída profissional que garanta rendimentos mínimos de sobrevivência (subemprego) ou relevante em relação à formação recebida. Nitidamente

² Muitos países em desenvolvimento copiaram “estruturas, duração e modalidades práticas de ensino superior” de países desenvolvidos sem equacionar consistentemente a questão dos perfis reais de saída do ensino secundário. Eventuais soluções para fazer face às insuficiências do nível anterior acabam sendo ignoradas ou subestimadas. A constatação e a insatisfação quase generalizadas em relação aos perfis de saída do secundário, deveriam constituir um dos elementos de base para a estruturação do subsistema e construção da qualidade no ensino superior. Sem cair na lógica de receitas, ousaria acrescentar que as incontestadas insuficiências e falhas do ensino secundário em muitos países, apontam para a necessidade de um ano, ciclo ou outros mecanismos de formação pré-universitária. Naturalmente sem descurar medidas específicas, a nível do secundário. O mimetismo inadvertido de outros sistemas contribui para a perpetuação de disfunções sistémicas que reverberam de forma inquestionável e duradoura sobre a qualidade da educação. Pior ainda, criam uma dinâmica circular de reprodução da não-qualidade!

³ Não obstante medidas de apoio socioeducativo, o ideal humanista de acesso universal fica, em muitos casos, profundamente beliscado.

faltaram visão sistémica e escolhas judiciosas de domínios prioritários de ensino superior. Por outro lado, reforçou a resistência ou mesmo oposição de doadores e parceiros de desenvolvimento em relação ao ensino superior. A reacção dos doadores era, também, décadas atrás, sustentada por interpretações restritivas e descontextualizadas da Declaração Mundial de Educação Para Todos (Bangkok, Jomtien, 1990), do Quadro de Acção de Dakar (2000) e dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, especialmente o objectivo 2 – alcançar o ensino primário universal). Todos esses documentos apontavam como prioridade a educação básica para todos. Assim muitos doadores, parceiros e peritos defenderam o ensino básico como prioridade única e exclusiva para os países em desenvolvimento, particularmente, para os pequenos Estados. Ficando a pairar no ar a ideia de que só deveriam equacionar o ensino superior depois de terem resolvido os problemas do pré-escolar, básico e secundário. Esta ideia de crescimento estratificado e compartimentado da educação, briga com a lógica e exigências intrínsecas de sistema. Os diferentes níveis influenciam-se reciprocamente. Por exemplo a universalização e a melhoria do ensino básico (Declaração Mundial de Educação Para Todos) requerem investimentos e intervenções a nível a ensino secundário e superior – formação de professores, gestores, planificadores.....

Não havendo receitas ou soluções predefinidas ou mágicas para o desenvolvimento harmonioso de sistemas educativos, compete aos países – actores políticos, governos, sociedade civil e famílias – definir, em função de recursos disponíveis ou mobilizáveis, estratégias para a realização do equilíbrio dinâmico e fecundo na repartição de investimentos entre os diferentes níveis de ensino, por forma a garantir a universalização e a qualidade do ensino básico (prioridade primeira na maior parte dos casos, decorrente de imperativo constitucional) e uma expansão coerente, relevante, sustentável e com qualidade dos níveis subsequentes.

3. Aspectos salientes da realidade

As taxas de inscrição no ensino superior em África têm conhecido um aumento elevado e persistente nos últimos anos, graças a iniciativas públicas e privadas. Mesmo assim, a margem de expansão é ainda muito expressiva: A taxa de inscrição de jovens no ensino superior em Africa é de

6% comparado com a média mundial de 26%. Sendo as taxas de inscrição baixas, a oferta e a procura comportam distorções acentuadas. Efectivamente a maioria dos inscritos e dos diplomados estão nas áreas das ciências sociais e humanas, direito e domínios conexos. Os inscritos/diplomados de cursos engenharia e ciências exactas são minoritários.

Esta distorção explica e reflecte alguns problemas de gestão do desenvolvimento e o desemprego de diplomados. Efectivamente, o desemprego de diplomados faz parte da paisagem social de quase todos os países africanos, pondo em evidência graves problemas de (in)adequação do ensino superior em relação às necessidades e exigências de desenvolvimento. O pressuposto, assumido de forma ingénua por muitos, segundo o qual a formação desemboca, automaticamente, no emprego ficou desmentido. As sociedades deverão agora lidar com o seu subproduto - desemprego e subemprego de diplomados do ensino superior (e não só!).

A relevância, qualidade e empregabilidade dos diplomados são construções gerenciais e pedagógicas laboriosas, eventualmente penosas, que exigem o equacionamento e a harmonização de múltiplos factores e variáveis e rigor na formulação de estratégias criação/expansão de ensino superior. Não basta criar instituições de ensino superior e afectar recursos para se conseguir os resultados almejados. É necessário uma visão exequível, opções políticas claras e um mínimo de planeamento e de programação. Sabendo de antemão de que não há planeamento perfeito e sem riscos, só é possível concretizar a visão e políticas ajustadas de ensino superior com um trabalho rigoroso planeamento e de gestão. Certamente que surgirão elementos novos susceptíveis de perturbar a execução dos planos. Dito isto, o planeamento inteligente é flexível e permite desenvolver competências e reflexos indispensáveis para o aproveitamento de novas oportunidades e gestão criativa de imprevistos e efeitos indesejados.

A importância do ensino superior para o desenvolvimento e para a juventude transforma-o em tema incontornável do discurso político e dos embates eleitorais. Efectivamente a inevitável apropriação do tema como bandeira de campanhas eleitorais e a tentação subsequente de simplificar a complexidade subjacente explicam muitas distorções e perversões dos

subsistemas de ensino superior. Questões de fundo são equacionadas e tratadas de forma ligeira, de acordo com ganhos político-eleitorais imediatos. Decisões e soluções que deveriam ser baseadas em estudos aprofundados, abordagens racionais e prudentes, são, às vezes, improvisadas ou copiadas de realidades distantes sem questionamentos.

Um outro aspecto perturbador reside no reflexo de fazer ou querer fazer coincidir o calendário de programação e de implementação de políticas com o ciclo político-eleitoral. Mesmo havendo preocupação de planeamento, o jogo perverso de actores políticos (entre eles e na sua relação com o eleitorado) torna a gestão do processo um exercício complicado. Em contextos de fragilidade institucional, a retórica eleitoralista e os encantamentos político-nacionalistas que acompanham o discurso sobre o ensino superior, criam situações gerenciais complicadas de queima de etapas, com impacto directo sobre a qualidade e relevância das opções práticas e, naturalmente, sobre empregabilidade dos diplomados.

A inquestionável importância do ensino superior e a preocupação de relevância, qualidade e sustentabilidade impõem a análise cuidada de questões de fundo, sobretudo quando o financiamento é limitado, o mercado trabalho exíguo ou saturado e as expectativas sociais dos estudantes e famílias elevadas. Eis algumas questões que devem ou deveriam ser plenamente integradas no processo de formulação de políticas, estruturação e de expansão do subsistema de ensino superior.

- i. Qual é a capacidade interna (pública, privada e das famílias) de financiamento do sistema educativo e do ensino superior a curto, médio e longo prazos?
- ii. Como conseguir o equilíbrio entre o financiamento dos diferentes níveis de ensino por forma a salvaguardar a coerência do subsistema, a qualidade e uma expansão relevante, progressiva e controlável?
- iii. Que capacidades endógenas serão necessárias e que mecanismos devem ser criados para a elaboração de políticas, programação, implementação, seguimento e avaliação de iniciativas e instituições de ensino superior?
- iv. Como capitalizar “as lições aprendidas” de outras experiências e da extensa a literatura crítica já acumulada sobre o ensino superior, de

forma a não reproduzir os mesmos velhos erros e disfuncionalidades?

- v. Que estratégia adoptar para garantir a expansão programada, a relevância, a sustentabilidade, a qualidade e a empregabilidade das formações ministradas no ensino superior?
- vi. Como garantir uma relação fecunda e mutuamente reforçadora entre subsistema de ensino superior e a sociedade tendo em consideração os propósitos de desenvolvimento, social, económico e político dos países e desenvolvimento pessoal e cultural dos cidadãos?
- vii. Como garantir a complementaridade entre iniciativas públicas e privadas e evitar competição contraproducente, particularmente em pequenos mercados?
- viii. Como desenhar e estruturar o subsistema de ensino superior por forma a garantir a flexibilidade necessária para a introdução de ajustamentos e correcções de efeitos indesejados?

4. Constatações incontornáveis e interpeladoras

Após um grande esforço no sector da educação, muitos, se não a totalidade dos países africanos estão confrontados com o desemprego e subemprego de diplomados do ensino superior resultante de inadequação das opções de ensino superior. Iso e resalto alguns dos problemas já mencionados, para destacar efeitos indesejados.

4.1 Desemprego de diplomados do ensino superior

Esta é uma situação dramática para todas as partes implicadas - diplomados, famílias e Governos. As consequências são nefastas, múltiplas e entrelaçadas: Muitas vezes deixa diplomados e famílias em situação de endividamento perante a banca e até de execução judicial; Lança descrédito sobre a educação, em alguns segmentos da sociedade que historicamente estão a descobrir práticas e modelos modernos de educação/formação; Reforça a pobreza e a exclusão social. Mais grave ainda: o desemprego priva os diplomados de oportunidades de aperfeiçoar conhecimentos e competências, pois, o emprego é, também, uma situação de aprendizagem. Enfim, o desemprego inviabiliza projectos de vida pessoal e familiar criando frustrações e stress social facilitadores de dinâmicas e comportamentos desviantes;

4.2 Elevados custos da inadequação

A situação do desemprego comporta, em muitos países, múltiplos paradoxos. De um lado existem diplomados desempregados e, por outro lado, a sociedade carece de quadros qualificados em outros domínios. O desencontro é também observável em termos de níveis de especialização. O vazio em sectores e domínios críticos para o desenvolvimento é normalmente preenchido por assistência técnica externa, de substituição, (pontual, avulsa e/ou enquadrada em programas e projectos) cujos custos são extremamente elevados para os escassos recursos dos países. Acrescenta-se aos custos sociais e económicos do desemprego de diplomados, os encargos financeiros da assistência técnica externa. As políticas e estratégias de desenvolvimento e os sistemas de educação e de formação estão incontornavelmente interpelados.

4.3 Ausência ou fraco domínio de recursos naturais

A situação comporta ainda falhas, imperfeições e desajustamentos entre a oferta e a realidade dos países. O crescimento económico da maioria dos países africanos continua a ser carregado pela exploração e exportação de recursos naturais minerais e vivos⁴. A observação empírica de estaleiros de exploração de recursos naturais e dos circuitos económicos, comerciais e logísticos demonstra-nos uma confrangedora ausência de capacidades nacionais. Efectivamente a oferta formativa nas áreas das ciências exactas, engenharias - geologia, mineração, agricultura, floresta e de transformação de recursos naturais é marginal. Mesmo assim a procura por parte dos estudantes é ainda inferior à oferta, em certos casos. A situação resultante é simplesmente dramática para o desenvolvimento. Os Estados desperdiçam oportunidades de emprego para os jovens⁵ e ao mesmo tempo que se privam, de forma suicidária, do domínio científico, tecnológico, técnico, industrial, comercial e financeiro do processo de exploração de recursos naturais. Sem contar a oportunidade desperdiçada de industrialização e actividades económicas conexas. Infelizmente em muitos países africanos recursos naturais rimam com pobreza, instabilidade social e degradação ambiental por falta de capacidades nacionais, sejam elas científicas, técnicas, gerenciais e de liderança;

4.4 Preferências e expectativas distorcidas

⁴ Neste particular Cabo Verde representa uma excepção, pois, não dispõe de recursos naturais. Na hora actual talvez o turismo e serviços conexos devam ser considerados elementos estruturantes do ensino superior.

⁵ A estrutura e as projecções de crescimento demográfico para as próximas décadas em África, imprimem uma inegável dimensão securitária ao desafio político e socioeconómico subjacente ao desemprego e subemprego.

Um aspecto importante do ensino superior nos países africanos (e não só!) diz respeito à gestão da interface procura e oferta. Refiro-me, em particular, às expectativas enraizadas e ideias recebidas por parte de estudantes e famílias em termos de valoração social e de expectativas de emprego público. Não obstante pequenas inflexões recentes provocadas por fracassos individuais dolorosos e frustrações colectivas (desemprego e subemprego de diplomados) a expectativa dominante de “emprego público” ou no sector terciário da economia continua pertinaz. Muitos estudantes e famílias continuam a pensar no sector público como empregador preferencial. Por isso, as escolhas e preferências de estudantes recaem sobre disciplinas, de alguma forma, ligadas à burocracia e serviços – letras, ciências humanas, direito, administração, economia, gestão, informática. A “subcultura de emprego público” forma-se muito antes do estudante chegar ao ensino superior. Recorrentes dificuldades de ensino e de aprendizagem de ciências exactas (matemática, física, química...), limitações e imperfeições da oferta, ausência de mecanismos eficientes de informação e de orientação escolares, mensagens explícitas e implícitas do ensino geral, particularmente a nível do secundário, ideias difusas impregnadas no “corpo social”, agindo de forma isolada ou em conjunto, acabam determinando orientações e escolhas alheias à preocupação de empregabilidade⁶.

4.5 Desemprego de diplomados e estabilidade social e política

No contexto actual, as implicações do desemprego e, particularmente de diplomados do ensino superior, podem extravasar rapidamente para o campo político. Atingindo um certo limiar em termos quantitativos e na ausência de almofadas sociais de mitigação da falta de rendimentos, o desemprego de jovens diplomados constitui uma verdadeira ameaça à estabilidade social e política dos países. A concentração dos diplomados nas cidades constitui um factor adicional de pressão social e política sobre os governos⁷. Nitidamente os governos africanos estão desafiados a

⁶ A necessidade de ajustamentos de expectativas e de escolhas se impõe, a nível dos estudantes, das famílias e do Estado. E a questão que sobra é a seguinte. Será que se deve esperar que os ajustamentos aconteçam espontaneamente? Ou será que se deve procurar, voluntária e expressamente inverter a tendência através da informação, orientação e medidas administrativas e pedagógicas consequentes? Independente das soluções que uns e outros poderão adoptar, parece-me evidente de que o ajustamento individual e espontâneo será um processo longo. Até lá deve-se estar prevenido para enfrentar danos e gerir custos a nível individual, familiar, social e políticos.

⁷ A pressão social e política não provocam necessariamente instabilidade. Os bons governos podem se sentir motivados (ou acoçados?) para formular e implementar de políticas alternativas. Vozes críticas e pressão constituem factores renovadores de governação e de desenvolvimento.

ajustar políticas de desenvolvimento, acelerar o crescimento económico para portador de emprego e adequar as opções de formação para responder às expectativas dos diplomados. A demanda crescente de emprego resultante da explosão demográfica está e estará no centro dos desafios de governação para as próximas décadas. O fracasso em responder às expectativas de jovens em matéria de emprego e de satisfação das necessidades básicas e, particularmente de jovens diplomados, poderá engendrar dinâmicas sociais desastrosas e de alcance imprevisível. Os sinais precursores da “grande ebulição social” são observáveis à vista desarmada: movimentos migratórios arriscados e incontroláveis; tráficos diversos e criminalidade organizada; adesão a seitas e movimentos religiosos e políticos extremistas, ... A revolução da Tunísia (2011) começou com a imolação de um jovem desempregado que até tinha aceitado desenvolver uma actividade económica informal – venda de frutas e legumes na rua. E vimos o que aconteceu depois na Tunísia e em outras paragens

5. Aspectos críticos do processo de adequação do sistema de ES

A procura da relevância, qualidade e empregabilidade ensino superior é, por conseguinte, uma urgência, um imperativo de eficácia interna e externa do subsistema, uma exigência de desenvolvimento e, também, de estabilidade social e política. Sem apontar as medidas concretas, que variarão de país a país, diria que a adequação do subsistema de ensino superior requer intervenções permanentes e a vários níveis e momentos. Cito alguns desafios que considero importantes para a construção da tal adequação do subsistema de ensino superior.

- 5.1 Visão clara de desenvolvimento socioeconómico e cultural e políticas e estratégias educativas coerentes e consistentes. Neste âmbito as questões relacionadas com custos e financiamentos, espaços, equipamentos e materiais devem ser equacionados com rigor.
- 5.2 Desenho de um subsistema de ensino superior declinado em políticas, domínios e níveis prioritários de intervenção e de financiamento, montagens organizacionais e estratégias formativas em **sintonia com a realidade socioeconómica actual, potencialidades e visões do futuro.**
- 5.3 **Criação/reforço de capacidades humanas e técnicas de gestão e de planeamento** do desenvolvimento, da educação e do ensino superior, em particular. A prática predominante de

fazer apelo a docentes experientes e até a investigadores para funções de planeamento e gestão do ensino superior já mostrou os seus limites e com perdas óbvias⁸. Como em outros níveis de ensino, tenho para mim que o planeamento e a gestão do subsistema de ensino requerem competências, habilidades, redes e reflexos que são diferentes dos da docência, investigação ou extensão educativa (as três grandes missões do ensino superior). A sobrevalorização de instrumentos jurídicos em processo de transformação social ou organizacional tendem a ofuscar a importância central de desenvolvimento capacidades de gestão de ensino superior. Por isso as leis e regulamentos não são devidamente implementados. E por outro lado, deve-se ressaltar que só capacidades humanas robustas, inclusive em termos de liderança, estarão em condições de dialogar, de forma serena e fecunda, com eventuais actores políticos portadores de reflexos simplistas de criação e/ou de expansão do ensino superior e de calendários político-eleitorais de curto prazo.

- 5.4 **Criação/reforço de capacidades institucionais** de pilotagem do subsistema (nos Ministérios de Educação, de Ensino Superior e nas instituições de ensino superior). Esta exigência é particularmente crítica em sistemas abertos à iniciativa privada. As instituições precisam de capacidades para definir, aplicar, fazer respeitar as regras de jogo, controlar padrões de qualidade fixados, seguir e avaliar de forma permanente o subsistema e introduzir medidas correctivas, em tempo útil⁹; Em muitos países o contraste entre a dimensão e o número de instituições do ensino superior e a capacidade institucional real das direcções ministeriais competentes é simplesmente confrangedor¹⁰.

⁸ Não se trata de excluir professores universitários e investigadores do processo de planeamento e gestão do ensino superior. Competências pedagógicas e experiência de docência não são, automaticamente, transferíveis ou convertíveis em competências de planeamento e de gestão. O que de facto quero dizer é professores e investigadores envolvidos no processo devem ter sensibilidade e competências de planeamento e de gestão do ensino superior e do desenvolvimento em geral. Tenho por mim que o ensino superior em África constitui uma dimensão intrínseca do processo de desenvolvimento. Em todo o caso as equipas multidisciplinares e multisectoriais constituem a solução mais ajustada para o planeamento e gestão do ensino superior.

⁹ O seguimento e avaliação referem-se ao funcionamento das instituições, a qualidade dos processos e à integração socioprofissional dos diplomados.

¹⁰ Abordagens jurídicas na criação de serviços e práticas político-burocráticas actuais de recrutamento de pessoal e de designação de dirigentes tendem a secundarizar a necessidade premente e fundamental

- 5.5 Criação/reforço de **capacidades de docência e de investigação** para as instituições de ensino superior de acordo com a visão e prioridades retidas. O perfil de docentes disponíveis no mercado em termos de especialidade constitui, muito provavelmente, reflexo de escolhas passadas desajustadas. Os domínios prioritários decorrentes da visão, requererão provavelmente esforços consistentes de capacitação básica e especializada. Por outro lado, a capacitação de docentes do ensino superior está desafiada a transcender a lógica meramente tradicional - disciplinar e de obtenção de graus académicos requeridos pela lei e/ou regulamentos. A complexidade crescente da sociedade, do desenvolvimento, da governação, as exigências de cidadania e de participação cívica apontam para novos perfis e abordagens na formação do pessoal docente do ensino superior.
- 5.6 Aprovação de um **quadro jurídico-institucional** ajustado que defina, de forma clara, as relações institucionais envolventes, os níveis e momentos de concertação, a participação de partes implicadas....sem, todavia imprimir rigidez excessiva às montagens e soluções consagradas. Sabemos, pois, que mesmo fazendo preceder as decisões de estudos rigorosos, as melhores soluções organizacionais e pedagógicas não são conseguidas à primeira tentativa. Por conseguinte, os decisores e gestores de subsistemas de ensino superior, particularmente em contexto de desenvolvimento, devem estar cientes de que a adequação requer ajustamentos permanentes, por mais consistentes que sejam as soluções em vigor ou adoptadas. Por isso, as montagens jurídicas devem comportar o equilíbrio entre clareza e flexibilidade para viabilizar a introdução de acertos, sem procedimentos pesados e solavancos organizacionais.
- 5.7 O ensino superior nos dias de hoje requer a definição clara e plena implementação de mecanismos eficientes de diálogo e de articulação com actores sociais – públicos, privados e não-

de capacitação de recursos humanos para a gestão do desenvolvimento e do ensino superior em particular. O recrutamento e a escolha de dirigentes, ainda que sejam sob forma de concurso, com base em títulos académicos, anos experiências (nunca verdadeiramente avaliados) e discurso político circunstancial sobre competências dos candidatos já mostraram os seus limites e perversões. A complexidade crescente do desenvolvimento requer estratégias de capacitação para a gestão do ensino superior (e não só) antes, durante e depois do processo de selecção dos quadros e de designação dos dirigentes e responsáveis.

governamentais. Sem eles, a nobre missão do ensino superior passará de um voto inconsequente. Como em Universidades de outras paragens, será fundamental institucionalizar espaços e momentos de participação de actores sociais e o desenvolvimento de uma cultura organizacional permeável a ideias, iniciativas e propostas da sociedade, de actores económicas, antigos alunos, etc. etc.

- 5.8 Aproveitamento de dinâmicas regionais e internacionais de ensino superior e de investigação integrando-as de forma criativa nas realidades nacionais e/ou locais. As redes regionais e internacionais constituem um activo para o ensino superior nos países em desenvolvimento – docentes, discentes, pessoal técnico e administrativo e partes implicadas. A necessidade de gestão pró-activa das parcerias e redes internacionais constitui um lembrete da importância vital das capacidades humanas e institucionais. Sem elas as dinâmicas e oportunidades externas serão desconhecidas, subaproveitadas ou simplesmente não aproveitadas.

6. Ganhos da adequação do ensino superior

A adequação do ensino superior às exigências de desenvolvimento dos países africanos (para relevância, qualidade e empregabilidade dos diplomados) constitui seguramente um aspecto fundamental e enformador do futuro das sociedades africanas. Depois de tudo o que foi dito anteriormente, mencionar os múltiplos e inegáveis ganhos do ensino superior pode parecer repetição ou mesmo uma *lapalissade*. Corro o risco de destacar e problematizar alguns, pois, poderão servir de lembretes ou de elementos de reflexão para a estruturação, introdução de ajustamentos e expansão do ensino superior.

6.1 Gestão da complexidade crescente

Como em outras paragens o desenvolvimento, a governação e as sociedades ganham complexidades crescentes em África - estrutura demográfica e explosão da população jovem, concentração urbana e explosão das periferias, ocupação de terrenos inadequados para a construção, degradação do ambiente, riscos de desastres naturais e antrópicos, desemprego, pobreza, exclusão social, dificuldades de acesso a serviços urbanos e bens públicos básicos, predominância de actividade económica informal, migrações, falhas e desencantos profundos em relação à democracia e às práticas de governação, tensões/conflitos pré e

pós-eleitorais, instabilidade social e política, presença (e intervenção na economia, no processo político...) de actores externos com objectivos os mais diversos Por outro lado, as sociedades africanas estão submetidas a uma multiplicidade de influências externas que interagindo com os factores endógenos acrescentam complexidade e sentido insuspeitáveis às dinâmicas societais. A gestão desta dinâmica requer capacidades humanas reforçadas nas áreas científicas, técnicas e sociais¹¹. Ao mesmo tempo que a sociedade precisa de competências especializadas, ela requer que os quadros tenham, igualmente, uma compreensão multidisciplinar dos desafios. A própria lógica disciplinar tradicional de ensino superior está interpelada.

6.2 Ciência e Tecnologia prioridade do ES

A atractividade espontânea das disciplinas humanísticas, jurídicas e administrativas é de longe superior à das ciências exactas e engenharias. Também sabemos que os países não terão o domínio científico, tecnológico e gerencial do desenvolvimento sem as ciências exactas e engenharias. Independentemente de decisões políticas a serem tomadas a nível macro, os sistemas educativos no seu todo – do pré-escolar ao superior – estão desafiados. Em vez de simplesmente constatar e acatar a fuga ou resistência dos estudantes às ciências exactas, os sistemas educativos deverão desenvolver abordagens e programas inovadores de informação, de sensibilização e de capacitação tendo em vista a elevação da atractividade e de vocações relacionadas com as ciências exactas e engenharias!

Esta é uma etapa crítica para a compensação e reestruturação da oferta e seu alinhamento com o desenvolvimento, especialmente para a exploração e comercialização dos recursos naturais, industrialização, inovação e outros subsectores económicos que decorrerão da industrialização.

6.3 Ensino superior e modernização do sector primário da economia

O sector primário - agricultura, pecuária, pesca e domínios conexos - fundamental para a autonomização dos indivíduos e das famílias e para o desenvolvimento em África, carece de relançamento, modernização e

¹¹ Nos debates sobre o ensino superior, o discurso de valorização das ciências exactas, engenharias e tecnologias tende a ser interpretado pela lógica binária de determinados actores, como uma posição anti ciências sociais e humanas. Para mim significa, tão-somente, necessidade de equilíbrio e alinhamento da oferta e da procura. Incontestavelmente, a compreensão e gestão da complexidade crescente das sociedades requer cientistas sociais de alto gabarito.

afinamento de práticas de produção e de comercialização. O agricultor africano tradicional não está em condições de promover e de conduzir com sucesso as transformações desejadas. Elas requerem outro perfil de agricultor em termos de conhecimento e capacidades técnicas e gerenciais. A oferta formativa neste particular é limitada em termos quantitativos e qualitativos e provavelmente distorcida em termos de finalidade. Estará a oferta orientada para a formação de produtores ou para a formação de técnicos burocratas para a máquina do Estado? Por outro lado, a juventude africana escolarizada mantém um preconceito extremamente desfavorável em relação a agricultura e domínios conexos. Esta atitude resulta, em parte da história. Ela é, também, construída e reforçada por abordagens educativas formais e desgarradas do contexto.

Julgo que à semelhança do que foi dito em relação à ciência e tecnologia, há necessidade de iniciativas e programas concebidos com a propósito de desconstruir ideias recebidas e pacificar as relações da juventude escolarizada com o sector primário na perspectiva de empreendedorismo agrícola. Não sendo responsabilidade exclusiva do subsistema de ensino superior, julgo que não pode e nem deve ficar alheio a esse desafio crítico para o futuro. A valorização, modernização e intensificação da produção agro-pecuária requer pessoas qualificadas e permeáveis à inovação. Só agricultores, operadores e agentes económicos com domínio científico, técnico, gerencial e comercial do sector poderão protagonizar as transformações que o desenvolvimento reclama da agricultura. O grande potencial agrícola de África (clima, terras, água....) não pode continuar a rimar com uma confrangedora dependência em relação a bens alimentares importados, situações de insegurança alimentar, desnutrição para não falar de casos de fome.

6.4 ODS e ensino superior

O discurso dominante sobre os objectivos de desenvolvimento sustentável (ODS, agenda 2030) é razoavelmente acanhado para não dizer omisso em relação ao ensino superior. A questão da educação nos 17 ODS não se limita ao objectivo 4 – educação de qualidade. A realização de qualquer dos objectivos da agenda 2030 – da erradicação da pobreza às parcerias, passando por água e saneamento, saúde, inovação e infra-estruturas, combate às mudanças climáticas, energias renováveis, vida sobre a terra, etc. etc. - implica a criação de capacidades científicas, técnicas, tecnológicas, gerenciais e de liderança. Competirá ao subsistema de ensino superior reavaliar-se e ajustar as suas estratégias e opções de formação para fornecer aos países as capacidades necessárias para a

plena implementação da agenda 2030. Em resumo, os ODS desafiam os sistemas de educação e de ensino superior de forma transversal e constituem uma oportunidade adicional para maior aproximação e alinhamento das estratégias formativas às exigências de desenvolvimento (adequação).

7. Expansão.

Tendo em atenção os desafios dos países africanos, a expansão do subsistema de ensino superior constitui um desafio estratégico que exclui improvisação, mimetismo desavisado ou entusiasmos circunstanciais e/ou inconsiderados¹². As reverberações da expansão sobre o tecido social, económico e político são profundas. Para o bem ou para o mal!

Do meu ponto de vista, a programação da expansão da oferta deve ser feita tomando em consideração algumas cautelas, a saber:

- a. Identificação das necessidades em capital humano (acumuladas, actuais e futuras) para a viabilização da visão e políticas de desenvolvimento e de governação.
- b. Alinhamento estratégia de expansão com as necessidades identificadas, sem descuidar o potencial de determinadas formações para o auto-emprego (agricultura, novas tecnologias...) e, eventualmente, para o mercado regional e mundial¹³.
- c. Avaliação rigorosa de recursos disponíveis ou mobilizáveis para financiar a expansão de forma sustentável. Refiro-me a recursos financeiros, humanos e materiais, nacionais ou externos. Sendo certo de que o normal funcionamento das instituições de ensino superior deve ser garantido por recursos internos.
- d. Abordagem multisectorial de planeamento envolvendo, naturalmente o departamento governamental responsável mas também instituições de ensino superior, ministérios de finanças, economia, emprego, administração pública, sistema nacional de

¹² Sem o justificar, diria que o entusiasmo irreflectido, em certa medida, reforça a resistência em relação ao ensino superior por parte de parceiros de desenvolvimento, designadamente do Banco Mundial.

¹³ Para os pequenos Estados como Cabo Verde este é um desafio que deveria ser encarado sem preconceitos, tendo em atenção a pequenez e as limitações do mercado nacional. Requererá todavia, opções estratégicas e abordagens específicas, inclusive no domínio da(s) língua(s) de formação. Os ganhos seriam múltiplos, em termos de emprego, transferência de tecnologia, remessas, criação de novas oportunidades, etc.

planeamento, sector privado nacional (empresas e órgãos representativos), agências de promoção do investimento directo estrangeiro entre outros actores. Neste processo, questão da qualidade, relevância, empregabilidade e do emprego constituem elementos estruturantes da estratégia de expansão.

- e. Visão integrada do ensino superior público e privado numa perspectiva de complementaridade e não de competição contraproducente¹⁴. Este aspecto é particularmente importante para os países de pequena dimensão demográfica.
- f. Promoção de equidade social, geográfica e de género no acesso ao ensino superior. Esta preocupação não implica necessariamente desmultiplicação de pólos. A dispersão de recursos, particularmente de recursos humanos (pessoal docente e de investigação) tem repercussões automáticas sobre a qualidade. A garantia de mobilidade dos estudantes e o uso de tecnologias de comunicação também garantem a equidade de acesso, sem o risco de dispersão de escassos recursos.
- g. Reforço contínuo de capacidades institucionais (em gestão, planeamento, avaliação do ensino superior e liderança) tendo em vista a pilotagem do processo, a necessidade ajustamentos permanentes e gestão de efeitos indesejados ou imprevistos.

8. Conclusão:

A complexidade crescente das sociedades e a ambição de desenvolvimento requerem capacidades humanas, técnicas e de liderança de nível superior. Não havendo geração espontânea de capacidades, o desafio de criação e diversificação da oferta de ensino superior apresenta-se-nos como exigência incontornável do desenvolvimento, da governação e da cidadania. Os múltiplos e complexos desafios de desenvolvimento e de governação só serão enfrentados com sucessos se os países dispuserem de quadros e dirigentes capacitados.

O consenso sobre a importância do ensino superior para o desenvolvimento de um país não garante, de per si, políticas e estratégias eficazes, eficientes, financiáveis, sustentáveis e alinhadas com as necessidades de desenvolvimento socioeconómico, político e cultural de um país ou de uma região.

¹⁴ A concorrência, como factor de (auto)regulação e de melhoria de qualidade da oferta, comporta limites acrescidos e efeitos perversos em pequenos mercados.

A adequação do ensino superior (qualidade, relevância e empregabilidade) constitui um desafio crítico para os países africanos. Mas ela não acontece só porque é recomendada, desejada ou veementemente asseverada. Tão pouco pode ser decretada. A adequação é uma construção gerencial e pedagógica laboriosa, eventualmente penosa, que exclui a improvisação ou o mimetismo desavisado.

A preocupação de sustentabilidade é também crítica, particularmente em contextos de insuficiência de recursos que caracteriza a situação de muitos países africanos. O processo de expansão deve, por conseguinte, ser gerido com rigor e as decisões tomadas de forma fundamentada.

A situação de desemprego ou de subemprego de diplomados do ensino superior, cria dinâmicas psicossociais intrincadas que a prazo poderão por em risco a estabilidade social e política dos países. Sobretudo num quadro de crescimento demográfico acelerado e de explosão da população juvenil, de concentração urbana e de dificuldades de acessos a serviços e bens públicos fundamentais – habitação, água, saneamento, saúde...

Correndo o risco de ser percebido como defensor da escola economicista e utilitária da educação, diria que os decisores e gestores subsistemas de ensino superior, devem ser movidos pelo objectivo central de fornecer competências e capacidades alinhadas com a demanda social – actual e futura.

Praia 23 de Novembro de 2017