

Os estudos de pós-graduação: importância estratégica e financiamento

O caso da Universidade de Cabo Verde

Paulino Lima Fortes, Doutor em Matemática

paulino.fortes@docente.unicv.edu.cv

Maria Adriana Sousa Carvalho, Doutora em Ciências da Educação, especialização em História da Educação

adriana.carvalho@docente.unicv.edu.cv

Resumo

No preâmbulo dos estatutos da Universidade de Cabo Verde¹, afirma-se que “através de programas de ensino, investigação e extensão, a Uni-CV contribuirá para a competitividade da economia cabo-verdiana, o progresso sustentável e a inclusão social e bem assim para o reforço da identidade cultural da nação, objectivos que deverão modelar todo o projecto científico e orgânico da instituição”.

No cumprimento deste desígnio, a Uni-CV, referencial de qualidade para o ensino superior no país, empreendeu uma nova abordagem da formação avançada articulada com a investigação e o desenvolvimento de uma nação que se prolonga além-fronteiras.

No presente artigo, os autores fundamentam a viragem conceptual da política de desenvolvimento da universidade assente na trilogia *formação, investigação e renovação sustentada*. Pretendem explicar as razões subjacentes à valorização dos estudos pós-graduados, da oferta formativa firmada na qualificação e mérito, bem como da paulatina internacionalização da universidade. Defendem que a Uni-CV deverá delinear uma agenda própria para a produção científica indexada às necessidades do país e menos dependente de parcerias e financiamentos externos.

Propõem, ainda, nesta comunicação lançar um debate sobre as modalidades de financiamento do ensino superior e, em particular, das pós-graduações: prática actual, (in)sustentabilidade, política do governo, cerceamento orçamental, estratégia de desenvolvimento da Uni-CV. Deste confronto emergirá, inevitavelmente, uma nova visão do investimento na educação superior e na ciência e outras opções e

¹ Decreto-Lei nº 53, de 21 Novembro.

oportunidades financeiras compatíveis com o projecto científico e orgânico estatutariamente consagrado.

Palavras-chave: pós-graduação, ensino superior, financiamento.

Abstract

In the Preamble of the Statutes of the University of Cape Verde, it is stated that "through programs of education, research and extension, the Uni-CV will contribute to the competitiveness of the Cape Verdean economy, sustainable development and social inclusion as well as to strengthening the cultural identity of the nation, goals that should shape the whole scientific and organic project of the institution."

In fulfilling this purpose, the Uni-CV, reference of quality for higher education in the country, launched a new advanced training approach combined with research and the premises of development of a nation that extends beyond borders.

In this article, the authors base the turning conceptual development policy based on the trilogy of university training, research and sustained renewal. Purport to explain the reasons behind the recovery of post-graduate studies, the training offer signed in qualification and merit, as well as the gradual internationalization of the university. Argue that the Uni-CV should outline its own agenda for scientific production indexed to the needs of the country and less dependent on external funding and partnerships.

They also pose this communication to launch a debate on the modalities of financing of higher education and, in particular, with postgraduates: current practice, (un)sustainability, government policy, fiscal retrenchment, development strategy of the Uni-CV. From this confrontation will emerge, inevitably, a new vision of investment in higher education and science and other options and financial opportunities compatible with the scientific project and organic statutorily enshrined.

Key words: post-graduate studies, higher education, financing.

Os estudos de pós-graduação: importância estratégica e financiamento

O caso da Universidade de Cabo Verde

Introdução

Cabo Verde terá descoberto há muito tempo aquilo que hoje se sabe ser o segredo do desenvolvimento consistente das nações: a educação. O esforço de investimento no sector educativo tem sido um dos maiores, tanto mais que tem que ser dividido com outros sectores como a saúde, a agricultura, as comunicações e o turismo, essenciais para garantir a vitalidade da economia. Dados constantes do Relatório do Estado do Sistema Educativo (MED, Dezembro 2011, p. 84) comprovam esta asserção, referindo que o peso das despesas correntes do Estado com a Educação (incluindo o ensino superior) “estabilizou-se entre 23% e 25% a partir de 2003”².

Segundo a Constituição da República de Cabo Verde, compete ao Estado a promoção da educação superior, tendo em conta as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico, bem como o fomento da investigação científica, fundamental e aplicada, preferencialmente em domínios que interessam ao desenvolvimento humano sustentável do País.

Ao criar, em 2006, a Universidade de Cabo Verde (Uni-CV), o Governo deu um grande e definitivo passo na via da consolidação de todo o sistema educativo, quer completando-o de forma sistematizada³, quer pelo papel de indutor da qualidade reservado à universidade pública, e ainda, de alguma forma, o de regulador do mesmo. A formação de profissionais e quadros para a condução dos diversos sectores produtivos, a produção de cidadãos com capacidade de intervenção a nível da utilização, da inovação e da criação de conhecimentos puros e aplicados, bem como homens e mulheres dotados de capacidade crítica para a governação das diversas esferas de comando do país, são tarefas da Universidade de Cabo Verde.

² A média das despesas correntes do Estado destinadas à Educação, no grupo dos países com PIB *per capita* entre 2000 e 6000 USD, é de 20,3% (RESEN, Dezembro 2011, p. 87).

³ A universidade veio a dar unidade de missão e consistência de actuação às instituições de ensino superior público que a antecederam e embasaram.

A Universidade de Cabo Verde “tem como missão constituir-se num referencial de qualidade para o ensino superior” (Estatutos⁴), o que implica um compromisso com as grandes causas da sociedade. “Deve, também, actualizar e transmitir o património científico e cultural das gerações anteriores, bem como ser agente de modernização do sistema educativo nacional, encontrando formas positivas de se articular e estimular os diferentes subsistemas de ensino do País”⁵. Nasceu sob o desígnio da universalidade e da internacionalização. Atendendo às especificidades de um Estado arquipelágico e de uma Nação com uma expressiva diáspora, e tendo em mira as exigências de qualidade e equidade a que está obrigada a Universidade Pública, é definida como uma universidade em rede⁶. No cumprimento deste desiderato, a Uni-CV integra associações de universidades, redes, consórcios e programas de mobilidade académica e de investigação internacionais.

Regime Jurídico das Instituições Superiores em Cabo Verde

A proliferação de instituições de ensino superior privadas e o desenvolvimento da universidade pública impuseram ao Governo um esforço de regulação que se traduziu, recentemente, na promulgação do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) – Decreto-Lei nº 20, de 19 de Julho de 2012 e do Regime Jurídico dos Graus e Diplomas do Ensino Superior – Decreto-Lei nº 22, de 7 de Agosto de 2012. Com a entrada em vigor destes diplomas, a Uni-CV é convocada a rever os seus estatutos e a adoptar um sistema idêntico ao vigente no Espaço Europeu do Ensino Superior⁷. Referimo-nos à adopção de um sistema assente em ciclos de estudos e ao estabelecimento de um sistema de créditos académicos transferíveis mas também acumuláveis, independentemente da instituição de ensino frequentada e do país de localização da mesma.

Esta opção do novo ordenamento ensino superior cabo-verdiano é indutora da mobilidade académica e da empregabilidade dos estudantes numa nação - como a cabo-

⁴ Preâmbulo do Decreto-lei nº 53, de 20/11/2006, alterado pelo Decreto-Lei nº 11/2009, de 20 de Abril.

⁵ Documento de Estratégia para a Instalação da Uni-CV, Dezembro de 2005.

⁶ Preâmbulo do Decreto-lei nº 53, de 20/11/2006.

⁷ Cf. Declaração conjunta dos Ministros da Educação europeus, assinada em Bolonha, 19 de Junho de 1999.

verdiana - que se prolonga além-fronteiras. Interpela-nos, ainda, para a competitividade e para o aumento dos padrões de qualidade do ensino superior.

Porém, esta revolução no sistema educativo cabo-verdiano – que julgamos ser, até ao momento, pouco perceptível – pressupõe um planeamento estratégico transversal às várias instâncias da governação, um debate com a comunidade académica e a sociedade em geral, maior rigor nas exigências para a instalação do ensino superior privado nacional ou estrangeiro, para além de fortes investimentos no ensino superior público. O ensino superior – no quando do novo RJIES – deixa de ser uma ocasião de formação para alguns. A missão da Universidade – na observância desta reconfiguração – transborda a formação segmentada e a dimensão local, passando a incidir em novos paradigmas e na universalidade: a aprendizagem ao longo da vida, a oferta de oportunidades iguais para uma educação de qualidade e a articulação educação – investigação – inovação num contexto de globalização académica.

A formação avançada e a investigação na agenda da Universidade de Cabo Verde

Neste contexto, a Uni-CV definiu metas e prioridades que preconizam a paridade entre a graduação e pós-graduação e o reforço da internacionalização. Estabeleceu um plano de curto prazo (biénio 2012-2013) com o propósito de

- Reforçar os estudos de pós-graduação;
- Associar os estudos pós-graduados a projectos de investigação;
- Continuar a criar condições para a formação dos seus professores, de modo a dotar o seu corpo docente de uma maioria significativa de doutores;
- Promover a integração dos professores em equipas de investigação nacionais e internacionais, em centros e núcleos de investigação;
- Orientar os resultados da investigação para o desenvolvimento sustentável do país;
- Potenciar a projecção exterior da universidade.

Num processo de auto-avaliação elementar, consideramos como factores potenciadores deste plano o número considerável de professores-investigadores⁸ e a inserção da Uni-

⁸ Para além das investigações decorrentes das dissertações de doutoramento ou pós-doutoramento, os professores desenvolvem projectos em colaboração com investigadores de outras universidades, no âmbito de programas internacionais (ex: Programas de Mobilidade no quadro do *Erasmus Mundus*;

CV em redes internacionais e o apoio solidário de instituições nacionais e estrangeiras, Destacamos o Programa *Erasmus Mundus*, o Programa de Cooperação Transnacional Madeira – Açores – Canárias e a Rede Unamuno (regiões ultraperiféricas da Europa), o Programa de Cooperação Interuniversitária com as Canárias e a Cooperação bi e multilateral através de protocolos de colaboração científica com dezenas de universidades. Registamos ainda o apoio sempre presente da Fundação Calouste Gulbenkian e da UNESCO, bem como os benefícios resultantes da adesão da Uni-CV ao FORGES, à AULP – Associação das Universidades de Língua Portuguesa, à AUF – Agência Universitária da Francofonia e, recentemente, à IAU – International Association of Universities. Identificámos com factores de risco, a persistência de ineficácia das actividades-recursos em relação aos objectivos-fim e as severas limitações financeiras que condicionam a inevitável captação de recursos humanos especializados e tecnológicos para o desenvolvimento dos programas de formação, investigação e desenvolvimento.

Neste contexto (des)favorável, a universidade foi interpelada a engendrar procedimentos ágeis e criativos de redimensionamento do binómio graduação/pós-graduação e da instalação natural da investigação na vida académica. Para o efeito foi definido um quadro de acção em torno dos seguintes eixos programáticos:

- Criação de uma nova cultura organizacional e institucional;
- Articulação da oferta formativa com as actividades de investigação;
- Reconhecimento das actividades de investigação e divulgação dos respectivos resultados na comunidade académica nacional e internacional;
- Reforço das colaborações com as parcerias internacionais existentes e alargamento sustentado do intercâmbio científico com outras universidades, de forma bilateral ou multilateral (redes).

A Universidade de Cabo Verde entre a missão, o “modelo” actual de financiamento e a sustentabilidade do projecto

Os Estatutos definem a Uni-CV como “um centro de criação, difusão e promoção da cultura, ciência e tecnologia, articulando o estudo e a investigação, de modo a potenciar

Programa de Cooperação Transnacional Madeira – Açores – Canárias, 2207/13; Programa Unamuno; Programas de Cooperação Interuniversitária, entre outros).

o desenvolvimento humano, como factor estratégico do desenvolvimento sustentável do país” (art. 3º, 1). Tal é a missão da universidade pública, que constitui o enquadramento matricial para a análise da questão dos financiamentos à mesma.

Efectivamente, todo o financiamento da Uni-CV deve ser considerado um investimento global no sector educativo, em particular no subsector do ensino superior no seu todo.

O actual modelo de financiamento da universidade não está definido formalmente⁹, embora se venha desenhando através da estabilização de alguns parâmetros e práticas, em particular no que concerne à contribuição do estado. O modelo adoptado tem permitido, até ao presente, o funcionamento da universidade sem rupturas, com a garantia dos investimentos básicos, sobretudo para suportar o aumento do número de alunos, a abertura de novos cursos e ainda a adaptação a novas tecnologias de ensino baseadas nas tecnologias de informação e comunicação. Mais de 50% das despesas de funcionamento é suportado pelos estudantes e outros utentes e uma parte significativa dos investimentos provém das parcerias bilaterais. A tendência esboçada a partir de 2012, inclusive, indicia uma inversão dos papéis entre Estado e parceiros no respeitante ao orçamento de investimentos.¹⁰

A missão da universidade não é estática. Aponta para dinâmicas cada vez mais aceleradas e diversificadas para que se atinjam e se consolidem padrões de qualidade minimamente consistentes com essa missão em constante evolução. O desenvolvimento do país exige quadros cada vez mais qualificados em conhecimentos e competências. As tecnologias de informação e comunicação levam a uma necessidade de aceleração da qualificação dos docentes em metodologias de ensino baseadas nessas tecnologias. A globalização obriga-nos a formar quadros com um nível internacional de empregabilidade e competitividade. O bom funcionamento das nossas redes e parcerias exige níveis elevados de internacionalização, ao nível de currículos, da actualização permanente de conhecimento, da especialização, da inovação metodológica e da

⁹ Em bom rigor não existe um modelo de financiamento da universidade pública, ao contrário daquilo que está previsto nos estatutos e aparece no estudo recente sobre o Ensino Superior em Cabo Verde encomendado ao Banco Mundial, que recomenda: “*Desenvolver uma fórmula de financiamento para maior racionalidade no financiamento da Uni-CV*”. A palavra “modelo” será aqui utilizada como aquilo para que tende a prática dos financiamentos, sua proveniência e sua utilização, desde 2006 até 2012.

¹⁰ As orientações para a previsão orçamental até 2016 vão no sentido de crescimento quase nulo. Em relação ao Orçamento de Funcionamento a recente centralização da sua gestão no Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação, concomitantemente com uma redução na ordem dos 70%, apontam para um recuo drástico da contribuição do Estado.

proficiência linguística. Enfim, a missão da universidade coloca-a em permanente tensão entre as fontes de financiamento disponíveis, por um lado, e a satisfação interna e externa, por outro. Na charneira dessa ambivalência estão a formação pós-graduada e a investigação.

O ensino pós-graduatedo tem exigências de qualidade, em alinhamento com os parâmetros de internacionalização, que o tornam muito caro. Por seu turno, a investigação envolve financiamentos muito exigentes, não apenas pela referida internacionalização, como pelo tempo/investigador que consome, pelos encargos que a mobilidade académica exige, pelos investimentos em equipamentos e consumíveis que requer.

Análise tónica do “modelo” actual de financiamento

A universidade pública de Cabo Verde tem funcionado desde 2008 com um modelo de financiamento, em duas modalidades: a directa, com pagamentos efectuados directamente à universidade; a indirecta, com a dotação de financiamento aos utentes da universidades, a saber, estudantes, docentes e organismos públicos. O financiamento tem as seguintes componentes: estado (directamente), estudantes (propinas), outros rendimentos próprios através da prestação de serviços a organismos públicos e privados e, finalmente, os parceiros.

O financiamento directo do estado efectua-se através dos orçamentos de funcionamento (OF) (41%) e de investimento (OI) (60%). O OF é suportado em 59% por receitas próprias da universidade, tendo esta duas componentes principais: as propinas dos estudantes (85%), taxas e prestação de serviços (15%). Cerca de 90% do OF destina-se ao pagamento de salários. O orçamento de investimento é financiado pela Universidade a 40% aproximadamente, composto pelas classes formação¹¹ e equipamentos¹² adquiridos através de parcerias com universidades e instituições nacionais e estrangeiras. O financiamento dos equipamentos é feito de forma directa e o de formação, de forma indirecta.

¹¹ Reforço de competências, incluindo a formação especializada de docentes através de subsídios e bolsas de estudo, a mobilidade de docentes para a transferência de competências pelos pares.

¹² Recursos didácticos e laboratoriais.

O financiamento indirecto do estado efectua-se através da concessão de bolsas de estudo e subsídios a estudantes e a docentes. As bolsas de estudo são concedidas, maioritariamente, a nível de graduação pela FICASE – Fundação Acção Social Escolar e as de pós-graduação pela DGESC – Direcção Geral do Ensino Superior e Ciência. Contudo há uma boa percentagem de alunos que beneficiam de bolsas e subsídios de Câmaras Municipais e Ministérios.¹³

O modelo actual de financiamento tem todas as suas componentes variáveis. Não permite planificar o funcionamento da universidade nem a curto nem a médio prazo. Por outro lado, a variabilidade dos parâmetros no provável cenário de redução da autonomia financeira, pode atingir níveis críticos, podendo-se por em causa a sustentabilidade da universidade, enquanto projecto definido pelos seus estatutos. No presente, estão confirmadas as seguintes tendências:

- Crescimento nulo ou negativo da contribuição directa do estado para o Orçamento de Investimentos no horizonte 2012-2016¹⁴;
- Redução drástica, com tendência à anulação, do OI¹⁵;
- Manutenção da pequena margem para o aumento das propinas dos cursos de graduação, com tendência ao não aumento no horizonte 2012-16¹⁶;
- Existência de alguma margem para o aumento das receitas provenientes das propinas dos estudantes dos cursos de pós-graduação;
- Continuação da retracção da economia mundial com consequências directas no financiamento pelos parceiros;
- Aumento, moderado a exponencial, dos efeitos da crise económica mundial na economia cabo-verdiana, com impacto directo na capacidade de as famílias custearem os estudos superiores.

¹³ Há uma percentagem residual de estudantes que são financiados por instituições privadas, com as quais a Uni-CV não mantém qualquer relação de parceria, pelo que aqueles são incluídos nos financiamentos directos pelos estudantes.

¹⁴ Para 2013 prevê-se crescimento negativo uma vez que, por decisão do Governo, a Uni-CV criou uma nova unidade orgânica, a Escola de Ciências Agrárias e Ambientais, mas a contribuição do Estado prevê-se igual às de 2012 e 2011.

¹⁵ A difusão do OI da Uni-CV no OI do MESCI – Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação coincidiu com uma redução drástica do montante afecto à universidade, como aconteceu em 2012 e está previsto para 2013.

¹⁶ Seguindo instruções do MESCI, não está previsto qualquer aumento para o ano 2013.

Em síntese, com excepção das propinas para os cursos de pós-graduação, os indicadores apontam claramente para um crescimento financeiro negativo ou nulo da Uni-CV nos próximos quatro anos. Ora, uma retracção global da universidade poderia significar uma perda de dinâmica, com efeitos graves no sistema educativo e em todo o sistema económico e social do país. Os efeitos internos poderiam ir até à implosão financeira, com a perda da sustentabilidade.

A continuação do funcionamento e crescimento sustentável da universidade passa por estratégias de balanceamento entre as fontes actuais, em retracção, com novas fontes de receita e novas formas de financiamento, em suma, por novos modelos de financiamento da universidade pública. Só um modelo equilibrado poderá ser consistente com a missão e a sua programada materialização através dos estudos pós graduados e da investigação.

Para um novo modelo de financiamento

Um novo e urgente modelo deve estribar-se no respeito pela autonomia financeira que a lei confere à universidade e pelas oportunidades financeiras geradas pela própria vida académica. Para o efeito propomos

- A liberalização do valor das propinas dos cursos de pós-graduações, considerando o custo real de cada curso¹⁷;
- O desenvolvimento de uma fórmula de financiamento, com base em critérios clara e objectivamente definidos e variáveis que potenciem a melhoria da qualidade e eficiência¹⁸;
- A elevação das receitas próprias com a criação e dinamização de um sector empresarializado na universidade direccionado para o aumento da oferta de bens e serviços;

¹⁷Presentemente, o montante das propinas cobradas numa turma de mestrado com quinze alunos (24.546 euros) não cobre as despesas de funcionamento de qualquer mestrado: 11.546 aulas + 27.272 deslocações e estadias, cálculo feito na base de um curso com 360 horas e cinco professores estrangeiros. É-se obrigado a aumentar o número de estudantes para vinte e cinco alunos, o que potencialmente piora a qualidade, dificulta as parcerias e inviabiliza a existência de orientadores para todas as teses. Mesmo assim não está garantida a cobertura de todas despesas, sobretudo para os cursos com maiores requisitos tecnológicos. A universidade é obrigada a procurar financiamentos complementares, para a deslocação de docentes de estrangeiros. Tal situação condiciona a abertura dos cursos a apenas àqueles que tiverem assegurado esses financiamentos, independentemente de haver alunos interessados ou da pertinência do curso para o país.

¹⁸ Recomendação do estudo já citado do Banco Mundial, Novembro 2011 (pág. 104).

- A diversificação das fontes de financiamento, com uma política de angariação junto a mecenas;
- A criação de mecanismos de financiamento independente, do tipo fundação;
- A implementação de um organismo independente de financiamento das pós-graduações e da investigação;
- A diversificação da cooperação, aumentando e efectivando o número de parceiros em zonas de economias emergentes.

Concluindo

A implementação de uma política de fomento da formação avançada articulada com a investigação, desenvolvimento e inovação na Uni-CV e no país tem relação com os investimentos e financiamentos possíveis. É imperativo que a Uni-CV possua uma agenda própria, alinhada com as necessidades do país, e menos dependente, como até ao presente, da iniciativa dos parceiros, do orçamento do estado e dos cada vez mais raros financiamentos externos disponíveis.

A participação de universidades estrangeiras nos estudos pós-graduados e nos projectos de investigação da Uni-CV é um imperativo de qualidade. Deverá ser feita a requerimento da Uni-CV ou em alianças interinstitucionais e pautada por requisitos de qualidade e pela garantia da recíproca transferência de conhecimentos e tecnologias, o que pressupõe recursos para uma cooperação científica com prestigiadas instituições de ensino superior.

As políticas públicas deverão valorizar o ensino superior público, no reconhecimento do papel da universidade na promoção do desenvolvimento e da qualificação de uma nova mão-de-obra, numa lógica de mercado mais competitiva e num sistema produtivo carente de inovação constante.

Este papel actuante da universidade pública requer a reforma do modelo de financiamento em vigor, no que respeita à investigação, educação e inovação. Dever-se-á enfatizar a angariação de fundos para a ciência, como resultado da interacção entre comunidades científicas, o governo, o tecido empresarial e a sociedade em geral.

Espera-se que a apresentação destas ideias soltas neste fórum contribua para uma nova visão do investimento na formação superior e na ciência e suscite oportunidades de investimento compatíveis com o projecto científico e orgânico da Uni-CV estatutariamente consagrado.

Referências bibliográficas:

A pós-graduação e a investigação na agenda da Universidade de Cabo Verde (Setembro 2012). Praia: Universidade de Cabo Verde.

Documento de Estratégia para a Instalação da Universidade de Cabo Verde (Dezembro 2005). Praia: Comissão Instaladora da Universidade de Cabo Verde.

Construindo o futuro: Como é que o ensino superior pode contribuir para a agenda de transformação económica e social de Cabo Verde (Novembro 2011). Praia: Documento do Banco Mundial.

Estatutos da Universidade de Cabo Verde. Decreto-Lei nº 11, de 20 de Abril de 2011. Boletim Oficial nº 16, de 20 de Abril de 2011.

Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior. Decreto-Lei nº 20, de 19 de Julho de 2012. Boletim Oficial nº 41, de 19 de Julho de 2012.

Regime Jurídico dos Graus e Diplomas do Ensino Superior. Decreto-Lei nº 22, de 7 de Agosto de 2012. Boletim Oficial nº 46, de 7 de Agosto de 2012.

Relatório do Estado do Sistema Educativo (Dezembro 2011). Praia: Ministério da Educação e Desporto.