

Ensino Superior Cabo-verdiano

O Financiamento vs Os Desafios de Construção de Fatores Críticos da Qualidade

Por Arnaldo Brito¹

arnaldo.brito@docente.unicv.edu.cv

Resumo

O ensino superior cabo-verdiano ganha a sua expressão, como subsistema educativo, a partir do ano 2000 e a primeira universidade pública data de 2006. Com apenas 717 alunos em 2001, no ano de 2013, os efetivos rondavam 13.071 estudantes (MESCI, 2014), representando um crescimento médio anual de cerca de 1000 efetivos. No entanto, desde essa altura, a tendência é para a diminuição. Neste artigo, propomos discutir a problemática do financiamento vs os desafios de “construção” de fatores de qualidade para o ensino superior cabo-verdiano. Os dados indicam que as despesas públicas para com o setor, como percentagem do PIB, têm-se situado entre 0,9% a 0,7%, do ano 2007 a 2014 (MESCI, 2015), quando, por exemplo, a taxa média a nível da OCDE, em 2014, era de 1,5% (OCDE, 2018). A contribuição do Estado para o funcionamento da única universidade pública de Cabo Verde tem reduzido de 48%, em 2007, para 32%, em 2015. Face a esse quadro, os fatores críticos para a construção da qualidade, como corpo docente, pesquisa, bolsas de estudo, bibliotecas, laboratórios, equipamentos informáticos ficam comprometidos e podem estar a afetar a qualidade do ensino superior cabo-verdiano.

Palavras-chave: Ensino Superior; Financiamento; Qualidade

¹ Arnaldo Brito é Professor Assistente Graduado na Universidade de Cabo Verde. Tem o curso de Magistério Primário, Licenciatura em História, Mestrado em Organização e Administração Escolar e Doutoramento em Administração e Política Educacional. Foi Diretor de escolas do ensino básico, ensino secundário e centro de formação profissional. Exerceu funções de Diretor-geral do ensino superior e Assessor do Ministro do Ensino Superior.

Introdução

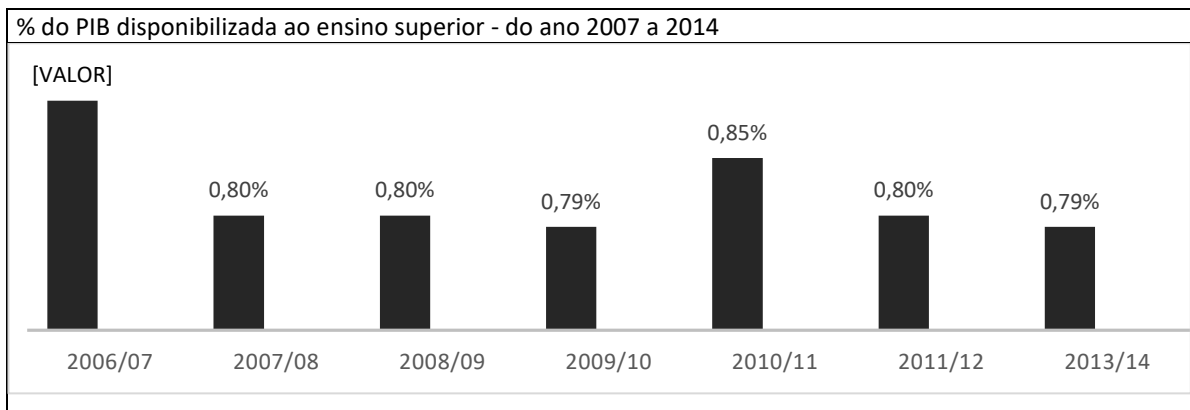
Na era atual em que nos encontramos, o conhecimento é considerado por muitos como o motor do desenvolvimento e o ensino superior é tido como o criador da nova riqueza das nações. Evidências demonstram que os países que mais investimentos públicos fazem no ensino superior, são aqueles que possuem o nível de desenvolvimento mais elevado. Todavia, o elevado custo do ensino superior, associado à sua grande procura, tem criado grandes dificuldades aos governos e a tendência internacional é para a diminuição no financiamento público (Cerdeira, 2009; Johnstone, 2013). Ainda assim, cerca de 90% do orçamento da maioria das universidades públicas provem de alocações do Estado, no quadro do compromisso em assegurar o acesso, a equidade, a qualidade e a sustentabilidade (Fielden, 2008). Em Cabo Verde, o financiamento do ensino superior se afigura como uma questão bastante preocupante. Tratando-se de um país de rendimento médio, com cerca de apenas 8% da sua população habilitada com o nível de educação pós-secundário e com uma taxa bruta de escolarização no ensino superior a rondar os 21%, os investimentos no ensino superior e na capacidade de produção do conhecimento constituem-se desafios importantes a serem considerados no quadro da promoção do desenvolvimento global país. Ao longo dos últimos anos, a parte da riqueza nacional (PIB) disponibilizada ao ensino superior tem variado entre 0,9% a 0,7%, quando a nível internacional o valor médio ronda a 1,5% do PIB. Cabo Verde dispõe de um parque formado por nove Instituições do Ensino Superior - IES (seis universidades e três institutos universitários), com apenas 12.622 alunos, em 2016. A única universidade pública (Uni-CV), nos últimos anos, vem recebendo do Estado pouco mais de 30% do montante global para o seu funcionamento e as IES privadas limitam-se a contar, indiretamente, com algumas bolsas que os seus alunos recebem. Do total dos alunos que recebem as bolsas do Estado para frequentar o ensino superior público ou privado, a média anual não ultrapassa a fasquia de 20%/ano. A maioria depende das famílias para pagar as propinas, mas estas, globalmente, o rendimento é baixo, considerando que o PIB per capita em Cabo Verde é de pouco mais de 3.000 U\$D (Banco Mundial, 2017). É neste quadro real de dificuldades financeiras que abordamos, neste artigo, as dificuldades que o país enfrenta em “contruir” os fatores críticos de qualidade do seu ensino superior, dificuldades essas que vêm ganhando

proporções que podem, por um lado, estar a pôr em causa a qualidade do ensino superior cabo-verdiano e, por outro, colocar sérios desafios à sua regulação.

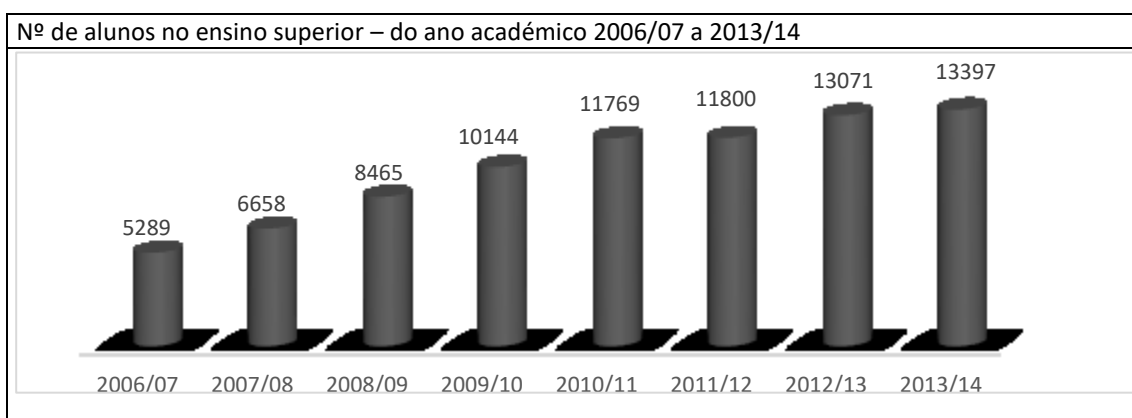
O financiamento do ensino superior em Cabo Verde

O fenómeno universal de valorização da educação e, em particular, do ensino superior também é vivido em Cabo Verde e com as suas implicações em termos de pressão sobre o Estado e as famílias para assegurar o seu financiamento (Brito, 2017). Cada vez mais, os sucessivos governos, as famílias, os jovens e a sociedade cabo-verdiana, no geral, vêm-se consciencializado da importância do ensino superior nos processos de desenvolvimento económico e mobilidade social (Brito, 2017). Esta constatação encontra os seus argumentos, tanto na evolução do número de estudantes, como na do número de instituições do ensino superior (IES) no arquipélago, nos últimos quinze anos. De apenas 717 estudantes, em 2001, o país passou a contar com 12622 efetivos, em 2016, e o parque de IES evoluiu-se, da presença precária de alguns institutos de ensino superior com capacidade para formar apenas a nível de bacharelato (curso superior não conferente do grau), para dez unidades académicas. No entanto, em 2018, o Instituto Universitário da Educação (uma unidade pública) foi integrado na Universidade de Cabo Verde (Uni-CV), passando o parque a constituir-se por nove IES, sendo oito privadas e uma pública. O elevado crescimento de efetivo estudantil fez com que, nesse período, a taxa bruta de escolarização de 1,7%, em 2001, passou para 21,7% em 2016, enquanto na África Subsariana, nesse mesmo período, essa taxa evoluiu-se de 4,7%, para 8,8% (UNESCO Institute for Statistic - UIS, 2016).

No entanto, à medida que a procura do ensino superior se aumenta, as dificuldades em assegurar o financiamento por parte do Estado, também, se aumentaram, como se depreende do gráfico seguinte que cobre, como exemplo, o espaço temporal de 2006 (ano da entrada em funcionamento da universidade Pública de Cabo Verde – Uni-CV), a 2014.



Com variações, de 2006 a 2014, a parte do PIB disponibilizada ao ensino superior diminuiu de 0,9% para 0,7%. Quando comparada a parte da riqueza nacional destinada ao ensino superior, com a evolução do número de alunos nesse subsistema educativo, os dados indicam que este tem aumentado de 5289, em 2006/2007, para 13397 efetivos, em 2013/2014, de acordo com o gráfico infra.



Os dois dados revelam que, à medida que a procura do ensino superior se aumenta, as dificuldades em assegurar o financiamento por parte do Estado, também, aumentam-se. Este quadro revelam que, se por um lado, os novos estudantes foram tendo maiores dificuldades no acesso às bolsas de estudo para financiarem as despesas das suas formações, por outro, aumentam também as dificuldades por parte do Estado em assegurar os investimentos públicos necessários para se recrutar e manter o pessoal, adquirir recursos educativos e instalações físicas indispensáveis para uma educação de qualidade. Olhando especificamente para a Universidade de Cabo

Verde, a única pública, o quadro é o mesmo, ou seja, o reflexo da tendência na diminuição do esforço público no domínio do ensino superior. Por exemplo, em 2010, a comparticipação direta do Estado para o seu funcionamento era de 43% e, em 2015, foi de apenas 32% (Banco Mundial, 2012).

O Financiamento Público e o Seu Reflexo nos Fatores Críticos de Qualidade no Ensino Superior

O financiamento público do ensino superior comporta duas dimensões: (i) o financiamento direto para o funcionamento da universidade e realização de investimentos; e (ii) financiamento dos estudantes, em forma de bolsas de estudo e apoios sociais para despesas estudantis (Dell, 2018). Atender as necessidades básicas, tanto para o funcionamento institucional como em relação aos alunos, de acordo com o referido autor, é o primeiro passo para o sucesso e garante da qualidade no ensino superior.

A redução da participação do Estado no financiamento do ensino superior pode, eventualmente, ser visto positivamente como um ganho na relação custo-benefício, mas ela pode ser visto negativamente como uma diminuição implícita na qualidade (Banco Mundial, 2012). Quando combinado com o crescente número de alunos, como o que aconteceu em Cabo Verde, uma redução nos recursos gastos por alunos pode levar a sérios problemas de qualidade, que podem ir desde as instalações físicas e equipamentos de diversas ordens, como bibliotecas, laboratórios, salas superlotadas, limitações de pessoal, salários baixos, etc. (Banco Mundial, 2010, citado por Banco Mundial, 2012), um conjunto de condições que enformam os fatores de qualidade.

Como referido, preferimos falar em fatores de qualidade e não da qualidade, uma vez que esta é uma questão complexa e de resposta difícil (Banco Mundial, 2012). A qualidade no ensino superior, até bem pouco tempo, era medida pela qualidade das condições referidas anteriormente, mas, cada vez mais, ênfase está sendo colocada nos resultados de aprendizagem, habilidades para a vida (Altbach & Hazelkorn, 2018).

No entanto, de acordo com os referidos autores, não existe um consenso sobre os procedimentos. Em 2011, a OCDE iniciou o desenvolvimento de um projeto de avaliação de resultados de aprendizagem no ensino superior (Assessment of Higher Education Learning Outcomes - AHELO), baseado na realização de uma prova comum a estudantes (Altbach & Hazelkorn, 2018). O objetivo, segundo os referidos autores, era o de contrariar a tendência internacional dos *rankings* que, geralmente, se baseiam sobretudo nos programas de investigação. O projeto foi experimentado, envolvendo 17 países, com o objetivo de medir a qualidade do ensino, mas o projeto foi tão controverso que foi suspenso (Altbach & Hazelkorn, 2018). Até agora, nenhuma ferramenta, à semelhança do que existe para avaliar os subsistemas educacionais básico e secundário, existe para avaliar o sucesso de aprendizagem no ensino superior e até que esse instrumento esteja pronto, os indicadores de qualidade do ensino superior continuarão a concentrar-se nos instrumentos e fatores educativos (Altbach & Hazelkorn, 2018).

Acredita-se que a qualidade do professor universitário seja, muitas vezes, fundamental na determinação da qualidade do ensino oferecido no ensino superior (Banco Mundial, 2012). Para autores como Nira, Rachel & Etty, (1999), um corpo docente devidamente qualificado terá maiores capacidades para refletir sobre a sua própria ação em relação aos alunos. Nessa perspetiva, “estará melhor preparado para estimular e incentivar os alunos para serem críticos, criativos, pensadores e com a capacidades de continuar a aprender depois de concluírem as suas formações universitárias” (Boyer, 1995, p. 24) Em Cabo Verde, de acordo com os dados do quadro infra, a percentagem do número de professores com o grau de doutoramento evoluiu de 6%, em 2008, para 15%, em 2016, o que significa que, nessa altura, 85% não possuía o grau de qualificação recomendável para funções docentes no ensino superior.

Professores com doutoramento vs nº total de Professores nas IES cabo-verdianas						
	2008		2011		2016	
	Geral	Doutor	Geral	Doutor	Geral	Doutor
	792	48	1259	175	1308	198
		6%		14%		15%

Fontes: Anuários Estatísticos 2007/08, 2010/11, 2015/2016 Ministério da Educação e Ministério do Ensino Superior

Esta situação contraria o que é defendido por especialistas e podem estar a pôr em causa a qualidade do ensino superior em Cabo Verde. Em 2012, num estudo desenvolvido pelo Banco Mundial sobre o ensino superior cabo-verdiano, esta questão do número de docentes habilitados com o grau de doutoramento foi refletida e considerada como sendo “bastante baixo e, provavelmente, inaceitável” (Banco Mundial, 2012, p. 56). De acordo com o referido estudo, os docentes com o grau de doutoramento servem, geralmente, de líderes académicos e quando são poucos expressivos numa instituição, um conjunto de funções críticas e próprias dos académicos sofrem e, conseqüentemente, com prejuízos para a qualidade do ensino. Nesta circunstância, “torna-se extramente difícil manter e muito menos melhorar a qualidade do ensino superior, sem antes fazer grandes investimentos no desenvolvimento académico do pessoal docente” (Banco Mundial, 2012, p. 56).

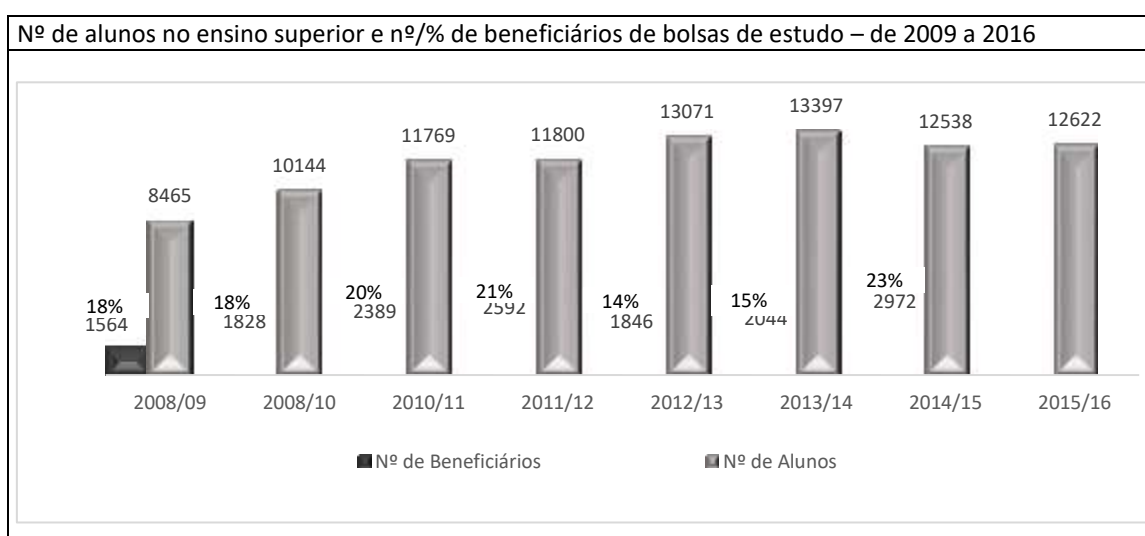
Se a aposta na qualificação dos docentes é um dos aspetos importantes, a natureza do vínculo laboral, ou seja, a segurança no emprego não é desprezível (Banco Mundial, 2000). Os docentes em regime de tempo parcial raramente conseguem preparar adequadamente as suas aulas, reunir-se com os estudantes, participar em eventos académicos da instituição, ou desenvolver investigação e, quando o número é elevado, toda a estratégia de capacitação institucional fica comprometida (Banco Mundial, 2012). Em Cabo Verde, por exemplo, no ano académico de 2013/2014, apenas 31,2%, do total do corpo docente, se encontrava a trabalhar em regime de tempo integral (Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação - MESCI, 2015). Como agravante, e por dificuldades financeiras, mesmo o reduzido número de corpo docente em regime de tempo integral, não há uma perspetiva de carreira que possa oferecer um avanço profissional e estimulante para os profissionais académicos do ensino superior em Cabo Verde. Esta constatação foi refletida pelo Banco Mundial em 2012, mas mantem-se e com reflexos bastante negativos para a promoção da qualidade do ensino superior.

Por outro lado, as instalações físicas e os recursos de aprendizagem são componentes educativos importantes que podem contribuir para melhorar a

qualidade do ensino superior (Altbach & Hazelkorn, 2018). Em Cabo Verde, a maior parte das instituições do ensino superior não dispõem de espaços adequadamente concebidos para o ensino superior. Esta situação contraria a própria disposição legal (O Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior), segundo a qual, para efeitos de acreditação e entrada em funcionamento, as instituições do ensino superior, de entre os requisitos gerais, devem dispor de instalações e recursos matérias apropriados, designadamente, espaços letivos, equipamentos, bibliotecas e laboratórios adequados (artigo 38º, do Decreto-Lei Nº 19/2012).

No cômputo geral, já em 2012, do estudo realizado pelo Banco Mundial concluiu-se que, face ao quadro geral de fatores impulsionadores de qualidade, existia um risco real de deterioração da qualidade do ensino superior nos anos que se seguia, em decorrência das contínuas pressões sociais e políticas para a expansão, a dificuldade em dispor de um corpo docente com qualificações adequadas (doutoramento), tudo por dificuldades no financiamento do setor.

Olhando para o quadro de financiamento das bolsas de estudos e apoios sociais, os dados têm oscilado numa taxa média de cobertura de 17,5%, do ano 2008 a 2015, como se ilustra no gráfico seguinte, não acompanhando a evolução crescente dos efetivos estudantil, pelo menos até 2014.



A taxa de cobertura com bolsas de estudo e apoios sociais, para além de ser baixa, tem o agravante de, há uns anos a esta parte, se limitar ao valor das propinas pagas pelos alunos. Quando considerado o valor do PIB per capita em Cabo Verde, no período de 2009 a 2016, este tem variado de 3.410 US\$ para 3.040 US\$ (Banco Mundial), o que ilustra o baixo poder económico das famílias cabo-verdianas para fazer face aos desafios dos custos do ensino superior. Nessas circunstâncias, é inevitável os incumprimentos por parte dos alunos no pagamento das propinas, uma situação que tem afetado sobremaneira o normal funcionamento das instituições do ensino superior (IES). De acordo com informações da Reitora da Universidade de Cabo Verde, no início do Ano Académico 2018/2019, as dívidas dos alunos para com a instituição rondam os 150.000.000\$00 cabo-verdianos (J. Nascimento [Reitora da Uni-CV], comunicação pessoal, 16 de outubro de 2018), Correspondente a 16.539.750 Euros. Perante todo este quadro, nem os alunos conseguem satisfazer as suas necessidades e compromissos estudantis e nem as IES tem condições para se adequarem, em termos de “fatores educativos” (Altbach & Hazelkorn, 2018), para realizarem um ensino superior de qualidade.

Conclusão

O ensino superior é indubitavelmente um importante instrumento de mobilidade social e promoção do desenvolvimento. A taxa média de população adulta com o nível de ensino superior em Cabo Verde, em 2016, era de 8,6% (Instituto Nacional de Estatística - INE, 2017), quando nos países da OCDE, a média é de 36% (Education at a Glance, 2018). Por outro lado, a taxa bruta de escolarização no ensino superior em Cabo Verde situa-se nos 21,7%, em 2016 (UIS, 2017). Embora seja significativa quando comparada com a média da África Subsariana, é ainda bastante baixa quando comparada, por exemplo, com a de Portugal que era de 50,2%, em 2015 (Pordata, 2018).

Olhando para o quadro de financiamento público do ensino superior cabo-verdiano, a situação é preocupante, na medida em que este vem se degradando quantitativamente de ano para ano e com reflexos negativos e mensuráveis na

estabilização do número de efetivos estudantis no ensino superior e com tendência para a sua diminuição. Se este é o lado tangível, a questão maior, e como consequência, poderá estar nos fatores críticos da construção da qualidade, designadamente, a qualificação do corpo docente, a estabilidade laboral destes e as demais condições objetivas para o desenvolvimento da docência, investigação e transferência do conhecimento numa academia.

O quadro se caracteriza por: (i) um elevado número de docentes sem a qualificação apropriada para a docência no ensino superior e sem a cultura académica, na medida em que muitos são oriundos do ensino básico e secundário; (ii) muitos docentes são contratados em regime de prestação de serviço e a tempo parcial, o que não vincula o professor à instituição, em termos de compromisso e assunção da sua contribuição para o desenvolvimento institucional e com o agravante de excessiva carga horária, no caso da Uni-CV; e turmas superlotadas nas privadas; um número significativo de alunos que frequentam o curso em condições de grandes precariedades financeiras, fazendo com que o endividamento e o abandono se afigurem como uma grande preocupação.

Nesse contexto, afigura-nos complicado “construir” os fatores críticos de qualidade para o ensino superior cabo-verdiano que, no entanto, para além da qualidade depara-se com o problema também de quantidade. Na era em que se considera o conhecimento como o motor do desenvolvimento e as universidades os criadores da nova riqueza das nações (Jacobs, 2018), em Cabo Verde, apenas cerca de 8% da sua população adulta está habilitada com o ensino superior e, dos alunos que concluem o ensino secundário (média de seis mil anos), somente uma média de 15% ingressam no ensino superior, mas com grandes dificuldades em pagar as suas propinas, por dificuldades económicas dos pais.

Referências

- Altbach, P. & Hazelkorn, E. (2018). *Can we measure education quality in global rankings?* Retirado de: <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20180814184535721>
- Banco Mundial (2000). *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas. Grupo Especial Sobre Educación Superior y Sociedad (2000)*. Retirado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/630041467998505995/pdf/2018210educaci1pais0en0desarrollo.pdf>.
- Banco Mundial. (2012) *Construindo o Futuro: como é que o Ensino superior pode contribuir para a Agenda de Transformação económica e Social de Cabo Verde – Um estudo do Banco Mundial*. Documento do Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2017). *PIB per capita de Cabo Verde*. Retirado de: https://www.google.cv/search?rlz=1C1CAFA_enCV687CV687&ei=shLkW8vbLcvQgAa6i6m4DA&q=pib+per+capita+de+cabo+verde&oq=pib+per+capita+de&gs_l=psy-ab.1.9.0l10.5000.5809.0.8220.3.3.0.0.0.182.362.0j2.2.0....0...1.1.64.psy-ab..1.2.362....0.ADdyveVuuYs.
- Boyer, E. (1995). *Scholarship reconsidered. Priorities of the professoriate*. Retirado de: <https://depts.washington.edu/gs630/Spring/Boyer.pdf>.
- Brito, A. (2017). *A governança universitária: Modelos e práticas. O caso da universidade de Cabo Verde*. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Cerdeira, L. (2009). *O financiamento do ensino superior Português*. Coimbra: Edições Almedina.
- Dell, S. (2018). *Meeting basic needs – A first step to student success*. Retirado de: <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20180622154430588>.
- Fielden, J. (2008). *Global trends in university governance*. Education. Working papers series. Nº 9. Banco Mundial. Retirado de:

[http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Global Trends University Governance webversion.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Global_Trends_University_Governance_webversion.pdf).

Instituto Nacional de Estatística (2017). *Dados Educação 2016*. INE. Retirado de: <http://ine.cv/quadros/dados-educacao-2016/>.

Jacobs, I. (2018). *Universities – The creators of the new wealth of nations*. Retirado de: <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20180821155236206>.

Johnstone, D. B. (2013). *Financing higher education: worldwide perspectives and Lessons*. Retirado de: <http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/>.

Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação. (2015). *Anuário estatístico 2014/2015*. Praia: MESCI.

Nira, H., Rachel, B., & Etty, S. (1999). *Expert university teachers: thinking, knowledge and practice. Regarding effective teaching behaviors*. Retirado de: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED430961.pdf>.

OCDE. (2018). *Education at a glance 2018. OCDE Indicators*. ECD Publishing, Paris. Retirado de: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>.

Pordata. (2018). *Taxa bruta de escolarização por nível de ensino*. Retirado de: <https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+bruta+de+escolariza%C3%A7%C3%A3o+por+n%C3%ADvel+de+ensino-434>.

UNESCO Institute for Statistics. (2017). *Educação: escolarização bruta por nível de ensino*. UIS. Retirado de: http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=EDULIT_DS&popupcustomise=true&lang=en#.

Universidade de Cabo Verde. (2016). *Relatório de Atividades da Uni-CV 2015*. Praia: Uni-CV.

Decreto-Lei Nº 17/2012, de 21 de Junho. Boletim Oficial nº 36/2012 – I Série. Praia. Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação.