

A REFORMA DOS ESTUDOS JURÍDICOS: EQUÍVOCOS E EXPECTATIVAS

Guilherme de Oliveira
*Presidente do Conselho Científico da Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra, Portugal*

I. A DECLARAÇÃO DE BOLONHA E OS SEUS DESENVOLVIMENTOS

1. Em 1999, os Ministros da Educação europeus assinaram a chamada Declaração de Bolonha, no sentido de constituírem as bases para uma Área Europeia de Ensino Superior.

De então para cá, realizaram-se novos encontros e foram publicadas novas declarações que iluminaram e reforçaram os propósitos iniciais: destaco a Agenda de Lisboa (2000), criando o projecto da Economia baseada no Conhecimento, e as reuniões de acompanhamento do Processo de Bolonha de Praga (2001), de Berlim (2003) e de Bergen (2005).

Este projecto de reforma do sistema educativo europeu pretende levar até ao ensino superior a ideia de harmonização que tem sido o próprio fundamento da construção europeia, e tem gerado o movimento de reforma dos estudos superiores mais profundo de que nos podemos lembrar.

2. O documento inicial – a chamada Declaração de Bolonha – continha um pequeno Preâmbulo e definia seis objectivos fundamentais:

- a) Adopção de um sistema de graus facilmente legível e comparável
- b) Adopção de um sistema fundamentalmente baseado em dois ciclos de estudos (graduação e pós-graduação)
- c) Estabelecimento de um sistema de créditos
- d) Promoção da mobilidade para estudantes, professores, investigadores e pessoal administrativo
- e) Promoção da cooperação europeia na garantia de qualidade
- f) Promoção da dimensão europeia do ensino

Conhecido vagamente este documento nos meios universitários, percebe-se que ele não tenha provocado uma reacção notável. De facto, os propósitos enunciados estavam longe de causar espanto ou apreensão.

O primeiro objectivo – adopção de um sistema de graus facilmente legível e comparável – nunca poderia ser muito diferente do que todos os países praticavam; afinal, todos os países conheciam as licenciaturas, mestrados e doutoramentos. Para além disto, só se conhecia o Bacharelato que caíra entretanto em desuso.

O segundo objectivo – a adopção de um sistema baseado em dois ciclos (graduação e pós-graduação) – poderia ter suscitado a pergunta se viria a ser banido o mestrado ou se o mestrado e o doutoramento caberiam dentro de um ciclo¹.

O terceiro objectivo – o estabelecimento de um sistema de créditos – não só já era conhecido em Portugal, como era fácil de organizar e parecia naturalmente recomendado pela mobilidade dos estudantes.

O quarto objectivo – a promoção da mobilidade – além de já ter entrado nos hábitos das Universidades através do Programa Erasmus, prometia não assumir proporções demasiadas por força da barreira linguística, que havia de servir de contenção para os fluxos de estudantes...

O último objectivo – o sexto – referia-se à promoção da dimensão europeia do ensino. Pretendia-se o conhecimento e a aproximação recíprocas, e a cooperação em projectos comuns. No campo do Direito, esta espécie de internacionalização foi sempre encarada com cepticismo por causa do carácter nacional dos sistemas jurídicos; mas a verdade é que já estava desenvolvido o direito comunitário e havia ainda outras tentativas de harmonização das ordens jurídicas que tornavam cada vez mais plausível um esforço de cooperação.

Estes objectivos (deixei propositadamente de lado o que veio enunciado em quinto lugar no texto da Declaração) não ofereciam, pois, motivos de excitação, ou sequer de um interesse significativo por parte das Faculdades de Direito. Com excepção do último, todos tinham um carácter formal – cumpriam-se em grande parte de um modo burocrático, através de uma reorganização simples do ensino – remodelação dos graus, atribuição de créditos, semestralização, recepção de alguns estudantes estrangeiros, etc.

Para além desta facilidade esperada – e sobretudo – estes objectivos eram totalmente compagináveis com o modelo de Faculdades que conhecemos: um

¹ A pergunta terá sido feita nos meios centrais do Processo de Bolonha, de tal modo que na reunião de ministros do ensino superior, em Berlim, em 2003, o propósito inicial de dois ciclos foi alargado para três; o terceiro ciclo será organizado em conjugação com a *promoção da investigação científica*. Cfr., adiante, o n.º 5.

modelo centrado na excelência da investigação individual dos docentes (destinada fundamentalmente à progressão nas carreiras), com escassas preocupações pedagógicas. O lema foi sempre: “o professor é um investigador que ensina”, sendo o ensino uma actividade relativamente secundária, no sentido em que é uma decorrência da investigação que não apresenta exigências específicas, dignas de nota; os alunos aprendem desde que tenham a oportunidade de ouvir aulas preleccionadas por investigadores competentes e desde que leiam os textos produzidos por eles.

Apenas o objectivo apresentado em quinto lugar – promoção da cooperação europeia para a garantia de qualidade – poderia ter causado alguma curiosidade, ou mesmo apreensão. Porém, estávamos em 1999, e a palavra “qualidade”, com o sentido com que era usada, parecia suficientemente enigmática para ser desprezada. Aliás, este objectivo foi definido do modo lacónico na própria Declaração de Bolonha²; e isto deve ter contribuído para que ele tenha passado despercebido. Adiante voltarei a este objectivo.

3. Dois anos depois, em Praga (2001), os Ministros responsáveis deram novos passos em frente para a construção da Área Europeia do Ensino Superior. Na verdade, pode dizer-se que acrescentaram quatro objectivos aos seis que a Declaração inicial formulava:

- g) Participação das instituições universitárias e dos estudantes
- h) Preocupação com a dimensão social do Processo
- i) Aprendizagem ao longo da vida
- j) Atractividade da Área Europeia do Ensino Superior

Além disto, tornaram mais claro o que se pretendia com a referência inicial à garantia de qualidade.

De novo, os dois primeiros aditamentos não despertaram o interesse da comunidade universitária portuguesa. Na verdade, a participação das instituições universitárias no desenvolvimento da reforma em curso era naturalíssima e nem carecia de afirmação; por outro lado, a participação dos estudantes que se acarinhava não era mais do que já se fazia há muito tempo, no sentido da educação dos jovens adultos para a cidadania e para um conhecimento preliminar do mercado de trabalho, por forma a facilitar a sua inserção iminente.

Por outro lado, a preocupação com a dimensão social era apenas uma manifestação corrente de justiça social, para garantir que os estudantes pudessem

2 “Promoção da cooperação europeia na garantia de qualidade, no sentido de desenvolver critérios e metodologias comparáveis”.

dispor de condições para uma progressão normal nos estudos, sem obstáculos resultantes da sua condição económica. Nada de novo para a comunidade universitária portuguesa, qualquer que seja hoje o grau de realização concreta desta preocupação.

O que se apresentava como realmente novo era a defesa da educação ao longo da vida, a insistência na promoção da garantia de qualidade, e a promoção da atractividade do espaço comum de ensino superior.

A defesa da educação ao longo da vida não suscitava dificuldades de entendimento em si mesma; com efeito, não era difícil admitir que um profissional tem de enfrentar novos problemas e precisa de estudar sempre, no mundo em que vivemos. Por outro lado, as Faculdades de Direito já estavam habituadas a um tipo de estudantes que começou a frequentá-las há quinze ou vinte anos: os estudantes de cursos de pós-graduação, profissionais estabelecidos que dedicavam as horas livres a obter conhecimentos novos e a actualizar a sua formação inicial. Pode dizer-se que, neste aspecto, o Processo de Bolonha começou, na Faculdade de Coimbra, quando os primeiros ex-alunos regressaram à Escola para estudar Direito Comunitário, pela mão do meu colega Lopes Porto, no princípio dos anos 80.

Julgo, porém, que este padrão da educação ao longo da vida ainda não foi completamente entendido por todos os universitários; e esta fraca compreensão tem alimentado as censuras que subsistem contra a redução do número de anos das licenciaturas que se está a realizar.

Quem acompanhou de perto a vida das Faculdades de Direito nos últimos trinta anos, sentiu o apelo para acrescentar disciplinas novas aos planos tradicionais, à medida que se iam revelando novas áreas do saber jurídico – o direito do urbanismo, o direito do ambiente, o direito médico, o direito da informática, o direito do consumo, etc.. A possível entrada nos planos parecia imperiosa para enriquecer a formação dos estudantes; mas apresentava um custo elevado, porque os cinco anos tradicionais já eram suficientemente pesados. Algumas destas novas áreas entraram nos currículos, outras não chegaram a caber neles.

Creio que a noção de “educação ao longo da vida” veio aliviar estes dilemas, porque obriga a fazer a distinção entre o que é formação básica, “de banda larga”, e o que é formação especializada. As licenciaturas podem agora “emagrecer”, retirando-se dos planos de estudos o que é formação especial e que foi introduzido “à força”; esses “enriquecimentos” podem agora ser fornecidos, com vantagem, em cursos de pós-graduação, quer conduzam a obtenção de grau quer sejam cursos apenas de especialização. O estudantes sairão para o mercado de trabalho mais cedo; mas são esperados de regresso às Escolas várias vezes, daí por diante. A formação jurídica não será de cinco anos; será de quatro inicialmente,

e será muito mais longa, de seguida.

É por isto que a pura e simples redução do tempo das licenciaturas não retrata fielmente o “Processo de Bolonha”; falar desta redução e omitir o regresso esperado dos profissionais à Escola, para as formações especializadas ao longo da vida, é contar só uma parte da história; é, como dizem os aficionados, ir à tourada e ver apenas o toureiro.

Resta-me mencionar a promoção da garantia de qualidade e da atractividade.

Para começar, são palavra enigmáticas, totalmente estranhas ao léxico universitário. A “boa qualidade” ou a “excelente qualidade” é uma característica tradicional dos docentes universitários e do seu trabalho. Recrutados pelas altas classificações que obtiveram, só se pode esperar o melhor nas suas investigações; e o ensino, como decorrência da excelente investigação, só pode partilhar das características dela; assim, a preocupação de promover a garantia de qualidade parece inútil, quando não ligeiramente ofensiva.

Este objectivo da Declaração de Bolonha ainda é, pois, mal compreendido. A prova mais recente desta incompreensão encontra-se no Relatório-Síntese Global, elaborado pela Comissão de Avaliação Externa dos Cursos de Direito, presidida por Gomes Canotilho, em 2004, p. 29: “Uma das conclusões a que chegou a Comissão foi a de a gestão de qualidade ser ainda um elemento estranho à vida da generalidade das instituições. Acontece mesmo que as duas grandes escolas clássicas – de Coimbra e de Lisboa – revelam alguma insensibilidade aos problemas da inovação organizatória e à definição de parâmetros norteadores da gestão de qualidade. Ora esta gestão é imprescindível para se articular a inovação/massificação, para se determinarem os custos de formação dos licenciados, para se conhecer a taxa de empregabilidade, para dar apoio à procura de emprego, para se promoverem projectos nacionais e internacionais. A modernização administrativa é uma das tarefas inadiáveis que além de exigir uma determinada cultura se perfila como uma dimensão imprescindível quando se trata de fazer uma avaliação externa segundo os parâmetros internacionais”.

E creio que não houve mudanças significativas nestes dois últimos anos.

No que respeita à promoção da atractividade do ensino superior europeu, é justo dizer que as Faculdades de Direito conhecem o poder da atracção, porque têm acolhido um número elevado de estudantes de África e, sobretudo, do Brasil. Com isto, têm satisfeito o objectivo de passar as fronteiras europeias e captar alunos do resto do mundo. Julgo, porém, que este bom resultado foi obtido sobretudo por força do capital histórico da colonização e da semelhança da língua; importa fazer esforços sistemáticos e dirigidos para alargar esta influência, sem descansar sobre as reminiscências do clássico estatuto metropolitano.

4. Estes dois objectivos mencionados em último lugar parecem ser os mais difíceis de atingir pela Universidade portuguesa em geral, e pelas Faculdades de Direito. Na verdade, eles supõem uma mudança importante da própria ideia tradicional da Universidade: supõem que as Universidades e as Faculdades de Direito assumam a condição de prestadoras de serviços e se organizem para desempenhar essa função. Por outras palavras, supõem que as Faculdades de Direito adoptem uma “cultura empresarial”, sem abandonarem os valores académicos que os documentos de Bolonha expressamente veneram.

Temos de reconhecer que esta mudança é enorme.

Em primeiro lugar, é necessário colocar o estudante no centro do sistema.

O estudante contemporâneo não é igual ao de há trinta anos. O estudante tradicional era um simples recolector de ensino; desprovido de exigências, limitava-se a recolher passivamente os frutos espontâneos do ensino – os rebentos que floresciam nas aulas ou os frutos pendentes dos manuais, tantas vezes de apresentação grosseira. Se o estudante não se esforçasse ou não conseguisse bons resultados, ninguém responsabilizaria a Escola, que se mantinha totalmente à margem do êxito académico dos seus alunos. Hoje, porém, o estudante é um consumidor e, nesta qualidade, tem um estatuto e uma tutela: embora continue a pagar pouco pelo serviço que recebe, sente que tem direito a ele e deseja ser servido de uma forma razoável; pelo menos, espera que os programas sejam cumpridos com rigor e quer poder dispor dos meios indispensáveis para aceder ao ensino. E mais: além de um consumidor, ele tende a ser um parceiro – pretende que as suas aspirações sejam escutadas, que valorizem as suas contribuições para o projecto escolar e que assumam uma quota da responsabilidade pela sua empregabilidade. O estudante consumidor/parceiro tem de ficar satisfeito.

Em segundo lugar, as Escolas precisam de se organizar melhor, para definir estratégias, objectivos e metas.

Mas Universidades são avessas à ideia de uma organização racional e produtiva.

As Escolas nunca precisaram de reflectir sobre a sua própria missão, nem se preocuparam em avaliar os seus resultados; a verdade é que a procura pelos estudantes esteve sempre garantida, na falta de alternativas de formação académica.

Além disto, o conjunto dos seus membros docentes são, por definição, os mais sabedores nas suas áreas e esta condição indiscutível dá-lhes o poder correspondente; ora, não é fácil organizar e dirigir indivíduos que têm o poder do conhecimento. Acresce que a função que lhes foi reservada foi a de perseguir,

ao longo da vida, investigações individuais, para o que dispunham de um tempo quase ilimitado; o que é a negação do desempenho de tarefas em vista de metas definidas por quaisquer dirigentes.

Diga-se ainda que os docentes, a quem se pede hoje que se integrem numa organização prestadora de serviços, foram recrutados segundo o critério exclusivo da competência académica, medida pela média final das classificações obtidas. Ora, esta competência diz pouco da sua aptidão para o serviço docente – do seu talento comunicativo, da sua inteligência emocional, da sua capacidade para trabalhar em equipa.

Por último, é natural que, dos dirigentes universitários impreparados nas técnicas elementares de gestão, não se possa esperar atitudes de liderança capazes de criar um ambiente de trabalho produtivo, de orientar as Escolas na concorrência por uma quota de mercado, e de acrescentar a atractividade interna e internacional das Universidades.

Em suma, não será fácil que as Escolas se organizem para prosseguir e garantir a “qualidade total”, isto é, para serem rentáveis e para minimizar os riscos de abandono escolar, as falhas ou demoras na preparação, e os insucessos na empregabilidade.

5. Refiro, em último lugar, um objectivo do “Processo de Bolonha” acrescentado na reunião de ministros de Berlim (2003) e reafirmado em Bergen (2005):

1) Promoção da investigação científica

Tendo em conta “a importância da investigação como parte integrante do ensino superior na Europa”, foi decidido acrescentar um 3.º ciclo aos dois primeiros que a Declaração inicial previa (graduação e pós-graduação). As universidades foram instadas a cooperar na realização de estudos de doutoramento e pós-doutoramento, a desenvolver estudos interdisciplinares; e as entidades financiadoras foram chamadas à sua responsabilidade para garantir o suporte económico desses programas. Foi expressamente afirmado, na reunião de Bergen (2005), que os esforços no sentido das reformas estruturais e do progresso no ensino não deviam enfraquecer a investigação e a inovação. Espera-se que se estabeleça uma ligação íntima entre a Área Europeia de Ensino Superior e a Área Europeia de Investigação – os “dois pilares da sociedade baseada no conhecimento”.

Estas proclamações devem ser capazes de sossegar aqueles que receiam qualquer desvalorização da investigação científica em favor das preocupações pedagógicas e da aprendizagem.

II. O QUE FIZEMOS NA FACULDADE DE DIREITO DE COIMBRA

a) Concluímos a adaptação dos planos de estudo ao figurino definido pelo Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março.

O 1.º ciclo vai corresponder a um duração tendencial de 8 semestres (4 anos), em vez dos 5 anos tradicionais. Espera-se dar formação sobre os instrumentos jurídicos básicos, indispensáveis para exercício profissional, expurgando os programas tradicionais dos temas especializados que devem ser remetidos para fases ulteriores da formação.

A aprovação neste 1.º ciclo dará acesso a qualquer profissão jurídica.

Lamentavelmente, neste 1.º ciclo, a relação docente/aluno é desfavorável para tentar desenvolver um ensino mais personalizado; e o número de salas de aula disponível também nos impede de chegar mais longe na execução dos propósitos de “Bolonha”.

O 2.º ciclo vai corresponder a uma duração de 3 semestres – dois ocupados com um “Curso especializado” e um dedicado à elaboração de uma Dissertação.

Prevê-se a organização de catorze “Cursos especializados”, compostos por 50% de disciplinas obrigatórias, 25% de disciplinas de opção escolhidas entre todas as que são preleccionadas na Faculdade e 25% de opção livre, que se traduza em trabalho de qualquer tipo, reconhecido pela Faculdade.

A Dissertação, com uma extensão limitada, deve incidir sobre a área a que pertencem as disciplinas obrigatórias frequentadas.

O 2.º ciclo diminuiu de extensão relativamente ao Mestrado anterior com o intuito, por um lado, de captar mais estudantes portugueses e, por outro lado, de promover a inscrição no futuro 3.º ciclo (Doutoramento).

Durante o ano de 2007 vamos definir a organização do 3.º ciclo. Teremos na devida conta a importância da investigação científica associada aos programas de doutoramento, segundo as afirmações de Berlim (2003) e Bergen (2005).

b) Continuaremos a realizar os cursos de pós-graduação não conducentes a grau académico, na linha do que vimos fazendo há vinte anos. Estes cursos anteciparam o esforço contemporâneo de “educação ao longo da vida” e fizeram passar pela Faculdade de Direito milhares de juristas que buscaram especializações e milhares de outros profissionais que sentiram a necessidade de estudos interdisciplinares.

c) Tomámos em consideração o Relatório da Comissão de Avaliação Externa, de 2004, e o Guião de Autoavaliação publicado em 2005, no sentido de retirar as devidas lições e de melhorar o funcionamento da Escola. O processo



de sensibilização para a qualidade é lento, mas já se iniciou.

III. EM CONCLUSÃO

O “Processo de Bolonha”, como o próprio nome indica, é um processo académico e não um acto administrativo de execução instantânea. Alguns dos seus aspectos já se vêm cumprindo há muitos anos – sobretudo a educação ao longo da vida; outros levarão tempo a atingir um grau de execução significativo.

No seu conjunto, os propósitos de “Bolonha” ajudarão as Faculdades de Direito portuguesas a melhorar os seus métodos e os seus resultados; e os estudantes que quiserem tornar-se mais profissionais terão a oportunidade de obter uma sólida formação de base e de voltar às Escolas para alargar a sua formação especializada.

A Faculdade de Direito de Coimbra estará na frente de todo este fascinante movimento reformador.