

A NOVA GOVERNAÇÃO PÚBLICA E A EDUCAÇÃO SUPERIOR EM PORTUGAL: ALGUNS EFEITOS

Luísa Cerdeira¹
Pedro Ribeiro Mucharreira²
Belmiro Gil Cabrito³

Resumo:

O presente artigo pretende debater a situação do ensino superior em Portugal em diversas dimensões, particularmente os efeitos da nova governação pública (NGP) na crescente precarização da profissão docente. Pese embora os significativos avanços no ensino superior nas últimas décadas, decorrentes do crescimento explosivo da procura é também de destacar alguns recuos que se têm vindo a sentir desde finais da década de 1980, nomeadamente a privatização do ensino superior público com o estabelecimento de propinas e a diminuição do financiamento público, a crescente precarização e envelhecimento da função docente, explicados em grande medida pela NGP.

Palavras-chave:

Ensino Superior. Financiamento. Nova Governação Pública. Profissão Docente. Precariedade.

NEW PUBLIC MANAGEMENT AND HIGHER EDUCATION IN PORTUGAL: SOME EFFECTS

Abstract:

This article aims to discuss the situation of higher education in Portugal in several dimensions, particularly the effects of the new public management (NPM) on the growing precariousness of the teaching profession. Despite the significant advances in higher education in recent decades, resulting from the explosive growth in demand, it is also worth highlighting some setbacks that have been felt since the late 1980s, namely the privatization of public higher education with the establishment of tuition and fees. the decrease in public funding, the growing precariousness and aging of the teaching function, explained to a large extent by the NPM.

Keywords:

Higher Education. Financing. New Public Management. Teacher Profession. Precariousness.

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y EDUCACIÓN SUPERIOR EN PORTUGAL: ALGUNOS EFECTOS

Resumen:

Este artículo tiene como objetivo discutir la situación de la educación superior en Portugal en varias dimensiones, particularmente los efectos de la nueva gestión pública (NGP) sobre la creciente precariedad de la profesión docente. A pesar de los importantes avances de la educación superior en las últimas décadas, producto del crecimiento explosivo de la demanda,

¹ Doutora em Educação. Universidade de Lisboa. E-mail: luisa.cerdeira@ie.ulisboa.pt

² Doutor em Educação. Universidade de Lisboa. E-mail: prmucharreira@ie.ulisboa.pt

³ Doutor em Educação. Universidade de Lisboa. E-mail: b.cabrito@ie.ulisboa.pt

también cabe destacar algunos retrocesos que se han sentido desde finales de los años ochenta, a saber, la privatización de la educación superior pública con el establecimiento de matrículas y tasas. la disminución de la financiación pública, la creciente precariedad y envejecimiento de la función docente, explicada en gran medida por el NGP.

Palabras clave:

Enseñanza superior. Financiación. Nueva Gobernanza Pública. Profesión Docente. Precariedad.

Introdução

A Nova Governação Pública (*New Public Management*) e a Educação Superior

Nas últimas décadas assiste-se, a nível global, a um processo sóciopolítico de crescimento e expansão da ideologia liberal apropriado por correntes radicais que desejam restringir o papel do Estado ao de simples espectador de crescimento do papel do capital e da iniciativa privada na economia e da exploração do trabalho. Partindo da fórmula “menos Estado, melhor Estado”, “Estado mínimo, melhor Estado”, etc., desenvolvem-se novas formas da relação entre o público e o privado, propostas organizativas capitalistas que, ultrapassando a mais simples formulação de neoliberalismo, disseminam uma agenda ultraliberal transnacional cujo objetivo imediato é o da substituição do Estado Social/Estado Providência por um Estado observador, deixando a regulação entre o capital e o trabalho para o mercado. É uma regulação altamente injusta pois nele se confrontam forças muito desiguais: o trabalho, com um poder negocial em crise desde os choques petrolíferos de 1973 e 1979 e um capital que aproveita o intenso desenvolvimento tecnológico que a investigação científica proporcionou com a consequente mudança de funções e desempenhos profissionais, para assumir claramente o seu poder negocial.

Assim, nas últimas décadas do século passado e no presente século assiste-se ao crescimento e radicalização do poder do capital, testemunhando a enorme influência da corrente neoliberal para minimizar a natureza social do Estado, nascido no pós-guerra, que assentava nos pilares da liberdade, justiça social e equidade, assistindo-se a alterações profundas do Estado Social (MYLES; QUADAGNO, 2002) de que são exemplo a concorrência entre países e governos que concedem benefícios fiscais como forma de atrair investimentos e de minimizar a dívida externa; a transferência radical do emprego da indústria para os serviços com a globalização e as TIC; a criação de um exército de desempregados da indústria e da agricultura e, mais recentemente, dos serviços entretanto “invadidos” pelas TIC, automação, robotização e inteligência artificial.

Este processo de radicalização que objetiva a substituição do Estado Social por um Estado observador, diríamos um Estado menos social e mais mercadorizado que delega as grandes funções sociais na iniciativa privada, que parceriza com os particulares num processo de assunção dos prejuízos no quadro das parcerias público privadas e que, em situações de crise, garante os lucros do capital, ao mesmo tempo que pratica políticas mínimas de apoio social ao trabalho.

Mantendo nos nossos dias, o Estado Português, a raiz social que ainda caracteriza a União Europeia (UE), é um facto que o processo de expansão e crescimento do país tem sido posto em causa como resultado das tensões que se manifestam na sociedade entre estratos e grupos sociais, entre o trabalho e o capital, em virtude da influência das novas formas de acumulação capitalista que, à escala global, elegem como inimigo o Estado Social e a coisa pública, em benefício da iniciativa privada e do capital.

No quadro desta conjuntura de ataque ao Estado do bem Estar, a dificuldade em responder a todas as solicitações sociais (MYLES; QUADAGNO, 2002), torna os Estados reféns da sua incapacidade de financiamento social levando-os a desinvestir nos domínios sociais, de que resulta a progressiva desagregação dos serviços públicos que identificam o Estado do bem-estar, tornando-se a sociedade permeável aos argumentos do capital que afirmam a falência do Estado Social como a consequência de ineficácia da gestão pública, geradora de desperdícios que alimenta funcionários ociosos e desinteressados. Políticamente representado pelos partidos desde o centro-direita à extrema-direita, o capital exige e promove alterações significativas na forma de governo da coisa pública no sentido de o Estado assumir uma gestão empresarial.

Neste sentido, a administração pública foi “invadida” pelas novas correntes de gestão do capital, genericamente designadas por Nova Governação Pública (NGP), correntes que são manifestações explícitas e violentas do ultraliberalismo que trazem para o domínio público e social expressões como clientes, gerencialismo, flexibilidade, eficácia, empregabilidade, produtividade, competitividade, competição, concorrência, rendibilidade, prestação de contas e que intermedeiam a definição e promoção de medidas de política nos domínios da saúde, da educação, da segurança social, da segurança e da justiça.

A NGP constitui-se, pois, numa forma de governação que assenta na supremacia do setor privado sobre o setor público pelo que este último deverá perseguir assente os valores exaltados pelo setor privado e utilizar as suas ferramentas de gestão (HOOD, 1991).

Vertida para a educação, e conforme Tilak (2006), a NGP propõe um processo de privatização da educação, nomeadamente do ensino superior, promovendo uma competição injusta entre as instituições públicas e privadas, em virtude de as instituições públicas estarem sujeitas a mais regras e que as leva a adotar mecanismos de gestão e de financiamento semelhantes aos das instituições privadas, nomeadamente o estabelecimento ou aumento de propinas e a precarização dos docentes, pondo em risco a própria qualidade da educação.

Outro efeito adverso da privatização e gerencialização do ensino superior público e do aparecimento e expansão do ensino superior privado é o que resulta de uma naturalização da ideia de que o ensino superior é um bem privado, cujos beneficiários são os estudantes e não a sociedade como um todo e que aproveita, particularmente, aos jovens oriundos dos estratos mais favorecidos da sociedade, como se da educação, particularmente a de nível superior, não resultasse em externalidades sociais decorrentes de uma população mais educada e que se repercutem em toda a sociedade, justificando a sua provisão pública (TILAK, 2006; BALL; YOUDELL, 2007; SANYAL; JOHNSTONE, 2011; MUCHARREIRA; CABRITO; CAPUCHA, 2019).

Um outro efeito visível da NGP ao nível da gestão das estruturas com impacto directo na docência é o desenvolvimento de práticas burocráticas e normalizadoras assentes num conjunto infundável de indicadores e instrumentos de medida como bases de dados, revisões anuais, relatórios, visitas de inspeção de qualidade, publicação de resultados escolares e revisão pelos pares, diminuindo os traços identitários de cada instituição em benefício de instituições que (re)produzem o pensamento único. Os professores encontram-se em contínuo escrutínio e julgamento através de avaliações quantitativas, comparações com os seus pares dentro e fora da sua instituição de ensino, de objetivos (in)cumpridos cujos resultados surgem expostos e dissecados em tabelas classificativas e *rankings*.

Para além disso, e como podemos perceber de Ball e Youdell (2007), as relações laborais alteram-se em benefício de condições laborais que assentam não na negociação coletiva a cargo dos sindicatos do setor mas na individualização crescente dessa relação que destrói solidariedades fundadas numa identidade profissional comum (BALL, 2004). A NGP promove a privatização da educação, a flexibilidade laboral, a redução dos custos, mesmo que isso se consiga com a contratação de professores com qualificações insuficientes, com impactos imediatos na qualificação dos docentes e na qualidade do trabalho e nas relações entre instituições, criando clivagens na Academia e introduzindo entre elas uma cultura de individualização, auto-interesse e afastamento das preocupações da sociedade em geral (BALL; YOUDELL, 2007).

A NGP constitui-se, assim, num novo paradigma de governança onde os valores da solidariedade, colaboração e prestação de serviço público são substituídos pelos da eficiência, eficácia, produtividade e competitividade e que o sistema educativo português também tem vindo a conhecer, como transparece da análise de alguns dos indicadores que caracterizam a forma como o sistema português de ensino superior tem evoluído nas últimas décadas, mormente desde o desenvolvimento do processo de democratização iniciado em 1974.

A NGP e a educação em Portugal

A explosão da educação em Portugal e a NGP

O ano de 1974 testemunhou uma viragem total na sociedade portuguesa, decorrente do processo de democratização do país e respetivas estruturas e que surgiu como condição necessária ao êxito da Revolução de Abril de 1974 e ao fim de uma ditadura de quase cinco décadas (CABRITO, 2016; CABRITO; CERDEIRA; MACHADO; PATROCÍNIO; MUCHARREIRA, 2019).

A democratização do país impactou todos os domínios da vida social, nomeadamente a educação. A procura de educação tornou-se explosiva em todos os níveis de ensino: a escolaridade básica tornou-se obrigatória (de 6, 9 e, atualmente, 12 anos) e o número de estudantes a cursar o ensino superior passou de pouco mais de 20000, no início da década de 60 do século passado, para os quase 400000 atuais.

Quadro 1: Evolução da procura de educação (nº de estudantes)

Anos	Total	Educação Pré-escolar	Ensino Básico			Ensino Secundário	Ensino Superior	
			Total	1º Ciclo	2º Ciclo			3º Ciclo
1961	1110264	6528	1066471	887235	78064	101172	13116	24149
1970	1407921	15153	1316279	935453	193912	186914	27028	49461
1980	1873559	80373	1538389	927852	305659	304878	169516	80919
1990	2160180	161629	1531114	715881	370607	444626	309568	157869
2000	2260745	228459	1240836	539943	276529	424364	417705	373745
2010	2406098	274387	1256462	479519	273248	503695	483982	383627
2015	2061813	264660	1041698	418145	238582	384971	393618	349658
2018	2006479	240231	987704	401476	220184	366044	401090	372753
2019	2003856	243719	970229	393793	218907	357529	399386	385247

Fonte: Elaborado por Cerdeira, Cabrito e Mucharreira (2019) - Dados obtidos em Pordata (2021).

O aumento vertiginoso da procura de ensino superior foi objeto de diversas medidas que permitissem responder àquela procura. Inicialmente, o país respondeu aumentando o número de vagas das universidades existentes – Universidades do Porto, de Coimbra, de Lisboa e Técnica de Lisboa e, depois, criando novas instituições de ensino superior, algumas das quais já pensadas e criadas juridicamente ainda antes da Revolução, dando corpo a mais 9 universidades (Universidades do Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Interior, Aveiro, Nova de Lisboa, Évora, Algarve, Madeira e Açores), um instituto universitário (ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa) e quinze institutos superiores politécnicos (nas capitais de distrito: Viana do Castelo, Bragança, Viseu, Braga, Porto, Coimbra, Leiria, Guarda, Castelo Branco, Tomar, Santarém, Lisboa, Setúbal, Portalegre e Beja).

Este avanço que, por si, só evidencia o papel que os governos democráticos do pós-25 de Abril atribuíam à educação superior para o desenvolvimento continua, já em si, o germe das mudanças radicais na forma de gestão da coisa pública que viriam a ocorrer, como a criação do ensino superior politécnico que correspondia a um ensino superior não universitário, com cursos de menor duração (de 3 anos, quando nas universidades era de 5 ou 6 anos) e de natureza profissionalizante, vocacionados para uma maior aproximação ao mercado de trabalho e que iriam ser frequentados preferencialmente pelos jovens oriundos dos estratos sociais mais desfavorecidos (operários, pequenos empresários, pequenos comerciantes, pequenos agricultores, franjas periféricas da classe média), como estudos posteriores vieram a provar (CABRITO, 2002; CERDEIRA, 2009; CABRITO, 2016; CERDEIRA; CABRITO, 2018). Este dualismo – ensino universitário *versus* ensino politécnico - viria a reproduzir a este nível de ensino as desigualdades sociais anteriormente desempenhadas pela escola, contrariando as expectativas de alavanca social desde sempre afetas ao ensino superior (BOURDIEU; PASSERON, 1964; BOURDIEU; PASSERON, 1970) e contribuir para a concorrência entre instituições, docentes e estudantes fragmentando o “mercado educativo” como está subjacente a NGP.

Esta oferta dual de ensino superior continha, em si própria e como referido anteriormente, este germe da desigualdade do trabalho concreto em benefício do trabalho abstrato, do trabalho manual em benefício do trabalho intelectual com que se depararam no mercado de trabalho os jovens saídos de uma universidade e de um instituto superior politécnico, característico de uma sociedade de classes. Progressivamente, a realidade deste subsistema de ensino mudou muito, atingindo, na última década, um estatuto social semelhante ao ensino superior universitário quer pela diversidade da oferta educativa e de

graus académicos quer pela condição social e económica da população escolar como a investigação tem vindo a demonstrar (CERDEIRA; CABRITO; 2014, 2018).

O financiamento do ensino superior e a NGP

Obviamente, esta oferta massiva de educação de nível superior só foi possível graças ao enorme esforço financeiro que sucessivos governos realizaram, seja na construção de infraestruturas, seja na formação de professores.

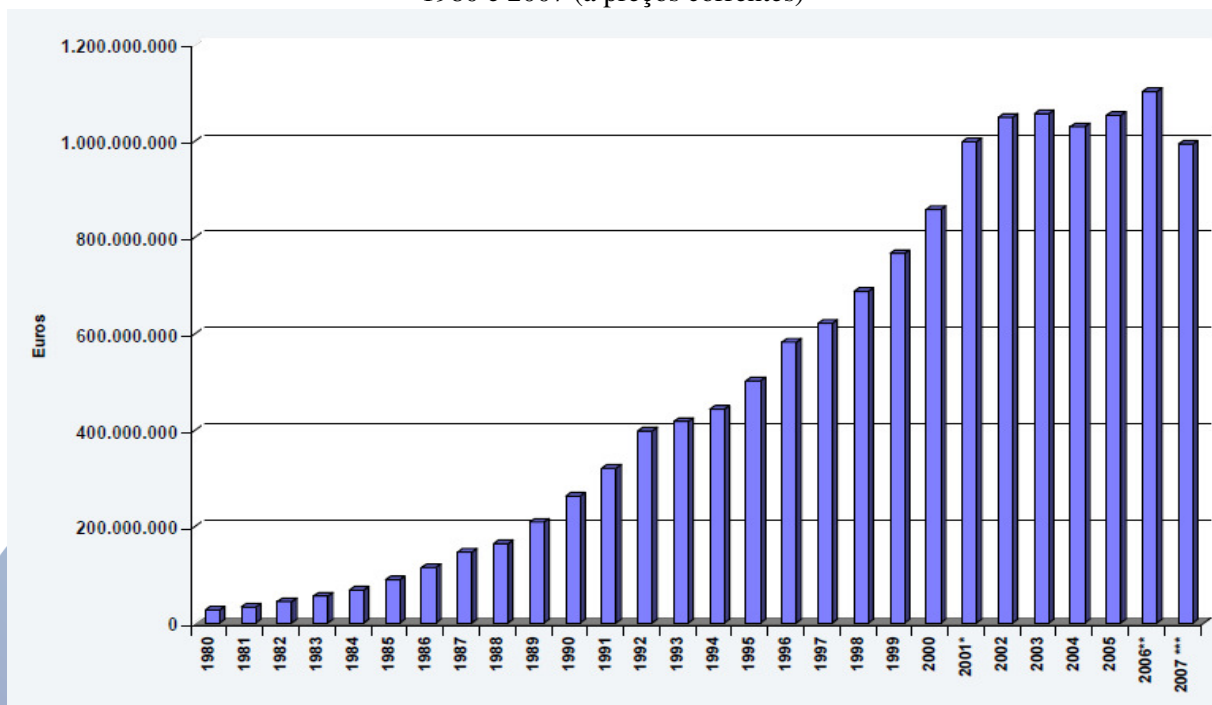
Durante mais de vinte anos houve um investimento massivo na construção de novos estabelecimentos, no equipamento de bibliotecas e laboratórios e na qualificação de professores. Vultuosos investimentos foram realizados o que foi possível graças ao apoio da UE através de programas de desenvolvimento como o PRODEP – Programa de Desenvolvimento Educativo em Portugal e que pretendiam contribuir para o desenvolvimento do país no sentido da sua aproximação à dos restantes países da UE (à data, apenas CEE, Comunidade Económica Europeia, organização onde Portugal entrou em 1986), facilitando a integração.

Entre 1980 e 2006 investiu-se perto de 1,8 mil milhões de euros, sendo esse investimento particularmente significativo nos anos de 1990 a 2000, década de intensa atividade infraestrutural durante a qual se investiu cerca de mil milhões de euros (cerca de 56% de todo o investimento aplicado entre 1980 e 2006 (CERDEIRA, 2009).

De igual modo, também se assiste a um enorme aumento do orçamento de funcionamento das instituições de ensino superior, em virtude do aumento do número de alunos e de aumento e revalorização dos salários de docentes e de investigadores, como pode observar-se no Gráfico 1.

Trata-se de um crescimento muito significativo, mesmo considerando que se trata de valores a preços correntes cuja comparação exigiria serem deflacionados.

Gráfico 1 – Evolução da Despesa do Orçamento de Funcionamento do Ensino Superior entre 1980 e 2007 (a preços correntes)



Fonte: Cerdeira (2009). O Financiamento do Ensino Superior em Portugal. A Partilha de Custos.

Nota: De 1980 a 1983 GEF; de 1984 a 1998 a DGESup – DSR; de 1999 a 2007 GGF/GPEARI.

* A partir de 2001 inclui as Escolas de Enfermagem que transitaram para o ME.;

** Em 2006 inclui a Escola Superior de Turismo e Hotelaria.

*** Em 2007 – Dotação Inscrita (o MCTES não dispõe ao momento do valor da despesa).

Todavia, a diminuição da participação europeia no financiamento da educação realocou o financiamento das instituições públicas de ensino superior ao Estado que foi, desde sempre, o seu principal financiador. Aliás, convém sublinhar que em finais da década de 1990, o peso relativo do Orçamento de Estado no financiamento do ensino superior público ascendia a cerca de 95% das receitas destas instituições.

A situação alterou-se com o surgimento de novas formas de financiamento das instituições públicas de ensino superior e que se enquadram nos princípios da NGP: em 1992 foram estabelecidas propinas (anualidades) atualizadas para a frequência do ensino superior público, a participação do Orçamento do Estado diminuiu de forma substantiva e a procura de receitas no mercado, cresceu e consolidou-se.

Quadro 2 – Origem das receitas das Instituições públicas de ensino superior, em percentagem

Anos	Orçamento do Estado	Propinas	Outras receitas
1995 *	95,0	nd	nd
2008	65,0	13,7	21,3
2009	68,7	14,3	17,0
2010	69,1	14,4	16,4
2011	60,6	16,3	23,1
2012	52,9	18,0	29,1
2013	55,6	16,6	27,8
2014	57,0	16,7	26,4
2015	55,2	17,0	27,9
2016	56,7	17,3	26,2
2017	58,4	17,8	23,7

⁽¹⁾ Não estão incluídos saldos de gerência

⁽²⁾ Em Julho de 2009, a Universidade do Porto, a Universidade de Aveiro e o ISCTE-IUL, passaram para o Regime Fundacional. De julho de 2009 a dezembro de 2011 estas instituições não integraram o perímetro das Administrações Públicas, pelo que não estão consideradas naquele período.

* Entre 1974 e 1992, o principal financiador das instituições públicas de ensino superior era o Estado. O valor das propinas era quase simbólico (6 euros por ano) e as receitas externas resumiam-se, na sua quase totalidade, a receitas oriundas de projectos de investigação ou a algum mecenato. A situação modifica-se a partir da actualização do valor das propinas que acompanhou o processo de desinvestimento do Estado no ensino superior.

Fonte de dados: IGeFE, IP, 2018

Fonte: PORDATA (2021).

Como se pode observar no Quadro 2, durante anos as instituições públicas de ensino superior eram financiadas sobretudo pelo Orçamento de Estado que contribuía, em 2008, com cerca de 65% e com uma tendência decrescente nos anos seguintes.

Todavia, as dificuldades financeiras por que o Estado Português passava, à semelhança do que ocorria em termos globais, levou a um desinvestimento do Estado neste setor, sendo as instituições de ensino superior obrigadas a procurar financiamentos externos. Tal procura concretizou-se, em primeiro lugar, no estabelecimento, em 1992, de propinas para

frequência do ensino superior público que atualmente ascendem a cerca de 20% do orçamento destas instituições.

Decorrente deste processo de privatização das instituições públicas de ensino superior, bem na senda do proposto pela NGP, estas instituições foram forçadas ainda a procurar externamente o resto dos recursos necessários à sua sobrevivência, nomeadamente através do mecenato, prestação de serviços, protocolos de investigação em parceria, produção de serviços para o mercado, etc., iniciando-se, em Portugal, uma política de partilha de custos/*cost sharing* (JOHNSTONE; MARCUCCI, 2010) que tem vindo a exigir uma procura cada vez mais forte de recursos no exterior do sistema educativo, por parte das instituições públicas de ensino superior.

A NGP e o pessoal docente

O esforço hercúleo do país para conseguir em poucas décadas colocar a sua educação ao nível da dos países mais desenvolvidos, fica bem expresso, também, no número de docentes que o sistema foi exigindo e que denota um crescimento intensíssimo no início que vai desacelerando à medida que a procura de educação superior estabiliza ou apresenta ritmos menores de crescimento.

O Quadro 3 mostra como o número de docentes aumentou de forma expressiva nas últimas décadas: aumentou cerca de 25 vezes entre 1961 e 2019, tendo todavia mantido um crescimento pouco significativo nos últimos 20 anos: crescimento na ordem dos 14%, entre 2001 e 2019, sendo de destacar que se observou uma diminuição do número de docentes no período da crise financeira que o país viveu a partir de 2008. Só a partir de 2015 se assiste a uma ligeira recuperação, tal como se verificou com a procura.

Quadro 3 – Número de Professores do Ensino Superior Público

Anos	N.º de Docentes	Anos	N.º de Docentes
1961	1113	2010	26410
1971	1507	2012	25528
1976	2259	2015	25142
1981	8658	2016	25699
1990	13199	2017	26579
2001	24296	2018	27279
2005	26214	2019	27700

Fonte: Elaborado por Cerdeira, Cabrito e Mucharreira (2019) – Dados obtidos em DGEEC (2021).

Este fraco crescimento que atualmente se percebe no nível de contratação docente é agravado, nas suas consequências no que respeita à qualidade do ensino, pelo facto de se assistir a uma relativa estagnação da carreira docente, à precariedade contratual a que os docentes se encontram sujeitos, ao estabelecimento de horários de trabalho de maior duração, às exigências produtivistas que se colocam aos docentes e ao envelhecimento desta classe profissional.

Observem-se os Quadros 4 e 5 que revelam a significativa diminuição do número de docentes titulares, docentes em lugares do quadro, em benefício do número de docentes em regime parcial, no ensino superior público.

Quadro 4 - Situação contratual dos docentes do ensino superior universitário público, em 2006/2007 e 2016/2017

Total Subsistema Universitário	2006/2007		2016/2017		Variação %
	Nº	%	Nº	%	
	14738	100	15914	100	+8.0
Dedicação exclusiva	9945	67.5	9131	57.4	-8.2
Tempo integral	1240	8.4	931	5.9	-24.9
Tempo parcial	3050	20.7	5153	32.4	+69.0
Outras situações a)	503	3.4	699	4.4	+39.0

Quadro 5 – Situação contratual dos docentes do ensino superior politécnico público, em 2006/2007 e 2016/2017

Total Subsistema Politécnico	2006/2007		2016/2017		Variação %
	Nº	%	Nº	%	
	10677	100.0	9785	100.0	-8.4
Dedicação exclusiva	5967	55.9	5108	52.2	-14.4
Tempo integral	899	8.4	482	4.9	-46.4
Tempo parcial	1910	17.9	4105	42.01	+114.9
Outras situações b)	1901	17.8	90	0.9	-95.3

Notas: (a) Colaboração, Comissão de Serviço, Cooperante, Regime Gracioso, Requisição, Outros

(b) Colaboração, Comissão de Serviço, Cooperante, Regime de Cooptação, Regime Gracioso, Requisição, Outros

Fonte: DGEEC (2018).

A análise dos valores dos Quadros 4 e 5 reflete bem em que medida a carreira docente no ensino superior público, seja universitário ou politécnico, tem vindo a precarizar-se.

Pela análise dos dados podemos verificar uma quebra importante do número de docentes em “Dedicação Exclusiva”, vínculo contratual mais forte e menos precarizado. De igual forma, os quadros também revelam a diminuição significativa do peso dos professores na situação de “Tempo Integral” (neste vínculo, o docente ganha apenas dois terços do que ganharia se o vínculo contratual fosse o de dedicação exclusiva) em ambos os tipos de ensino. Indubitavelmente, a perda de importância dos vínculos contratuais “Dedicação Exclusiva” e “Tempo Integral” relevam bem para uma profissão que se precariza e que o crescimento e o peso do vínculo contratual “Tempo Parcial” vem, apenas, corroborar. De facto, e não só no ensino superior politécnico, o crescimento do número de docentes a tempo parcial no período em análise é indicador suficiente do desenvolvimento explosivo de novas formas de contratualização no ensino superior português que se caracterizam pela precarização e instabilidade da profissão.

Destaque-se, também, o ritmo elevado de crescimento do número de docentes com o estatuto de “convitado” no total dos docentes do ensino superior público. Estes docentes são contratados a prazo, não pertencendo à carreira docente, com todos os inconvenientes que daí advêm.

Outro aspeto de retrocesso na educação superior muito importante tem a ver com a carreira e a distribuição pelas categorias da carreira universitária e politécnica. Na última década a generalidade dos docentes não teve possibilidade de evoluir na sua carreira, dada a situação financeira de asfixia que as instituições públicas viveram. Previa-se no enquadramento legal em vigor que o número de efetivos nas categorias de professor catedrático e associado deveria poder oscilar entre os 50 a 70% do total do corpo docente das Universidades e na carreira politécnica os professores coordenadores não excederem os 50% do total dos docentes. Contudo a situação que encontramos é bem diferente e mesmo dramática.

No ano de 2019/2020 no ensino universitário apenas se encontravam 7,4% de professores catedráticos e 13,8% de associados, num total que pouco ultrapassa os 20%, quando o valor destas duas categorias deveria não poder ser inferior a 50% do total dos docentes. Por sua vez no ensino politécnico apenas 7,5% dos docentes estão na categoria de coordenador, como se pode constatar pelos dados do Quadro 6:

Quadro 6 – Estrutura da Carreira Docente Universitária e Politécnica em 2012/2013, 2017/2018 e 2019/2020

UNIVERSITÁRIO	2012/13	%	2017/18	%	2019/20	%
Professor Catedrático	1141,4	9,3	1113,9	9,3	1234	7,4
Professor Associado	2030,9	16,5	2062,2	17,3	2319	13,8
Professor Auxiliar	6567,9	53,3	6940,0	58,2	8229	48,9
Assistente	1648,3	13,4	931,6	7,8	3285	19,5
Leitor	152,9	1,2	143,7	1,2	177	1,1
Monitor	52,6	0,4	36,9	0,3	155	0,9
Carreira de Investigação	302,8	2,5	188,4	1,6	668	4
Outras categorias *	425,6	3,5	506,6	4,2	734	4,4
Total	12322,4	100%	11923,3	100%	16801	100%
POLITÉCNICO	2012/13	%	2017/18	%	2019/20	%
Professor Coordenador Principal	18,0	0,2	30,0	0,4	36	0,3
Professor Coordenador	735,9	9,5	761,4	10,1	787	7,2
Professor Adjunto	3993,2	51,4	4808,5	64,1	6 071	55,7
Assistente	2806,2	36,1	1770,8	23,6	3 779	34,7
Monitor	22,2	0,3	17,4	0,2	47	0,4
Carreira de Investigação	2,0	0,0	1,0	0,0	5	0,1
Outras categorias *	193,6	2,5	112,3	1,5	174	1,6
Total	7771,1	100%	7501,4	100%	10899	100%

Notas: (1) Colaboração, Comissão de Serviço, Cooperante, Regime Gracioso, Requisição, Outros.

(2) Colaboração, Comissão de Serviço, Cooperante, Regime de Cooptação, Regime Gracioso, Requisição, Outros.

Fonte: Elaboração própria – Dados obtidos em DGEEC (2021).

A análise dos dados do Quadro 6 revela uma situação de total estagnação e de utilização dos docentes do ensino superior público na última década, sem qualquer reconhecimento pelo trabalho que tem vindo a ser por eles desenvolvido, quer na atividade pedagógica, quer científica, como pode concluir-se pelo facto de não ter havido a abertura de concursos de progressão que desse aos docentes possibilidade de progredir na carreira. Como facilmente se constata, a situação foi sendo continuamente agravada ao longo do período em análise, só ganhando peso relativo o recurso ao trabalho precário respeitante à de “Assistente”.

Ao mesmo tempo que a progressão na carreira foi inviabilizada, verificou-se um fechamento do acesso à docência, com a não abertura de lugares de ingresso, seja para novas vagas, seja para substituir os docentes que entram na aposentação. Em consequência, o envelhecimento progressivo do corpo docente tornou-se evidente e um fenómeno perigoso, seja para a qualidade de um ensino sem novos atores, seja para a própria população docente, à

qual não é possibilitado o seu rejuvenescimento nem o apoio para as exigências com que se confronta face a uma população escolar jovem e em crescimento. Observe-se o Quadro 7:

Quadro 7 - Evolução da estrutura etária dos docentes no Ensino Universitário e Politécnico Público: situação em 2006/07, 2016/17 e 2019/2020

	2006/07 (1)	%	2016/17 (2)	%	Var. % (1-2)	2019/20 (3)	%	Var. % (2-3)
UNIVERSITÁRIO	14738	100	15914	100	8,0%	16801	100	5,6%
< 30 anos	773	5,2	702	4,4	-9,2%	766	4,6	9,1%
30-39 anos	3929	26,7	2577	16,2	-34,4%	2 630	15,6	2,1%
40-49 anos	5306	36,0	4796	30,1	-9,6%	4 786	28,5	-0,2%
50-59 anos	3659	24,8	5394	33,9	47,4%	5 349	31,8	-0,8%
>= 60 anos	1071	7,3	2445	15,4	128,3%	3 270	19,5	33,7%
POLITÉCNICO	10677	100	9785	100	-8,4%	10899	100	11,4%
< 30 anos	1222	11,4	362	3,7	-70,4%	423	3,9	16,9%
30-39 anos	3801	35,6	2374	24,3	-37,5%	2 102	19,3	-11,5%
40-49 anos	3424	32,1	3650	37,3	6,6%	4 110	37,7	12,6%
50-59 anos	1845	17,3	2716	27,8	47,2%	3 122	28,6	15,0%
>= 60 anos	385	3,6	683	7,0	77,4%	1 142	10,5	67,2%

Fonte: Elaboração própria – Dados obtidos em DGEEC (2021).

A análise dos valores do Quadro 7 é bem elucidativa do envelhecimento da população docente no ensino superior público português, fazendo perigar uma carreira e uma profissão onde deve coexistir a maior experiência dos docentes “mais antigos” com a capacidade e vontade de aprendizagem dos “mais jovens” que deverão garantir a concretização da missão do ensino superior.

A NGP e a governança das instituições de ensino superior

Naturalmente, as mudanças no ensino superior público português nas últimas décadas não se circunscreveram ao domínio dos atores principais – estudantes e docentes -, chegaram também à própria governança das instituições.

De facto, a análise dos caminhos prosseguidos pelas medidas legislativas relativas à gestão destas instituições mostra-nos que também a própria estrutura de gestão das instituições de ensino superior se foi alterando. Em primeiro lugar, essas mudanças foram no sentido da criação e desenvolvimento da autonomia académica, científica, administrativa e financeira. Atente-se na Lei de Autonomia de 1988, Lei n.º 108/88 de 24 de setembro (PORTUGAL, 1988), que se focou principalmente na autonomia pedagógica e científica, mas introduzindo também alterações no financiamento e na gestão financeira das universidades, permitindo a maior liberdade na utilização dos recursos financeiros e flexibilizando a gestão do orçamento global nas novas universidades.

Ao mesmo tempo, assiste-se a mudanças nos órgãos de governo das IES, no sentido da sua democraticidade. Em cada faculdade/instituto superior, a nova estrutura de gestão passou a ser composta por 3 órgãos colegiais cujos membros eram eleitos pelos pares:

- O Conselho Diretivo, constituído por docentes e representantes dos alunos e do pessoal não docente, assumindo as funções executivas;
- O Conselho Pedagógico, com representantes de docentes e não docentes que superintendia as questões diretamente relacionadas com os estudantes;
- O Conselho Científico, constituído, apenas, por representantes dos docentes, analisava projetos de dissertação e de doutoramento, aprovava candidaturas à pós-graduação, tomava posição sobre a missão e objetivos da instituição, bem como sobre as questões académicas e científicas.

Ao nível da Universidade, a autoridade máxima continuou a ser a figura do Reitor, que passou a ser eleito pelos seus pares que constituíam a Assembleia da Universidade, o Senado, que tinha poder de decisão.

Todavia, com a publicação da Lei nº 62/2007, o RJIES – Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (PORTUGAL, 2007), a forma de governação das instituições públicas de ensino superior mudou de forma substancial, conduzindo a um défice democrático nestas instituições de acordo com a proposta da NGP e que resulta, nomeadamente de:

- ser criado um Conselho Geral, que tem por finalidade definir a missão da instituição; é constituído por membros da academia e por membros externos cooptados pelos primeiros e que, constituído como um colégio eleitoral, escolhe o reitor nas universidades e o presidente nos institutos superiores politécnicos;
- os anteriores órgãos de natureza colegial, como o Conselho Diretivo passaram a ser órgãos executivos de natureza uninominal e de nomeação.

Considerações finais

Desde meados do século passado que a gestão da “coisa pública” tem vindo a ser objeto de fortes críticas, fundando-se numa argumentação economicista que transforma em números e unidades de medida a satisfação das necessidades de natureza pública e a prestação de serviços públicos.

Essa argumentação, que foi buscar à economia e à gestão ideias e termos, assenta basicamente na premissa tantas vezes desmentida pela realidade, da falta de produtividade do

setor público e da falta de competência dos trabalhadores dos serviços públicos, seja dos serviços administrativos, de educação, de saúde, etc.

A NGP tem vindo, assim, a invadir o domínio público e a justificar medidas de políticas públicas que fragilizam os serviços públicos ao mesmo tempo que desresponsabilizam Estados e Governos no financiamento necessário para a sua prossecução desses serviços com qualidade e equidade. Esta ideologia neoliberal chegou, também, à educação, nomeadamente à educação de nível superior.

Neste âmbito, a influência da NGP tem alastrado aos mais variados campos e setores do domínio educativo e tomam forma e visibilidade seja nos estudantes, cada vez mais tratados como clientes e financiadores do sistema; nos docentes, com a fragilização da respetiva carreira e níveis de exigência laborais que atentam, mesmo, à sua integridade física; ou na instituição académica, seja porque põe em risco a sua sobrevivência, obrigando-a a procurar recursos financeiros no exterior, seja porque conduziu a alterações na própria governação das instituições, conducentes a situações que padecem de défice democrático.

Referências

- BALL, Stephen. Performatividade, privatização e pós-Estado do bem-estar. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, 2004.
- BALL, Stephen; YOUDELL, Deborah. **Hidden privatisation in public education**. Brussels: Education International, 2007.
- BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **Les héritiers**. Paris: Les Éditions Minuit, 1964.
- BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **La reproduction**. Paris: Les Éditions Minuit, 1970.
- CABRITO, Belmiro Gil. **Financiamento do Ensino Superior**. Lisboa: EDUCA, 2002.
- CABRITO, Belmiro Gil. A Educação em Portugal – Caminhos Recentes e Tendências Futuras. In SCAFF, Elisângela; FONSECA, Marília (org.). **Gestão e Planeamento da educação básica nos cenários nacional e internacional**. São Paulo: Mercado de Letras, p. 205-234, 2016.
- CABRITO, Belmiro Gil; CERDEIRA, Luísa; MACHADO, Maria de Lourdes; PATROCÍNIO, Tomás; MUCHARREIRA, Pedro Ribeiro. Higher Education in Portugal between 1995-2015 and possible futures. In: **INTED 2019 Proceedings – Exploring New Frontiers in Education**. Valencia: IATED Academy, p. 9906-9911, 2019.
- CERDEIRA, Luísa. **O Financiamento do Ensino Superior Português: a Partilha de Custos**. Coimbra: Almedina, 2009.
- CERDEIRA, Luísa; CABRITO, Belmiro Gil. **Custos dos Estudantes do Ensino Superior Português: Relatório CESTES**. Lisboa: EDUCA, 2014.

CERDEIRA, Luísa; CABRITO, Belmiro Gil. **Custos dos Estudantes do Ensino Superior Português. Relatório CESTES 2 (2015-2016)**. Lisboa: EDUCA, 2018.

CERDEIRA, Luísa; CABRITO, Belmiro Gil; MUCHARREIRA, Pedro Ribeiro. O crescimento do Ensino Superior no Portugal democrático: evolução da pós-graduação e da produção científica. **Eccos – Revista Científica**, n. 51, p. 1-24, 2019.

DGEEC. **Perfil do Docente 2016/2017 - Estatísticas dos Recursos Humanos do Ensino Superior**. Lisboa: Ministério da Educação, 2018.

DGEEC. **Perfil do Docente 2019/2020 - Estatísticas dos Recursos Humanos do Ensino Superior**. Lisboa: Ministério da Educação, 2021.

HOOD, Christopher. A Public Management for All Seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

JOHNSTONE, Bruce; MARCUCCI, Pamela. **Financing higher education worldwide. Who pays? Who should pay?** Baltimore: The John Hopkins University Press, 2010.

MUCHARREIRA, Pedro Ribeiro; CABRITO, Belmiro Gil; CAPUCHA, Luís. Net costs of class-size reduction: the Portuguese case. **Cadernos de Pesquisa**, v. 49, n. 172, p. 164-181, 2019.

MYLES, John; QUADAGNO, Jill. Political theories of the welfare state. **Social service review**, v. 76, n. 1, p. 34-57, 2002.

PORDATA. **Estatísticas de Portugal – Base de Dados de Portugal Contemporâneo**. Disponível em: <https://www.pordata.pt/Portugal>. Acesso em: 25 fev. 2021.

PORTUGAL. **Diário da República – Lei n.º 108/88 de 24 de setembro**. 1988.

PORTUGAL. **Diário da República – Lei n.º 62/2007 de 10 de setembro**. 2007.

SANYAL, Bikas; JOHNSTONE, Bruce. International trends in the public and private financing of higher education. **Prospects**, n. 41, p. 157-175, 2011.

TILAK, Jandhyala. Private higher education: Philanthropy to profits. In: Higher education in the world 2006: **The financing of universities** (p. 113–121). Barcelona: Global University Network for Innovation and Palgrave Macmillan, 2006.