

O Ensino Superior Público em Portugal: financiamento, privatização e precariedade

Belmiro Cabrito

Instituto de Educação, Universidade de Lisboa, Lisboa – Portugal

Luísa Cerdeira

Instituto de Educação, Universidade de Lisboa, Lisboa – Portugal

Pedro Ribeiro Mucharreira

Instituto de Educação, Universidade de Lisboa, Lisboa – Portugal

Resumo

No presente artigo, os autores refletem sobre o subfinanciamento crónico do ensino superior público em Portugal e alguns dos seus efeitos na privatização deste segmento educativo e na crescente precarização da profissão docente. Num contexto de significativos avanços no ensino superior nas últimas décadas, cujos números de matriculados confirmam, destacam-se alguns recuos observáveis desde finais da década de 1980, nomeadamente a reimplantação de uma política de propinas (taxas de frequência) e a diminuição brutal do financiamento do Estado no ensino superior público a par da crescente precarização e envelhecimento da função docente, recuos que se assentam, em grande medida, nas novas políticas neoliberais de gestão da ‘coisa pública’.

Palavras-chave: **Ensino Superior. Financiamento. Nova Governação Pública. Profissão Docente. Precariedade.**

Public Higher Education in Portugal: financing, privatization and precariousness

Abstract

In this article, the authors reflect on the chronic underfunding of public higher education in Portugal and some of its effects on the privatization of this educational segment and on the growing precariousness of the teaching profession. In a context of significant advances in higher education in recent decades, whose numbers of enrollments confirm, there are some observable setbacks since the late 1980s, namely the re-implementation of a tuition fee policy (attendance rates) and the brutal decrease in funding of the State in public higher education alongside the growing precariousness and aging of the teaching function, setbacks that are based, to a large extent, on the new neoliberal management policies of the ‘public thing’.

Keywords: **Higher Education. Financing. New Public Management. Teacher Profession. Precariousness.**

La Enseñanza Superior Pública en Portugal: financiación, privatización y precariedad

Resumen

En este artículo los autores reflexionan sobre la falta de financiación crónica de la educación superior pública en Portugal y algunos de sus efectos sobre la privatización de este segmento y sobre la creciente precariedad de la profesión docente. En un contexto de avances significativos de la enseñanza superior en las últimas décadas, confirmados por las cifras de matriculación, se destacan algunos retrocesos observados desde finales de los años ochenta, a saber, la reimplantación de una política de sobornos (tasas de frecuencia) y la brutal disminución de la financiación estatal en la enseñanza superior pública, junto con la creciente precarización y envejecimiento de la profesión docente, retrocesos que se fundamentan en gran medida en las nuevas políticas neoliberales de gestión de los 'asuntos públicos'.

Palabras-clave: **Enseñanza Superior. Financiación. Nueva Gobernanza Pública. Profesión Docente. Precariedad.**

Introdução: solidariedade, colaboração, serviço público versus eficiência, eficácia, produtividade, competitividade

O crescimento e expansão da ideologia neo-liberal que sustenta o capitalismo atual é uma realidade sócio-política que tem vindo a atingir países e continentes. Na América Latina, no Continente Africano, na Ásia, Austrália ou Europa, as medidas de contenção do papel social do Estado, num quadro propagandístico das virtualidades de um "estado mínimo" que se caracterizam em "menos estado, melhor estado", assiste-se desde finais do século passado à exortação da diminuição do papel do Estado na construção da equidade e justiça social, em nome da liberdade de escolha e do papel regulador do mercado. No quadro deste processo sociopolítico de crescimento e expansão de ideologias ultraliberais apropriadas por correntes radicais que restringem o papel do Estado ao de simples espectador e promotor da iniciativa privada em todos os domínios da vida social, desenvolvem-se novas formas da relação entre o público e o privado que corroem o papel social do Estado e as experiências conducentes a políticas sociais mais justas e equitativas, como as do Estado Social/Estado Providência e, paralelamente, implementam um Estado observador que deixa para o mercado o papel de regulação das relações entre o capital e o trabalho, num jogo regulador altamente injusto resultante de adversários com forças muito desiguais em benefício do poder negocial do capital, poder aliás bastante aumentado desde a crise do petróleo de 1973 e 1979 e incrementado com o intenso desenvolvimento científico e tecnológico das últimas décadas que "deixa para trás" uma boa parte da força de trabalho.

A análise da vida social e política de governos, populações e mercado das últimas décadas testemunha bem o crescimento do poder do capital e das correntes ideológicas neoliberais que têm vindo a minar e a alterar a natureza social do Estado assente nos pilares da liberdade, justiça social e equidade (MYLES; QUADAGNO, 2002) concretizando-se em situações de concorrência entre países e governos, na construção de paraísos fiscais, na deslocalização da indústria do centro para as diferentes periferias, na transferência radical do

emprego da indústria para os serviços, no desemprego qualificado em benefício de processos de automação, robotização e inteligência artificial.

Este processo de implementação, expansão e radicalização de substituição do Estado Social por um Estado observador, menos social, menos interventor, mais mercadorizado, que delega funções sociais à iniciativa privada, que negocia parcerias lucrativas para o capital e pratica políticas mínimas de apoio social ao trabalho e aos cidadãos atinge a totalidade da vida social à escala global, elegendo como inimigo o Estado Social e a coisa pública, em benefício da iniciativa privada e do capital.

Nesta conjuntura de ataque ao Estado Social, as dificuldades dos governos em responderem a todas as solicitações sociais torna-os reféns da sua incapacidade financeira de a tudo responderem, levando-os a desistir das suas funções de garante de equidade e justiça social e a permitir a progressiva desagregação dos serviços públicos, que aproveita àqueles que o corroem e aproveitam para afirmar a ineficiência e ineficácia da gestão pública e reafirmar as vantagens da gestão privada da coisa pública e regulação, pelo mercado da definição de “o que produzir”, “como produzir” e “como distribuir e repartir” (MYLES; QUADAGNO, 2002), promover alterações significativas na forma de governo da coisa pública no sentido de o Estado assumir uma gestão empresarial e utilizar as suas ferramentas de gestão (HOOD, 1991).

Em consequência, novas correntes de gestão designadas globalmente por Nova Governação Pública (NGP), que vieram incorporar no discurso público e social expressões emprestadas da Economia como clientes, gerencialismo, flexibilidade, eficácia, empregabilidade, produtividade, competitividade, competição, concorrência, rendibilidade, prestação de contas invadiram a administração pública nos diversos domínios de atuação como a saúde, a educação, a segurança social, a segurança ou a justiça.

No domínio da educação, e conforme Tilak (2006), assiste-se, em consequência, a um processo de privatização da educação, nomeadamente do ensino superior, que se caracteriza pelo subfinanciamento público das instituições e a concretização de mecanismos de gestão semelhantes às do mundo empresarial, pelo estabelecimento ou aumento de propinas (taxas de frequência/anualidades) e a imposição de novas formas contratuais que fomentam a fragilização negocial da classe docente e sua precarização.

Assim, e como referem Ball e Youdell (2007), as relações laborais alteram-se negligenciando a negociação coletiva a cargo dos sindicatos do setor em benefício de uma negociação assente na individualização dessa relação (BALL, 2004) e que promove a flexibilidade laboral e a redução dos custos nomeadamente através da contratação de professores com qualificações insuficientes e na degradação das condições de trabalho, criando fraturas na Academia que vê desenvolver-se uma cultura de individualização, concorrencial, competitiva e de autointeresse substituindo uma cultura de solidariedade académica e institucional e de prestação de serviços à sociedade (BALL; YOUDELL, 2007).

Por outro lado, desenvolvem-se ao nível da gestão, práticas burocráticas e normalizadoras assentes em numerosos indicadores e instrumentos de medida encontrando-se os docentes em contínuo escrutínio e julgamento através de avaliações quantitativas e de comparações com os pares, diminuindo os traços identitários de cada instituição em benefício da reprodução de um pensamento único.

Simultaneamente, naturaliza-se a ideia de que o ensino superior é um bem privado e fomenta-se o desenvolvimento do ensino superior privado e a participação ativa dos estudantes no financiamento do setor, como se as externalidades sociais positivas da educação e que se repercutem em toda a sociedade não justificasse a sua provisão pública (TILAK, 2006; BALL; YOUDELL, 2007; SANYAL; JOHNSTONE, 2011; MUCHARREIRA; CABRITO; CAPUCHA, 2019a; MUCHARREIRA; CABRITO; CAPUCHA, 2019b).

A nova ideologia neoliberal que, no domínio público, engendrou novas formas privatizantes da “coisa pública” concretizadas no que se convencionou designar de Nova Gestão Pública – NGP, tem vindo a impactar fortemente na solidariedade, colaboração e prestação de serviço público com objetivos de equidade e de justiça social do Estado Social, originando novas formas de governança que assentam nos valores da eficiência, eficácia, produtividade e competitividade, também se revela no sistema educativo português.

Educação superior em Portugal: explosão, financiamento e privatização

Falar de educação em Portugal é falar num “antes” e num “depois”, sendo o marco a Revolução Democrática do 25 de abril de 1974.

Ao fim de uma ditadura de quase cinco décadas, Portugal viveu uma Revolução que veio reintroduzir a democracia no país (CABRITO, 2016; CABRITO; CERDEIRA; MACHADO; PATROCÍNIO; MUCHARREIRA, 2019). A Revolução democrática repercutiu-se em toda a vida social, nomeadamente na educação. De um país fracamente escolarizado até 1974, Portugal, em poucas décadas atingiu níveis de escolarização similares aos dos países desenvolvidos. A escolaridade obrigatória foi estabelecida (progressivamente de 6, 9 e 12 anos) e a procura de ensino superior foi explosiva (CERDEIRA; CABRITO; MUCHARREIRA, 2021).

Quadro 1 – Evolução da procura de educação (nº de estudantes matriculados)

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
2020	1997891	251108	950864	386583	215389	348892	393340	396909
2021	1987674	251060	926042	373109	210064	342869	393689	411995

Fonte: Elaboração dos autores com base em PORDATA (2022). Acedido em: 05 set. 2022.

A resposta do sistema educativo nos anos imediatos à Revolução a uma procura explosiva de ensino superior ocorreu em diversas etapas: aumento do número de vagas das universidades existentes – Universidades do Porto, de Coimbra, de Lisboa e Técnica de Lisboa; criação de nove novas universidades e de um instituto superior universitário; implementação do ensino superior politécnico caracterizado por cursos mais curtos (3 anos) e mais ligados ao mercado, para o qual foram construídos quinze institutos superiores politécnicos nas capitais de distrito, alargando a rede de ensino superior a todo o território continental e insular. Deste modo, o regime democrático respondeu à procura de ensino superior ainda que este subsistema, pela duração dos cursos e a sua natureza profissionalizante, parecesse destinado a ser frequentado preferencialmente pelos jovens

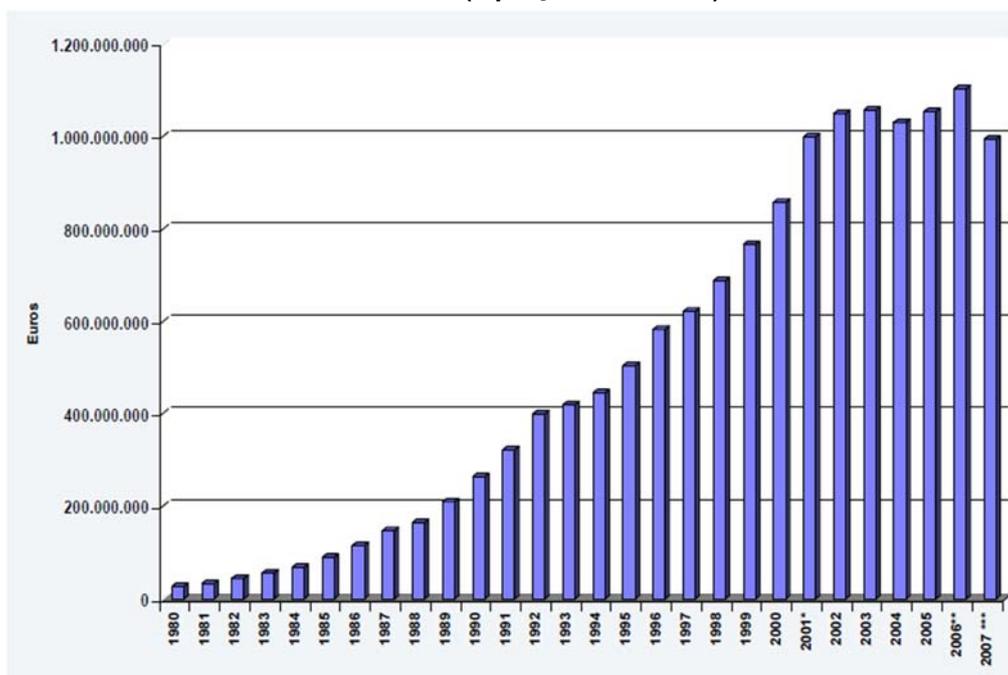
oriundos dos estratos sociais mais desfavorecidos, como estudos posteriores vieram a provar (CABRITO, 2002; CERDEIRA, 2009; CABRITO, 2016; CERDEIRA; CABRITO, 2018) reproduzindo ao nível superior as desigualdades que a escola reproduz e contrariando as expectativas de alavanca social atribuídas ao ensino superior (BOURDIEU; PASSERON, 1964; BOURDIEU; PASSERON, 1970).

Todavia, há que registar que gradualmente o estatuto social deste subsistema de ensino superior modificou-se muito, atingindo na última década um estatuto social semelhante ao ensino superior universitário (CERDEIRA; CABRITO; 2014, 2018).

Naturalmente, esta resposta do sistema à procura de ensino superior exigiu um enorme esforço financeiro e grandes investimentos na construção de infraestruturas, no equipamento de bibliotecas e laboratórios e na formação de professores para o que contribuiu o apoio da UE - União Europeia (na altura Comunidade Económica Europeia – CEE) através de programas de desenvolvimento como o PRODEP – Programa de Desenvolvimento Educativo em Portugal, preparando a futura integração do país na organização que envolveu investimentos em infraestruturas na ordem dos 1,8 bilhões (mil milhões) de euros entre 1980 e 2006 (CERDEIRA, 2009).

Para além do investimento em infraestruturas, assiste-se ao aumento significativo do orçamento das instituições de ensino superior para responder ao incremento do número de alunos e ao aumento e revalorização dos salários de docentes e de investigadores. Veja-se o Gráfico 1 que, apesar de apresentar valores correntes, permite perceber o esforço monetário feito.

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



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

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

Após este esforço e num quadro já de “normalização” e de diminuição do financiamento da UE, a participação do Orçamento do Estado (OE) no orçamento das instituições públicas

de ensino superior foi diminuindo, tendo caído de forma brutal de um peso relativo de cerca de 95% das receitas das instituições para pouco mais de menos de 55,7% atualmente, acompanhando uma forte política de desinvestimento do Estado na produção de serviços de natureza social, nomeadamente os serviços educativos, em conformidade com as orientações e práticas neoliberais observadas mundo fora.

Esta quebra das receitas oriundas do OE forçou a procura de novas fontes de financiamento por parte das instituições de ensino superior que se concretizaram nas propinas (taxas de frequência) exigidas aos estudantes que foram (re)estabelecidas em 1992 e em receitas obtidas no mercado (parcerias, protocolos de investigação e colaboração, cedência e aluguer de instalações, etc.). Observe-se o Quadro 2.

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

Anos	Orçamento do Estado	Propinas (taxas de frequência)	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	17,2	27,7
2018	52,5	16,4	31,2
2019	55,1	17,2	27,7
2020	55,7	14,8	29,4

(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 (taxas de frequência) 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 (taxas de frequência) que acompanhou o processo de desinvestimento do Estado no ensino superior.

Fonte de dados: CNE (2021). *Estado da Educação*, diversos, a partir de IGeFE, IP (elaboração dos autores).

A análise das fontes de receita das instituições públicas de ensino superior e do seu contributo para o orçamento das instituições, demonstram bem o subfinanciamento crónico destas instituições por parte do Estado e, simultaneamente, o processo de privatização da educação superior pública, inserindo-se nas propostas privatizantes da ideologia neoliberal corporizada na NGP, dando corpo e reforço a 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.

Neste quadro de desinvestimento público no ensino superior, é importante notar não só a diminuição progressiva da participação do Estado no orçamento das instituições e aumento da participação dos estudantes e do mercado, mas também o facto de o valor monetário transferido

pelo Estado para as instituições públicas de ensino superior apresentar taxas de variação anual negativas que são compensadas, basicamente, pelas taxas positivas de crescimento anual das receitas oriundas das propinas (taxas de frequência) e de outras fontes.

Aliás, é significativo constatar que as receitas oriundas das propinas (taxas de frequência) em 2020 (e apesar da diminuição brutal do seu valor como forma de resposta à diminuição das condições de vida dos estudantes e respectivas famílias nos últimos anos que implicaram uma quebra da procura deste nível de ensino) são superiores às recolhidas em 2008, em 55,77 milhões de euros e que o valor das outras receitas superou, em 2020, em 21993 milhões de euros o valor relativo a 2008, enquanto que o valor das transferências do OE para as instituições em 2020 foram menores em 50,42 milhões de euros do que as relativas ao ano de 2008, apesar de o número de estudantes destas instituições ser, em 2020, maior em 39421 estudantes do que em 2008 (PORDATA - 284333 estudantes em 2008 *versus* 323754, em 2020).

Quadro 3 – Receitas das Instituições Públicas de Ensino Superior

Unidade: Milhões de Euros

	Transferências de Receitas Gerais	Var %	Peso%	Propinas	Var %	Peso%	Outras Receitas	Var %	Peso%	Total	Var %
2008	1229,80		65,0%	258,20		13,7%	403,10		21,3%	1891,1	
2009	1207,70	-1,8%	68,7%	251,80	-2,5%	14,3%	298,20	-26,0%	17,0%	1757,7	-7,1%
2010	1143,30	-5,3%	69,1%	238,80	-5,2%	14,4%	271,30	-9,0%	16,4%	1653,4	-5,9%
2011	911,20	-20,3%	60,6%	245,20	2,7%	16,3%	348,10	28,3%	23,1%	1504,5	-9,0%
2012	893,30	-2,0%	52,9%	304,10	24,0%	18,0%	491,20	41,1%	29,1%	1688,6	12,2%
2013	1030,40	15,3%	55,6%	307,40	1,1%	16,6%	516,20	5,1%	27,8%	1854,0	9,8%
2014	1036,70	0,6%	57,0%	303,40	-1,3%	16,7%	479,50	-7,1%	26,4%	1819,6	-1,9%
2015	1007,70	-2,8%	55,2%	310,00	2,2%	17,0%	509,40	6,2%	27,9%	1827,1	0,4%
2016	1049,90	4,2%	56,7%	316,80	2,2%	17,1%	484,90	-4,8%	26,2%	1851,6	1,3%
2017	1080,70	2,9%	58,4%	330,10	4,2%	17,8%	438,70	-9,5%	23,7%	1849,5	-0,1%
2018	1101,41	1,9%	52,5%	343,42	4,0%	16,4%	654,89	49,3%	31,2%	2099,7	13,5%
2019	1122,10	1,9%	55,1%	349,36	1,7%	17,2%	564,93	-13,7%	27,7%	2036,4	-3,0%
2020	1179,38	5,1%	55,7%	313,97	-10,1%	14,8%	623,03	10,3%	29,4%	2116,4	3,9%

Fonte: Dados de CNE (2021), *Estado da Educação*, diversos, a partir de IGeFE, IP (elaboração dos autores).

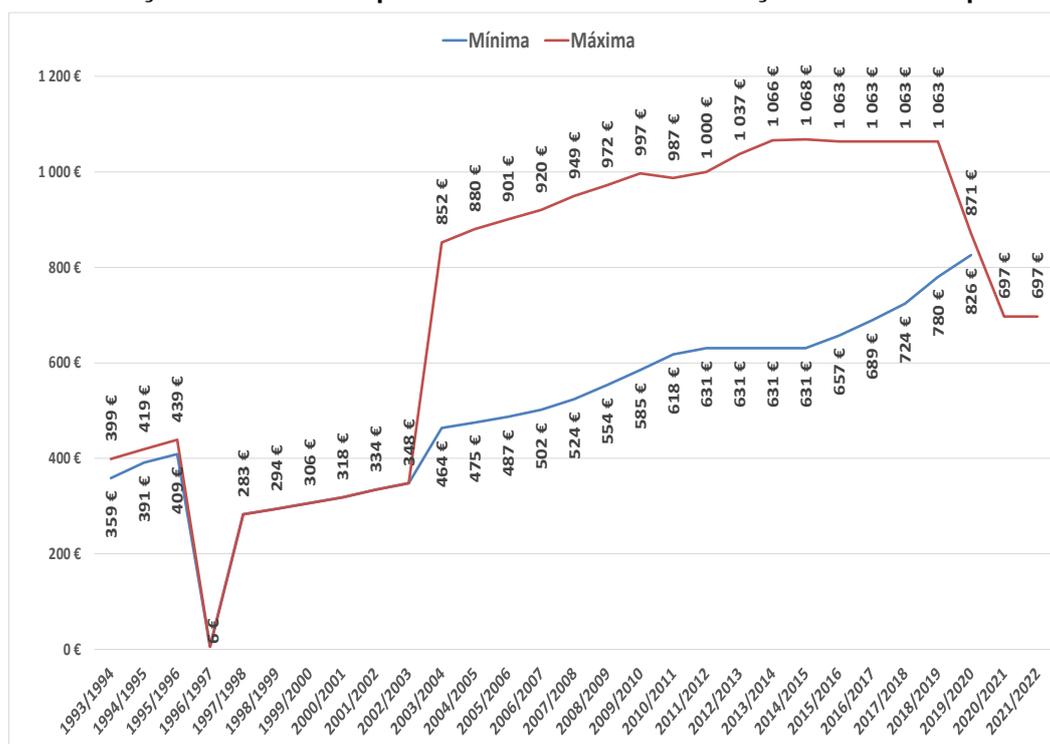
Nestas circunstâncias compreende-se bem a quebra registada ao longo do período no valor das transferências de receitas gerais (OE) por aluno inscrito para as instituições públicas de ensino superior, que apresentou taxas anuais de crescimento negativo praticamente ao longo de todo o período 2008-2020, sendo que o valor por aluno inscrito vertido para as instituições de ensino superior do Orçamento de Estado em 2008 era superior em 835,1 euros ao registado em 2020. Observe-se o Quadro 4.

Quadro 4 – Receitas das instituições públicas de ensino superior por aluno inscrito, oriundas do Orçamento do Estado

	Transferências de Receitas Gerais (em milhões de Euros)	Var%	Nº Alunos Inscritos Superior Público	Var%	Transferências de Receitas Gerais/ Aluno Inscrito (Euros)	Var%
2008	1229,80		282 438		4 354,2 €	
2009	1207,70	-1,8%	293 828	4,0%	4 110,2 €	-5,6%
2010	1143,30	-5,3%	307 978	4,8%	3 712,3 €	-9,7%
2011	911,20	-20,3%	311 574	1,2%	2 924,5 €	-21,2%
2012	893,30	-2,0%	303 710	-2,5%	2 941,3 €	0,6%
2013	1030,40	15,3%	301 654	-0,7%	3 415,8 €	16,1%
2014	1036,70	0,6%	292 359	-3,1%	3 546,0 €	3,8%
2015	1007,70	-2,8%	297 884	1,9%	3 382,9 €	-4,6%
2016	1049,90	4,2%	302 596	1,6%	3 469,6 €	2,6%
2017	1080,70	2,9%	308 489	1,9%	3 503,2 €	1,0%
2018	1101,41	1,9%	316 189	2,5%	3 483,4 €	-0,6%
2019	1122,10	1,9%	323 754	2,4%	3 465,9 €	-0,5%
2020	1179,38	5,1%	335 139	3,5%	3 519,1 €	1,5%

Fonte: Dados de CNE (2021), *Estado da Educação*, diversos, a partir de IGeFE, IP (elaboração dos autores).

A situação demonstra bem a desinvestimento do Estado no ensino superior público em conformidade com as expectativas das políticas neoliberais que sucessivos governos têm vindo a implementar no país, nas últimas décadas. O desinvestimento público no ensino superior ocorre de forma evidente ao mesmo tempo que as receitas oriundas das propinas (taxas de frequência) têm aumentado acompanhando o crescimento do valor da propina.

Gráfico 2 – Evolução do Valor das Propina Máxima e Mínima nas Instituições de Ensino Superior Público

Fonte: Cerdeira (2022).

Os dados e análises efetuadas anteriormente ilustram bem a situação de carência financeira que as instituições públicas de ensino superior estão a viver e que se vem agravando desde há décadas.

O problema assume uma pertinência e uma gravidade ainda mais significativas quando verificamos que mais de metade das receitas do Orçamento do Estado são gastas com o pessoal e que as despesas de capital, só nos dois últimos anos, atingiram os 20% das despesas totais das instituições públicas de ensino superior, evidenciando o fraco investimento que as instituições têm tido oportunidade de realizar em detrimento da sua capacidade de resposta com qualidade à procura de educação, como os valores do Quadro 5 ilustram.

Quadro 5 – Despesas do ME/MCTES por Natureza, 2008-2020

Unidade: Milhões de Euros

	Despesas de Pessoal	Peso%	Outras Despesas Correntes	Peso%	Despesas de Capital	Peso%	Total	Total
2008	1315,6	50,6%	743,7	28,6%	539,9	20,8%	2599,2	100,0%
2009	1253,0	49,3%	821,1	32,3%	469,6	18,5%	2543,7	100,0%
2010	1194,8	46,5%	939,1	36,6%	435,0	16,9%	2568,9	100,0%
2011	1108,1	47,4%	893,8	38,3%	334,3	14,3%	2336,2	100,0%
2012	1110,6	49,6%	755,8	33,7%	373,1	16,7%	2239,5	100,0%
2013	1269,9	53,3%	733,7	30,8%	381,1	16,0%	2384,7	100,0%
2014	1285,8	54,1%	715,8	30,1%	375,4	15,8%	2377,0	100,0%
2015	1253,4	53,3%	715,7	30,4%	381,7	16,2%	2350,8	100,0%
2016	1301,1	55,2%	701,4	29,7%	355,3	15,1%	2357,8	100,0%
2017	1252,3	52,9%	719,5	30,4%	393,6	16,6%	2365,4	100,0%
2018	1393,0	53,0%	766,9	29,2%	467,4	17,8%	2627,2	100,0%
2019	1468,4	52,7%	754,0	27,1%	561,9	20,2%	2784,2	100,0%
2020	1532,6	54,7%	668,7	23,9%	599,0	21,4%	2800,2	100,0%

Fonte: Dados de CNE (2021), *Estado da Educação*, diversos, a partir de IGeFE, IP (elaboração dos autores).

O pessoal docente: envelhecimento e precarização

Para acompanhar a procura de educação superior, Portugal não só foi forçado a incrementar e diversificar a oferta, com a criação do ensino superior politécnico e a fundação de novas instituições de ensino superior, como teve de convocar um enorme número de docentes. O ritmo de crescimento do número de novos docentes foi muito intenso no início, mas diminuindo de intensidade à medida que chegamos ao novo século, quando a própria procura de ensino superior vai estabilizando.

Observe-se o Quadro 6 que revela como tem evoluído o número de docentes do ensino superior desde finais do século passado: entre 1961 e 2021 esse aumento foi de 25,7 vezes ainda que o ritmo de crescimento tenha sido muito pequeno nos últimos 20 anos. Se, entre 1961 e 2001 esse crescimento foi de 21,8 vezes, entre 2001 e 2021 o número de docentes apenas cresceu 1,18 vezes.

Quadro 6 – Número de Professores do Ensino Superior Público (universitário e politécnico)

Anos	N.º de Docentes	Anos	N.º de Docentes
1961	1113	2012	25528
1971	1507	2015	25142
1976	2259	2016	25699
1981	8658	2017	26579
1990	13199	2018	27279
2001	24296	2019	27700
2005	26214	2020	28095
2010	26410	2021	28614

Fonte: Elaborado por Cerdeira, Cabrito e Mucharreira (2019) – Dados obtidos em DGEEC (2022).

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.

Observe-se o Quadro 7 que revela 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 7 – Situação contratual dos docentes do ensino superior público (universitário e politécnico) universitário público, em 2006/2007, 2016/2017 e 2019/2020

Total	2006/2007		2016/2017		2019/2020		Variação % (2006-2021)
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Total	25415	100,0	25699	100,0	28095	100,0	10,5
Dedicação exclusiva	15912	62,6	14239	55,4	14646	52,1	-8,0
Tempo Integral	2139	8,4	1413	5,5	1537	5,5	-28,1
Tempo parcial	4960	19,5	9258	36,0	11037	39,3	222,5
Outras (a)	2404	9,5	789	3,1	875	3,1	-63,6

Notas: (a) Colaboração, Comissão de Serviço, Cooperante, Regime Gracioso, Requisição, Outros. Fonte: DGEEC (2021).

Os dados do Quadro 7 evidenciam o crescimento assimétrico do número de docentes em função da situação contratual. No total, entre 2006 e 2020 houve um crescimento do número de docentes de 10,5%. Todavia, esse crescimento fez-se à custa dos docentes a “tempo parcial” (222,5%), em detrimento do número de docentes titulares que, pela natureza contratual, cumprem, em termos de exigências de formação académica, de investigação, de horário, de participação nos órgãos de gestão e de gestão pedagógica e científica das instituições, etc., o elevado nível de exigência do Estatuto da Carreira Docente renunciando professores com os saberes e as qualificações académicas, científicas, de gestão e humanas necessárias a uma docência de qualidade.

Os dados evidenciam, pois, uma profissão a caminho da precarização, com o recurso a docentes que não gozam dos direitos dos professores titulares, sujeitos a negociações contratuais de natureza individual.

De facto, os dados mostram a quebra significativa do número de docentes em “Dedicação Exclusiva” correspondente ao vínculo contratual mais forte e menos precarizado, e a diminuição do peso dos professores na situação de “Tempo Integral” (neste caso, os docentes ganham apenas dois terços do que ganhariam se estivesse com exclusividade) e

crescimento explosivo do número de docentes a tempo parcial, testemunhando a preferência contratual atual das instituições por novas formas de contratualização que se caracterizam pela precarização e instabilidade da profissão.

A precarização da profissão docente é também evidenciada pela forma como os docentes se distribuem pelas diversas categorias da carreira universitária e politécnica, verificando-se que, nos últimos anos, a maior parte dos docentes não tiveram oportunidades de evolução, a que não é estranho o facto de as instituições de ensino superior se encontrarem financeiramente estranguladas. Assim, no enquadramento legal em vigor previa-se que, no ensino universitário, 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 instituições e que, e na carreira superior politécnica, os professores coordenadores não excederem os 50% do total dos docentes, mas podendo atingir esse número. Contudo a situação que encontramos é bem diferente e mesmo dramática.

No ano de 2020/2021, no ensino universitário, apenas se encontravam 9,4% dos docentes na categoria de Professor Catedrático e 20,5% na de Professor Associado, totalizando menos de 30%, quando o valor destas duas categorias não deveria ser inferior a 50% do total dos docentes. Por sua vez, no ensino superior politécnico, apenas 12,1% dos docentes estão na categoria de Professor Coordenador quando poderiam atingir os 50% dos docentes, como se pode constatar pelos dados do Quadro 8:

Quadro 8 – Estrutura da Carreira Docente ETI (em Tempo Integral) Universitária e Politécnica em 2012/2013, 2017/2018, 2019/2020 e 2020/2021

UNIVERSITÁRIO	2012/13	%	2017/18	%	2019/20	%	2020/21	%
Professor Catedrático	1141,4	9,3	1113,9	9,3	1142,3	9,2	1179,1	9,4
Professor Associado	2030,9	16,5	2062,2	17,3	2169	17,5	2554,8	20,5
Professor Auxiliar	6567,9	53,3	6940,0	58,2	6948,6	56,1	6520,6	52,2
Assistente	1648,3	13,4	931,6	7,8	971	7,8	923	7,4
Leitor	152,9	1,2	143,7	1,2	147,8	1,2	150,4	1,2
Monitor	52,6	0,4	36,9	0,3	39,5	0,3	47,7	0,4
Carreira de Investigação	302,8	2,5	188,4	1,6	657,2	5,3	801,3	6,4
Outras categorias *	425,6	3,5	506,6	4,2	309,5	2,4	316,2	2,5
Total	12322,4	100%	11923,3	100%	12 384,8	100%	12 493,1	100%
POLITÉCNICO	2012/13	%	2017/18	%	2019/20	%	2020/21	%
Professor Coordenador Principal	18,0	0,2	30,0	0,4	36	0,5	39	0,5
Professor Coordenador	735,9	9,5	761,4	10,1	772,3	9,8	920,6	11,6
Professor Adjunto	3993,2	51,4	4808,5	64,1	5 260,4	66,8	5154,6	64,8
Assistente	2806,2	36,1	1770,8	23,6	1 690,5	21,5	1 636,1	20,6
Monitor	22,2	0,3	17,4	0,2	22,8	0,3	24,2	0,3
Carreira de Investigação	2,0	0,0	1,0	0,0	5	0,1	20	0,3
Outras categorias *	193,6	2,5	112,3	1,5	92,1	1,2	164,1	2,1
Total	7771,1	100%	7501,4	100%	7 879,0	100%	7 958,6	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 (2022).

A situação revelada, resultante da não abertura de concursos de progressão, é de total estagnação e não reconhecimento do trabalho docente.

Simultaneamente, verifica-se um fechamento do acesso à docência, com a não abertura de lugares de ingresso, seja para novas vagas dos quadros ou apenas para substituir os docentes que entram na aposentação, de que resulta o envelhecimento progressivo do corpo docente com os seus múltiplos efeitos, seja na carência de docentes face às contínuas aposentações, seja a falta de apoio aos professores mais envelhecidos numa profissão onde deve coexistir a maior experiência dos docentes “mais antigos” com a capacidade e vontade de aprendizagem dos “mais jovens” que irão futuramente cumprir a missão do ensino superior. Observe-se o Quadro 9:

Quadro 9 – Evolução da estrutura etária dos docentes no Ensino Superior 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).

Considerações finais

Desde meados do século passado que Portugal assiste ao crescimento explosivo da procura de ensino superior. Simultaneamente, tem-se assistido, também, a novas formas de governação da “coisa pública” assentes numa argumentação economicista que transforma em números e unidades de medida a satisfação das necessidades de natureza pública e a prestação de serviços públicos.

Esta nova forma de gestão pública importou da economia e da gestão ideias e termos empresariais, propondo a gestão dos serviços públicos como se se tratassem de empresas, onde o importante é o lucro monetário em substituição da satisfação dos serviços de natureza pública, como a educação, a saúde ou a segurança.

Esta gestão ultraliberal da “coisa pública” invadiu o espaço público justificando medidas de políticas públicas que fragilizam os serviços públicos, ao mesmo tempo que desresponsabilizam Estados e Governos no financiamento necessário para a prossecução desses serviços com qualidade e equidade.

No domínio do ensino superior, a ideologia neoliberal manifestou-se em diversas dimensões, nomeadamente na participação dos estudantes e do mercado no orçamento das

instituições públicas de ensino superior, na fragilização da carreira e níveis de exigência laborais que atentam, mesmo, à integridade física dos professores e na instituição académica, colocando em risco a sua sobrevivência.

Neste quadro, assiste-se à privatização do ensino superior público e à precarização da carreira docente com todos os efeitos negativos decorrentes na gestão da coisa pública e na prestação equitativa e justa do serviço público.

Referências

BALL, Stephen. Performatividade, privatização e pós-Estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, 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, 2016. p. 205-234.

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: INTERNATIONAL TECHNOLOGY, EDUCATION AND DEVELOPMENT CONFERENCE, 13., 2019, Valencia. **Proceedings [...]**. Valencia: IATED Academy, 2019. p. 9906-9911.

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.

CERDEIRA, Luísa; CABRITO, Belmiro Gil; MUCHARREIRA, Pedro Ribeiro. Portuguese Scientific System Growth and Public Funding of Higher Education between 1995 and 2020. In: NATA, R. V. (Ed.). **Progress in Education – Volume 67**. New York: Nova Science Publishers, 2021. p. 77-107.

CNE. Conselho Nacional de Educação. **Estado da Educação 2020**. Brasília: CNE, 2021. ISBN: 978-989-8841-39-1. Disponível em: <https://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/estado-da-educacao/1716-estado-da-educacao-2020b>. Acesso em: 02 jun. 2022.

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

DGEEC. **Estatísticas da Educação 2020/2021 - Estatísticas dos Recursos Humanos do Ensino Superior**. Lisboa: Ministério da Educação, 2022.

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, 2019a.

MUCHARREIRA, Pedro Ribeiro; CABRITO, Belmiro Gil; CAPUCHA, Luís. Impactos financeiros de uma política de redução do número de alunos por turma: o caso Português. **Educação**, v. 44, n. 1, p. 1-20, 2019b.

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**. Lisboa, 2022. Disponível em: <https://www.pordata.pt/Portugal>. Acesso em: 5 set. 2022.

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: Global University Network for Innovation (GUNI). **Higher education in the world 2006: The financing of universities**. London: Palgrave Macmillan, 2006. p. 113-121.

Belmiro Cabrito é Doutor (2000) em Ciências da Educação, pela Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa. Professor Associado Aposentado e Membro da UIDEF - Unidade de Investigação e Desenvolvimento em Educação e Formação do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. Pertence ao Grupo de pesquisa em Políticas da Educação e Formação e tem investigado nas áreas de Economia da Educação e da Formação; Gestão e Financiamento da Educação; Gestão do Ensino Superior. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0420-5639>
E-mail: b.cabrigo@ie.ulisboa.pt

Luísa Cerdeira é Doutora em Ciências da Educação pela Universidade de Lisboa, Mestre em Administração Escolar e Licenciada em Economia. Professora Auxiliar do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa desde 2010 e Membro do Grupo de Investigação “Políticas de Educação e Formação” da UIDEF, tendo como principais focos de interesse as Políticas de Ensino superior, Financiamento de Educação e Ensino Superior Gestão do Ensino Superior. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2217-7822>
E-mail: luisa.cerdeira@ie.ulisboa.pt

Pedro Ribeiro Mucharreira possui doutoramento em Educação pelo Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (2017). Professor Auxiliar Convidado no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa e Professor Adjunto no Instituto Superior de Lisboa e Vale do Tejo (ISCE). Investigador integrado no grupo de investigação *Políticas de Educação e Formação*, inserido na Unidade de Investigação e Desenvolvimento em Educação e Formação (UIDEF), no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0059-0576>

E-mail: prmucharreira@ie.ulisboa.pt

Recebido em 28 de setembro de 2022

Aprovado em 02 de fevereiro de 2023

