

DOSSIÊ TEMÁTICO: Política de Educação Superior

 <https://doi.org/10.22481/praxisedu.v16i41.7245>

**AVANÇOS E RECUOS DA DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR
PORTUGUÊS NAS ÚLTIMAS DÉCADAS: EM JEITO DE BALANÇO**

ADVANCES AND SETBACKS OF THE PORTUGUESE HIGHER EDUCATION IN THE
LAST DECADES: BY WAY OF ASSESSMENT

AVANCES Y CONTRATIEMPOS EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN LAS ÚLTIMAS
DÉCADAS: EN MANERA DE BALANCE

Belmiro Gil Cabrito

Universidade de Lisboa – Portugal

Luísa Cerdeira

Universidade de Lisboa – Portugal

Ana Nascimento

Universidade de Lisboa – Portugal

Resumo: No presente artigo, os autores debatem a situação do ensino superior em Portugal em diversas dimensões, tendo por marco temporal o período 1974-2020. São destacados os avanços no ensino superior com uma evolução fortemente positiva nos últimos 50 anos, nomeadamente em função do: crescimento explosivo da procura e da correspondente resposta do sistema educativo de que resultou a criação do ensino superior politécnico; aumento do número de instituições públicas de ensino superior que abrangem todo o território nacional; aumento do número de docentes e do investimento na sua formação; alargamento da base social de recrutamento e consequente democratização do sistema; a taxa real de escolarização superior que aproxima Portugal da média dos países da EU e da OCDE. Todavia, também se destacam alguns dos recuos que se têm vindo a sentir desde finais da década de 1980, nomeadamente a: abertura do ensino superior à iniciativa privada; privatização do ensino superior público com o estabelecimento de propinas atualizadas e a diminuição do financiamento público; precarização da função docente, em virtude do reforço de contratos precários bem como o envelhecimento da classe dos professores; e, o caminhar para algum défice de democraticidade no ensino superior público em consequência de o novo Regime Jurídico do Ensino Superior abrir as portas a uma governação menos colegial e à possibilidade de as instituições públicas poderem adoptar o regime fundacional. Finalizando, é evidenciada uma preocupação pelo perigo do ensino superior em Portugal se encontrar em “retrocesso” e a tornar-se um ensino para as elites.

Palavras chave: Educação Superior; democratização; financiamento.

Abstract: In this article, the authors debate the situation of higher education in Portugal in several dimensions, considering the period 1974-2020. The advances and setbacks of higher education are highlighted, with a strong positive evolution over the last 50 years, regarding mainly: the explosive growth of demand and the corresponding response from the educational system that resulted in the creation of the polytechnic higher education system; the increasing number of higher education institutions that cover the entire national territory; the increasing number of teachers and of the investment in teacher training; extension of hiring social base and the resulting democratization of the system; the real higher education schooling rate which brings Portugal closer to EU and OECD's countries average. However, some of the setbacks that have been occurring since the end of the 1980's are also highlighted, mainly: the higher education's openness to private initiative; higher education privatization, the setting of updated fees and the loss of public financing; teacher's job insecurity due to the strengthening of unstable contracts as well as the ageing teacher's category and the progress to some democratic deficit in public higher education that stems from the fact that the new Higher Education Legal Framework (RJIES) opens the door to a less collegial management and allows higher education institutions to adopt a foundational regime. Finally, some concerns regarding the danger of Portuguese higher education facing a setback and also becoming an elite education are expressed.

Keywords: Higher Education; democratization; financing.

Resumen: En este artículo, los autores debaten la situación de la enseñanza superior en Portugal, en diversas dimensiones, considerando el periodo 1974-2020. Son destacados los avances en la enseñanza superior, con una evolución fuertemente positiva en los últimos 50 años, en particular, en función de lo crecimiento explosivo de la procura e correspondiente respuesta de lo sistema educativo de que ha resultado la creación de la enseñanza superior politécnica, aumento de lo numero de instituciones publicas de enseñanza superior que cobren todo territorio nacional; aumento de lo numero de docentes e de la inversión en su formación; alargamiento de la base social de reclutamiento e la consecuente democratizan de lo sistema, la tarifa real de escolarización superior que aproxima Portugal de la media de los países de EU y OCDE. Pero, también son destacados algunos retrocesos que se han sentido desde lo final de la década de 1980, en particular, la abertura de la enseñanza superior a la iniciativa privada, privatización de la enseñanza superior publica, con establecimiento de matrículas actualizadas y el diminutivo de lo financiamiento publico; la precarización de la profesion docente, en virtud de lo reforço de los contratos precarios así como el envejecimiento de la clase de professores y el caminar para alguno defice de democraticidad en la enseñanza superior pública in consecuencia del nuevo Regimen Juridico de las Instituciones de Enseñanza Superior abrir las puertas a una governacion menos colegial y la posibilidad de las instituciones publicas poderen adotar un regimen fundacional. Finalizando, eres evidenciada una preocupacion por lo peligro de la enseñanza superior en Portugal se encontrar en retroceso e a tornar-se una enseñanza para las elites.

Palabras clave: Enseñanza Superior; democraticidad; financiación.

Introdução

Um breve olhar sobre o Portugal das últimas décadas é elucidativo de um país que corre na senda do progresso e da democratização, um país que quer deixar para trás o espectro da ditadura que o amordaçou durante mais de quatro décadas.

Durante meio século, Portugal foi um país fechado sobre si próprio. Assente no mantra do “orgulhosamente sós”, o país afastou-se da democracia e do desenvolvimento. Nas vésperas da Revolução Democrática de 25 de Abril de 1974, a pobreza era generalizada, as taxas de mortalidade, nomeadamente infantil, ombreavam com as de qualquer país menos desenvolvido, os emigrantes contavam-se às centenas de milhar para realizarem trabalhos indiferenciados, e a educação atingia valores que envergonhariam qualquer país, como pode perceber-se nos dados da PORDATA (www.pordata.pt acedido em 27/10/2019):

- mais de 30% da população era analfabeta;
- não existia escolaridade obrigatória;
- a maior parte dos jovens terminava, apenas, o ensino básico de quatro anos,
- o trabalho de crianças com mais de 12 anos, era legal,
- o ensino secundário tinha uma natureza dual: o ensino técnico comercial e industrial destinado, fundamentalmente, à produção de trabalhadores medianamente qualificados e o ensino liceal, destinado aos herdeiros do regime que seriam, aliás, os seus continuadores após fazerem estudos universitários,
- o ensino superior era povoado por pouco mais de 20000 jovens oriundos, na sua quase totalidade, dos grupos sociais no poder.

Simultaneamente, desde 1961 que se vivia uma “economia de guerra” sugadora de uma boa parte do orçamento de estado (CABRITO; FERRÃO; MARQUES, 1984) numa guerra colonial injusta que terminou em 1975.

Perante este quadro, a economia oscilava entre o modelo de industrialização por substituição de importações, característico dos anos mais recuados da ditadura e um modelo de maior abertura ao exterior, particularmente do mercado colonial até então monopólio da metrópole, mas que a comunidade internacional veio a exigir como forma de “fechar os olhos” a uma guerra colonial injusta e anacrónica e sucessivas vezes condenada na ONU (CABRITO; FERRÃO; MARQUES, 1984).

1974 foi o ano da viragem. Após algumas tentativas falhadas, um golpe de estado conduzido pela ala mais liberal e progressista do exército que se tornou, rapidamente, num processo revolucionário dado o enorme apoio popular que recolheu, corporizou o mais importante dos avanços do país desde a década de 1930. A democracia reinstalou-se. E, com ela, muitos foram os desafios que se colocaram ao país e que podem resumir-se à sigla então enunciada dos “3 D”: democratização, desenvolvimento, descolonização.

A descolonização ocorreu consensual e rapidamente. Em 1975, após a assinatura dos designados “Acordos do Alvor”, a guerra colonial, entretanto terminada desde 1974, dava lugar a um conjunto de novos países independentes que, mais tarde, integrariam a CPLP – Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa.

Os outros dois “D”, desenvolvimento e a democratização, têm sido processos mais lentos. São processos em construção, com avanços e recuos, mas, acima de tudo, processos dinâmicos e que, por vezes, enchem os portugueses de esperança no futuro; outras vezes, enchem-nos de desespero pela lentidão e o recuo de conquistas já alcançadas.

Progressivamente, Portugal aproximou-se política, económica e socialmente da social democracia europeia, encetando um processo que o deveria conduzir ao Estado de Bem-Estar.

Ao longo das décadas de 1970-1990, e contrariando já a tendência ultraliberal que grassava pelo mundo fora, Portugal assistiu a desenvolvimentos no bem-estar e na qualidade de vida das populações, nomeadamente:

- A criação de um SNS (Serviço Nacional de Saúde) aberto em condições de igualdade a todos os residentes, inicialmente gratuito e abrangendo a totalidade dos cuidados de saúde; no momento atual, decorrente das políticas de poupança e de austeridade nascidas com a crise de 2008, este serviço ressentiu-se, na sua qualidade e capacidade de resposta em virtude da diminuição brutal do número de auxiliares de ação médica, de profissionais de enfermagem e de técnicos de diagnóstico, bem como de médicos, ao mesmo tempo que foi estabelecida uma taxa moderadora, dependente do rendimento;
- A reestruturação do serviço de segurança social estendendo-se a todos os portugueses o direito a pensões e subsídios diversos, como de invalidez, de viuvez, de nascimento, etc, bem como o direito ao recebimento de um rendimento mínimo de subsistência bem como isenções fiscais ou diminuição do preço a pagar por determinados serviços, como os de transporte público, em função da idade dos utilizadores;
- No domínio laboral-profissional, assiste-se à legalização das atividades sindicais, à negociação de contratos coletivos de trabalho, ao alargamento do direito à aposentadoria a todos os trabalhadores, é negociado a duração normal do número de horas de trabalho semanal, que diminuiu progressivamente atingindo hoje, em algumas profissões, as 35 horas, é estabelecido o direito a ter férias pagas de um mês a todos os trabalhadores bem como o pagamento de um 14º mês no período do Natal, é estabelecido um salário mínimo nacional discutido e alterado anualmente no quadro da Concertação Social.

Todavia, tempos menos auspiciosos foram vividos pelos portugueses, ao longo do período e nas últimas décadas. O desespero do país foi bem patente nos tempos da austeridade, consequência da crise financeira global que o atingiu fortemente: taxas de desemprego nunca vistas, centenas de milhares de desempregados, milhares de falências de pequenas e médias empresas, despedimentos em massa no quadro do funcionalismo público, cortes salariais nos funcionários públicos e das pensões de aposentadoria dos aposentados e reformados, fortes alterações às leis laborais que vieram beneficiar os grupos empresariais, etc.

Mas, sempre a esperança, bem visível em todo o período pós-revolucionário e, mais recentemente, desde 2015, com uma governação de esquerda que veio interromper o período de austeridade e repor alguns direitos, entretanto perdidos pelos portugueses nos anos anteriores. Das eleições em outubro de 2019 saiu um governo centro esquerda e saber o que vai acontecer encontra-se, apenas, no quadro da futurologia acreditando os autores que o novo ciclo político será, outra vez, de avanços.

Neste quadro de mudança social, política, económica, o que pode dizer-se da educação, nomeadamente do ensino superior? Poderemos falar de avanços? De recuos? De uma coisa e outra?

Democratização e educação: avanços e recuos

A procura de educação

Certamente uma das bandeiras mais visíveis e de sucesso no Portugal democrático foi o da educação. De um “dia para o outro”, Portugal educou-se. Aos quatro anos de escolaridade “obrigatória” anteriores a 1974 seguiu-se, progressiva e paulatinamente,

- o estabelecimento de 6 anos de escolaridade obrigatória a seguir à “Revolução de 1974”, a que se seguiram 9 anos, com a nova legislação – a Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986;
- o estabelecimento de 12 anos de escolaridade obrigatória a partir de 2008 sendo que, deste processo resultou uma afluência à escola em todos os recantos do país;
- o alargamento do ensino superior, quer no número de instituições e de vagas, na diversidade e no número de cursos oferecidos e no âmbito territorial.

De igual modo, essa procura veio a atingir o ensino superior até porque a população apercebeu-se bem que mais educação era sinónimo de melhor e mais bem remunerado trabalho

e, simultaneamente, ascensão social. Dos 15000 alunos existentes no ensino superior em 1970 chegou-se, em menos de 50 anos, aos quase quatrocentos mil. Os números estão aí para testemunharem esta procura explosiva de educação em todos os níveis de ensino.

Quadro 1 – Evolução do número de matrículas em todos os níveis de ensino

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
2005	2172853	259788	1153057	504412	267742	380903	376896	380937
2010	2406098	274387	1256462	479519	273248	503695	483982	383627
2015	2061813	264660	1041698	418145	238582	384971	393618	349658
2016	2027483	259850	1013397	408041	230842	374514	391538	356399
2017	2020494	253959	1000006	404010	225794	370202	399775	361943
2018	2006479	240231	987704	401476	220184	366044	401090	372753

Fonte: DGO/MF, PORDATA (Última atualização: 2019-07-03); *calculado pelos autores; **Barreto *et al*, A Situação Social em Portugal, 1960-1995.

Naturalmente, esta procura teria, obrigatoriamente, reflexos nas taxas reais de escolaridade nos diversos níveis de ensino, como o Quadro 2 evidencia:

Quadro 2 – Taxa real de escolarização em todos os níveis de ensino

Nível de ensino	1961	1970	1980	1990	2000	2010	2015	2016	2017	2018
Pré-escolar	0.9	2.4	14.2	41.7	71.6	83.9	88.5	88.4	90,8	90,1
Básico	80.4	84.3	98.4	100.0	100.0	100.0	98.3	97.7	97,4	97,4
Secundário	1.3	3.8	11.7	28.2	58.8	72.5	74.6	75.3	77,6	79,3
Superior	Nd	Nd	10.7	20.2	24.0	31.3	31.4	33.1	34,3	35,0*

Fonte: elaborado a partir de PORDATA (última actualização 2019-07-16); DGEEC/MEd - MCTES - DIMAS/RAIDES, OUTUBRO 2018, em http://w3.dgeec.mec.pt/dse/eef/indicadores/Indicador_1_5.asp

* OCDE (2019), *Education at a Glance, table A1.2*.

Os valores acima mostram como Portugal alcançou, em poucas décadas, níveis educativos que ombreiam com os níveis de países parceiros da EU, mais desenvolvidos e cujo processo de democratização e de universalização da educação conta com muitas dezenas de anos. Comparem-se as taxas reais de escolarização de Portugal com a média da EU e da OCDE

e perceberemos melhor o ritmo explosivo do aumento educacional dos portugueses, nos últimos anos.

Quadro 3 – Escolaridade da população com idades compreendidas entre 25 e 34 anos (2000-2018)

	Ensino Básico					Ensino Secundário e pós-secundário não superior				
	2000	2005	2010	2015	2018	2000	2005	2010	2015	2018
Portugal	68	57	48	33	28	19	24	27	34	36
OCDE média	25	21	19	16	15	50	48	45	42	41
UE22 média	23	19	17	15	14	53	51	48	45	44

Fonte: OCDE (2017, 2019), *Education at a Glance, tables A1.2*.

O Quadro 3 revela bem o ritmo intenso de escolarização da população portuguesa em geral que, em menos de 20 anos passou para metade a percentagem da população apenas com o ensino básico e praticamente duplicou a correspondente aos indivíduos com o ensino secundário. De igual forma, também na educação superior se observou uma evolução positiva semelhante permitindo dizer-se que Portugal já se encontra na fase de um ensino superior universal de massas, no dizer de Trow (1970), como pode perceber-se no quadro abaixo:

Quadro 4 - População com idade entre 25 e 34 anos com habilitação de nível superior (2000-2018)

	2000	2005	2010	2015	2018
Portugal	13	19	25	33	35
OCDE média	26	32	37	42	44
UE22 média	24	30	35	40	43

Fonte: OCDE (2017, 2019), *Education at a Glance, tables A1.2*.

Como pode observar-se, subitamente, de um país inculto e iletrado, Portugal atinge níveis reais de escolarização que o aproximam dos países mais desenvolvidos da EU e da OCDE denotando um esforço hercúleo por parte do país e, simultaneamente, uma tomada de consciência do papel da educação no desenvolvimento e nos processos de ascensão social por parte da população, concretizando um avanço indesmentível e incontornável da democratização da educação em Portugal.

Do exposto, pode afirmar-se que a educação em Portugal testemunhou um nítido avanço desde finais da década de 1970. Todavia, e porque a dinâmica da realidade não é linear, pôde, nos números anteriores, perceber-se alguns recuos que só nos últimos anos parece terem começado a ser superados:

- O incumprimento da escolaridade obrigatória, particularmente em meados das duas primeiras décadas do novo século e particularmente no ensino secundário
- O abrandamento da procura de ensino superior que, em alguns anos, até se revelou numa diminuição substancial do número de estudantes.

A este recuo seguiu-se um novo avanço na frequência de todos os níveis de ensino a partir de 2015, coincidindo com a mudança da matriz política do governo em funções: em Outubro de 2015 a um governo de centro direito cuja matriz governativa assentava em medida de forte austeridade sucedeu um governo minoritário de centro esquerda apoiado pelos partidos da esquerda parlamentar. Presentemente, após eleições gerais em outubro de 2019, um novo governo saiu das eleições legislativas. Um governo minoritário de centro esquerda que governa sem quaisquer apoios explícitos dos restantes partidos parlamentares, de esquerda ou de direita.

A resposta do sistema- os avanços: IES, investimento, docentes e gestão

A este embate da procura explosiva de ensino, nomeadamente superior, o país respondeu, inicialmente, com o alargamento do número de vagas das universidades existentes – Universidade do Porto, de Coimbra, de Lisboa e Técnica de Lisboa, a que se seguiu a criação de 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).

Foi um avanço significativo e demonstrativo da importância que os governos democráticos do pós-25 de Abril atribuíam à educação superior como instrumento de desenvolvimento mas que continha em si já o germe de mudanças radicais de forma de gestão da coisa pública com a criação do ensino superior politécnico, 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 e vocacional, mais próximos do mercado de trabalho e que iriam ser procurados preferencialmente pelos jovens oriundos dos estratos sociais mais desfavorecidos (operários, pequenos empresários, pequenos comerciantes, pequenos

agricultores, franjas mais periféricas da classe média), como estudos posteriores vieram a provar (CABRITO, 2002; CERDEIRA; CABRITO, 2018).

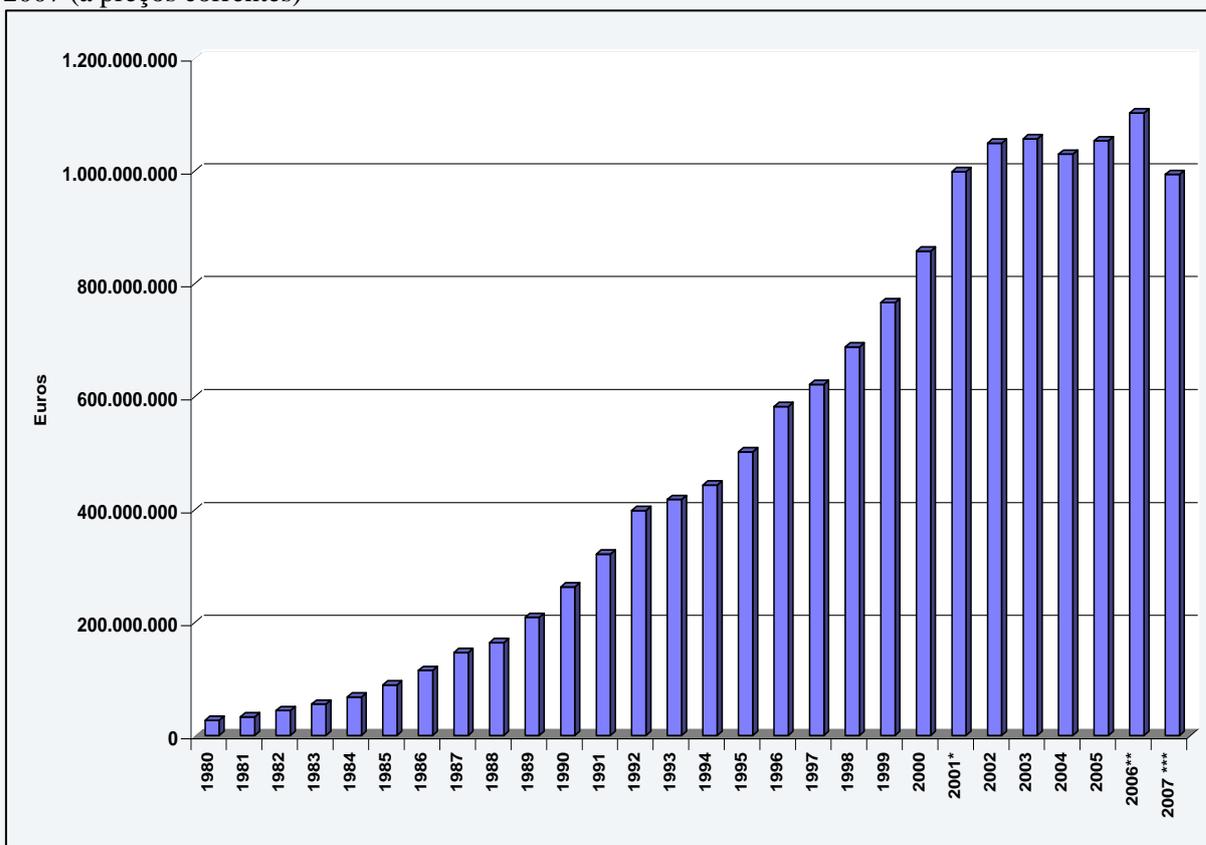
Esta oferta maior de vagas de ensino superior, e talvez apesar de ser um instrumento utilizado “inocentemente” pelos fazedores da Revolução, continha em si própria este germe da desigualdade do trabalho concreto em benefício do trabalho abstrato, do trabalho manual em benefício do trabalho intelectual 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.

Obviamente, esta oferta massiva de educação de nível superior exigiu um enorme esforço financeiro por parte do governo seja na construção de infraestruturas seja na formação de professores. Houve que investir em novos estabelecimentos, bibliotecas, laboratórios e, necessariamente, mais professores qualificados. Em consequência, não será de estranhar os vultuosos investimentos realizados pelos governos portugueses em educação sendo de destacar, todavia, o apoio obtido a partir da União Europeia (UE) através de programas de desenvolvimento como o PRODEP.

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

Também no que respeita ao orçamento de funcionamento das instituições de ensino superior a dimensão dos recursos orçamentais são expressivos como se pode observar pela Gráfico 1. Mesmo considerando que se trata de valores a preços correntes, os quais para serem comparados deveriam ser deflacionados, podemos constatar o enorme salto operado, em parte relacionado com o crescimento de alunos do sistema, mas também com outros fatores como a revalorização salarial do pessoal docente e de investigação. Aliás, destaque-se que até 1995 o Estado, através do OE, contribuía em cerca de 95% para o orçamento das IES.

Gráfico 1 – Evolução da Despesa do Orçamento de Funcionamento do Ensino Superior entre 1980 a 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/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).

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 5 mostra como o número de docentes aumentou de forma expressiva nas últimas décadas: aumentou, cerca de 24,5 vezes entre 1961 e 2018, tendo ainda mantido um crescimento pouco significativo nos últimos 20 anos: crescimento de 11% entre 2001 e 2018 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, acompanhando. Só a partir de 2015 se assiste a uma ligeira recuperação, tal como se verificou com a procura.

Quadro 5 - Número de professores do ensino superior público

Anos	Nº docentes	Anos	Nº docentes
1961	1113	2005	26214
1971	1507	2010	26410
1976	2259	2015	25142
1981	8658	2016	25699
1990	13199	2017	26579
2001	24296	2018	27279

Fonte: PORDATA, última atualização 2019-09-30.

Simultaneamente, também a própria estrutura de gestão das IES se foi alterando, no sentido da criação e desenvolvimento da autonomia acadêmica, científica, administrativa e financeira. Destaque-se a Lei de Autonomia de 1988, Lei n.º 108/88 de 24 de setembro, que se focou principalmente na autonomia pedagógica e científica, mas introduz 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 as questões académicas e científicas, etc.

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.

Os recuos

A abertura do Ensino Superior à iniciativa privada

Sendo a oferta de ensino superior na Europa tradicionalmente uma oferta pública, Portugal durante longo tempo não fugiu à regra. Em vésperas da Revolução todo o ensino superior era público e universitário. Excetuava-se a essa situação a Universidade Católica Portuguesa, que funcionava ao abrigo da Concordata com a Santa Sé. Todavia, em 1986, aquando da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo e como forma de responder a uma procura não satisfeita pela oferta pública, um governo de centro direita abriu o ensino superior à iniciativa privada. Este foi o sinal inicial mais significativo da privatização da coisa pública: ao invés de alargar a oferta pública, o governo preferiu dar ao capital a possibilidade de se expandir num campo de procura garantida. Muitas foram as explicações implícita e explicitamente alocadas pelo governo a esta privatização do ensino superior, mas tal ocorreu, fundamentalmente, por duas ou três razões fundamentais:

- A necessidade de contribuir para a reprodução do capital, oferecendo à exploração capitalista um nicho altamente rentável, para o que não terá sido estranho as inúmeras sugestões de organizações internacionais, como o Banco Mundial, o facto de essas novas instituições se encontrarem ligadas a indivíduos portadores de elevados níveis de capital financeiro e político e com fortes ligações aos partidos no poder;
- A vontade expressa de privatizar a educação, nomeadamente o próprio ensino público, assente em toda uma retórica nascida nos países anglófonos relativa aos quase mercados e ao facto de os serviços privados serem muito mais eficientes do que os serviços públicos cujos funcionários, afirmam, não sendo responsáveis pela gestão da organização e, portanto, pelos seus lucros/prejuízos nem tendo quaisquer benefícios se forem bons trabalhadores, realizam o seu trabalho sem qualquer espécie de profissionalismo.

De fato, datam desta época as primeiras manifestações explícitas e violentas do ultraliberalismo na vida social e política portuguesa e a introdução progressiva da Nova Governança Pública (*New Public Management*) na vida pública: palavras como gerencialismo, flexibilidade, empregabilidade, produtividade, parcerias, transparência, prestação de contas, etc., palavras usualmente utilizadas pelo grande capital passaram a fazer parte da linguagem diária tanto do homem comum como do empresário ou do decisor político.

Muito rapidamente as IES privadas floresceram e cresceram, oferecendo vagas aos candidatos que não conseguiam entrar no ensino superior público. No quadro da tradição europeia e da social democracia, este foi um primeiro e forte recuo do sistema educativo

português e o embrião de práticas gestionárias ultraliberais que se iriam expandir e consolidar no futuro. Nos anos 1990, o ensino privado já ocupava um terço dos estudantes de ensino superior. Observe o Quadro 6:

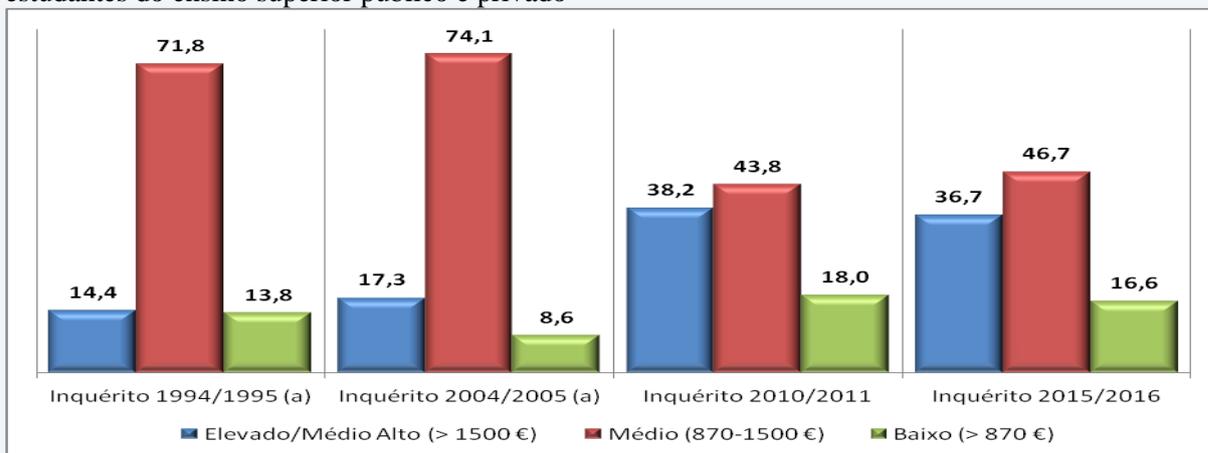
Quadro 6 - Número de matrículas no ensino público e privado, universitário e politécnico, em percentagem do total

Anos	Total	Ensino superior público			Ensino superior privado		
		Total	Universitário	Politécnico	Total	Universitário	Politécnico
1990	100	75,8	60,6	15,2	24,2	20,7	3,4
1995	100	64,2	45,5	18,6	35,8	29,2	6,6
2000	100	68,2	44,1	24,2	31,8	23,6	8,2
2005	100	74,1	45,6	28,4	25,9	17,6	8,3
2010	100	76,6	47,9	28,7	23,4	15,7	7,7
2015	100	83,6	54,8	28,8	16,4	12,2	4,2
2016	100	83,6	53,8	29,8	16,4	12,1	4,4
2017	100	83,6	53,1	30,5	16,4	11,9	4,5
2018	100	82,8	52,4	30,4	17,2	12,4	4,9

Fonte: PORDATA. Fontes de Dados: DGEEC/MEd - MCTES - DIMAS/RAIDES (cálculos dos autores); Última actualização: 2018-09-28.

Nos últimos anos a tendência de crescimento inverteu-se basicamente pelo fato de as instituições públicas de ensino superior apresentarem, progressivamente, capacidade para satisfazer toda a procura de educação superior e pelo facto de as políticas de austeridade financeira do período posterior a 2008 terem vindo a erodir a classe média portuguesa e, com isso, a diminuição da procura de ensino superior, particularmente nas instituições privadas que praticam elevadas mensalidades, como pode observar-se no Quadro 6 contribuindo para um sistema de ensino superior menos acessível para os jovens dos estratos sociais portadores de menor capital económico e cultural (CABRITO, 2002; CERDEIRA, 2011) e, consequentemente, mais elitista (CERDEIRA & CABRITO, 2018) como pode observar-se no Gráfico 2:

Gráfico 2 – Composição socioeconômica dos estudantes do ensino superior, em Portugal, total dos estudantes do ensino superior público e privado



Fonte: Cerdeira e Cabrito (2018).

O financiamento do Ensino Superior Público

Todavia, os recuos no Ensino Superior não se fizeram, apenas no quadro da abertura deste nível de ensino à iniciativa privada. Também no ensino público se assiste a um recuo democrático significativo, particularmente com o estabelecimento de propinas para frequência do ensino público, desde 1994, situação que vem dificultar o acesso dos jovens menos favorecidos a este nível de ensino.

Na verdade, o ensino superior público em Portugal nunca foi gratuito. Até meados da década de 1990 cerca de 95% do orçamento das IES era proveniente do orçamento de estado que se constituía quase no único financiador da educação superior. Para além do Estado, as IES recebiam uma propina por parte dos estudantes que, com o tempo, assumiu um valor simbólico. Os estudantes pagavam uma propina de 1200 escudos ano (correspondente, hoje, a 6 euros) desde 1944, ano em que foi estabelecida pelo regime de ditadura. Se hoje esse valor é insignificante, na altura em que foi estabelecido era um dos maiores obstáculos ao acesso ao ensino superior por parte dos jovens oriundos dos estratos sociais menos favorecidos. Basta dizer que, nas vésperas da revolução, ter um filho na universidade custava cerca de 8% do rendimento de uma família de trabalhadores (CABRITO, 2002).

Todavia, com a Revolução e toda a política de redistribuição de rendimentos que se lhe seguiu, nomeadamente

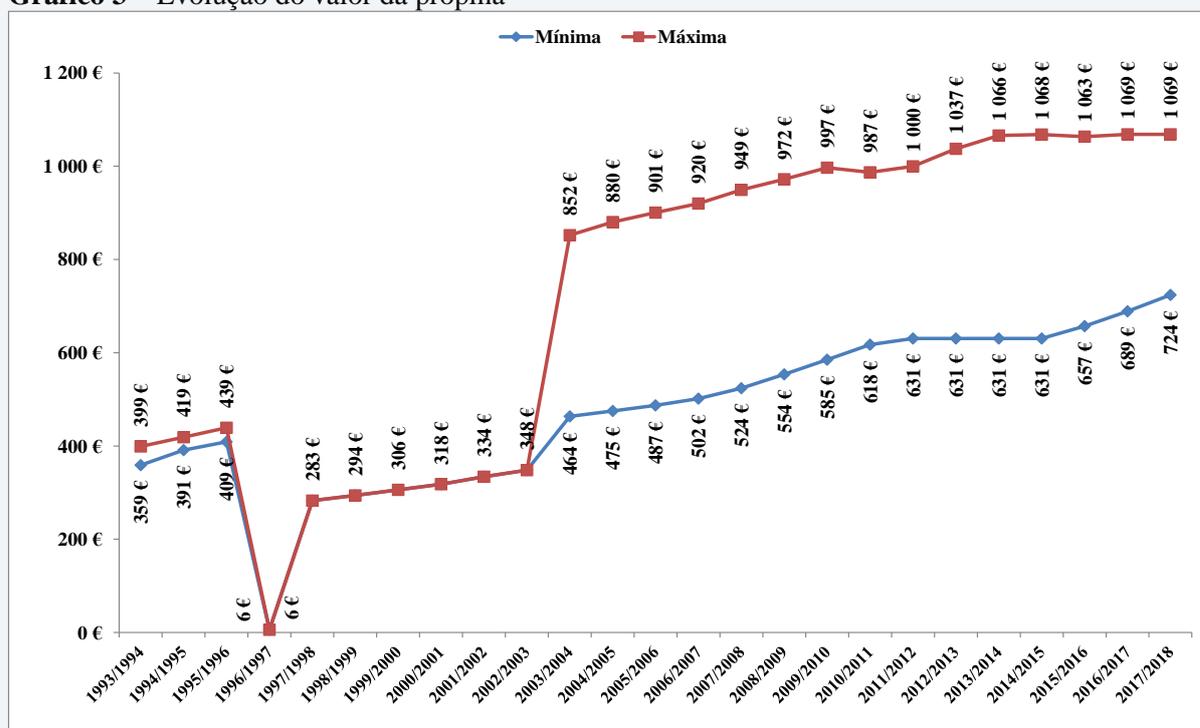
- concessão de subsídios
- alargamento de um sistema de apoio social aos estudantes através de bolsas, refeições, alojamento e transportes subsidiados e, particularmente, o

estabelecimento de um salário mínimo logo em maio de 1974 (de 3300 escudos-16,5 euros; de 615 euros em 2019) e o estabelecimento de diversos subsídios,

- aquele valor da propina tornou-se meramente simbólico permitindo o acesso de muitos jovens ao ensino superior que se foi democratizando.

Todavia, com a publicação do Decreto Lei n. 20/92 de 14 de Agosto, a partir de 1994, a propina perdeu a sua natureza simbólica passando a constituir um forte custo de frequência do ensino superior. Observe-se no gráfico a evolução da propina:

Gráfico 3 – Evolução do valor da propina



Fonte: Cerdeira (2018).

Esta privatização do ensino público via introdução de uma taxa de frequência originou, naturalmente, uma quebra na despesa média do estado por estudante do ensino superior público. Observe o Quadro 7:

Quadro 7 – Orçamento do Estado por estudante

Anos	Orçamento de Estado (Financiamento Público) Euros (1)	Nº Estudantes Instituições Ensino Superior Públicas (2)	Orçamento de Estado por Estudante Euros 3=1/2
2008	610 958 604 €	284 333	2 149 €
2009	621 610 065 €	282 438	2 201 €
2010	690 029 725 €	293 828	2 348 €
2011	651 915 870 €	307 978	2 117 €
2012	602 025 013 €	311 574	1 932 €
2013	545 136 257 €	303 710	1 795 €
2014	654 628 672 €	301 654	2 170 €
2015	690 000 000 €	292 359	2 360 €
2016	702 212 427 €	297 884	2 357 €
2017 (prev)	736 857 196 €	302 596	2 435 €
2008-2016	15%	5%	10%
2008-2013	-11%	7%	-16%

Fonte: Cerdeira (2018).

Assim, desde 1990 que os estudantes começaram a ser financiadores activos do ensino superior público; ao mesmo tempo, as IES completaram as suas necessidades orçamentais recorrendo ao mercado, multiplicando marcas concretas da privatização a educação superior pública. Observe o Quadro 8:

Quadro 8 - Receita das instituições de ensino superior em Portugal¹.

Anos	Total Milhões de euros	Transferências de receitas gerais		Propinas		Outras receitas	
		Total	%	Total	%	Total	%
2008	1891,1	1229,8	65,0	258,2	13,7	403,1	21,3
2009	1757,7	1207,7	68,7	251,8	14,3	298,2	17,0
2010	1653,4	1143,3	69,1	238,8	14,4	271,3	16,4
2011	1504,5	911,2	60,6	245,2	16,3	348,1	23,1
2012	1688,6	893,3	52,9	304,1	18,0	491,2	29,1
2013	1854,0	1030,4	55,6	307,4	16,6	516,2	27,8
2014	1819,6	1036,7	57,0	303,4	16,7	479,5	26,4
2015	1827,0	1007,7	55,2	310	17,0	509,4	27,9
2016	1851,6	1049,9	56,7	319,8	17,3	484,9	26,2
2017	1849,5	1080,7	58,4	330,1	17,8	438,7	23,7

Fonte: CNE (Conselho Nacional de Educação).

¹ Não estão incluídos saldos de gerência. Em julho de 2009, a Universidade de 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. Fonte de dados: IGeFE, IP, 2018.

Assiste-se pois à adoção de práticas da NGP no financiamento da educação superior, que assenta na lógica de que o mercado integra uma cultura empreendedora e que se traduz na necessidade de as IES diversificarem as suas fontes de financiamento, recorrendo ao contributo directo dos estudantes, tornados clientes, e ao mercado, para compensarem a diminuição da participação pública (ESTERMANN; NOKKALA, 2009; CLARK, 2008) ao mesmo tempo que o financiamento público é contratualizado com o Estado e depende de indicadores de desempenho mensuráveis, como nº de diplomados, taxas de graduação, projectos de investigação, empregabilidade dos diplomados sendo que o incumprimento do contratualizado é penalizado (AMARAL, 2007) e condiciona o financiamento nos períodos posteriores. Esta diversificação, potenciaria a competição pelo financiamento externo, intra e inter instituições e, portanto, contribuiria para a eficiência da instituição. São significativos estes sinais de privatização da educação superior em Portugal em diplomas legais como a lei n. 38/1994, de 21 de novembro, que avalia os cursos enfatizando critérios como o da empregabilidade dos diplomados e justificou a integração de representantes do capital nas equipas de avaliação, ou a promoção do financiamento em função de contratos com base no desempenho das instituições públicas de ensino superior, como clausulado na Lei n. 62/2007, de 10 de setembro – Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) reforçando e dando continuidade a legislação anterior (cf. lei n. 37/2003, de 22 de agosto).

Precarização, vínculo contratual, estrutura da carreira e envelhecimento do corpo docente

Outro recuo significativo registado na educação superior, em Portugal, nos últimos anos diz respeito à precarização da profissão. É bastante significativa a diminuição do número de docentes titulares, docentes em lugares do quadro, em benefício do número de docentes em regime parcial. Observe o Quadro 9.

Quadro 9 - Evolução da distribuição dos docentes no Ensino Superior Universitário e Público em 2006/07 e 2016/17- Situação

	2006/07	Peso %	2016/17	Peso %	Var %
Universitário	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%
	2006/07	Peso %	2016/17	Peso %	Var %
Politécnico	10677	100%	9785	100%	-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	42,0%	114,9%
Outras situações b)	1901	17,8%	90	0,9%	-95,3%

Fonte: DGEEC (2018). Perfil do Docente 2016/2017. Notas: (a) Colaboração, Comissão de Serviço, Cooperante, Regime Gracioso, Requisição, Outros. (b) Colaboração, Comissão de Serviço, Cooperante, Regime de Cooptação, Regime Gracioso, Requisição, Outros.

A análise dos valores do Quadro 9 explicita bem em que medida a carreira docente no ensino superior público, seja universitário seja politécnico, tem vindo a precarizar-se.

Pela análise dos dados do quadro podemos verificar uma quebra importante do número de docentes em “Dedicação Exclusiva”, vínculo contratual mais forte e menos precarizado. De igual forma, o quadro também revela 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 facto de ter vindo a crescer a um ritmo elevado o número de docentes convidados no total dos docentes do ensino superior público. Estes docentes são contratados a prazo, não estando por isso na carreira, com todos os inconvenientes que daí advêm. Segundo cálculos do Sindicato de Professores do Ensino Superior – SNESUP, com base nos dados da Direcção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC, 2019), a sua proporção passou de 30% em 2012 para 42% em 2018.

É também do SNESUP que chega a informação de que se assiste ao crescimento dos contratos sem remuneração no ensino superior, situação prevista na lei que permite, por

exemplo, que docentes reformados possam retomar funções gratuitamente, sendo que serão já cerca de 400 as situações facto em 2019 contra cerca de 170 em 2014, (DGEEC, 2019) que não ajuda à entrada de novos docentes de carreira e aumenta a precarização.

Outro aspeto de retrocessos 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 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 2017/2018 no ensino universitário apenas se encontravam 9,3% de professores catedráticos e 17,3% de associados, num total que não chegava a 27%, quando o valor destas duas categorias deveria não poder ser inferior a 50% do total dos docentes. Por sua vez no ensino politécnico apenas 10,5% dos docentes estão na categoria de coordenador, como se pode constatar pelos dados do Quadro 10:

Quadro 10 – Estrutura da Carreira Docente Universitária e Politécnica em 2012/2013 e 2017/2018

UNIVERSITÁRIO	2012/13	%	2017/18	%
Professor Catedrático	1 141,4	9,3%	1 113,9	9,3%
Professor Associado	2 030,9	16,5%	2 062,2	17,3%
Professor Auxiliar	6 567,9	53,3%	6 940,0	58,2%
Assistente	1 648,3	13,4%	931,6	7,8%
Leitor	152,9	1,2%	143,7	1,2%
Monitor	52,6	0,4%	36,9	0,3%
Carreira de Investigação	302,8	2,5%	188,4	1,6%
Outras categorias ⁽¹⁾	425,6	3,5%	506,6	4,2%
Total	12 322,4	100,0%	11 923,3	100,0%
POLITÉCNICO	2012/13	%	2017/18	%
Professor Coordenador Principal	18,0	0,2%	30,0	0,4%
Professor Coordenador	735,9	9,5%	761,4	10,1%
Professor Adjunto	3993,2	51,4%	4808,5	64,1%
Assistente	2806,2	36,1%	1770,8	23,6%
Monitor	22,2	0,3%	17,4	0,2%
Carreira de Investigação	2,0	0,0%	1,0	0,0%
Outras categorias ⁽²⁾	193,6	2,5%	112,3	1,5%
Total	7771,1	100,0%	7501,4	100,0%

Fonte: Estatísticas dos Recursos Humanos do Ensino Superior, DGEEC (2018). Perfil do Docente 2016/2017.

Notas: (1) Colaboração, Comissão de Serviço, Cooperante, Regime Gracioso, Requisição, Outros. (2) Colaboração, Comissão de Serviço, Cooperante, Regime de Cooptação, Regime Gracioso, Requisição, Outros.

A análise dos dados do Quadro 10 revela uma situação de total de 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.

O congelamento na progressão na carreira foi acompanhado pela não abertura de lugares de ingresso, seja para novas vagas seja para substituir os docentes que entram na aposentação, situação que explica o envelhecimento progressivo e perigoso da população docente pondo em perigo uma profissão que não rejuvenesce. Observe o Quadro 11:

Quadro 11 - Evolução da estrutura etária dos docentes no Ensino Universitário e Politécnico Público: situação em 2006/07 e 2016/17

	2006/07	Peso %	2016/17	Peso %	Var %
Universitário	14738	100%	15914	100%	8,0%
< 30 ANOS	773	5,2%	702	4,4%	-9,2%
30-39 ANOS	3929	26,7%	2577	16,2%	-34,4%
40-49 ANOS	5306	36,0%	4796	30,1%	-9,6%
50-59 ANOS	3659	24,8%	5394	33,9%	47,4%
>= 60 ANOS	1071	7,3%	2445	15,4%	128,3%
Politécnico	10677	100%	9785	100%	-8,4%
< 30 ANOS	1222	11,4%	362	3,7%	-70,4%
30-39 ANOS	3801	35,6%	2374	24,3%	-37,5%
40-49 ANOS	3424	32,1%	3650	37,3%	6,6%
50-59 ANOS	1845	17,3%	2716	27,8%	47,2%
>= 60 ANOS	385	3,6%	683	7,0%	77,4%

Fonte: DGEEC (2018). Perfil do Docente 2016/2017.

A análise dos valores do Quadro 11 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.

O RJIES: Caminhando para uma gestão unipessoal e para o regime fundacional

Para além disso, assiste-se a uma alteração no papel dos docentes onde avulta o seu afastamento dos centros de tomada de decisão: o modelo colegial de gestão no ensino superior

português tem sido desbaratado em benefício de uma gestão mais personalizada, unipessoal (LIMA, 2009).

De acordo com Lima (2009), a transição do controlo estatal para novas formas de supervisão e governo mercantis, é visível em muitas áreas no contexto português, principalmente no ensino superior, em que se protagoniza a avaliação externa de acordo com padrões standardizados, mensuráveis, comparáveis e hierarquizáveis, com a assinatura de contratos entre as instituições e o governo, os orçamentos competitivos baseados em indicadores de desempenho, à necessidade crescente de angariação de fundos e uma governação não colegial, com órgãos onde estão assentes representantes externos, co o se percebe no RJIES. No RJIES salienta-se uma cultura de tipo empresarial e a defesa da privatização, como é exemplo a possibilidade de as IES se constituírem em Fundações públicas de direito privado que permite a utilização de um modelo de gestão privada implicando uma maior flexibilidade a nível da gestão de recursos, da carreira docente e de investigação, de formas de organização (LIMA, 2009; VEIGA *et al.*, 2014), ou o facto de introduzir uma forma de governo das IES que implica claramente um défice democrático na governação das instituições concretizado numa perda de influência dos órgãos colegiais, na concentração de poderes executivos no reitor, eleito fora da comunidade académica, na presidência do Conselho Geral por um membro externo, na liderança pessoal forte, na redução do número de órgãos deliberativos e na proporção de pessoal académico no governo das IES.

Este enquadramento legal que o RJIES estabelece consiste, segundo Lima (2009) num processo de desregulação relativa próximo das propostas da OCDE, transformando assim as relações entre o governo e as IES (LIMA, 2009; VEIGA *et al.*, 2014) e constituindo-se numa forma clara de privatização do ES público (CABRITO, 2011), com o elogio da liderança individual, a transferência de parte das competências que antes cabiam ao Senado Académico para o CG, tornado o órgão máximo da IES que, entre outras funções, elege o reitor e define a missão da instituição, presidido por um elemento externo à IES; limita a influência dos corpos constituintes da universidade na sua governação (VEIGA *et al.*, 2014), tendo desaparecido a assembleia académica (LIMA, 2009). Assim, o RJIES promove uma maior representação de interesses externos, “o que se reflete no jogo de forças entre os atores nas estruturas e processos de governação” (VEIGA *et al.*, 2014: 10). No artigo 54º, este documento apresenta uma abordagem normativista e racionalista em busca da solução ótima pelo menor meio ao referir que o Estado deve promover a racionalização da rede de IES públicas e da sua oferta formativa, cujas medidas podem incluir, a criação de IES, a sua integração, fusão ou

encerramento, a alteração do número de novas admissões ou do número máximo de estudantes e a criação, suspensão ou cessação da ministração de ciclos de estudos ou a restrição de cursos de licenciatura com menos de 20 alunos, através do *numerus clausus* e adota o princípio da eficácia e eficiência num quadro de racionalidade económica quando, ao apresentarem o relatório anual de atividades (art. 159), as IES têm que dar conta, entre outros indicadores, da eficiência da gestão administrativa e financeira.

Palavras finais: entre avanços e recuos, que balanço?

A partir da análise dos documentos legais percebe-se que a experiência portuguesa das últimas duas décadas pode ser inserida na tendência internacional da partilha de custos, revelada pela participação crescente dos estudantes no financiamento do ensino superior público e por políticas que incentivaram o desenvolvimento do ensino privado tendo essa inserção como causa principal a pressão das finanças públicas, num primeiro momento, devido ao esforço “orçamental decorrente da expansão do sistema e, depois, pelas limitações impostas pela adesão de Portugal ao Euro e conseqüente necessidade de respeitar o Quadro de Estabilização Orçamental da União Europeia” (CERDEIRA, 2009, p. 631). No final da década de 90, já Cabrito (1999, p. 192), evidenciava a tendência marcante do ensino superior português no sentido da diversificação das fontes de financiamento, com destaque para o contributo dos estudantes e ainda o dinamismo do ensino superior privado, um “*crescimento explosivo*”, feito à custa da incapacidade do sector público em responder às necessidades da procura concluindo que, apesar de existir um crescimento e uma diversificação socioeconómica do número de jovens matriculados, Portugal se deparava, desde os finais da década de 1980, com um processo global de privatização do ensino superior, sendo evidente, por um lado, ao nível da provisão deste segmento educativo, no sentido em que aparece um sistema privado de ensino que vende os seus serviços a estudantes que não conseguiram colocação no ensino superior público, num processo de introdução de um quase mercado no sector educativo, à semelhança do que acontece noutros países europeus (CABRITO, 1999, p. 191) e, por outro lado, a aprovação de leis que impõem o pagamento de propinas aos estudantes fazendo crescer o financiamento individual neste nível de ensino (CABRITO, 1999; CERDEIRA & CABRITO, 2014) e dificultando o acesso e permanência dos estudantes mais carenciados (CERDEIRA *et al*, 2016; CERDEIRA *et al*, 2018), apesar de a Constituição da República Portuguesa estipular, no art. 76.º 1) que o regime de acesso à Universidade e às demais instituições do ensino superior

“garante a igualdade de oportunidades e a democratização do sistema de ensino, devendo ter em conta as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país”, o que contraria as políticas públicas de ensino superior que têm vindo a ser tomadas e que culminam com o RJIES.

Do exposto depreende-se bem como o ensino superior em Portugal, e o país ele próprio considerado, têm vindo a percorrer um caminho contraditório que testemunha uma democratização às avessas no país.

Assim, também em Portugal se tem feito sentir a crise do estado social com efeitos nas questões sociais nomeadamente na educação superior, configurando a transição do paradigma tradicional para o paradigma emergente do ensino superior. Esses efeitos traduzem-se em diferentes indicadores nomeadamente na estrutura organizativa das IES de que a última concretização é o RJIES que muda radicalmente o paradigma de gestão e de organização universitária a dois níveis: na estrutura interna de gestão, com a passagem de corpos colegiais a corpos unipessoais e, na forma jurídica organizativa, ou seja, a possibilidade de as IES assumirem o regime de fundação pública de direito privado, permitindo desta forma uma gestão financeira e de pessoal um pouco mais à margem da tradição da administração pública e mais próxima da gestão empresarial privada (CABRITO, 2011; LIMA, 2009). Neste contexto, as IES podem (MARCUCCI; JOHNSTONE, 2007; JOHNSTONE; MARCUCCI, 2010): a) definir políticas salariais e de emprego; b) alterar as rubricas das despesas por forma a corresponder às prioridades institucionais; c) passar fundos remanescentes de um ano para o seguinte, encorajando assim poupanças e investimentos institucionais; d) celebrar contratos com outras entidades de forma mais expedita e competitiva; e) angariar receitas, contrair empréstimos e emprestar dinheiro.

Deste modo, a um estado de bem-estar segue-se um estado liberal de capitalismo selvagem; a uma educação tornada em bem público segue-se a sua mercadorização, a um ensino superior público gratuito segue-se o papel crescente dos estudantes no seu financiamento e a (re)elitização progressiva da universidade, a um estado provedor da maior parte do financiamento das IES segue-se uma desresponsabilização do estado por esse financiamento, a criação de um quase-mercado educativo e a necessidade das IES procurarem recursos no exterior, seja junto dos estudantes, seja junto do mercado pondo em risco a sua autonomia, a um ES colegial segue-se um ensino que caminha para a pessoalização dos cargos com a decorrente falta de democraticidade e a entrada despudorada dos interesses privados e particulares na academia, a IES públicas geridas pelo direito público seguem-se novas IES

públicas geridas por direito privado como forma de melhor poderem competir no mercado por alunos, professores e patrocínios concretizando a concorrência desleal, desenfreada e selvagem que caracteriza o mundo actual.

O fato de os fenómenos descritos e observados no ES português serem o reflexo de um espelho global faz-nos duvidar dos tempos que vêm, certamente tempos onde irá imperar, outra vez, a lei do mais forte, a lei daquele que detém o poder e o exerce de forma autoritária e ditatorial. Recear a chegada de uma ditadura global, aliás já anunciada pelas TIC, os *facebook*s, *instagram*s e plataformas semelhantes não é pessimismo é, apenas, a constatação de um futuro real se aqueles que pugnam pela liberdade, equidade e fraternidade não derem os passos necessários para impedir este retrocesso civilizacional.

REFERÊNCIAS

AMARAL, A. Higher education and quality assesment. The many rationales for quality. **Embedding Quality Culture in Higher Education**, EUA case Studies, p. 6-10, 2007.

BARRETO, A. Portugal na periferia do centro: mudança social, 1960 a 1995. **Análise Social**. V. XXX, n. 134, p. 841-855, 1995.

CABRITO, B. G. **Análise Socioeconómica do Financiamento do Ensino Superior Universitário em Portugal**: Contributos para o processo decisional de (re)construção de uma política sócio-educativa para o ensino superior universitário público. Dissertação de Doutoramento. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. Lisboa: Educa, 1999.

CABRITO, B. **O Financiamento do Ensino Superior**. Lisboa: EDUCA, 2002.

CABRITO, B. Financiamento e Privatização do Ensino Superior em Portugal: entre a Revolução de Abril e a Declaração de Bolonha. In: CABRITO, B.; CHAVES, V. (Org.). **Políticas de Financiamento e Acesso da Educação Superior no Brasil e em Portugal** – tendências actuais. Lisboa: EDUCA, p. 45-60, 2011.

CERDEIRA, L. **O Financiamento do ensino superior português**: A partilha de custos. Coimbra: Almedina, 2009.

CERDEIRA, L. Os custos dos estudantes do Ensino Superior Português e os desafios da acessibilidade. In: CABRITO, B.; JACOB, V. (Org.). **Políticas de Financiamento e Acesso da Educação Superior no Brasil e em Portugal**. Lisboa: Educa, p. 143-160, 2011.

CERDEIRA, L. La Reforma de la Educación Superior en la UE y su correlato en el desarrollo de los Institutos Politécnicos en Portugal: Un caso de éxito, en efectiva igualdad de condiciones con la Universidad. **Conferência proferida em I Seminário Internacional de Calidad AIEP-RAUI**. Santiago do Chile, 2018.

CERDEIRA, L.; CABRITO, B. **Custos dos Estudantes do Ensino Superior Português: Relatório CESTES**. Lisboa: Educa, 2014

CERDEIRA, L.; CABRITO, B. **Custos dos Estudantes do Ensino Superior Português: Relatório CESTES 2**. Lisboa: Educa, 2018.

CERDEIRA, L.; MACHADO-TAYLOR, M. L.; CABRITO, B.; PATROCÍNIO, T.; BRITES, R.; GOMES, R.; TEIXEIRA LOPES, J.; VAZ, H.; PEIXOTO, P.; MAGALHÃES, D.; SILVA, S.; GANGA, R.. Brain drain and the disenchantment of being a higher education student in Portugal. **Journal of Higher Education Policy and Management**, vol. 38, n.º. 1, p. 68-77, 2016.

CLARK, B. **On higher education selected writings, 1956-2006**. Baltimore, MD: cnki.com.cn, 2008.

EASTERMANN, T.; NOKKALA, T. **University Autonomy in Europe Exploratory Study**. Brussels: European University Association, 2009

FERRÃO, M., CABRITO, B.; MARQUES, F. **Economia Portuguesa**. Lisboa: Texto Editora, V.1, 1984.

JOHNSTONE, B. D. Patterns of Finance: Revolution, Evolution, or More of the Same? **The Review of Higher Education**. 1998. Disponível em: <https://search.proquest.com/openview/fa109e4904f10872db04acb2a967e59f/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1821463>;

JOHNSTONE, B. & MARCUCCI, P. **Financing higher education worldwide. Who pays? Who should pay?** The John Hopkins University Press, Baltimore, 2010.

JOHNSTONE, B.; TEIXEIRA, P.; ROSA, M.; VOSSENSTEYN, H. Introduction. In: TEIXEIRA, P.; JOHNSTONE, B.; ROSA, M.; VOSSENSTEYN, H. (Eds.). **Cost-sharing and accessibility in Higher Education: a fairer deal?** Netherlands Springer, p. 1-18, 2008.

LIMA, L. C. (2009). A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. **Sociologia: revista da Faculdade de Letras**. ISSN 0872-3419, 227-253, 2009. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/11727/1/Artigo%20Revista%20Sociologia%20n%C2%BA19%20%282009%29.pdf>.

MARCUCCI, P.; JOHNSTONE, B. D. (2007). Tuition Fee Policies in a Comparative Perspective: Theoretical and Political Rationales. **Journal of Higher Education, Policy and Management**, p. 25-40, 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13600800600980015>.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Estatísticas dos Recursos Humanos do Ensino Superior, **DGEEC. Perfil do Docente 2016/2017**, 2018.

OCDE (2017, 2019). **Education at a Glance**. Table A.1.2. OCDE: Paris.

PORDATA – Base de Dados Portugal Contemporâneo.

THROW, M. **Twentieth-Century Higher Education: Elite to Mass to Universal**. Baltimore: Michael Burrage (editor), The Johns Hopkins University Press, 2010.

VEIGA, A.; MAGALHÃES, A.; SOUSA, S.; RIBEIRO, F.; AMARAL, A. A reconfiguração da gestão universitária em Portugal. **Educação, Sociedade & Culturas**, n. 41, p. 7-23, 2014. Disponível em: http://www.fpce.up.pt/ciie/sites/default/files/ESC41_A_Veiga_et_al_.pdf.

Documentos Legais:

Constituição da República Portuguesa, 1976.

Decreto-Lei 108/88 de 24 de Setembro – Lei da Autonomia das Universidades.

Decreto-Lei n.º 20/92 de 14 de Agosto – Implementação de propinas no Ensino Superior.

Lei n.º 38/94 de 21 de Novembro – Avaliação do Ensino Superior.

Decreto-Lei n.º 37/2003 de 22 de Agosto - Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior Português.

Decreto-Lei n.º 62/2007 de 10 de Setembro - Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior.

SOBRE OS AUTORES:

Belmiro Gil Cabrito

Doutor em Ciências da Educação pela Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa (FPCE/ULisboa); Professor Associado Aposentado do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (ULisboa)-Portugal; Professor do Mestrado em Ensino da Economia e da Contabilidade e do Mestrado em Educação e Doutoramento e Pós-doutoramento em Políticas de Educação e Formação; Membro Unidade de Investigação e Desenvolvimento em Educação e Formação (UIDEF) do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa; Políticas da Educação e Formação; E-mail: b.cabrito@ie.ulisboa.pt

 <http://orcid.org/0000-0003-0420-5639>

Luísa Cerdeira

Doutora em Ciências da Educação pela Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa (FPCE/ULisboa); Professora Auxiliar do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (ULisboa)-Portugal. Professora do Mestrado em Ensino da Economia e da Contabilidade e do Mestrado em Educação e Doutoramento e Pós-doutoramento em Políticas de Educação e Formação; Membro da Unidade de Investigação e Desenvolvimento em Educação e Formação (UIDEF). E-mail: luisa.cerdeira@ie.ulisboa.pt

 <http://orcid.org/0000-0002-2217-7822>

Ana Nascimento

Doutora em Ciências da Educação pelo Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (IE/ULisboa); Associação de Estudos e Publicações em Educação da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação (EDUCA) - Portugal; E-mail: amarnascimento@gmail.com

 <http://orcid.org/0000-0002-4422-2532>

Recebido em: 31 de janeiro de 2020
Aprovado em: 12 de maio de 2020
Publicado em: 07 de setembro de 2020