

Uma trajetória singular? Apontamentos sobre europeização, privatização e especificidades do ensino superior português

A singular trajectory? Some notes on Europeanization, privatization and certain specificities of Portuguese higher education

Fátima Antunes¹

Universidade do Minho, Portugal

Resumo

Neste texto propõe-se um roteiro de discussão da trajetória recente do ensino superior (público) em Portugal destacando dinâmicas estruturantes, com base em estudos, dados e investigações empíricas disponíveis: da expansão à privatização *exógena*; da europeização impulsionada pelo Processo de Bolonha e pela Agenda de Modernização gerencialista às políticas de ajustamento estrutural impulsionadas pela UE; do défice prolongado de financiamento à diversificação das fontes e à privatização por dentro do setor público, atentando em certos aspetos do trabalho docente e da condição académica. Procura-se nesta sequência fundamentar uma leitura da singularidade polifacetada desta trajetória.

Palavras-chave: Ensino superior português. Europeização. Privatização. Trabalho docente.

Abstract

This paper proposes a script for discussing the recent trajectory of (public) higher education in Portugal highlighting structuring dynamics, based on studies, data and empirical research available: from expansion to exogenous privatization; from Europeanisation driven by the Bologna Process and the managerial Modernization Agenda to the structural adjustment policies promoted by the EU; from prolonged underfunding to the diversification of financing sources and the privatization within the public sector, with attention to certain aspects of teacher's work and academic condition. Based on this debate some arguments are advanced in order to support a perspective about the multifaceted singularity of this trajectory.

Keywords: Portuguese higher education. Europeanisation. Privatization. Teacher's work.

A adoção do sistema de graus e a consequente adequação dos currículos do ensino superior no âmbito do Processo de Bolonha completaram dez anos em Portugal². Desde 2006, o ensino superior português passou por transformações importantes, algumas associadas ao Processo, outras referentes antes a dinâmicas e tendências supranacionais e nacionais distintas. De entre essas alterações salientar-se-ão: a procura social e a construção do sistema público; as vicissitudes do financiamento do

¹ Centro de Investigação em Educação/CIEd, Instituto de Educação. Doutora em Sociologia da Educação. E-mail: fantunes@ie.uminho.pt

² Esta pesquisa é financiada pelo Centro de Investigação em Educação/CIEd, Instituto de Educação, Universidade do Minho, através de fundos nacionais da Fundação para a Ciência e Tecnologia/FCT, MCTES-PT.

sistema público. Estes dois vetores de mudança são de seguida brevemente discutidos num arco temporal cuja amplitude variável tem em vista a sua contextualização. Espera-se, através do debate de um e outro temas, assinalar algumas das mudanças estruturais que marcaram o rumo do sistema na última década, discutir dinâmicas de europeização e tendências de privatização, bem como certas especificidades do sistema de ensino superior português.

A procura social e a construção do sistema público: uma brevíssima incursão

A dupla face da excecionalidade portuguesa: expansão e privatização do ensino superior

A expansão do sistema de ensino superior português, que ocorreu de forma acelerada a partir do início dos anos oitenta do século passado, teve lugar no contexto de uma procura não satisfeita que se alargou ao longo de toda essa década, propiciando um crescimento espetacular do setor privado (que multiplicou por sete os seus efetivos entre 1981 e 1991, de 7.319 para 51.430 inscritos, enquanto o ensino público mostrava também um impressionante crescimento médio de cerca de 8% por ano no mesmo período) (cf. TEIXEIRA; ROSA; AMARAL, 2008; VIEIRA, 1995). Entre 1978 e 1997, o ensino superior privado passou de 4.081 (5%) para 121.399 (36,3%) inscritos, tendo a partir daí diminuído a sua expressão, quer em números absolutos, quer percentualmente. No entanto, a expansão global do setor continuou até 2003, ano em que registou 400.831 efetivos e uma taxa real de escolarização³ de 27,1%, tendo atingido em 2010/2011, com 396.268 matriculados, a taxa real de escolarização mais elevada (31,9%) até ao momento⁴.

Tendo em vista a proposta de Trow (1973) para a sistematização de dinâmicas de expansão de um dado nível de educação, apenas em 1992/93 o ensino superior português atingiu uma taxa real de escolarização (17,7%) que permite considerá-lo com uma capacidade de cobertura de massas, para usar a terminologia proposta por aquele autor, também suscetível de atenuar o entendimento social da sua frequência como um privilégio de poucos. De notar que escassos anos antes (em 1985/86) apenas 6% dos jovens entre os 18 e 22 anos frequentavam este nível educacional, o que mostra bem a explosão da procura que neste período teve lugar: por exemplo, em apenas quatro anos a taxa real de escolarização no ensino superior praticamente duplicou, de 9,2% em 1989/90 para 17,7% em 1992/93. Deve ainda ser tido em conta que esse caráter de ensino de elite somente havia sido superado no ensino secundário alguns anos antes (em 1984/85, com uma taxa real de escolarização de 15,8%).

Em todo o caso, temos o entendimento de que, para um dado nível educativo, uma efetiva cobertura de massas se torna realidade quando a sua frequência se torna *normal* para os diversos segmentos sociais (tanto no que se refere às expectativas dominantes, como no sentido estatístico), o que, na tipologia de Trow (*ibidem*), corresponderia à categoria de nível de ensino *universal*. Contrastando o sistema educativo e a sociedade americanos e italianos, por exemplo Paci, (1982) apoiado em Trow, nota que, já nos anos 60 do século passado, “[...] a escolarização de massas

³ A taxa real de escolarização no ensino superior corresponde à relação percentual entre o número de alunos matriculados no ensino superior com idades entre 18 e 22 anos e a população residente do mesmo nível etário (cf. DGEEC, s/d).

⁴ Conferir os dados oficiais conhecidos mais recentes (referentes ao ano letivo 2014/2015) (DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, 2017).

atinge o nível da escola secundária e da universidade”, com mais de cinquenta por cento dos rapazes e raparigas entre os 18-21 anos a frequentar a universidade (PACI, 1982, p. 206-215). Em Portugal para o ensino superior, como antes se referiu, apenas em 2008/09 a taxa real de escolarização chega aos 30%, mantendo-se sem alterações significativas desde então (31,4% em 2014/15) (cf. nota anterior).

Tendo em conta este processo que alguns designaram de *massificação concentrada* do ensino superior (FIGUEIREDO; TEIXEIRA; RUBERY, 2011, p. 4), acompanhado de uma expansão contida, e mesmo uma estagnação, do ensino secundário, durante uma década até meados dos anos 2000, não surpreenderá a configuração singular registada para a distribuição da educação na população portuguesa. Observa-se no Quadro 1 que os segmentos da população cujo nível de escolaridade completo mais elevado é o ensino secundário e superior têm, nos últimos anos, valores aproximados e abaixo de 20%, o que traduz a confluência cronológica da expansão destes níveis do sistema em tempos recentes. Por outro lado, regista-se uma percentagem de 17,5% da população residente cujo nível mais elevado de escolarização é o ensino secundário com um avanço de apenas três anos até ser alcançada uma percentagem aproximada para o ensino superior. Tal significa que a capacidade de cobertura da população, de distribuição do conhecimento e de diplomas destes dois setores do sistema de ensino confluem para valores aproximados praticamente no mesmo momento histórico, o que constitui uma singularidade das realidades educativas portuguesas face ao contexto europeu cuja evolução será elucidativo acompanhar (cf. EUROPEAN COMMISSION, 2016; CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2016; MARTINS et al., 2016, p. 267 e ss.).

E compreende-se ainda porque se pode considerar que se verifica em Portugal uma *fratura geracional* no que respeita aos níveis educacionais da população, com efeitos penalizadores em termos de coesão social, exercício da cidadania e desenvolvimento. De facto, de acordo com o Conselho Nacional de Educação (CNE, 2013, p. 28)

Em 2011 a população residente com 15 e mais anos de idade apresenta situações de grande contraste, registando-se 3.378.335 indivíduos sem nenhum nível de qualificação ou com apenas o 1.º CEB [4º ano de escolaridade] e, simultaneamente, 2.744.566 indivíduos detentores de Ensino Secundário, Pós-Secundário e Ensino Superior.

Em 2014, um relatório sobre políticas de educação no país apontava:

Quadro 1: População residente com 15 e mais anos, por nível de escolaridade completo mais elevado (%)

	Nível de escolaridade					
	Sem nível de escolaridade	Ensino Básico			Ensino Secundário (10º/11º/12º)	Ensino Superior
		1º Ciclo (1º/2º/3º/4º)	2º Ciclo (5º, 6º)	3º Ciclo (7º/8º/9º)		
2011	10,9*	26,0*	12,9*	20,5*	16,4*	13,2*
2012	10,1	25,4	12,3	20,4	17,5	14,3
2013	9,5	24,6	11,9	20,5	18,5	15,0
2014	8,9	23,8	11,2	20,5	19,2	16,5
2015	8,3	23,5	10,9	20,3	19,9	17,1

(Pordata, atualização 2016-06-16, adaptado); *Quebra de série.

Depois de um grande aumento do número de alunos inscritos no ensino superior, entre 1990 e 2012, a percentagem da população de 25-64 anos com habilitação de nível superior é de 19%, abaixo da média da OCDE de 32%. A percentagem da população em idades mais jovens (25-34 anos de idade) com habilitação de nível superior é mais elevada (28%), permanecendo abaixo da média da OCDE em 2012 (39%). As taxas de conclusão de cursos do ensino superior em Portugal estavam ligeiramente acima da média da OCDE em 2012 (41%, em comparação com a média da OCDE de 39%). (OCDE, 2014, p. 8).

Durante a última década, verificaram-se oscilações no número de matriculados no ensino superior que podem estar relacionadas com efeitos, isolados ou conjugados, de diversos fatores: (i) a adoção do sistema de graus do Processo de Bolonha, que aparece associada à elevação do número de novos inscritos (na graduação/licenciatura e na pós-graduação/mestrado e doutoramento) (entre 2007 e 2011)⁵; (ii) a subida da taxa real de escolarização no ensino secundário (entre os jovens de 15-17 anos) e no ensino superior (18-22 anos), em muito menor grau, durante esse mesmo período (cf. nota 3); (iii) a expansão da taxa de cobertura da educação de nível secundário para adultos e o conseqüente aumento do acesso destes públicos ao ensino superior, também no mesmo período (2007-2011) (cf. CNE, 2016).

Na verdade, o número de inscritos pela primeira vez em qualquer grau do ensino superior, que baixou entre 2001-2006 (excetuando 2003), retomou o crescimento no quinquénio 2007/2011, após o que novamente reduziu durante os três anos seguintes (2012 a 2014), aumentando quase imperceptivelmente em 2015 e mais claramente em 2016 (cf. nota 4). Assim, quer os efeitos do empobrecimento sobretudo das categorias sociais economicamente mais desfavorecidas, quer do desemprego de diplomados com o ensino superior foram desenvolvimentos apontados como motivadores desta visível redução de inscritos em particular nos níveis da licenciatura e do mestrado no triénio 2012-2014.

Do mesmo modo, certas opções de política educativa do XIX Governo (junho 2011-novembro 2015) – no período de intervenção externa (2011-2014) sob a égide da designada *troica* representante dos credores do empréstimo a Portugal⁶ – terão dificultado o acesso ao ensino superior por parte dos diplomados dos cursos profissionais e dos cursos artísticos de nível secundário (cf. AAVV, 2016). Na verdade, esta opção do governo português terá sido de molde a aprofundar a divergência entre as políticas e as realidades nacionais e europeias, quanto à elevação dos níveis de educação superior da população. Num outro momento, já em 2014, procurou-se mitigar esta divergência: nesse sentido, à política de contenção do acesso ao diploma de licenciatura e outros mais elevados, seguiu-se o fomento do acesso a diplomas de nível superior sem atribuição de grau (designadamente os Cursos Técnicos Superiores Profissionais) e sem vocação para o prosseguimento de percursos conducentes a níveis académica e socialmente mais valorizados⁷.

⁵ Conferir 'Alunos matriculados pela 1ª vez no ensino superior: total e por nível de formação' (PORDATA, 2017).

⁶ Essa entidade é constituída por: Banco Central Europeu/BCE; Fundo Monetário Internacional/FMI; Comissão Europeia/CE.

⁷ Estes Cursos (Decreto-Lei nº 43/2014, de 18 de março) são constituídos por 2 anos de frequência de ensino superior de natureza profissionalizante e foram criados como uma fileira de acesso ao ensino superior sem conclusão obrigatória do ensino secundário, permitindo combinar opções políticas de restrição de acesso e de reforço da exclusividade relativa dos graus com o aumento estatístico de diplomados pelo ensino superior, requerido pelas políticas económicas e educativas europeias (EUROPEAN

Em suma, teve lugar em Portugal na última década um conjunto muito díspar de tendências e desenvolvimentos que terão contribuído para o desenho da trajetória do volume de inscritos (global e pela primeira vez) no ensino superior.

O Processo de Bolonha e a massificação da pós-graduação

Um dos efeitos em Portugal da adoção do sistema de graus do Processo de Bolonha (PB) foi o aumento da procura da pós-graduação, em particular ao nível de mestrado. Assim, o número de inscritos pela primeira vez no mestrado passou de 8.878 em 2007 para 20.538 no ano seguinte, crescendo ininterruptamente durante três anos consecutivos para 35.798 em 2011 e aumentando 400% em quatro anos⁸. Mesmo tendo ocorrido a redução de novos alunos nos quatro anos seguintes até 2015, voltando a crescer apenas em 2016, a procura manteve-se no patamar a que tinha ascendido nos primeiros anos da adoção do sistema de graus do PB contando neste último ano 27.305 estudantes matriculados pela primeira vez na pós-graduação (cf. nota 4).

Como se pode entender este efeito de intensificação da procura de formação pós-graduada na sequência da adoção do sistema de graus do PB? Por um lado, julga-se observar a *perceção* (não necessariamente fundada, mesmo se aparentemente transversal a estudantes, diplomados e empregadores) de insuficiência da formação proporcionada pelas novas graduações/licenciaturas de três anos⁹. Como afirmava uma estudante de mestrado num debate sobre a pós-graduação: “Nós, os alunos de Bolonha, quase nos sentimos obrigados a seguir para mestrado, porque o próprio mercado de trabalho assim o exige. Sentimo-nos [profissionais] incompletos sem o mestrado”¹⁰. Por outro lado, ficou estabelecido este patamar de formação para o acesso a certas profissões (médicos, engenheiros, arquitetos, psicólogos, professores, por exemplo).

As políticas europeias, o aumento da emigração e a fuga de cérebros

Na sequência do pedido de empréstimo em Abril de 2011, o Estado português assumiu com a *troica* representante dos credores (cf. nota 5) um conjunto de compromissos políticos que conduziram a uma recessão económica grave com, entre outras, as consequências de destruir centenas de milhares de empregos, fazendo disparar as taxas de desemprego (REIS, 2014; Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de Política Económica: [Portugal]: 17 de Maio de 2011). Estes desenvolvimentos ficaram associados à elevação dos fluxos da emigração para valores só encontrados quarenta anos antes: “Entre 2010 e 2013, o número de saídas de Portugal cresceu mais de 50%. Entre 2013 e 2014, a emigração estabilizou em torno das 110 mil pessoas por ano. É preciso recuar a 1973 para

COMMISSION, 2017) algumas das condições associadas a estes cursos foram alteradas pelo XXI Governo Constitucional, em exercício desde novembro de 2015.

⁸ Estes valores não incluem os inscritos pela primeira vez nos mestrados integrados que, como a seguir se chama a atenção, vigoram na formação inicial para certas profissões e se cifraram em 5.105 em 2007, 9.794 no ano seguinte e 11.008 em 2016. Nesse sentido, os valores indicados no texto indiciam, principalmente, um forte crescimento da procura do nível de pós-graduação.

⁹ Esta *perceção* torna-se mais visível quando a economia destrói e não cria empregos suficientes para responder à procura e as taxas de desemprego entre licenciados aumentam (FIGUEIREDO; TEIXEIRA; RUBERY, 2011).

¹⁰ Testemunho registado pela autora num debate ocorrido numa instituição de ensino superior portuguesa em dezembro de 2016.

se encontrar valores para a emigração desta ordem de grandeza”¹¹ (PIRES et al., 2015, p. 21). Neste quadro, a saída do país de jovens diplomados do ensino superior atingia valores inéditos, por alguns considerados como dramaticamente incompatíveis com a sustentabilidade económica, política e social do país: “[...] a emigração portuguesa cresceu entre 2000 e 2011, mas [...] esse crescimento foi mais acentuado na população altamente qualificada, evidenciando um processo real de “fuga de cérebros” do país, que se tem vindo a agravar nos últimos anos.” (CERDEIRA et al., 2015, p. 48). Não se manifestando apenas em Portugal, esta reação à adversa situação económica teve entre nós particular acuidade. Entre outras consequências, a emigração tornou-se um dos fatores que concorre para iludir o esforço da sociedade e do Estado portugueses para elevar para 40% as taxas de diplomados entre os 30-34 anos até 2020, uma das metas estabelecidas pelas políticas europeias (cf. nota 6). É, por isso, provável que se mantenha ou mesmo amplie a divergência negativa dos resultados nacionais com os valores médios e modais europeus, acompanhada provavelmente das conhecidas consequências nefastas de tais ordenações (*rankings*), em termos de reputação, legitimação e influência nas arenas internacionais de ação política.

Constitui, assim, uma especificidade importante na caracterização da trajetória recente do sistema de ensino superior português o facto de: (i) por um lado, os seus resultados (em termos de diplomados) beneficiarem numa dimensão muito significativa *outras* sociedades nacionais, europeias e de outros continentes¹²; nessa medida, o país vê-se impedido de aproveitar uma parte significativa do contributo do ensino superior para o desenvolvimento e o bem-estar nacionais; (ii) por outro lado, os resultados que são considerados, face às políticas europeias, por exemplo em termos de taxa de diplomados entre os 30-34 anos, serem subavaliados de forma prejudicial para o país; isto porque não são consideradas as consequências de outras políticas (económicas e financeiras) europeias, como as que resultaram no aumento da emigração (e da emigração qualificada) entre 2010-2014.

Em suma, sublinhámos traços de um dos retratos possíveis da trajetória do ensino superior português, tendo em conta certas dimensões de privatização e europeização da última década:

- (i) uma expansão rápida e tardia, com um crescimento assinalável do setor privado nos anos 80 e 90;
- (ii) a expansão da resposta pública e a redução do setor privado (anos 1990/2000);
- (iii) o aumento das taxas reais de escolarização com oscilação de efetivos (2000/2015);
- (iv) a *adequação a Bolonha* e a expansão da pós-graduação (2006/2016);
- (v) as políticas europeias, o aumento da emigração e a *fuga de cérebros* (2011-2015).

¹¹ No mesmo relatório refere-se: “[...] os emigrantes portugueses representariam, em 2010, 1% do número total de emigrantes, percentagem sete vezes superior ao peso da população de Portugal na população mundial total (0,16%) [...] no quadro europeu, [...] Portugal é hoje o segundo país da UE com mais emigrantes em percentagem da população (21%) (e o primeiro considerando apenas os países com mais de um milhão de habitantes).” (PIRES et al., 2015, p. 38).

¹² Um estudo recente que incide sobre “uma amostra intencional de diplomados emigrados nos países da Europa” revela “a importância do Reino Unido (26,7%) e de alguns outros países do centro europeu (Alemanha, França e Bélgica)” e que “[...] a maioria dos inquiridos refere que a mobilidade foi inicialmente projetada como solução transitória, mas a experiência entretanto vivida mudou os planos para uma perspetiva de emigração de médio (30,4%) ou de longo prazo (62,9%).” (CERDEIRA et al., 2015, p. 50, 54, 60).

As vicissitudes do financiamento do sistema público

Segundo certos autores, em Portugal,

[...] a desresponsabilização do Estado revela-se em inúmeras facetas, seja na diminuição da sua participação para o orçamento das instituições de ensino superior, seja na diminuição do número de bolsistas e das receitas da acção social escolar, seja na exigência de pagamento de taxas de frequência aos estudantes do ensino superior público. (CERDEIRA et al., 2015, p. 71; CABRITO, 2004).

No período de crescimento da procura até aos primeiros anos deste século, a insuficiência de financiamento traduzia-se sobretudo e num primeiro momento pela ausência de resposta pública e pelo crescimento do setor privado (*privatização exógena*, na terminologia de BALL; YOUDELL, 2008). Já ao longo da última década o estrangulamento financeiro do sistema de ensino superior público vem tendo implicações maiores na adoção de orientações de gestão pública conducentes, por um lado, à diminuição de despesas, em que os recursos humanos ocupam um lugar predominante e, por outro lado, à ampliação da fatia das chamadas ‘receitas próprias’ dos orçamentos das instituições. Ora, como veremos, esta parcela de ‘receitas próprias’ tem, em Portugal, duas origens principais: o pagamento de anuidades (propinas) por parte dos estudantes e a intensificação do esforço de captação de fundos como componente importante do trabalho dos docentes.

O Processo de Bolonha, a Agenda de Modernização das Universidades da UE, o Exame da OCDE e a privatização por dentro (2006-2016)

A adoção em Portugal, em 2006, do sistema de graus do Processo de Bolonha teve implicações de monta para o financiamento das instituições públicas do ensino superior que vinha a sofrer reduções cumulativas há alguns anos. Já em 2004 se alertava que

[...] universidades e restantes instituições públicas de ensino superior têm sido contempladas, anualmente, com uma receita inferior à que receberam no ano anterior (o valor acumulado dos cortes orçamentais, nos últimos dois anos, ascende já a 24% tomando o ano de 2002 por referência. (CABRITO, 2004, p. 978).

Com a *adequação a Bolonha* o número de anos da graduação foi significativamente reduzido (de 5 ou 4 para 3 anos); ora o financiamento das instituições pelo orçamento de Estado referenciava-se também ao número de alunos pelo que foi agravada a tendência para a redução desta parcela (cf. CERDEIRA, 2008; PEREIRA, 2009). Suscita, por isso, perplexidade o facto de o tema do financiamento do ensino superior se manter até hoje um não assunto nas discussões sobre o Processo de Bolonha (PB) quando constitui uma das expressões da conexão económica do *Espaço Europeu do Ensino Superior* (EEES) (cf. CABRITO, 2005, 2011; MATEI, 2015, p. 147). Na verdade, as questões do financiamento, da construção do mercado europeu do ensino superior e da concorrência por mercados mundiais na *economia do conhecimento* em formação (coluna vertebral da *Estratégia de Lisboa*) figuram como ramificações estruturantes daquela conexão económica do PB/EEES (cf. ANTUNES, 2005; ROBERTSON; AZEVEDO; DALE, 2016). Como sublinham outros investigadores, vivemos um tempo em que

[...] profundas mudanças nas relações de trabalho tiveram curso, acompanhadas, invariavelmente, da intensificação do trabalho humano e de exigências de aumentos constantes de produtividade para o que a ciência e a educação básica e superior são chamadas a colaborar, no centro do processo. (SILVA JÚNIOR; ANELLI JÚNIOR; MANCEBO, 2014, p. 114).

Esse não-discutido da conexão económica do PB/EEES contribui também para o insuficiente reconhecimento social e político do largo e prolongado movimento de privatização do ensino superior português, em vários andamentos, por dentro das instituições, como pela dimensão do setor privado.

De acordo com boa parte da investigação disponível, o biénio de 2006/2007 representa o lançamento de um conjunto de mudanças que alterariam o posicionamento e o papel do ensino superior público no país, a sua fisionomia e desenvolvimento futuros. Como nota Afonso (2013, p. 48), discutindo a problemática da *accountability* no ensino superior,

[...] não deixa de ser particularmente marcante o tríptico legislativo que se concentra (com interfaces e modelações várias e mais ou menos articuladas) no ano de 2007 [...] e que introduz importantes rupturas políticas, metodológicas e organizacionais, não isentas de implicações discutíveis em muitos aspetos.

Desde 2005 estavam em preparação estas decisões, tendo sido solicitadas avaliações à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico/OCDE e à ENQA (European Network for Quality Assurance, Associação Europeia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior) (cf. AMARAL, 2007). Foi, assim, promulgado em 2007 um conjunto de medidas para alterar a organização e governação institucionais e o sistema de avaliação. Este edifício legal incluiu a criação de um sistema de empréstimos de garantia mútua para estudantes do ensino superior. Não sendo possível explorar a maior parte das implicações desta Reforma, vamos concentrar-nos na questão do financiamento, tendo em conta que se trata do fornecimento do serviço público de educação superior por uma estrutura pública integrada na administração pública.

Sugerimos que há mudanças dinamizadas por aquelas decisões políticas que podem ser interpretadas à luz do que Ball e Youdell (*ibidem*, p. 8-10) designaram *privatização oculta*, pois “[...] a tendência para a privatização da educação pública está oculta. É camuflada pela linguagem da ‘reforma educativa’, ou furtivamente introduzida como ‘modernização’ (van LEEUWEN, 2008, p. 3). ‘Diversificação das fontes de financiamento’ ou ‘partilha de custos’ são tendências globais observadas há várias décadas (cf. CABRITO, 2004) e veiculadas pela política da UE para o ensino superior (CERDEIRA, 2008; MAGALHÃES et al., 2013; TEIXEIRA; KORYAKINA, 2013), mais abertamente no quadro da *Agenda de Modernização das Universidades* (cf. CE, 2006¹³).

A especificidade de Portugal neste domínio relaciona-se com a singularidade do processo recente e rápido de construção do sistema de ensino superior de massas, atrás evocado (cf. CABRITO, 2004; TEIXEIRA; ROSA; AMARAL, 2006; VIEIRA, 1995) – e do (semi) Estado-Providência em contraciclo e já numa conjuntura política e económica mundial desfavorável (SANTOS, 1990; STOER, 1994; AFONSO, 1998)

¹³ No texto referido faz-se questão de esclarecer que “No presente documento, entende-se por ‘universidades’ todas as instituições de ensino superior, independentemente da sua designação e do seu estatuto nos Estados-Membros” (cf. CE, 2006).

—, e com as políticas públicas de gestão dessas dinâmicas socioeducativas. Neste campo, o Estado português atuou por ação e omissão, combinando uma panóplia de orientações e medidas (cf. ANTUNES, 2015), quer encorajando a liberalização da resposta à procura social e promovendo a expansão do setor privado (desde os anos 80), quer alargando a estrutura e capacidade do sistema público (também desde a mesma época). Foram ainda introduzidos processos de *privatização endógena* (BALL; YOUDELL, 2008), como a ‘partilha de custos’ pelos estudantes (desde 1992) e a ‘angariação de receitas’ pelas instituições para cobrir os défices de financiamento (desde, pelo menos, meados dos anos 90) (cf. CABRITO, 2004; TEIXEIRA; ROSA; AMARAL, 2008; CASTRO; SEIXAS; NETO, 2010).

O Exame das políticas nacionais de educação: a educação terciária em Portugal 2007 da OCDE sublinha a conceção do ensino superior segundo uma perspetiva económica, em linha de resto com a *Agenda de Modernização para as Universidades* (CE, 2006). Isto é, por um lado, a relevância da educação superior é aferida sobretudo enquanto política económica e segundo o seu contributo para a economia enquanto, por outro lado, é destacado o seu putativo carácter de bem privado com fortes retornos materiais para justificar a participação dos indivíduos beneficiários no seu financiamento. O documento da OCDE (2007) avança com a proposta de que as instituições do ensino superior público possam constituir-se como propriedade de fundações de direito privado, mantendo uma parte do seu financiamento proveniente do orçamento de Estado. O Governo elaborou e promulgou um novo Regime Jurídico para as Instituições do Ensino Superior (RJIES) que, entre outras disposições, previa a possibilidade de, em certas condições, as instituições públicas poderem assumir o recomendado estatuto jurídico de *fundação pública de direito privado*.

Em 2009, as Universidades do Porto e de Aveiro e o Instituto Universitário de Lisboa/ISCTE alteraram o seu estatuto jurídico para fundações públicas de direito privado; a sua governação institucional assenta em órgãos próprios definidos para o regime fundacional e a sua gestão financeira e de recursos humanos recai agora no domínio privado. Por outro lado, a instituição obriga-se a gerar 50% do seu financiamento, já que apenas a outra metade provém do orçamento de Estado. Em 2016, a Universidade do Minho assumiu legalmente o mesmo estatuto e a Universidade Nova de Lisboa decidiu no mesmo sentido¹⁴.

A agenda gerencialista e privatizante que, desde os anos 90, permeava o debate e a decisão políticas no setor do ensino superior foi, com a Reforma lançada em 2007, fortemente impulsionada, tanto mais quanto o financiamento do ensino superior público pelo orçamento de Estado era cada vez mais insuficiente e a necessidade de as instituições ‘diversificarem’ as fontes de financiamento se tornava um discurso e um facto progressivamente naturalizados e impostos pela realidade. Em 2007, o défice de financiamento pelo orçamento de Estado acentuou-se já que, como sublinhava Cerdeira (2008, p. 266):

[...] a dotação fixada para o [...] ano de 2009 é nominalmente inferior 2% à dotação fixada em 2006. Se nos lembrarmos de que as instituições passaram em 2007 a ter que pagar como entidade patronal para a Caixa Geral de Aposentações (7,5% em 2007 e 11% em 2008 e 2009) e que, entretanto, houve inflação e a subida

¹⁴ Cf. decreto-lei n.º 4/2016 de 13 de janeiro; (UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA, 2017a).

da grelha salarial, podemos concluir que tem vindo a haver uma diminuição significativa acumulada do esforço orçamental público para o financiamento das instituições de ensino superior.

Em 2011¹⁵, o alerta sobe de tom

[...] com declarações dos reitores da Universidades de Lisboa, da Universidade de Coimbra e da Universidade Nova de Lisboa acerca dos cortes que o Orçamento Geral de Estado para 2012 referencia para as instituições do ensino superior, e o perigo que daí decorre para a autonomia universitária. São cortes de 178,9 milhões de euros, com orçamentos que vêm a diminuir de forma radical desde a década de 2000. (CABRITO, 2011, p. 90).

Em 2014, a OCDE informa que “No ensino superior, as despesas por aluno diminuíram 3% em 2011 (em comparação com o aumento médio da OCDE de 10%), enquanto o número de inscritos aumentou 10% (em comparação com o aumento médio da OCDE de 15%).” (OCDE, 2014, p. 16). Daí que a Associação Europeia de Universidades (*European University Association*), referindo-se ao período entre 2008-2015, afirme:

Portugal e Polónia são dois casos especiais em que as tendências de financiamento foram genericamente positivas; contudo, cortes orçamentais significativos tiveram lugar em Portugal já antes de 2008 e o financiamento público do ensino superior em percentagem do PIB era inicialmente bastante baixo em ambos os países (EUA, 2015, p. 4).

Segundo a mesma fonte, em Portugal, o financiamento do orçamento do Estado para as universidades subiu entre 2008 e 2010, baixou de 2011 a 2013 e voltou a subir entre 2014 e 2016, alcançando neste último ano um valor nominal (não ajustado à inflação) aproximado ao de 2010¹⁶.

De acordo com Cabrito (2011, p. 91), convocando dados oficiais em 2012, a previsão era que 57% das receitas das instituições do ensino superior seriam provenientes do orçamento de Estado, sendo 43% oriundas das chamadas ‘receitas próprias’. Segundo uma pesquisa empírica recente, que recolheu informação junto de mais de 30 responsáveis de topo da administração e gestão de instituições de ensino superior, “Os entrevistados referiram valores entre 50 a 60% de orçamento do Estado, 35 a 30% de receitas oriundas das propinas e entre 15 a 10% de receitas próprias.” (NASCIMENTO, 2016, p. 159); estas duas últimas rubricas (propinas dos estudantes e receitas próprias) aparecem com valores discrepantes face a outras fontes e estudos, mesmo se “O valor pago a título de propinas pelos estudantes mostra um ligeiro acréscimo em 2015. Quando comparado com o do ano de 2005, este valor, 308 milhões de euros, representa um aumento de cerca de 65%”, como regista, com base em dados oficiais, a mais recente publicação anual do Conselho Nacional da Educação/CNE (2016, p. 219).

¹⁵ Recorde-se que em Abril de 2011 o Governo português contraiu um empréstimo que implicou a aceitação de um conjunto de condições e compromissos políticos com impacto orçamental assinados com a troika de entidades representantes dos credores — Banco Central Europeu/BCE; Comissão Europeia/CE; Fundo Monetário Internacional/FMI (cf. Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de Política Económica: [Portugal]: 17 de Maio de 2011).

¹⁶ Conferir EUA Public Funding Observatory (EUROPEAN UNIVERSITY ASSOCIATION, 2017).

Nessa medida, compreende-se bem que o Relatório apresentado em 2010 à Comissão Europeia sobre Reforma do Financiamento dos sistemas de ensino superior em 33 países europeus (BOER; JONGBLOED; ENDERS; FILE, 2010), que toma como referência a Agenda de Modernização das Universidades (CE, 2006), apresente um retrato de Portugal como um dos países com um “Grau de correspondência com a Agenda de Modernização” Médio-Alto em 2008 (em 1995 esse grau de correspondência estaria na categoria Baixo-Médio) (*ibidem*, p. 106). Aquela categoria (Médio-Alto) resultava dos seguintes indicadores: (i) *Autonomia financeira*: média; (ii) *Captação de outras receitas (concursos competitivos, atividades comerciais)*: alta (30%); (iii) *Propinas*: nível médio (10%); (iv) *Grau de financiamento orientado para o desempenho*: médio; (v) *Financiamento competitivo da investigação*: (sem informação); (vi) *Portabilidade das bolsas dos estudantes*: não se verifica (BOER; JONGBLOED; ENDERS; FILE, 2010, p. 106).

De entre os trinta e três países europeus considerados, o financiamento público operacional através do orçamento de Estado era para Portugal de 60% das despesas das instituições (em 2008), abaixo da média (67%), com os restantes 40% provenientes da captação de outras receitas (30%) e do pagamento de propinas pelos estudantes (10%) (*ibidem*, p. 45, 46); vinte e um dos trinta e três países considerados no relatório apresentavam uma proporção mais elevada de financiamento público para o sistema de ensino superior público e apenas em oito essa proporção era menor. Portugal constituía ainda um dos dez países em que era mais elevada e mais havia crescido (entre 2002-2006) a participação de financiamento privado proveniente dos estudantes (*ibidem*, p. 114) e era ainda um dos seis¹⁷ (em 33) países em que, em 2008, mais de 20% dos estudantes do ensino superior frequentava o ensino privado. Esta última proporção é hoje substancialmente mais baixa (16,4% em 2016¹⁸), devido, quer a razões demográficas, quer ao aumento de vagas do sistema público. Por outro lado, quando se completam 10 anos da Reforma de 2007, em breve contaremos cerca de 91.356 estudantes (e 30,6% dos 297.884 alunos inscritos em 2016 no ensino superior público¹⁹) a frequentar instituições com estatuto de *fundação pública de direito privado*, o que configura uma modalidade específica de privatização por dentro do sistema público (cf. CABRITO, 2004; AMARAL, 2007; BALL; YOUDELL, 2008).

Durante a primeira década do século XXI, a investigação apontava regularmente no sentido da dominação crescente do ensino superior público por valores, políticas, orientações, cursos de ação, procedimentos e resultados típicos do domínio privado;

¹⁷ Os restantes cinco países em que mais de 20% dos estudantes do ensino superior frequentavam o ensino privado eram: Bulgária, Estónia, Letónia, Polónia e Roménia. O excecionalismo, face aos padrões da Europa continental, da dimensão antes verificada para o setor privado no ensino superior em Portugal era recentemente referido como “O país que é a exceção mais notória (the most compelling country exception) a pequenas frações da Educação Superior Privada na Europa Ocidental é Portugal (TEIXEIRA; AMARAL, 2007), evoluindo ao longo de linhas que incluem um substancial crescimento não-elitista mais visto nas regiões em desenvolvimento do que na Europa Ocidental e atingindo um pico de cerca de um terço [de matrículas no setor] privado.” (LEVY, 2012, p. 183).

¹⁸ Cf. Pordata (2017); dados atualizados em 4 de outubro de 2016 e consultados em 28 de dezembro de 2016.

¹⁹ Estes cálculos são da autora com base nos dados disponibilizados nas páginas oficiais das instituições: Universidade de Aveiro (2017), 14.280 estudantes; ISCTE/Instituto Universitário de Lisboa (2017), 8.655 estudantes; Universidade do Minho (2017), 19.500 estudantes; Universidade Nova de Lisboa (2017b), 19.000 inscritos; Universidade do Porto (2017), 29.921 estudantes. O total de estudantes destas cinco instituições foi relacionado com os últimos dados atualizados em outubro de 2016 referentes a inscritos no ensino superior público em 2016 na PORDATA (2017); a percentagem de 30,6% dos estudantes inscritos em universidades-fundação de direito privado, não sendo uma estatística absolutamente rigorosa, porque os dados dos alunos não provêm de estatísticas oficiais relativas também a 2016, é seguramente muitíssimo aproximada.

o debate público sublinhava preocupações relacionadas com certos aspetos dessa progressão do privado por dentro da educação superior pública (cf. AMARAL, 2007). Tal não impediu, no entanto, que até hoje a sociedade, decisores e atores políticos portugueses, os participantes do sistema tenham um conhecimento muito parcelar, e mesmo desconhecimento, de realidades muito marcantes do ensino superior, como o facto de que, em importantes domínios, Portugal continua a ser, no contexto europeu continental (em 2016 como em 2008), um dos países com fenómenos de privatização mais alargados e com expressão e consequências mais fortes. Também nesse sentido, a privatização do ensino superior e do ensino superior público em Portugal, vem ocorrendo de forma escondida, pelas palavras *reforma*, *modernização*, *mudança*, mas sobretudo pela *normalização* e *naturalização* de formas de funcionamento no ensino superior público típicas do setor privado, como as realidades e práticas relativas à relação laboral e ao trabalho académico. Como chamaram a atenção, entre outros, Ball e Youdell (2008, p. 9):

Tais políticas frequentemente não são articuladas em termos de privatização no entanto utilizam técnicas e valores do setor privado, introduzem a participação do setor privado e/ou têm o efeito de tornar a educação pública mais semelhante a um negócio.

A dimensão escondida da privatização por dentro do setor público: o trabalho académico em mudança

Algumas das implicações menos discutidas do défice de financiamento no setor público consistem na criação de condições laborais muito desfavoráveis para quem trabalha nas instituições; essas condições, para o caso dos docentes, configuram alterações importantes na própria natureza, conteúdo e significado do trabalho académico (SILVA JÚNIOR, 2009; CABRITO, 2011). Na perspetiva de alguns autores, importantes mudanças no trabalho académico aparecem associadas a um protagonismo crescente das instituições, também entendido como *autonomia institucional*, em paralelo com o incremento do poder dos gestores (órgãos, cargos, profissionais) face aos académicos (MUSSELIN, 2013). Como referem Santiago, Carvalho e Cardoso (2015, p. 472), tendo em vista a Reforma de 2007 (Lei nº 62/2007) em Portugal, “Enquanto capacita as instituições de ensino superior aos níveis institucional e organizacional, a lei fragiliza os académicos que crescentemente se tornaram ‘académicos geridos’ (*managed academics*)”. Essa designada autonomia institucional constitui uma configuração e distribuição de poder distinta de outras anteriores, muito frequentemente acoplando também uma menor vinculação direta ao Estado, com maior permeabilidade e influência, quando não dependência, de interesses sociais atuantes na esfera da economia, da política, da cultura ou outros (AMARAL, 2007; LIMA, 2015). Este crescente protagonismo institucional e predomínio do poder dos gestores têm acompanhado, no nosso país, o encolhimento do investimento e do compromisso do Estado com o ensino superior público, alinhamento bem representado na figura da *fundação pública de direito privado* como sua mais forte expressão.

Muito brevemente sinaliza-se de seguida alguns elementos desses dois domínios de efeitos (condições laborais e natureza, conteúdo e significado do trabalho académico) relacionados com a conexão entre o défice de financiamento e a privatização por dentro do setor público.

A galopante expressão do regime precário, desregulado e degradado do trabalho académico

Um primeiro domínio a apontar prende-se com as condições laborais do trabalho docente, no que respeita a aspetos básicos como o regime contratual ou a progressão na carreira. Há já algum tempo que vem sendo sinalizada a expressão crescente dos fenómenos de precarização e desregulação do trabalho docente no ensino superior público em Portugal (SANTIAGO; CARVALHO, 2008), aproximando-se de condições verificadas no setor privado e no trabalho em geral pelo mundo. Notável é, no entanto, o facto de, num muito curto período, alguns fenómenos passarem de emergentes e pouco expressivos a quase *normais*, no sentido estatístico de ocorrerem com uma elevada frequência e na aceção de serem equacionados como uma realidade expectável na generalidade das instituições.

Em Portugal, aquelas tendências começaram paulatinamente a ganhar expressão ao longo da primeira década deste século, adquirindo mais recentemente visibilidade crescente, à medida que se multiplicavam as situações de precarização, desregulação e degradação do trabalho académico. O corte orçamental brutal no ensino superior e nas áreas sociais da administração pública, em vários dos anos de intervenção externa com políticas de *austeridade e ajustamento estrutural* (2011-2014), intensificou o recurso das instituições a modalidades baratas de trabalho docente, com direitos e compromissos mínimos (como o trabalho a tempo parcial) ou mesmo a eles escapando (p. ex., através da mobilização informal de bolseiros de investigação ou de docentes a título gratuito). De facto, o trabalho em regime de tempo parcial terá atingido, em 2014/15, cerca de um terço (33,3%) dos docentes do ensino superior público, tendo aumentado sempre desde 2007/08, enquanto no mesmo período diminuiu o número de docentes em regimes com vínculos mais fortes às instituições (em dedicação exclusiva e em tempo integral) (cf. DGEEC/DSEE, 2016, p. 131). Por outro lado, há mais de uma década que as carreiras estão congeladas, não há progressão, e os quadros das instituições estão distorcidos e bloqueados com uma proporção, que é cerca de metade daquela que a lei prescreve, para as categorias de topo (professores catedráticos e professores associados) da carreira universitária, enquanto para o ensino politécnico a esmagadora maioria dos docentes se encontra nas categorias da base da carreira (cf. *Ibidem*, p. 132). A trivialização da degradação do trabalho académico chega a ter tal expressão que aparece legitimada por altos responsáveis académicos com chocante leviandade de argumentos²⁰.

As adversas condições laborais eram já experimentadas pela maioria dos docentes no setor privado do ensino superior, tendo adquirido crescente expressão com grande rapidez nas instituições públicas, à medida que também se iam ampliando as mudanças provocadas pela adoção de estatutos e finalidades, procedimentos, regras e orientações importadas do domínio privado. A pressão financeira foi, simultaneamente, um recurso para diminuir a responsabilidade do Estado, mas também uma alavanca deliberadamente mobilizada para provocar alterações na fisionomia, no modo de ser e de funcionar do ensino superior público.

²⁰ Referimo-nos a um argumento de um alto responsável académico que, segundo consta num jornal de referência nacional, terá afirmado que substituir um professor contratado a 50% do tempo por dois contratados a 25% seria preferível por proporcionar “maior diversidade de pessoas”.

A privatização endógena, o trabalho académico como fonte de financiamento e a sobrevivência como incerteza

Em relação aos docentes, para além das condições laborais, uma outra mudança foi ativamente promovida através da pressão financeira: os académicos viram-se crescentemente compelidos a tornar-se ativos e permanentes ‘angariadores de fundos’ através do seu trabalho. Esta orientação do trabalho académico nas suas diversas vertentes para ‘captar receitas’ vem assumindo múltiplas formas: (i) a inculcação de uma preocupação muito viva com a atração de estudantes (conceção e divulgação de cursos mais longos ou mais curtos, incluídos ou não na carga letiva formal; pesquisa de destinatários e contratos e elaboração de propostas de formação); (ii) a atenção ininterrupta às chamadas de concursos a financiamentos europeus; (iii) as propostas consecutivas de candidaturas a financiamento de investigação; (iv) a resposta a solicitações de apoio técnico-científico remunerado de organismos públicos ou privados.

Assim, têm sido sublinhadas as “[...] pressões sobre os docentes, que se traduzem, não raras vezes, num sentimento de vigilância permanente sobre as suas ações.” (AFONSO, 2015, p. 276), bem como a “[...] associação, há muito em curso, entre o *status* do pesquisador e a sua produtividade científica, o impacto económico do seu trabalho e a sua capacidade de angariação de financiamentos para as suas próprias atividades de pesquisa” decorrente da “[...] assunção da prioridade política do conhecimento útil e economicamente relevante, segundo padrões restritos, e claramente definidos, de utilidade, típicos de cadeias globais de produção científica e tecnológica.” (LIMA, 2015, p. 13).

Não se trata apenas de hoje em Portugal a condição docente no ensino superior público, sobretudo universitário, integrar a injunção do *produtivismo académico* (SGUISSARDI; SILVA JÚNIOR, 2009; BOSI, 2007), mas de este quadro organizador ser muito vivamente norteadado pela necessidade de obter fundos que contribuam para suportar as atividades individuais e coletivas. E fica sempre a suspeição de que não corresponder a tal injunção pode significar, a mais breve ou distante prazo, a desqualificação e mesmo extinção da instituição, unidade, organismo ou área de conhecimento em que se trabalha; a sobrevivência coletiva e individual tende a aparecer no dia a dia como variável dependente da assunção da responsabilidade de contribuir para o financiamento da instituição. O que, do ponto de vista da análise da relação laboral, esta condição quotidiana significa não é totalmente claro. Há, no entanto, consequências empíricas reconhecidas, mesmo se ainda insuficientemente documentadas, estudadas e teorizadas. Alguns autores frisam que “[...] as ciências sociais e humanas encontram-se hoje sob enorme pressão em termos de relevância, de produtividade científica, de internacionalização e de captação de financiamentos privados” (LIMA, 2015, p. 16). Outros sugeriram desta forma algumas dessas consequências:

Esta aparente dificuldade em encontrar recursos alternativos certamente vai elevar as tensões e pressões no seio do sistema e de cada instituição [...] Este ambiente cria tensões porque nem todas as instituições, departamentos e indivíduos são capazes de responder da mesma forma a essas pressões competitivas. Ao nível institucional, muitos percebem que não vão ser capazes de competir eficazmente em todas as áreas e tendem a definir prioridades, frequentemente de acordo

com a sua visibilidade e vantagem competitiva financeira. [...] O aumento da competição no interior das instituições levantará, então, importantes desafios à abordagem tradicionalmente abrangente quanto à composição disciplinar prevalecente em muitos sistemas de ensino superior. (TEIXEIRA; KORYAKINA, 2013, p. 188-189).

O “abismo” entre as expectativas e a experiência quotidiana do trabalho académico e “a narrativa de perda” (SANTOS; PEREIRA; LOPES, 2016, p. 307) não traduzem apenas a intensificação e fragmentação do trabalho, mas relacionam-se com mudanças na sua natureza, conteúdo e sentido. Aquelas experiências não ocorrem somente porque rareia o tempo para ler, estudar e estar à altura das aspirações e expectativas próprias e alheias nas atividades de ensino ou investigação. O “abismo” e a “narrativa de perda” estão no quotidiano do trabalho académico também porque o conteúdo deste, o que se faz, pode não decorrer já, em muitos casos, de um projeto institucional, coletivo ou individual. Nos “[...] novos valores que passaram a guiar as instituições [...] A relevância econômica sobrepõe-se, claramente, à relevância cognitiva, social e cultural do conhecimento.” (op. cit., p. 219); no entanto, esta “[...] não é uma imposição externa à universidade, que mecanicamente é seguida pelos que nela trabalham, mas resulta da adesão de uma parcela (cada vez mais considerável) de docentes.” (MANCEBO; SILVA JÚNIOR; SCHUGURENSKY, 2016, p. 219-220).

O que se faz tem cada vez mais que ver com o esforço para conceber e comunicar propostas que possam estar em linha com o que, em cada momento, venha a ser favorecido e sair vencedoras dos concursos de financiamento. O que se faz tem cada vez mais que ver com a construção de um currículo individual e coletivo que possa ser remunerado em outras candidaturas ou projetos. E a relevância de um trabalho de interação com a sociedade ou de investigação tende a ser, cada vez mais, aferida em função da sua capacidade de ‘captação de financiamento’; e não é certo que o prestígio e reconhecimento académicos e científicos de um trabalho sejam tratados como equivalentes à eficácia na ‘angariação de receitas’.

Entre outros desenvolvimentos, a academia e o ensino superior público em Portugal vêm-se tornando locais de trabalho onde parte crescente daquilo que os docentes fazem quotidianamente responde a este esforço de ‘captar financiamento’ que possa ser institucionalmente considerado adequado e suficiente e não coloque em risco as diversas sobrevivências, individual, disciplinar, científica ou institucional. A ‘diversificação das fontes de financiamento’ polariza-se, então, em boa medida, em mobilizar os recursos proporcionados por estudantes e professores: os estudantes pagam propinas; os docentes contribuem para financiar as instituições direcionando o seu trabalho para ‘angariar receitas’.

Considerações finais

Neste texto procura-se traçar um roteiro de discussão da trajetória recente do ensino superior (público) em Portugal. Relacionam-se desenvolvimentos, salientam-se certas dinâmicas, questionam-se facetas da realidade e produzem-se recortes e perspetivas interpretativas fundados na literatura e em dados e investigações empíricas disponíveis.

1. Expansão e privatização: A ação do Estado face às dinâmicas de procura social do ensino superior, nos anos 80 e 90, foi o motor decisivo para a configuração e trajetória

da expansão do sistema: num primeiro momento, promoveu-se a liberalização e desregulação da oferta privada de ensino superior; num segundo momento optou-se pelo progressivo crescimento da resposta pública e pela regulação da oferta pública e privada. Assim, a *excepcionalidade* da tardia e concentrada expansão da frequência do ensino superior português foi acompanhada do seu lado avesso: a excepcionalidade da dimensão da privatização, liberalização e desregulação do ensino superior durante a última década e meia do século XX. O resultado destas opções do Estado foi, nesse momento histórico, a privatização do ensino superior em níveis inéditos na Europa continental, o que ainda hoje se reflete no facto de Portugal ter um setor privado de ensino superior que, sendo proporcionalmente muito menor do que há vinte anos (16,4% em 2016), apresenta uma expressão pouco comum nesta latitude.

2. Europeização, gerencialismo, austeridade e subfinanciamento: Na última década e meia e no rescaldo deste processo, quando o sistema vai perdendo efetivos, diversos processos de europeização do ensino superior português se entrelaçam: num primeiro momento, o desenvolvimento do Processo de Bolonha e da Agenda de Modernização para as Universidades da UE; mais tarde (2011-2015), a intervenção externa, na sequência do pedido de empréstimo do governo português, com políticas de *ajustamento estrutural* e cortes orçamentais que afetaram brutalmente a educação. Em qualquer desses processos, o financiamento do sistema é um nó central, enquanto os volumes de frequência nos diversos níveis de formação (graduada ou pós-graduada) alteram a morfologia do setor. O Processo de Bolonha e a Agenda de Modernização para as Universidades da UE – em uníssono com a OCDE e as suas recomendações no *Exame* das políticas para o ensino superior em Portugal – traduziram-se numa série de reformas em 2006 (adoção do sistema de graus e adequação dos cursos ao PB) e 2007 (a *governança* das instituições, entre outras). A tônica gerencial das orientações adotadas para a administração pública é manifesta e largamente reconhecida pela literatura especializada. Quer o desenvolvimento do Processo de Bolonha, quer a promoção ativa pela UE de políticas associadas à Agenda de Modernização agudizaram os já muito sérios problemas de financiamento do setor. Mais tarde, os cortes orçamentais, vinculados às políticas de ajustamento estrutural promovidas pela *troica* representante dos credores do Estado Português (BCE, CE e FMI), colocaram as instituições em situações financeiras de tal modo gravosas que impulsionaram opções de privatização por dentro do ensino superior público.

3. Subfinanciamento e privatização *endógena*: O subfinanciamento persistente do ensino superior público, agravado desde o início do século XXI, patenteia-se na tendência predominante, ao longo dos anos, de redução da participação do Estado para, recentemente, menos de 60% a cerca de 70% do orçamento das instituições públicas, conforme as fontes e respetivos cálculos. Concomitantemente, quer a parcela de financiamento resultante da anuidade (propina) paga pelos estudantes, quer aquela que provém em regra de contratos diversos (de investigação, de prestação de serviços, de formação), crescem desde há uma década. Dessa forma, a privatização *endógena* do ensino superior tem vindo a progredir sob os refrões da *diversificação de fontes de financiamento*, de *partilha de custos*, de *captação de receitas*, *angariação de fundos* ou *partenariado de financiamento*.

4. Privatização *endógena* e condição académica: O subfinanciamento, acoplado à privatização *endógena*, favoreceu a importação para o setor público da degradação das condições de trabalho, com forte expressão no domínio privado. A desvalorização

do trabalho docente alastrou desde os regimes de prestação do serviço (recoo do regime de dedicação exclusiva e avanço do regime de tempo parcial) ou vínculos laborais à injunção da captação de receitas como componente importante do trabalho académico, com vista a contribuir para o financiamento da instituição. Nessa perspetiva, o subfinanciamento crónico e a privatização por dentro do setor público são hoje realidades estruturantes da condição académica em Portugal, que prometem alterar profundamente a natureza, o conteúdo e o significado do trabalho docente e fazem deste uma fonte importante do financiamento das instituições públicas do ensino superior.

O que tem de singular esta trajetória? Especificamente, o processo de *expansão concentrada* do sistema de ensino superior, em contraciclo com a dinâmica económica como, de resto, ocorreu com a construção do *Estado de Bem-estar* em Portugal e o acesso e expansão de direitos políticos, sociais e culturais num momento em que, por exemplo, no contexto europeu, a crítica e a crise do Estado de Bem-estar abriam já caminho (SANTOS, 1993).

As opções do Estado português desenham uma outra especificidade desta trajetória: em primeiro lugar, uma inédita e precoce privatização *exógena* do sistema numa dimensão rara na Europa continental, a que se segue a orientação da expansão do sistema público acompanhada de opções de gestão pública que, mais tarde, conduzem à privatização *endógena*, em concomitância com a redução notória do setor privado.

Por último, esta trajetória singular é marcada pela articulação de agendas europeias e nacionais (*europeização*): o subfinanciamento e as opções gerencialistas encontram respaldo na conceção economicista, privatística e mercantil da educação superior que atravessa o Processo de Bolonha, anima a Agenda de Modernização das Universidades da UE e inspira as políticas económicas e financeiras europeias de ajustamento estrutural.

Em síntese, este roteiro de discussão perspetiva a trajetória recente do ensino superior português destacando certas conexões entre: (i) expansão e privatização do ensino superior; (ii) processos diversos de europeização com impacto no financiamento e na privatização endógena do setor público; (iii) a redução do setor privado e o agravamento do subfinanciamento e da *privatização por dentro* do setor público; (iv) subfinanciamento e adoção de modelos gerenciais de administração pública e condições laborais típicas do setor privado, com os docentes instados a contribuir para o financiamento da instituição orientando o seu trabalho para a eficácia na captação de receitas. Nesta conjuntura, não se aquieta a suspeita de que o fracasso em tal desígnio pode a prazo precipitar a dissolução de tal instituição, daquela área de conhecimento, desse departamento ou do vínculo laboral deste docente do ensino superior.

Referências

AAVV. **Relatório sobre a Avaliação do Acesso ao Ensino Superior** - Diagnóstico e questões para debate. In: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheAudicao.aspx?BID=103258>, 2016. Acesso em 27 de dezembro de 2016.

AFONSO, Almerindo J. **Políticas educativas e avaliação educacional**. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995). Braga: Universidade do Minho, 1998.

AFONSO, Almerindo J. Ensaio sobre a *accountability* no ensino superior em Portugal (1976-2013). Discursos, formas parcelares e modelo atual. In: SOUSA, José V. de (Org.). **Educação Superior**: cenários, impasses e propostas Campinas: Autores Associados, 2013, p. 13-59.

AFONSO, Almerindo J. A educação superior na economia do conhecimento, a subalternização das ciências sociais e humanas e a formação de professores em questão. **Avaliação**, 20(2), 2015, p. 269-291. DOI: <http://dx.doi.org/10.590/S1414-40772015000200002>.

AMARAL, Alberto. A reforma do ensino superior português. In: Conselho Nacional de Educação (Ed.), **Políticas do Ensino Superior – Quatro Temas em Debate**. Lisboa: CNE, 2007, p. 17-37.

ANTUNES, Fátima. Globalização e Europeização das políticas educativas. Percursos, processos e metamorfoses. **Sociologia, Problemas e Práticas**, nº 47, 2005, p. 125-143.

ANTUNES, Fátima. Políticas, processos e atores de privatização em Portugal: apontamentos. In: PERONI, Vera M. V. (org.), **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015, p. 129-143.

BALL, Stephen J.; YOUDELL, Deborah. **Hidden Privatisation in Public Education**, 2008. In: <https://www.educationincrisis.net/resources/ei-publications?start=15>, Acesso 17 fevereiro 2009.

BOER, Harry de; JONGBLOED, Ben; ENDERS, Jürgen; FILE, Jon **Progress in higher education reform across Europe**. Funding reform, Volume 1: Executive Summary and main report, 2010. In: <http://doc.utwente.nl/88692/>, Acesso em 17 de janeiro de 2017.

BOSI, Antônio de P. A precarização do trabalho docente nas instituições de ensino superior do Brasil nesses últimos 25 anos. **Educação & Sociedade**, 28 (101), 2007, p. 1503-1523.

CABRITO, Belmiro G. O financiamento do ensino superior em Portugal: entre o Estado e o mercado. **Educação & Sociedade**, 25(88), 2004, p. 977-996. <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302004000300016>.

CABRITO, Belmiro G. O processo de Bolonha: desenvolvimento das populações ou a resposta aos imperativos económicos. In: DIEZ, M.; VEIGA, M.; PEREZ, M. (coords.), **Actas das XIV JORNADAS DE LA ASOCIACIÓN DE LA ECONOMÍA DE LA EDUCACIÓN** Oviedo: Universidad de Oviedo, 2005, p. 451-462.

CABRITO, Belmiro G. A mercadorização da educação e a intensificação do trabalho do professor do ensino superior, em Portugal. **Ver a Educação**, v. 12, n. 1, 2011, p. 89-102.

CASTRO, Alda M.; SEIXAS, Ana M.; NETO, Antônio C. Políticas educativas em contextos globalizados: a expansão do ensino superior em Portugal e no Brasil. **Revista Portuguesa de Pedagogia**, 44(1), 2010, p. 37-61.

CERDEIRA, Luisa. O financiamento do ensino superior português: a partilha de custos. 2008. 610p. Tese (Doutorado em Ciências da Educação), Universidade de Lisboa, 2008. In: <http://hdl.handle.net/10451/973> Acesso em 17 abril 2017.

CERDEIRA, Luisa; MACHADO-TAYLOR, Maria de L.; PATROCÍNIO, Tomás; CABRITO, Belmiro “Exportar” mão-de-obra qualificada a custo zero: quanto perde Portugal com a “fuga de cérebros”? **Revista Educação em Questão**, 53(39), 2015, p. 45-75.

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Realizar a agenda da modernização das universidades-ensino, investigação e inovação (**COM/2006/0208 final**), 2006. In: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0208&from=EN>, Acesso em 18 de dezembro de 2016.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). **Estado da Educação 2012**. Autonomia e Descentralização. Lisboa: CNE, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). **Estado da Educação 2015**. Lisboa: CNE, 2016.

DGEEC/Direção Geral de Estatísticas de Educação e Ciência (s/d). **Metainformação**. <http://www.dgeec.mec.pt/np4/home/>.

DGEEC/DSEE/Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência/Direção de Serviços de Estatísticas da Educação. **Perfil do Docente 2014/2015**. Lisboa: Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC), 2016. In: <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatDocentes/>, consultado em 2 de Fevereiro de 2017.

DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA – DGEEC. Lisboa, 2017. In: http://w3.dgeec.mec.pt/dse/eef/indicadores/Indicador_1_5.asp, Acesso em 2 de janeiro de 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **Education and Training Monitor**, 2016. In: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/et-monitor_pt, Acesso em 10 de dezembro de 2016.

EUROPEAN COMMISSION. 2017 In: https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en), Acesso em fevereiro de 2017.

EUROPEAN UNIVERSITY ASSOCIATION. **EUA Public Funding Observatory 2016**. 2015. In: <http://www.euractiv.com/section/education/infographic/how-much-money-goes-into-europes-universities/>, Acesso em 27 de janeiro de 2017.

EUROPEAN UNIVERSITY ASSOCIATION. 2017. In: <http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/governance-autonomy-and-funding/public-funding-observatory-tool.aspx>, Acesso em 27 de janeiro de 2017.

FIGUEIREDO, Hugo; TEIXEIRA, Pedro; RUBERY, Jill. Is mass higher education working? An update and a reflection on the sustainability of higher education expansion in Portugal. **AlmaLaurea Working Papers**, No. 14, 2011. <http://www.almalaurea.it/universita/publicazioni/wp>, Acesso 23 dezembro 2016.

GONZALEZ, Leslie; MARTINEZ, Edna; ORDU, C. Exploring faculty experiences in a striving university through the lens of academic capitalism. **Studies in Higher Education**, 39(7), 2014, p. 1097-1115. In: <http://dx.doi.org/10.1080/03075079.2013.777401>. Acesso em: 15 de agosto 2014.

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE LISBOA. 2017. In: http://www.iscte-iul.pt/quem_somos/qualidade/documentos_garantia_qualidade/o_iscte_iul_em_numeros.aspx, Acesso em 27 de janeiro de 2017.

LEVY, Daniel C. How important is private higher education in Europe? A regional analysis in global context. **European Journal of Education**, 47(2), 2012, p. 178-197.

LIMA, Licínio C. “A melhor ciência”: o académico-empendedor e a produção de conhecimento economicamente relevante. In: CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de (orgs.). **Educação superior e produção do conhecimento**. Utilitarismo, internacionalização e novo contrato social. Campinas: Mercado das Letras, 2015, p. 11-34.

MAGALHÃES, António; VEIGA, Amelia; RIBEIRO, Filipa M.; SOUSA, Sofia; SANTIAGO, Rui. Creating a common grammar for European higher education governance. **Higher Education**, 65(1), 2013, p. 95-112.

MANCEBO, Deise; SILVA JÚNIOR, João dos R.; SCHUGURENSKY, Daniel. A educação superior no Brasil diante da mundialização do capital. **Educação em Revista**, 32(4), 2016, p. 205-225. <https://dx.doi.org/10.1590/0102-4698162033>

MARTINS, Susana; MAURITTI, Rosário; NUNES, Nuno; ROMÃO, Ana L.; COSTA, António F. da. A educação ainda é importante para a mobilidade social? Uma perspetiva das desigualdades educacionais da Europa do Sul no contexto europeu. **Revista Portuguesa de Educação**, 29(2), 2016, p. 261-285. In: <http://revistas.rcaap.pt/rpe/article/view/7920>, Acesso em 17 de janeiro de 2017. doi:10.21814/rpe.7920.

MATEI, Liviu. Background Note for the Section on Financing and Governance [Overview Paper]. In: CURAJ, Adrian; MATEI, Liviu; PRICOPIE, Remus; SALMI, Jamil; SCOTT, Peter (Editors). **The European Higher Education Area Between Critical Reflections and Future Policies**. Springer, 2015). In: <http://library.wur.nl/WebQuery/clc/2150738> Acesso em 17 de janeiro de 2017. MEMORANDO de entendimento sobre as condicionalidades de Política Económica: [Portugal]: 17 de Maio de 2011. In: <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000046743/>, Acesso em 17 de janeiro de 2017.

MUSSELIN, Christine. Redefinition of the relationships between academics and their university. **Higher Education**, 65(1), 2013, p. 25-37.

NASCIMENTO, Ana. Diversificação de fontes no financiamento do ensino superior: origens e possíveis futuros. **Investigaciones de Economía de la Educación**, volume 11, 2016, p. 149-172. In: <http://econpapers.repec.org/bookchap/acceed11/11-07.htm> Acesso em 28 de janeiro 2017.

OCDE/Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico. **Perspetivas das políticas de educação**: Portugal. Paris: OCDE, 2014.

OECD/Organisation for Economic Cooperation and Development. **Reviews of national policies for education**: tertiary education in Portugal. Paris: OECD Publishing, 2007.

PACI, Massimo. A educação e o mercado de trabalho capitalista. In: GRÁCIO, Sérgio; MIRANDA, Sacuntala de; STOER, Stephen R. (eds), **Sociologia da Educação I – Funções da Escola e Reprodução Social**. Lisboa: Livros Horizonte, 1982, p. 193-217.

PEREIRA, Pedro T. Ensino Superior – Valor Económico e Financiamento: Notas de uma Leitura Pessoal. In: RODRIGUES, Liliana; BRAZÃO, Paulo (eds), **Políticas Educativas - Discursos e Práticas**, Funchal: Universidade da Madeira e CIE, 2009, p. 13-26.

PIRES, Rui P.; PEREIRA, Cláudia; AZEVEDO, Joana; ESPÍRITO SANTO, Inês; VIDIGAL, Inês; RIBEIRO, Ana C. **Emigração Portuguesa**. Relatório Estatístico 2015. Lisboa: Observatório da Emigração e Rede Migra, CIES - IUL, ISCTE - IUL e DGACCP, 2015.

PORDATA. In: www.pordata.pt, acesso em 2 de janeiro de 2017.

REIS, José (coord.) **A economia política do retrocesso**. Crise, causas e objectivos. Coimbra: Almedina/CES, 2014.

ROBERTSON, Susan L.; AZEVEDO, Mário L. N.; DALE, Roger. Higher education, the EU and the cultural political economy of regionalism. In: ROBERTSON, Susan L., OLDS, Kris; DALE, Roger; QUE Anh Dang (eds.), **Global Regionalisms and Higher Education: Projects, Processes, Politics**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, p. 24-47.

SANTIAGO, Rui; CARVALHO, Teresa. Academics in a new work environment: The impact of new public management on work conditions. **Higher Education Quarterly**, 62(3), 2008, p. 204-223.

SANTIAGO, Rui; CARVALHO, Teresa; CARDOSO, Sónia. Portuguese academics' perceptions of higher education institutions' governance and management: a generational perspective. **Studies in Higher Education**, 40(8), 2015, p. 1471-1484. DOI:10.1080/03075079.2015.1060709.

SANTOS, Boaventura de S. **O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)**. Porto: Afrontamento, 1990.

SANTOS, Boaventura de S. **Portugal: um retrato singular**. Porto: Afrontamento, 1993.

SANTOS, Carolina C.; PEREIRA, Fátima; LOPES, Amélia. Efeitos da intensificação do trabalho no ensino superior: da fragmentação à articulação entre investigação, ensino, gestão académica e transferência de conhecimento. **Revista Portuguesa de Educação**, 29(1), 2016, p. 295-321. <https://dx.doi.org/10.21814/rpe.6820>.

SGUISSARDI, Valdemar; SILVA JÚNIOR, João dos R. **Trabalho intensificado nas federais**. Pós-graduação e produtivismo académico. São Paulo: Xamã, 2009.

SILVA JÚNIOR, João dos R. O professor pesquisador nas universidades públicas no contexto da internacionalização do capital: a produtividade do trabalho imaterial superqualificado. **Revista Portuguesa de Educação**, 22(1), 2009, p. 145-177.

SILVA JÚNIOR, João dos R.; ANELLI JÚNIOR, Luiz C.; MANCEBO, Deise O lulismo e a mudança da natureza do trabalho docente. **Revista Eletrônica de Educação** (São Carlos), 8(1), 2014, p. 106-118.

STOER, Stephen. O Estado e as políticas educativas: Uma proposta de mandato renovado para a escola democrática. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 41, 1994, p. 3-33.

TEIXEIRA, Pedro; AMARAL, Alberto. Waiting for the tide to change? Strategies for survival of Portuguese HEIs. **Higher Education Quarterly**, 61, 2007, p. 208-222.

TEIXEIRA, Pedro; KORYAKINA, Tatyana. Funding reforms and revenue diversification—patterns, challenges and rhetoric. **Studies in Higher Education**, 38(2), 2013, p. 174-191.

TEIXEIRA, Pedro; ROSA, Maria J.; AMARAL, Alberto. A broader church? Expansion, access and cost-sharing in Portuguese higher education. In: TEIXEIRA, Pedro; JOHNSTONE, Bruce; ROSA, Maria João; HANS, Vossensteyn. **Cost-sharing and accessibility in higher education: A fairer deal?** Dordrecht: Springer, 2006, p. 241-264.

TROW, Martin. **Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education**. California: Carnegie Commission on Higher Education, 1973. In: <http://eric.ed.gov/?id=ED091983>, Acesso em 12 de abril de 2014.

UNIVERSIDADE DE AVEIRO. 2017. In: <http://www.ua.pt/page/151>, Acesso 07 março 2017.

UNIVERSIDADE DO MINHO. Braga, 2017. In: <https://www.uminho.pt/PT/uminho/Paginas/Numeros-e-factos.aspx>, Acesso 07 março 2017.

UNIVERSIDADE DO PORTO. 2017. In: https://sigarra.up.pt/up/pt/web_base.gera_pagina?p_pagina=u-porto-em-sintese, Acesso 31 janeiro 2017.

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA. Lisboa, 2017a. In: http://www.unl.pt/pt/destaques/Universidade_NOVA_de_Lisboa_passa_a_Fundacao/id=884/, Acesso 07 março 2017.

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA. 2017b. In: <http://www.unl.pt/pt/universidade/Historia/pid=171/ppid=65/>, Acesso 07 março 2017.

VAN LEEUWEN, Fred. Foreword. In: BALL, Stephen J.; YOUDELL, Deborah. **Hidden Privatisation in Public Education**, 2008, p. 3-4. In: <https://www.educationincrisis.net/resources/ei-publications?start=15>, Acesso 17 fevereiro 2009.

VIEIRA, Maria M. Transformação recente no campo do ensino superior. **Análise Social**, 1995, p. 315-373.

Enviado em: Março 07, 2017. Aprovado em: Abril 17, 2017.