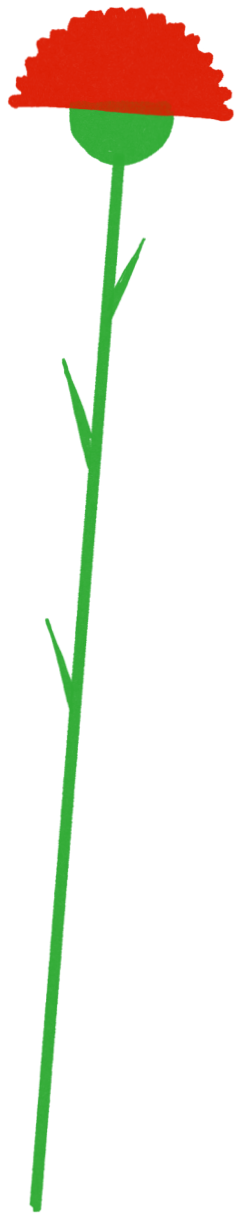


A Universidade à distância de Abril

REVISTA

N.º 1 | MARÇO 2025





NESTA EDIÇÃO



Editorial

Por *Luis Monteiro*

pág. 4

Ciência e Tecnologia em Portugal no último meio século

Por *Carlos Fiolhais*

pág. 6

Precariedade na ciência: história cruzada da democracia portuguesa e da neoliberalização académica

Por *Ana Ferreira*

pág. 14

25 de Abril: duas entrevistas sobre o passado e o futuro da Universidade portuguesa

Maria de Lurdes Rodrigues

Reitora do ISCTE

pág. 24

André Carmo

Geógrafo, professor universitário e dirigente do SPGL/FENPROF

pág. 34

pág. 42

Editorial



Luís Monteiro

Museólogo, Investigador no CITCEM-UP e Presidente da Universidade Comum



O mundo académico assumiu um papel central no combate à pandemia da Covid-19. Esses dois anos de exceção na vida coletiva mundial pareciam fazer renascer no debate público a importância do investimento em investigação científica por parte dos Estados-Nação e dos seus respetivos sistemas de Ensino Superior e Ciência. Tudo não passou de um lamentável engano. O desinvestimento público é crónico, a precariedade prolifera e o papel da Universidade tem sido cada vez mais empurrado para segundo plano. O horror da guerra enquanto novo normal invadiu o debate político e desvalorizou a busca dos factos, da verdade e do método. Para um setor que já imaginou novos mundos, é preciso reinventarmo-nos enquanto comunidade e arriscar questionamentos difíceis sobre o papel da Ciência na era da desinformação, da intolerância e do discurso de ódio.

A Universidade Comum nasceu para ensaiar uma outra Academia. Este primeiro número da nossa revista acompanha esse desafio. Aproveitando as comemorações do 50.º aniversário do 25 de Abril, entrevistámos a reitora do ISCTE Maria de

Lurdes Rodrigues e o geógrafo e sindicalista André Carmo sobre o passado e o futuro da Universidade portuguesa, contamos com dois artigos de opinião: um da autoria do investigador Carlos Fiolhais sobre o sistema científico português pós Revolução dos Cravos; outro da autoria da investigadora Ana Ferreira sobre a precarização das relações laborais no setor. Por fim, partilhamos o trabalho coletivo da Universidade Comum em defesa de um novo modelo de governo para as Instituições de Ensino Superior.

2025 traz consigo novos desafios. O esforço do nosso projeto é participar ativamente no desenho de alternativas para um mundo em mudança e um setor em reboço. A presente edição é o primeiro número da nossa revista, que queremos repetir por muitos e bons anos. Quer ser um contributo válido para todos estes combates. Que destas leituras nasçam novas soluções.

Luís Monteiro,
Museólogo, Investigador no CITCEM-UP e
Presidente da Universidade Comum

Ciência e Tecnologia em Portugal no último meio século



Carlos Fiolhais

Professor de Física da Universidade de Coimbra (aposentado) e ensaísta.

A ciência em Portugal foi indiscutivelmente impulsionada pela Revolução de 25 de Abril de 1974. De facto, o Estado Novo – o regime que vigorou entre 1933 e 1974, sob a liderança primeiro de António de Oliveira Salazar (1889-1970) e, a partir de 1968, do seu sucessor Marcello Caetano (1906-1980) – não tinha grande simpatia pela ciência. Esse facto é revelado não apenas pelo reduzido investimento realizado na área, mas também pela demissão e nalguns casos mesmo a obrigação a exílio de vários cientistas opositores ao regime. Embora a indústria que presidiu ao desenvolvimento do século XX em todo o mundo se tenha baseado na moderna tecnologia e, portanto, na ciência, Salazar ansiava apenas que Portugal fosse «o magnífico pomar e a esplêndida horta da Europa», defendendo que, «se tivesse de haver competição, continuaria a preferir a agricultura à indústria». Não admira, por isso, que a industrialização portuguesa tenha sido tardia: só no ano de 1963, depois de quase todos os outros países europeus, o valor do produto industrial português ultrapassou o da agricultura. Alberto Franco Nogueira, ministro dos Negócios Estrangeiros de Salazar, afirmou num dos seus discursos: «A ciência e a técnica são monopólio dos povos ricos e altamente desenvolvidos». Situava-se com essa frase na linha do filósofo espanhol Miguel de Unamuno que, no início do século, disse: «Que inventen ellos!». Caetano, que antes de ser Presidente do Conselho de Ministros foi ministro das Colónias num dos governos de Salazar, afirmou que a investigação científica teria relevância no Ultramar, onde era preciso explorar os relevantes

recursos locais, mas o seu papel seria subalterno na Metrópole.

No entanto, apesar desse clima avesso à ciência no regime deposto em 1974, ensinou ciência em Portugal ao longo do século XX nos vários níveis de ensino, em particular nas universidades, destinadas a formar as elites, e que eram por isso ideologicamente vigiadas. Os professores com ideias contrárias ao regime de partido único eram afastados se as ousassem expressar. Não importava to a qualidade ou a relevância do ensino ou da ciência que faziam quanto a sua fidelidade política, que garantia a subjugação das universidades. Foi, entre outros, o caso do matemático Bento de Jesus Caraça (1901-1948), que foi afastado do ensino em 1946 e preso pela polícia política.

Durante a Segunda Guerra Mundial, temendo uma modernizadora influência estrangeira, Salazar não permitiu mais do que vistos de trânsito a cientistas e a outros intelectuais que fugiam os horrores da guerra no velho Continente. Um exemplo foi o físico austríaco Guido Beck (1903-1988), que esteve em Portugal entre 1941 e 1943. Por outro lado, se é certo que os sucessivos governos do Estado Novo envidaram esforços de desenvolvimento económico com base nas ciências, não é menos verdade que esses esforços foram não só tardios como relativamente reduzidos: revelaram-se claramente insuficientes para proporcionar o progresso de um país que permaneceu longos anos, nos índices de riqueza, na cauda da Europa. Tais esforços incidiram mais na ciência aplicada do que na fundamental, vista como um privilégio dos países

ricos. Assim, por exemplo, em 1946 foi inaugurado em Lisboa o Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), um Laboratório do Estado que visava apoiar a construção de grandes obras públicas, e, em 1961, foi inaugurado em Sacavém, perto de Lisboa, o Laboratório de Física e Engenharia Nucleares (LFEN), um estabelecimento de investigação e desenvolvimento que albergava um reactor nuclear. O seu fito era formar cientistas e técnicos que pudessem ajudar na operação de uma ou mais centrais nucleares. Estas nunca vieram, porém, a ser construídas, tendo o reactor de Sacavém sido desactivado em 2019, numa altura em que já estava obsoleto.

Na medicina, área na qual havia uma longa tradição em Portugal, os governos do Estado Novo não valorizaram devidamente o até hoje único Nobel português nas áreas das ciências - o neurologista António Egas Moniz (1874-1955), que ganhou o Nobel da Medicina no ano de 1949 «pela sua descoberta do valor terapêutico da leucotomia em certas psicoses» (ele já antes tinha sido proposto para o Nobel por outra técnica que desenvolveu anteriormente, a arteriografia cerebral). Um alto funcionário do governo português chegou a chamá-lo depreciativamente «meio-prémio Nobel», só porque o prémio foi dividido com um médico suíço por outros trabalhos de neurologia. Egas Moniz tinha desenvolvido actividade política no tempo da Primeira República e as suas ideias políticas não agradavam ao regime. O Estado procurava, pelo menos nos maiores hospitais do país, acompanhar os grandes progressos que se desenrolaram na

medicina ao longo do século XX, mas tratava-se, excepto em casos bastante raros, da aplicação de ciência vinda do estrangeiro.

Um forte condicionante do desenvolvimento da ciência era o défice de educação por parte da população em geral. De facto, a educação para além da elementar era apenas acessível a uma reduzida fatia da população. E, por isso, a taxa de analfabetismo foi, ao longo do século XX, uma das maiores da Europa. Esta situação só começou a mudar significativamente no início dos anos de 1970 com a reforma educativa do ministro da Educação José Veiga Simão (1929-2014), professor da Universidade de Coimbra que tinha sido o primeiro Reitor da Universidade de Lourenço Marques (hoje Universidade Eduardo Mondlane, no Maputo), em Moçambique, onde deixou obra notável. Ele pugnou pela democratização do ensino, incluindo o superior, tendo criado durante o seu mandato outras universidades para além da de Coimbra, criada em 1290 (em Lisboa), e das de Lisboa e Porto, criadas em 1911, logo após a implantação da República, que apenas durou escassos 16 anos, derrubada que foi pelo golpe militar de 28 de Maio de 1926.

O golpe militar português perpetrado por jovens oficiais descontentes em 25 de Abril de 1974 com a guerra que eram obrigados a travar em três colónias africanas (Guiné, Angola e Moçambique) originou uma explosão libertária celebrada com alegria nas ruas. Acabou de um dia para o outro a polícia política e a censura. Começaram a ser preparadas eleições livres para a Assembleia Constituinte, que tiveram lugar em 25 de Abril de 1975. A nova

Constituição, que conferia aos cidadãos direitos, liberdades e garantias, foi promulgada um ano depois. Os propósitos da Revolução podiam ser resumidos a três verbos, apregoados em tempos que foram de algum caos político: Descolonizar, Democratizar e Desenvolver. Com o novo regime, não só se resolveu rapidamente a questão colonial em favor da autodeterminação dos povos africanos (que afirmaram a sua independência em 1975), como se estabeleceu um ambiente de liberdade, indispensável à criação intelectual, tanto nas artes como nas ciências (em particular, nas ciências sociais e humanas, bastante limitadas no regime anterior), e de igualdade, bem patente no alargamento do acesso dos jovens à escolaridade (o ensino superior aumentou drasticamente com a criação de novas universidades e institutos politécnicos). Também se percebeu que o desenvolvimento do país exigia uma maior aposta na investigação científica, que não tinha de privilegiar a investigação aplicada, mas antes de imitar o que faziam os países mais desenvolvidos. A ciência e tecnologia foram particularmente impulsionadas pela entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, antecessora da União Europeia (UE), a 1 de Janeiro de 1986, quando Mário Soares (1924-2017) era primeiro-ministro. Uma parte, ainda que pequena, dos fundos de coesão que Portugal passou a receber da UE foi aproveitada para proporcionar maior formação de pessoas e para a criação de infraestruturas académicas, científicas e tecnológicas.

Um ano decisivo na história recente da ciência e tecnologia em Portugal foi o de 1995, ano em que foi

criado, no primeiro governo do primeiro-ministro António Guterres (n. 1949, hoje secretário-geral das Nações Unidas), o Ministério da Ciência e Tecnologia, pasta atribuída a José Mariano Gago (1948-2015), professor do Instituto Superior Técnico, em Lisboa. Mariano Gago, que foi ministro em dois governos de Guterres e em dois de José Sócrates (nestes últimos, juntando o Ensino Superior à Ciência e Tecnologia), foi, sem dúvida, a figura de mais relevo na ciência em Portugal nos últimos 50 anos. Ele pôs em prática com notável sucesso um plano de modernização e internacionalização da ciência portuguesa, anunciado no seu livro *Manifesto para a Ciência em Portugal*, saído em 1990. Criou em 1996 a Fundação para a Ciência e Tecnologia, herdeira de organismos como a Junta Nacional para a Investigação Científica e Tecnológica e o Instituto Nacional de Investigação Científica, sendo estes sucessores de outros mais antigos, que se destinava a apoiar a formação académica, a prossecução de projectos de investigação e o equipamento de laboratórios e institutos de ciência. Montou o sistema de ciência e tecnologia que basicamente continua hoje em funcionamento, que assenta numa rede que hoje tem mais de 300 centros de investigação, cobrindo praticamente todas as áreas do conhecimento. Não esqueceu a promoção da cultura científica de modo a consciencializar a sociedade da necessidade da ciência e tecnologia (criou, para este efeito, a Agência Ciência Viva, que teve nos seus primeiros tempos actividade inovadora, mas que nos últimos anos perdeu o seu elã, afogando-se na rotina). Foi criado um procedimento de avaliação

internacional desses centros. Em 2000 surgiram os primeiros Laboratórios Associados, centros de investigação de maior escala cuja missão era ajudar o Estado em áreas específicas de desenvolvimento, acrescentando aos Laboratórios do Estado, como o LNEC, que já existiam. Foi activamente procurada a internacionalização da ciência portuguesa. Portugal, que tinha entrado para a Organização Europeia de Investigação Nuclear (CERN) em 1985, entrou para a Agência Espacial Europeia (ESA) em 2000 e para o Observatório Europeu do Sul (ESO) em 2001, juntando-se nessas áreas à maioria dos países europeus. No lado do sector privado, a investigação não teve muitos mecenas: pontificaram a Fundação Calouste Gulbenkian, criada em 1956 na sequência do testamento do filantropo arménio com o mesmo nome, que em 1961 criou o Instituto Gulbenkian de Ciência (IGC), em Oeiras, perto de Lisboa, e a Fundação Champalimaud, surgida em 2004 por vontade de um filantropo português, que instalou o Centro de Investigação para o Desconhecido (CID), em Lisboa. Tanto o IGC como o CID desenvolvem investigação avançada nas áreas da biologia e da medicina, procurando o seu cruzamento.

Para verificar a enorme transformação que o país realizou na ciência no regime democrático instaurado em Abril de 1974, basta olhar para a PORDATA, uma vasta base de dados sobre Portugal e a Europa que foi criada por uma outra fundação mais recente, a Fundação Francisco Manuel dos Santos. Pode-se aí ver que, em 2022, havia em Portugal quase 60.000 investigadores, medidos pela unidade de «equivalente a tempo inteiro», dos

quais 26.500 no sector privado, ao passo que em 1982 (quando, com uma mudança constitucional, acabou o Conselho da Revolução, um resquício da Revolução de 1974) eles não chegavam a 5000: portanto, o número de investigadores aumentou de mais de dez vezes em 40 anos.

Três medidas da produtividade científico-tecnológica reconhecidas internacionalmente são a formação de novos doutores, a publicação de artigos científicos e o registo de patentes:

1. Em 2022 foram concluídos em Portugal 2317 doutoramentos: portanto, nos 40 anos que mediam entre 1982 e 2022, o número de novos doutorados aumentou quase 20 vezes. É de destacar o facto de a maior parte dos novos graus doutorais estarem, desde há anos, a ser atribuídos a mulheres, reflectindo a extraordinária ascensão social do sexo feminino que a Revolução de Abril proporcionou. O país atingiu o máximo na formação anual de doutores em 2014, tendo ocorrido depois algum declínio.
2. Quanto à publicação de artigos o progresso português foi ainda mais notável. Se no ano de 1982 os investigadores a trabalhar em Portugal (alguns deles estrangeiros, dada a crescente internacionalização da ciência portuguesa) publicaram apenas 388 artigos, em 2022 esses investigadores (agora com maior proporção de estrangeiros) publicaram 30.078 artigos, quase 80 vezes mais. A maior parte desses artigos referem-se às áreas das ciências

exactas e naturais – com 11.692 publicações – seguindo-se a área das ciências médicas e da saúde, que conheceu um crescimento rápido nos últimos tempos – com 11.557 publicações. As áreas das humanidades e artes e das ciências sociais, esta última muito forte no número de novos doutoramentos, podem não estar convenientemente representadas nestas estatísticas, por haver numerosos artigos saídos em revistas nacionais, muitos deles em português, que não estão indexadas nas bases de dados internacionais.

3. Por último, considerando as patentes, tenho o país partido de um patamar muito baixo, houve algum crescimento, ainda que claramente insatisfatório: se, no início dos anos de 1980, não havia pedidos de patentes na chamada Via Europeia (mais exigente que a Via Nacional), em 2022 já houve 312 pedidos desse tipo, dos quais foram concedidas 67 patentes. Estes números são manifestamente pequenos, considerados os padrões internacionais.

O crescimento da ciência e da tecnologia, medidos com essas métricas, só foi possível graças a enorme aumento da escolaridade da população. Designadamente na habilitação com o ensino superior (hoje existem mais de 400.000 estudantes no ensino superior, numa população de cerca de dez milhões de habitantes) e, obviamente, a um grande salto no financiamento da investigação, realizada quer por entidades públicas quer por entidades privadas. Em 1982 só se investiu na ciência e tecnologia 0,3% do PIB - Produto Interno Bruto

(dos quais 0,1% do lado das empresas), mas, em 2022, o valor desse investimento já foi de 1,7% (dos quais 1,1% do lado das empresas), portanto quase seis vezes maior. É difícil, devido à inexistência de estatísticas, indicar a percentagem de investimento em ciência e tecnologia em 1974, o ano da Revolução dos Cravos, mas alguns dados indicam que ele deve ter sido aproximadamente de 0,1%, o que significa que houve um crescimento de 17 vezes nos últimos 50 anos. O crescimento foi maior em valores absolutos porque o PIB português cresceu nesse período (o PIB per capita passou de 9,5 mil euros em 1974 para 23,6 mil euros em 2022).

A Revolução de Abril iniciou, portanto, um boom da ciência e da tecnologia em Portugal. Mas não nos devemos impressionar pelo crescimento relativamente ao passado já que o estava, de facto, muito atrasado em 1974 relativamente aos outros países europeus: os valores portugueses atrás indicados devem ser lidos à luz de comparações internacionais, em especial com os outros países europeus. O valor mais recente do investimento de Portugal em ciência e tecnologia, 1,7% do PIB, está muito aquém da média europeia de 2,2% (um conjunto de cinco países - a Bélgica, a Suécia, a Áustria, a Alemanha e a Dinamarca – estão na liderança, todos eles com valores superiores a 3%). Não é um dado abonatório para Portugal, mas alguns dados são ainda mais insatisfatórios: os fundos do Orçamento de Estado para a ciência representam hoje apenas 0,4% do PIB, um número semelhante ao do início dos anos 1990, em nítido contraste com a média europeia desse índice, que é de 0,7%. No

número de investigadores Portugal compara bem com a média europeia, após a indispensável divisão pelo número de pessoas activas (pessoas entre os 25 e os 64 anos), estando a participação feminina bem acima da média europeia. No número de novos doutores em cada ano, apesar do esforço realizado, Portugal está ainda abaixo da média europeia. Na proporção do número total de doutores pelo número de pessoas em idade activa (dos 25 aos 64 anos), o país ainda permanece abaixo da média europeia. Não existem, por isso, doutores a mais, como por vezes se ouve dizer. E, no número de artigos científicos por habitante, Portugal está um pouco acima da média europeia, o que já não acontece se considerarmos os artigos que estão no top 10% dos mais citados, um índice de relevância científica em que o país se situa abaixo daquela média: estes dados mostram que os investigadores portugueses aproveitam bem o pouco investimento que recebem. Onde Portugal tem um grande problema nas comparações internacionais de ciência e tecnologia é no registo de patentes: a posição nacional ainda é na cauda da Europa. E o mesmo se aplica a outros índices que traduzem o impacto da ciência na economia, como o capital de risco em percentagem do PIB (esse capital serve para comercializar bens ou serviços de base científico-tecnológica) ou a exportação e produtos de média e alta tecnologia relativamente ao total de exportações. O Global Innovation Index de 2021, que aglomera um conjunto de índices de inovação, dá a Portugal o 31.º lugar no mundo, que corresponde ao 18.º lugar da UE. Há, portanto, um grande caminho para percorrer. Para isso, é necessário aumentar

o investimento português em ciência e tecnologia aproximando-o rapidamente da média europeia. Esta média é obviamente móvel: a UE ambiciona investir em média 3,0% do PIB nesse sector no ano de 2030 e será muito difícil para Portugal, cumprir esse objectivo.

A ciência, embora tendo crescido significativamente em Portugal desde 1974, conheceu um abrandamento na última década e meia. A intervenção de resgate financeiro em 2011 realizada pela troika, constituída pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Central Europeu (BCE) e a Comissão Europeia (CE) –constituiu um duro golpe para a ciência portuguesa do qual tem custado a recuperar, apesar de o país ter saído do controlo da troika em 2014. A ciência portuguesa poderia, de facto, estar melhor. Para isso, o Estado tem de investir mais no sistema de ensino superior público, que está largamente subfinanciado de acordo com os padrões internacionais. Mediante a celebração de contratos-programa o governo poderia encorajar a actividade científica dentro das universidades e politécnicos.

Tudo somado, apesar de ser ainda insatisfatório, o desenvolvimento da ciência e da tecnologia é uma das marcas maiores que ficaram do processo iniciado em Portugal a 25 de Abril de 1974. Continuar, com determinação, o caminho encetado significa cumprir uma das esperanças que se abriram há meio século: a esperança de um futuro mais próspero para todos. No tempo da «economia do conhecimento», o bem-estar social provém do melhor conhecimento da Natureza, através de processos de descoberta científica e de inovação

tecnológica. Na Democracia portuguesa, que fez agora 50 anos, feita a Descolonização e assegurada a Democratização, permanece em larga medida por concretizar o anseio associado ao terceiro dos famosos três D: o do Desenvolvimento.

Carlos Fiolhais,

Professor de Física da Universidade de Coimbra (aposentado)
e ensaísta.

*Precariedade na ciência:
história cruzada da democracia
portuguesa e da neoliberalização
académica*



Ana Ferreira

Investigadora no Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA),
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa
(NOVA FCSH)

Não sendo a história do desenvolvimento do sistema científico em Portugal confinável ao período democrático dos últimos 50 anos, o seu crescimento, a sua diversificação e a sua implantação em todo o território nacional decorreram precisamente neste período. Nas décadas que se seguiram ao 25 de Abril de 1974, estes desenvolvimentos foram, em larga medida, fruto de movimentos mais amplos de consolidação do Estado social. Estas transformações também se fizeram sentir ao nível do sector do ensino superior e da ciência e traduziram-se, em termos amplos, num crescimento do acesso e do número de diplomados dos vários ciclos de estudo, do investimento público e privado em investigação e desenvolvimento, do número de docentes e investigadores e da internacionalização dos seus percursos e da sua produção científica (Rodrigues, 2015). No entanto, estas tendências globais serão acompanhadas, no período que medeia entre a viragem do século e a actualidade, pela progressiva neoliberalização deste sector, revelada numa concentração do Poder num grupo restrito de actores, numa instrumentalização das práticas de ensino e de investigação e numa incrustação transversal de uma lógica competitiva sancionada por tecnologias de auditoria a cargo de gabinetes internos e externos de avaliação de desempenho (Ferreira, 2023). Estas tendências foram facilitadas pela precarização da força de trabalho académico, primeiro, ao nível da investigação a tempo inteiro e com recurso maioritário a bolsas de investigação científica, a que se somaram, num período mais recente, a contratualização a prazo de docentes,

investigadores, técnicos e gestores de ciência, por vezes através de contratos a tempo parcial, e outras vezes ainda, através do recurso a vínculos pontuais como os recibos verdes e os actos únicos.

Sendo as conquistas deste meio século muito significativas, as consequências individuais, científicas e sociais de um sector altamente precarizado e instrumentalizado não podem deixar de ser motivo de reflexão. Este texto reflectirá sobre a história cruzada da profissionalização das actividades científicas e da diversificação das suas fontes de precarização laboral e existencial, evidenciando-se que a precarização de trabalhadores deste sector, sendo transversal a todo o período democrático em Portugal, apresenta hoje novos contornos. As consequências destes processos serão exploradas antes de apresentar uma reflexão final sobre caminhos alternativos para o futuro do trabalho científico e das suas instituições.

As profissões científicas entre a revolução democrática e a neoliberalização da academia

Alicerçadas num quadro mais lato de consolidação do Estado social e de acesso tendencialmente universalizado aos serviços públicos, as décadas que se seguem ao 25 de Abril são, em Portugal, décadas de intenso desenvolvimento do sector do ensino superior e da ciência. Implantação em todo o território continental e ilhas, diversificação dos tipos de instituições – universitárias, politécnicas e exclusivamente científicas; crescimento do número de alunos dos diferentes ciclos de ensino; tendência

global de aumento do investimento em investigação e desenvolvimento (I&D) e do número de docentes e de investigadores. Destas transformações resultaram números crescentes de diplomados, da produção científica e da sua internacionalização (Rodrigues, 2015).

Este período é também marcado por uma alteração da relação entre o Estado e as instituições de ensino superior e de ciência, conferindo às segundas maior autonomia¹, responsabilizando-as pela aplicação das políticas sectoriais, pela sua gestão corrente e pela aplicação dos princípios da liberdade de ensino e de investigação. Entre outras modificações, sublinha-se a institucionalização das carreiras docentes do ensino superior - em 1979, no caso das universidades e, em 1981, no caso das instituições politécnicas - e da carreira de investigação científica, em 1982. No entanto, apesar da inscrição legal das carreiras docentes e de investigação científica, no que à investigação diz respeito, o reconhecimento da necessidade de profissionais exclusivamente dedicados a essas actividades não se traduziu numa aplicação efectiva do Estatuto correspondente nas instituições de ensino superior e de ciência. Na prática, lutas internas neste sector acabaram por conduzir a uma aplicação extraordinariamente limitada do Estatuto da Carreira de Investigação Científica, entretanto reformulado em 19883. No ano seguinte, é publicado o Estatuto do Bolseiro

de Investigação⁴ que possibilitará o acesso a fundos adicionais para financiar a contratação de profissionais exclusivamente dedicados ao cumprimento de uma das missões das instituições deste sector, a investigação científica (Castro & Brandão, 2022). Será a aplicação alargada do Estatuto do Bolseiro que permitirá que as actividades de investigação se desenvolvam a um ritmo crescente no seio das instituições de ensino superior e de ciência, mas também será este Estatuto que inscreverá uma hierarquização dos trabalhadores científicos, colocando os investigadores a tempo inteiro numa posição de grande fragilidade laboral já que na generalidade dos casos os contratos de bolsa são financiados por uma entidade externa distinta da instituição onde desenvolvem as suas actividades e não dão acesso ou dão um acesso limitado a um conjunto de direitos comuns aos restantes trabalhadores. Entre os exemplos contam-se os subsídios de desemprego, de férias ou de Natal e o regime de segurança social. Na prática, os investigadores com bolsa não são percebidos como trabalhadores científicos, mas como investigadores em formação.

Nas décadas seguintes, os princípios que subjazem à aplicação preferencial deste Estatuto e à precarização do trabalho de investigação científica a tempo inteiro encontrar-se-ão em total sintonia com um contexto global que sendo pautado pelo

1 Lei n.º 108/1988 e Lei n.º 54/1990.

2 Decreto-Lei n.º 448/1979; Decreto-Lei n.º 185/1981 e Decreto-Lei n.º 415/1980.

3 Decreto-Lei n.º 68/1988.

4 Decreto-Lei n.º 437/89.

acentuar da liberalização financeira, da privatização e da deslocalização de empresas, promoverá ora uma flexibilização dos vínculos laborais, ora a destruição de emprego. Neste cenário, os vínculos de bolsa são apenas mais uma tipologia de vínculos laborais precários.

É também neste período que se verifica uma progressiva aproximação dos modelos organizacionais, das práticas e da cultura do sector público ao sector privado. Esta aproximação processou-se de diversos modos incluindo a fundação, ainda na década de 1980, das primeiras instituições privadas sem fins lucrativos que envolverão actores públicos e privados e diversas fontes de financiamento; mas incluindo também a fundação da agência para a Inovação, em 1993, ou a aplicação de programas comunitários como o STRIDE (Science and Technology for Regional and Innovation Development) que sustentarão uma aproximação ao sector empresarial (Fernandes, 2015). A este respeito, lembre-se que em 1986 Portugal tinha aderido à então Comunidade Económica Europeia e dessa forma acedido a fundos para qualificar pessoas, desenvolver infra-estruturas e promover a internacionalização. No entanto, esta adesão também suscitou uma reorientação das políticas de ciência para o desenvolvimento de inovação, isto é, para o desenvolvimento de produtos e serviços novos com valor nos mercados. Estas são décadas pautadas por um acentuado crescimento do sector do ensino superior e da ciência e pela sua progressiva orientação pelas demandas dos mercados.

Do que falamos quando falamos de neoliberalização do ensino superior e da ciência

Entre o final do século XX e o início do século XXI a aproximação do sector do ensino superior e da ciência às formas de organização, às práticas e à cultura do sector empresarial tornam-se mais visíveis (Amaral et al., 2003). Em Portugal, esta aproximação torna-se particularmente notória com a implementação do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) (Lei n.º 62/2007), em 2007. Será este quadro legislativo que institucionalizará uma missão tripartida das instituições de ensino superior e de ciência, somando, às missões de ensino e de investigação, a difusão e a transferência de conhecimento e a sua valorização social e económica. Esta inscrição é particularmente importante visto que altera os fundamentos da produção de conhecimento, que deixa assim de ser reconhecido como um valor em si mesmo para se destacar a sua tradução social e económica. A este respeito, será igualmente relevante que este diploma inscreva uma diversificação dos tipos organizacionais e de personalidade jurídica das organizações deste sector, possibilitando por exemplo, a criação de instituições públicas de regime fundacional e a participação de membros fora da academia nos órgãos de decisão das instituições de ensino superior. Se estas alterações pretendiam contribuir para uma maior competitividade do sector e uma maior aproximação da universidade à sociedade civil, elas possibilitaram, por exemplo, a presença de diferentes tipologias contratuais para as mesmas funções nas mesmas instituições

e contribuíram para sedimentar um ambiente altamente competitivo onde o valor do conhecimento não se encontra no que é efectivamente produzido, mas numa contabilização mais ou menos cega dos indicadores associados a essa produção. Estas transformações promovem, a prazo, o esboroar da coesão organizacional, essencial em qualquer ambiente de trabalho e, muito em particular, para o desenvolvimento de actividades que em larga medida se baseiam em práticas colaborativas, como a ciência (Ferreira, 2023). O RJIES promoverá ainda uma centralização do poder em estruturas governativas de acesso quase exclusivo a uma elite académica que controla as decisões estratégicas, possibilitando-se assim decisões mais ágeis, mas processos menos participados e democráticos (Mineiro, 2024). A implementação destas decisões e o seu acompanhamento beneficiará de uma diversificação e descentralização operacional assente em unidades de apoio ao ensino e à investigação que passam a ter um papel central na institucionalização de mecanismos de avaliação de desempenho e, paralelamente, numa aproximação a organizações empresariais e da sociedade civil, que passam a poder estar directa ou indirectamente envolvidas em actividades de ensino e de investigação. O desenvolvimento global do sistema científico e destas unidades, em particular, vieram promover uma diversificação das profissões científicas. Neste contexto, ocorre uma especialização de um conjunto de profissionais dedicados a funções de gestão e de comunicação de ciência, entre outras. Trata-se de um contingente de profissionais altamente

qualificados, muitas vezes com o doutoramento concluído, mas que serão recrutados até um período muito recente, principalmente através de vínculos laborais precários como as bolsas de gestão de ciência e tecnologia (Barbosa et al., 2023).

No seu conjunto, estas transformações contribuíram para uma hierarquização das instituições de ensino superior e ciência e uma centralização dos processos de direção e governança, uma instrumentalização das práticas de ensino e investigação, por um lado capacitando as novas gerações para o mercado de trabalho e, por outro, promovendo o desenvolvimento de actividades de investigação com tradução mais ou menos imediata nos mercados, e, por outro ainda, inscrevendo uma cultura da competitividade no seu seio (Ball, 2015). Estas transformações são acompanhadas por um crescimento acentuado dos seus profissionais e por uma extrema precarização primeiro, daqueles que desenvolvem actividades científicas e, mais tarde, também daqueles que desenvolvem actividades de ensino e dos novos profissionais de interface interna e externa destas instituições (Ferreira, 2023).

Face aos números crescentes de trabalhadores científicos, e à insustentabilidade do regime preferencial de contratação dos trabalhadores científicos (bolsas, no caso de investigadores a tempo inteiro e gestores e comunicadores de ciência, contratos a prazo a tempo parcial, no caso dos docentes), entre 2016 e 2017, tomaram forma um conjunto de alterações legislativas que vieram a permitir alterar parcialmente este cenário. O Decreto-lei n.º 57/2016 e a Lei n.º

57/2017, estabelecerão os contornos da contratação a prazo de trabalhadores doutorados para funções de investigação e desenvolvimento tecnológico, promovendo assim a diminuição da contratação de doutorados através do regime de bolsas e atribuindo os mais elementares direitos laborais àqueles que se dedicam a estas funções a tempo inteiro. Estas medidas não alteram a situação de precariedade dos trabalhadores científicos, mas modificam o regime preferencial de contratação de trabalhadores doutorados. A um outro nível, a Lei n.º 112/2017, que inscreve os contornos do Programa de Regularização dos Vínculos Precários da Administração Pública (PREVPAP), possibilitará a integração permanente de trabalhadores que desempenhem funções correspondentes a necessidades permanentes na administração pública, em autarquias locais e em entidades do setor empresarial do Estado ou local, abrangendo, nesta formulação o sector do ensino superior e da ciência.

A história da aplicação destas duas iniciativas, sendo marcada por lutas entre os diferentes intervenientes no processo, é bastante diversa. A primeira, no seu conjunto designada Programa de Estímulo ao Emprego Científico, terá uma forte oposição inicial em algumas das maiores instituições de ensino superior e de ciência, mas o apoio do Ministro do sector, das associações e de sindicatos e dos profissionais científicos. Tendo-se conseguido ultrapassar as oposições iniciais,

este Programa acabará por ter uma aplicação muito alargada. A segunda iniciativa, com o apoio de sindicatos, associações e profissionais científicos, mas a oposição do Ministro do sector e das instituições, terá uma aplicação considerável no caso dos trabalhadores a desenvolver funções de investigação, gestão e desenvolvimento tecnológico, mas muitíssimo reduzida no caso de investigadores e docentes. Os dados do Observatório do Emprego Científico e Docente, da responsabilidade da Direção Gera de Estatísticas do Ensino e Ciência⁵ indicam-nos isso mesmo. Detendo-nos com mais detalhe sobre o caso dos investigadores, verifica-se que entre o início da aplicação destas iniciativas e o momento presente, foram estabelecidos 7852 contratos a prazo e permanentes para funções de investigação. O mesmo Observatório indica-nos ainda que foram contratados 318 trabalhadores ao abrigo do PREVPAP (cerca de metade serão contratos para funções docentes) e 316 contratos para a carreira regular de investigação. Mesmo somando as posições permanentes atribuídas para a carreira de investigação das duas primeiras edições do CEEC institucional e dos Laboratórios associados (de acordo com a Fundação para a Ciência e a Tecnologia, 35, 94 e 81, respectivamente)⁶, teremos cerca de 90% de contratos a prazo. A estes números soma-se ainda o número de contratos de bolsas atribuídas a doutorados, que também são trabalhadores doutorados precarizados em funções

5 Dados consultados no Observatório de Emprego Científico e Docente, a 7 de outubro de 2024, em <https://empregocientificoedocente.dgeec.mec.pt/>

6 Dados consultados na Fundação para a Ciência e a Tecnologia, a 7 de outubro de 2024, em <https://arquivo.pt/wayback/20230310103422/https://former.fct.pt/apoios/contratacaodoutorados/empregocientifico/>

de investigação: 1604 no total⁵.

No seu conjunto, estes dados revelam que se a aplicação destes programas possibilitou melhorar as condições de trabalho de milhares de trabalhadores científicos, ao nível da investigação temos um sistema que funciona com base numa precarização de cerca de 90% dos seus trabalhadores a tempo inteiro. A próxima secção deter-se-á sobre as consequências dessa precarização a larga escala.

Disfuncionalidade da precarização académica

Em Portugal, vários trabalhos de investigação têm contribuído para uma caracterização da precarização na academia, revelando consequências nas vidas dos académicos e na sua saúde física e mental, no trabalho que é desenvolvido e na sua participação organizacional, nos sistemas científicos e tecnológicos e, de um ponto de vista mais amplo, na sociedade (Carvalho et al., 2022; Ferreira, 2023).

Estas consequências são particularmente graves dado não se cingirem a um período inicial e claramente delimitado dos percursos académicos, mas atravessarem todo o período laboral, desde a entrada no mercado de trabalho, até à idade da reforma, e reproduzirem desigualdades sociais mais abrangentes como as de classe ou género (Ferreira, 2023). Assim, ao longo do tempo, serão atirados para fora do sistema todos os que não estiverem inseridos em redes sociais que lhes permitam subsistir num ambiente altamente competitivo e pautado por períodos de ausência de rendimento.

Os que conseguem ir ficando, verão as suas vidas para além do trabalho reduzidas a menores tempos, adiarão planos pessoais e em muitos casos, sofrerão impactos na sua saúde física e mental. Nas suas instituições, serão por vezes impedidos de participarem na eleição para os órgãos dirigentes e, conseqüentemente excluídos da definição das agendas científicas (Mineiro, 2024), e ao nível do seu trabalho, serão empurrados para projectos de menor duração, mas como maiores garantias de produção das métricas validadas pela comunidade de pares. O seu potencial inovador é assim quartado pela produção acelerada de métricas que validarão os seus percursos e trabalhos no processo de avaliação seguinte a que terão de se sujeitar. O sistema científico como um todo, e a sociedade, para quem em última instância, todo este trabalho reverterá, sofrem por arrasto dos problemas do sector.

Partindo de um reconhecendo dos limites e dos problemas de um sistema científico assente numa precarização generalizada dos seus trabalhadores, a próxima secção deste texto reflectirá sobre caminhos alternativos para a construção de um sistema com maior potencial de inovação e socialmente mais equilibrado.

Para uma construção da ciência que ainda não é

Em Portugal, o sector do ensino superior e da ciência é construído, entre outros, por um conjunto de alguns milhares de investigadores que trabalham diariamente e a tempo inteiro nas suas instituições. Exceptuando algumas centenas de trabalhadores

científicos com contratos permanentes, a generalidades destes profissionais assegura a maioria das actividades de investigação através do trabalho que desenvolvem com vínculos precários que se sucedem, muitas vezes, ao longo de várias décadas.

Por um lado, reconhece-se que estes trabalhadores cumprem uma das missões das instituições de ensino superior e de ciência; que são responsáveis por equipas de investigação e pela orientação das novas gerações de investigadores; que asseguram os recursos financeiros e humanos essenciais para o desenvolvimento das suas actividades e que o seu trabalho não só contribui para uma produção científica reconhecida pelos seus pares, mas, igualmente, para actividades lectivas e de gestão das suas instituições. Por outro, reconhece-se ainda que os salários de uma contratação a prazo e de uma contratação permanente são idênticos para a mesma categoria profissional. Assim, só pode concluir-se que estes trabalhadores precarizados possuem um vínculo laboral inadequado que tem de ser substituído por uma integração permanente.

Se uma reflexão sobre os últimos 50 anos nos mostra como se processou a institucionalização do actual regime contratual, ela também nos mostra como este regime foi sofrendo alterações ao longo do tempo e que existem caminhos alternativos a percorrer. No momento actual, a mudança é possível e necessária, particularmente quando este sistema de precarização transversal se revela tão

disfuncional. Disfuncional para cada trabalhador e trabalhadora científico/a e para as suas famílias e redes de relações. Disfuncional para o trabalho desenvolvido, contabilizável nos indicadores científicos e de impacto social, mas entendido como não cumprindo todo o seu potencial inovador. E socialmente disfuncional, porque reproduz, de forma absolutamente cristalina, desigualdades sociais mais amplas.

É urgente implementar medidas e programas que mais do que resolver mais ou menos pontualmente o problema, importante, ainda assim, de 1100 trabalhadores⁷, permitam construir um sistema assente em trabalho digno, onde a norma para todos os que desenvolvem adequadamente as suas funções seja a contratação permanente, e onde a competição insana que marca este sector, seja substituída por um trabalho cooperativo, com tempo e rasgo. Um sistema mais equitativo e mais justo, capaz de pensar os grandes problemas com a sociedade se confronta actualmente e de ter liberdade para imaginar o que ainda não é.

Ana Ferreira,

Investigadora no Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA), Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (NOVA FCSH)

Agradecimentos

Este trabalho teve o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P. ao abrigo do DL57/2016/CP1453/CT0077 e do CEECIND/01053/2017.

Referências

AMARAL, Alberto; MAGALHÃES, António; SANTIAGO, Rui (2003), “The rise of academic managerialism in Portugal”, in Alberto Amaral, Lynn V. Meek & Ingvild M. Larsen (Eds.), *The higher education managerial revolution?*, Vol. 3, Dordrecht, Boston and London, Klower Academic Publisher, pp. 101–123.

BALL, Stephan J. (2015), “Living the neo-liberal university”, *European Journal of Education*, 50(3), pp. 258–261.

BARBOSA, Cláudia et al. (2023), “The Profession of Research Management and Administration in Portugal”, in Simon Kerridge, Susi Poli and Mariko Yang-Yoshihara (Eds), *The Emerald Handbook of Research Management and Administration Around the World*, Leeds: Emerald Publishing Limited, pp. 735-744.

CARVALHO, Teresa; DIOGO, Sara; VILHENA, Bruno (2022), “Invisible researchers in the knowledge society – the Uberisation of scientific work in Portugal”, *European Journal of Higher Education*, 12 (4), pp. 393-414.

CASTRO, Helena; BRANDÃO, Tiago (2022), “A carreira de investigador em perspetiva histórica - O caso português”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 127, pp. 69–92.

FERNANDES, Lino (2015), “Políticas de dinamização de I&D empresarial”, in Maria de Lurdes Rodrigues & Manuel Heitor (Eds.), *40 anos de políticas de ciências e de ensino superior*, Coimbra, Almedina, pp. 235–263.

FERREIRA, Ana (2023), «Nós somos os rankings!» Precariedade, reflexividade e acção social na academia neoliberalizada, Coimbra, Almedina.

MINEIRO, João (2024), “Managerialism and Democratic Governance in Portuguese Higher Education: Assessing the Impact of the Legal Framework”, *Higher Education Policy*, 2024, pp. 1-21.

RODRIGUES, Maria de Lurdes (2015), “Análise cronológica das políticas públicas: ruturas e continuidades”, in Maria de Lurdes Rodrigues & Manuel Heitor (Eds.), *40 anos de políticas de ciência e de ensino superior*, Coimbra, Almedina, pp. 25–50.

*25 de Abril: duas entrevistas
sobre o passado e o futuro da
Universidade portuguesa*



Maria de Lurdes Rodrigues

Reitora do ISCTE

1. Festejamos, este ano, o cinquentenário do 25 de Abril. Quais foram as principais conquistas do ensino superior e da ciência em Portugal nas últimas cinco décadas?

O ensino superior e a ciência são setores que registaram progresso assinalável ao longo do período democrático.

A reforma do ensino superior realmente começou antes da revolução de Abril. O estado de degradação a que tinha chegado a vida nas universidades, denunciada não apenas pelos movimentos estudantis, exigiu uma reforma que ficou para a história como a reforma Veiga Simão. Em 1972, na sequência do encerramento do IS-CEF (atual ISEG), que deixou os alunos de economia sem aulas, foi empreendida a criação do Instituto Superior de Ciência do Trabalho e da Empresa (atualmente, Ict- Instituto Universitário de Lisboa) e a reforma dos cursos de economia.

Seguiu-se, em 1973, a criação de mais quatro instituições universitárias e seis instituições politécnicas que nos anos seguintes se instalaram e iniciaram as suas atividades. O ensino superior foi então estendido a todo o território, foi instituído

o sistema binário e foram diversificadas as áreas disciplinares de formação.

O 25 de abril em 1974 e a Constituição aprovada em 1976 renovaram e atualizaram o sentido da Reforma Veiga Simão, tornando mais explícitos os objetivos de expansão e diversificação do ensino existente e de democratização do acesso. Até ao final da década de 1980, foram criadas outras instituições. Podemos dizer que o sistema de ensino superior que hoje temos é constituído maioritariamente por instituições jovens, cuja história se confunde com a do regime democrático.

Com a aprovação da Lei de Bases, em 1986, que consagra a autonomia das universidades, seguiram-se importantes medidas de política de ensino superior: a Lei da autonomia; o Estatuto da Carreira Universitária; a regulação do acesso dos estudantes através de provas ou exames; a regulamentação de financiamento onde se incluiu a participação das famílias com o pagamento de propinas; novas bases para a ação social e apoios aos estudantes e ainda a instituição de mecanismos de avaliação das instituições do ensino superior. Em 1970, o número de alunos inscritos no ensino superior era de 49 461, tendo concluído cursos de licenciatura cerca de

28 de dezembro de 2024

3000 diplomados. Em 1995, o número de estudantes inscritos era de 290 298, tendo concluído cursos de licenciatura cerca de 32 500 estudantes. Cinquenta anos depois da Reforma Veiga Simão, o número de estudantes do ensino superior ultrapassou os 400 000 e o número de diplomados os 80 000.

Apesar deste progresso e do inegável aumento da qualidade do ensino, alguns mecanismos de regulação do acesso ao ensino superior, como por exemplo os exames do ensino secundário, a política de propinas e de apoio social, foram ao longo dos anos de democracia e durante alguns períodos, verdadeiros obstáculos a uma abertura e democratização mais célere.

Na ciência o progresso foi também significativo. O número de investigadores, a capacidade de realização de atividades de investigação e o volume da produção científica internacionalmente referenciada, o número de centros de investigação e de empresas cuja atividade é tributária de investigação e desenvolvimento, os progressos conseguidos em setores públicos como a saúde e a educação, com o aumento das qualificações dos seus profissionais e quadros técnicos, são apenas alguns indicadores dos progressos registados.

Decisivo para este progresso foi a ação política de José Mariano Gago. Em 1990, com a publicação Manifesto para a Ciência em Portugal, lança um debate mobilizador de dinâmicas para o desenvolvimento da ciência em Portugal. Em 1995, com a criação do Ministério da Ciência e da Tecnologia, a política de ciência adquiriu o estatuto

de política setorial autónoma de política de ensino superior, da política de economia e inovação, da política de planeamento e desenvolvimento do território, com orçamento próprio. O objetivo era construir e desenvolver o sistema científico, com instrumentos financeiros próprios, um quadro estável de instituições, linhas e programas de formação avançada e de financiamento numa base competitiva, regular e previsível, transparente, legível, seguindo as práticas e os critérios dos organismos internacionais.

Nestes termos, construir e desenvolver o sistema científico significou investimento público e recursos financeiros para fazer crescer, criar massa crítica e ganhar escala. A meta a alcançar para o crescimento do sistema científico foi, desde o início, medida pelo indicador de execução da despesa em I&D sobre o PIB, cujo objetivo na Europa atualmente é 3%. Os indicadores estatísticos da despesa de I&D, o Orçamento de Ciência e Tecnologia e dos Recursos Humanos envolvidos em atividades de I&D são muito importantes porque funcionam como aferidores do desenvolvimento do sistema científico nacional e da convergência com a realidade internacional.

O essencial da política de ciência consistiu na prossecução dos seguintes objetivos: a criação de um sistema científico com massa crítica, instituições qualificadas e recursos humanos e financeiros adequados a um crescimento continuado e sustentável de todas as áreas científicas; a formação avançada em larga escala de investigadores, qualificação e a melhoria das condições de trabalho dos investigadores docentes e não docentes; o apoio

continuado, através de financiamento direto, à contratação de investigadores ou com incentivos fiscais ao desenvolvimento de atividades de I&D em empresas de diferentes setores; a responsabilização das instituições científicas na promoção da cultura e da educação científica, desde logo articulando as atividades de investigação com as de ensino superior.

2. E quais os principais desafios que enfrentam hoje o ensino superior e a ciência em Portugal?

Os setores do ensino superior e ciência enfrentam vários desafios. O pior que pode acontecer é considerar-se que está tudo feito: temos já a geração mais qualificada de sempre; o sistema científico está construído, precisamos apenas de investir na inovação.

Os resultados recentemente divulgados do Inquérito às Competências dos Adultos (2023), revelando que 40% dos portugueses adultos não têm as competências mínimas nos domínios da leitura, da matemática e da resolução de problemas simples, são a principal prova de que não está tudo feito. A resposta às necessidades da aprendizagem ao longo da vida e da formação superior recorrente, para jovens e adultos, é um dos mais importantes desafios do ensino superior.

Depois, o aprofundamento da articulação entre ensino superior e investigação.

O processo de Bolonha induziu uma mudança no ensino superior em todos os países da Europa, servindo de enquadramento a uma gama

diversificada de soluções. A sua concretização em Portugal tem inscritos princípios de maior articulação entre o ensino e a investigação. Tal reforço é evidente no articulado do Estatuto da Carreira Docente Universitária, ECDU, com a exigência do doutoramento para entrada na carreira docente. No RJIES, com a possibilidade de participação de investigadores nos órgãos de gestão das universidades. Finalmente, o Decreto-Lei de Graus e Diplomas, com a definição do doutoramento como prova de aquisição de competências de investigação e o requisito da existência de estruturas de investigação como condição de acreditação de ciclos de formação avançada, veio afirmar a necessidade de reforço da articulação entre a formação avançada e a investigação.

Apesar de tudo isto e da instituição, a partir de 2002, de uma tutela conjunta do ensino superior e da ciência, não foram lançadas medidas de política de reconhecimento do papel das universidades na promoção da investigação ou de uma efetiva articulação entre os dois setores.

Do ponto de vista das políticas, tem faltado nos últimos anos um desígnio mobilizador do ensino superior e da ciência, uma visão de futuro, uma ação política coerente e consequente. Esta ausência de visão tem-se traduzido, em termos orçamentais, no decréscimo de recursos financeiros provenientes de impostos e na dependência do financiamento por fundos estruturais. Mas também na degradação do funcionamento das instituições responsáveis pela execução das políticas de ciência.

Podemos dizer que o ensino superior e a ciência ainda não recuperaram das crises financeiras e da intervenção da Troica em 2011. No período pós-Troica, foram reto-mados os investimentos em projetos de investigação, mas emergiram dificuldades em manter um funcionamento estável, com previsibilidade, dos programas de financiamento do sistema científico. Revelou-se a existência de dúvidas e hesitações sobre a rede de infraestruturas, com processos inconsequentes de avaliação e deci-sões discricionárias de alargamento da rede. O mesmo se pode dizer em relação à rede de laboratórios associados. A aposta forte na resolução das questões de instabilidade do emprego científico foi acompanhada de uma desvalorização ou menorização da importância do financiamento regular para irrigação do sistema científico, das atividades de I&D.

3. Os níveis de financiamento do sistema científico nacional continuam a ser muito inferiores ao de outros países de igual dimensão na comunidade europeia. Tendo sido há muito reconhecidas as vantagens do investimento em ciência para o desenvolvimento nacional, o que é que tem impedido o reforço desse investimento em Portugal?

Há uma trajetória de crescimento continuado do investimento em ciência até 2010. Desde essa data, com as crises financeiras e a intervenção da Troica, os níveis de investimento estão estagnados,

registrando-se até um decréscimo do investimento público proveniente de impostos. O que impede a retoma da trajetória do investimento em ciência e o caminho de convergência com os países da União Europeia?

Podemos alinhar uma série de respostas todas elas baseadas na ideia de que no ensino superior e na ciência, está tudo feito: a perceção errada de que um pequeno país como Portugal não precisa de um sistema científico próprio e equilibrado; o entendimento igualmente errado de que Portugal não precisa de produzir conhecimento, apenas de o aplicar; a convicção também errada de que já temos doutores a mais, precisamos apenas de qualificar pessoas para as necessidades imediatas do mercado de trabalho; o princípio de que o financiamento da ciência não é uma responsabilidade do Estado, mas uma responsabilidade dos investigadores que devem procurar o financiamento na Europa. E podíamos continuar a elencar os mitos, alguns velhos mitos, sobre o país que (não) somos.

Porém, há uma razão essencial para esta situação. Falta ao ensino superior e à ciência a produção de pensamento sobre políticas públicas, falta uma “voz” que defenda a necessidade de avaliação, de estabilidade e previsibilidade, de desenvolvimento incremental, de qualificação e valorização das instituições.

4. Segundo dados da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) e do Observatório do Emprego Científico e Docente (OECD), mais de 90% de todos os contratos para funções de investigação estabelecidos após 2017 são contratos precários. Há razões para estar optimista em relação ao futuro da investigação científica no nosso país?

O país fez um progresso significativo no que respeita ao emprego científico e à estabilização das relações contratuais. O desenvolvimento do emprego científico em Portugal, até 2007, foi suportado quase exclusivamente por programas de bolsas para desenvolvimento de I&D nas unidades de investigação e nas universidades. A partir de 2007, iniciou-se uma trajetória de estabilização do emprego científico. Vários governos procuraram criar quadros de maior estabilidade e dignidade laborais dos investigadores. O principal mecanismo usado foi o da substituição progressiva das bolsas de pós-doutoramento por contratos de trabalho a termo, celebrados entre os investigadores e as instituições científicas, mas financiados pela FCT. As várias edições de programas de contratação de investigadores – Investigador-Ciência, Laboratórios Associados, Investigador-FCT e FCT-Tenure - são exemplos desse esforço. A substituição de contratos de trabalho a termo por vínculos estáveis e duradouros associados a uma carreira exigente, mas previsível, é um passo indispensável para o crescimento e a consolidação do sistema científico,

com a fixação/atração de investigadores, criando perspectivas de futuro para os investigadores mais jovens e contribuindo para contrariar os fluxos de «fuga de cérebros».

Tenho defendido que, para alcançar este objetivo, é indispensável integrar dotações financeiras no orçamento das universidades, unidades de investigação e instituições científicas, assumindo estas o compromisso de aplicar aquelas verbas no reforço do emprego científico e da atividade científica que promovem. O futuro é construído hoje. Se há dimensões da vida das instituições que dependem da vontade política, das iniciativas e dos estímulos dos Governos; há dimensões importantes que cabem na autonomia e na capacidade de desenvolvimento estratégico das próprias instituições.

Acredito que, com o tempo, as universidades e as unidades de investigação ganhem capacidade para, no final dos contratos, integrar parte dos investigadores, quer através da renovação do seu corpo docente, quer através da criação de quadros de investigação ao abrigo do Estatuto da Carreira de Investigador Científico (ECIC).

Esta expectativa baseava-se no facto de, por um lado, grande parte daqueles investigadores serem essenciais para o desenvolvimento do ensino, da investigação e da produção científica universitária. Por outro lado, considero que é uma ilusão imaginar que o sistema científico se pode desenvolver apenas

com docentes do ensino superior. Na maior parte das áreas científicas, vamos precisar sempre, além de docentes, de investigadores a tempo inteiro. É necessário decidir se queremos proporcionar aos investigadores um quadro estável ou se queremos continuar com um sistema que sobrevive à custa de investigadores precários, que vivem a desejar passar para a carreira docente, por ser a única que hoje lhes oferece estabilidade.

5. O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), vigente desde 2007, tem sido alvo de várias críticas. De que forma deve ser alterado?

Importa que a avaliação do RJIES reconheça não apenas os aspetos críticos que necessitam de melhorias, mas também os aspetos positivos que devem ser preservados. Reconheço a necessidade de revisitar 3 temas:

1 – O sistema binário de organização do ensino superior. Como está definido no RJIES, o sistema binário está claramente ultrapassado. Ele é definido apenas pelo tipo de ciclos de estudo (TESPs, licenciaturas, mestrados e doutoramentos) que podem ser oferecidos pelas universidades ou pelos politécnicos. É um critério claramente insuficiente, tendo em conta que as IES têm uma multiplicidade de missões (formação generalista, formação profissionalizante, formação avançada, formação superior não conferente de grau, a investigação fundamental e aplicada, prestação de serviços à comunidade) e uma diversidade no

que respeita ao número de alunos que acolhem, às áreas disciplinares em que se especializaram e à relação que mantêm com o território em que estão inseridas.

Para garantir que as várias missões principais do Sistema de Ensino Superior, essenciais para o país, seriam de facto asseguradas por algumas das IES, de acordo com um princípio de diferenciação nas missões, o RJIES poderia prever, não um sistema binário rígido, nem um puro sistema unificado, mas um novo tipo de sistema binário flexível, acomodando a diversidade hoje existente.

Nesse sentido, as IES poderiam explorar, no quadro da sua autonomia, definir a sua missão/atividade principal - de ensino, de investigação e de extensão, de acordo com as suas vocações, capacidades, massa crítica e estratégias de desenvolvimento. No conjunto das missões, as Universidades teriam de garantir a realização de investigação científica fundamental e/ou interdisciplinar, e os Politécnicos teriam de garantir a realização de formação superior profissionalizante. Estes e aquelas poderiam desenvolver também as outras atividades, se tivessem as condições adequadas para isso. Mas essas não seriam parte da sua missão principal e não seriam parte obrigatória da sua atividade.

Uma tal orientação implica alterações no articulado do RJIES onde se consagra a tipologia de instituições. A tipologia devia ser alargada, bem como os critérios e requisitos de classificação, considerando-se o

número de estudantes, de docentes e investigadores; a missão principal e outras missões; as capacidades e massa crítica instalada; bem como a existência de unidades de investigação.

Apesar de estar previsto no RJIES, logo nos primeiros artigos, que o desenvolvimento de atividades de investigação faz parte da missão das IES, dessas afirmações não resulta a definição das condições de concretização de tal missão. Nada foi instituído, por exemplo, no capítulo relativo a pessoal, sobre investigadores ou carreira de investigadores. A revisão do RJIES pode ser uma oportunidade para clarificar esta questão. Importa, no RJIES, reforçar o reconhecimento do papel das IES no sistema científico, de instituir a carreira de investigação e um financiamento de OE consignado ao desenvolvimento da investigação.

Importa que a revisão do RJIES estimule a diversidade institucional e contrarie o primado da uniformização e de isomorfismos, tanto ao nível das universidades como dos politécnicos; importa também que promova o estabelecimento de consórcios para permitir às instituições ganharem escala sem perda da cobertura territorial. Admitindo-se diversidade na dimensão e no grau de especialização das instituições, importava também estabelecer limites mínimos no número de estudantes e ter em conta a densidade populacional do território de inserção (e não apenas no número de cursos, como acontece atualmente) e permitir a

adoção de modelos simplificados de governação nas instituições de menor dimensão, isto é, com menor número de estudantes e de professores.

2 – A autonomia universitária. O número 2 do artigo 76.º da Constituição da República consagra que as universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino.

No capítulo da autonomia, o RJIES introduziu uma alteração significativa na ordenação do sistema, permitindo que IES, em algumas condições económicas e financeiras, pudessem adotar um regime de autonomia aprofundada – o regime fundacional. A crise financeira e as medidas resultantes da intervenção da Troica, promoveram uma redução substancial no regime de autonomia financeira e orçamental de todas as IES, não existindo hoje grandes diferenças entre os dois tipos de regimes. Mantém-se, apesar de tudo, nas IES que adotaram o regime fundacional, níveis significativos de autonomia na gestão patrimonial, financeira, orçamental e de recursos humanos que importa salvaguardar.

Sobre as questões da autonomia das IES importa que a revisão do RJIES vá no sentido de aprofundar a autonomia consagrada na constituição. Por um lado, com a manutenção e aprofundamento do estatuto fundacional e o seu alargamento a outras instituições; por outro lado, com a reposição da

autonomia que, estando prevista no RJIES, é atualmente contrariada e diminuída por outras disposições legais.

3 - O modelo de governação das IES foi substancialmente alterado com o RJIES.

A instituição da figura do dirigente de topo (Reitor) passou a cargo uninominal, elei-to por um órgão de governação (Conselho Geral), com dimensão pré-definida (entre 15 a 35 membros). Integram o Conselho Geral representantes dos docentes, dos funcionários (facultativo), dos estudantes e membros externos cooptados. A presença de personalidades externas na vida das IES, designadamente a participação na escolha do Reitor, foi também uma alteração muito significativa, quando se compara com o modelo de governação anterior ao RJIES.

O RJIES instituiu ainda mecanismos de segregação de poderes: decisão (Reitor e conselho de gestão), fiscalização e controlo (conselho geral), homologação e controlo da legalidade (tutela e conselho de curadores), coordenação científica e pedagógica (conselhos científico e pedagógico), poderes colegiais e profissionais (unidades orgânicas departamentais ou de investigação).

Comento apenas as principais questões levantadas no debate público sobre a revisão do RJIES.

- O estatuto uninominal do cargo de topo e a possibilidade institucional de uma excessiva concentração de poderes ou de diminuição dos

poderes colegiais. Penso que a revisão do RJIES deve procurar uma resposta a esta crítica, instituindo mecanismos de valorização do poder colegial (que emana dos departamentos e das unidades de investigação) e simultaneamente preservar a autonomia e a capacidade para delinear a gestão estratégica (para a qual a participação de membros externos se tem revelado essencial).

Assim, importa que a revisão do RJIES salvaguarde o equilíbrio de poderes funcionais e colegiais. A colegialidade nas IES, nomeadamente a nível das unidades orgânicas, poderia ser salvaguardada, no RJIES, estabelecendo-se que as unidades orgânicas (escolas/faculdades, departamentos, unidades de investigação) deveriam ter uma organização a três níveis: i) diretor (ou equi-valente) unipessoal; comissão científica; plenário. O plenário teria duas funções: a) eleição do diretor e da comissão científica da unidade orgânica; b) debate e aprovação dos planos e relatórios anuais ou plurianuais. Ao Reitor competia a homologação dos atos e a nomeação. Eventuais dificuldades de alinhamento estratégico e funcional das decisões colegiais poderiam ser resolvidas ao nível do Conselho Geral.

- O estatuto e a responsabilidade dos membros externos. O contributo dos membros externos é muito relevante, porém não existem mecanismos de responsabilização para as decisões em que estão envolvidos; o seu papel tem sido determinante sobretudo para o desenho e a concretização das

es-tratégias de médio ou longo prazo. Importa que a revisão do RJIES mantenha os mecanismos de prestação de contas, escrutínio e envolvimento de personalidades externas na vida das IES, devendo ser previstos mecanismos que permitam melhorar a qualidade da sua participação.

- A dimensão ou o número de representantes dos diferentes corpos no Conselho Geral, reivindicando, cada um dos corpos, uma maior representação. Na revisão do RJIES sobre esta matéria, atendendo às competências do órgão, importa considerar que um número muito elevado de membros compromete a eficácia e eficiência na tomada de decisão.

- A eleição do Reitor por um número limitado de docentes, reivindicando-se em alguns setores a criação de um colégio eleitoral mais alargado. Não tem sido discutido o papel dos membros externos neste processo. Apenas se pode presumir que o colégio eleitoral teria de ser constituído por um número mais alargado de membros internos às IES. Na revisão do RJIES esta questão deve ser ponderada com o necessário equilíbrio.

Uma possibilidade alternativa, seria a eleição do reitor por um colégio mais alargado, envolvendo naturalmente os membros do Conselho Geral, mas juntando-lhes os membros dos órgãos colegiais representativos da Instituição (conselhos científicos e pedagógicos; comissões científicas e pedagógicas das várias unidades orgânicas: escolas/faculdades, departamentos, unidades de investigação). Não se trata de plenários, mas de membros de órgãos representativos. No conjunto, seria um colégio eleitoral bastante mais alargado do que o atual, mas estruturado, não amorfo como acontecia

anteriormente ao RJIES. Envolveria membros representantes dos professores/investigadores, estudantes e funcionários. Os estudantes teriam não só os membros que fazem parte do Conselho Geral, mas também os membros que participam nos conselhos pedagógicos. Não seria mais um “órgão”, mas um colégio eleitoral que reuniria apenas para essa função.

Concluindo, na revisão do RJIES importa salvaguardar alguns adquiridos: a participação de membros externos na vida das instituições; a segregação de poderes; a limitação de mandatos no exercício de cargos; a manutenção do regime fundacional e aprofundamento da autonomia de governação. Importa também incluir normas que salvaguardem o equilíbrio dos poderes de gestão (reitoria) com os poderes colegiais (departamentos e unidades de investigação); que salvaguardem os princípios de democraticidade e pluralismo na vida interna das instituições.

6. Que avaliação faz do Orçamento do Estado proposto para 2025 no que toca à ciência e ao ensino superior?

Faço uma avaliação positiva do facto de o Governo ter decidido manter a fórmula de distribuição das dotações públicas pelas IES, considerando o número de alunos inscritos. As instituições precisam de previsibilidade e estabilidade, de confiança. Esta decisão reforça essa confiança.

Porém, ainda não é com o Orçamento de 2025, para a ciência e o ensino superior, que se inverte a tendência de decréscimo do financiamento público proveniente de receitas de impostos. Vamos continuar muito dependentes de fundos estruturais em matérias críticas como é a da ação social.

25 de Abril: duas entrevistas sobre o passado e o futuro da Universidade portuguesa



André Carmo

Geógrafo, professor universitário
e dirigente do SPGL/FENPROF

1 de dezembro de 2024

1. Festejamos, este ano, o cinquentenário do 25 de Abril. Quais foram as principais conquistas do ensino superior e da ciência em Portugal nas últimas cinco décadas?

A democratização do acesso foi talvez o maior sucesso do ensino superior. Apesar de existirem ainda contrastes que devem ser corrigidos, essencialmente relacionados com a maior ou menor disponibilidade de recursos de vária ordem por parte dos estudantes e suas famílias, parece-me que o caminho trilhado nestes 50 anos é globalmente positivo. O ensino superior é hoje menos elitizado do que no passado e, apesar de tudo, continua a ser o principal mecanismo de mobilidade social ascendente ou, como diria Bento de Jesus Caraça, de formação da cultura integral do indivíduo.

No campo da ciência, o sentido da mudança é também positivo. Inúmeros indicadores estatísticos podem ser utilizados para corroborar esta perspectiva: produção científica, participação e circulação nas redes de investigação, liderança nalgumas áreas fundamentais, capacidade para atração de financiamento competitivo de âmbito internacional, etc.

Contudo, tanto num caso como noutro, parece-me razoável admitir que muitos dos sonhos, desejos, esperanças e expectativas e ambições dos protagonistas de Abril e do povo português estão ainda por cumprir. É certo que houve avanços mas não estamos onde devíamos e podíamos estar. E é por isso que temos de continuar a lutar para alterar o atual estado de coisas.

2. E quais os principais desafios que enfrentam hoje o ensino superior e a ciência em Portugal?

A resposta a esta questão é, naturalmente, alinhada com as principais linhas de intervenção do SPGL e da FENPROF, organizações que integro e para as quais tento contribuir: combater a precariedade, valorização das carreiras e democratização das instituições. Por constituírem áreas de intervenção que se interligam e sobrepõem, quaisquer esforços de construção de soluções para os problemas requer uma visão de conjunto e respostas integradas e integradoras.

A precariedade é, porventura, o maior flagelo que hoje afecta o ensino superior (o recurso crescente a docentes convidados para satisfazer necessidades permanentes, por exemplo, está aí para o demonstrar,

assumindo proporções particularmente gritantes no ensino superior politécnico) e a ciência (a produção científica crescente do sistema científico e tecnológico nacional assenta num exército de reserva de investigadores precarizados que funciona, para recorrer à infame expressão do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, num regime de elevada rotatividade).

Todas as soluções apresentadas até agora, do DL57 ao PREVPAP, passando pelo FCT Tenure ou por outras medidas de estímulo ao emprego científico, revelaram-se insuficientes para contrariar a tendência de precarização crescente das relações laborais no ensino superior e na ciência. A este respeito, aliás, a proliferação de Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos (IPSFL) possibilitada pelo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), é particularmente nefasta. As IPSFL não passam de offshores de precariedade a que recorrem as instituições de ensino superior para, furtando-se às suas responsabilidades no plano laboral, contratar investigadores com menos direitos.

É preciso uma aposta firme e consequente na ciência e no ensino superior, aumentar os níveis de investimento e de contratação para as carreiras. Sucessivos governos remeteram sempre o ensino superior e a ciência para longe das suas prioridades. E isso é uma receita para o desastre, para um futuro que continuará assente em baixos salários e numa

economia pouco produtiva que alavanca a tão conhecida “fuga de cérebros” que esvazia o país de um horizonte de futuro decente e próspero.

Relativamente à valorização das carreiras, seria bom começar por discutir o que se entende por carreira. Se entendermos que esta se encontra diretamente relacionada com a valorização da experiência, da maturidade e da sabedoria de cada profissional, que naturalmente se vão aperfeiçoando no decurso do exercício de uma dada atividade, então, o que existe no ensino superior e na ciência não é uma carreira. É um conjunto de barreiras e obstáculos de base alegadamente assente no mérito – é para isso que serve a avaliação individual de desempenho – que são utilizadas para fazer a gestão das instituições e das oportunidades em função de uma pluralidade de fatores.

Até 2005, ano em que foi suspenso o modelo existente, a cada três anos de avaliação positiva os docentes progrediam salarialmente. A partir da revisão dos Estatutos das Carreiras Docentes Universitária (ECDU) e das Carreiras do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico (ECPDESP), em 2009, passaram a ser necessários seis anos consecutivos de avaliação excelente para progredir e isto é bastante revelador das dificuldades existentes e, última instância, da “aniquilação” da noção de carreira como a descrevi antes. Acresce a esta circunstância o facto de, nos últimos 20 anos, com base nos cálculos regularmente apresentados

pelo economista Eugénio Rosa, se ter verificado uma degradação do poder de compra de docentes e investigadores na ordem dos 15-30%.

No campo particular da ciência, a situação não é melhor. Apesar de existir a possibilidade de contratar para a carreira de investigação científica, a generalidade das instituições de ensino superior opta por contratar para a carreira docente. Em termos estratégicos, esta escolha assenta numa priorização do ensino, mas também no conforto de se saber que o tal “exército de cientistas de reserva a trabalhar num regime de alta rotatividade”, estará sempre disponível e, por isso, não será necessário apostar na contratação para a carreira científica.

A resposta a este problema passará pelo reforço do financiamento para a contratação no âmbito das carreiras existentes, pelo aumento dos salários tendo em conta a perda de poder de compra e pela revisão das carreiras no sentido da valorização da experiência e do saber acumulados como indicadores de melhoria do desempenho. O dogma da avaliação individual de desempenho funciona aqui como uma armadilha em que caíram os trabalhadores e seria importante repensar de forma radical, isto é, indo à raiz dos seus fundamentos, dos seus valores e princípios subjacentes. Admito que não existam hoje condições sociais, políticas e culturais para grandes avanços neste campo mas talvez seja possível, pelo menos, acelerar as progressões salariais, tal como irá suceder na restante administração pública.

No que diz respeito à democratização das instituições de ensino superior e ciência, verifica-se que desde a entrada em vigor do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), em 2007, a vitalidade democrática, o envolvimento e a participação dos diferentes corpos constituintes da academia no seu conjunto sofreu um retrocesso.

A eleição da figura máxima do governo das universidades, por exemplo, o/a reitor/a, é feita através do Conselho Geral, órgão com representatividade muito diminuta (entre duas a três dezenas de membros) e que, nas mais das vezes, não passa de uma caixa de ressonância das orientações emanadas pelo/a reitor/a. A própria ideia de cooptar membros externos, personalidades de fora da academia com reconhecido mérito, para ajudar a fortalecer as relações das instituições com a sociedade foi esvaziada de qualquer sentido. A maior parte dos cooptados ou são académicos provenientes de outras instituições ou personalidades provenientes do mundo empresarial, traduzindo uma visão provinciana e um enviesamento neoliberal. No fundo, tanto enquanto prática social material como enquanto discurso, assistimos à imbricação sócio-institucional da nova gestão pública.

Para além disso, assistiu-se a um reforço muito acentuado da concentração de poder em órgãos de carácter unipessoal que, naturalmente, potenciam a ocorrência de situações de abuso de poder, assédio laboral e sexual, autoritarismo, em suma,

de delinquência e mandarinato académicos. A revisão do RJIES, a recuperação de uma lógica de maior colegialidade, aumentando os espaços de participação democrática de todos os membros da academia (e importa aqui salientar o quão prejudicados foram os estudantes e funcionários) é condição sine qua non para melhorar o ar que se respira nas instituições, criar ambientes laborais menos tóxicos e ultra-competitivos, e melhorar a saúde física e mental de todos.

É preciso também desacelerar e deixar de marchar ao ritmo insano que é imposto pelo voraz capitalismo académico em que toda a gente tenta publicar sem perecer. E isso será muito difícil de fazer sem que a democracia participativa passe a fazer parte da vida quotidiana das instituições de ensino superior e ciência.

3. Os níveis de financiamento do sistema científico nacional continuam a ser muito inferiores ao de outros países de igual dimensão na comunidade europeia. Tendo sido há muito reconhecidas as vantagens do investimento em ciência para o desenvolvimento nacional, o que é que tem impedido o reforço desse investimento em Portugal?

No essencial, creio que são escolhas políticas de sucessivos governos liderados pelo PS (com D ou sem D). Não há falta de dinheiro como é evidente, é uma questão de definição de prioridades. O desinvestimento é uma escolha, não uma

inevitabilidade e, no que toca ao ensino superior e à ciência, o “extremo centro” tem sido coerente: são áreas marginais da governação. Lembro-me bem do consulado de Manuel Heitor que parecia ter uma voz muito pouco audível quando sentado à mesa do Conselho de Ministros. Não raras vezes, sugeria à FENPROF e aos seus sindicatos que viessem para a rua e se manifestassem para que ele pudesse ter mais força para fazer valer as suas propostas – todo um tratado de impotência governativa.

Parece que existe em Portugal uma convicção política, alimentada pelo bloco central dos negócios, de que estamos destinados a ser um país assente numa economia pouco qualificada, sectores com pouca incorporação de capital e tecnologicamente rudimentares (com excepção de alguns nichos que ficam sempre bem na lapela quando há beberetes e se tiram fotografias), e que o nosso futuro se baseia no turismo, no imobiliário e outros sectores que contribuem pouco para o desenvolvimento.

Num sentido lato, aquilo que nos resgata das trevas e do obscurantismo da ignorância é justamente a existência de uma cultura científica dinâmica, vibrante e acessível a todos. Sempre que Portugal abraçou a ciência e a cultura, conseguiu dar saltos muito relevantes no seu desenvolvimento. Creio ser possível reconhecê-lo sem que me seja apontado qualquer saudosismo luso-tropicalista. Por outro lado, não há futuro onde impera a ignorância, o desconhecimento e a falta de cultura. Preocupa-me

muito assistir ao aparecimento de um clima social que é profundamente anti-intelectual, indisponível para levar a cabo o exercício lento, exigente, meticuloso e demorado do pensar, permanecendo refém da desinformação e da mentira. Por isso, não há desculpa para manter os níveis de investimento em ciência tão baixos como os actuais.

4. Segundo dados da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) e do Observatório do Emprego Científico e Docente (OECD), mais de 90% de todos os contratos para funções de investigação estabelecidos após 2017 são contratos precários. Há razões para estar optimista em relação ao futuro da investigação científica no nosso país?

Já não sei quem escreveu ou disse que o pessimismo é um privilégio a que não nos podemos dar ao luxo. Quem acredita, com algum voluntarismo, que é possível dar a volta a isto, tem de continuar a lutar pela melhoria das condições laborais dos trabalhadores científicos. Isto sim é uma inevitabilidade. E isso implica também valorizar e saborear as pequenas conquistas que sempre vão sendo alcançadas como resultado da luta sindical e social em prol da ciência (ex: a substituição de bolsas por contratos no contexto do DL57, a inclusão de investigadores no PREVPAP, a criação do FCT-Tenure, etc.). Por isso, e porque vivemos num mundo que é agressivamente regressivo no plano dos direitos laborais, não podemos abandonar um certo optimismo da vontade militante.

Ânimo, alegria e entusiasmo, socialmente construídos no contexto da camaradagem e da ação coletiva, são essenciais para gerar aquela disposição para a luta que é hoje tão necessária. O capital torna-nos tristes, isolados, neuróticos e deprimidos; juntemos a outros a nossa voz e não lhe façamos a vontade! Afinal, como diz a canção: “nada na vida se alcança sem dar sentido e amor à luta”.

5. O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), vigente desde 2007, tem sido alvo de várias críticas. De que forma deve ser alterado?

Embora já tenha parcialmente respondido acima (ver questão 2), sobretudo colocando em evidência a necessidade de intervir no governo das instituições com vista ao fortalecimento da participação, da vitalidade democrática e do direito a ter voz, gostaria de sublinhar também a importância de outras duas áreas.

Por um lado, o RJIES preserva um sistema binário constituído pelos ensinos superiores universitário e politécnico, algo que, tendo em conta a evolução global deste último, parece cada vez mais um anacronismo estigmatizante e não uma forma de organização que corresponda à situação existente. Desde há muito que a FENPROF tem defendido uma reforma do sistema de ensino superior com vista à sua transformação num sistema unitário diversificado. Afinal de contas, existe já produção científica de bom nível nos politécnicos e estes não

se limitam às formações técnicas e vocacionais avançadas. Na verdade, já é possível hoje atribuir o grau de doutoramento nos politécnicos e, de forma um tanto ou quanto provinciana, a sua designação em inglês já é *polytechnic university* – chique a valer!

Por outro lado, foi com o RJIES que as fundações públicas de direito privado ganharam balanço em Portugal. Alegando vantagens relacionadas com a gestão do património e dos recursos humanos, muitas instituições de ensino superior transformaram-se em fundações. A verdade é que estão por demonstrar todas as vantagens desta opção estratégica. Mais do que isso, a questão que se impõe é a seguinte: se se reconhece uma certa rigidez ou inflexibilidade na legislação que suporta e enquadra a gestão pública, porque é que esta não é cirurgicamente corrigida nos aspectos considerados problemáticos, em vez de se aproveitar as suas alegadas limitações como pretexto para adoptar ao regime fundacional?

Para os mais distraídos que ainda estão convencidos de que a gestão privada é superior à pública, veja-se o que acontece nas instituições de ensino superior particulares e cooperativas onde impera uma verdadeira lei da selva no campo dos direitos laborais – o maravilhoso mundo da desregulação em todo o seu esplendor!

Para além disso, também se instituiu nas fundações um conselho de curadores que, sendo nomeado pelo governo sob proposta da instituição, tem poder para aprovar estatutos, homologar decisões dos Conselhos Gerais, entre outras ações que não passam de uma excessiva ingerência na vida democrática das instituições. Da vida democrática que lhes resta, pelo menos.

6. Que avaliação faz do Orçamento do Estado proposto para 2025 no que toca à ciência e ao ensino superior?

Em termos globais, é um Orçamento do Estado às direitas. Parece que estamos de volta aos anos de chumbo do passismo e da troika e que existe vontade de agora terminar um trabalho de ataque aos direitos dos trabalhadores e de desmantelamento do Estado Social que ficou por concluir. Não é um orçamento favorável a quem vive do seu trabalho.

No campo mais restrito da ciência e do ensino superior, o aspecto que mais me surpreendeu foi a redução expressiva do financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Mesmo admitindo que houve alterações nas formulas de cálculo, como reconheceu o Ministro (que, tendo em conta a trapalhada com o número de estudantes sem aulas no ensino básico e secundário, parece ter algumas dificuldades na aritmética), a diminuição existe e é muito significativa.

Desta diminuição retiro duas conclusões fundamentais: por um lado, em termos objectivos, o governo segue o caminho do desinvestimento na ciência e os tais 3% do PIB em I&D continuam a não passar de uma miragem; por outro, o discurso do Ministro é contraditório com as opções inscritas no orçamento, dado que em julho tinha dito que tudo iria fazer para que a FCT não tivesse falta de meios. Afinal, vai-se a ver, e faz ao contrário. Mas também já só é enganado quem se deixa enganar. A dada altura até nos podemos questionar: somos vítimas ou cúmplices?

*Democracia e Governo das
Instituições: dar a volta ao RJIES*

julho de 2023

Nota introdutória

No início do corrente ano, o Governo da República criou, através do despacho 764/2023 de 16 de janeiro de 2023, uma Comissão Independente de Avaliação do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES). Essa Comissão entendeu, numa primeira fase do desenvolvimento da tarefa para a qual foi incumbida, auscultar quem, no seio da comunidade académica, tenha refletido sobre o impacto do RJIES no sistema de ensino superior e ciência nacional.

A Universidade Comum decidiu aproveitar a oportunidade para participar neste processo de revisão do RJIES, enviando o seguinte contributo por escrito à Comissão Independente. Desde 2007, com a aprovação da Lei 62/2007 “Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior”, que o universo académico em Portugal sofreu alterações significativas no seu modo de funcionamento, financiamento e relação com os vários poderes com os quais se relaciona.

Apesar da lei em causa indicar que, ao fim de cinco anos, a sua aplicação deveria ser alvo de uma reflexão e revisão, a verdade é que desde 2007 isso não aconteceu. Registámos apenas algumas alterações de pormenor, sempre a cabo do Governo e após alguma negociação com o CRUP ou com o CCISP. Todas as iniciativas legislativas que visavam alterar o RJIES encontraram ora maiorias absolutas, ora maiorias de circunstância que as impediram. Apesar disso, a Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República, no atual e em mandatos

anteriores, tem vindo a acompanhar um conjunto de matérias relacionadas com a aplicação do RJIES. Na atual Legislatura, foi inclusive constituído um grupo de trabalho para esse efeito.

Na visão da Universidade Comum, é impossível refletir sobre o impacto do RJIES sem assumir uma visão integrada sobre o sistema de ensino superior e ciência português e o caminho traçado desde o início da década de 90 do século passado até hoje. A sua aprovação em 2007, utilizando as palavras da Comissão Independente, “apostou numa forma de governo baseada em modelos de gestão privada”, ancorada em “princípios da Nova Gestão Pública”. A aposta na liberalização deste serviço público já havia conhecido outros momentos basilares anteriores a 2007.

Num primeiro momento, com a política de propinas no início da década de 90, e que significou a introdução de uma nova lógica de financiamento do sistema, introduziu-se a filosofia do “utilizador-pagador”, ultrapassando um princípio constitucional da progressividade fiscal enquanto matriz do financiamento dos serviços públicos garantidos pelo Estado. Num segundo momento, já no novo milénio, com a aprovação da Lei 37/2003 que estabeleceu as bases do financiamento do ensino superior, cimentou-se um novo modelo tripartido. Desde então, o esforço financeiro ficaria repartido entre o Estado Central, os próprios estudantes e respetivas famílias, e as Instituições de Ensino Superior, agora responsabilizadas a procurar fontes de financiamento próprias.

Na verdade, o RJIES veio materializar um novo funcionamento de acordo com os parâmetros anteriormente delineados nos campos do financiamento e da gestão da massa crítica académica. Faz parte de um processo mais abrangente de aproximação do Ensino Superior das lógicas de gestão empresariais, desde logo com uma maior concentração de poder na figura do reitor e o fim da sua eleição em colégio universal, a par da possibilidade da passagem das IES a fundações privadas, tal como outros instrumentos em direção a um quadro legal/institucional que combina um modelo de autonomia com a tendencial privatização do sistema.

A reflexão sobre o tipo de autonomia que queremos conferir às IES é o centro deste debate, no nosso entender. Não é possível compaginar um regime de autonomia onde a democracia interna fica à porta e as IES ficam cada vez mais pressionadas a encontrar fundos próprios, numa relação pouco saudável e carente de transparência entre a comunidade académica e o tecido empresarial. É imprescindível questionar se o atual modelo de autonomia confere uma real liberdade e, principalmente, independência científica.

Na revisão do RJIES que se avizinha, é elementar garantir um conjunto de princípios: o reforço da função pública do sistema de Ensino Superior e Ciência português; um quadro legal e institucional de autonomia reforçada para estas instituições num

modelo 100% público e com conseqüente prestação de contas; e a construção de uma nova arquitetura institucional que reforce a democracia nos vários órgãos das IES e crie mecanismos de participação alargados. Os próximos parágrafos têm como objetivo apresentar algumas sugestões de alteração ao diploma em vigor.

1. Financiamento, Carreiras e Governo das Instituições: uma visão global para o debate

Apesar do RJIES não acomodar os quadros legais das carreiras de docência e de investigação, nem o modelo de financiamento do sistema, remetendo estes e outros temas conexos para legislação especial (cfr. n.º 5 do Art.º 9.º), a verdade é que comporta indiretamente um conjunto de artigos sobre essas matérias. Entendemos que esta revisão pode ser a oportunidade para reabrir também o debate sobre esses diplomas, sob pena de coarctar, invariavelmente, a discussão sobre a autonomia das instituições e, em última análise, sobre que modelo de sistema se pretende erigir com a presente revisão.

2. Acerca do Sistema Binário Universidades/Universidades Politécnicas

O debate sobre a binariedade do sistema de Ensino Superior conheceu novos contornos com a decisão de permitir ao subsistema politécnico ministrar ciclos de estudos conducentes à obtenção do grau de doutor. A verdade é que essa possibilidade legal não foi ainda acautelada no atual RJIES, não apenas no

que concerne à atualização dos requisitos de criação e funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior em apreço, mas, também, à adequação da missão das instituições daquele subsistema a este novo enquadramento - pense-se, a este respeito, na compatibilização de uma formação vocacional orientada profissionalmente (cfr. n.º 1 do Art.º 3.º, in fine) ou da estrita difusão de saber de natureza profissional (cfr. n.º 1 do Art.º 7.º) com o paradigma resultante da entrada em vigor da Lei n.º 16/2023, de 10 de abril . Nesse sentido, propomos que isso aconteça nesta revisão, em concreto nos Artigos 3.º, 6.º e 7.º - tendo presente a alteração promovida. O que fica dito tem, igualmente, respaldo a respeito da concessão de títulos como o de especialista, contemplado no Artigo 48.º do RJIES.

Ainda neste âmbito, chamamos a atenção para a necessidade de uma clarificação no Art.º 31.º, que se debruça sobre o Ordenamento Nacional da Rede do Ensino Superior Público, desde logo, tendo em vista uma melhor compreensão do horizonte de articulação entre as várias IES, que deve assentar numa base de cooperação e não competição entre si.

3. Um problema democrático por resolver

A opção de aplicar um modelo de gestão privada às IES tornou-as mais verticais na decisão, concentrou poderes na figura do Reitor e diminuiu a participação da comunidade académica na vida coletiva da sua instituição. Para mudar este paradigma, propomos:

1. No Art. 81.º, garantir a obrigatoriedade de participação de não docentes e não investigadores no Conselho Geral, restituindo paridade entre estudantes, investigadores e docentes, criando o dever de participação de funcionários não docentes e, por fim, excluindo membros e entidades externas da atual composição (artigo 81.º). A sua constituição pode realizar-se num intervalo de um mínimo de 15 membros e um máximo de 35 membros;
2. Nos Art. 77.º a 79.º, garantir a obrigatoriedade de constituição de um Senado, assumindo uma função basilar equiparável a um conselho de diretores e servindo como órgão consultivo com vocações distintas do conselho geral;
3. Replicação das exigências de representatividade nos Órgãos de Governo ao nível das Unidades Orgânicas e clarificação das respectivas competências;
4. Sobre os atuais poderes conferidos ao Reitor, propomos um novo quadro legal com repartição desses mesmos poderes, nomeadamente nos Artigos 85.º e 92.º (embora com várias referências noutras disposições do articulado). Em particular o art. 92.º, entendemos que a atual formulação relativa à regra da competência residual centraliza e personaliza a gestão académica, que desejamos mais coletiva e repartida;

5. Criação de um Conselho Consultivo com entidades e figuras externas à comunidade académica, nomeadamente ex-dirigentes académicos, representantes do poder local, sindicatos, associações académicas, órgãos intermédios do Estado como as CCDR, representantes do tecido económico, social e cultural, organizações sem fins lucrativos e outras consideradas relevantes para a instituição devido à sua relevância regional. A sua constituição é realizada através de convite por parte do Conselho Geral e deve ter em conta o entendimento de que a participação da sociedade civil da região da instituição em causa é relevante.

6. Eleição do Reitor/Equipa Reitoral através de uma Assembleia da Universidade, na qual se determina o poder de voto de cada segmento da comunidade académica. Essa Assembleia tem o poder de eleger e demitir o Reitor/Equipa Reitoral, não se extinguindo durante o mandato vigente.

4. Uma Autonomia Reforçada de Direito Público

É necessário equacionar uma nova figura jurídica para as IES que possa garantir autonomia e flexibilidade num enquadramento diferente daquele que está plasmado no RJIES e promovido aquando da sua passagem para o regime fundacional. Nesse sentido, urge visitar, de forma participada, a questão da natureza jurídica das Instituições de

Ensino Superior, presentemente concatenada, no essencial, no Artigo 9.º do RJIES.

Reafirmando a natureza pública e de direito público que deve presidir à governação das instituições de ensino superior e rejeitando liminarmente quaisquer afloramentos que nos aproximem de configurações semelhantes às previstas a respeito do regime fundacional - que entendemos ser urgente revogar, estabelecendo uma disciplina jurídica capaz de responder aos desafios da transição do regime fundacional para outra(s) figura(s) jurídica(s) a contemplar no RJIES - importa discernir um novo enquadramento jurídico-institucional das IES, capaz de concorrer para uma autonomia reforçada consentânea com as notas de autogoverno que as caracterizam, historicamente, desde a sua génese.

Assim, propomos uma reflexão a respeito de outros modelos de autonomia no perímetro da Administração do Estado, designadamente no plano da administração autónoma, procurando antever as eventuais vantagens para o sistema na sua adoção. Em suma, pretende-se um avanço significativo, com soluções novas para os novos -mas também os velhos - problemas da governação das IES.

Seguidamente, impõe-se, na nossa visão, a discussão a respeito da articulação entre Instituições do Ensino Superior e atores do direito privado. Desde logo, no artigo 15.º do RJIES, estabelecendo como requisito a identidade ou conexão material entre o escopo dos atores de direito privado que pretendam,

em conjunto com as instituições de ensino superior público, participar na criação de entidades de direito privado, e a missão daquelas instituições e do ensino superior português, comprovadamente de natureza pública e de interesse público. Importa, igualmente, limitar o recurso à constituição de APSFLs para investigação e desenvolvimento, devendo antes estes entes estarem integrados como unidades de investigação - sancionadas exclusivamente pelo direito público -, sob pena de colocar em crise, a prazo e atenta a brutal realidade da precariedade científica em Portugal, as exigências de estabilidade do corpo docente e de investigação plasmadas no Artigo 50.º do RJIES.

No que concerne à faculdade de estabelecimento de consórcios (Artigo 17.º), julgamos importante limitar o conteúdo do articulado em duas nuances: primeiramente, estabelecendo que a faculdade prevista apenas seja mobilizável entre entes públicos; e, consecutivamente, que os recursos humanos a afetar no contexto dos consórcios se encontrem vinculados às entidades contraentes, retirando a menção a recursos humanos da primeira parte do texto.

A Universidade Comum,

31 de julho de 2023

Ficha técnica

Edição: Equipa de Redação da Universidade Comum

Design: Rafael Medeiros



JUNTA-TE A NÓS



CONTACTOS

UNIVERSIDADECOMUM@GMAIL.COM

 [UNIVERSIDADECOMUM](#)

 [UNIVCOMUM](#)

 [UNIVERSIDADECOMUM](#)