

O subfinanciamento crónico do ensino superior público em Portugal:

UM VELHO PROBLEMA, SEM SOLUÇÃO À VISTA

The idea of the withdrawal of the state from the direct funding of universities is deeply ideological.

— Thompson e Bekhradnia (2010), parágrafo 52

O artigo que ocupa a página inicial do primeiro número do boletim informativo *SNESUP Informação*, publicado há 30 anos (Bandeira, 1990), inicia com um parágrafo que parece ser quase premonitório do que viria a ser a realidade vivida nas Instituições de Ensino Superior portuguesas três décadas depois: “O ano lectivo (...) termina como começou: em ambiente de crise e de incerteza quanto ao futuro, um quadro de salve-se quem puder e de fuga às responsabilidades por parte do Ministério (...). O ensino superior vai no mau caminho, só quem governa é que não se dá conta disso.”

No final do mesmo ano, num texto que se estendeu pelas primeiras páginas do terceiro número do referido boletim informativo (SNESup, 1990b), tal situação de crise e de subfinanciamento, já então vivida, voltou a ser enfatizada: “O Ensino Superior Público tem vindo a sofrer restrições orçamentais paralisantes, com o argumento de que é muito caro.”

Seis meses antes, no número 0 do jornal *Em Questão*, aquela que foi a primeira tentativa do SNESup de ter uma publicação periódica de maior fôlego e envergadura, a

preocupação de que a tutela pudesse estar tentada a “utilizar a lei da autonomia para se livrar de algumas responsabilidades”, nomeadamente as de cariz financeiro e orçamental, estava igualmente patente numa das perguntas formuladas ao Prof. Diamantino Durão (Durão, 1990), à época presidente do Conselho Directivo do Instituto Superior Técnico, na entrevista publicada naquela edição experimental.

Apenas pouco mais de um ano depois, viria a ser ele o ministro responsável pela tutela do Ensino Superior, posição onde permaneceu menos de seis meses, tendo caído na sequência dos fortes protestos contra o aumento das propinas — cujo valor se mantinha inalterado desde o início da década de 1940 — que marcaram a fase inicial do governo de centro-direita liderado por Cavaco Silva, e que serviram para colocar à vista de todos a primeira clara tentativa de desresponsabilização da tutela e do Governo, possivelmente inspirada nas políticas agressivas para o Ensino Superior dos governos conservadores de Margaret Thatcher e de Ronald Reagan na década anterior (Watts, 2017), no sentido de transferir às famílias e aos estudantes, através do pagamento de propinas mais




LUIZ GUERREIRO LOPES*

FACULDADE DE
CIÊNCIAS EXACTAS
E DA ENGENHARIA
UNIVERSIDADE
DA MADEIRA



*O autor do texto não escreve segundo o novo Acordo Ortográfico



Nº1
ANO 1
JULHO 1990

INFORMAÇÃO

MUDAR O ESTADO DAS COISAS

O ano lectivo de 1989/90 termina como começou: em ambiente de crise e de incerteza quanto ao futuro, num quadro de salve-se quem puder e de fuga às responsabilidades por parte do Ministério da Educação.

O ensino superior vai por mau caminho, só quem governa é que não se dá conta disso.

De que nos servem as reformas de papel, se as universidades são abandonadas sem recursos e armadilhadas pelas teias do Estado?

De que nos servem os milhões apregoados pelo Sr. Ministro da Educação e pelo Governo, se deles beneficiam sobretudo lobbies dominados pela lógica gananciosa do máximo rendimento a curto prazo, em detrimento daqueles que ambicionam fazer das escolas lugares de enraizamento cultural e de criatividade?

De que nos serve um Ministério que, sendo teoricamente responsável pelo ensino superior, na prática rejeita assumir responsabilidades no tocante às remunerações dos docentes e investigadores, às suas condições de trabalho, à sua formação, em síntese, à sua valorização enquanto agentes essenciais, decisivos e insubstituíveis do sistema de ensino?

Neste clima de estagnação e incerteza, colocam-se-nos inquietantes interrogações. Mau seria se, no próximo futuro, cada um de nós comodamente ficasse à espera que outros lutassem para mudar o estado das coisas.

Mário Leston Bandeira

Destaque

GREVE VITORIOSA NA UNIVERSIDADE DOS AÇORES ----- p.2

DOCENTES DA FACULDADE DE LETRAS DE LISBOA EXIGEM CONDIÇÕES CIENTÍFICAS DIGNAS ----- P.3

IMPASSE NA REUNIÃO DA Direcção DO SENSUP COM O SECRETÁRIO DE ESTADO DO ENSINO SUPERIOR ----- p.4/5

APROVADA LEI DO ESTATUTO E DA AUTONOMIA DO POLITÉCNICO ---- P.12

BOLETIM De INFORMACAO Aos ASSOCIADOS
SINDICATO NACIONAL De ENSINO SUPERIOR

elevadas, uma maior responsabilidade no financiamento do Ensino Superior público.

Não seria pois de estranhar e até era expectável que um governo de direita considerasse que, em relação ao Ensino Superior, o Estado não era a solução mas sim parte do problema (como também o fizeram Reagan e Thatcher), e tentasse buscar fontes

alternativas de recursos, forçando a partilha de custos entre o Estado e as famílias no seu financiamento, com base na premissa de que, para a massificação do Ensino Superior ser sustentável, seria necessário suplementar o financiamento público, numa escala significativa, com financiamento privado (Barr e Crawford, 1998). O mesmo já não se pode dizer em relação aos governos



socialistas que a ele se seguiram, igualmente tentados, com maior ou menor ênfase, a continuar a trilhar um caminho de gradativa desresponsabilização relativamente ao financiamento das Instituições Públicas de Ensino Superior.

Avançando no tempo até ao final de 2001, ano em que o governo socialista liderado por António Guterres anunciou cortes orçamentais às instituições de ensino superior portuguesas cerca de três vezes superiores aos aplicados aos demais organismos da Administração Pública, justamente quando o número de estudantes no Ensino Superior atingiu o seu máximo em quarenta anos, não superado até ao final da década (Cabrito, 2011), o primeiro número da revista Ensino Superior, mais uma vez, debruçou-se sobre a questão do fi-

Se o Estado não é capaz de cumprir as suas próprias leis e compromissos daí decorrentes para com as instituições de ensino superior, passe então a vincular-se por contratos de financiamento plurianuais. É inadmissível que o trabalho académico continue condicionado por propostas e contrapropostas orçamentais anuais, cativações e congelamentos, num processo sem qualquer racionalidade, mais parecido com um negócio de feira (SNESup, 2001).

Ou seja, já vem de longe a desresponsabilização da tutela e dos sucessivos governos relativamente ao Ensino Superior e, o que é ainda mais preocupante, não se vê solução à vista nem parece haver grande vontade de encontrá-la.

“As Instituições de Ensino Superior portuguesas andam há mais de três décadas a praticar o “desenrascanço” (propício à falta de solidariedade entre pares e ao salve-se quem puder),...”

nanciamento e do risco do reforço da autonomia das instituições universitárias ser assumido pela tutela como uma forma de afastamento de algumas das suas responsabilidades, nomeadamente daquelas relacionadas com o financiamento das instituições.

Das seis matérias publicadas naquela edição sobre a questão do financiamento do Ensino Superior em Portugal, convém aqui destacar dois parágrafos de um breve mas incisivo texto assinado pela Direcção do SNESup:

As instituições de ensino superior têm direito a ser financiadas pelo Orçamento do Estado segundo critérios bem definidos e minimamente estáveis. O Estado vem incumprindo sistematicamente as fórmulas de financiamento predefinidas, com prejuízos para a qualidade de ensino e para a continuidade da investigação.

As Instituições de Ensino Superior portuguesas andam há mais de três décadas a praticar o “desenrascanço” (propício à falta de solidariedade entre pares e ao salve-se quem puder), sujeitas que têm estado a um regime de cortes, reduções, cativações, congelamentos, entraves e incertezas, quando deveriam ter assegurado, por parte da tutela e do Governo, maior estabilidade, segurança, confiança, apoio, suporte financeiro e condições para o seu pleno desenvolvimento em termos humanos e materiais e para a sua consequente afirmação, fundamentais para a consecução da sua nobre e essencial missão.

À obsessiva pretensão da tutela e do Governo de suprir com o valor das propinas e receitas próprias os cortes orçamentais entretanto promovidos no Ensino Superior, juntam-se os congelamentos e cortes salariais verificados nas últimas duas décadas,

o que tem comprometido o cumprimento da missão institucional de ensino, formação de pessoal altamente qualificado e criação e difusão de conhecimento, essencial para a elevação do nível educativo, científico e cultural dos portugueses, contribuindo, desta forma, para acentuar e eternizar o atraso científico, tecnológico e estrutural do país.

O crónico subfinanciamento do Ensino Superior e do sistema científico, tecnológico e de inovação nacional tem como consequência directa a gradativa perda de prestígio e a degradação salarial dos professores do ensino superior e investigadores, problema este que também vem de longe, como se depreende do texto da proposta de grelha salarial para a carreira docente universitária apresentada pelo SNESup há 30 anos (SNESup, 1990a), elaborada com a pretensão de recolocar os docentes do ensino universitário numa posição de topo em termos de vencimentos auferidos, na qual já era destacada a urgente

necessidade de uma “revalorização da carreira universitária relativamente às outras carreiras tuteladas pelo Estado”. A valorização da carreira e a questão salarial são indissociáveis da questão do financiamento, uma vez que a maior parte das receitas das Instituições de Ensino Superior públicas (ainda) advém das transferências do Orçamento de Estado, sendo a maior fatia da despesa decorrente dos compromissos salariais.

Um artigo de responsabilidade do Prof. Luís Moniz Pereira, publicado em 1998 no boletim SNESup Informação, dava conta de que, naquele ano, cerca de 3/4 do orçamento corrente das universidades públicas portuguesas foi destinado ao pagamento do salário dos seus docentes (Pereira, 1998), sendo esta uma situação que perdura até aos dias de hoje. No mesmo ano, na maioria das (então) denominadas universidades regionais, a categoria predominante era a dos assistentes e assistentes estagiários, correspondendo a cerca ▶



“O crónico subfinanciamento do Ensino Superior e do sistema científico, tecnológico e de inovação nacional tem como consequência directa a gradativa perda de prestígio e a degradação salarial dos professores do ensino superior e investigadores, problema este que também vem de longe...”

de 60% a 80% nas universidades da Madeira, Açores, Trás-os-Montes e Alto Douro, Évora e Beira Interior (SNESup, 1998).

De entre essas instituições, talvez o exemplo mais evidente e facilmente perceptível de subfinanciamento seja o da Universidade da Madeira, a mais jovem e pequena das universidades públicas portuguesas. De acordo com os dados fornecidos pela Unidade de Recursos Humanos, e contabilizando professores de carreira e professores convidados a tempo integral, a 31 de Dezembro de 1999 a Universidade da Madeira possuía um total de quatro professores na categoria de associado, um deles com agregação, e 31 professores auxiliares, além de três professores catedráticos convidados e um professor coordenador. Desses, apenas três professores associados e seis professores auxiliares possuíam nomeação definitiva (Abreu, 2000). No mesmo ano, a dotação inicial do Orçamento de Estado para a Universidade foi de 2.145.680 contos (10.702.067 €), tendo passado no ano seguinte a 12.447.187 contos, correspondentes a 12.206.517 € (R. Gonçalves, comunicação pessoal, Setembro 18, 2020).

Duas décadas depois, mesmo com o expressivo aumento de pessoal docente qualificado, ou seja, de professores catedráticos e de professores associados/coordenadores e auxiliares/adjuntos com e sem agregação (em oposição ao elevado número de assistentes, assistentes convidados, assistentes estagiários e leitores existente no final da década de 1990), e a admissão de um número significativo de

funcionários não docentes, em particular de técnicos superiores, o que implicou um enorme aumento da massa salarial, a dotação do Orçamento de Estado para a Universidade da Madeira para o ano de 2019, de acordo com dados extraídos do Relatório de Gestão, foi de somente 11.777.905 €, incluindo a dotação inicial de 11.256.429 € (pouco mais de 5% superior à de 20 anos antes) e um reforço de 521.476 €, tendo as transferências do Orçamento de Estado conseguido suportar apenas 79% da despesa com o Pessoal.

Somando-se a essa situação o tratamento diferenciado do Estado às duas universidades insulares, desfavorável à da Madeira, assim como a dificuldade de acesso aos fundos comunitários, que coloca as universidades das ilhas numa situação de enorme desigualdade em relação às universidades públicas continentais, fica ainda mais evidente a clara tendência de desresponsabilização do Estado português para com o financiamento da Universidade. Ou seja, em termos de recursos disponíveis para a consecução da missão da Instituição, houve, nas últimas duas décadas, um claro e inequívoco desinvestimento. Mas esta vergonhosa e inaceitável situação de continuado subfinanciamento não é exclusiva da universidade da “Pérola do Atlântico”, verificando-se igualmente, ainda que em escalas distintas, nos institutos politécnicos e nas demais universidades públicas do país.

Por outro lado, o financiamento das instituições com base no seu desempenho, por muitos defendido por razões ideológicas, não



Universidade da Madeira

é nenhuma panaceia e não pode deixar de ter em conta as enormes diferenças de escala impostas pela geografia e pela demografia, nem as diferenças resultantes das significativas disparidades, em termos de atractividade e produtividade, decorrentes da sua gestão e das enormes diferenças no seu financiamento, que se arrastam do passado até aos dias de hoje e que a tutela e os sucessivos governos, independentemente da sua orientação política, não tiveram vontade nem capacidade para resolver.

Além disso, as mudanças promovidas durante o primeiro mandato do Governo socialista de José Sócrates por iniciativa do Ministro da tutela de então, Prof. Mariano Gago, objectivando a transposição e adaptação, para Portugal, de modelos pensados para países anglo-saxónicos e outros países europeus mais industrializados, igualmente com séculos de história em termos de ensino superior e ciência de elevada qualidade, dificilmente poderiam produzir bons resultados

num país que, embora tendo uma das mais antigas universidades do mundo, deu-se ao luxo de investir um valor entre 665 milhões e mil milhões de euros na construção de estádios de futebol no início da década de 2000, mesmo período em que continuou a subfinanciar as instituições de Ensino Superior e a investir em Ciência e Tecnologia, per capita, cerca de 40 vezes menos do que a França, sem que isto tivesse causado alguma estranheza ou constrangimento aos agentes políticos e económicos, ou indignação e revolta por parte dos professores e investigadores directamente afectados por tal descaso da tutela e pelas prioridades e apostas questionáveis do Governo.

Ainda que os sucessivos governos possam ter encarado o Ensino Superior e a Investigação Científica como factores de desenvolvimento do país, como muitas vezes alegam (o que, à luz das evidências, é custoso acreditar), a verdade é que continuaram a fazer sempre o mesmo, ou seja, a subfinanciar de ▶



ESQUERDA.NET | VISUALHUNT

modo recorrente as instituições de ensino superior e a esperar que isto conduzisse a resultados diferentes e cada vez melhores, o que não é racional nem aceitável. Aliás, a ideia de o Estado financiar adequadamente o Ensino Superior em Portugal deveria, por razões ideológicas, ter um peso e um significado muito fortes para aqueles que — sozinhos ou, mais recentemente, com o suporte de outras forças políticas de esquerda, que se dizem progressistas — têm estado mais tempo no poder nas mais de quatro décadas de governos constitucionais e mais de 70% do tempo nos últimos 25 anos.

Embora a maioria dos representantes das forças políticas que têm dado suporte à governação socialista nas duas últimas legislaturas pareça também querer evitar uma discussão mais profunda da questão do Ensino Superior, nomeadamente quanto ao seu financiamento e à perda de poder aquisitivo e de prestígio dos seus docentes, ao invés de assumir a responsabilidade de transformar o discurso em acções verdadeiramente efectivas, nomeadamente num período em que esses partidos

de esquerda mais teriam força para tal, o certo é que os mesmos ajudaram a aprovar sucessivos Orçamentos de Estado sem nada de concreto fazer para inverter a inaceitável situação de constante subfinanciamento e consequente incerteza no Ensino Superior.

Tal comportamento de cumplicidade e omissão, quando não de demissão, caracterizado por votar favoravelmente ou abster-se para viabilizar medidas logo após tê-las dura e incisivamente criticado, infelizmente não está presente apenas nos círculos de poder ou no seio das classes dominantes, manifestando-se igualmente naquelas que deveriam ser as classes mais esclarecidas, como a dos docentes do Ensino Superior. Para constatar isto, basta ver o comportamento e a participação dos professores nas reuniões e decisões dos órgãos colegiais das universidades.

Em vista de tais comportamentos e formas de encarar os problemas e as adversidades, aos quais se somam interesses escusos e questões de cariz ideológico relacionadas ao papel

do Estado, não se adivinha fácil a tarefa e o desafio de acabar com a desresponsabilização do Estado no financiamento directo das instituições de Ensino Superior, que, infelizmente, parece ter vindo para ficar, ou, pelo menos, para se manter ainda durante muito tempo.

No entanto, não se pode culpar unicamente a tutela e os sucessivos Governos por essa inaceitável situação, uma vez que seria desejável uma maior solidariedade e cooperação entre os presidentes de politécnicos e também entre os reitores de instituições de diferentes dimensões inseridas em contextos regionais distintos, bem como uma melhor articulação de esforços e uma maior união e acção no âmbito do CRUP e do CCISP na defesa intransigente do sistema de Ensino Superior e Ciência do país.

Os Conselhos Gerais, órgãos colegiais máximos de governo e de decisão estratégica implantados nas universidades e nos institutos politécnicos alegadamente para assegurar uma maior abertura ao exterior e garantir a governabilidade das instituições, também poderiam e deveriam ter um papel muito mais activo e independente na definição do desenvolvimento estratégico das respectivas instituições e, ainda que indirectamente, na defesa de um sistema mais racional e ambicioso de financiamento das instituições públicas de ensino superior.

Além disso, embora o SNESup, no cumprimento do difícil papel que lhe cabe, tenha vindo sistematicamente a contestar os sucessivos cortes orçamentais, cativações e congelamentos, assim como o recorrente incumprimento das fórmulas de financiamento ao longo do tempo definidas, tendo sempre exigido soluções de fundo relativamente à questão do financiamento do Ensino Superior e da Ciência, parte da responsabilidade é também dos próprios professores e investigadores, que, enquanto classe, nunca souberam fazer valer a sua força nem fazer sobressair a importância e a relevância do seu trabalho e do contributo dele resultante em termos económicos, sociais, científicos e culturais, o que faz com que uma parte muito

significativa da sociedade portuguesa pareça nunca ter percebido (e outra, por razões ideológicas e falta de visão, insista em não querer enxergar) a real importância do Ensino Superior e da Ciência para o desenvolvimento do país e para potenciar a geração da riqueza necessária para assegurar um Estado social forte e sustentável, necessidade esta que fica ainda mais visível nos momentos de crise, como aquele que se está agora a atravessar em consequência da pandemia de SARS-CoV-2.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, P. (2000). A situação dos quadros das universidades. *SNESup Informação*, 55, 2-9.
- Bandeira, M. L. (1990). Mudar o estado das coisas. *SNESup Informação*, 1, 1.
- Barr, N., & Crawford, I. (1998). The Dearing report and the government's response: a critique. *Political Quarterly*, 69(1), 72-84.
- Cabrito, B. G. (2011). O Ensino superior em Portugal: percursos contraditórios. *Educativa (Goiânia)*, 14(2), 209-227.
- Durão, D. (1990). Clima de confiança entre governo e universidades é necessário ao desenvolvimento da autonomia. *Em Questão*, 0, 6-7 e 11.
- Pereira, L. M. (1998). Reitores maus gestores. *SNESup Informação*, 48, 14-18.
- SNESup (1990a). Proposta de grelha salarial. *SNESup Informação*, 2, 1-3.
- SNESup (1990b). O frio continua. *SNESup Informação*, 3, 1-3.
- SNESup (1998). Alargamento dos quadros das universidades. *SNESup Informação*, 47, 2-11.
- SNESup (2001). Financiamento do ensino superior: cumprir as actuais leis, preparar novas soluções. *Ensino Superior (Lisboa)*, 1, 30.
- Thompson, J., & Bekhradnia, B. (2010). The government's proposals for higher education funding and student finance – an analysis (HEPI Report No. 50). Oxford, UK: Higher Education Policy Institute.
- Watts, R. (2017). Universities under the sign of the market. In *Public Universities, Managerialism and the Value of Higher Education* (pp. 105-146). London: Pelgrave Macmillan.

-