



# CONSEQUÊNCIAS: A EVOLUÇÃO DOS MECANISMOS DE CONTRATAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO PORTUGUÊS PÓS-RJIES

## INTRODUÇÃO

A primeira década deste século trouxe consigo uma reforma institucional do Ensino Superior, aplicada em Portugal através de um conjunto de diplomas, dos quais se destaca o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (Lei n.º 62/2007) e as alterações aos estatutos de carreira docente universitária e do politécnico (Decreto-Lei n.º 205/2009 e Decreto-Lei n.º 207/2009, seguidas da Lei n.º 8/2010 e Lei n.º 7/2010).

Esta reforma foi introduzida sob o pretexto de uma avaliação do sistema de Ensino Superior produzida pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OECD, 2007). Contudo, há elementos que fazem parte das recomendações da OCDE que já tinham sido introduzidos anteriormente, nomeadamente através da Lei n.º 37/2003 (*Lei de base do financiamento do ensino superior*, 2003), a qual aplicou o princípio da partilha de custos ao Ensino Superior português<sup>1</sup>.

Todo este corpo legislativo operou uma mudança no funcionamento das instituições, baseada num conjunto de ideias e princípios, que podemos incluir no marco da chamada Terceira Via.

Passados dez anos sobre estas alterações, é tempo para realizar um primeiro balanço e verificar as consequências sobre o nosso arranjo institucional.

Neste texto iremos concentrar-nos sobre a evolução das carreiras docentes universitária e do ensino superior politécnico, enquadrando-as no que aqui designamos como *car-*

*reiras académicas*, ou seja, carreiras de docência em ciclos de estudos de nível superior, que englobam o ensino, a investigação, a participação na governação das instituições e a intervenção social.

O período em análise incide sobre o momento posterior à introdução destas reformas, compreendendo os anos de 2007<sup>2</sup> a 2018.

Centramo-nos na evolução dos regimes de prestação de serviço e na evolução da composição das categorias dos docentes de carreira (com contrato por tempo indeterminado).

Procuramos assim complementar um outro estudo apresentado nesta revista, relativamente ao retrato dos docentes do ensino superior após a implementação do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) (Gaio Alves e Mauritti, 2019).

Os dados em análise partem das bases de dados disponibilizadas pela Direção Geral de Estatísticas de Educação e Ciência (DGEEC) (*Registo biográfico de docentes*, [s.d.]), construídas a partir de informações de registo veiculadas pelos estabelecimentos de ensino superior.

Em termos de regime de contrato foram contabilizados os docentes que preenchiam a condição de pertencerem a um determinado regime de prestação de serviço e que se encontravam nos subsistemas de ensino superior público universitário e politécnico.

Na análise da evolução das categorias de carreira foram contabilizados os docentes que preenchiam a condição de pertencerem ao subsistema em análise (ensino superior



**GONÇALO  
CARDOSO LEITE  
VELHO**

PRESIDENTE  
DA DIREÇÃO  
DO SNESUP



**1** Curiosamente, incluída na alínea h) referente ao princípio de justiça

**2** Reportamo-nos a 2007, porque a Lei 62/2007 introduziu alterações importantes em matéria da governação, as quais vieram a ser complementadas com as alterações aos estatutos das carreiras académicas de 2009 e 2010.



Fotografia: Helloquence - Unsplash

público universitário ou ensino superior público politécnico) e uma determinada categoria da carreira, não sendo contabilizados os docentes identificados como equiparados, ou como convidados<sup>3</sup>.

Iremos começar por analisar a evolução do regime de prestação de serviços no conjunto dos dois principais subsistemas de ensino superior público. De seguida iremos efetuar a análise da evolução das categorias de carreira, mas separando cada um dos subsistemas.

Por fim, retiramos algumas conclusões sobre o que nos dizem os dados, procurando verificar quais as consequências das reformas legislativas em termos de regimes de trabalho e evolução das categorias carreiras.

## REGIME DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO

Existem quatro regimes de prestação de serviço no ensino superior público. Eles são: tempo integral com dedicação exclusiva, tempo integral, tempo parcial e colaboração.

Por norma instituída nos estatutos de carreira, o regime de prestação de serviço é o de tempo integral com dedicação exclusiva.

No caso dos docentes convidados (docentes contratados a termo certo) contratados a tempo integral foi introduzido um período máximo de 4 anos para a renovação dos contratos em regime de tempo integral (independentemente de terem, ou não, dedicação exclusiva).

A limitação à renovação não abrange os docentes convidados contratados a tempo parcial, pelo que estes podem permanecer indefinidamente em sucessivos contratos a termo.

Na categoria de Assistente só podem ser realizados novos contratos a tempo parcial e até um limite contratual de 60%.

Analisando a evolução do número de docentes contratados nos diversos regimes de contratação, no período entre 2007 e 2019, verificamos um crescimento da contratação a tempo parcial.

O crescimento do número de docentes contratados a tempo parcial torna-se mais significativo a partir de 2015, demonstrando que não se trata apenas de um fenómeno de ajustamento às medidas implementadas no período de emergência financeira.

Aliás, um fenómeno semelhante, de maior crescimento de contratos a tempo parcial, tinha já ocorrido entre 2009 e 2011.

No período entre 2011 e 2013 vemos uma ▶



**3**

Procuramos ainda verificar a situação de casos de aparente inconsistência em que, apesar não estarem identificados como convidados, apresentavam-se como contratações a tempo parcial



tendência para a manutenção do número de convidados.

Em relação aos docentes em dedicação exclusiva, a tendência é a de diminuição, existindo atualmente cerca de menos 1.500 docentes neste regime de contratação.

A contratação em dedicação exclusiva veio a diminuir, sobretudo entre 2010 e 2014, seguindo-se um cenário de alguma estabilização

Este fenómeno de manutenção do número de convidados e diminuição na contratação em dedicação exclusiva demonstra que os efeitos das restrições financeiras no ensino superior contribuíram para um recuo de formas de contratação mais estáveis, perante o aumento relativo de contratações mais precárias.

Relativamente aos docentes contratados a tempo integral, há uma redução continuada no período entre 2008 e 2013. A partir daí temos flutuações, com um pico em 2017.

É conveniente notar que, sobre este regime de contratação, são conhecidas situações em que se procura subverter o limite máximo de

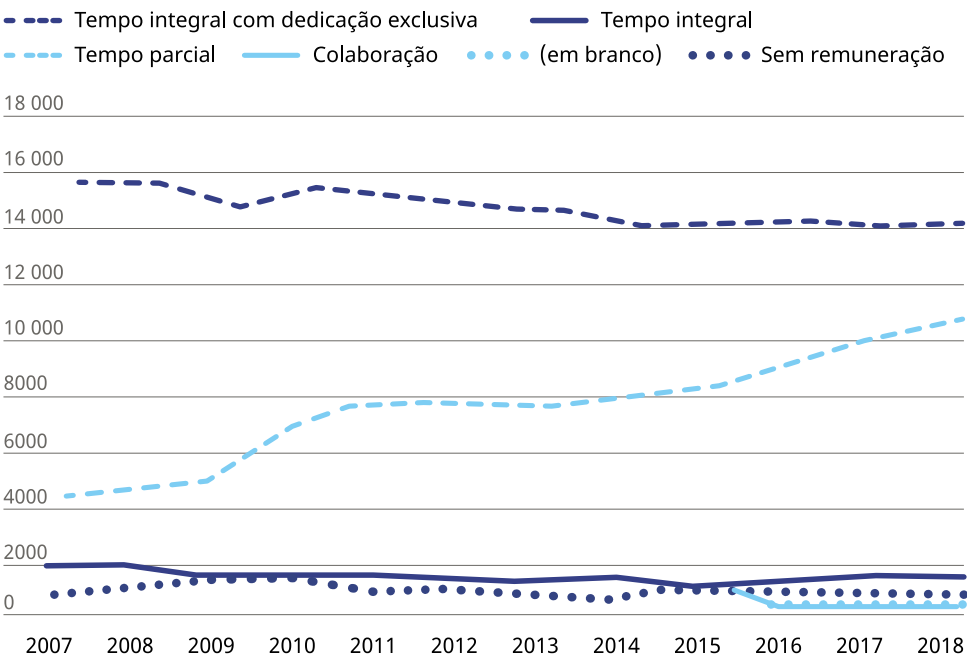
4 anos de renovação a contrato dos docentes a tempo integral, com a renovação dos contratos desses docentes, mas a tempo parcial. Neste quadro importa verificar a possível relação entre a diminuição de docentes contratados a tempo integral entre 2008 e 2013 e a manutenção de docentes contratados a tempo parcial.

Esta questão é relevante quando atendemos a uma rotação de tempo integral para tempo parcial e à sua relação com práticas de “flexibilização” protagonizadas por diversos estabelecimentos de ensino superior durante o período de emergência financeira.

Em termos da evolução dos docentes sem remuneração, estes tiveram o seu pico em 2010 (com 1546 docentes nesta situação), seguida de uma diminuição até 2014, assistindo-se nos últimos anos uma flutuação dos registos.

Cabe aqui indicar que o habitual registo da DGEEC, de docentes sem remuneração como regime de serviço em colaboração, sofreu uma alteração a partir de 2016, com a introdução de uma categoria em branco. Nes-

GRÁFICO 1  
Evolução regime de prestação de serviço docente no Ensino Superior Público



sa categoria em branco estão pessoas em situações de bolsas de pós-doutoramento, bem como as abrangidas pelos programas de contratação de doutorados (Investigador FCT, Emprego científico), que lecionam sem auferir qualquer acréscimo de rendimento.

Estas situações demonstram o problema criado pelo artigo 32-A.º do ECDU, que abriu a porta à docência sem remuneração, desde que enquadrada em protocolos de cooperação. Ora, dado que diversas universidades criaram associações sem fins lucrativos para gerir projetos de investigação e contratar investigadores, concretizou-se um verdadeiro processo de terceirização, sendo que os investigadores contratados desta forma são captados para lecionar sem remuneração ao abrigo dos referidos protocolos.

## CATEGORIAS DE CARREIRA

A partir da reforma dos estatutos de carreira de 2009, as carreiras dos dois subsistemas tornaram-se genericamente paralelas. Ambas possuem três categorias: Auxiliar, Associado e Catedrático, no caso do universitário; e Adjunto, Coordenador e Coordenador Principal, no caso do politécnico.

O acesso a cada categoria obriga a que se possua um conjunto de requisitos em termos de grau, mas também de tempo de serviço.

Acede-se à categoria de Professor Auxiliar com o doutoramento, sendo que esta prova servia historicamente para verificar que o doutorando possuía as características fundamentais para o exercício da profissão (domínio da *lectio* e da *disputatio*).

A Agregação permitia o acesso à categoria de Professor Catedrático, tendo-se instituído a prática de concurso internacional para admissão na mesma.

A categoria de Associado é um estádio intermédio, ao qual se acede também por concurso internacional.

A diferença fundamental entre a carreira universitária e a do politécnico reside nos requisitos de admissão para Professor Adjunto e Professor Coordenador (equivalentes respetivamente a Professor Auxiliar e a Profes-

or Associado), com introdução da figura de “especialista”, que se instituiu a partir de 2009 como hipótese alternativa ao doutoramento.

Note-se que, anteriormente, o acesso à categoria de Professor Adjunto dava-se apenas com o grau de Mestre e o acesso à categoria de Professor Coordenador dava-se apenas com o doutoramento. Pelo que as alterações nos requisitos deram azo a um regime transitório<sup>4</sup>. Começamos pela análise da evolução das categorias do subsistema politécnico, onde é particularmente visível o crescimento acentuado do número de Professores Adjuntos, sobretudo após 2009.

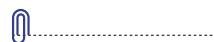
O peso relativo de professores adjuntos quase que duplicou em dez anos, demonstrando-se o carácter profundo que as alterações dos estatutos de carreira produziram. Verifica-se também que esse aumento se produz de forma particularmente acentuada entre o ano de 2009 e 2010, momento em que se concretizou o regime transitório.

A esse aumento do número de Professores Adjuntos, corresponde uma ligeira diminuição do número de contratados na categoria de Assistente (incluindo-se aqui quer os contratados como Assistente de 1.º Triénio, quer como de 2.º Triénio).

A razão para a suavidade desta curva, em contraste com a inclinação pronunciada na evolução do número de Professores Adjuntos, deriva de que os dados aqui apresentados demonstram apenas uma parte da questão. A maior parte dos Assistentes estavam contratados como equiparados, tendo grande parte deles passado para a categoria de Professor Adjunto. Num futuro trabalho esperamos poder apresentar esta relação.

Proporcionalmente, os Professores Adjuntos deixaram de representar 65% dos docentes da carreira do subsistema politécnico, para serem agora 83%.

Em termos de Professores Coordenadores, o seu número subiu 10,5% (mais 73 docentes – variação que não é tão detetável no gráfico devido ao efeito de escala perante as demais categorias). Ainda assim, esta variação deve ser acompanhada pela análise da relação de proporcionalidade entre as diversas categorias. Neste caso, a realidade é a de um decréscimo proporcional. Em 2007 os profes- ▶

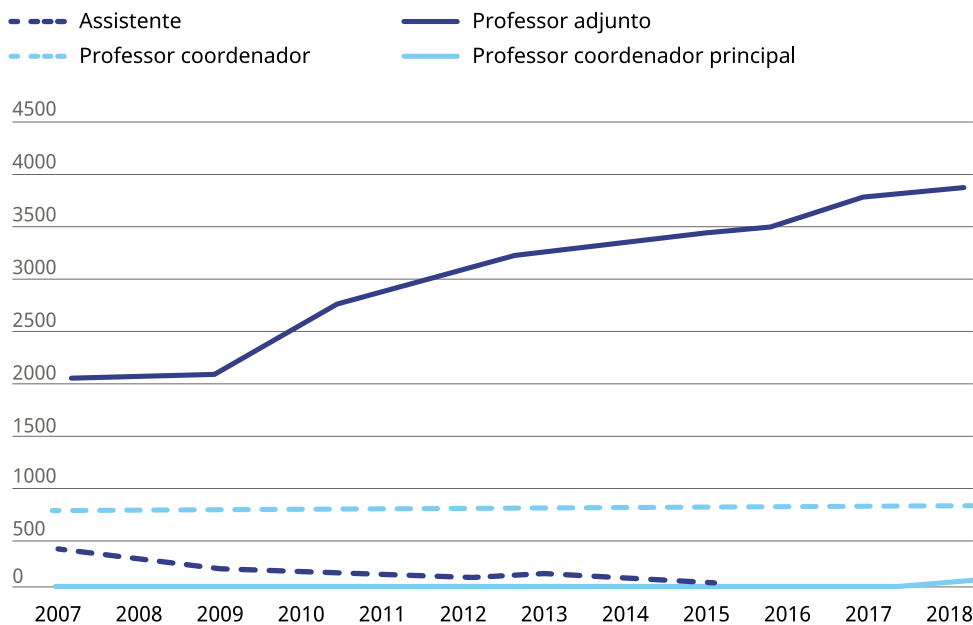


4

É importante registar que parte importante da reclamação para alteração dos estatutos de carreira de docente do politécnico deveu-se à pressão de muitos jovens doutorados, contratados como Assistentes e impedidos de ascender à categoria de Professor Adjunto. Isto porque, ao contrário da carreira docente universitária, não existia uma disposição de transição automática de categoria aquando do doutoramento. Esta pressão nasceu de um corpo docente cada vez mais qualificado, que apesar do processo de universalização do ensino superior, assistia um estrangulamento nas admissões do sistema universitário. Trata-se de uma consequência do processo de expansão e universalização do ensino superior, que importa analisar futuramente com mais detalhe



## GRÁFICO 2

**Evolução do número de docentes de carreira do Ensino Superior Público Politécnico por categoria**

sores coordenadores representavam 22% dos docentes de carreira, quando em 2018 representam apenas 16%.

Ainda no que toca às categorias superiores do subsistema politécnico, importa também referir que no topo da carreira, na categoria de Professor Coordenador Principal (criada pela reforma dos estatutos de 2009) estavam contratados 36 docentes, em 2018. Tal significa que, proporcionalmente, esta categoria abarca apenas 1% dos docentes de carreira do ensino superior politécnico.

A evolução do subsistema universitário demonstra um crescimento do número de Professores Auxiliares, ainda que de um modo mais moderado do que aconteceu com os Professores Adjuntos no subsistema politécnico.

A evolução é mais positiva entre 2007 e 2009, assistindo-se depois a uma maior moderação deste crescimento, até chegar a uma ligeira quebra no ano de 2018.

É possível verificar a relação inversa entre as curvas de aumento do número de Professores Auxiliares e a diminuição do número de Assistentes.

Contudo, a quebra do número de Assistentes resulta sobretudo do fim da categoria de Assistente enquanto categoria de carreira (em contratos por tempo indeterminado), reservando-a apenas para os contratos a termo, dos docentes convidados.

Em termos das categorias superiores, assiste-se a uma estagnação, que vem a contribuir para uma degradação das relações de proporcionalidade entre categorias de carreira.

O número de Professores Associados manteve-se relativamente estável, passando de 1998 docentes em 2007, para 2017 docentes em 2018.

No caso dos Professores Catedráticos, há até uma diminuição: de 1135 docentes em 2007, para 1068 em 2018.

A proporcionalidade entre as três categorias passou de uma relação de 52-20-12 para 66-22-12. Esta evolução atesta a forma como o desenvolvimento tem sido concretizado sobretudo pela base da carreira.

É importante também cotejar estes números com a proporcionalidade das categorias do subsistema do politécnico, que passou de 65-22-0, para 83-16-1. Novamente, a regra é

a do desenvolvimento pela base da carreira.

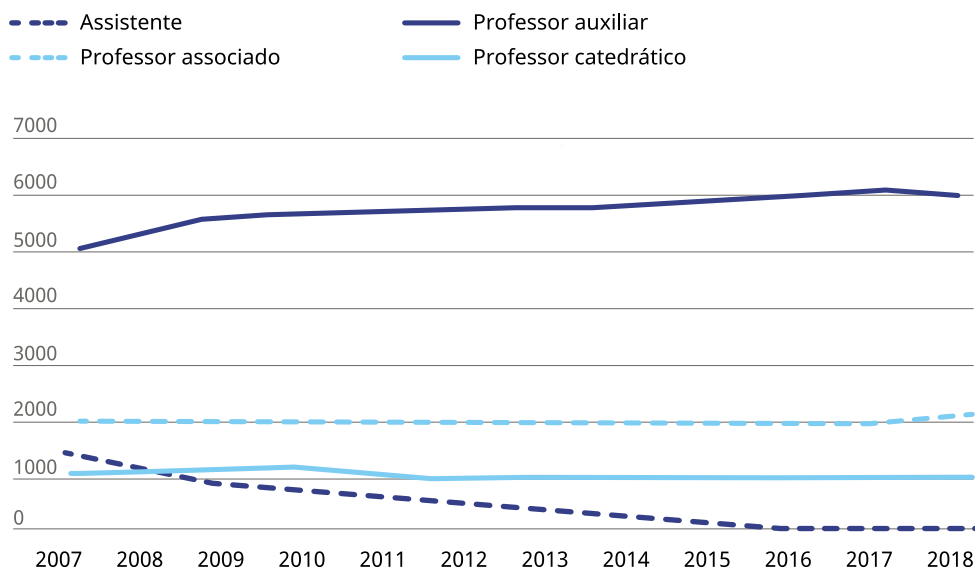
Note-se a forma como estes valores estão ainda distantes de atingir as regras instituídas nos estatutos de carreira, sobre a proporcionalidade das categorias superiores e a categoria de base. No universitário, essa pro-

porção deveria ser de 50-50 e, no politécnico, de até 50%.

Deste cenário surgem tensões, as quais são reforçadas pelos problemas do sistema de progressões horizontal.

### GRÁFICO 3

#### Evolução do número de docentes de carreira do Ensino Superior Público Universitário por categoria



## CONCLUSÃO

Olhando para a evolução quer do regime de contratação, quer das diversas categorias, podemos verificar algumas das principais consequências da reforma dos estatutos de carreira, introduzida em 2009.

A primeira nota de destaque é a da disseminação da precariedade, com o crescimento dos contratos em regime de tempo parcial.

Apesar de queixa do SNESup apresentada à Comissão Europeia, continuam sem se concretizar normas que limitem a situação precária dos docentes convidados.

Não é possível saber quantos destes docentes apenas possuem estas relações de trabalho fragilizadas, sem usufruírem de qualquer outro meio de subsistência. Difícil,

igualmente, tem sido verificar quantos são contratados com percentagens de contratação inferiores à proporcionalidade equitativa com o número de horas lecionadas.

Nos últimos anos existem vários estabelecimentos de ensino superior que produziram normas que procuram instituir variações na proporcionalidade de contratação de docentes convidados. A situação mais grave foi a da Universidade de Coimbra, onde se procurou equivaler um contrato a 100% com uma carga horária letiva semanal de 20 horas.

Esta situação conduziu a um agravamento da desvalorização salarial dos docentes do ensino superior, que já tinha sido afetada pelas diversas medidas de cortes ▶



implementadas a propósito do período de emergência financeira.

A falta de capacidade negocial dos convidados em situação mais frágil e algum oportunismo daqueles que procuram beneficiar deste enquadramento agrava esta espiral negativa, contribuindo para uma assinalável desvalorização da qualificação avançada.

Neste quadro, é particularmente notória a incapacidade de ação dos reguladores, em especial da Inspeção Geral de Educação e Ciência, particularmente visível na questão da subversão da proporcionalidade entre percentagens de contratação e horas letivas. Essa inação parece indiciar uma transformação destes órgãos de reguladores independentes fiscalizadores da aplicação da lei, em elementos inoperantes, cuja falta de ação, ou a desculpabilização das desigualdades e ilegalidades contribui para uma ainda maior degradação do arranjo institucional.

Daqui resulta uma tendência para a precarização e a fragmentação dos contratos, com resultados negativos em termos do valor da qualificação avançada.

É sobretudo estranha a forma como as instituições incorporaram esta desvalorização da qualificação avançada, quando esse é um dos seus principais produtos.

A desigualdade da situação de docentes de carreira e docentes precários pode conduzir a clivagens graves, que ameaçam a própria ideia de comunidade académica.

Sendo certo que no princípio da aplicação desta reforma ainda se fazia sentir a permanência da figura do Assistente, transportada para a figura do docente convidado, a verdade é que esta situação se foi erodindo, dado que os docentes convidados não possuem qualquer mecanismo de transição para a carreira (que acontecia, tradicionalmente, com a conclusão do doutoramento).

É certo que, em parte, existe a ideia da precariedade como um tirocinio, através do qual se alcançará, por mérito, a posição de carreira.

Esta ideia demonstra o referido transporte da figura do Assistente, dado que anteriormente esta categoria possuía uma menor estabilidade contratual.

Ainda assim, quer em termos de salário,

quer em termos de condições de contratação, assiste-se a um recuo, que testemunha a degradação e a desvalorização da qualificação avançada.

O subfinanciamento contribui para esta situação, não sendo razão única, pois existe também um certo aproveitamento da parte daqueles que procuram tirar benefício sobre aqueles que se encontram em situação precária.

Não existindo qualquer mecanismo que permita corrigir esta situação, as consequências tornar-se-ão cada vez mais graves, quer para o funcionamento das instituições, quer para o valor da qualificação, quer mesmo para a sociedade, dados os problemas inerentes à condição de precário e os seus efeitos, desde logo, em termos de carreira contributiva no quadro do sistema de pensões.

É de salientar que o crescimento do número de docentes convidados a tempo parcial se dá apesar do aumento do número de Professores Auxiliares e Adjuntos.

Para tal, importa primeiro verificar a ordem de crescimento de uma e outra situação. Assim, enquanto o número de docentes convidados a tempo parcial aumentou em 6.000 docentes (de 4.626 para 10.653), o número de Auxiliares apenas aumentou em 912 (de 5.108 para 6.020) e o número de Adjuntos em 1.782 (de 2.072 para 3.854). Ou seja, o aumento do número de convidados a tempo parcial é mais do dobro do que o da integração na categoria de base de docentes de carreira.

Ainda nesta relação de escala importa atentar na diminuição de 544 docentes contratados a tempo integral (de 2.003 para 1.459).

É também importante ter em conta que muitos dos que transitaram para as categorias de Auxiliar e Adjunto pertenciam já à carreira, mas na categoria de Assistente, sendo apenas o reconhecimento da transição por efeitos de qualificação.

Esta situação é particularmente relevante no caso do ensino superior politécnico, importando verificar futuramente qual a evolução

***A desigualdade da situação de docentes de carreira e docentes precários pode conduzir a clivagens graves, que ameaçam a própria ideia de comunidade académica.***

do número de equiparados a Assistente e a evolução dos professores Adjuntos de carreira (a qual permite testemunhar os efeitos do regime transitório).

Igualmente como nota para trabalhos futuros, importa verificar a evolução das categorias de convidados, bem como a análise particular sobre a evolução dos regimes de prestação de serviço por subsistema.

É também conveniente verificar se a evolução dos regimes de contratação possui diferenças entre os subsistemas públicos universitário e politécnico, bem como o retrato da evolução de cada um dos estabelecimentos de ensino superior.

As questões da precariedade, tal como a estagnação das categorias superiores, demonstram problemas que se associam com estrangulamentos orçamentais, mas que podem não ser exclusivamente resultados destes.

É importante lembrar que o regime de contratação implementado tem também consequências institucionais sobre o equilíbrio de poderes no interior das organizações, bem como sobre a autonomia académica e científica individual.

Os desequilíbrios para os quais aponta este trabalho, quer em termos do aumento do número de convidados, quer em termos da desproporção de pertença às diversas categorias, traduzem-se numa diferenciação na distribuição de poder, incluindo entre instituições. Basta recordar que os júris para as categorias superiores de uma instituição são compostos por elementos de categoria igual ou superior de outra instituição. Logo, a diferença no número de elementos nas categorias superiores pode significar também consequências na diversidade de elementos que participam nos diversos júris.

Ainda assim, é certo que a questão do financiamento pode afetar a distribuição nas formas de contratação, a exigir também estudos mais detalhados que possam comparar a evolução do financiamento dos diversos estabelecimentos de ensino superior público e a evolução dos seus modos de contratação.

No geral, os dados aqui apresentados demonstram as faces de um processo de precarização e estagnação, o qual foi apenas ligeiramente mitigado pelos regimes de

transição introduzidos em 2009, na revisão dos estatutos de carreira docente.

Esta desvalorização do trabalho académico e científico resulta também numa desvalorização da própria qualificação avançada, sendo tanto pior quando concretizada pelas instituições que produzem essa qualificação.

Esperamos que trabalhos futuros sobre esta temática permitam conhecer melhor as dinâmicas de contratação e a sua ligação com o valor do trabalho académico e científico.

Trata-se de uma investigação premente, que importa não só em termos de avaliação das políticas públicas, como para o desenho de medidas a implementar no futuro.

## REFERÊNCIAS

Alteração do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico. [Em linha]. 207/20009 (09- 5760–5784. [Consult. 27 dez. 2019]. Disponível em WWW:<URL:https://dre.pt/pesquisa/-/search/488490/details/maximized>.

Alteração do Estatuto da Carreira Docente Universitária. [Em linha]. 205/2009 (09- [Consult. 27 dez. 2019]. Disponível em WWW:<URL:https://dre.pt/pesquisa/-/search/488485/details/maximized>.

GAIO ALVES, Mariana; MAURITTI, Rosário - Um retrato dos docentes no ensino superior em tempos de implementação do RJIES. **Ensino Superior - Revista do SNESup**. 64/65 (2019) 30–39. doi: 10.26329/2019.64/65.8.

Lei de base do financiamento do ensino superior. [Em linha]. 37/2003 (03- 5359–5366. [Consult. 27 dez. 2019]. Disponível em WWW:<URL:https://dre.pt/pesquisa/-/search/656107/details/maximized>.

OECD - **Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Portugal 2007** [Em linha]. [S.l.]: OECD Publishing, 2007 [Consult. 28 mar. 2017]. Disponível em WWW:<URL:http://www.oecd-ilibrary.org/education/reviews-of-national-policies-for-education-tertiary-education-in-portugal-2007\_9789264009769-en>. ISBN 978-92-64-00975-2.

Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior. [Em linha]. 62/2007 (07- 6358–6389. [Consult. 27 dez. 2019]. Disponível em WWW:<URL:https://dre.pt/pesquisa/-/search/640339/details/maximized>.

**Registo biográfico de docentes** - [Em linha] [Consult. 27 dez. 2019]. Disponível em WWW:<URL:http://www.dgeec.mec.pt/np •