

***Requiem* pela gestão democrática? Uma avaliação dos impactos do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (2007-2021).** O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, aprovado em 2007, transformou estruturalmente o modelo de gestão das universidades e institutos politécnicos. Enquadrando esta reforma no contexto internacional, este artigo avalia os seus impactos, salientando como este regime resultou num défice de representação e de participação eleitoral, assente em elevadas taxas de abstenção entre estudantes, em taxas de participação irregulares e com tendência a diminuir entre docentes e funcionários e na exclusão de milhares de docentes e investigadores precários dos processos eleitorais. Conclui-se que a propensão de empresarialização e de mercantilização impactou negativamente a gestão democrática das instituições de ensino superior.

PALAVRAS-CHAVE: Ensino superior; gestão democrática; precariedade; RJIES.

***Requiem* for democratic governance? An assessment of the impacts of the Legal Framework for Higher Education Institutions (2007-2021).** The Legal Framework for Higher Education Institutions, approved in 2007, structurally reformed the governance model of universities and polytechnic institutes. Situating this reform within an international context, this article assesses its impacts, emphasizing how it resulted in a deficit of representation and electoral participation. This was manifested through high abstention rates among students, irregular participation rates that tended to decrease among teachers and staff, and the exclusion of precarious faculty and researchers from electoral processes. It is concluded that the trend towards commercialization and commodification has negatively affected the governance and democratic management of higher education institutions.

KEYWORDS: Higher education; democratic governance; Precariousness, RJIES.

JOÃO MINEIRO

Requiem pela gestão democrática?
Uma avaliação dos impactos do Regime Jurídico
das Instituições de Ensino Superior
(2007-2021)

INTRODUÇÃO

As Instituições de Ensino Superior (IES), enquanto elemento fundamental dos sistemas públicos de educação, têm estado sob forte pressão nas últimas décadas. As sucessivas crises económicas, sociais e políticas, aliadas aos processos de desestruturação do Estado-social desde a década de 1980, acompanharam a disseminação global do neoliberalismo que, enquanto projeto ideológico, económico e político (Centeno e Cohen, 2012; Harvey, 2005; Rodrigues, 2022), se generalizou pelas mais variadas áreas da vida social. Neste sentido, o ensino superior não só não foi uma exceção, como constituiu um setor onde os processos de mercantilização e de empresarialização foram mais expressivos (Busch, 2017; Chipindi e Daka, 2022; Sunendar e Adriany, 2023; Zajda e Jacob, 2022), tendo os princípios neoliberais moldado as reformas e as reestruturações das instituições de ensino superior à escala global (Slaughter e Leslie, 1999). Tais mudanças impactaram os modelos de organização e de gestão, as racionalidades e as subjetividades académicas e estudantis, ou os próprios paradigmas de produção de conhecimento.

Na transição para o século XXI, o ensino superior português igualmente assistiu a um amplo conjunto de reformas, fortemente influenciadas pelo ideário da Nova Gestão Pública e pela sua adaptação às principais tendências europeias (Amaral et al., 2003; Barrias, 2013; Hood, 1991; Mineiro, 2016). Estas alterações operaram a diferentes níveis, escalas e temporalidades, centrando-se tanto nas políticas de financiamento e de acesso (Cabrito, 2011; Cerdeira, 2011), como nas dimensões institucionais e organizacionais do sistema (Barrias, 2013; Magalhães e Santiago, 2012), moldando uma reconfiguração gradual do modelo de ensino superior herdado da Revolução de 1974-1975 e

consubstanciado na institucionalização da gestão democrática das instituições (Lima, 2009).

Entre as reformas mais relevantes das últimas décadas, encontra-se a introdução do Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior, adiante RJIES. Tal regime, instituído pela Lei n.º 62/2007, transformou estruturalmente o modelo de gestão e de governo das Instituições, constituindo uma adaptação portuguesa do paradigma gerencialista (Bruckmann e Carvalho, 2014) que impactava os sistemas de ensino superior à escala internacional (Broucker e De Wit, 2015).

Em termos político-legislativos, o RJIES revogou o anterior enquadramento jurídico, instituído pela lei da Autonomia Universitária (Lei n.º 108/88) e pela Lei do Estatuto e Autonomia dos Estabelecimentos do Ensino Superior Politécnico (Lei n.º 54/90), que haviam consolidado os princípios da representatividade, da colegialidade, da paridade, da participação e da gestão democrática das instituições. Este modelo de governação não só não era unânime entre os dirigentes académicos (Magalhães e Amaral, 2007), como ia ao arrepio das principais tendências internacionais apostadas em modelos crescentemente empresariais (Hemsley-Brown e Oplatka, 2006). Tanto para o XVII Governo Constitucional, que suscitou a reforma, como para parte dos agentes académicos envolvidos, o modelo de gestão democrática que havia sido institucionalizado na década de 1980 e 1990 estava desatualizado e não servia um sistema que se queria “moderno”, “flexível” e “eficiente”, ou seja, capaz de se adaptar aos processos de transnacionalização do mercado universitário (Alves e Tomlinson, 2021; Bok, 2003; Rubião, 2013, pp. 152-158), aos constrangimentos persistentes ao nível do financiamento público e aos desafios da democratização do acesso (Cabrito e Cerdeira, 2018; Santos, 2008).

Ao promover uma reestruturação do paradigma de gestão e governo das instituições de ensino superior, este novo regime jurídico previu a existência de um processo de avaliação que deveria ocorrer cinco anos após a sua entrada em vigor. Passados 16 anos, nunca foi feita uma avaliação transversal dos impactos e das consequências da sua aplicação. Este artigo procura contribuir para esse balanço, enquadrando o RJIES no contexto dos debates internacionais sobre a neoliberalização e a mercantilização do ensino superior e escrutinando como este regime se refletiu nas dinâmicas de participação democrática nas instituições e nos direitos de representação dos seus profissionais.

CONTEXTO E QUESTÕES DE PARTIDA

Nas últimas décadas, temos assistido a uma série de reformas dos sistemas públicos de ensino superior que evidenciaram uma mudança de paradigma

nos seus modelos de gestão, de administração e de governo. Influenciadas por um processo global de mercantilização e empresarialização (Hemsley-Brown e Oplatka, 2006; Zajda e Jacob, 2022), tais reformas procuram, segundo alguns autores, compatibilizar a liberalização, a autonomia académica e o controlo estatal (Young, 2002), sendo vistas como um instrumento capaz de conferir maior liberdade aos estudantes e maior autonomia às instituições, agora vistas como prestadoras de um serviço num mercado crescentemente competitivo. Assim, tal compatibilização permitiria uma correção das relações entre “oferta” e “procura” por via de uma melhor dinâmica entre Estado, academia e mercado (Jongbloed, 2003), levando à criação de instituições mais eficientes e eficazes (Whitty, Power e Halpin, 1998).

Paralelamente, outras correntes acentuam uma visão crítica destas tendências, salientando a perda da autonomia das instituições sujeitas a reformas que reforçaram a mercantilização do processo de formação e de produção de conhecimento, contribuindo para a erosão das universidades como instituições formadoras de profissionais vocacionados para o interesse público (Lynch, 2006). Neste contexto, acentuar-se-ia uma vocação “utilitária”, “vocacional” e “comercial” (Bertelsen, 1998; Lynch, 2006), na qual os estudantes passam a ser entendidos não como aprendizes, mas como clientes/consumidores (Molesworth, Nixon e Scullion, 2009), o que tem conduzido à mitigação da vocação crítica (Gibbs, 2001), ao reforço do elitismo (Lynch, 2006) e à perda da centralidade dos processos de aprendizagem académica (Naidoo e Williams, 2015).

Muitas destas transformações constituem-se como opções políticas no quadro de um processo mais vasto de neoliberalização das sociedades e das suas instituições (Harvey, 2005; Jungblut e Dobbins, 2023). Este é um processo que pode ser caracterizado, entre outras dimensões, pela desestruturação de muitos dos princípios, dos valores e das orientações da arquitetura político-institucional do Estado Social do pós-guerra, substituídos pela reemergência e centralidade do papel dos indivíduos que, em sociedades competitivas e globalizadas, perseguiriam os seus próprios interesses racionais e estratégicos (Olssen, Codd e O'Neill, 2004).

No caso do ensino superior, o processo de neoliberalização constitui, em si mesmo, um dispositivo de governamentalidade (Sunendar e Adriany, 2023; Varman, Saha e Skálén, 2011) no qual a subjetividade mercantil redefine a própria natureza, os objetivos e os valores do sistema, impactando a identidade e as expectativas estudantis, os processos de aprendizagem, a estruturação dos currículos e as práticas académicas (Naidoo e Williams, 2015). São mudanças que tanto refletem como potenciam uma nova ideologia utilitária através da qual o conhecimento se valoriza e se mede pelo seu valor mercantil, os custos

da educação passam a ser partilhados com os indivíduos, e em que se redefine o ensino com vista à profissionalização e à comercialização dos processos de investigação (Busch, 2017).

Neste contexto, uma das inovações organizacionais que acompanhou a reforma das instituições foi a introdução do *New Public Management* no ensino superior (Broucker e De Wit, 2015). Desde o final da década de 1980 que se tem assistido a reformas relacionadas com a gestão e governo das instituições, identificando-se a emergência de um novo modelo de governança (Jongbloed, 2003) assente no esbatimento das fronteiras entre a gestão pública e a gestão privada e tendo como objetivo a redução de custos públicos e a maximização dos resultados e da eficiência (Hood, 1991; Jungblut e Dobbins, 2023; van Berckel Smit, 2023).

Apesar de muitas destas reformas partilharem léxicos e retóricas político-ideológicas comuns, os contextos da sua aplicação são diversos a nível nacional e institucional (Broucker, De Wit e Leisyte, 2016; Broucker e De Wit, 2015; Jungblut e Dobbins, 2023). No caso português, a reforma promovida pelo RJIES, ao redefinir os órgãos de gestão das instituições, colocou a governança como questão central nos processos de mudança do sistema de ensino superior (Pedrosa et al., 2012).

A investigação académica sobre esta reforma, ainda que relativamente escassa, aponta diferentes caminhos interpretativos, alguns dos quais retomados neste artigo. Destacam-se, desde logo, um conjunto de trabalhos que salientaram como este regime jurídico materializou um modelo de governança assente no hibridismo entre os modelos de gestão pública e de gestão privada (Barrias, 2013; Lira, Gonçalves e Marques, 2015; Mineiro, 2016). Tal hibridismo, no quadro da introdução do *New Public Management*, traduziu uma visão político-ideológica com consequências que importa escrutinar.

A primeira dessas consequências diz respeito à relação entre a redução do número de órgãos deliberativos, a mitigação da colegialidade e do número de académicos envolvidos no governo das instituições (Lima, 2009; Lira, Gonçalves e Marques, 2015). Do ponto de vista organizacional, esta opção parece ter contribuído para a profissionalização da gestão (Barrias, 2013; Lira, Gonçalves e Marques, 2015) e para a concentração dos poderes nas figuras dos reitores e presidentes dos politécnicos (Barrias, 2013; Lima, 2009; Oliveira, Peixoto e Silva, 2014), a cujas eleições tendem a concorrer membros internos das instituições (Oliveira, Peixoto e Silva, 2014).

Paralelamente, a avaliação da lei tem assinalado um défice de diversidade social, socioprofissional e de género entre os membros externos cooptados para os Conselhos Gerais (Oliveira, Peixoto e Silva, 2014; Pedrosa et al., 2012), bem como a existência de uma perceção sobre a continuidade ideológica entre

as personalidades cooptadas e as lideranças institucionais (Oliveira, Peixoto e Silva, 2014). Neste contexto, salientam-se problemas relacionados com a separação de poderes entre órgãos ou com um déficit de supervisão e de regulação por parte dos Conselhos Gerais (Pedrosa et al., 2012; Rodrigues, 2018).

Finalmente, a literatura assinala como, no contexto desta reforma, igualmente se acentuou o peso crescente das receitas próprias no quadro do subfinanciamento público (Barrias, 2013; Mano e Marques, 2012), o incremento de valores de competitividade (Lira, Gonçalves e Marques, 2015) e a erosão progressiva da estabilidade laboral e da natureza pública dos vínculos laborais de docentes (Amaral, Tavares e Santos, 2012; Ferreira, 2022).

A interpretação das consequências da lei tem sido objeto de divergência entre vários atores do sistema (Barrias, 2013; Lira, Gonçalves e Marques, 2015; Mineiro, 2016; Oliveira, Peixoto e Silva, 2014; Rodrigues, 2018). Desta forma, se alguns salientam o papel estruturante do RJIES na modernização do sistema e na sua abertura ao exterior, outras perspetivas destacam como a lei contribuiu para a mercantilização do ensino e para a mitigação da gestão democrática. No entanto, têm faltado trabalhos que, numa perspetiva transversal e longitudinal, avaliem a evolução das dinâmicas de representação e participação eleitoral nas instituições e a sua relação com o modelo de governo instituído pelo RJIES. Neste sentido, este artigo procura contribuir para tal avaliação respondendo às seguintes questões: A reforma organizacional introduzida pelo RJIES foi acompanhada pela participação da comunidade académica nas eleições para os órgãos de gestão? Desde a introdução da lei, essa participação tem aumentado, diminuído ou tem sido semelhante? O conjunto de docentes e de investigadores que trabalham nas instituições de ensino superior podem eleger e ser eleitos nos processos eleitorais internos? Haverá uma relação entre as modalidades precárias de contratação e a maior ou menor representatividade de docentes e de investigadores? Em suma, quais as consequências do RJIES na vivência democrática das instituições de ensino superior?

OPÇÕES METODOLÓGICAS

Em termos metodológicos, neste artigo mobiliza-se uma dupla abordagem que procura, por um lado, analisar a evolução da participação eleitoral nas eleições para os Conselhos Gerais, e, por outro, avaliar as condições de representação democrática de docentes e de investigadores nesses mesmos processos eleitorais.

Os dados citados foram recolhidos no âmbito do projeto “Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior: A Lei e a Prática (2007-2022)”, promovido pelo Sindicato Nacional do Ensino Superior, permitindo realizar uma

caracterização da evolução das dinâmicas de participação democrática nas instituições, tomando como referência o conjunto de atos eleitorais realizados entre 2007 e 2021, para a eleição de representantes nos Conselhos Gerais das universidades e dos institutos politécnicos públicos, e considerando os diferentes corpos de representantes: docentes, estudantes e pessoal não docente e não investigador.¹

O facto de estes dados não estarem sistematizados e, em muitos casos, não serem públicos, implicou a criação de uma base de dados original, construída a partir dos relatórios dos resultados eleitorais no conjunto das instituições de ensino superior públicas. Uma parte considerável destes relatórios foi consultada nos *websites* das instituições, ainda que muitas instituições não os disponibilizem publicamente e, noutros casos, os relatórios publicitados não abrangem a totalidade das eleições realizadas no período considerado. Desta forma, e tendo como objetivo o complemento dos dados recolhidos *online*, no âmbito do referido projeto solicitou-se a colaboração do conjunto das instituições públicas de ensino superior requerendo-se a disponibilização das atas das eleições realizadas entre 2007 e 2021.

A partir da combinação dos dados *online* com os relatórios eleitorais fornecidos pelas instituições, foi possível construir uma base de dados que compreende um conjunto de 282 atos eleitorais, abrangendo um total de 30 das 34 instituições públicas, designadamente 84 eleições para representantes de docentes, 118 para representantes de estudantes e 80 para representantes de pessoal não docente e não investigador. Do conjunto de eleições analisadas, 98 correspondem a universidades públicas e 184 a institutos politécnicos públicos.

Numa segunda fase, avaliou-se o grau de representatividade de investigadores e de docentes nos órgãos de governo das instituições, aferindo-se a sua maior ou menor inclusão na vida democrática das instituições. Dada a inexistência de estatísticas específicas sobre esta realidade, a opção metodológica assumida foi a de proceder a uma comparação entre o universo eleitoral de docentes/investigadores da última eleição realizada para o Conselho Geral no conjunto das instituições públicas, e o número de docentes e de investigadores que estas identificam nos seus balanços sociais, nos relatórios de atividades, de contas e/ou de contas consolidadas do ano mais próximo. A comparação destes dados permitiu obter uma estimativa quanto ao grau de inclusão de docentes e de investigadores nos processos eleitorais das suas instituições.

1 O processo de recolha dos dados foi realizado no ano de 2022, estando o relatório técnico do projeto disponível em acesso aberto em: <https://online.anyflip.com/wzcd/yivt/mobile/#p=6>.

**GOVERNAÇÃO E DEMOCRACIA:
UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO NAS ELEIÇÕES
PARA OS CONSELHOS GERAIS (2007-2022)**

A reestruturação organizacional promovida pelo RJES, sendo inspirada nos princípios da Nova Gestão Pública, procurou, em simultâneo, centralizar e reforçar as competências das lideranças executivas e dotar as instituições de maior eficiência, mitigando o que se considerava um excesso de burocratização decorrente de órgãos de gestão demasiado alargados e desresponsabilizadores (Barrias, 2013). Tais objetivos consubstanciaram-se, em particular, no reforço do papel de reitores e presidentes de instituições politécnicas e na criação de um novo órgão, o Conselho Geral, composto por 15 a 35 membros, e no qual o corpo docente deve representar mais de metade dos membros, o corpo estudantil pelo menos 15%, introduzindo-se a presença de pelo menos 30% de membros externos.

Estas mudanças significaram uma rutura considerável com o quadro jurídico anterior, já que este novo Conselho Geral vê reduzido o seu número de membros, diminui a representação proporcional de estudantes, revoga a sua paridade com os docentes, introduzindo igualmente a presença obrigatória de personalidades externas. Da mesma forma, define-se um novo método de eleição do reitor/presidente que, em vez de eleito por um colégio eleitoral autónomo,² passa a ser eleito pelo próprio Conselho Geral, órgão que igualmente fiscaliza a sua atividade.

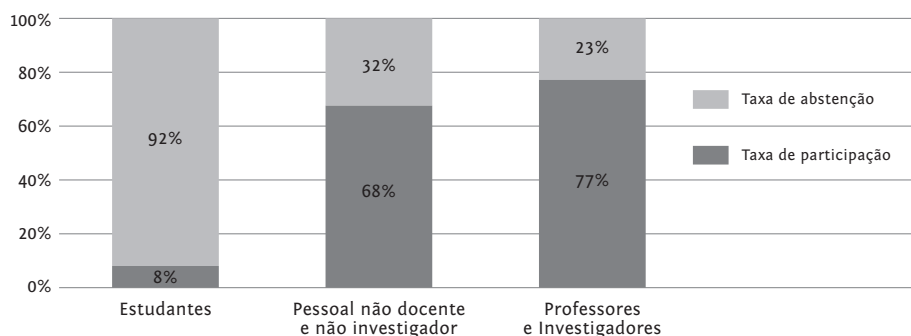
Ainda que com especificidades, este modelo procurou acompanhar as principais tendências internacionais que visavam a criação de modelos de governação mais “ágeis”, “eficientes” e “competitivos” (Tülübaş e Göktürk, 2023). No entanto, e apesar de abandonar expressões como “gestão democrática” ou “colegialidade”, a lei continua a determinar que a participação de docentes, de investigadores e de estudantes é um requisito do governo das instituições.³ 16 anos depois da introdução da lei, as mudanças no sistema governo foram acompanhadas pela participação da comunicação académica nos processos escolha de representantes nos órgãos de gestão?

O conjunto de atos eleitorais analisados permite observar que, entre 2007 e 2021, mais de metade (55%) do conjunto de eleitores/as optou pela abstenção.

2 No quadro jurídico anterior ao RJES, determinava-se a constituição de colégios eleitorais para a eleição dos reitores e presidentes dos politécnicos, designadamente no artigo 18.º da Lei da Autonomia Universitária (Lei n.º 108/88), e no artigo 19.º da Lei do Estatuto e Autonomia dos Estabelecimentos do Ensino Superior Politécnico (Lei n.º 54/90).

3 RJES, artigo 26.º, n.º 1, alínea f e artigo 40.º, alínea f.

FIGURA 1
Taxas de participação e abstenção entre 2007 e 2021 por corpo eleitoral representado nos Conselhos Gerais.

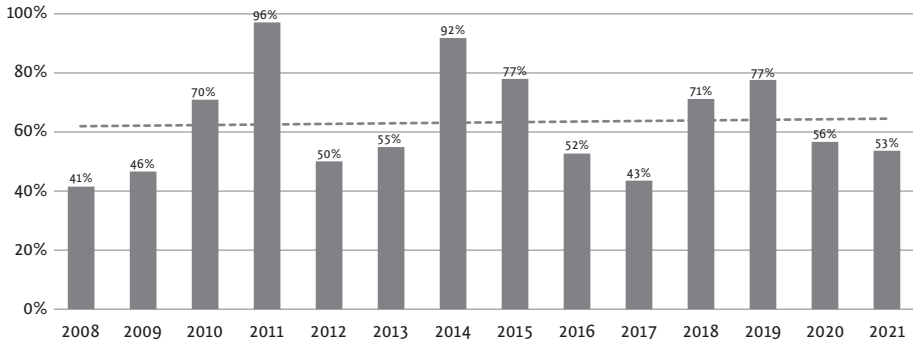


Considerando os dados desagregados por cada corpo eleitoral, constatamos que é entre docentes e investigadores que, neste período, as taxas de abstenção são menores (23,4%), o que se pode explicar pela relação laboral que estes assumem com as instituições, pela reduzida dimensão dos universos eleitorais e pelo ambiente eleitoral frequentemente concorrencial, onde as listas candidatas aos conselhos gerais se associam a diferentes candidatos a reitores ou presidentes (Oliveira, Peixoto e Silva, 2014). Em sentido inverso, é entre estudantes que as taxas de abstenção são mais expressivas (92%), facto que não se pode dissociar da forma como o RJIES reduziu a sua representação absoluta e proporcional nos órgãos de gestão, mas também como os processos de mercantilização influenciam mudanças nas próprias subjetividades estudantis (Varman, Saha e Skälén, 2011).

Considerando a evolução das taxas de abstenção em termos diacrónicos, e, tal como assinala a figura 2, ao longo do período de aplicação da lei, apesar das variações,⁴ assistimos a um aumento progressivo das taxas de abstenção que, durante este período, foram sempre superiores a 50%. Estes dados parecem revelar que a aplicação da lei não tem criado condições para que o governo das instituições seja legitimado pela maioria dos seus corpos internos. Tal parece acentuar, como sucede noutros contextos, a difícil compatibilização entre a empresarialização das instituições e a sua gestão democrática (Hursh, 2008; Kumar, 2019; van Berckel Smit, 2023).

4 Apesar de não influenciarem a tendência identificada, algumas variações decorrem do facto de existirem anos civis com um maior ou menor número de eleições realizadas, o que faz variar as taxas anuais médias de participação. Este facto é particularmente evidente nos anos de 2011 e de 2014, nos quais apenas ocorreram, respetivamente, duas e seis eleições. Este facto explica a relativa dissonância dos dados desses anos em relação aos restantes.

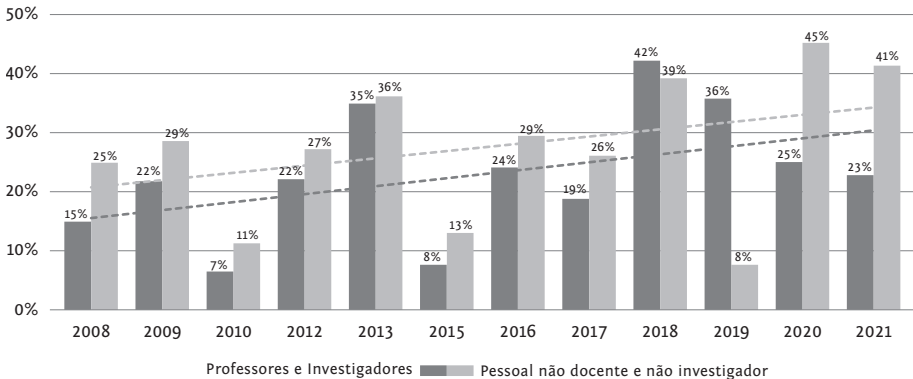
FIGURA 2
Evolução das taxas de abstenção eleitoral nas eleições para os Conselhos Gerais (2008-2021).



Considerando a evolução das taxas de abstenção por corpo eleitoral, constatamos, uma vez mais, que o pessoal docente e investigador é quem apresenta as taxas de abstenção mais baixas, o que também poderá estar relacionado com a prevalência dos académicos nos processos de tomada de decisão (Carvalho e Videira, 2019). No entanto, esta participação não tem sido estável, identificando-se uma tendência de aumento das taxas de abstenção que, em alguns dos anos, chegam a atingir valores próximos ou superiores a 25%.

Paralelamente, também entre o pessoal não docente as taxas de abstenção têm oscilado, não se identificando uma participação crescente nos atos eleitorais. Veja-se que, nos primeiros anos da lei, as taxas de participação eram bastante elevadas, em alguns casos superiores a 70%, enquanto nos anos mais

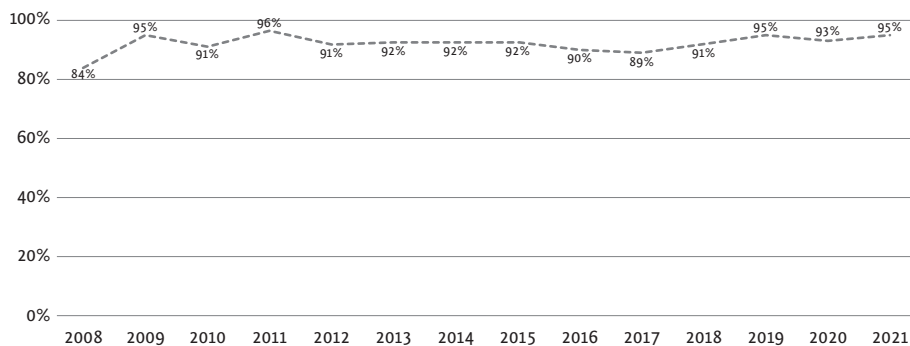
FIGURA 3
Evolução das taxas de abstenção de professores/investigadores e de pessoal não docente e não investigador nas eleições para os Conselhos Gerais (2008-2021).



recentes esses valores se encontram entre os 50% e os 60%.⁵ Tanto no caso português (Carvalho e Videira, 2019), como noutros contextos europeus (de Boer, Enders e Schimank, 2007), o pessoal não docente percebe a sua participação e relevância nos processos de tomada de decisão. Tal percepção parece estar associada à própria opção política do legislador que não previu a inclusão obrigatória de pessoal não docente nos órgãos de gestão. Na maioria das instituições, estes têm direito à eleição de apenas um representante no Conselho Geral,⁶ limitando o pluralismo do processo eleitoral e a própria possibilidade de influência nos processos de decisão.

Apesar das variações e da tendência de decréscimo, as taxas de participação entre docentes e funcionários mantiveram-se acima dos 50% neste período. Já no caso do corpo estudantil, essa realidade é substancialmente distinta uma vez que, desde 2009, as taxas de abstenção apresentam quase sempre valores iguais ou superiores a 90%. O défice de participação estudantil constitui uma evidência empírica que não foi mitigada, antes pelo contrário, pela redução da presença estudantil absoluta e proporcional nos órgãos de gestão. Examinando os dados com maior detalhe, podemos mesmo constatar que das 118 eleições coletadas neste arco temporal, em 51 delas as taxas de abstenção foram superiores a 95%.

FIGURA 4
Evolução das taxas de abstenção de estudantes para os Conselhos Gerais (2008-2021).



5 A exceção relativa de 2019 explica-se pelo facto de nesse ano apenas termos dados para dois atos eleitorais, o que deve relativizar o valor percentual médio obtido.

6 No ano de 2022, apenas a Universidade de Coimbra, a Universidade de Évora, a Universidade dos Açores e o Instituto Politécnico de Setúbal incluíam dois representantes deste corpo eleitoral. O Instituto Politécnico de Viseu não incluía nenhum membro dos funcionários no Conselho Geral.

O déficit generalizado de participação entre estudantes ocorre num contexto de mutação das próprias subjetividades estudantis e da forma como estas se relacionam com a reforma da universidade enquanto instituição social (Busch, 2017; Slaughter e Leslie, 1999; Varman, Saha e Skálén, 2011). Com efeito, sob influência do paradigma gestor e mercantil, emergiu a figura do estudante-cliente, mais focado na profissão do que na aprendizagem, e para quem a universidade, mais do que um espaço de participação e cidadania, se constitui como uma instituição prestadora de um serviço (Naidoo e Williams, 2015). A mudança nas subjetividades estudantis não é um processo isento de contradições, identificando-se diversas vagas de mobilização estudantil contra a mercantilização e a neoliberalização do ensino superior à escala internacional (Donatella e Lorenzo, 2020) e que igualmente desafiam o engajamento dos estudantes como sujeito político (Lowe, 2023). No entanto, no caso português, a ausência de literatura sobre o movimento estudantil após o movimento “anti-propinas” (Drago, 2004) só encontra paralelo com a proliferação da literatura sobre a reforma mercantil do ensino superior na viragem do século.

GOVERNAÇÃO E PRECARIIDADE: UMA ANÁLISE DA EXCLUSÃO DEMOCRÁTICA DE DOCENTES E INVESTIGADORES PRECÁRIOS

A precariedade laboral, sendo um fenómeno associado a dinâmicas de flexibilidade, desemprego e individualização (Castel, 2017), não constitui nem uma novidade absoluta nas sociedades contemporâneas, nem uma mera repetição de formas de dominação passadas (Soeiro, 2015, pp. 84-87). Inscrevendo-se nos próprios processos de neoliberalização, a experiência da precariedade, sendo complexa e multidimensional, extravasa o próprio campo laboral, afetando diversas dimensões da vida e o campo de horizontes e de expectativas sobre o futuro (Carmo et al., 2011; Choonara, Murgia e Carmo, 2022). Desta forma, sendo fortemente promovida pelas instituições estatais (Soeiro, 2015, pp. 129-131), a precariedade está associada a dinâmicas de pobreza salarial, embora também afete muitos trabalhos qualificados e especializados, designadamente o trabalho académico e científico (Cabrito, 2017; Campos, 2013; Ferreira, 2022; Sergeira, 2019).

A precariedade no ensino superior, enquanto fenómeno sistémico e contextual (OECD, 2021, p. 8), afeta particularmente um conjunto de profissionais com perfis qualificados, cujos percursos laborais são caracterizados por longas trajetórias pós-doutorais assentes na ausência de segurança laboral (Ferreira, 2022; Holmwood e Marcuello Servós, 2019; Mason e Megoran, 2021; Steinþórsdóttir et al., 2019; Vatansever e Kölemen, 2022). No entanto, este é

também um problema contextualmente vivido, já que parece variar em função dos diferentes sistemas científicos, dos seus modelos de gestão, das legislações nacionais e também do grupo social a que se pertence, afetando tendencialmente mais as mulheres e os mais jovens (OECD, 2021, p. 30; Solomon e Du Plessis, 2023; Steinþórsdóttir et al., 2019). Neste contexto, é um fenómeno que contribui para a invisibilidade, a vulnerabilidade, a perda de liberdade académica e a incapacidade de projetar o futuro (Mason e Megoran, 2021).

No contexto português, a precariedade académica e científica tem sido uma questão de debate público, de disputa social e de intervenção no plano das políticas públicas (Sergeira, 2019; 2022). Tal debate ocorre num cenário em que a precarização atinge 95% do total de investigadores pós-doutorados num sistema académico ultracompetitivo, marcado por práticas de autoexploração e pela mitigação da liberdade académica (Ferreira, 2022). Neste artigo procuramos inquirir se a experiência da precariedade laboral na academia tem igualmente consequências nos próprios direitos de representação democrática e de participação eleitoral. Por outras palavras, trata-se de escrutinar se, num contexto de generalização da precariedade académica, ao exercício das funções de docência e investigação corresponde o direito de eleger e de ser eleito para os órgãos de gestão académica.

De acordo com os relatórios eleitorais analisados, nas últimas eleições realizadas para os conselhos gerais das universidades e institutos politécnicos foram incluídos um conjunto de 19697 docentes e investigadores.⁷ Considerando que o RJIES define que os representantes no Conselho Geral devem ser eleitos pelo conjunto dos professores e investigadores,⁸ será que este número de eleitores reflete a realidade dos recursos humanos das instituições?

As eleições para representantes no Conselho Geral ocorrem em diferentes anos, consoante as instituições. No entanto, considerando o ano da última eleição realizada, verificamos que na maioria das universidades e dos institutos politécnicos existe uma considerável desproporção entre os recursos humanos referenciados nos balanços sociais e o número de eleitores referenciados nos cadernos eleitorais. Com efeito, no conjunto das instituições analisadas, existem pelo menos 7015 docentes e investigadores identificados nos balanços sociais, mas que não são incluídos nos processos eleitorais para o Conselho Geral, um valor que representa 26,3% do total. Apesar de expressivo, este é um valor subvalorizado, seja por não incluir quatro instituições,⁹ como pelo facto

7 Foram analisadas as últimas eleições ocorridas até setembro de 2022.

8 RJIES, artigo 81.º.

9 Designadamente a Universidade da Beira Interior, a Universidade de Évora, o Instituto Politécnico de Coimbra e a Escola Superior Náutica Infante D. Henrique.

QUADRO 1

Número de docentes e investigadores incluídos no universo eleitoral da última eleição para o Conselho Geral e declarados nos balanços sociais das IES do ano mais próximo.

Instituição	Universo Eleitoral	Ano	Professores e Investigadores (2020)*
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa	427	2021	581
Universidade Aberta	126	2021	153
Universidade da Beira Interior	—	—	762
Universidade da Madeira	181	2020	327
Universidade de Aveiro	1127	2021	1444
Universidade de Coimbra	1311	2020	2023
Universidade de Évora	—	—	664
Universidade de Lisboa	4402	2021	4417
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	446	2020	543
Universidade do Algarve	658	2021	903
Universidade do Minho	1271	2021	1662
Universidade do Porto	3245	2021	3135
Universidade dos Açores	207	2021	266
Universidade Nova de Lisboa	1104	2022	2438
Escola Superior de Enfermagem de Coimbra	93	2021	239
Escola Superior de Enfermagem de Lisboa	92	2021	186
Escola Superior de Enfermagem do Porto	77	2020	170
Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril	57	2021	129
Escola Superior Náutica Infante D. Henrique	—	—	74
Instituto Politécnico da Guarda	147	2020	241
Instituto Politécnico de Beja	123	2020	267
Instituto Politécnico de Bragança	316	2021	647
Instituto Politécnico de Castelo Branco	225	2021	410
Instituto Politécnico de Coimbra	—	—	797
Instituto Politécnico de Leiria	474	2021	1057
Instituto Politécnico de Lisboa	1259	2019	1237
Instituto Politécnico de Portalegre	120	2021	225
Instituto Politécnico de Santarém	180	2021	330
Instituto Politécnico de Setúbal	268	2021	660
Instituto Politécnico de Tomar	141	2022	163
Instituto Politécnico de Viana do Castelo	222	2021	377
Instituto Politécnico de Viseu	264	2021	492
Instituto Politécnico do Cávado e do Ave	78	2018	320
Instituto Politécnico do Porto	1056	2021	1670

* Para todos os atos eleitorais realizados nos anos de 2020, 2021 e 2022, os universos eleitorais foram comparados com os dados dos balanços sociais do ano de 2020 (último ano disponível até setembro de 2022). As exceções são o Instituto Politécnico de Lisboa, cujo universo eleitoral das eleições de 2019 é comparado com os dados do balanço social desse ano, e o Instituto Politécnico do Cávado e do Ave para o qual foi usado o ano de referência de 2018.

de os balanços sociais excluïrem um número considerável de investigadores que não estão enquadrados na carreira de investigação ou que, trabalhando nas instituições, assumem um vínculo contratual externo.

Desta forma, com o objetivo de nos aproximarmos de um retrato mais rigoroso desta realidade, numa segunda fase optou-se pela comparação entre os universos eleitorais e os dados dos recursos humanos produzidos pelas instituições nos seus relatórios de atividades, de contas e/ou de contas consolidadas. Tais relatórios, ao referenciam situações laborais não incluídas nos balanços sociais, permitem uma análise complementar da realidade dos recursos humanos existentes no ensino superior português.

Os dados analisados por instituição revelam uma desproporção geral no conjunto do sistema entre o número de eleitores e o número de docentes e de investigadores identificados pelas instituições. No entanto, ao contrário do que sucede com os balanços sociais, neste caso não se identificam distinções relevantes entre instituições, que transversalmente referenciam um número de docentes e de investigadores inferior ao que incluem nos cadernos eleitorais. Examinando os casos mais significativos, constatamos que em 13 das 30 instituições analisadas o número de docentes e de investigadores é mais de 50% superior ao número de eleitores.

Considerando o conjunto dos dados, constatamos que existem pelo menos 9355 pessoas excluídas dos processos eleitorais, o que representa uma percentagem de 32,2%. Isto significa que praticamente 1 em cada 3 docentes e/ou investigadores é excluído das eleições para os órgãos de gestão. Se a este facto acrescentarmos as taxas de abstenção citadas, constatamos que existe, de facto, um défice de representação e legitimação política no sistema de governo criados pelo RJIES. Este défice de representação é revelador da interdependência estrutural entre os modelos de gestão e governo, as práticas e as subjetividades dos agentes e as suas experiências laborais. Por outras palavras, a empresariação e mercantilização das instituições não se dissocia nem da precarização no trabalho académico, nem tampouco do défice de representação e de participação democrática.

Um sistema de ensino superior onde mais de um terço dos seus profissionais é excluído dos processos eleitorais revela como a formulação abstrata da lei, que enquadra a participação dos professores e dos investigadores na gestão das instituições,¹⁰ se refletiu numa prática contrária aos seus aparentes objetivos formais. No entanto, esta é uma realidade que varia contextualmente já que diferentes instituições adotam distintas interpretações quanto aos critérios que devem estar subjacentes à definição dos cadernos eleitorais.

10 RJIES, artigo 26.º, alínea f.

QUADRO 2

Número de docentes e investigadores incluídos no universo eleitoral da última eleição para o Conselho Geral e declarados nos relatórios de atividades, gestão e contas das IES.*

Instituição	Universo Eleitoral	Ano	Professores e pessoal de investigação (2020)
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa	427	2021	588
Universidade Aberta	126	2021	146
Universidade da Madeira	181	2020	359 a)
Universidade de Aveiro	1127	2021	1456
Universidade de Coimbra	1311	2020	2039
Universidade de Lisboa	4402	2021	4569
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	446	2020	799 b)
Universidade do Algarve	658	2021	903
Universidade do Minho	1271	2021	2212
Universidade do Porto	3245	2021	3550 c)
Universidade dos Açores	207	2021	263
Universidade Nova de Lisboa	1104	2022	2842 d)
Escola Superior de Enfermagem de Coimbra	93	2021	250 e)
Escola Superior de Enfermagem de Lisboa	92	2021	200 f)
Escola Superior de Enfermagem do Porto	77	2020	173 g)
Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril	57	2021	132
Instituto Politécnico da Guarda	147	2020	243
Instituto Politécnico de Beja	123	2020	273
Instituto Politécnico de Bragança	316	2021	716
Instituto Politécnico de Castelo Branco	225	2021	410
Instituto Politécnico de Leiria	474	2021	1286 h)
Instituto Politécnico de Lisboa	1259	2019	1234
Instituto Politécnico de Portalegre	120	2021	299
Instituto Politécnico de Santarém	180	2021	332
Instituto Politécnico de Setúbal	268	2021	648
Instituto Politécnico de Tomar	141	2022	163
Instituto Politécnico de Viana do Castelo	222	2021	492
Instituto Politécnico de Viseu	264	2021	470
Instituto Politécnico do Cávado e do Ave	78	2018	347 i)
Instituto Politécnico do Porto	1056	2021	1658

* Não foram consideradas a Universidade da Beira Interior, a Universidade de Évora, o Instituto Politécnico de Coimbra e a Escola Superior Náutica Infante D. Henrique, por não dispormos de dados relativos ao universo eleitoral das eleições para o Conselho Geral. a) Como os dados do Relatório de Atividades estavam em ETI, optou-se pela utilização dos dados dos balanços sociais, a que se acrescentaram os bolseiros em atividades de investigação. b) A fonte foram os dados internos fornecidos pela instituição no âmbito desta investigação. c) No caso da U.Porto, como os dados do Relatório de Atividades de 2020 estavam em ETI, optámos por usar os dados disponibilizados pela instituição no âmbito desta investigação. d) Devido às últimas eleições terem ocorrido no início de 2022, optámos por considerar os dados de recursos humanos referentes ao ano 2021, disponibilizados pela instituição no âmbito desta investigação. e) A fonte foram os dados internos fornecidos pela instituição no âmbito desta investigação. f) *Idem.* g) *Idem.* h) *Idem.* i) *Idem.*

QUADRO 3

Diferença entre os recursos humanos e universos eleitorais no Instituto Politécnico do Cávado e Ave, Universidade Nova de Lisboa, Escola Superior de Enfermagem do Porto, Universidade de Lisboa e Instituto Politécnico de Lisboa.

Instituições	Recursos Humanos	Universo eleitoral
Instituto Politécnico do Cávado e Ave a)	320	78
Universidade Nova de Lisboa b)	2842	1104
Escola Superior de Enfermagem do Porto c)	170	77
Universidade de Lisboa d)	4417	4402
Instituto Politécnico de Lisboa e)	1237	1259

a) Os dados dos recursos humanos e do universo eleitoral são referentes ao ano de 2018.

b) Os dados dos recursos humanos são referentes ao ano de 2021 e os do universo eleitoral ao ano de 2022.

c) Os dados dos recursos humanos são referentes ao ano de 2020 e os do universo eleitoral ao ano de 2021.

d) *Idem*.

e) Os dados dos recursos humanos são referentes ao ano de 2020 e os do universo eleitoral ao ano de 2019.

QUADRO 4

Critérios para a eleição de representantes de docentes/investigadores nos Conselhos Gerais do IPCA, UNL, ESEP, ULisboa e IPL.

Instituição	Critério eleitoral
IPCA	“Têm capacidade eleitoral ativa e passiva, em cada escola, os professores e os investigadores, de carreira e convidados a tempo integral, afetos à respetiva escola em exercício efetivo de funções no IPCA.” (Artigo 20º, n.º 7, Estatutos do IPCA)
UNL	“O universo eleitoral para os representantes dos professores e investigadores é constituído pelos professores de carreira docente universitária, pelos investigadores de carreira de investigação, bem como pelos doutores que exerçam funções docentes ou de investigação na Universidade Nova de Lisboa, em regime de tempo integral e em efetividade de funções, à data do despacho de convocação das eleições, com contrato de duração não inferior a um ano, qualquer que seja a natureza do seu vínculo laboral” (Artigo 5º, Regulamento para a Eleição e Cooptação dos Membros do Conselho Geral da Universidade Nova de Lisboa)
ESEP	“Os cadernos eleitorais] Incluem todos os professores com contrato a tempo integral ou dedicação exclusiva, de duração igual ou superior a um ano, em exercício efetivo de funções na ESEP” (Despacho Presidente n.º 2021/59)
ULisboa	“O colégio eleitoral para os representantes dos professores e investigadores é constituído por todos os professores e investigadores que integram a ULisboa, à data do despacho reitoral de convocação das eleições, qualquer que seja a natureza do seu vínculo de trabalho” (Regulamento Eleitoral para Eleição e Cooptação dos Membros do Conselho Geral da Universidade de Lisboa, Artigo 5º)
IPL	“Têm capacidade eleitoral activa e passiva o conjunto de professores e investigadores de todas as escolas integradas no IPL, independentemente de se encontrarem, ou não, em exercício de funções no Instituto; 2. Consideram-se professor para este efeito, os professores coordenadores, os adjuntos e os assistentes de carreira bem como os docentes equiparados, os convidados e os monitores contratados” (Despacho n.º 48/2010 – IPL – Regulamento para a eleição do Conselho Geral do IPL, artigo n.2º)

Considerando, a título de exemplo, os casos do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, da Universidade Nova de Lisboa e da Escola Superior de Enfermagem do Porto percebemos quão elevado pode ser grau de desproporção entre o universo de eleitores e o universo de docentes e investigadores, que nestes casos apresentam taxas de exclusão de, respetivamente, 76%, 61% e 55%. Pelo contrário, em instituições como a Universidade de Lisboa ou o Instituto Politécnico de Lisboa, verifica-se uma coincidência entre os recursos humanos declarados nos balanços sociais e número de eleitores das últimas eleições para o Conselho Geral. O que explica esta diferença?

Para compreender as razões que esclarecem estes dados procurou-se analisar a definição dos critérios eleitorais usados nestas instituições para determinar a capacidade eleitoral de docentes e investigadores. Assim, nos três primeiros casos, a definição dos universos eleitorais determina a inclusão de docentes e investigadores de carreira, com um vínculo em regime de tempo integral ou em dedicação exclusiva, com um contrato de pelo menos um ano e em exercício de funções no momento eleitoral. Num contexto de precariedade generalizada (Ferreira, 2022), tal enquadramento parece significar a exclusão de mais de metade do corpo docente e de investigação. Já no caso da ULisboa e do IPL, a definição dos critérios eleitorais privilegia a inclusão de todos os professores e investigadores da instituição, independente da natureza do seu vínculo laboral, o que permitirá, por exemplo, a inclusão de docentes convidados com vínculo à instituição.

Ao deixar em aberto a interpretação dos critérios para a definição dos universos eleitorais, o RJIES cria a possibilidade de, em diferentes instituições, esses mesmos critérios serem mais ou menos inclusivos da realidade do corpo docente e de investigação. Assim, os dados revelam que existe um quadro de autonomia relativa que as instituições dispõem para a organização dos seus processos eleitorais que, em muitos casos, são determinados por critérios que contrariam o próprio preceito legislativo, excluindo uma parte considerável de docentes e investigadores das eleições internas.

INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS (IPSFL): TRABALHO PÚBLICO, VÍNCULO PRIVADO, DÉFICE DE DIREITOS

A exclusão de uma parte significativa do corpo docente e de investigação dos processos eleitorais, sendo uma realidade transversal ao ensino superior português, é ainda agravada por outro fenómeno: a externalização dos vínculos contratuais dos profissionais de investigação. Com efeito, ao longo das últimas décadas, muitas Instituições de Ensino Superior constituíram na sua órbita, e sob a sua tutela, um conjunto de Instituições Privadas sem Fins Lucrativos

(IPSFL) na área da ciência e investigação, que enquadram jurídica e contratualmente muitos dos seus investigadores. Tais investigadores não são incluídos nos balanços sociais das instituições e nos seus processos eleitorais dada a externalização do seu vínculo jurídico. Por outras palavras, apesar de muitas delas e muitos deles desenvolverem investigação científica no âmbito das Instituições de Ensino Superior públicas, contribuindo para a sua avaliação e relevância, a natureza privada dos seus vínculos contratuais implica a sua exclusão da vida democrática das instituições. Para examinar com maior detalhe esta realidade, tomemos como exemplo duas das maiores universidades públicas do país, a Universidade de Lisboa (ULisboa) e a Universidade do Porto (U.Porto).

No caso da ULisboa, e tal como foi mencionado, os critérios eleitorais da instituição parecem sugerir uma ampla representatividade de docentes e de investigadores nos processos eleitorais. No entanto, o retrato sociolaboral da instituição releva que a realidade pode ser mais complexa. A título ilustrativo, analisemos duas das maiores escolas da instituição.

Em 2019, o Instituto Superior Técnico (IST) contabilizava a existência de 3125 investigadores integrados, dos quais 1810 eram investigadores da ULisboa e 1315 eram investigadores externos. No caso específico dos investigadores contratados, o IST referenciava a existência de 303 contratados pela ULisboa e 176 contratados externos. Já no caso da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa contabilizavam-se, para o mesmo ano, a existência 1784 investigadores integrados, dos quais 1188 estavam integrados na ULisboa e 596 eram investigadores externos. Já quanto aos investigadores contratados, 310 assumiam um vínculo à ULisboa e 169 eram contratados externos.¹¹

Observando estes dados, podemos constatar que nestas escolas existe uma diferenciação entre, por um lado, quem é investigador integrado, contratado e com vínculo à ULisboa, e por outro lado, quem é investigador integrado na instituição, mas assume um vínculo laboral externo à mesma. Entre os fatores que podem explicar esta realidade está o facto de que, em ambas as escolas, se constituíram Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, designadamente a IST-ID e a FCIências.ID, com quem muitos investigadores assumem os seus vínculos contratuais. Estas associações privadas funcionam no âmbito da Universidade de Lisboa, embora sejam juridicamente independentes, tal como os seus investigadores que, apesar de trabalharem nas instalações da universidade, contribuindo para a sua avaliação e relevância, são enquadrados por um vínculo jurídico e laboral externo. Desta forma, muitos destes investigadores não constam nos balanços sociais da ULisboa, estando igualmente excluídos dos universos eleitorais para a eleição dos seus órgãos de gestão.

11 Ver *Relatório de Gestão e de Atividades de 2020 da Universidade de Lisboa*, pp. 69-72.

Também no caso da Universidade do Porto, e como ilustra o quadro 1, o número de docentes/investigadores referenciados no balanço social aproxima-se do universo eleitoral das eleições para o Conselho Geral. No entanto, a consulta do seu *Relatório de Gestão e Contas Consolidadas* revela que, em 2020, o número de docentes e investigadores da instituição era de 3932,3 ETI – um valor que, apesar de recorrer a uma unidade de medida distinta, indicia um número de profissionais bastante acima dos 3135 docentes e investigadores declarado nos balanços sociais.

A discrepância nestes dados é explicada no próprio relatório onde se assinala a diferença institucional entre a “Universidade do Porto” e o “U.Porto”. A primeira é a Universidade, enquanto o segundo é considerado um “ecossistema” que “além da U.Porto, enquanto entidade mãe [...] beneficia da presença de um vasto conjunto de Entidades que, sendo juridicamente independentes da U.Porto, contribuem de forma decisiva para que a Universidade concretize de forma mais eficaz e eficiente os objetivos estratégicos definidos para as três temáticas estratégicas estabelecidas: Educação e Formação, Investigação e Terceira Missão”.¹² Assim, a desproporção entre os recursos humanos referenciados nos balanços sociais e os dados citados no *Relatório de Gestão e Contas Consolidadas*, explica-se pelo facto de muitos investigadores, apesar de trabalharem na Universidade do Porto, manterem uma relação contratual externalizada com estas entidades privadas criadas na sua órbita.

Apesar de assumirem um papel de relevância no sistema, é difícil obter dados sobre a totalidade dos investigadores que, trabalhando nas IES públicas, estão enquadrados em IPSFL, desde logo porque os seus balanços sociais não são públicos. No entanto, segundo os dados da FCT, referente ao Financiamento Plurianual de Unidades de I&D para o período 2020-2023, é possível contabilizar a existência de pelo menos 63 unidades de investigação privadas sem fins lucrativos que são geridas no âmbito de Instituições de Ensino Superior públicas. Estas unidades contabilizam um total de 5287 investigadores doutorados, sendo parte deles excluídos da vida democrática das instituições. Paralelamente, se analisarmos os concursos abertos ao abrigo da Norma Transitória,¹³ celebrados em 2020, as IPSFL celebraram 522 do total de 1721

12 *Relatório de Gestão e Contas Consolidadas da Universidade do Porto 2020*, p. 5.

13 A “Norma Transitória” foi um regime de contratação criado no âmbito do Programa de Estímulo ao Emprego Científico regulamentado pelo DL n.º 57/2016, de 29 de agosto, alterado pela Lei n.º 57/2017, de 19 de julho. Esta norma permitiu a abertura de procedimentos concursais com vista à contratualização de doutorados para o desempenho de funções realizadas por bolseiros doutorados que celebraram contratos de bolsa na sequência de concurso aberto ao abrigo do Estatuto do Bolseiro de Investigação e que desempenhassem funções em instituições públicas há mais de três anos, seguidos ou interpolados.

contratos, ou seja, 18,7%. Estes dados relevam o peso crescente desta realidade no ensino superior, contribuindo para uma diferenciação interna ao próprio sistema em termos da natureza dos vínculos contratuais, dos direitos laborais dos profissionais e da sua inclusão na vida democrática das instituições.

CONCLUSÃO

No contexto europeu, os sistemas públicos de educação e ensino superior herdados do pós-guerra foram desenvolvidos a partir de princípios, valores e retóricas político-institucionais que os definiam como um bem público, financiado pelo Estado e que tinha como missão a promoção da igualdade de oportunidades, a mobilidade, a cidadania e o desenvolvimento social (Tilak, 2008). No entanto, desde a década de 1970 que a erosão do Estado-social e o processo de neoliberalização, associado à progressiva quebra no financiamento público e à mercantilização das instituições, vem redefinindo a natureza e missão do ensino superior, já não apresentado como um direito, mas como um serviço, a que acede não por via da cidadania, mas por via do consumo (Busch, 2017; Chipindi e Daka, 2022; Naidoo e Williams, 2015; Tülübaş e Göktürk, 2023). Num contexto de fortes pressões externas, muitas reformas do ensino superior baseadas nos princípios políticos da Nova Gestão Pública acabaram por se generalizar, quebrando progressivamente as fronteiras entre a gestão pública e privada, introduzindo mudanças nos sistemas de governo colegial e participativo, que agora assumiria uma natureza mais centralizada, empresarial, mercantil e flexível (Broucker e De Wit, 2015).

No contexto português, o RJIES, enquanto instrumento de regulação do ensino superior, materializou a aplicação dos princípios gestionários às universidades e aos institutos politécnicos, concretizando um conjunto de transformações organizacionais sob o ímpeto dos novos modelos de gestão pública. Defendido pelo XVII Governo Constitucional como uma “oportunidade sem precedentes” para a modernização e desenvolvimento das instituições e do país, este regime nunca foi apenas uma opção de natureza jurídica, antes espelhando uma conceção político-ideológica particular sobre a função social do ensino superior na viragem do século XXI.

Uma década e meia depois da entrada em vigor do diploma, e ao contrário do que a lei definiu, nunca foi realizada, por parte da tutela, uma avaliação transversal quanto às suas consequências e impactos. Neste contexto, este artigo procurou contribuir para a caracterização de alguns dos principais impactos do RJIES no plano da governação democrática das instituições, enquadrando-os no contexto debates internacionais sobre as reformas do ensino superior e as suas consequências.

Analisando os processos de representação e participação eleitoral, pudemos concluir que o RJIES não parece ter contribuído para o reforço da participação e do envolvimento das comunidades acadêmicas na vida das instituições. Pelo contrário, a análise das eleições para os Conselhos Gerais demonstrou que a unipessoalização e a concentração de poderes nos reitores e presidentes políticos, assim como a redução do número de membros nos órgãos de gestão, o fim da paridade e a mitigação da colegialidade das decisões, se traduziram num déficit de participação eleitoral, marcado por taxas de abstenção iguais ou superiores a 90% entre estudantes e por taxas de participação de professores, investigadores e pessoal não docente bastante irregulares e com tendência a diminuir.

Paralelamente, os dados salientam que ao déficit de participação eleitoral se acrescenta, a montante, um déficit de representatividade da própria comunidade académica. Em primeiro lugar, porque pelo menos um terço do pessoal docente e de investigação com vínculos contratuais às Instituições de Ensino Superior parece ser excluído dos próprios processos eleitorais internos. Neste sentido, a crescente precarização académica, para lá dos efeitos concretos que assume em termos de insegurança laboral, tem igualmente consequências políticas, implicando o afastamento de milhares de docentes e de investigadores dos processos de tomada de decisão. Depois, porque muitas investigadoras e muitos investigadores que trabalham diariamente nas Instituições de Ensino Superior públicas, contribuindo para o seu desenvolvimento e relevância, assumem um vínculo contratual com instituições privadas constituídas no seu seio, e por si tuteladas, estando por isso afastados da possibilidade de participação, representação eleitoral e integração na carreira. Este déficit de representação é assim revelador da interdependência entre os modelos de gestão e governo, as práticas institucionais e as experiências laborais, salientando como a empresarialização e a mercantilização das instituições se associam à proliferação da precariedade e ao déficit de representação e participação dos seus profissionais.

Neste contexto, os dados revelam a existência de uma dupla realidade no ensino superior assente num fosso crescente em termos de representatividade democrática e direitos laborais entre quem exerce funções de docência e/ou investigação na carreira, em dedicação exclusiva ou a tempo integral; e quem, fruto da precariedade laboral ou da natureza jurídica privada dos seus vínculos contratuais, é objetivamente excluído da vida democrática das suas instituições. Tal fosso constitui, também, uma das consequências dos princípios gestionários no ensino superior português que não oferecem mecanismos nem garantias de salvaguarda dos direitos sociais, laborais e democráticos do conjunto de profissionais que asseguram a docência e a investigação nas instituições.

Analisado em retrospectiva, este déficit de participação e representação nas instituições de ensino superior tanto reflete, como intensifica, o que podemos classificar como um processo de *desdemocratização do ensino superior*, isto é, a progressiva substituição de um modelo de gestão e governo assente em princípios de democracia, colegialidade e participação, por um novo paradigma de gestão mercantil, flexível, concorrencial, competitivo e que se aproxima de um tipo de racionalidade económico-empresarial. Desta forma, a narrativa ideológica que associa “lideranças boas” a “lideranças fortes” e “lideranças eficazes” a “lideranças unipessoais”, igualmente conduziu ao reforço da centralidade das lideranças executivas das instituições, designadamente de reitores e de presidentes de politécnicos, que viram o seu papel e o seu poder reforçados, apesar de terem deixado de ser eleitos pelo conjunto da comunidade académica. Assim, seguindo um quadro de racionalidade competitiva que mimetiza a própria lógica privada, as instituições de ensino superior parecem depender mais de lideranças individuais assentes na identidade e nas características de quem lidera, do que na participação democrática do conjunto das comunidades académicas. Tal conclusão acentua, como sucede noutros contextos, uma contradição entre um modelo de gestão de tipo empresarial e mercantil e um modelo de governo assente na colegialidade e participação democrática (Hursh, 2008; Kumar, 2019; van Berckel Smit, 2023).

Num tempo de desgaste das democracias e em que se acentua o déficit de confiança nas instituições, avaliar os impactos do RJIES significa, igualmente, inquirir o sentido, a missão e o futuro do ensino superior num mundo em mudança. Implica, ao mesmo tempo, escrutinar se as universidades e os institutos politécnicos se constituem como espaços cívicos socialmente participados e democraticamente vividos. Analisando os impactos da lei, os dados revelam que o RJIES não dotou as instituições de mecanismos que reforcem a representatividade, a responsabilização, a transparência, a participação e democraticidade na gestão e governo das instituições. Tal reforço, em nossa perspectiva, constitui um dos principais desafios às políticas públicas de ensino superior e ciência, mas também às próprias comunidades académicas e ao papel que estas podem e devem desempenhar em sociedades democráticas que temos urgência em defender, valorizar e aprofundar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, M. G., TOMLINSON, M. (2021), “The changing value of higher education in England and Portugal: Massification, marketization and public good”. *European Educational Research Journal*, 20 (2), pp. 176-192. <https://doi.org/10.1177/1474904120967574>.
- AMARAL, A., MEEK, V. L., LARSEN, I. M. (eds.). (2003), *The Higher Education Managerial Revolution?* vol. 3, Dordrecht, Springer Netherlands. <https://doi.org/10.1007/978-94-010-0072-7>.
- AMARAL, A., TAVARES, O., SANTOS, C. (2012), “Higher education reform in Europe: An historical and comparative perspective of the new legal frameworks in Europe”. In A. CURAJ et al. (eds.), *European Higher Education at the Crossroads: Between the Bologna Process and National Reforms*, Dordrecht, Springer, pp. 655-673.
- BARRIAS, P. (2013), *A Nova Gestão Pública e as Universidades Fundacionais*, Odivelas, Media XXI.
- BERTELSEN, E. (1998), “The real transformation: The Marketisation of higher education”. *Social Dynamics*, 24 (2), pp. 130-158. <https://doi.org/10.1080/02533959808458655>.
- BOK, D. (2003), *Universities in the Marketplace: The Commercialization of Higher Education*, Princeton, Princeton University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt7svxh>.
- BROUCKER, B., DE WIT, K. (2015), “New public management in higher education”. In J. Huisman et al. (eds.), *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan UK, pp. 57-75. https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5_4.
- BROUCKER, B., DE WIT, K. D., LEISYTE, L. (2016) “Higher education reform”. In R. M. O. Pritchard, A. Pausits, J. Williams (eds.), *Positioning Higher Education Institutions: From Here to There*, Roterdão, SensePublishers, pp. 19-40. https://doi.org/10.1007/978-94-6300-660-6_2.
- BRUCKMANN, S., CARVALHO, T. (2014), “The reform process of Portuguese higher education institutions: From collegial to managerial governance”. *Tertiary Education and Management*, 20 (3), pp. 193-206. <https://doi.org/10.1080/13583883.2014.911950>.
- BUSCH, L. (2017), *Knowledge for Sale: The Neoliberal Takeover of Higher Education*, s.l., The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/10742.001.0001>.
- CABRITO, B. G. (2011), “Financiamento e privatização do ensino superior em Portugal: entre a Revolução de Abril e a Declaração de Bolonha”. In B. G. Cabrito, V. Jacob (eds.), *Políticas de Acesso e Financiamento da Educação Superior no Brasil e em Portugal: Tendências Actuais*, Lisboa, EDUCA, pp. 45-59.
- CABRITO, B. G. (2017), “Expansão da educação e intensificação e proletarização do trabalho docente em Portugal no Séc. XXI”. *Revista Trabalho, Política e Sociedade*, 2, pp. 277-298. <https://doi.org/10.29404/rtps-v2i3.3552>.
- CABRITO, B. G., CERDEIRA, M. L. M. (2018), “O ensino superior em Portugal: evolução e potencialidades”. *Humanidades & Inovação*, 5 (8), Artigo 8.
- CAMPOS, A. (2013), “Trabalho, qualificação, poder e precariedade: Uma abordagem dinâmica à estruturação dos modelos produtivos, a partir de um estudo de caso da profissão científica”. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 25, pp. 11-32.
- CARMO, R. M. do et al. (2011), *Jovens em Transições Precárias: Trabalho, Quotidiano e Futuro*, Lisboa, Mundos Sociais.
- CARVALHO, T., VIDEIRA, P. (2019), “Losing autonomy? Restructuring higher education institutions governance and relations between teaching and non-teaching staff”. *Studies in Higher Education*, 44 (4), pp. 762-773. <https://doi.org/10.1080/03075079.2017.1401059>.

- CASTEL, R. (2017), *From Manual Workers to Wage Laborers: Transformation of the Social Question*. Routledge.
- CENTENO, M. A., COHEN, J. N. (2012), "The arc of neoliberalism". *Annual Review of Sociology*, 38 (1), pp. 317-340. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-081309-150235>.
- CERDEIRA, L. (2011), "As políticas de financiamento do ensino superior numa perspectiva europeia". In B. G. Cabrito, V. Jacob (eds.), *Políticas de Acesso e Financiamento da Educação Superior no Brasil e em Portugal: Tendências Actuais*, Lisboa, EDUCA, pp. 61-93.
- CHIPINDI, F. M., DAKA, H. (2022), "Neoliberal reforms in higher education: Trends, manifestations and implications". In J. Zajda, W. J. Jacob (eds.), *Discourses of Globalisation and Higher Education Reforms: Emerging Paradigms*, Cham, Springer International Publishing, pp. 127-132. https://doi.org/10.1007/978-3-030-83136-3_8.
- CHOONARA, J., MURGIA, A., CARMO, R. M. (eds.). (2022), *Faces of Precarity: Critical Perspectives on Work, Subjectivities and Struggles*, Bristol, Bristol University Press. <https://doi.org/10.56687/9781529220094>.
- DE BOER, H., ENDERS, J., SCHIMANK, U. (2007), "On the way towards new public management? The governance of university systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany". In D. Jansen (ed.), *New Forms of Governance in Research Organizations: Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*, Dordrecht, Springer Netherlands, pp. 137-152. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5831-8_5.
- DONATELLA, della P., LORENZO, C. (2020), *Contesting Higher Education: Student Movements against Neoliberal Universities*, s.l., Policy Press.
- DRAGO, A. (2004), *Agitar Antes de Ousar: O Movimento Estudantil «Antipropinas»*, Porto, Afrontamento.
- FERREIRA, A. (2022), "Living on the edge: Continuous precarity undermines academic freedom but not researchers' identity in neoliberal academia". In A. Vatansever, A. Kölemen (eds.), *Academic Freedom and Precarity in the Global North*, Abingdon, Oxon, Routledge, pp. 79-100.
- GIBBS, P. (2001), "Higher education as a market: A problem or solution?" *Studies in Higher Education*, 26 (1), pp. 85-94. <https://doi.org/10.1080/03075070020030733>.
- HARVEY, D. (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780199283262.001.0001>.
- HEMSLEY-BROWN, J., OPLATKA, I. (2006), "Universities in a competitive global marketplace: A systematic review of the literature on higher education marketing". *International Journal of Public Sector Management*, 19 (4), pp. 316-338. <https://doi.org/10.1108/095135506106669176>.
- HOLMWOOD, J., MARCUELLO SERVÓS, C. (2019), "Challenges to public universities: Digitalisation, commodification and precarity". *Social Epistemology*, 33 (4), pp. 309-320. <https://doi.org/10.1080/02691728.2019.1638986>.
- HOOD, C. (1991), "A public management for all seasons?" *Public Administration*, 69 (1), pp. 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- HURSH, D. (2008), *High-Stakes Testing and the Decline of Teaching and Learning: The Real Crisis in Education* (1. Aufl). Lanham, Rowman & Littlefield.
- JONGBLOED, B. (2003), "Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets". *Higher Education Quarterly*, 57 (2), pp. 110-135. <https://doi.org/10.1111/1468-2273.00238>.
- JUNGBLUT, J., DOBBINS, M. (2023), "The politics of higher education governance reform in Western Europe". In J. Jungblut et al. (eds.), *Comparative Higher Education Politics*, vol. 60,

- Cham, Springer International Publishing. pp. 27-55. https://doi.org/10.1007/978-3-031-25867-1_2.
- KUMAR, A. (2019), "The menace of neoliberal education reforms: Where capitalism, behaviourism, and positivism meet". In A. Kumar (ed.), *Curriculum in International Contexts: Understanding Colonial, Ideological, and Neoliberal Influences*, Cham, Springer International Publishing, pp. 235-268. https://doi.org/10.1007/978-3-030-01983-9_8.
- LIMA, L. (2009), "A democratização do governo das escolas públicas em Portugal". *Sociologia : Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 19, pp. 227-253.
- LIRA, M., GONÇALVES, M., MARQUES, M. da C. da C. (2015), "Instituições de ensino superior públicas em Portugal: Sua administração sob as premissas da new public management e da crise econômica global". *Revista Brasileira de Educação*, 20 (60), pp. 99-119. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782015206006>.
- LOWE, T. (ed.). (2023), *Advancing Student Engagement in Higher Education: Reflection, Critique and Challenge*, Abingdon, Oxon, Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003271789>.
- LYNCH, K. (2006), "Neo-liberalism and marketisation: The implications for higher education". *European Educational Research Journal*, 5 (1), pp. 1-17. <https://doi.org/10.2304/eeerj.2006.5.1.1>.
- MAGALHÃES, A. M., AMARAL, A. (2007), "Changing values and norms in Portuguese higher education". *Higher Education Policy*, 20 (3), pp. 315-338. <https://doi.org/10.1057/palgrave.hep.8300156>.
- MAGALHÃES, A. M., SANTIAGO, R. (2012), "Governance, public management and administration of higher education in Portugal". In G. Neave, A. Amaral (eds.), *Higher Education in Portugal 1974-2009: A Nation, a Generation*, Cham, Springer Netherlands, pp. 227-247. https://doi.org/10.1007/978-94-007-2135-7_9.
- MANO, M., MARQUES, M. da C. da C. (2012), "Novos modelos de governo na universidade pública em Portugal e competitividade". *Revista de Administração Pública*, 46 (3), pp. 721-736. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000300005>.
- MASON, O., MEGORAN, N. (2021), "Precarity and dehumanisation in higher education". *Learning and Teaching*, 14 (1), pp. 35-59. <https://doi.org/10.3167/latiss.2021.140103>.
- MINEIRO, J. (2016), "O campo universitário português: Transformações e disputas entre 1988 e 2015". *Sociologia, Problemas e Práticas*, 82, pp. 103-123. <https://doi.org/10.7458/SPP2016827918>.
- MOLESWORTH, M., NIXON, E., SCULLION, R. (2009), "Having, being and higher education: The marketisation of the university and the transformation of the student into consumer". *Teaching in Higher Education*, 14 (3), pp. 277-287. <https://doi.org/10.1080/13562510902898841>.
- NAIDOO, R., WILLIAMS, J. (2015), "The neoliberal regime in English higher education: Charters, consumers and the erosion of the public good". *Critical Studies in Education*, 56 (2), pp. 208-223. <https://doi.org/10.1080/17508487.2014.939098>.
- OECD. (2021), *Reducing the Precarity of Academic Research Careers*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, 113.
- OLIVEIRA, A. C., PEIXOTO, P., SILVA, S. (2014), *O Papel dos Conselhos Gerais no Governo das Universidades Públicas Portuguesas: A Lei e a Prática*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra.
- OLSSSEN, M., CODD, J., O'NEILL, A.-M. (2004), *Education Policy: Globalization, Citizenship and Democracy*, Londres, SAGE. <https://doi.org/10.4135/9781446221501>.
- PEDROSA, J. et al. (2012), *Novo Modelo de Governança e Gestão das Instituições de Ensino Superior em Portugal: Análise dos usos do Modelo em Instituições Públicas*, CNE.

- RODRIGUES, J. (2018), *Os Desafios da Autonomia e Gestão Universitária: Dez Anos do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior*, dissertação de mestrado, Lisboa, Iscte-IUL.
- RODRIGUES, J. (2022), *O Neoliberalismo Não é Um Slogan: Uma História de Ideias Poderosas*, Lisboa, Tinta-da-china.
- RUBIÃO, A. (2013), *História da Universidade. Genealogia para um «Modelo Participativo»*, Coimbra, Almedina.
- SANTOS, B. de S. (2008), “A universidade no século XXI: Para uma reforma democrática e emancipatória da universidade”. In B. de S. Santos, N. de A. Filho (eds.), *A Universidade no Século XXI: Para uma Universidade Nova*, Coimbra, Almedina, pp. 15-78.
- SERGEIRA, V. de J. (2019), *Políticas de Recursos Humanos em Ciência e Tecnologia* (workingPaper 225/2019; CIES e-Working Papers). CIES-IUL. <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/18253>.
- SERGEIRA, V. de J. (2022), *As Trajetórias Profissionais dos Investigadores: Do Aumento de Recursos Humanos à Promoção do Emprego Científico*, tese de doutoramento, Lisboa, Iscte-IUL. <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/25169>.
- SLAUGHTER, S., LESLIE, L. L. (1999), *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- SOEIRO, J. (2015), *A Formação do Precariado: Transformações no Trabalho e Mobilizações de Precários em Portugal*, tese de doutoramento, Coimbra, Universidade de Coimbra.
- SOLOMON, S., DU PLESSIS, M. (2023), “Experiences of precarious work within higher education institutions: A qualitative evidence synthesis”. *Frontiers in Education*, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/educ.2023.960649>.
- STEINÞÓRSÐÓTTIR, F. S., et al. (2019), «New managerialism in the academy: Gender bias and precarity”. *Gender, Work & Organization*, 26 (2), pp. 124-139. <https://doi.org/10.1111/gwao.12286>.
- SUNENDAR, D., ADRIANY, V. (2023), “‘It’s all about the product’: Doing research in neoliberal times in Indonesian higher education”. *Globalisation, Societies and Education*, pp. 1-11. <https://doi.org/10.1080/14767724.2023.2212438>.
- TILAK, J. B. G. (2008), “Higher education: A public good or a commodity for trade?” *PROSPECTS*, 38 (4), pp. 449-466. <https://doi.org/10.1007/s11125-009-9093-2>.
- TÜLÜBAŞ, T., GÖKTÜRK, Ş. (2023), “A meta-synthesis on academic identity in the neoliberal context of academy”. *Higher Education*, 86 (1), pp. 139-161. <https://doi.org/10.1007/s10734-022-00906-9>.
- VAN BERCKEL SMIT, F. J. N. (2023), “The rise of new public management at the institutional level: An analysis of a Dutch university and the role of administrators in initiating organizational change, 1980s to 2010s”. *Management & Organizational History*, pp. 1-21. <https://doi.org/10.1080/17449359.2023.2244462>.
- VARMAN, R., SAHA, B., SKÅLÉN, P. (2011), “Market subjectivity and neoliberal governmentality in higher education”. *Journal of Marketing Management*, 27 (11-12), pp. 1163-1185. <https://doi.org/10.1080/0267257X.2011.609134>.
- VATANSEVER, A., KÖLEMEN, A. (2022), *Academic Freedom and Precarity in the Global North: Free as a Bird*, Abingdon, Oxon, Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003256984>.
- WHITTY, G., POWER, S., HALPIN, D. (1998), *Devolution and Choice in Education: The School, The State, and The Market*, Buckingham, Open Univ. Press.
- YOUNG, S. J. (2002), “The use of market mechanisms in higher education finance and State control: Ontario considered”. *Canadian Journal of Higher Education*, 32 (2), Artigo 2. <https://doi.org/10.47678/cjhe.v32i2.183412>.

ZAJDA, J., JACOB, W. J. (2022), “Discourses of globalisation and higher education reforms: Emerging paradigms”. In J. Zajda, W. J. Jacob (eds.), *Discourses of Globalisation and Higher Education Reforms: Emerging Paradigms*, Cham, Springer International Publishing, pp. 1-17. https://doi.org/10.1007/978-3-030-83136-3_1.

Recebido a 19-01-2023. Aceite para publicação a 31-10-2023.

MINEIRO, J. (2024), “*Requiem* pela gestão democrática? Uma avaliação dos impactos do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (2007-2021)”. *Análise Social*, 252, LIX (3.º), pp. 2-29. <https://doi.org/10.31447/202310>.

João Mineiro » joao.mineiro@iscte-iul.pt » Centro em Rede de Investigação em Antropologia, Iscte – Instituto Universitário de Lisboa » Av. Forças Armadas, Edifício Iscte — 1649-026 Lisboa, Portugal » <https://orcid.org/0000-0003-0258-9384>.
