

Estatutos dos Docentes do Ensino Superior Público: Princípios Orientadores

(Um comentário ao documento divulgado pelo MCES em 13/Mar/2003)

José Ferreira Gomes

Universidade do Porto, 20/Abr/03

A. Um comentário prévio

Deve pôr-se a questão prévia de compreender a razão porque se propõe um estatuto dos docentes do ensino superior público, excluindo o ensino superior não público. O ECDU de 1979-1980 é também aplicável apenas ao Ensino Superior público universitário, havendo outro estatuto para os docentes do ensino politécnico público. Este caminho pareceu óbvio pelo papel diminuto então desempenhado pelo ensino superior não público e porque o Ensino Politécnico estava ainda num estado incipiente de lançamento. Por outro lado, o ECDU entrou num detalhe regulamentar que hoje é geralmente reconhecido como excessivo e prejudicial para o desenvolvimento das instituições. Em parte, isto pode ser explicado pelo facto de a lei de autonomia ter surgido mais tarde. O quadro mental de referência era assim muito diferente do que vivemos hoje.

Num quadro de consolidação e de melhoria do Ensino Superior que é oferecido aos nossos jovens, parece conveniente e possível estabelecer regras gerais de carreira docente para todo o Ensino Superior português, podendo-se depois estabelecer regras específicas relativas aos direitos e deveres específicos dos docentes que sejam, funcionários públicos. Esta opção poderia contribuir para a credibilização do nosso sistema de Ensino Superior perante os estudantes, as famílias e os empregadores. Note-se que hoje ninguém sabe o que, por exemplo, é um Professor Catedrático em Portugal! Nas universidades públicas há grande variabilidade de critérios e terá de se decidir se a figura de Professor Catedrático português deve existir ou se apenas deve ser considerada a figura de Professor Catedrático de uma determinada instituição. Neste último caso, nunca poderia estar prevista a transferência e o nível de carreira não poderá ser pré-requisito para pertença a um júri, por exemplo. No Ensino Superior não público a situação é ainda mais, muito mais confusa.

O documento proposto formata e encaminha a discussão num sentido muito conservador. Na sequência dos argumentos acima, deveria definir-se um estatuto de carreira docente genérico para todo o ensino superior português oferecendo um esqueleto onde as instituições deveriam funcionar. Seriam aí definidos os níveis da carreira e as provas nacionais exigidas. A manter e formalizar os três níveis actuais de professor (auxiliar, associado e catedrático) e admitindo que um doutor poderá ser contratado como professor auxiliar, bastaria definir os pré-requisitos ou a habilitação para se poder apresentar a concurso para uma vaga de professor associado ou de professor catedrático. Terá de se introduzir algo de novo no sistema actual. Lembremos que a figura de professor auxiliar foi criada pela revisão parlamentar do decreto que introduzia o ECDU e são evidentes algumas inconsistências internas. Por exemplo, um professor auxiliar contratado para além do quadro mas com nomeação definitiva (!), o que aliás fora esquecido na própria Lei. A prova de agregação terá de ser revista e uma forma seria a criação de uma segunda agregação para os concorrentes a professor associado. Em relação ao sistema actual, poderiam simplificar-se os concursos de recrutamento desde que fossem introduzidos estes requisitos de agregação. Desenhado com algum cuidado, o novo sistema poderia ser mais eficaz e conducente à existência de categorias de professor com validade em todo o país sem o tornar mais complexo e moroso que o actual.

Para as instituições do ensino superior público haveria depois que criar um complemento do estatuto de carreira regulando os aspectos próprios, enquanto as instituições não públicas ficariam livres de contratar o seu pessoal docente de entre os doutores e agregados sem mais restrições. Alguns direitos genéricos dos docentes universitários como a liberdade pedagógica e científica (apropriadamente definidas) poderiam ser aplicáveis quer aos docentes de instituições públicas quer aos das não públicas. Quanto às universidades e aos politécnicos, se a distinção se mantiver, parece natural que haja carreiras específicas embora próximas. O mais importante será manter e ampliar a definição de visões próprias a cada instituição e isto pode fazer-se num estatuto único desde que suficientemente simples e dando grande latitude de definição complementar às próprias instituições.

B. Bases para uma proposta de carreira docente para todo o ensino superior

As instituições de ensino superior deverão ter uma percentagem mínima do seu pessoal docente (definido por um rácio para o número de estudantes) (i) integrado na carreira docente definida abaixo, podendo ter (ii) outros docentes com contrato de trabalho nos termos da legislação geral do trabalho, e ainda (iii) outros docentes convidados com contrato de prestação de serviços para funções específicas relacionadas com algum exercício profissional.

B1. Carreira docente

1. Categorias: Professor auxiliar, professor associado e professor catedrático.
2. Provas académicas (não conferentes de grau):
 - Habilitação a que se podem apresentar doutores que tenham realizado um currículo considerado equivalente ao exigível a um professor/investigador auxiliar com um mínimo de cinco anos de trabalho na categoria;
 - Agregação a que se podem apresentar doutores com habilitação e com um currículo correspondente a um mínimo de dez anos de trabalho na categoria de professor auxiliar ou de professor associado.
3. Recrutamento de
 - Professores auxiliares: de entre os doutores através de concurso regulamentado pela própria instituição;
 - Professores associados: de entre os doutores com a habilitação, através de concurso regulamentado pela própria instituição;
 - Professores catedráticos: de entre os doutores com a prova de agregação, através de concurso regulamentado pela própria instituição.
4. Júris das provas académicas. Serão escolhidos de entre os professores com aprovação na prova correspondente por sorteio nacional.
5. Júris dos concursos para o provimento de vagas de professor auxiliar, associado e catedrático: Serão propostos pela instituição detentora da vaga e serão constituídos por professores da própria e de outras instituições que tenham o mesmo nível ou nível superior.
6. As instituições poderão dirigir convites a pessoas que então se submeterão ao concurso.
7. Promoção é definida em regulamento de cada instituição para produzir efeitos salariais.

NB1: A regulamentação a fazer por cada instituição poderá, para as instituições públicas, ser feita de acordo com regulamentos gerais (talvez diferentes para as universidades e para os institutos politécnicos) onde serão previstos mecanismos de avaliação periódica. Preferencialmente, deverá existir uma entidade avaliadora nacional com comissões de avaliação por disciplina que sejam levadas a usar critérios de nível internacional. Estas competências poderão vir a ser transferidas para as próprias instituições, mesmo públicas, mas parece imprudente que isso seja feito antes de ser reforçada e estabilizar uma capacidade de governação mais forte e mais responsável.

NB2: Se quisermos melhorar o nível e a competitividade do nosso ensino superior, poderá introduzir-se um sistema de avaliação do desempenho individual dos docentes à imagem do que funciona e funciona muito bem em Espanha e no Brasil. Os resultados desta avaliação poderiam então ser usados para efeito de promoção e até de admissão a provas de habilitação e de agregação.

B2. Docentes em regime de contrato (privado) de trabalho sem o estatuto de funcionário público.

Compete às instituições, dentro do seu orçamento, definir a carreira deste pessoal bem como o seu nível salarial.

B3. Docentes convidados em regime de prestação de serviços.

Para além do pessoal próprio previsto acima, as instituições são incentivadas a dar aos alunos uma visão do posto de trabalho para que poderão estar a ser preparados ou a dar completos de formação mais profissionalizantes recorrendo à prestação de serviços por profissionais de reconhecido mérito. Este mecanismo deverá ser usado para dar maior flexibilidade e profissionalização a alguns cursos, permitindo alteração dos seus objectivos e conteúdos sem graves consequências para as instituições.

C. Comentários aos pontos propostos

I. Internacionalizar o ensino superior

O futuro do ensino superior só é pensável num quadro de maior internacionalização pelo que o recrutamento internacional de docentes/investigadores e de estudantes tem de ser encarado como único caminho para as instituições que se pretendam de nível internacional. Notemos contudo que uma comparação internacional simples permite constatar que temos um número excessivo de instituições e que, se talvez nem todas poderão sobreviver, com certeza a maioria não poderá ter aspirações ao palco internacional em todos os seus aspectos. A regra básica de exposição internacional pode ser universal mas tem de se esperar que o seu efeito seja muito diferenciado. Partindo duma situação em que a internacionalização do recrutamento de docentes é a rara excepção teremos de introduzir estímulos suaves mas firmes neste sentido.

II. Espaço português de ensino superior

Apesar de todos concordarmos que o “inbreeding” é um dos mais graves problemas do nosso ensino superior, nunca foi tentada em Portugal qualquer política no sentido de o combater ou mesmo atenuar. Ouve-se dizer frequentemente que é um problema de cultura, que a mobilidade da sociedade portuguesa é muito limitada e que, sendo um problema cultural, assim deverá permanecer, talvez para manter o que de castiço ainda nos resta. Não valerá a pena tentar implementar medidas que os espanhóis têm tentado (com sucesso limitado), que os italianos mantêm (com efeitos aquém do desejável) ou que os franceses conseguiram introduzir definitivamente na sua cultura académica? Noutros países, quer da Europa ocidental, quer da Europa central e oriental, isto é um adquirido que não se discute.

A mobilidade temporária por períodos sabáticos ou estadias curtas deve ser prevista e ser deixada aos mecanismos decisórios dos docentes e das instituições. A mobilidade através de novos contratos tem de ser incentivada criando maior transparência real (o que se poderá conseguir com uma menor transparência formal) em todos os processos de recrutamento que devem ser separados dos processos de promoção.

III. Reforçar a qualificação do corpo docente, exigência de um ensino de qualidade

Não há hoje razão de princípio ou de realidade para que o doutoramento não seja o nível de entrada para todas as carreiras docentes do ensino superior. Isto não significa que não possa haver mecanismos especiais para resolver problemas específicos de carência de pessoas qualificadas. Contudo, estes mecanismos deverão ser considerados extraordinários. O mestrado não deverá ter relevância para efeitos de carreira docente, a menos das situações extraordinárias apontadas mas, mesmo aí, o efeito deve ser suave e não dar direito ao prosseguimento na carreira.

Quer a prova de agregação em si, quer o seu papel na carreira docente terão de ser repensados. Actualmente há sinais preocupantes de abaixamento de exigência que resultam de a prova não implicar grande aumento de custos nem a ocupação de lugares de quadro e de os júris dependerem da escolha local.

Parece possível criar mecanismos de promoção distintos do recrutamento para lugares intermédios e de topo na carreira docente de modo a manter as legítimas expectativas dos docentes actuais mas permitir introduzir mecanismos de recrutamento mais abertos e eficazes no sentido de garantirem o desenvolvimento futuro do ensino superior português num quadro de abertura internacional. Tem de dizer-se que estas condições não estão garantidas actualmente!

O actual sistema de concursos é frequentemente acusado de valorizar excessivamente a investigação e não dar atenção à qualidade pedagógica. Contudo, não é inédito que em concursos se veja valorizar a parte pedagógica de candidatos que não fazem qualquer prova documental dos seus méritos (o que é formalmente irregular) podendo-se pensar que esses argumentos são chamados quando nada de positivo há a dizer sobre a parte de investigação científica... Temos de concordar que a produção científica portuguesa é baixa pelos padrões europeus, embora tenha tido taxas de crescimento muito interessantes nos últimos anos. Temos assim de manter e reforçar o esforço para aumentar a produtividade e qualquer medida que crie caminhos (porventura mais fáceis) tem de ser evitada a todo o custo.

Há necessidade de instalar mecanismos de avaliação individual do desempenho dos docentes, quer na componente docente quer na componente de investigação. Os resultados de uma tal avaliação poderiam então ser usados para efeitos de promoção e também para efeitos de recrutamento.

IV. Promover a estabilidade do corpo docente

A situação das nossas instituições é hoje completamente diferente da que existia há vinte anos e é necessário encontrar soluções diferentes. A existência de três níveis de docentes doutorados (professores) parece razoável e corresponde à situação efectiva actual. Já a fixação de dotações globais pode não ser muito

compatível com os nossos brandos costumes se quisermos manter alguma credibilidade da carreira. A alternativa de manter uma dotação de quadro do tipo da actual (já muito ampla pelos padrões de outros países) mas criar um sistema de promoções que premeie o desempenho dos docentes e que possa ser de decisão mais local poderia ser uma alternativa.

A figura de docente convidado não é, em geral, bem usada mas seria de manter e de incentivar para trazer ao contacto com os estudantes profissionais que lhes dêem uma vivência do mundo exterior em áreas profissionais relacionadas com o respectivo curso. Com este objectivo, deveriam ser pessoas com outra actividade principal contratadas a tempo parcial para leccionarem uma (ou parte de uma) disciplina específica. O pessoal docente do ensino superior deverá ser cada vez mais entendido como profissional da docência e investigação, sendo este um mecanismo de contacto entre o estudante e o mundo exterior que no passado era dado por professores que só nominalmente o eram em tempo completo (ou até em dedicação exclusiva). Este caminho de profissionalização dos docentes foi largamente conseguido nos últimos trinta anos mas tem de ser continuado e terminado sem privar os estudantes de algum contacto com o mundo do trabalho não académico.

V. Precisar os direitos e deveres dos docentes

É necessário precisar os direitos e deveres dos docentes sem caminhar para uma sobre-regulamentação que torne as nossas instituições ainda menos eficientes e mais ingovernáveis. Criemos uma estrutura de governo das instituições que seja mais forte do que a actual (princípio com que todos concordam) e definamos os direitos genéricos dos trabalhadores docentes e não docentes. O conteúdo funcional do docente pode ser definido em termos gerais mas sem bloquear o natural desenvolvimento das instituições e do seu meio envolvente.

VI. Ampliar a autonomia das instituições

A autonomia das instituições deverá ser reforçada mas com uma responsabilização mais forte e com novas formas de governo. A figura do contratado (não funcionário público) para funções administrativas, técnicas ou docentes e de investigação tem de ser introduzida e regulamentada. Deverá usar-se o quadro geral das relações de trabalho vigente no país e deixar às instituições, aos seus novos e mais fortes órgãos de governo a definição de conteúdos funcionais que criem a flexibilidade necessária ao sucesso. O sistema remunerativo deverá ser flexibilizado. Para os sujeitos de contrato de trabalho, o mercado ditará as suas regras. Para os funcionários públicos serão necessários mecanismos de incentivo que premeiem os melhores e assim permitam atingir melhores resultados.

Muitas das ideias associadas a um reforço da autonomia ou à liberdade de contratação (recrutamento) deverão ser ligadas a uma alteração do modelo de governo das instituições. No mínimo, deve ser reforçada a figura de topo (Reitor ou Presidente) com órgãos de controlo interno e externo mas com responsabilidade efectiva pelo sucesso da instituição. Isto significa que numa estrutura convencional, o Director de uma Faculdade dependerá do Reitor! Seria desejável que o sistema de escolha desta figura avance no sentido de depender menos das corporações internas. (Demagogia pós-revolucionária quanto aos alunos, irreal e sem qualquer justificação histórica ou pragmática quanto aos funcionários, duvidosa - na sua abrangência actual - quanto aos docentes/investigadores.) Será arriscado introduzir alterações abruptas mas parece haver receptividade para alguma alteração. No sistema britânico, há um *search committee* que vai procurar a pessoa mais habilitada no “mercado”. Muitas vezes é um professor ou funcionário superior que envereda por esta segunda carreira. Não deveria ser profissionalizada como carreira mas poderia usar-se a figura de avença (deve haver melhor figura legal) para aumentar a liberdade contratual e, se fosse funcionário público, oferecer uma licença sem vencimento no seu posto de origem. Na prática, os novos reitores/presidentes seriam recrutados de entre reitores/presidentes de (outras) instituições menores ou de entre professores com experiência de gestão a nível de Faculdade. A presença de individualidades externas no Senado ou em Conselhos Consultivos são experiências interessantes mas mal conseguidas. Dificilmente se pode conseguir que alguém que dedica à instituição algumas horas por ano possa dar uma contribuição útil. Experiências a evitar são eleições por sufrágio universal (que politiza a instituição por ganhar quem puder financiar melhor a campanha... – veja-se a Espanha) ou a representação, por inerência, de autarquias, sindicatos ou associações empresariais.

VII. A transição

VIII. O desenvolvimento do processo