

Os Desafios da Diversificação das Fontes de Financiamento no Ensino Superior Público Português:  
O estudo de caso da Universidade do Algarve, da Universidade de Évora, do Instituto Politécnico de  
Portalegre e do Instituto Politécnico de Lisboa

Margarida Maria Ferreira Mota Leandro

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientadora: Doutora Luísa Cerdeira, Professor Auxiliar,  
Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

Setembro, 2017



Escola de Sociologia e Políticas Públicas

Os Desafios da Diversificação das Fontes de Financiamento no Ensino Superior Público Português:  
O estudo de caso da Universidade do Algarve, da Universidade de Évora, do Instituto Politécnico de  
Portalegre e do Instituto Politécnico de Lisboa

Margarida Maria Ferreira Mota Leandro

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientadora: Doutora Luísa Cerdeira, Professor Auxiliar,  
Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

Setembro, 2017

## **Agradecimentos**

Quando chegamos ao fim de qualquer projeto na vida como é o caso de um projeto com esta dimensão, sentimos um misto de sentimentos contraditórios, que passam pelo sabor amargo de deixar algo para trás e que se cruzam com a satisfação extrema de chegar ao fim de um caminho. Por isso, esta concretização só foi possível com o apoio e a presença de diversas pessoas neste período de vários anos, pois só tenho a agradecer:

À Professora Luísa Cerdeira, pelo seu profissionalismo, pelos seus conhecimentos, pelo seu rigor e empenho incondicional, sem esquecer o contributo mais pessoal e afetivo que me ajudou a acabar esta caminhada;

Ao Professor João Salis Gomes pela sua coordenação e presença;

À Dra. Cesaltina Frade, ao Prof. Joaquim Mourato, ao Dr. João Rodrigues, ao Dr. Carlos Nascimento, ao Dr. António Marques e à Dra. Sílvia Alves pela simpatia, hospitalidade, disponibilidade e amabilidade com que aceitaram em colaborar e participar na realização deste trabalho;

Aos meus colegas de curso, em particular aos que iniciaram esta jornada comigo, à Carla Morgado, à Lucília Fernandes, à Sofia Raposo, ao António Maria e ao Bento Carvalho, e à que finalizou esta aventura ao meu lado, à Ana Bernardo;

Aos meus colegas e amigos da DGEEC, que me seguiram e suportaram nesta batalha, aconselhando tanto nos dias de aperto como nos dias de libertação, à Adelaide Vaz, à Paula Lino, à Ana Domingos, à Susana Fernandes, ao Pedro Mesquita, muito em particular, às minhas colegas de sala à Rute Nunes e à Mónica Luengo, que me ouviram quando a luz ao fundo do túnel parecia estar mais perto do chão do que no céu, à Teresa Almeida pelas palavras sempre sábias e encorajadoras, aos três superiores hierárquicos da minha Direção de Serviços de Estatísticas de Educação, mas também grandes amigos desta caminhada, ao Dr. Joaquim Santos, ao Dr. Carlos Malaca e ao Dr. Nuno Rodrigues, aquele obrigada sincero e justo que todos merecem;

Às minhas amigas da Faculdade que anseiam pelo meu regresso aos jantares e às viagens anuais, à Filipa, à Gisela, à Liliana e à Sandra;

Às minhas companheiras madrugadoras que ouviram todas as minhas preces nas nossas corridas, à Susana, à Cidália, e em especial, à Olinda;

À minha amiga Isabel que, por ter vivido e sentido pessoalmente este trajeto de muito perto há 4 anos atrás, nunca deixou que este meu projeto acabasse, fê-lo com toda a capacidade, o carinho e a firmeza que uma pessoa precisa num trajeto destes;

À família DINIS, e restantes familiares, que me abraçam há 6 anos e me transportam na vida deles, em especial à Beta, que cuidou das minhas filhas desde do primeiro instante sem duvidar nunca deste trabalho, e também à Marisa, que faz de mim tentar ser uma boa mãe, aconselhando e cuidando dos meus bens mais preciosos, que são as minhas filhas;

À minha família, em especial à Catarina e à Joana por nunca me terem deixado de acreditar, à Céu que me acompanha e apoia incondicionalmente nas grandes etapas da minha vida;

Aos meus sogros, pelo carinho e pelo mimo;

À Joana, pela presença diária apesar dos 2500 km de distância, pelos sorrisos, pelas brincadeiras e pela sensatez de um ser incrível que ela é;

Aos meus sobrinhos e afilhados que são o meu orgulho de inocência e grandeza do ser;

Ao meu irmão Rui, pela herança de determinação e perseverança que me deixa a cada dia que passa, pelo seu carinho e amor;

À minha mãe Pilar, pelo seu amor e presença contínua;

Ao meu pai Emílio...;

Ao Luís, pelo amparo nas horas de desespero e cansaço, pelo carinho e amor incondicional;

Por fim, dedico este trabalho às minhas filhas, à Matilde e à Sara, essencial e fundamentalmente pela sua paciência, compreensão e compaixão infantil durante estes longos meses de trabalho.

## **Resumo**

No âmbito de toda a doutrina que alimenta as teorias da administração pública, é apresentado nesta dissertação a forma como o Estado evoluiu e se transformou, deixando de ser único aparelho monopolizador das políticas públicas, passando para uma estrutura flexível e aberta com modelos de gestão privada. Apresenta-se o sistema de financiamento de ensino superior público Português sob a sua vertente legislativa e institucional e o papel que este assume recorrendo ao exemplo de dois estabelecimentos de ensino universitário e de dois estabelecimentos de ensino politécnico (Universidade de Évora, Universidade do Algarve, Instituto Politécnico de Portalegre e Instituto Politécnico de Lisboa). Por fim, é feita uma apresentação da reflexão construída com base na análise de conteúdo que se fez aos dados recolhidos.

## **Palavras-chaves**

Administração pública, modelos de administração pública, new public management, ensino superior, financiamento, autonomia.

## **Abstract**

In the scope of the whole of the doctrine that treats the theories of public administration, it is presented in this dissertation the way in which the State has evolved and transformed, from being the only monopolistic apparatus of public policies, moving to a flexible and open structure with models of private management. It presents the system of Portuguese public higher education funding under its legislative and institutional aspect and the role that it assumes using the example of two university teaching establishments and polytechnic teaching establishments (University of Évora, University of Algarve, Polytechnic Institute of Portalegre and Polytechnic Institute of Lisboa). Finally, it will be presented our reflection based on the analysis of content that was done with to the collected data.

## **Key words**

Public administration, models of public administration, new public management, higher education; financing; autonomy



## ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	1
<b>CAPÍTULO I: ENQUADRAMENTO TEÓRICO. EVOLUÇÃO DO ESTADO: DOS MODELOS TRADICIONAIS AO MODELO DE NOVA GESTÃO PÚBLICA.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Estado burocrático .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Estado Regulador .....</b>	<b>10</b>
<b>1.3 Nova Gestão Pública .....</b>	<b>14</b>
<b>1.3.1 Evolução dos modelos de gestão das instituições de ensino superior .....</b>	<b>18</b>
<b>1.3.2 Aumento/Diminuição da autonomia .....</b>	<b>21</b>
<b>1.3.3 Papel do Financiamento nas instituições de ensino superior.....</b>	<b>24</b>
<b>1.4 Financiamento e modelos.....</b>	<b>27</b>
<b>1.5 Tendências atuais .....</b>	<b>29</b>
<b>CAPÍTULO II: ENQUADRAMENTO CIENTÍFICO: METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS ESTUDADOS ..</b>	<b>31</b>
<b>2.1 Processo de investigação e pertinência .....</b>	<b>31</b>
<b>2.2 Metodologia de investigação.....</b>	<b>32</b>
<b>2.3 Objetivos .....</b>	<b>34</b>
<b>2.4 Problemática e questões de investigação .....</b>	<b>34</b>
<b>2.5 Público-alvo/perfil dos estabelecimentos estudados .....</b>	<b>35</b>
<b>2.6 Instrumentos e técnicas.....</b>	<b>45</b>
<b>2.7 Limitação do método.....</b>	<b>47</b>
<b>CAPÍTULO III: ENQUADRAMENTO LEGISLATIVO E INSTITUCIONAL: O FINANCIAMENTO NO ENSINO SUPERIOR.....</b>	<b>49</b>
<b>3.1 Caracterização do sistema do ensino superior.....</b>	<b>49</b>
<b>3.2 Regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES) e leis do Financiamento</b>	

3.2.1	<b>RJIES</b> .....	52
3.2.2	<b>Leis do financiamento</b> .....	56
3.3	<b>O financiamento no ensino superior português</b> .....	67
3.3.1	<b>Contexto e perspectiva do financiamento</b> .....	67
3.3.2	<b>Modalidades e mecanismos de financiamento</b> .....	68
3.3.3	<b>Competências e governança</b> .....	70
3.3.4	<b>Evolução e distribuição orçamental</b> .....	71
3.3.5	<b>Formas de diversificação</b> .....	73
<b>CAPÍTULO IV: ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DE DADOS: UMA VISÃO SOBRE OS ESTABELECIMENTOS ESTUDADOS</b> .....		75
4.1	<b>Análise documental</b> .....	77
4.1.1	<b>Categoria 1: Contexto financeiro</b> .....	77
4.1.2	<b>Categoria 2: Papel do Estado</b> .....	79
4.1.3	<b>Categoria 3: Fontes de financiamento</b> .....	79
4.1.4	<b>Categoria 4: Obrigações administrativas e financeiras</b> .....	85
4.1.5	<b>Categoria 5: Desempenho</b> .....	87
4.1.6	<b>Categoria 6: Concorrência e competição</b> .....	88
4.1.7	<b>Categoria 7: Desafios</b> .....	88
4.2	<b>Análise das entrevistas</b> .....	88
4.2.1	<b>Categoria 1: Contexto financeiro</b> .....	88
4.2.2	<b>Categoria 2: Papel do Estado</b> .....	90
4.2.3	<b>Categoria 3: Fontes de financiamento</b> .....	92
4.2.4	<b>Categoria 4: Obrigações administrativas e financeiras</b> .....	96
4.2.5	<b>Categoria 5: Desempenho</b> .....	96
4.2.6	<b>Categoria 6: Concorrência e competição</b> .....	98

<b>4.2.7</b>	<b>Categoria 7: Desafios.....</b>	<b>98</b>
<b>4.2.8</b>	<b>Síntese.....</b>	<b>99</b>
	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>101</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>107</b>
	<b>FONTES.....</b>	<b>111</b>
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>I</b>
	<b>CURRICULUM VITAE .....</b>	<b>XXXI</b>

## **GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS**

A3ES – Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior

CCISP – Conselho Coordenador dos Institutos Politécnicos

CNAVES – Criação do Conselho Nacional De Coordenação para a Avaliação do Ensino Superior

CNE – Conselho Nacional de Educação ()

CRUP – Conselho Coordenador do Ensino Superior

DGEEC – Direção Geral de Estatística da Educação e Ciência

DGES – Direção Geral do Ensino Superior

ESPAP – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública

FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia

IES – Instituição de Ensino Superior

IPL – Instituto Politécnico de Lisboa

IPP – Instituto Politécnico de Portalegre

LAU - Lei da Autonomia Universitária

NGP – Nova Gestão Pública

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

RJIES – Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

UAlg – Universidade do Algarve

UÉvora – Universidade de Évora

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Aspetos da autonomia institucional.....	22
<b>Figura 2:</b> Cronologia da introdução da fórmula de financiamento.....	58
<b>Figura 3:</b> Relação financeira entre os diversos intervenientes no ensino superior.....	60
<b>Figura 4:</b> Percentagem simplificada de estrutura de recebimentos das universidades públicas.....	68
<b>Figura 5:</b> Visão geral dos mecanismos de alocação de financiamento em bloco.....	70
<b>Figura 6:</b> Configuração espacial dos cenários citados com maior frequência sobre o financiamento.....	100

## ÍNDICE DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Cronologia da regulação.....	12
<b>Quadro 2:</b> Componentes do <i>New Public Management</i> .....	17
<b>Quadro 3:</b> Modelos de gestão das organizações públicas.....	26
<b>Quadro 4:</b> Lista dos estabelecimentos e respetivas unidades orgânicas, por código e nome de estabelecimento e código e nome de unidade orgânica.....	37
<b>Quadro 5:</b> Número de inscritos, por estabelecimento de ensino superior, segundo o nível de formação, 2015/16.....	38
<b>Quadro 6:</b> Número de inscritos, por nível de formação e estabelecimento de ensino superior, segundo o curso, 2015/16.....	40
<b>Quadro 7:</b> Número de inscritos, por nível de formação e estabelecimento de ensino superior, segundo o curso, 2015/16.....	41
<b>Quadro 8:</b> Ratio aluno/docente, por estabelecimento de ensino superior, entre 2010/11 e 2015/16.....	45
<b>Quadro 9:</b> Prática da análise de conteúdo na investigação em ciências sociais e humanas.....	47
<b>Quadro 10:</b> Órgãos de governos das instituições de ensino superior segundo o RJES.....	54
<b>Quadro 11:</b> Bolseiros do ensino superior em % de alunos matriculados no ensino superior: total e por subsistema de ensino, entre 2010 e 2014.....	66
<b>Quadro 12:</b> Despesas do Estado em educação, entre 2010 e 2015 (em milhões de €).....	71
<b>Quadro 13:</b> Número total de inscritos no 1º ano, pela 1ª vez do ensino superior público e taxa de evolução (%), por estabelecimento de ensino superior, nos anos légitos de 2010/11 e 2015/16....	I
<b>Quadro 14:</b> Número total de vagas do ensino superior e taxa de evolução (%), por estabelecimento de ensino superior, nos anos légitos de 2010/11 e 2015/16.....	I
<b>Quadro 15:</b> Número total de diplomados do ensino superior público e taxa de evolução (%), por estabelecimento de ensino superior, nos anos légitos de 2010/11 e 2015/16.....	I
<b>Quadro 16:</b> Número de docentes do ensino superior público e taxa de evolução de vagas, por estabelecimento de ensino superior, nos anos légitos de 2010/11 e 2015/16.....	II

<b>Quadro 17:</b> Distribuição percentual do número de inscritos no 1º ano, pela 1ª vez, por estabelecimento de ensino superior, entre 2010/11 e 2015/16 (%).....	II
<b>Quadro 18:</b> Média da distribuição percentual do número de inscritos no 1º ano, pela 1ª vez, por estabelecimento de ensino superior.....	II
<b>Quadro 19:</b> Distribuição percentual do número de vagas, por estabelecimento de ensino superior, entre 2010/11 e 2015/16 (%).....	III
<b>Quadro 20:</b> Média da distribuição percentual do número de vagas, por estabelecimento de ensino superior.....	III
<b>Quadro 21:</b> Distribuição percentual de diplomados, por estabelecimento de ensino superior, entre 2010/11 e 2015/16 (%).....	III
<b>Quadro 22:</b> Média da distribuição percentual de diplomados, por estabelecimento de ensino superior.....	III
<b>Quadro 23:</b> Distribuição percentual do número de docentes, por estabelecimento de ensino superior, entre 2010/11 e 2015/16 (%).....	IV
<b>Quadro 24:</b> Média da distribuição percentual do número de docentes, por estabelecimento de ensino superior.....	IV
<b>Quadro 25:</b> Número de cursos, por estabelecimento de ensino superior.....	IV

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Número de inscritos no 1.º ano, pela 1.ª vez, por estabelecimento de ensino superior, nos anos letivos 2010/11 e 2015/16.....	39
<b>Gráfico 2:</b> Número de vagas, por estabelecimento de ensino superior, nos anos letivos 2010/11 e 2015/16.....	42
<b>Gráfico 3:</b> Número de diplomados, por estabelecimento de ensino superior, nos anos letivos 2010/11 e 2014/15.....	43
<b>Gráfico 4:</b> Número de docentes, por estabelecimento de ensino superior, nos anos letivos 2010/11 e 2014/15.....	44
<b>Gráfico 5:</b> Evolução de receitas próprias por via de propinas, entre 2011 e 2015 (milhares de €).....	81
<b>Gráfico 6:</b> Evolução de receitas próprias por via de Orçamento do Estado, entre 2011 e 2015 (milhares de €).....	83
<b>Gráfico 7:</b> Evolução de receitas próprias por via de prestação e vendas de serviços, entre 2011 e 2015 (milhares de €).....	84
<b>Gráfico 8:</b> Evolução de despesas com custos com pessoal, entre 2011 e 2015 (milhares de €).....	86
<b>Gráfico 9:</b> Evolução de despesas de serviços externos e funcionamento, entre 2011 e 2015 (milhares de €).....	86
<b>Gráfico 10:</b> Evolução da distribuição percentual do número de inscritos no 1.º ano pela 1.ª vez, por estabelecimento de ensino superior, entre 2010/11 e 2014/15.....	V
<b>Gráfico 11:</b> Evolução da distribuição percentual do número de vagas, por estabelecimento de ensino superior, entre 2010/11 e 2014/15.....	V
<b>Gráfico 12:</b> Evolução da distribuição percentual do número de diplomados, por estabelecimento de ensino superior, entre 2010/11 e 2014/15.....	VI
<b>Gráfico 13:</b> Evolução da distribuição percentual do número de docentes, por estabelecimento de ensino superior, entre 2010/11 e 2015/16.....	VI
<b>Gráfico 14:</b> Evolução do ratio alunos/docente, por estabelecimento de ensino superior, entre 2010/11 e 2015/16.....	VII



## INTRODUÇÃO

A administração pública revela ser um objeto complexo e difícil de definir, não só pelas diversas áreas que abrange como pelas leis que promove, ou ainda pelas pessoas que envolve. Não é de nossa pretensão enumerar ou escolher uma definição assertiva da estrutura em si, ou procurar a relação que mantém com o sistema de ensino superior, mas sim encontrar a forma como teve e tem influência no desenvolvimento e no financiamento no setor, permitindo a construção de modelos de autonomia, governação e gestão própria das instituições em Portugal.

O financiamento do ensino superior é uma temática extensa e complexa por envolver diversas fontes de rendimento e expor imensas formas de aplicação, mas também desenvolver vários produtos e sobretudo por depender dos tipos de instituição, dos modelos de gestão e de governança e do tipo de Estado que o sustenta (Johnstone, 2001). Não obstante esta dimensão, o sistema de financiamento do ensino superior permanece um pilar estruturante do desenvolvimento da política do ensino superior.

Após 1974, surgiram períodos de instabilidade e de grande indefinição que deixaram o sistema à margem dos cenários de mudança da época, e as estruturas mantiveram-se nas mãos dos órgãos colegiais e dos académicos. Ainda numa fase de extensão, foi apenas uma década e meia depois que surge verdadeiramente a necessidade de se definir um real quadro de financiamento do ensino superior, e são publicados diversos diplomas que estipulam reais contextos de autonomia e de reestruturação do sistema de ensino. O financiamento, nesta altura, é feito com base num modelo que consiste em atribuir um valor fixo para cada universidade, sendo este o modelo de “orçamento por envelope”<sup>1</sup> (Teixeira, 2015: 846).

Nos anos 90, contemplam-se as fragilidades do sistema então em vigor e verifica-se que são sempre as mesmas instituições a receber mais e a permanecer mais beneficiadas, situação que levou ao debate sobre o aspeto equitativo do modelo. Em 1993, é iniciado um processo de discussão através da criação de um grupo de trabalho para criar uma nova fórmula de financiamento que conseguisse ultrapassar problemas excedentes, inesperados e desiguais. A nova fórmula vem favorecer a expansão das instituições adotando “*critérios de input*” (Teixeira, 2015: 848) que

---

<sup>1</sup> Á “[...] semelhança do que estava a acontecer noutros países da Europa continental (Kaiser, 2002), em 1986 introduz-se a noção da Orçamento envelope, através do qual, uma vez fixado o valor do orçamento para cada universidade, estas tinham liberdade para fazer a distribuição por rubricas.” (Teixeira, 2015: 846)

reduzem as diferenças entre instituições, tais como o número de inscritos e o número de pessoal docente e não docente.<sup>2</sup> O financiamento do Estado procura nesta altura ter mais uma função de ensino do que propriamente uma de investigação. A completar este modelo surge a criação da ação social, de um sistema de bolsas e de contratos-programa. Este quadro de financiamento manteve-se estável por mais ou menos uma década.

Ainda para Teixeira (2015), no século XXI, mais precisamente em 2003, as mudanças ocorrem essencialmente no acréscimo de outros indicadores de subvenção por parte do Estado, aqueles chamados qualitativos, que transportam até hoje a uma deterioração do sistema de financiamento, piorando a relação entre o estado e as instituições de ensino superior, aumentando as dificuldades dos maiores e fragilizando as mais pequenas. Estas alterações no início do século não introduziram reforço mas sim redistribuição do financiamento disponível. Na verdade, com a mudança do governo em 2005, as restrições nas finanças públicas e o resgate negociado em 2011, as tentativas de alterar a fórmula têm sido infrutíferas e aguardam, ainda hoje, por um quadro financeiro e político estável.

Com a instabilidade financeira instalada já há quase uma década, provocada pela massificação e expansão do sistema, pelos sucessivos momentos de crise e pelas reformas constantes, as instituições de ensino superior viram-se obrigadas a procurar alternativas de fonte de financiamento para além do Orçamento do Estado, e isto, só foi possível quando passaram a ter maior autonomia e flexibilidade para gerar receitas próprias. Este processo permitiu que os estabelecimentos passassem a ter 2/3 do seu financiamento por transferências de receitas orçamentais, conseguido dar o salto dos 5% de receitas próprias em 1985 para 31% em 2009. O aumento de autonomia levou as universidades a utilizarem a massa estudantil como principal fonte de receitas próprias, aumentando significativamente as propinas e dando grande ênfase às formações avançadas que, para além de trazerem uma imagem conceituada da instituição, permitiram também exigir valores de propinas bastante mais elevados do que nas formações iniciais.

---

<sup>2</sup> O Grupo de trabalho criado pelo Despacho n.º 112/I/SEES/93 elaborou uma fórmula de financiamento baseada em “*rationes padrão por área de ensino e por aluno, definidos e quantificados, [...] e padrões de pessoal docente ETI (equivalente em tempo integral) e não docente*” (Cerdeira, 2009: 256). Com isto, procurou-se controlar os desequilíbrios existentes na estrutura de pessoal das instituições de ensino superior, através da fixação de contingentes de pessoal docente e não docente, bem como de regras de fixação e substituição.

A nova gestão pública nas instituições de ensino superior, revelada por padrões de grande autonomia e maior eficiência, normalizada pelo Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (RJIES), veio introduzir uma simplificação organizatória (Moreira, 2015: 808), mas também criar um contexto adverso da realidade. A integração no espaço europeu permitiu atingir padrões de desenvolvimento e competitividade bastante atrativos, no entanto, entende-se que o sistema de ensino superior esteja a viver uma crise estrutural, fundamentada por dificuldades e problemas financeiros.

De facto, a diminuição de um Estado-providência, em que o bem público já não pode ser suportado pelo Estado, traz altos níveis de pressão gestonária e organizativa às instituições de ensino superior para sobreviverem e revelarem-se atrativas. O sistema encontra-se neste momento secundarizado, em prol de outros setores do Estado, revelando não propriamente problemas de eficiência mas sim dificuldades em suportar os custos elevados associados aos recursos humanos. Uma das soluções tem sido a redução dos gastos, no imediato contra um maior investimento, no médio longo prazo, nas instalações e nos equipamentos que vêm substituir esses recursos. O financiamento público reduzido coloca as instituições, que são altamente dependentes dele, em cenários de dificuldade e de recuo quando se trata de desenvolvimento e de competitividade dentro sistema. Na verdade, o sistema vive atualmente numa situação paradoxal que é: manter padrões elevados de responsabilidade social, científica e humana na sociedade, com uma diminuição drástica do contributo estatal para o financiamento do setor (Cabrito, 2004: 978).

A introdução de um modelo mais privado baseado num modelo concorrencial vem caracterizar um sistema mercantil, um quase-mercado no ensino superior. A ideia de que o financiamento deve basear-se em padrões de desempenho, do tipo *Performance based-funding*, gera polémica e controvérsia no meio, para além de nos estarmos a afastar da principal missão do ensino superior, que é promover o ensino como também revelar ser um bem e um serviço público ao qual todos possam ter acesso. Na realidade, o que contraria esse modelo de gestão pública é que o ensino não deve ser um instrumento para obter lucro mas sim para transmitir conhecimento e saber.

Na verdade, a relação entre o Estado e as instituições de ensino superior tem sido reformulada por modelos de gestão e organização dos países europeus, assentes numa lógica de negócio e de mercado. Todo este contexto revelou uma menor intervenção do Estado, diminuindo a despesa pública e limitando as instituições a atingir níveis de desempenho desejados e pretendidos. É neste

contexto de crise de gestão financeira que pretendemos que este trabalho procure a forma como as instituições de ensino superior têm conseguido ultrapassar a estagnação do sistema (menos alunos inscritos, contratação ou manutenção do pessoal docente e não docente, reestruturações orgânicas, fechos de estabelecimentos, etc.), através de mecanismos de apoio e de alternativas ao financiamento público do Estado.

Existe um interesse premente, e este será o fio condutor da análise que iremos apresentar, em compreender de que forma o financiamento público ou a escassez dele tem contribuindo para o desenvolvimento de novas tendências ou na diversificação do ensino superior público, nomeadamente na reorganização do sistema de ensino, num ponto de vista financeiro e gestor? Esta será a razão forte pela qual apresentamos a presente dissertação que se enquadra na realização do mestrado em Administração Pública.

Em termos de estrutura, a presente dissertação terá um primeiro capítulo cujo objetivo será o de apresentar e analisar a forma como o Estado evoluiu e se desenvolveu ao longo dos últimos anos, dando lugar à abordagem teórica e à apresentação de diversos modelos de gestão e administração pública. Iremos referenciar três tipos de modelos de administração pública que resultam num modelo mais atual de **nova gestão pública**. Serão referenciados neste capítulo aspetos que edificaram contextos de maior autonomia e flexibilidade das instituições de ensino superior numa perspetiva de Nova Gestão Pública.

No segundo capítulo será enquadrada a análise científica e exploratória do nosso universo de estudo. Para tal análise, pretender-se-á mostrar que metodologia foi adotada, que características apresentam as quatro instituições estudadas, duas de ensino universitário (a Universidade Évora e a Universidade do Algarve) e duas de ensino politécnico (o Instituto Politécnico de Lisboa e o Instituto Politécnico de Portalegre). As quatro revelam, em termos globais, uma diminuição do número de alunos e de docentes nos últimos 6 anos letivos, entre 2010/2011 e 2015/2016. Serão igualmente abordados os instrumentos utilizados para o estudo de caso.

No terceiro capítulo, pretenderemos analisar com maior profundidade o enquadramento legal e institucional que sustenta o sistema de financiamento do ensino superior, desde dos anos 70 até à legislação atualmente em vigor. Percorreremos ainda os contextos de organização institucional e financeira, os modelos e os mecanismos de financiamento público aplicados no sistema de ensino superior. Será desenvolvida a questão do novo paradigma do financiamento no ensino superior

público, obedecendo à prática de qualidade e desafios internacionais. Apresentar-se-ão os mecanismos e os dispositivos de apoio financeiro ao ensino superior público, como medidas de sustentabilidade, rentabilidade e viabilidade do sistema. O sistema confronta-se com um momento crítico na medida em que a sobrevivência do sistema assenta numa fórmula de financiamento baseada no número de alunos e na diversificação de fontes de financiamento.

Por fim, no quarto capítulo, tencionar-se-á procurar perceber de que modo e em que que moldes a gestão dos estabelecimentos estudados se tem desenvolvido. Perceber ainda como o sistema, circunscrito ao nosso universo, consegue resolver a complexidade da coisa pública que é assegurar um serviço de interesse público (direito universal à educação e ao ensino, gratuito e de livre acesso) conjugada com o esforço de obter resultados e alcançar metas definidas. Com isto, pretendemos verificar se, nesses estabelecimentos, a expansão e a diversificação de fontes de financiamento foram conseguidas, que fragilidades e potencialidades encontraram no modelo de financiamento vigente e que desafios futuros se esperam do sistema?



# CAPÍTULO I: ENQUADRAMENTO TEÓRICO. EVOLUÇÃO DO ESTADO: DOS MODELOS TRADICIONAIS AO MODELO DE NOVA GESTÃO PÚBLICA

## 1.1 Estado burocrático

Nos últimos dois séculos, a Administração Pública passou por vários modelos de gestão. O primeiro, que assentava numa gestão tradicional, defendia que a organização das entidades públicas devia ser centralizada e marcada pela hierarquia. Este modelo remonta à Revolução Francesa e constitui-se como um modelo europeu, em que se estabeleceu a separação entre os poderes políticos, o Estado e os atos administrativos.

Esta perspetiva não é estranha se olharmos para a origem etimológica da palavra “administração”, percebemos que a sua origem provém do latim, *minus*, ou seja “menos”. Com o tempo, este termo evoluiu para *minor* e posteriormente para *minister*, referindo-se a “servos” ou “criados” de uma personalidade importante. A ele juntou-se o prefixo *ad* que significa “junto”, assim “administração” passaria a traduzir-se por “servir ou ajudar junto a ...”, nomeadamente junto ao *publicus* ou seja, numa governação ou administração de um país. Administrar era servir ou governar junto de.

A diferenciação de funções permitiu chegar à administração pública como objeto do estudo dos atos administrativos dando lugar a um novo ramo, o direito administrativo. Este modelo clássico de matriz europeia tem um carácter legal assente na racionalização das funções. O seu estudo e a sua concetualização devem muito à obra de Max Weber. Segundo Max Weber (1971), o Estado obedece a um modelo de administração legal-burocrática estruturado cientificamente. Este modelo assenta em padrões burocráticos e racionais de organização, que estabelecem uma clara divisão entre o poder político e o poder administrativo. O modelo apresenta as seguintes características:

- Natureza legal e regulamentar: as diferentes funções que caracterizam o desempenho de cada funcionário estão definidas por regras ou regulamentos escritos;
- Hierarquias pronunciadas: cada funcionário desempenha as suas funções de acordo com as tarefas de que é incumbido e é responsável perante o seu superior hierárquico;
- Corpo profissional único: o mesmo tipo de funções, com esquemas de carreiras idênticos para diferentes profissionais de áreas e especialidades diversas, baseado no mérito pelo desempenho ou pelas notas;

- Caráter impessoal da administração e das suas relações com o meio envolvente: as tarefas são efetuadas com base em regras, sem o recurso a arbitrariedades ou favorecimentos, beneficiando a neutralidade e o distanciamento;
- Natureza técnica: os funcionários técnicos possuem uma preparação ou formação especialmente adequada às funções especializadas que desempenham.

Weber insiste em que a administração pública inserida num modelo de Estado moderno se rege pelos princípios da burocracia, que é potencialmente superior em termos de eficácia e racionalidade aos modelos de Estados regulados pela autoridade carismática ou tradicional.

Já Woodrow Wilson, no seu célebre artigo denominado *The Study of Administration* (1887), analisou a reforma administrativa americana definida no *Pendleton Act*, defendendo uma administração pública independente e separada do poder político, ao qual caberia definir as estratégias para o país de cuja aplicação seria encarregada a administração.

A administração pública era vista como um corpo único a funcionar para o mesmo objetivo, conseguindo a sua autossustentabilidade. Neste modelo, os funcionários dispõem de autonomia mas devem ser neutros, devem atuar de acordo com as regras de boa gestão e estão sujeitos à autoridade dos seus superiores hierárquicos.

Segundo Oliveira (2007), o modelo clássico de gestão na Administração Pública funcionou nos Estados Unidos desde do início do século XX até aos anos 20-30, adotando princípios científicos de gestão adequada e eficiente. Este modelo de gestão científica nasceu e foi pensado para o setor industrial, mas rapidamente foi transferido para a administração pública com o intuito de aumentar a produtividade, organizar as tarefas com base em objetivos, recrutar pessoal, privilegiar o desempenho das funções dos funcionários a favor da organização, divulgar informação e assegurar o controlo dos encargos económicos. Segundo Taylor (1911), uma organização regula-se por quatro grandes princípios: o **trabalho é uma ciência** e toda a responsabilidade da organização do trabalho é do gestor e não do trabalhador; a **seleção dos trabalhadores** é fundamental para que a execução de tarefas seja eficiente; a **formação e educação científica** dos trabalhadores; a **cooperação amigável entre o gestor e os trabalhadores**.

Este modelo clássico assume uma dicotomia entre o poder e a administração, preconiza o caráter impessoal, as hierarquias pronunciadas, a neutralidade e o distanciamento da ação, tudo isto determinado por leis, regras e regulamentos. No entanto, este modelo desumaniza o trabalho, torna

as tarefas estritamente racionais e limitadas às aptidões específicas de cada funcionário, aumenta o controlo hierárquico e separa a conceção da execução das tarefas no local trabalho. (Oliveira, 2007). Segundo F. Gilbreth e L. Gilbreth (1916), as pessoas também são movidas por emoções, sentimentos e orientações espirituais, não são apenas movidas por motivações económicas, e acima de tudo as pessoas não são máquinas manuseáveis.

A verdade é que o modelo weberiano de organização científica da administração pública rapidamente se esgotou pelo carácter fortemente burocrático, legal e mecânico. Estereotipou as relações e tornou as organizações estáticas (Oliveira, 2007). Findos os anos 30, novas reformas administrativas surgiram e outros modelos imperaram. Surge o modelo de burocracia profissional nos anos 1940 com o começo do “Welfare State”, momento em que o Estado assume maiores responsabilidades em diferentes áreas económicas e sociais. Esta expansão, referida por vários autores, (Araújo, 2000; Mozzicaffredo, 2001; Peters, 1997), contribuiu para o aparecimento de grupos profissionais especializados, encarregados de assegurar determinados serviços públicos (saúde, educação, justiça) que se organizam, não pela hierarquia, mas sim pelo grau de conhecimento ou perícia que cada um possui. Este modelo sustentado pelo Estado-Providência trouxe um novo tipo de administração pública, menos tradicional e hierarquizada, favoreceu adoção de novas funções pelo Estado, o aumento de contratação de funcionários e portanto da despesa pública (Oliveira, 2007).

Neste modelo organizacional, o individuo como profissional ganha poder, mais pelo grau de conhecimento especializado que revela ter do que propriamente pela posição hierárquica que ocupa. Além disso, “*a sua função fundamental consiste em articular interesses e solucionar conflitos na estrutura.*” (Oliveira, 2007: 26). Contudo, logo que se questiona o alargamento das funções públicas e dos respetivos encargos, os funcionários que tinham uma forte influência na definição das políticas públicas, não só por serem um grupo numeroso, como por atuarem em áreas sociais importantes tais como a educação, a saúde e a segurança social, passaram rapidamente a ser o alvo das exigências do emagrecimento do Estado. Efetivamente, com a crise económica de 1970, este modelo de matriz profissional esbateu-se, tal como aconteceu com outros modelos em semelhantes crises financeiras, uma vez que o objetivo fundamental consistia na redução das despesas do Estado, e por consequente, na redução das despesas com o pessoal da administração pública.

A estratégia da Teoria da Escolha Pública, que nasce dos "estudos de Hawthorne" realizados entre 1927 e 1932, assim designados devido ao local onde foram realizados entre outros por Elton Mayo e Mary Parker Follet, foi a primeira a favorecer a redução das despesas do Estado, propondo a entrega de alguns serviços de interesse público ao sector privado, proposta que as administrações americana, britânica e canadiana vieram mais tarde a concretizar, iniciando a privatização de algumas políticas sociais em meados dos anos oitenta.

A segunda estratégia baseou-se no princípio de que, para atingir altos níveis de eficiência e qualidade, era preciso suprimir os mecanismos excessivamente burocráticos e regulamentados do modelo clássico e científico da administração pública (Oliveira, 2007: 27). Segundo Peters (1997), isto foi possível com o recurso a iniciativas de reforma baseadas na lógica do mercado, na participação e na desregulamentação/desburocratização. O aspeto mais visível da estrutura administrativa é a sua ligação a uma gestão liberalizadora, na qual se adotam práticas e técnicas de gestão privada. A ideia consiste em alterar a estrutura organizacional do Estado e o relacionamento com o ambiente exterior. Quando a administração adota a lógica do custo/benefício, instauram-se contextos de procura de melhoria, de qualidade, de celeridade, de confiança para a oferta de um bem ou serviço tão bom como outro, ou melhor até (Peters, 1997). É na sequência destas mudanças de paradigma que surge a era do *New Public Management*. Este conceito será analisado com todas as suas particularidades no ponto 3 deste capítulo.

## **1.2 Estado Regulador**

Para chegarmos ao modelo de gestão de tipo privado baseado no *new public management*, é nosso entendimento mostrar primeiro de que forma o Estado passou a intervir menos na sociedade, a ser mais observador e regulador do que propriamente interventor.

Na administração legal burocrática existe um controlo acentuado da ação, não há lugar a questionamento das diretivas políticas. Paralelamente ao modelo de gestão tradicional surge a regulação dos mercados por parte do Estado, no sentido de reduzir a sua intervenção direta, aparecendo apenas como árbitro das ações públicas.

Uma crescente autonomia permite que o Estado deixe de ter o monopólio da prestação de alguns serviços, atribuindo essa responsabilidade a outras entidades. Instaura-se um contexto concorrencial, no qual várias instituições prestam um mesmo serviço, apresentando uma diversidade

de oferta. O Estado deixa portanto de ser o único prestador de certos serviços (o que acontecia com a nacionalização de determinadas entidades em determinados setores) e passa a ser estabilizador (regulador) do setor através de agências ou entidades reguladoras (privatizações e desregulação), tendo poder de ação sobre essas ditas entidades que prestam serviços. Para Majone (1996), a regulação levou à edificação de novas fronteiras entre o Estado e a economia.

Cronologicamente, as comissões e os órgãos independentes responsáveis pela regulação de alguns setores industriais do gás, da eletricidade, das ferroviárias e das comunicações, apareceram no século XIX nos Estados-Unidos. Na Europa, ao contrário do que se sucedia no outro lado do Atlântico, a política encontrada para colmatar as deficiências do mercado (*market failure*) foi a nacionalização de várias empresas nesses setores. Dirigia-se essencialmente à indústria com intuito de favorecer o interesse público e de subtrair essas empresas poder dos interesses privados. Nos anos imediatamente a seguir à Segunda Guerra Mundial, o processo de nacionalização de empresas desenvolveu-se em vários países como a Alemanha, a Itália, a Espanha, a França e também o Reino Unido.

Tal como referem Oliveira Rocha, Araújo e Tavares (2011), adotaram-se rapidamente diversas reformas na Administração Pública que procuraram resolver situações de mau desempenho, de falta de objetivos, de fraca responsabilização e de pressão política sobre essas empresas nacionais. Deste modo, surgiu o debate sobre a privatização/desregulação/liberalização, na década de 70, primeiro como tentativa de resposta à crise económica, segundo como tentativa de resposta aos problemas das finanças públicas.

A principal orientação incidiu no recurso a instrumentos de gestão empresarial para resolver os problemas das finanças públicas e da gestão nas organizações públicas. Nos finais da década de oitenta era, no entanto, claro que o sucesso havia sido muito limitado. Na verdade, a Administração havia absorvido as intenções reformistas, tornando-se necessário adoptar uma nova estratégia, que consistiu na fragmentação das estruturas administrativas, transformando-as em ‘agências’, isto é, quase-empresas, cuja propriedade continua pública, mas que concorrem entre si por ‘clientes’. Estas novas organizações abandonaram a hierarquia do Estado, relacionando-se com ele através de contratos ou formas contratuais, periodicamente auditados. (Oliveira Rocha, Araújo e Tavares, 2011, pp1-2).

Nesta altura, a ideia de que a eficiência das empresas é tanto maior quanto maior é a sua autonomia e liberdade de atuação no mercado económico, ganha espaço no sector público empresarial. A partir dos finais dos anos 70, o Reino Unido foi, na Europa, pioneiro do processo de desregulação, seguido pelo resto da Europa Central. Mais tarde em Portugal, depois do extenso processo de nacionalizações que ocorreu em 1975 na sequência da Revolução, a empresarialização do Estado permitiu que muitos serviços do sector da banca, dos seguros, dos cimentos, da pasta de papel, da petroquímica, dos estaleiros navais, dos transportes ou a comunicação fossem prestados por agências ou entidades independentes (Moreira, 2012).

Este movimento corresponde a uma era de liberalização e privatização na qual o Estado se torna menos interventor e mais regulador. Segundo Antunes (2005), uma vez mais, a vaga de liberalização das economias revelou-se limitada não conduzindo à pura e simples exclusão do Estado como ator económico. Assistiu-se sim a uma re-regulação dos setores. A fim de assegurar a segurança e o bem-estar das populações, o Estado viu-se obrigado a corrigir os abusos e definir as regras de funcionamento dos mercados económicos. Hoje, assistimos à defesa da autorregulação como impulsionadora de boas práticas, de autonomia e de democracia na ação das empresas.

**Quadro 1:** Cronologia da regulação

<b>Regulação</b>	<b>Nacionalização</b>	<b>Privatização/ Desregulação</b>	<b>Re-regulação</b>	<b>Auto- regulação</b>
Finais Século XIX e inícios de Século XX	Início do século XX	Anos 70	Anos 90	Século XXI

Fonte: Elaboração própria, com base na bibliografia consultada na elaboração da dissertação.

Para Majone (1994), os propósitos da regulação não assentam apenas no equilíbrio dos preços, nas condições de acesso ou de qualidade dos serviços, mas perseguem alguns objetivos como o desenvolvimento económico, a inovação, o emprego, a regionalização e a segurança nacional. Em seu entender, a regulação permite melhorar a eficiência da economia ao corrigir as deficiências do mercado tais como o monopólio, a informação imperfeita e as externalidades negativas. Assenta “*num controlo focalizado e sustentado em atividades de valor social por parte de uma agência pública.*” (Majone, 1994: 81)

O conceito de regulação é muito atual. Diversos países europeus têm uma tradição de Estado interventor ou regulador, baseada na lógica de mercado. Como diz Peters (1997), o Estado passou de “Estado positivo” para “Estado Regulador”. O declínio do Estado como único interventor nomeadamente nas áreas sociais é um facto. O Estado já não consegue assegurar e suportar, por si só, a educação básica, o sistema de segurança social e de saúde, níveis altos de crescimento industrial e financeiro (Eberlein, 1999).

Quando pensamos na era da desregulamentação americana ou das privatizações europeias, podemos cometer o erro de considerar que o Estado passa a ter um papel secundário e retirado, mas na realidade, são as suas funções que se redefinem. As fronteiras entre a esfera pública e a atividade privada são redesenhadas (Majone, 1994).

A modernização da administração pública acontece, segundo Peters (1997), com iniciativas de reforma baseadas na lógica do mercado, na participação e na desregulamentação/desburocratização.

Esta lógica de gestão privada não se reporta apenas a questões estruturais ou financeiras, mas também a questões organizacionais. Comporta uma maior importância pelos funcionários, uma maior atribuição de responsabilidades e uma maior exigência na tomada de decisão. A qualificação, a motivação e a remuneração são dimensões associadas ao desempenho individual, mas também ao desenvolvimento organizacional. Trata-se de não recear ou dificultar a atribuição de reconhecimento do mérito dos bons e excelentes desempenhos funcionais. Repensar a administração pública exige flexibilizar as relações laborais, diminuindo o peso dos estatutos hierárquicos e das burocracias protocolares.

Obviamente que os dois tipos de gestão não poderão ser avaliados segundo um mesmo padrão de medida, uma vez que os objetivos, as finalidades e as metas de cada setor são convergentes (Mozzicafreddo, 2001). Para Eberlein (1999), a regulação pode produzir benefícios, impulsionando contextos “empresariais” interessantes, mas também apresenta lacunas e nem sempre assegura a prestação de um serviço de qualidade. Alguns problemas caracterizam portanto a regulação pública, a sua eficiência e eficácia depende de:

- ✓ o tipo de relação existente entre o regulador e a indústria regulada;
- ✓ a harmonização entre metas concorrenciais e metas públicas;
- ✓ a distribuição do poder regulador entre os diferentes atores governamentais, ou seja, a questão da coordenação;

- ✓ a regulação dos reguladores.

No que diz respeito em particular ao ensino superior, segundo King (2007) referido no relatório da OCDE publicado em 2008 sobre a revisão e o debate das políticas para o setor desenvolvidas em diversos países (OCDE, 2008), a regulação inclui:

- ✓ definição de linhas orientadoras;
- ✓ definição de missões;
- ✓ estabelecimento de processos;
- ✓ facilitação de interfaces.

Neste mesmo relatório, sustenta-se que a regulação implica a utilização, por parte dos governos, de ferramentas essenciais para influenciar ou restringir os comportamentos das instituições e dos que nelas participam (estudantes, gestores, pessoal docente e não docente, etc.)

As principais ferramentas da regulação segundo a OCDE (2006a) são:

- ✓ liderança no planeamento e nas políticas;
- ✓ estrutura e gestão: quem decide e a que nível?
- ✓ financiamento, alocação de recursos e subsídios;
- ✓ incentivos;
- ✓ utilização da informação;
- ✓ leis, despachos e decretos e;
- ✓ formas de implementação das políticas.

### **1.3 Nova Gestão Pública**

Tal como referimos anteriormente, o modelo de nova gestão pública<sup>3</sup> desenvolveu-se gradualmente após o modelo tradicional. Alguns autores, como Pollit (1990), consideram que esta nova conceção da gestão na função pública constitui um revivalismo da teoria tayloriana, por incidir também sobre o controlo da despesa, a descentralização das responsabilidades, a definição de objetivos e avaliação de desempenho (Oliveira, 2007). Para outros autores, essa teoria não pode aplicar-se neste âmbito e procuram por isso mesmo afastar-se das teorias clássicas, desenvolvendo uma teoria organizacional que recorre à escola das relações humanas. É o caso de Peters e Waterman (1982), recorrendo a

---

<sup>3</sup> Tradução que se dá a *New Public Management*

McGregor (1968), Herzberg (1987), Lawrence e Lorsch (1967), mas também de Drucker (1954) e Mintzberg (1994) (Oliveira, 2017: 27).

Esta última corrente de pensamento teve o seu maior impulso no setor empresarial mas rapidamente foi transmitida à Administração Pública. Os anos 80 e 90 trouxeram um “repensar” da administração, houve uma tentativa de afastá-la das suas origens. Na altura a mudança poderia ter acontecido quando se começou a falar em economia de escala, mas como o ritmo económico abrandou e os custos aumentaram, esta mudança acabou por não se concretizar. Na verdade, a administração pública ao participar em programas operacionais e em financiamentos comuns aumentou as suas responsabilidades. Segundo Guy Peters (1997), um dos fatores para a mudança da administração pública foram as transformações demográficas. A administração pública também estava a envelhecer, as políticas liberais e os ataques a uma administração apática, ineficiente e rígida aumentaram. Mais parceiros foram envolvidos na definição de políticas e com competências para atuar no mercado e na sociedade, com a participação de outros grupos, nomeadamente dos sindicatos como órgãos consultivos de decisões e medidas políticas.

De acordo com Pitschas (2007), houve quatro fatores de modernização: o “adeus à sociedade industrial tradicional”; “a economia no processo de globalização”; “transferência da responsabilidade”; e a “reorganização da ordem internacional”. Este esforço acentuado desenvolvido no quadro das reformas introduzidas revela uma verdadeira necessidade de mudar, levando às seguintes interrogações: como deve a administração pública organizar-se? Que motivação se consegue dos funcionários públicos presos a modelos de gestão mais rígidos? Que modelos o setor público deve adotar?

Gualmini (2007) estabelece por sua vez um marco divisório na administração pública que define existe um antes e um depois entre dois modelos: a burocracia weberiana contra a burocracia empresarial. O primeiro, como já referimos, sustenta uma estrutura rígida do tipo das direções-gerais, que obedece às estratégias dos poderes políticos, com uma autonomia limitada por padrões hierárquicos e regendo-se pelo direito administrativo, constituída por funcionários que observam padrões funcionais rígidos, com processos de recrutamento e seleção e contratos bastante centralizados, e que têm pouca orientação para o contacto com os utentes, segue esquemas de gestão pública baseados na “agencificação” das instituições que permitiram desagregar e automatizar os processos e os procedimentos públicos. Foi o segundo modelo que proporcionou a construção do

*New Public Management*, esta nova forma de gestão que obrigou a “*profundas mudanças no setor público e no seu relacionamento com o governo e a sociedade.*” (Hugues, 1994, pp. 86-90). Este modelo é composto por unidades departamentais, oferece uma descentralização estrutural, fomenta uma relação estreita entre departamentos e agências e, ao nível dos recursos humanos, encontra altos níveis de mobilidade, formação especializada, recrutamento descentralizado e flexibilidade contratual; por outro lado, ao nível dos processos administrativos, favorece uma orientação para os objetivos e para os resultados, com forte interesse em melhorar as relações com os utentes e os cidadãos em geral.

A nova gestão pública procura desregulamentar os serviços, abrindo as oportunidades de atuação segundo uma lógica de mercado, com maior autonomia na tentativa de criar padrões mais eficientes e eficazes de organização. O distanciamento relativamente ao poder político, fugindo de cenários de submissão, permite aplicar práticas de gestão mais adequadas à realidade. Esta forma de ação tem levado os gestores públicos a tornarem-se mais responsáveis e a revelar uma grande orientação para os resultados (“*accountability*”). Isto é, na formulação de Araújo (2000: 43):

- ✓ grande preocupação com os resultados e a responsabilização dos gestores;
- ✓ organização e gestão flexível de pessoal;
- ✓ objetivos pessoais e organizacionais claramente definidos e desenvolvimento de indicadores de desempenho;
- ✓ tendência para reduzir a atividade do governo através das privatizações.”.

Peters (1997) explica-nos que a reforma da administração pública ocorre quando a administração pública se mostra:

- ✓ baseada numa lógica de mercado (mecanismos de competitividade doravante presentes na administração pública);
- ✓ participativa (melhorar o desempenho envolvendo os funcionários e os clientes/contribuintes/utentes e aumentando a motivação e confiança de ambos);
- ✓ desregulamentada (descomplexificar as regras e os procedimentos, havendo menos impedimento de atuação e de tomada de decisão para o pessoal, no âmbito orçamental, procedimental para conseguir ganhos de eficiência).

**Quadro 2:** Componentes do *New Public Management*

<b>Doutrina</b>	<b>Significado</b>	<b>Justificação típica</b>
Profissionalização da gestão das organizações públicas	Gestores bem visíveis no topo das organizações, como liberdade de gerir e poder discricionário.	A responsabilidade requer concentração de autoridade e não difusão do poder.
Standards explícitos e medida de performance	Objetivos bem definidos e mensuráveis como indicadores de sucesso.	Responsabilidade significa objetivos claramente definidos; eficiência necessita de atenção aos objetivos.
Ênfase no controlo de outputs	Alocação de recursos e recompensas relacionada com a performance.	Necessidade de insistir nos resultados e não nos processos.
Viragem no sentido da desagregação das unidades do público	Divisão do setor público em unidades corporalizadas, organizadas por produtos, com orçamentos próprios e com capacidade própria de negociação.	Tornar unidades capazes de serem geridas; separar provisão de produção, usando contratos e <i>franchises</i> dentro e fora do sector público.
Insuflar competição no sector público	Mudança no sentido de contratos a prazo.	A competição é a chave para baixar custos e melhorar standards.
Insistência em estilos de gestão e práticas de gestão privada	Mudança de um estilo de serviço público militar para um estilo mais flexível, quanto aos salários e duração dos contratos.	Necessidade de introduzir instrumentos de gestão empresarial no setor público.
Insistência na parcimónia e disciplina no uso de recursos	Cortar custos, aumentar a disciplina do trabalho.	Necessidade de controlar a procura de recursos do setor público e fazer mais com menos.

Fonte: Hood (1991) *in* J. A. Oliveira (2007)

### 1.3.1 Evolução dos modelos de gestão das instituições de ensino superior

A sociedade contemporânea deixa sinais claros de que entrámos num novo paradigma. A revolução tecnológica, a esfera digital a várias velocidades que impõe uma circulação acelerada e instantânea da informação, contribui para uma considerável transformação das sociedades, principalmente para mudanças organizacionais e estruturais. Os setores primário e secundário decrescem a favor do terciário, a internacionalização e a deslocação da produção levam a uma grande diversificação da organização e de gestão dos postos de trabalho. (Mozzicaffredo, 2001). A sociedade democrática e globalizada em que hoje nos encontramos não permite esquecer que a gestão de qualquer organização ou instituição está sob a alçada do império mercantil. Este modelo de gestão impera pelo cumprimento de objetivos (impostos pelo poder político na administração pública - *eficácia*), de forma mais económica e rápida (*eficiência*), segundo padrões de qualidade e responsabilidade na prestação de serviço (*accountability*).

No que se refere especificamente ao campo do ensino superior em Portugal, assistiu-se, nas últimas décadas, à passagem por vários modelos de gestão, começando pelo desenvolvimento de um modelo baseado num regime democrático com diversos níveis e graus de intensidade, passando pelo modelo de globalização e internacionalização, pelo modelo do Espaço Europeu de Ensino Superior, pelo modelo de autonomia, pelo modelo da pluridimensionalidade, pelo modelo de contratualização e pelo modelo de governação do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES, Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro). (Alarcão, 2009).

Neste campo, as grandes mudanças começaram um pouco antes do 25 de Abril de 1974, altura em que o ministro Veiga Simão implementa profundas alterações no sentido da expansão do sistema de ensino. Criar diversidade e competitividade no sistema foi a intenção do Ministro, fundando novas universidades e instituições de ensino superior politécnico. Passados os momentos agitados por que passou a gestão das instituições logo após ao 25 de Abril, inicia-se a institucionalização do sistema binário e a intensificação da democracia no sistema através da **democracia participativa**. O arranque dá-se verdadeiramente na segunda metade dos anos 80, com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo em 1986 (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro).

Pouco depois surgem os diplomas que estipulam a autonomia das universidades e institutos politécnicos (1988 com a Lei de Autonomia das Universidades, Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro e 1990 com a Lei de Autonomia dos Estabelecimentos de Ensino Politécnico, Lei n.º 54/90, de 5 de

Setembro). Antes haviam já sido publicados os estatutos das carreiras docentes (1979 e 1981). A década seguinte traz a regulamentação do sistema de financiamento e de avaliação da qualidade das unidades que compõem o sistema (com a publicação das Bases do financiamento do ensino superior público com a Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro, revista pelas Leis n.º 37/2003, de 22 de Agosto e n.º 49/2005, 30 de Agosto, e da criação do Conselho Nacional de Coordenação para a Avaliação do Ensino Superior - CNAVES, através do Decreto-Lei n.º 205/98 de 11 de Julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de Novembro).

Já no século XXI, consolidam-se políticas de ciência e ensino superior que assentam na ligação entre a tecnologia e o mercado, numa perspetiva global. Estas políticas, que também procuram promover a **internacionalização** das instituições de ensino superior, potenciam um modelo de gestão organizado em rede. A globalização constitui um fator de aproximação das instituições às suas congéneres no parâmetro temporal e espacial, não deixando de permitir também a delimitação gestonária por setores geoestratégicos delimitados, como é a União Europeia. Num contexto de maior autonomia e responsabilização assegurada pela avaliação da qualidade do ensino, a implementação do chamado **Processo de Bolonha**, concretizado pela publicação do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março, propunha a reforma nos métodos de ensino e de aprendizagem no ensino superior, com a intenção de integrar um modelo científico e cultural europeu de avanço tecnológico.

O regime de autogoverno das universidades públicas em Portugal tem início com a entrada em vigor da Lei de Autonomia das Universidades (1988) mas rejuvenesce com a publicação do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior – RJIES, em 2007 (Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro). Entre outros aspetos dedicados à mudança estrutural do sistema de ensino superior, o diploma prevê a consagração da diversidade das instituições, atribuindo-lhes mais ampla liberdade e flexibilidade para se organizarem, e maior responsabilização nas tomadas de decisão. Promove a criação de órgãos próprios de governo autónomo nos vários tipos de instituições, nomeadamente o Conselho Geral, com competências específicas e com a representação de atores internos e externos à instituição. Esta mudança surge na sequência de um forte movimento internacional de reforço de **autonomia**, no sentido de promover a eficácia e eficiência, por meio da adoção de modelos de financiamento que incorporam vários indicadores de desempenho. Foi criado o modelo de

universidade-fundação e universidade-consórcio<sup>4</sup>, agilizando uma coabitação entre o direito público e o direito privado. Este tipo de instituição é equiparado a institutos públicos mas com maior complexidade por ter uma maior autonomia de gestão e de autogoverno.

Segundo Alarcão (2009), no que respeita à gestão das instituições de ensino superior, importa considerar o sistema numa perspectiva de “unidade na diferença”. Isto significa que o sistema é pluridimensional e é composto por uma diferenciação institucional que obriga a particularizar instituições ou grupos de instituições. No caso de Portugal, o sistema binário remete para a questão da diferenciação.

Segundo Magalhães (2015), a reforma da governação do ensino superior em Portugal em 2009 tem origem no “managerialismo” e foi aplicada com a implementação do RJIES. Segundo a OCDE (2008), existem três modelos de governação no ensino superior: o modelo “Estado controlador”<sup>5</sup>, também designado de modelo de planeamento racional; o modelo “Estado supervisor”<sup>6</sup>, também denominado o modelo de autorregulação; o modelo managerial<sup>7</sup>, também conhecido como o modelo de nova gestão pública.

---

<sup>4</sup> Segundo Tavares, Araújo e Rocha (2011: 2), a “Fundação a que a universidade passa a pertencer tem natureza jurídica pública, ainda que siga, em parte, regras do direito privado. Tal permite classificá-la como organização híbrida de acordo com os critérios acima referidos. Ao contrário do que referem vozes do senso comum, não se trata de um fenómeno de privatização strictu sensu, mas sim de uma modificação da relação entre o Estado e a Universidade com o recurso a um mecanismo do mercado: o contrato. Esta relação deixa de ser baseada numa hierarquia e em princípios de comando e controlo, para passar a assentar numa contratualização de objectivos e orçamentos plurianuais. A principal diferença relativamente ao modelo das universidades directamente pertencentes ao Estado reside nas regras de gestão e não na propriedade da fundação. A universidade-fundação é uma entidade pública sujeita ao regime de funcionamento parcialmente privado. Nesse sentido, verificam-se evidentes ganhos na flexibilização da gestão, uma vez que o direito público, ao contrário do direito privado, requer procedimentos muito mais exigentes em termos de gestão de recursos humanos e financeiros, aquisição de bens e serviços e grau de controlo ex-ante e expost sobre a tomada de decisão”.

<sup>5</sup> Relação confidencial e estreita entre a instituição e o governo no sentido de tomar as melhores decisões, predomina o uso de regulamentação e de mecanismos de controlo.

<sup>6</sup> A monitorização e o retorno de informação são as principais características deste modelo, o Estado é espectador das regras aplicadas pelos atores relativamente autónomos e é capacitado a alterar as regras quando os resultados não são satisfatoriamente atingidos.

<sup>7</sup> O governo deixa de ter controlo administrativo, científico e cultural sobre as instituições de ensino superior ficando estas últimas com autonomia para gerir tudo o que está subjacente (finanças, salários, selecção de estudantes, currículos, programas, metodologia selecção de pessoal).

Como já referimos anteriormente, foram perceptíveis as mudanças nas relações entre o Estado e as instituições de ensino superior, reforçando o poder gestor dos órgãos de gestão, em detrimento da influência colegial e da governação central.

Em termos elementares a NGP pode ser definida como a doutrina que advoga aplicação de formas de organização, de decisão e ação próprias da gestão empresarial privada na esfera de gestão pública, à luz dos mesmos objetivos de eficácia, eficiência, desempenho e produção de resultados. (Moreira, 2015: 806)

A NGP preconiza a substituição de modelos de organização pública por modelos de organização privada, de um direito administrativo por um direito privado. Menos função e contabilidade pública e mais direito laboral e contabilidade privada.

A divulgação de estudos de caso de gestão pública<sup>8</sup> em processo de modernização constitui um excelente instrumento de análise e de reflexão. Cada modelo de gestão pública assume características diferentes, mas, no seu conjunto, apresentam seguramente saberes e práticas úteis ao desenvolvimento de uma administração pública simplificada e melhorada. Os diferentes modelos podem assumir diversas formas, umas mais presenciais e processuais, outras mais virtuais e digitais, mas têm um único objetivo, a melhoria acentuada dos serviços públicos. A era tecnológica obriga as organizações públicas a assumirem um serviço de qualidade baseado na simplificação, na celeridade, na inovação, na legitimidade, na transparência e na desmultiplicação.

### **1.3.2 Aumento/Diminuição da autonomia**

Segundo Held (1991), o princípio da autonomia é o “*centro do projeto democrático*” (Held, 1991, *apud* Alarcão 2009, p. 127). Esta visão reflete-se na Constituição da República Portuguesa (art. 76º, n.º 2) e é reforçada no RJIES (art. 11º). A autonomia permanece um facto essencial da gestão e governação das instituições de ensino superior.

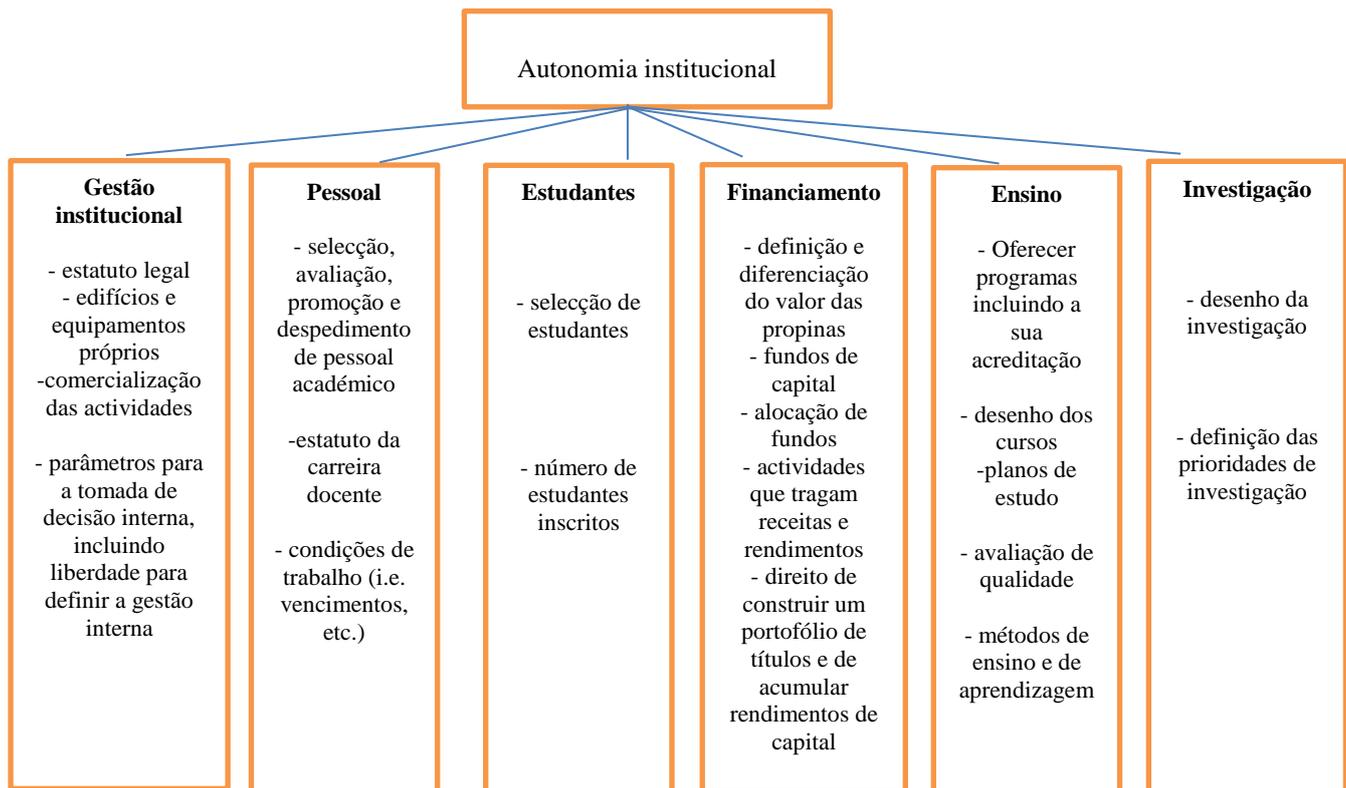
A autonomia, na perspectiva de Mora (2001), define-se pelo “*direito da instituição, e não dos seus funcionários, definir os seus próprios objetivos, e gerir os seus próprios assuntos sem a interferência do Estado*” (OCDE, 2008: 80). Já para Berdahl (1990) existem dois tipos de autonomia, a procedimental e a substantiva. A primeira refere-se ao modo como as instituições

---

<sup>8</sup> Para exemplos sobre estudos casos de gestão pública, consultar Koryakina (2013), Cruz (2013) e Martins (2012).

gerem as suas ações, a segunda reporta-se ao tipo de ações que gerem. A autonomia substantiva é aquela que permite às instituições gerirem as suas políticas académicas, como os conteúdos, as metodologias, os programas, as áreas de investigação; a autonomia procedimental abrange as questões de gestão não académicas, como o financiamento, o orçamento e o pessoal não académico.

**Figura 1:** Aspetos da autonomia institucional



**Fonte:** Tradução elaborada com base na figura constante do relatório da OCDE (2008) *Tertiary Education for Knowledge Society. Volume I*, p. 81.

A autonomia assume diversos significados uma vez que os graus e níveis respetivos variam muito consoante a organização do sistema de ensino superior, conforme seja mais ou menos centralizada. Segundo Moreira (2015), em Portugal, a valência da autonomia administrativa das universidades surge com a corrente de gestão democrática após a Revolução do 25 de Abril. No entanto, verificou-se rapidamente a situação paradoxal, até 1988, em que, por um lado, vigoravam modelos de superdemocracia ao nível das escolas e das faculdades e, por outro lado, persistia o poder monocrático da universidade protagonizado pelo reitor, figura ainda nomeada e exonerada pelo Governo.

É entre a Reforma de Veiga Simão e a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (1986) que se consolida o modelo binário, distinguindo o ensino universitário do ensino politécnico. Em 1988, foi aprovada a Lei de Autonomia Universitária (LAU, Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro), diploma que definiu a organização e o funcionamento das universidades, e em 1990, publica-se o Estatuto de Autonomia dos Estabelecimentos do Ensino Superior Politécnico (Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro). A autonomia reconhecida incidia sobre aspetos administrativos, financeiros, científicos e pedagógicos, distinguindo claramente a ação dos órgãos deliberativos dos órgãos executivos. Mais recentemente, com a publicação do RJIES (Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 115/2013, de 7 agosto), a autonomia institucional foi reforçada e, como já referimos, este veio pôr fim ao modelo corporativista que durou entre 1976 e 1988, dando espaço a um modelo de autogoverno das universidades. No ponto 2 do capítulo 3 do nosso estudo, será abordado com maior pormenor o modelo criado por esta legislação.

Tomando a formulação do citado relatório da OCDE (2008), o grau de (in)dependência relativamente ao Estado mede-se pelo estatuto legal das instituições. A maneira de as tornar mais independentes é a concessão de um estatuto próprio, um estatuto legal independente, como é por exemplo a figura institucional de fundação. Este tipo de entidade é dotada de uma missão para satisfazer o interesse público, não tem fins lucrativos e possui autonomia para obter financiamentos e para os gerir. (Hasan, 2007).

O reforço da autonomia foi também concretizado através da criação de um novo estatuto legal de independência face ao Estado: as fundações públicas de direito privado. Este estatuto permite às universidades e institutos politécnicos públicos a adesão voluntária a um enquadramento legal que garante uma autonomia institucional mais aprofundada e consagra uma gestão baseada no direito privado. (Barrias, 2012: 34)

Segundo Hasan (2007), quanto mais autonomia têm as instituições de ensino superior, mais conseguem atingir níveis máximos de liberdade para prosseguir os objetivos, não havendo lugar a intromissão externa ou governamental, permitindo que os órgãos de gestão façam planeamentos a médio-longo prazo, sem estarem sujeitos a mudanças políticas e redefinições orçamentais constantes. Como não existe dependência ao Estado, as IES conseguem explorar novas oportunidades para conseguir rendimentos adicionais. No entanto, se a autonomia não for natural para a instituição, corre-se o risco de haver uma gestão forçada e não adquirida ou assumida, dando

lugar a falhas de organização, a um clima de incerteza e a uma mercantilização da instituição em que se favorecem os serviços que produzam receitas imediatas em detrimento da investigação.

Nas últimas duas décadas, a autonomia das instituições de ensino superior tem sido imprescindível para a prossecução de uma gestão flexível e orientada para o cumprimento de objetivos institucionais, culturais, patrimoniais e científicos.

O ensino superior tem vivido tempos de avanços e de alta intensidade com cenários de crescente autonomia. Contudo, para alguns autores a autonomia decretada ou regulada traz algumas reservas e alimenta um conjunto de críticas que questionam o propósito do ensino superior. Bok (2003) expressa a sua inquietação quando afirma que as universidades “*têm estado muito mais agressivas do que antigamente em tentar ganhar dinheiro com as suas atividades de ensino e de investigação. Muitas instituições têm lançado [...] uma variada gama de iniciativas comerciais*” (Bok, 2003, *apud* Masiero, 2003: 108). Este comportamento deixa para trás o compromisso académico das IES para com os professores, os estudantes e o público em geral. Contra isto, o autor recomenda o recurso a “políticas apropriadas” para limitar os efeitos negativos. Já Alarcão (2009) usa o caso do RJES para alertar para a existência de diversas lacunas no regime, desde antes da sua publicação, pois houve falta de participação dos interessados na sua elaboração, pela fraca democraticidade que o diploma impõe (como por exemplo na eleição do reitor, implicando a participação dos estudantes e dos funcionários, etc...) e pela perceção de que se tratou de um passo atrás na missão de serviço público das IES e de um passo em frente no mundo dos negócios.

### **1.3.3 Papel do Financiamento nas instituições de ensino superior**

Segundo Pedrosa e Queiró (2005), o ensino superior é um sistema que não é homogéneo pela diversidade de temas de que trata, de realidades que apresenta e de princípios que defende. A expansão do sistema gerou este contexto de multiplicação de missões, de instituições, de conteúdos e de propósitos, o que torna a matéria extensa e difícil de analisar.

Recorde-se um relatório publicado pela OCDE (2014: 14) em que se defende que, embora as políticas públicas tenham sofrido cortes em tempos de austeridade impostos pelo Memorando de Entendimento com a Troika e o ensino superior não tenha sido exceção, o setor permanece essencial ao desenvolvimento de uma sociedade competitiva e apelativa. Por esta razão, entende-se que importa investir na investigação, na tecnologia, na empregabilidade e no desenvolvimento cultural,

científico e económico. Sem investimento no ensino superior não haverá cidadãos qualificados, sofreremos de atrasos culturais e económicos no interior do país e não acedemos aos setores económicos com atividade mais competitiva.

O financiamento do ensino superior merece portanto a maior muita atenção, não só pela forma como se tem transformado mas também como tem conduzido as instituições de ensino superior até novos desafios de gestão e governação.

Segundo Koryakina (2009), existem três grandes mudanças que alteraram o sistema nestes últimos anos, tão complexas como desestabilizadoras. Transformaram o papel do Estado no que se refere ao Financiamento do Ensino Superior:

✓ A primeira que é expansão provocada pelo aumento da oferta de formação no sentido de aumentar a qualificação da população face aos requisitos económicos cada vez mais exigentes e complexos do mercado. Aumentar a qualificação da população permite maior mobilidade social. Este fenómeno fez alargar o sistema, tornando-o acessível a vários estratos da população, seja ao nível social, etário e cultural. Levou igualmente ao aumento do número de instituições de ensino superior públicas e privadas. A expansão redefiniu o modo de financiamento das instituições uma vez que até então cobria um número mínimo de instituições que não se comparava com a dimensão do sistema massificado que hoje se conhece. As instituições pedem compulsivamente mais dinheiro para financiar mais programas, mais livros, mais equipamentos e mais investigação com o intuito de prosseguir os seus interesses. Quanto mais o sistema cresce, maior é a procura de financiamentos adicionais provenientes do Estado;

✓ A segunda mudança que redefine o sistema de ensino superior é a globalização. Em termos económicos, implica movimento de capitais, investimentos, migrações e o impulso tecnológico. No que toca ao ensino superior, o fenómeno da globalização veio aumentar a competitividade entre instituições, no que se refere à captação de estudantes e de financiamento para a investigação e desenvolvimento. Algumas instituições vão até à tentativa de importar ou exportar a sua “indústria de ensino superior”. O carácter social da globalização também mudou. Enquanto antes se pensava no ensino superior como um setor com responsabilidades públicas que a sociedade deveria sustentar como um símbolo de identidade nacional, hoje é entendido de forma diferente pelas agendas políticas. O ensino superior deixa de ser de interesse público e passa a ser da esfera privada, em que

os consumidores (estudantes) pagam para ter acesso a um serviço prestado por uma entidade (instituições de ensino superior);

✓ Por fim, a terceira grande mudança é a emergente sociedade e economia do conhecimento que se considera um fator-chave de desenvolvimento económico. Impulsiona o aumento dos recursos, de laboratórios, de desenvolvimento e de investigação e de avanços tecnológicos. No entanto, este fenómeno também sofre do mesmo paradoxo do “quanto mais, menos”, quanto mais é importante para as nossas sociedades menos se tende a financiar e tendencialmente deixar-se-á de financiar.

Tendo os fenómenos de massificação, de globalização e da sociedade de conhecimento como características fundamentais do ensino superior, interessa-nos neste estudo conhecer que financiamento temos em Portugal para o setor, e sobretudo, quais os modelos mais utilizados para a distribuição dos fundos públicos.

**Quadro 3:** Modelos de gestão das organizações públicas

	Princípios e valores	Administração	Liderança	Organização do trabalho
<b>Do Taylorismo, passando por Max Weber, até à teoria da escolha pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Individualismo</li> <li>⊕ Hierarquia</li> <li>⊕ Burocracia</li> <li>⊕ Corporativismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Centralizada</li> <li>⊕ Regras e regulamentos</li> <li>⊕ Leis</li> <li>⊕ Documentos escritos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Poder e hegemonia</li> <li>⊕ Unilateral</li> <li>⊕ Burocratas preocupados com a carreira</li> <li>⊕ Peritos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Racional</li> <li>⊕ Divisão vertical do trabalho</li> <li>⊕ Conceção (chefias)</li> <li>⊕ Execução (subordinados)</li> <li>⊕ Tempo inteiro com funções únicas</li> </ul>
<b>New Public Management</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Privatização</li> <li>⊕ Lógica do mercado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Gestão privada</li> <li>⊕ Gestão empresarial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Nomeação política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Gestão por objetivos orientados para os resultados</li> </ul>
<b>Governança</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Autogovernança</li> <li>⊕ Comunitarismo</li> <li>⊕ Subsidiariedade</li> <li>⊕ Pró-atividade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Democrática</li> <li>⊕ Flexível</li> <li>⊕ Participativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Partilhada</li> <li>⊕ Orientada para as pessoas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Redes complexas</li> <li>⊕ Envolvimento de diversos atores, dar oportunidade</li> <li>⊕ Atualização permanente</li> </ul>
<b>Tecnocêntrica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Flexibilização profissional</li> <li>⊕ Flexibilização organizativa</li> <li>⊕ Fator tecnológico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Descentralizada</li> <li>⊕ Inovação</li> <li>⊕ Máquina em detrimento do homem</li> <li>⊕ Secundarização do fator humano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Multilateral</li> <li>⊕ Informal</li> <li>⊕ Poder relativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊕ Aprendizagem constante/formação</li> <li>⊕ Integração entre conceção e execução</li> <li>⊕ Trabalho em grupo</li> <li>⊕ Adoção de novas tecnologias</li> <li>⊕ Flexibilidade quantitativa do emprego/contratos precários</li> </ul>

**Fonte:** Elaboração própria, com base na bibliografia consultada na elaboração da dissertação (G. Majone,1997; J. Mozzicafreddo, 2007; G. Peters, 1996; R. Pitschas, 2005).

#### 1.4 Financiamento e modelos

Até ao início dos anos 90, o financiamento das universidades e dos institutos politécnicos em Portugal era essencialmente público, sendo definido com base no histórico dos anos anteriores. Segundo Cerdeira (2015), com a emergência de modelos de gestão “managerial” e o aumento da participação dos estudantes no financiamento do sistema através de propinas, surge um novo modelo de cálculo para fixar o montante de financiamento com base numa fórmula que vigorou de 1993 a 2009.

Em 2010-2011, foram estabelecidos Contratos-Programa com alguns estabelecimentos baseados na contratualização de objetivos e no cumprimento de indicadores, foi o caso do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, da Universidade de Aveiro e da Universidade do Porto. Estes Contratos-Programa, também designados como Contratos de Confiança, lançados pelo Governo em funções, previam “*a formação superior de 100.000 novos activos, o reforço de financiamento anual em 100 milhões de euros face ao valor de financiamento público de 2009, e a sua estabilidade até 2014, valores aliás consagrados nos Orçamentos de Estado de 2010 e 2011*” (MCTES, 2011: 9).

O complemento de financiamento público surge igualmente com o modelo de partilha de custos denominado *cost-sharing*, que diversos autores defendem Johnstone, 1986, 1991, 1992, 2002, 2003; Woodhall, 2002; Vossensteyn, 2002, 2005; Ziderman e Albrecht, 1995 (Cerdeira, 2009). A partilha de custos entre o Estado e as famílias é perceptível há já alguns anos no ensino superior. Segundo Koryakina (2009), o conceito de partilha de custos nasce de uma maior participação dos estudantes e das suas famílias, da intervenção do Estado através dos contribuintes e de contribuições filantrópicas.

Johnstone e Marcucci (2010) usam a expressão de custos partilhados para definir todas as políticas que promovem a participação dos estudantes ou das famílias no pagamento da frequência do ensino superior. Para Johnstone (2006), a partilha de custos acontece de várias maneiras, nomeadamente através da cobrança de taxas de frequência ou propinas, que alguns países fizeram questão de aumentar nos últimos anos (Reino Unido, Portugal e Países Baixos), e outros de implementar pela primeira vez (Áustria e países da Europa de Leste). A outra maneira passa pela promoção do recurso a empréstimos bancários, reduzindo assim a existência de bolsas e de subsídios. A maximização da participação do estudante internacional também emerge como uma forma de *cost-sharing*.

Com a implementação de uma gestão managerial e com a redução do financiamento do ensino superior através do Orçamento do Estado, verifica-se uma maior necessidade de gerar fontes de rendimento adicionais. As instituições tiveram que se aproximar do mundo empresarial, prestando serviços, comercializando a investigação, transferindo tecnologia, criando cursos livres ou de formação profissional não conferentes de grau, etc. Para muitos, o ensino superior atravessa uma nova era: capitalismo académico (Slaughter and Leslie, 1999)<sup>9</sup>, universidade empreendedora (Clark, 1998)<sup>10</sup>, comercialização do ensino superior (Bok, 2003)<sup>11</sup>.

Segundo Koryakina (2009), os benefícios desta cooperação entre as universidades e a indústria empresarial são diversos: melhoria do mercado, enriquecimento dos programas de ensino, ganho de prestígio, aplicação de conhecimentos, oportunidades de emprego para estudantes e professores. A autora acrescenta ainda que tal cooperação permite revitalizar alguns setores circundantes às instituições, e por consequência, revitalizar algumas zonas geográficas.

É de salientar que muitos países apostam ainda nos donativos, seguindo antigos alunos de modo a que possam contribuir com algum financiamento para as instituições com as quais se identificam ou nas quais se diplomaram. A prática existe predominantemente nos Estados Unidos mas começa a ser adotada por algumas instituições europeias de ensino superior.

---

<sup>9</sup> Na obra de Sheila Slaughter e Larry Leslie intitulada *Academic Capitalism* (1997), é analisado este conceito de capitalismo académico, em que as universidades utilizam o seu único ativo real, o capital humano de seu pessoal académico, como fonte de rendimento, comportando assim uma série de iniciativas e comportamentos economicamente motivados para assegurar a obtenção de recursos externos.

<sup>10</sup> Na sequência de um estudo feito a cinco universidades, Clark (1998) traçou o perfil de universidade empreendedora: deve contemplar princípios ligados à inovação, energia, liderança e procura de oportunidades, aspetos estes inerentes ao comportamento dos indivíduos nas organizações educativas.

<sup>11</sup> Bok, D. (2003: 233). A comercialização das universidades, em muitos casos liderada pelas business schools, é refletida: 1) na influência das forças económicas sobre a universidade (como o crescimento das ciências da computação); 2) na pressão da cultura corporativa (por exemplo, o extensivo uso de termos como “marca”, “trade-offs” e “custo-benefício”); 3) no poder dos estudantes sobre o currículo (como mais cursos vocacionais); 4) nos esforços de redução de custos e despesas ou utilização de métodos administrativos adaptados do mundo empresarial (como a contratação de professores em tempo parcial e os programas de qualidade total); ou, ainda 5) a tentativa de quantificar numericamente atividades académicas sem considerar seus aspectos qualitativos. Paralelamente essas tendências, é também crescente o número de parcerias universidades-empresas, visando ao desenvolvimento conjunto de ensino, pesquisa, educação continuada e gerenciamento de incubadoras de negócios

## 1.5 Tendências atuais

O ensino superior vive numa acelerada mutação gerada pela implementação de novos modelos de gestão e governação e pela alteração de mecanismos de financiamento público. Vive-se “*um imperativo de ‘mudança de paradigma’*” (Moreira, 2015). Os períodos de crise financeira, como o do final da década de 70 ou aquele que se verifica atualmente, conduzem os países a adotarem “*novos modelos de gestão com o objetivo de estimular maior eficiência na utilização dos recursos públicos*” (Barrias, 2012: 24). Esta racionalização da utilização de recursos públicos implica restrições orçamentais que fazem abrandar o financiamento do setor e é neste contexto que o ensino superior se vê forçado a procurar outras fontes de financiamento.

Para além de crise financeira internacional, verifica-se uma crise específica e uma quebra demográfica do ensino superior que se revela pela diminuição do número de inscrições, de vagas, pelas fragilidades a nível geográfico (menos alunos no interior comparado com o litoral) e a nível formativo (menos alunos que procuram a área de agricultura comparado com as áreas das engenharias) e pela descontinuação de formações pós-secundárias. Ainda assim, existe uma iniciativa que vem contrariar estas quedas consecutivas, e principalmente ajudar à consecução de uma meta que Portugal se propôs atingir, no âmbito da Estratégia Europa 2020 da União Europeia, que é ter 40% da população entre os 18-35 anos diplomada até 2020. Uma das medidas lançadas para alcançar este objetivo foi a criação de cursos de curta duração designados **cursos técnicos superiores profissionais** (TESP)<sup>12</sup>.

Ainda assim, os governos têm tido dificuldades em financiar as instituições por três motivos: o primeiro procede da incapacidade em responder ao sistema massificado, o segundo prende-se com o elevado aumento do custo por estudante e o terceiro pela austeridade sentida em todos os países europeus nos últimos 6 anos, que limitou a tributação ou transferiu o financiamento para outros setores públicos mais necessitados (educação primária e secundária, saúde, infraestruturas, segurança interna e externa) (Koryakina, 2009). Esta autora refere que se vive um paradoxo no setor: por um lado, procura-se mais e melhor ensino superior, por outro, reduz-se o investimento, cortando na despesa pública. Estes dois objetivos são divergentes, na medida em que para se atingir

---

<sup>12</sup> Cursos superiores de curta duração não conferente de grau ministrado no ensino superior politécnico, organizado de acordo com o Decreto-Lei n.º 43/2014, de 18 de março: Diploma de técnico superior profissional

um, há que contrariar o outro. Atingir os dois objetivos ao mesmo tempo parece irrealista, a única forma de o conseguir é combinar financiamento público e financiamento privado, sob duas formas, através da participação dos estudantes e das famílias e do recurso a outras fontes privadas de financiamento (Koryakina, 2009). Neste quadro, outros riscos podem ainda ocorrer. Segundo Anderson (1990), as instituições podem por exemplo perder dinheiro, ter maus gestores, criar climas de concorrência interna dividindo os departamentos bem-sucedidos dos mais deficitários.

Para sobreviver financeiramente, as instituições de ensino superior têm de rever as suas posições estratégicas apelando a novas estratégias de gestão em caso de necessidade. Segundo a OCDE (2004), interessa os reitores, presidentes ou diretores colocarem as seguintes questões:

- ✓ a competição que enfrentam é regional, nacional ou internacional?
- ✓ qual o seu core-business? Ensino, investigação, serviços ao exterior?
- ✓ em que áreas são leaders de mercado?
- ✓ como se situam comparativamente aos outros leaders?
- ✓ são demasiado (in)dependentes?
- ✓ que mudanças podem acontecer nos próximos 10 anos? (Koryakina, 2009)

A estas questões, tentaremos responder no último capítulo do nosso trabalho, até lá, procuremos perceber de que forma se estrutura a nossa investigação e em que quadro legislativo e institucional se integra.

## **CAPÍTULO II: ENQUADRAMENTO CIENTÍFICO: METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS ESTUDADOS**

### **2.1 Processo de investigação e pertinência**

Relembrando a obra de Quivy e Campenhoudt (2005: 15) sobre investigação em ciências sociais e caracterizando um pouco a aventura que é o lançamento de um tal projeto na vida de uma pessoa, percebemos que o sucesso de uma investigação nesta área científica “depende do procedimento seguido [...], este processo implica a participação de numerosas competências diferentes. [...] Não de exigir-se ao responsável do projecto que domine todas as técnicas necessárias. O seu papel específico será o de conceber o conjunto do projecto e coordenar as operações com um máximo de coerência e eficácia.”

Seguindo a perspectiva teórica, a investigação desenvolvida neste trabalho segue várias fases e tem a sua origem num forte interesse pessoal e profissional pela área do ensino superior, mas também na crescente visibilidade e importância do setor, sendo elas:

- ✓ A primeira fase prendeu-se com a definição do tema, em que se procurou conhecer os desafios que o ensino superior encontra atualmente para diversificar as suas fontes de financiamento, uma vez que enfrenta um quadro de carência de recursos financeiros públicos destinados à satisfação das necessidades de natureza social (Cerdeira, 2009).
- ✓ A segunda fase incidiu sobre um trabalho de leitura e exploração bibliográfica sobre o tema e o método de investigação a aplicar.
- ✓ A terceira fase consistiu em definir a pergunta de partida com o objetivo de tentar perceber **como tem sido feita a gestão e a organização financeira dos estabelecimentos de ensino superior nos últimos cinco anos, para o desenvolvimento de outros mecanismos de financiamento para além das dotações orçamentais do Estado, em quatro estabelecimentos públicos portugueses.**
- ✓ A quarta fase prendeu-se com a escolha do método de investigação, tendo-se optado pelo **estudo de caso**. Segundo Merriam (1988), “*o estudo de caso consiste na observação detalhada de um contexto, ou indivíduo, de uma única fonte de documentos ou de um acontecimento específico.*” (Bogdan & Biklen, 2010: 89).
- ✓ A quinta fase correspondeu ao momento da observação: em que se construíram conceitos e hipóteses de análise e se aplicou um exame para testar esses dados.

- ✓ Na sexta fase procedeu-se à análise e apresentação dos dados recolhidos.
- ✓ Por fim, numa última fase, a parte mais procurada e mais vista pelos leitores segundo Quivy e Campenhoudt (2005: 243), a correspondente à construção das conclusões e considerações finais.

Para a escolha do universo do estudo, foi do nosso interesse procurar indícios mais ou menos comuns em vários estabelecimentos de ensino superior. Isto é, os estabelecimentos que apresentam uma diminuição do número de inscritos no 1.º ano pela 1ª vez<sup>13</sup>, de vagas<sup>14</sup>, de diplomados e de docentes entre os anos letivos 2010/11 e 2015/16. Para tal, foi efetuada a recolha e análise dos dados estatísticos disponíveis que fundamentou a decisão de escolher dois estabelecimentos politécnicos e dois estabelecimentos universitários públicos. Nesta malha larga, para que fosse possível e interessante realizar o estudo, optou-se por selecionar os que estão, por um lado, relativamente próximos geograficamente da área de residência<sup>15</sup> e, por outro lado, localizados nas regiões do interior.

Neste sentido, foram identificados quatro estabelecimentos e as pessoas que neles são diretamente intervenientes nas questões financeiras, nomeadamente **a Universidade de Évora, a Universidade do Algarve, o Instituto Politécnico de Portalegre e por fim, o Instituto Politécnico de Lisboa**. O método escolhido foi o **método qualitativo** que inclui a análise bibliográfica e documental, a recolha de dados através de entrevistas, a análise de resultados e conclusões.

## 2.2 Metodologia de investigação

A metodologia de investigação qualitativa, neste estudo de caso, inclui:

- ✓ A pesquisa e a análise bibliográfica e documental, análise estatística dos principais indicadores das instituições de ensino superior escolhidas, nomeadamente o número de

---

<sup>13</sup> Considera-se como inscritos em estabelecimentos de ensino superior no 1.º ano, pela 1.ª vez, os alunos que se inscreveram no 1.º ano, pela 1.ª vez, num determinado curso de um estabelecimento.

<sup>14</sup> As vagas não incluem as formações ministradas na Universidade Aberta, no ensino militar e policial, e as vagas da Universidade Católica Portuguesa para o ano letivo 2014/2015. Incluem estabelecimentos não integrados em universidades, estabelecimentos não integrados em institutos politécnicos e unidades orgânicas de ensino politécnico integradas em universidades.

<sup>15</sup> Por razões operacionais, de exequibilidade do estudo nas condições em que foi realizado, e por necessidade de contenção do respetivo custo, a proximidade da área de residência foi um critério preponderante para a escolha dos estabelecimentos.

inscritos, de vagas, de diplomados e de docentes para os anos letivos 2010/2011, 2012/2013, 2013/2014, 2014/2015 e 2015/2016;

- ✓ A análise de relatórios de atividades ou demonstrações de contas consolidadas dos anos 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015 com apoio à documentação fornecida pelos próprios órgãos de gestão e administração dos estabelecimentos ou pelos representantes dos próprios;
- ✓ A realização de entrevistas semi-estruturadas em cada um dos quatro estabelecimentos públicos selecionados.

Nas quatro instituições foram realizadas entrevistas num formato de reunião, agendadas junto dos secretariados da direção das instituições, durante os dias 11 (Instituto Politécnico de Portalegre), 15 (Universidade de Évora e Universidade do Algarve) e 18 de julho de 2016 (Instituto Politécnico de Lisboa), com deslocação pessoal aos estabelecimentos de ensino. Foram aplicadas cerca de 15 perguntas, abertas e semiabertas, elaboradas com base num guião apresentado em anexo.<sup>16</sup>

Globalmente, foram colocadas questões aos entrevistados que abordavam os seguintes parâmetros: o impacto da crise financeira no estabelecimento e no seu funcionamento; o papel do Estado e da legislação em vigor; as competências dos órgãos de gestão; os tipos de fontes de financiamento: as ações promotoras de diversificação do financiamento; os resultados e o desempenho institucional; o valor e a importância das propinas para a instituição: os desafios e as recomendações para o setor nos próximos 10 anos. As entrevistas tiveram em média uma duração de 45 minutos, tendo sido utilizado um gravador para registar os conteúdos.

Foram entrevistados os Administradores da Universidade de Évora, da Universidade do Algarve, do Instituto Politécnico de Lisboa (IPL) e o Presidente do Instituto Politécnico de Portalegre. Os Administradores da Universidade do Algarve e do Instituto Politécnico de Lisboa estiveram acompanhados dos diretores de serviços das áreas financeiras, que também responderam às solicitações.

---

<sup>16</sup> Por motivos de agenda, a entrevista ao Presidente do Instituto Politécnico de Portalegre decorreu nas instalações provisórias do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP), uma vez que o mesmo, na altura, assumia, também, a Presidência do Conselho.

### 2.3 Objetivos

Para Mendes de Brito (2017), o estabelecimento de objetivos numa investigação constitui uma parte muito importante de um trabalho de investigação, e “ *para autores como Quivy e van Campenhoudt (2005: 19), o fim de um trabalho de investigação em ciências sociais consiste em:*

Compreender melhor os significados de um acontecimento ou de uma conduta; fazer inteligentemente o ponto de situação; captar com maior perspicácia as lógicas de funcionamento de uma organização; refletir acertadamente sobre as implicações de uma decisão política; ou ainda compreender, de forma clara, como determinadas pessoas apreendem um problema e tornam visíveis alguns dos fundamentos das suas representações. (Mendes de Brito, 2017: 149)

Com base neste conjunto de procedimentos, foram definidos os seguintes objetivos gerais da investigação:

- ✓ Analisar a evolução dos modelos de administração e gestão pública;
- ✓ Analisar dados sobre os estudantes e as instituições de ensino superior, no que respeita à legislação, às inscrições, aos diplomas e ao financiamento;
- ✓ Recolher e analisar dados sobre os estudantes e a organização das quatro instituições de ensino superior do universo em análise.

Foi definido o seguinte objetivo principal e específico da investigação:

- ✓ Analisar e interpretar os mecanismos e as medidas de captação de financiamentos a que os estabelecimentos estudados na presente investigação têm recorrido como contrapartida para a diminuição da participação do Estado.

### 2.4 Problemática e questões de investigação

Como se disse, foram analisados selecionados para análise dois estabelecimentos universitários públicos, a Universidade de Évora e a Universidade do Algarve, e dois institutos politécnicos públicos, o Instituto Politécnico de Portalegre e o Instituto Politécnico de Lisboa. A pergunta fundamental a que se pretende responder é a seguinte: **De que forma estas quatro instituições de ensino superior (IES) têm diversificado as suas fontes de financiamento como resposta à diminuição da participação Estado?**

Subjacentes a esta problemática, existem outras questões sobre as quais procurámos refletir:

- ✓ Que impacto teve a crise económica e financeira sobre as IES?

- ✓ Que papel o Estado assume perante o financiamento?
- ✓ Que ações têm sido desenvolvidas pela IES para conseguir obter outras receitas complementares de financiamento? Que fontes de financiamento existem?
- ✓ Que obrigações ou responsabilidades assumem as próprias IES?
- ✓ Que competências são necessárias para a gestão financeira de uma IES? Como se classificam as IES atualmente a nível orçamental?
- ✓ Como manter atratividade das IES?
- ✓ O que se espera **no futuro do sistema de ensino superior?**

## 2.5 Público-alvo/perfil dos estabelecimentos estudados

O que caracteriza um estudo em ciências sociais é a definição de um campo de análise (de um fenómeno ou de um acontecimento particular), de uns conjuntos sociais ou de uma população, designados como “conjunto de pessoas ou de organizações ou de objectos de qualquer natureza.” Quivy e Campenhoudt (2015: 159).

Baseado neste pressuposto teórico, apresentamos o nosso universo de estudo cujas características principais são as seguintes:

- ✓ de um ponto de vista **histórico**:
  - o estabelecimento mais antigo do nosso universo é a Universidade de Évora (UÉvora) que foi a segunda fundada em 1559, depois da Universidade de Coimbra. Quatro momentos marcam a história de vida deste estabelecimento: o primeiro corresponde ao da sua criação que trouxe à cidade uma projecção universal e uma expansão ultramarina; o segundo foi a extinção, da responsabilidade do Marquês de Pombal, embora tenha mantido o espaço em funcionamento e no século XIX, tenha incorporado o Colégio do Espírito Santo, a casa Pia de Évora, o Liceu Nacional de Évora e a Escola Comercial e Industrial; o terceiro momento ficaria marcado pela recriação de uma instituição de ensino universitário nos anos 1950, passando pela criação do Instituto de Estudos Superiores de Évora em 1964 e do Instituto Universitário de Évora em 1973, e por fim, o último momento que culmina em 1979 com a criação da Universidade de Évora;
  - o Instituto Politécnico de Lisboa (IPL) assumiu a configuração atual apenas em 1989. Na verdade, o IPL é o resultado de uma herança de um conjunto de instituições de ensino superior com origem nos séculos XVIII e XIX. Conhecido pelo seu mérito em diversas áreas, o IPL destacou-se

no mundo das artes dando seguimento ao antigo Conservatório Nacional criado no século XIX, através das suas escolas de dança (atual Escola Superior de Dança), de música (atual Escola Superior de Música de Lisboa) e de teatro (atual Escola Superior de Teatro e Cinema). No ensino da contabilidade, o atual Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa é herdeiro remoto da Aula do Comércio, fundada pelo Marquês de Pombal, e das instituições que lhe sucederam no século XIX, época de que datam também as antecessoras do Instituto Superior de Engenharia de Lisboa e da Escola Superior de Educação de Lisboa. Mais recentemente, no século XX, desenvolveu as áreas da comunicação (atual Escola Superior de Comunicação Social) e da saúde (atual Escola Superior de Tecnologia da Saúde de Lisboa);

- em 1979, nasce a Universidade do Algarve (UAAlg) que na altura coabitava com o Instituto Politécnico de Faro, cuja extinção, em 1991, deu lugar à fusão entre os dois estabelecimentos e à criação da atual instituição de ensino superior. A Universidade do Algarve é único estabelecimento de ensino superior da região e é conhecida pelas suas áreas mais específicas de Ciências do Mar e da Terra, Ciências Biológicas e da Saúde, Ciências da Engenharia e as Tecnologias, Gestão e Turismo, etc.;

- por fim, em 1980, foi criado o Instituto Politécnico de Portalegre (IPP) que entrou em funcionamento apenas em 1989;

✓ de um ponto de vista **institucional e estrutural**, os quatro estabelecimentos são públicos, todos integram Unidades Orgânicas, estando organizados em escolas, faculdades ou institutos; a UÉvora tem quatro escolas e um instituto; o IPL tem seis escolas e dois institutos; a UAAlg tem três escolas, três faculdades, um instituto e um departamento; o IPP tem quatro escolas;

**Quadro 4:** Lista dos estabelecimentos e respetivas unidades orgânicas, por código e nome de estabelecimento, código e nome de unidade orgânica

Código do Estabelecimento	Estabelecimento	Código da Unidade Orgânica	Nome da Unidade Orgânica
0200	Universidade do Algarve	0200	Universidade do Algarve
0200	Universidade do Algarve	0201	Faculdade de Ciências Humanas e Sociais
0200	Universidade do Algarve	0202	Faculdade de Ciências do Mar e do Ambiente
0200	Universidade do Algarve	0203	Faculdade de Ciências e Tecnologia
0200	Universidade do Algarve	0204	Faculdade de Economia
0200	Universidade do Algarve	0205	Faculdade de Engenharia de Recursos Naturais
0200	Universidade do Algarve	3081	Escola Superior de Educação e Comunicação
0200	Universidade do Algarve	3082	Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo
0200	Universidade do Algarve	3083	Instituto Superior de Engenharia
0600	Universidade de Évora	0600	Universidade de Évora
0600	Universidade de Évora	0601	Instituto de Investigação e Formação Avançada
0600	Universidade de Évora	0602	Escola de Ciências e Tecnologia
0600	Universidade de Évora	0603	Escola de Artes
0600	Universidade de Évora	0604	Escola de Ciências Sociais
0600	Universidade de Évora	7030	Escola Superior de Enfermagem de São João de Deus
3110	Instituto Politécnico de Lisboa	3111	Escola Superior de Dança
3110	Instituto Politécnico de Lisboa	3112	Escola Superior de Educação de Lisboa
3110	Instituto Politécnico de Lisboa	3113	Escola Superior de Comunicação Social
3110	Instituto Politécnico de Lisboa	3114	Escola Superior de Música
3110	Instituto Politécnico de Lisboa	3116	Escola Superior de Teatro e Cinema
3110	Instituto Politécnico de Lisboa	3117	Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa
3110	Instituto Politécnico de Lisboa	3118	Instituto Superior de Engenharia de Lisboa
3110	Instituto Politécnico de Lisboa	7220	Escola Superior de Tecnologia da Saúde de Lisboa
3120	Instituto Politécnico de Portalegre	3121	Escola Superior de Educação e Ciências Sociais
3120	Instituto Politécnico de Portalegre	3122	Escola Superior de Tecnologia e Gestão
3120	Instituto Politécnico de Portalegre	3123	Escola Superior Agrária de Elvas
3120	Instituto Politécnico de Portalegre	7055	Escola Superior de Saúde de Portalegre

**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatVagasInsc/>

✓ de um ponto de vista **científico**, as áreas de educação e formação ministradas correspondem às escolas e às faculdades que constituem os estabelecimentos estudados. Passando pela tradição da filosofia e da literatura, pelas artes, pela saúde, pela educação ou pela engenharia, atravessando o turismo, as ciências e tecnologia e acabando pela gestão e ciências agrárias. Observando o **Quadro 5**, entendemos, globalmente, que o IPL impera em quase todas as áreas (por ser o estabelecimento entre os quatro com maior número de alunos inscritos), nomeadamente na área de Educação, de Artes e Humanidades, de Ciências Sociais, Comércio e Direito, de Engenharia, Indústria Transformadora e Construção e de Saúde e Protecção Social. A Universidade de Évora e o Instituto Politécnico de Portalegre impõem-se na área da Agricultura (676 e 309 inscritos respetivamente), e a Universidade do Algarve destaca-se na área de Ciências, Matemática e Informática (903 alunos inscritos) e de Serviços (703 inscritos).

**Quadro 5: Número de inscritos por área de educação e formação, segundo o estabelecimento de ensino, em 2015/2016**

Estabelecimento de ensino	Universidade do Algarve	Universidade de Évora	Instituto Politécnico de Lisboa	Instituto Politécnico de Portalegre
Área de Educação e Formação				
Total	6 495	5 766	12 976	1 729
Educação	272	321	863	73
Artes e Humanidades	620	1 021	1 633	142
Ciências sociais, comércio e direito	2 045	1 347	4 479	424
Ciências, matemática e informática	903	657	0	0
Engenharia, indústria transformadora e construção	1 217	947	4 113	136
Agricultura	113	676	0	309
Saúde e protecção social	586	457	1 772	556
Serviços	703	340	115	89
Desconhecido ou não especificado	36	0	1	0

**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatVagasInsc/>

✓ de um ponto de vista das relações com a sociedade **circundante**, todos os estabelecimentos funcionam no quadro da comunidade envolvente, havendo na generalidade uma verdadeira preocupação com o desenvolvimento regional, com o estabelecimento de parcerias e relações estreitas com o tecido empresarial ao redor.

Sobre o perfil dos estabelecimentos estudados e com base nas pesquisas efetuadas, foram elaborados vários gráficos, sendo de destacar:

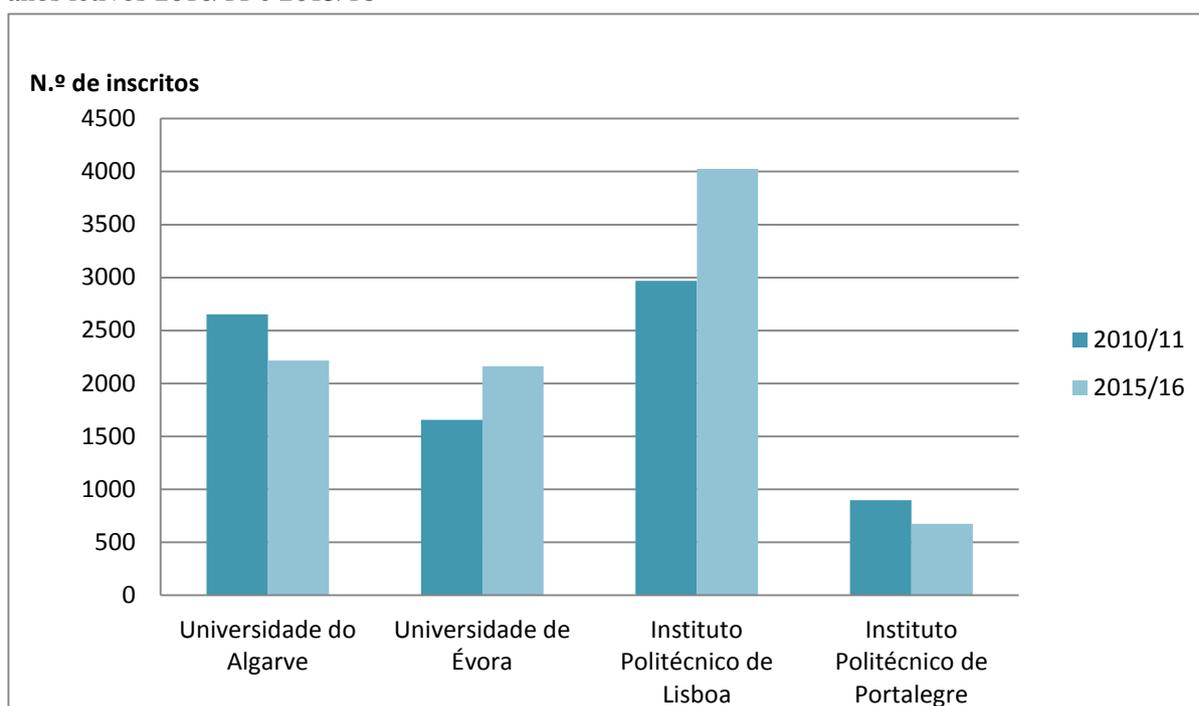
Entre os anos letivos 2010/11 e 2015/16, no ensino superior público, houve uma diminuição de 14,6% no número de alunos que se inscreveram no 1.º ano curricular pela 1.ª vez (de 107 483 para 93 809). Esta tendência verificou-se igualmente na Universidade do Algarve (19,7%, de 2 652 para 2 216) e no Instituto Politécnico de Portalegre (33%, de 899 para 676). Contrariamente à Universidade de Évora e ao Instituto Politécnico de Lisboa que apresentaram um aumento de 23,4% (de 1 657 para 2 162) e de 26,3% (de 2 968 para 4 027) respetivamente.

Na verdade este facto obriga-nos a fazer uma pequena projeção sobre estas duas IES. Embora haja um aumento do número de alunos a entrar no sistema no 1.º ano pela 1.ª vez entre 2010/11 e 2015/16, parece-nos importante perceber o seguinte:

✓ o número baixo à partida deverá manter-se como tal durante o ciclo de estudos de 3, 4 ou 5 anos desse universo, até porque alguns alunos abandonam o sistema ou pedem transferência para outro curso/estabelecimento;

✓ no entanto, o aumento ao longo dos anos do número de alunos permite, de certa forma, colmatar a perda que se tem no início do período analisado (tal não acontece com os outros estabelecimentos, uma vez que a redução recorrente do número de alunos se torna preocupante a médio longo prazo).

**Gráfico 1:** Número de inscritos no 1.º ano, pela 1.ª vez, por estabelecimento de ensino superior, nos anos letivos 2010/11 e 2015/16



**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatVagasInsc/>

- Analisando agora outros indicadores, com o intuito de perceber as potencialidades atuais dos estabelecimentos em estudo, pretendemos observar o número de inscritos nos **níveis de formação mais avançada** (mestrados integrados, especializações pós-licenciatura, mestrados 2.º ciclo e doutoramentos 3.º ciclo) e **em cursos superiores técnicos profissionais (TESP)** e ainda os **inscritos com estatuto de estudante internacional**.

**Quadro 6:** Número de inscritos, por estabelecimento de ensino superior, segundo o nível de formação, 2015/16

Estabelecimento de ensino	Universidade do Algarve	Universidade de Évora	IPL	IPP
Nível de formação				
<b>Total Geral</b>	<b>1756</b>	<b>2107</b>	<b>2245</b>	<b>140</b>
Mestrado integrado	426	602	0	0
Especialização pós-licenciatura	10	36	76	0
Mestrado - 2.º ciclo	1042	930	2169	140
Doutoramento - 3.º ciclo	278	539	0	0

**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatVagasInsc/>

No **Quadro 6**, relativo ao ano letivo 2015/2016, pode verificar-se que o IPL concentra o maior número de inscritos em formações avançadas (2 245), sendo a instituição com mais alunos como já referimos, existe mais probabilidade de ganhar avanço sobre as outras. Seguem-se a UÉvora (2 107), a UAlg (1 756) e por fim o IPP (140). O IPL é o que tem mais alunos inscritos em cursos de Mestrado 2.º ciclo (2 169), a UÉvora em cursos de Mestrado Integrado e Doutoramento 3.º ciclo (1 141 no conjunto).

Como nos indica o **Quadro 7**, os cursos com mais inscritos nesse ano são dois mestrados integrados em Arquitetura e Medicina Veterinária na Escola de Artes e na Escola de Ciências e Tecnologia da UÉvora (304 e 298 alunos respetivamente), seguidos de dois mestrados 2.º ciclo em Engenharia Civil e Engenharia Mecânica do Instituto Superior de Engenharia de Lisboa do IPL (233 e 201 alunos respetivamente), e de um mestrado integrado em Ciências Farmacêuticas da Faculdade de Ciências e Tecnologia da UAlg (189 alunos). No lado oposto, os cursos com menos alunos (menos de 5) são, entre outros, doutoramentos 3.º ciclo e mestrados 2.º ciclo da UAlg e da UÉvora (Ciências do Mar ou Olivicultura e Azeite).

**Quadro 7:** Número de inscritos, por nível de formação e estabelecimento de ensino superior, segundo o curso, 2015/16<sup>17</sup>

Estabelecimento de ensino	Nível de formação	UAIG	UÉvora	IPL
Descrição do curso				
Arquitectura	Mestrado integrado	0	304	0
Medicina Veterinária	Mestrado integrado	0	298	0
Engenharia Civil	Mestrado - 2.º ciclo	37	0	233
Engenharia Mecânica	Mestrado - 2.º ciclo	0	0	201
Ciências Farmacêuticas	Mestrado integrado	189	0	0
Ciências do Mar (doutoramento europeu)	Doutoramento - 3.º ciclo	4	0	0
Geomática	Mestrado - 2.º ciclo	4	0	0
Ensino de Línguas no 3.º C. do Ensino Básico e no Ens Secundário	Mestrado - 2.º ciclo	4	0	0
Olivicultura e Azeite	Mestrado - 2.º ciclo	0	4	0
Psicologia Social e das Organizações	Mestrado - 2.º ciclo	4	0	0
Gestão Sustentável dos Espaços Rurais	Mestrado - 2.º ciclo	3	0	0
Biotecnologia	Mestrado - 2.º ciclo	3	0	0
Ciências e Tecnologia da Terra, da Atmosfera e do Espaço	Mestrado - 2.º ciclo	0	3	0
Ecologia da Paisagem	Mestrado - 2.º ciclo	0	3	0

**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatVagasInsc/>

Olhando agora para um nível de formação correspondente aos TESP, que funcionam apenas no ensino politécnico e com maior importância no ano 2015/2016, verificamos que no universo em análise existem 460 alunos inscritos na totalidade. Nesse ano, mais de metade estava inserida em cursos lecionados na UAIG (268, sendo que 209 estão no Instituto Superior de Engenharia), 115 estão inscritos no IPP e 77 no IPL. O diploma que regula estes cursos, o Decreto-Lei n.º 43/2014, de 18 de março, permitiu que entrassem em funcionamento no ano letivo 2014/15, mediante acreditação. Sabemos que estes cursos conferentes de diploma de nível pós-secundário têm vindo a aumentar e constituem uma oportunidade para alguns estabelecimentos conseguirem mais inscrições. No entanto, parece prematuro fazer uma prospetiva, deveremos aguardar mais uns anos para vermos a evolução deste universo.

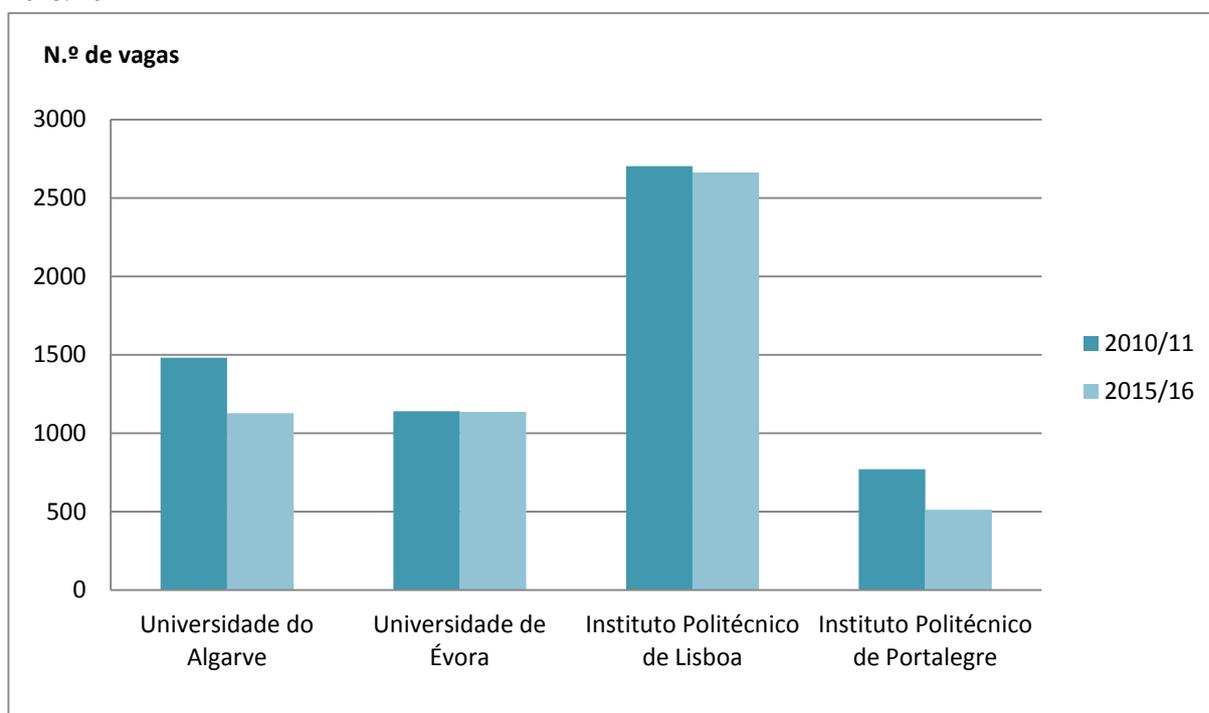
Ainda no universo dos inscritos, parece-nos interessante observar os alunos que ingressam por via de concurso especial de acesso e ingresso para estudantes internacionais. O diploma legal que

<sup>17</sup> No ano 2015/2016, o IPP teve 140 alunos inscritos em mestrados 2.º ciclo, distribuídos por 10 cursos: Gerontologia, Educação Especial, Contabilidade e Finanças, Educação e Protecção de Crianças e Jovens em Risco, Jornalismo, Comunicação e Cultura, Agricultura Sustentável, Enfermagem, Educação Pré-Escolar, Gestão de PME e Reabilitação Urbana. Foi do nosso entendimento não apresentar os dados relativos ao estabelecimento por estarmos a falar de um universo reduzido.

regulamenta o seu estatuto é o Decreto-Lei n.º 36/2014, de 10 de março, dirigido aos estudantes que não tenham nacionalidade de um Estado membro da União Europeia, que tenham residência em Portugal há menos de dois anos e que tenham as habilitações necessárias para ingressar no ensino superior. São poucos os estudantes enquadrados por este novo regime de ingresso, e os dados que estão disponíveis reportam-se apenas ao ano letivo de 2015/16. Neste momento, existem no total 537 alunos no ensino universitário e 483 no ensino politécnico com este estatuto.

Em geral, a evolução do número de vagas nesse mesmo período apresenta um comportamento diferenciado, uma vez que houve uma regressão global, registando-se uma redução de 22,3% do número de vagas no ensino superior público (de 89 813 para 73 447), mas percentagens muito diversas entre os quatro estabelecimentos: menos 31,5% para a UAlg (de 1 482 para 1 127), apenas menos 0,4% para a UÉvora (de 1 141 para 1 136), 1,5% para o IPL (de 2 704 para 2 663) e 50,7% para o IPP (de 770 para 511).

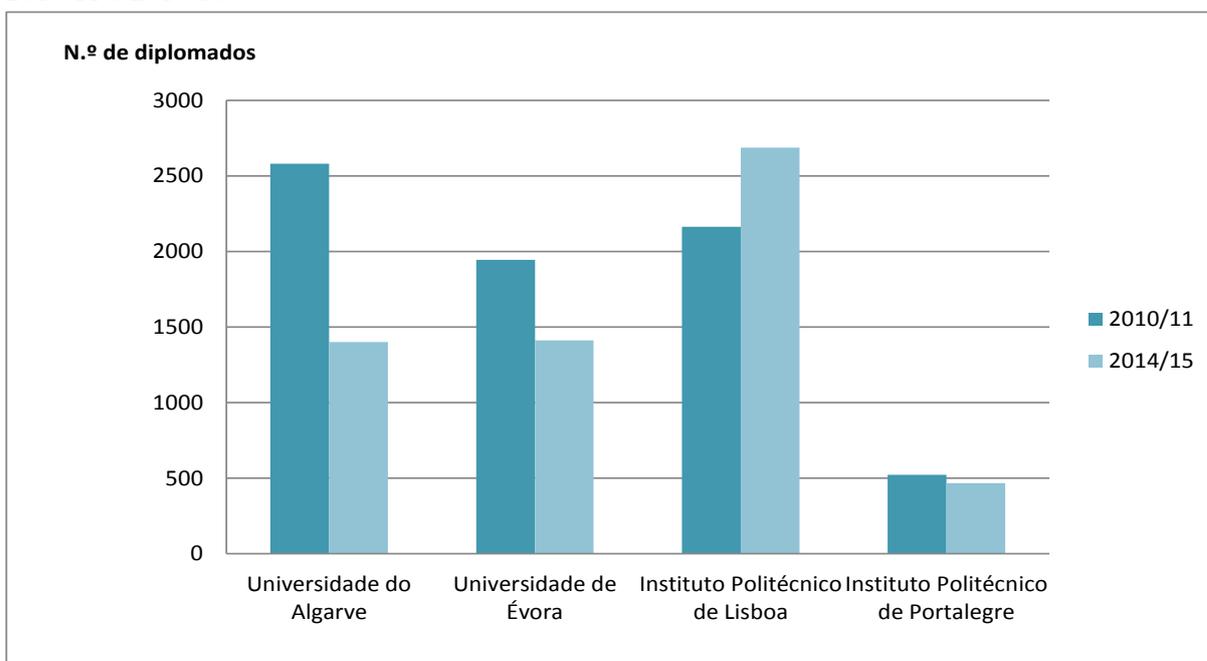
**Gráfico 2:** Número de vagas, por estabelecimento de ensino superior, nos anos letivos 2010/11 e 2015/16



**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatVagasInsc/>

O número de alunos diplomados entre 2010/11 e 2014/15 também diminuiu na UAAlg (de 2 581 para 1 401), na UÉvora (de 1 945 para 1 412) e no IPP (de 523 para 467), e só no IPL houve um aumento (de 2 164 para 2 687).

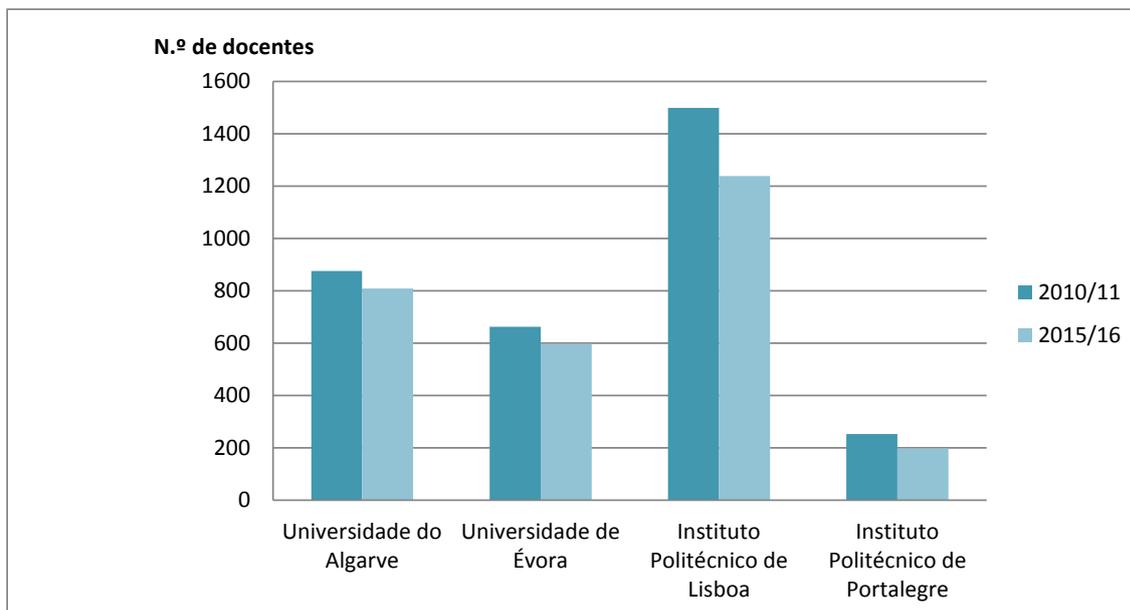
**Gráfico 3:** Número de diplomados, por estabelecimento de ensino superior, nos anos letivos 2010/11 e 2014/15



**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatDiplomados/>

A evolução do número de docentes também tendeu a baixar. No cômputo geral há menos 5% de professores no ensino público (de 26 410 para 25 142), menos 8,3% na UAAlg (de 876 para 809), 11,1% na UÉvora (de 662 para 596), 21,1% no IPL (de 1 499 para 1 238) e 27,9% no IPP (de 252 para 197).

**Gráfico 4:** Número de docentes, por estabelecimento de ensino superior, nos anos letivos 2010/11 e 2014/15



**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatDocentes/>

Em média, os alunos inscritos no 1.º ano curricular pela 1.ª vez no IPL representam 3,5% do total do ensino público, sendo este o estabelecimento com maior peso entre os quatro estudados, seguido da UAAlg, da UÉvora e por fim, do IPP. O mesmo comportamento se verifica no que toca às vagas, aos diplomados e aos docentes (**Quadros 20, 22, 24** em anexo). Isto significa que o IPL é o estabelecimento como maior representatividade no que respeita aos indicadores citados comparativamente com os outros três.

Entre 2010/11 e 2015/16, registou-se uma diminuição do número de alunos por professor. Enquanto no primeiro ano havia 4,1 alunos para cada professor, no último ano, o valor baixou para 3,7, no ensino público, universitário e politécnico em conjunto. A redução do número de alunos faz diminuir as necessidades de pessoal docente, levando os estabelecimentos a não contratar mais professores ou não renovando os contratos ao longo dos anos. No entanto, esta situação não se verifica para a UÉvora (de 2,5 para 3,6) e para o IPL (2,0 para 3,3) (**Quadro 8**). O ratio professor/alunos aumentou neste período porque houve um aumento do número de alunos inscritos no 1.º ano pela 1.ª vez quando simultaneamente houve uma diminuição de número de docentes nesses estabelecimentos. Este ratio pode significar a existência de contextos de sala de aula diferentes e de uma organização alterada, ao longo deste período, por ter havido, gradualmente,

mais alunos para menos professores. Poderá ter havido uma utilização mais intensiva dos recursos docentes, que deram mais horas de aulas ou tiveram turmas maiores.

**Quadro 8:** Ratio aluno/docente, por estabelecimento de ensino superior, entre 2010/11 e 2015/16

	Ano letivo					
	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
<b>TOTAL de ensino público</b>	4,1	3,8	3,7	3,7	3,8	3,7
<b>Estabelecimento de ensino</b>						
Universidade do Algarve	3,0	2,8	2,7	2,8	2,5	2,7
Universidade de Évora	2,5	3,0	3,4	3,0	2,9	3,6
Instituto Politécnico de Lisboa	2,0	2,7	3,1	3,0	3,3	3,3
Instituto Politécnico de Portalegre	3,6	2,8	2,7	2,8	3,4	3,4

**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatVagasInsc/> e <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatDocentes/>

Atualmente existem 5362 cursos ativos ou continuados no ensino superior português. A UAAl tem 350 cursos neste registo, que vão desde do nível de formação dos cursos de especialização tecnológica, cursos superiores técnicos profissionais, licenciaturas 1.º ciclo, especializações pós-licenciatura, complementos de formação, mestrados 2.º ciclo e integrados, até aos doutoramentos 3.º ciclo ; a UÉvora tem 346, o IPL 170 e o IPP 104. Estes dois últimos estabelecimentos, enquanto estabelecimentos de ensino superior politécnico, não integram o nível de formação de 3.º ciclo (**Quadro 25** em anexo).

## 2.6 Instrumentos e técnicas

No âmbito desta investigação qualitativa, foi elaborado um plano no sentido de explorar o objeto de estudo. Como já foi referido, foi escolhido o método qualitativo através do estudo de caso, recorrendo à recolha de dados das fontes relevantes para efeitos do cumprimento dos objetivos, através de análises documental e bibliográfica e de entrevistas, avançando depois para a análise de conteúdos recolhidos.

A análise documental consistiu na leitura e exame dos relatórios de atividades e de contas dos quatro estabelecimentos de ensino superior. Estes documentos foram consultados nos sítios dos estabelecimentos ou solicitados por *email* aos entrevistados.

As entrevistas funcionaram como “*estratégia dominante para a recolha de dados*” e foram utilizadas “*para recolher dados descritivos na linguagem*” dos próprios sujeitos, permitindo assim ter uma ideia sobre a maneira como os entrevistados interpretam o objeto do estudo (Bogdan &

Biklen, 2010: 134). Segundo Bogdan & Biklen (2010: 134), “*uma entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspetos do mundo.*” Anderson & Kanuka (2003) consideram a entrevista com um método único na recolha de dados, por meio do qual o investigador reúne a informação através da comunicação entre indivíduos.

Como técnica de tratamento de informação de um estudo de caso foi utilizada a análise de conteúdo que consiste num

conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (Bardin, 1977: 37)

Esta técnica propõe analisar o que é explícito no texto para obtenção de indicadores que permitam fazer inferências. Para o tipo de entrevista em apreço é indicada a modalidade de análise qualitativa. Este trabalho de investigação permite organizar e tratar a informação recolhida no sentido de aumentar a compreensão dos conteúdos e de passar à tarefa de interpretação. Para tal, foi utilizado o *software* MAXQDA com recurso a licenças de utilização disponíveis gratuitamente *online*. Enquanto técnica de pesquisa, a análise de conteúdo exige uma maior explicação de todos os procedimentos utilizados.

Após a transcrição das entrevistas e a leitura dos relatórios de atividades e de contas foram evidenciados, através de análise de ocorrências, um certo número de indicadores a partir dos quais podemos fazer inferências sobre o contexto e o estado dos seus autores. Para Vala (1986: 109), qualquer que seja a direção que o investigador tome na sua pesquisa, seja por análise de ocorrências, avaliativa ou associativa, a prática a seguir consiste em inventariar um conjunto de indicadores subjacentes a uma lógica organizada e sistematizada:

- ✓ Objetivo da investigação e quadro teórico;
- ✓ Constituição do corpus (material produzido e documentos-fontes);

Definição das categorias, das subcategorias, das unidades de análises (unidades de registo – determinado segmento de conteúdo, unidades de contexto – segmento mais largo de conteúdo,

unidades de enumeração – quantificação, recorrendo ao cálculo de índice de frequência) e observações.

**Quadro 9:** Prática da análise de conteúdo na investigação em ciências sociais e humanas:

Prática da análise de conteúdo			
	Constituição do corpus	Definição das categorias	Definição de unidades de análises (unidade de registo, unidades de contexto e unidade de enumeração)
Análise documental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seleção e exploração do material</li> <li>- Escolha da diversidade ou da heterogeneidade das fontes documentais</li> <li>- pertinência para estudo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exploração do material</li> <li>- Matriz do conteúdo dos documentos</li> <li>- Classificação e categorização dos conteúdos por associação ou dissociação de conteúdos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- excerto ou passagem de texto que se enquadre em determinada categoria constantes nos fontes documentais,</li> <li>- quantificação da informação para contar a frequência da categoria</li> </ul>
Análise de entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recolha de dados por via de ficheiros áudios</li> <li>- Transcrição das gravações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprofundamento dos dados recolhidos</li> <li>- repetição de palavras, ideias, conceitos ou temas</li> <li>- existência ou ausência de determinados conteúdos com base no quadro teórico e no objecto de análise do estudo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discurso transmitido pelo emissor</li> <li>- Mensagem do receptor em consequência da mensagem recebida</li> <li>- índice de frequência da categoria</li> </ul>

**Fonte:** Elaborado com base em Vala, J. (1986). A análise de conteúdo. In A. S. Silva e J. M. Pinto (orgs). Metodologia das ciências sociais (pp. 101-128).

## 2.7 Limitação do método

Segundo, Bogdan & Biklen (2010), os estudos de caso só representam a realidade que estudam, nunca são representativos seja do que for. *“Um das dificuldades dos estudos de caso é a mudança constante de matéria substantiva. Quando acontece algo de novo que possa ser interessante, aumenta a tentação de redefinir os objetivos e continuar o estudo”*. (Bogdan & Biklen, 2010: 93)

Para além disso, a análise de conteúdo, sendo uma técnica de investigação que permite a descrição objectiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação, pode não ser a mais rigorosa mas não deixa de ter valor, sucesso, rigor e fidedignidade (tal como existe na orientação quantitativa). É uma “técnica de investigação que permite fazer inferências, válidas e replicáveis, dos dados para o seu contexto.[...] Como lembra Bardin (1979), é a inferência que permite a passagem da descrição à interpretação, enquanto atribuição de sentido às características do material que foram levantadas, enumeradas e organizadas. (Vala, 1986, pp. 103-104)

A análise de conteúdo é uma técnica de tratamento de informação que incide sobre material não-estruturado, mas tem a vantagem de permitir trabalhar sobre diversos tipos de dados (correspondência, entrevistas, mensagens escritas ou orais, etc.).

A maior limitação sentida foi a falta de acesso a fontes de dados que viriam completar os materiais utilizados para a análise de conteúdo. A ausência de resposta a pedidos feitos a outras entidades que não as diretamente estudadas na investigação impediu o acesso a informação complementar útil para o estudo.

A delimitação do período de tempo e das zonas geográficas em análise no estudo obedeceu à necessidade de evitar a dispersão do trabalho, o que obrigou a fazer certas escolhas. Para fazer determinadas escolhas, definimos alguns critérios à partida, e por vezes, nessa definição, podemos ter deixado de lado certos aspetos relevantes ou termo-os tomado em conta aquém do desejável. No entanto, consideramos que esta restrição temporal e institucional pode ser uma oportunidade para despertar novos conhecimentos e interesses, mas sobretudo para originar um novo olhar sobre as instituições de ensino superior.

Como outra limitação do estudo, poderemos considerar a escassez do número de entrevistados ou de documentos, uma vez que o ideal era obter um máximo de informação por via de um maior número das fontes. No entanto, a nossa opção foi pensar na exequibilidade do estudo e nos recursos materiais e financeiros disponíveis para a sua realização.

Para o investigador, neste contexto de estudo, por vários momentos, nem sempre foi possível chegar às fontes de informação aqui apresentadas com a regularidade necessária (muitas vezes, tal implicou efetuar contactos diretos ou indiretos, viagens a lugares desconhecidos e distantes num registo solitário), tornando difíceis as circunstâncias de desenvolvimento da investigação (que merecia uma dedicação exclusiva, sem os constrangimentos e as obrigações pessoais e profissionais).

## CAPÍTULO III: ENQUADRAMENTO LEGISLATIVO E INSTITUCIONAL: O FINANCIAMENTO NO ENSINO SUPERIOR

### 3.1 Caracterização do sistema do ensino superior

O ensino superior português assenta numa estrutura binária que favorece não só a diversificação do sistema como a definição de políticas direcionadas e específicas para cada setor (tal como está referido e desenvolvido no ponto 3 do Capítulo I). O sistema português, por oposição aos sistemas unificados, favorece a expansão e a generalização do acesso por via da diversificação das instituições e da oferta formativa.<sup>18</sup> Tal como referem Amaral e Tavares (2015), o modo como o sistema se foi organizando, ao longo dos anos, permitiu responder ao fenómeno de massificação, em que a procura foi maior que oferta. A configuração de um sistema binário teve a sua origem na definição de um conjunto de políticas educativas com duas grandes prioridades: a promoção da igualdade de oportunidades e a promoção do desenvolvimento económico e social.

O ensino superior português organiza-se num sistema binário que integra o ensino universitário e o ensino politécnico e é ministrado em instituições públicas e privadas. [...] O ensino universitário inclui as universidades, os institutos universitários e outros estabelecimentos de ensino universitário. O ensino politécnico compreende os institutos politécnicos e outros estabelecimentos de ensino politécnico.<sup>19</sup> (DGES)

Historicamente, o sistema de ensino superior português caracteriza-se por quatro momentos-chave. O primeiro antecede a Revolução dos Cravos de 1974, em que o sistema era constituído por universidades, sendo tradicionalmente elitista, seletivo e desigual (Amaral e Tavares, 2015). Nesta altura, a estrutura tal como estava montada, favorecia a reprodução social das classes sociais mais favorecidas, em circunstâncias que podem ser enquadradas pela teoria de Bourdieu e Passeron

---

<sup>18</sup> *Atualmente, o sector público compreende 12 universidades, uma universidade aberta e um instituto independente ISCTE (instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa); existem também 15 Institutos Politécnicos e algumas universidades incluem algumas escolas politécnicas na sua estrutura; Universidade dos Açores (2 escolas), do Algarve (4 escolas), de Aveiro (3 escolas e i ISCAA), de Évora (1 escola), da Madeira (1 escola), do Minho (1 escola) e Trás-os-Montes e Alto Douro (1 escola). Existem ainda 5 instituições não integradas e instituições dependentes das Forças Armadas e das Forças policiais (Academia da Força Aérea, Academia Militar, Escola Naval, Escola Superior Politécnica do Exército e o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna). O sector privado compreende, actualmente, cerca de 80 instituições (incluindo a Universidade Católica).* (Amaral e Tavares, 2015: 539).

<sup>19</sup> Direção-Geral do Ensino Superior <https://www.dges.gov.pt/pt/pagina/sistema-de-ensino-superior-portugues>

(1977), segundo a qual os indivíduos herdaram os hábitos culturais e sociais dos meios em que se inserem, levando a que os indivíduos integrados em meios social e culturalmente favorecidos têm mais oportunidades na sociedade do que os que são provenientes de meios mais pobres e desfavorecidos. No final da década de 1960 e início da década de 1970, para além da premência de adaptar a oferta formativa à realidade nacional e internacional, o governo em funções entende que o sistema universitário já não é suficiente para responder às necessidades reais do país. A criação de um sistema binário toma expressão na Reforma de Veiga Simão apelada pela Lei n.º 5/73, de 25 de Julho, que na verdade só se viria a concretizar no final da década.

A verdadeira expansão do sistema concretiza-se após a Revolução de Abril de 1974, com o sucessivo alargamento da escolaridade obrigatória. Para Amaral e Tavares (2015), a descolonização, a nacionalização de diversos sectores, as primeiras eleições, as primeiras pressões para a construção de uma sociedade livre e democrática apelaram à universalização do sistema de ensino superior.

O segundo grande momento na história do nosso ensino superior surge com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo em 1986 que promove a universalidade da educação e do ensino nos anos seguintes. Contribuiu para a massificação do ensino básico e secundário e para a autonomia das instituições de ensino superior (Lei de Autonomia das Universidades, Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro e a Lei de Autonomia dos Estabelecimentos de Ensino Politécnico, Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro). O primeiro enquadramento legal do sistema de ensino superior, tal como o conhecemos hoje, assume a sua forma na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro).

A Lei de Bases do Sistema Educativo, alterada pelas Leis n.º 115/97, de 19 de Setembro, 49/2005, de 30 de Agosto e 85/2009, de 27 de Agosto estabelece, na sua alteração de 2005, a adoção do modelo de organização do ensino superior em três ciclos, conducentes aos três graus: 1.º ciclo conducente ao grau de Licenciado, 2.º ciclo conducente ao grau de Mestre e 3.º ciclo conducente ao grau de Doutor. Nos termos da legislação em vigor, as instituições de ensino superior públicas gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial face ao Estado. Essa autonomia está definida na Lei da Autonomia das Universidades regulamentada pela Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro (n.º 1 do art.3.º) e no Estatuto e Autonomia dos Estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico, na Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro (n.º 3 do art. 1.º). A LAU foi alterada pelo Decreto-Lei n.º 252/97, de 26 de Setembro, no sentido de disciplinar e desenvolver o exercício da

autonomia administrativa e financeira das universidades. O sistema binário que integra o Ensino Universitário e Politécnico encontra-se definido nos artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto:

O ensino universitário, orientado por uma constante perspectiva de promoção de investigação e de criação do saber, visa assegurar uma sólida preparação científica e cultural e proporcionar uma formação técnica que habilite para o exercício de atividades profissionais e culturais e fomenta o desenvolvimento das capacidades de conceção, de inovação e de análise crítica.

O ensino politécnico, orientado por uma constante perspectiva de investigação aplicada e de desenvolvimento, dirigido à compreensão e solução de problemas concretos, visa proporcionar uma sólida formação cultural e técnica de nível superior, desenvolver a capacidade de inovação e de análise crítica e ministrar conhecimentos científicos de índole teórica e prática e as suas aplicações com vista ao exercício de atividades profissionais.

O terceiro grande momento prende-se com a europeização do sistema. O Processo de Bolonha contribuiu para a criação de um espaço europeu de ensino superior, em particular através do sistema de transferência de créditos (ECTS) e do suplemento ao diploma. A adoção desses instrumentos fora já iniciada com a aprovação do Decreto-Lei n.º 42/2005, de 22 de Fevereiro (entretanto alterado pelo Decreto-Lei n.º 107/2008, de 25 de Junho). Na sequência do desenvolvimento de objetivos comuns europeus para os sistemas de educação e formação, foi aprovado o regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior pelo Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março, posteriormente alterado pelos Decretos-Lei nos. 107/2008, de 25 de Junho, 230/2009, de 14 de Setembro, e 115/2013, de 7 de Agosto.

Por fim, o quarto momento principal corresponde à globalização do sistema, tornando-o mais competitivo, regulado, com maior oferta privada e maior proximidade do mercado e do mundo empresarial. As instituições de ensino superior também se adaptam a esta dinâmica, tal como sucede noutras áreas. Este fenómeno de natureza económica contribui para que haja maior integração e participação no mundo exterior, fluxos de capitais, investimentos estrangeiros e divulgação da tecnologia (Koryakina, 2009). A internacionalização contribui para a conexão em rede de um sistema cada vez menos nacional e cada vez mais mundial (Alarcão, 2009).

Na realidade, a conjugação de todas estas reformas contribuiu para o aumento da qualificação da população portuguesa. Segundo um relatório da Comissão Europeia (2016), Portugal é um dos

países onde mais se elevou a qualificação da sua população, tendo havido um crescimento da taxa de conclusão do ensino superior de 10,3 pontos percentuais em 8 anos (de 21,6% em 2008 para 31,9% em 2015) para os jovens dos 30 aos 34 anos. Segundo os dados apresentados nos Relatórios da OCDE, *Education at a Glance* de 2008 e 2015, a percentagem de jovens com ensino superior na faixa etária dos 25-34 anos passou de 23% para 33%.

Como qualquer outra área ou setor da sociedade, o sistema teve uma evolução associada às mudanças políticas, económicas e sociais. Subjacentes a essas mudanças, está todo um quadro legislativo que importa traçar para melhor entendimento desta temática que nos propomos estudar. As secções seguintes não seguirão as fases de evolução que acabámos de apresentar de forma cronológica mas procurarão antes de mais definir o atual contexto legislativo que enquadra o ensino superior português.

## **3.2 Regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES) e leis do Financiamento**

### **3.2.1 RJIES**

No âmbito de um conjunto de reformas do sistema de ensino superior, foi publicado a 10 de Setembro de 2007, o regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES), que regula, designadamente, a sua constituição, as suas atribuições e a sua organização, o seu funcionamento e a competência dos seus órgãos, e ainda as competências de tutela e fiscalização exercidas pelo Estado, no quadro da sua autonomia (Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro).

Os princípios fundamentais do RJIES são os seguintes:

- ✓ Maior autonomia (art. 11.º);
- ✓ Maior reconhecimento das unidades orgânicas ou de investigação (art. 14.º);
- ✓ Maior cooperação entre instituições, com entidades de direito privado e maior liberdade para se constituírem instituições de ensino superior com estatuto de fundação<sup>20</sup> (art. 9.º, 15.º, e 16.º);
- ✓ Maior responsabilização das instituições de ensino superior privadas. modificando o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo (Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de Janeiro, alterado, por

---

<sup>20</sup> Atualmente, 5 instituições de ensino superior se regem por este modelo, a Universidade de Aveiro, o ISCTE-IUL, a Universidade do Porto, a Universidade do Minho e a Universidade Nova de Lisboa.

ratificação, pela Lei n.º 37/94, de 11 de Novembro, pelo Decreto-Lei n.º 94/99, de 23 de Março, e pelo Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março);

- ✓ Maior estabilidade formativa e profissional do corpo docente (art. 50.º);
- ✓ Maior racionalização do sistema de ensino superior (através de fusão, integração, cisão, extinção e transferência, art.º 54);
- ✓ Otimização da oferta na criação e no funcionamento dos cursos.

As principais mudanças que o RJIES trouxe às instituições de ensino superior são:

- ✓ Aumento de autonomia académica, cultural, científica, pedagógica, disciplinar;
- ✓ Alteração dos estatutos e portanto da organização interna;
- ✓ Alteração na composição dos órgãos de gestão das instituições de ensino superior, nomeadamente na composição e nas atribuições do Conselho Geral, com a integração de atores externos e da comunidade territorial (art. 81.º), no ensino universitário, os órgãos são o Conselho Geral, o Reitor, o Conselho de Gestão, o Conselho Científico e o Conselho Pedagógico, no ensino politécnico, os órgãos são o Conselho Geral, o Diretor ou o Presidente, o Conselho de Gestão, o Conselho técnico-científico e o Conselho Pedagógico;

Ao Conselho Geral compete, entre outras atribuições:

- d) Aprovar os planos anuais de actividades e apreciar o relatório anual das actividades da instituição;*
- e) Aprovar a proposta de orçamento;*
- f) Aprovar as contas anuais consolidadas, acompanhadas do parecer do fiscal único;*
- g) Fixar as propinas devidas pelos estudantes;*
- h) Propor ou autorizar, conforme disposto na lei, a aquisição ou alienação de património imobiliário da instituição, bem como as operações de crédito.*

**Quadro 10:** Órgãos de governos das instituições de ensino superior segundo o RJIES

Tipo de estabelecimento	Universidades e Instituto universitário <sup>21</sup>	Instituto Politécnico	Unidades Orgânicas do tipo faculdades e escolas
Órgãos de governo			
Conselho Geral	X		X
Reitor	X		
Presidente		X	
Diretor			X
Conselho de Gestão	X	X	X
Outros órgãos			
Conselho Científico			X
Conselho técnico-científico		X	
Conselho Pedagógico		X	X

**Fonte:** Elaboração própria com base na Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro que estabelece o Regime Jurídico das instituições de Ensino Superior

A autonomia aqui decretada permite às instituições gozarem de liberdade para gerirem o seu património, desde as aquisições, às transferências, passando pelas alienações, permutas ou doações nas condições previstas na lei; para administrarem e gerirem os seus recursos financeiros através da elaboração de planos e relatórios, executando os seus orçamentos, e ainda para recolherem receitas próprias.

Segundo Moreira (2015), o RJIES pode ter sido um trampolim para a implementação de:

- uma “*simplificação organizatória, redução da dimensão dos órgãos colegiais e criação de órgãos executivos uninominais (reitor e directores)*”;
- um “*modelo de “corporate governance” nas universidades*”;
- uma “*forte representação externa no conselho das universidades*”;
- uma “*gestão de direito privado das universidades-fundação, junto com a concretização das relações entre o estado e essas universidades.*” (Moreira, 2015: 808).<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Com vista a assegurar a coesão da universidade e a participação de todas as unidades orgânicas na sua gestão, os estatutos podem prever a criação de um **senado académico** constituído por representantes das unidades orgânicas (n.º 2 do art.º 77).

O RJIES, como diploma, veio deliberadamente reforçar e redefinir a autonomia administrativa e financeira das IES, autonomia que já detinham, mas que se intensificou no quadro meio das reformas do Ensino Superior que também se verificaram na mesma altura nos outros países signatários da Declaração de Bolonha.

The Bologna Declaration, with 46 signatory countries by mid 2007, started a series of reforms in individual countries needed to make higher education in Europe more compatible and comparable, more competitive and more attractive for Europeans and for students and academics worldwide. (OCDE, 2008: 52)

O exercício da autonomia pressupõe a observância dos princípios de transparência e responsabilidade financeira (referidos no art. 112.º) que, há muito defendidos, devem ser cumpridos e controlados internamente, pela figura de fiscal único e pelos órgãos máximos da instituição. A estes princípios está subjacente a ideia da necessidade de prestação de informação, que também é referida no regime jurídico da avaliação do ensino superior, a aplicar pela Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) nos seus procedimentos, nos termos da Lei n.º 38/2007, de 16 de Agosto.

Ainda no quadro dos princípios orientadores do sistema e não obstante a importância dos outros, destaca-se um princípio específico, não só pela forma como é regulamentado, mas também pelo modo como é defendido em diversos discursos e textos que se referem ao ensino superior. Este princípio orientador do sistema é o que diz respeito à qualidade. No art. 4.º da Lei n.º 38/2007, de 16 de Agosto, entende-se que a qualidade deva existir:

- a) No *ensino ministrado*, [...];
- b) Na *qualificação do corpo docente e a sua adequação à missão da instituição*;
- c) Na *estratégia adoptada para garantir a qualidade do ensino* [...];
- d) Na *actividade científica, tecnológica e artística* [...];
- e) Na *cooperação internacional*;
- f) Na *colaboração interdisciplinar, interdepartamental e interinstitucional*;
- g) Na *eficiência de organização e de gestão*;
- h) Nas *instalações e o equipamento didáctico e científico*;

---

<sup>22</sup> Sobre IES que adotaram este modelo, *vide* nota de rodapé n.º 21. Encontra-se em discussão a adesão a este modelo da Universidade de Coimbra.

i) Nos *mecanismos de acção social*.

Este quadro jurídico vem introduzir a importância do desempenho face à comunidade e à sociedade, e do desenvolvimento de uma cultura institucional interna e externa (art. 5.º). Este princípio de responsabilidade, designada “*accountability*”, implica responsabilidade política e administrativa, e prestação de contas, dependente do controlo, por entidades externas e independentes, tais como a agência de avaliação e acreditação A3ES e o Tribunal de Contas.

O RJIES tem a sua origem e fundamentação num relatório da OCDE (2007) solicitado pelo Governo em funções na altura, que pretendia identificar as deficiências e as lacunas, mas também entender os desafios e as oportunidades do sistema. Esta Lei surge na sequência de grandes mudanças internacionais, como já referimos no ponto 1 do presente capítulo, com o Processo de Bolonha, em que se passa a favorecer o desempenho, a avaliação e a autonomia das instituições, com a introdução de novos modelos de financiamento e a presença de atores externos (Moreira, 2015).

### **3.2.2 Leis do financiamento**

#### **3.2.2.1 Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro**

Em 1997, foi publicado a Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro que define as bases do financiamento do ensino superior público, no qual se processa a *relação tripartida entre o Estado e as Instituições de Ensino Superior, os Estudantes e as Instituições de Ensino Superior e o Estado e os Estudantes* (Eurydice, 2016). Com a publicação deste diploma desenvolveram-se alguns conceitos e princípios, que já abordámos, mas que ao tempo eram decorrentes da expansão do ensino superior, desenhando-se um quadro de financiamento mais claro e ajustado às necessidades das instituições de ensino superior. A lei estabelece o financiamento através do orçamento de funcionamento que contempla dotações calculadas de acordo com a aplicação de uma fórmula baseada num orçamento padrão<sup>23</sup>.

Antes da sua publicação outros mecanismos determinavam o financiamento do ensino superior. Segundo Cerdeira (2009), nos anos 80, o orçamento baseava-se no desempenho do ano anterior e

---

<sup>23</sup> De acordo com a alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º, o «Orçamento padrão» aquele que, correspondente, em cada instituição, ao somatório dos custos padrão por estudante e por curso multiplicado pelo número de estudantes elegíveis de cada curso elegível, indica os recursos que se pretende afetar a cada instituição.

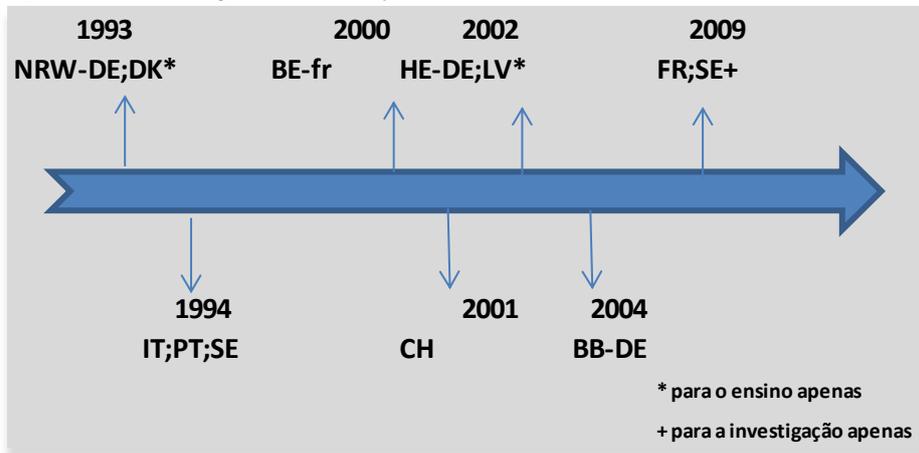
incluía para cada ano a ponderação de outros fatores dependentes do crescimento ou do desenvolvimento da instituição. Ainda sob o governo Cavaco Silva, modernizou-se o mecanismo de financiamento, tendo-se definido as despesas com pessoal, de capital e de funcionamento, baseadas em *ratio* professores/aluno, *ratios* pessoal docente/pessoal não docente, etc.

Num contexto de inadaptação das instituições e de manutenção das dificuldades por elas sentidas, foi criado um Grupo de Trabalho nomeado pelo Despacho 87/ME/90 que elaborou um “Livro Branco sobre o Financiamento Público ao Sistema de Ensino Superior”. Na verdade, o Livro Branco veio debater a forma como as IES conseguiam o seu financiamento junto do Estado, através de negociação e de pressão sobre a tutela no sentido de atender “*mais às possibilidades de influenciar o Ministério, quer para obter um orçamento inicial favorável, quer para obter reforços posteriores.*” Os princípios orientadores do documento seguiam um conjunto de pressupostos publicados nas Leis da Autonomia aprovadas pouco antes, sendo eles: a autonomia, a responsabilização das IES, a prestação de contas, o recurso ao modelo de contabilidade analítica e integrada e ao cumprimento de objetivos claros. O documento propôs a constituição de duas entidades públicas responsáveis pela relação entre Administração Central e as IES, nomeadamente que foi o Instituto de Gestão Financeira do Sistema de Ensino Superior e (IGF-SES) e o Instituto de Política Social Escolar (IPSE-SES). Embora todas as propostas apresentadas não tivessem aplicabilidade imediata, o documento permitiu a abertura ao debate. Na continuação deste contexto, em 1993, foi criado outro grupo de trabalho que viria introduzir uma nova metodologia de financiamento baseada na elaboração dos contratos-programa e na aplicação de uma fórmula de cálculo (Cerdeira, 2009).

Segundo Estermann e Pruvot (2015), a fórmula de financiamento constitui um instrumento que determina o montante alocado às instituições de ensino superior, com base numa fórmula matemática que inclui variáveis baseadas em indicadores, tais como o número de estudantes, por exemplo, e outros mais, como veremos adiante. Esta fórmula aplicada em vários países varia consoante as negociações e a história do sistema. Para estes autores, é utilizada para respeitar padrões de transparência, e contrariamente ao uso de critérios ligados ao mérito e reconhecimento histórico de uma instituição, permite estabelecer um quadro não só menos discriminatório como mais sensível à evolução do sistema. Este mecanismo foi implementado de uma forma geral nos países da União Europeia durante os anos 90. Para o caso de Portugal, a adesão à fórmula ocorreu

em 1993-1994. Desde então que a sua construção tem sido adaptada e ajustada à realidade do sistema, foi o caso com a publicação da Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro.

**Figura 2:** Cronologia da introdução da fórmula de financiamento



**Fonte:** Tradução elaborada pela própria na figura da publicação de Pruvot and Estermann (2015), “*Designing strategies For efficient funding Of universities in Europe*”, *European University Association*

Na amostra analisada pelo estudo dos autores referidos, que contempla 28 universidades, existe uma grande variedade de indicadores que compõem a fórmula, para Portugal, os seguintes indicadores servem como base de cálculo para o financiamento:

- número de alunos inscritos ao nível das licenciaturas, dos mestrados e dos doutoramentos;
- número de diplomados;
- pessoal docente e não-docente;
- número de créditos ECTS considerados concluídos;
- mecanismos de Avaliação da investigação e contratos de investigação;
- financiamento externo ou internacional obtido;
- atividades científicas;
- emprego dos diplomados;
- estudantes, pessoal docente e não-docente internacionais;
- diversificação do financiamento.

Para além deste mecanismo, a Lei de 1997 também refere nos seus artigos 8.º e 9.º, a possibilidade de financiamento através da elaboração de contratos programa ou de desenvolvimento, baseados em planos de desenvolvimento das instituições ou objetivos fixados para um período de cinco anos. Segundo Cerdeira (2009),

os Contratos-Programa e os Contratos de Desenvolvimento eram instrumentos postos à disposição das instituições. Os primeiros serviriam para a resolução de alguns problemas e dificuldades pontuais (apoio a instituições em crise, encerramento de cursos, apoio a cursos em fase de arranque, apoio a projectos de investigação, e promoção da qualidade). Foram assinados três Contratos-Programa entre o Estado e as instituições de ensino superior públicas (Universidade de Coimbra, Universidade de Lisboa e o Instituto de Tecnologia Química e Biológica da Universidade Nova de Lisboa) e um com a Universidade Católica Portuguesa – Viseu. Os Contratos de Desenvolvimento serviriam para equacionar o apoio ao desenvolvimento das instituições, tendo em vista a concretização de investimentos considerados prioritários. (Cerdeira, 2009: 257)

Até à data, a disponibilização deste tipo de financiamento não se concretizou. Ao fim de uma década de aplicação da fórmula baseada no orçamento padrão, entre 1993 a 2003, os decisores políticos perceberam que lhes era difícil assegurar uma taxa de cobertura elevada do orçamento padrão, ficando assim com poucos meios para financiar o sistema. Face a estas condições orçamentais, foi publicada a Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, que veio estabelecer “*que o financiamento das instituições de ensino superior tem por base um orçamento de referência, calculado por uma fórmula de financiamento que se baseia em critérios objectivos de qualidade e excelência, valores padrão e indicadores de desempenho*”. (Cruz, 2013: pp. 85-86)

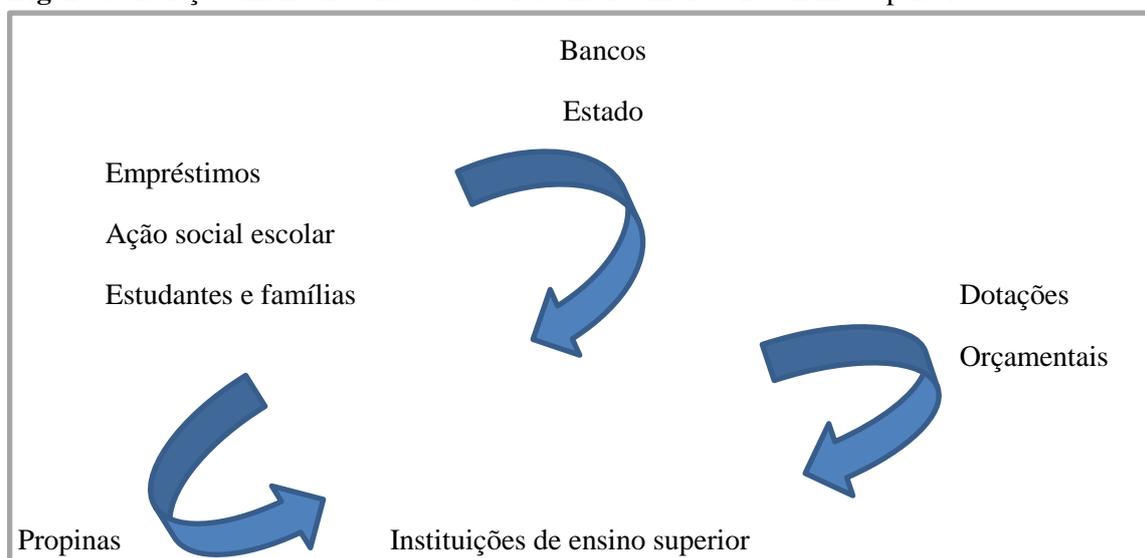
Nos últimos 40 anos, o ensino superior expandiu-se e, logo a partir dos anos 80, publicou-se um conjunto de diplomas, como a Lei da Autonomia das Universidades em 1988, a Lei do Financiamento do Ensino Superior em 1997, complementada pelo Decreto-Lei n.º 252/97, de 26 de Setembro, que veio transferir competências para as IES em matéria da própria gestão dos edifícios, até então propriedade do Estado, e estabelecer uma maior flexibilidade na gestão dos recursos materiais e humanos. Com esta legislação surge o “Princípio de complementaridade”, que apela às IES para procurarem outras fontes de financiamento além dos fundos públicos. O princípio de complementaridade surge então em 1997. Em consequência, as instituições deveriam ser capazes de encontrar outras fontes de financiamento, não que substituíssem, mas sim que complementassem o financiamento público. Mais tarde, com o diploma aprovado em 2003, surge outro princípio, na perspectiva da procura de fontes competitivas de financiamento, baseadas na qualidade e na excelência, o “princípio de Justiça”, que consiste no desenvolvimento do sistema, quer com a

participação do Estado, quer com a participação dos estudantes, no sentido de ambos contribuírem para encontrar fontes alternativas públicas ou privadas através de contratos de financiamento.

### 3.2.2.2 Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto

Em 2003, é publicada a lei que revoga a Lei de Bases do financiamento do ensino superior público de 1997, reforçando a ideia de relação tripartida introduzida por esta última. O financiamento do ensino superior processa-se com base na participação de todas as partes envolvidas, devendo cada um delas contribuir para o estímulo e o apoio ao desenvolvimento do sistema, tal como podemos observar na Figura 3.

**Figura 3:** Relação financeira entre os diversos intervenientes no ensino superior



**Fonte:** Elaborado com base na Lei n.º 37/2003, de 22 Agosto

### Da relação entre o Estado e as instituições de ensino superior

Em cada ano, eram atribuídas às instituições dotações do Orçamento do Estado para pessoal, funcionamento e investimento (PIDDAC) com base nas atividades de ensino e formação, calculadas de acordo com uma fórmula. No n.º 3 do art. 4.º da Lei n.º 37/2003, de 22 Agosto é referido que

devem constar os seguintes critérios, valores padrão e indicadores de desempenho:

- a) A relação padrão pessoal docente/estudante;
- b) A relação padrão pessoal docente/pessoal não docente;
- c) Incentivos à qualificação do pessoal docente e não docente;
- d) Os indicadores de qualidade do pessoal docente de cada instituição;

- e) Os indicadores de eficiência pedagógica dos cursos;
- f) Os indicadores de eficiência científica dos cursos de mestrado e doutoramento;
- g) Os indicadores de eficiência de gestão das instituições;
- h) A classificação de mérito resultante da avaliação do curso/instituição;
- i) Estrutura orçamental, traduzida na relação entre despesas de pessoal e outras despesas de funcionamento;
- j) A classificação de mérito das unidades de investigação.

Tal como já acontecia na sua primeira versão, a Lei também prevê a celebração de contratos-programa<sup>24</sup> com o intuito de, entre outras medidas, complementar o financiamento, em circunstâncias justificadas. Os contratos deviam ter um prazo médio de cinco anos e conter obrigatoriamente (n.º 2 do art. 8.º):

- a) Metas anuais quantificadas de natureza pedagógico-científica e administrativo-financeira do desenvolvimento institucional contratualizado;
- b) Os investimentos em infra-estruturas, instalações e equipamentos, sejam investimentos novos, seja a reposição das capacidades instaladas, para o período a que respeita o contrato;
- c) As plantas das instalações, dos edifícios e terrenos anexos, respectivas memórias descritivas, listas actualizadas dos equipamentos e sua utilização;
- d) Referência aos encargos anuais de funcionamento da instituição, nomeadamente os resultantes de custos acrescidos com os investimentos realizados e a conservação e manutenção de imóveis e outras infra-estruturas;
- e) Os encargos especiais resultantes de especificidades permanentes ou conjunturais da instituição;
- f) Recurso ao mecenato educativo nos termos legalmente previstos;
- g) Os mecanismos de acompanhamento, ajustamento e revisão do contrato.

---

<sup>24</sup> Para além dos referidos anteriormente, em 2009 foram assinados mais três contratos-programa, ao mesmo tempo que passaram ao regime de Universidade-fundacional: foram assinados entre o MCTES e o ISCTE-IUL, a Universidade de Aveiro e a Universidade do Porto, abrangendo o período 2010-2014. Devido à crise financeira, as instituições não chegaram a receber o valor contratualizado com a tutela ([http://www.rtp.pt/noticias/economia/crise-retira-dinheiro-prometido-ao-iscte-em-contrato-programa-reitor\\_n447624](http://www.rtp.pt/noticias/economia/crise-retira-dinheiro-prometido-ao-iscte-em-contrato-programa-reitor_n447624))

Ainda no âmbito desta relação bilateral entre o Estado e as IES, estas comprometiam-se a prestar contas através da apresentação e da publicitação de um conjunto de documentos financeiros (Relatório de gestão consolidado; Balanço consolidado; Demonstração de resultados por natureza consolidados; Anexos às demonstrações financeiras consolidados).

### **Da relação entre o estudante e a instituição de ensino superior**

O diploma que estabeleceu as normas relativas ao sistema de propinas devidas pela inscrição e frequência anual nos cursos das instituições de ensino superior público foi a Lei n.º 20/92, de 14 de Agosto. Definiu, ainda, o regime de isenção ou de redução de propinas de acordo com o rendimento familiar anual. Tal como refere o artigo 3.º, os montantes provenientes da contribuição por parte das famílias *constituem receita própria das instituições, a afectar, prioritariamente, à prossecução de uma política de acção social e às acções que visem promover o sucesso educativo*. Os montantes provenientes do pagamento de propinas e matrícula, são uma das principais fontes de rendimento das instituições de ensino superior (a seguir às dotações orçamentais, constituem a segunda grande fatia de fonte de financiamento).

Esta Lei, revogada por legislação posterior (Leis n.º 5/94, de 14 de Maio, n.º 113/97, de 16 de Setembro e 37/2003, de 22 de Agosto), formaliza o direito de as instituições cobrarem taxas aos estudantes pela inscrição e frequência dos cursos, taxas que, à data da sua publicação, tinham valores irrisórios e simbólicos (Cerdeira, 2009). Ainda segundo Cerdeira, o diploma define as condições específicas para os estudantes com bolsas ou com *“rendimento familiar anual ílquido per capita [...] inferior a determinados valores definidos pelo Ministério da Educação”* (Cerdeira, 2009: 250); quem são os órgãos competentes para a fixação do valor; e, como devem ser considerados os pagamentos, os atrasos e os emolumentos associados aos mesmos. As propinas passaram a ser uma forte fonte de receitas próprias das instituições de ensino superior, levantando ondas de contestação e levando à sua suspensão em 1996. Um ano depois, sob a responsabilidade do novo governo em funções, é publicada a Lei de Bases de Financiamento do Ensino Público (Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro). As propinas são uma forma de os estudantes participarem nos custos associados aos serviços de ensino prestados pelas instituições de ensino superior. Existe,

no entanto, estabelecido legalmente um valor máximo. A propina anual quer para o 1.º ciclo e para o 2.º ciclo é fixada por cada instituição de ensino superior de entre um valor mínimo de

656.50 euros e máximo de 1063.47 euros [...]. O valor mínimo das propinas acima referido corresponde a 1,3 vezes o salário mínimo nacional em vigor no início de cada ano letivo. O valor máximo é atualizado todos os anos de acordo com a taxa de inflação. A maior parte das IES adota o valor máximo. Estes valores são cobrados apenas aos estudantes portugueses, de países lusófonos – à exceção do Brasil – e de países da União Europeia. Aos estudantes de outros países, ao abrigo do Estatuto do Estudante Internacional, as IES podem cobrar uma propina mais elevada que corresponda ao custo real do curso. As diferenças no valor das propinas dependem da decisão de cada IES [...] <sup>25</sup>

Segundo o relatório publicado pela Eurydice em 2011, as propinas têm um grande impacto, não só no que diz respeito ao financiamento do ensino superior, em geral, e das instituições, em particular, como também no que toca à dimensão social do sistema. Historicamente, tem-se assistido nos diversos países a três abordagens diferentes do financiamento do ensino superior, onde temos: os sistemas que optam pelo aumento do financiamento público, com minimização dos custos associados ao direito de inscrição (propinas); os que escolhem o aumento simultâneo da participação dos estudantes e da atribuição de bolsas/empréstimos para a realização dos estudos; ou ainda outros que favorecem o alargamento do setor privado no sentido de reduzir a pressão sobre as finanças públicas. (Salmi et Hauptman, 2006). Em Portugal, o cenário terá assumido um perfil que encaixa nestas duas últimas abordagens. Para lá desta visão, Teixeira (2009) refere que existe uma tensão no sistema, que é tão orientado para mecanismos de gestão próximos da mercantilização como para fundamentos de interesse e serviço público. Em termos de funcionamento, a tendência que se observa em Portugal combina a orientação para o cumprimento de resultados (com indicadores de desempenho) e para a existência de propinas, situação que ocorre igualmente na Noruega e na Dinamarca. (Eurydice, 2011).

Salmi et Hauptman (2006) revelam ainda que a reforma do financiamento ocorrida em 2003, em Portugal, veio orientar as instituições para os resultados e não tanto para a dimensão social do ensino superior, que é o direito de todos prosseguirem estudos. Para além disso, a redução de financiamento público levou gradualmente ao aumento de propinas, tornando assim o sistema

---

<sup>25</sup>Eurydice

[https://webgate.ec.europa.eu/fpfs/mwikis/eurydice/index.php/Portugal\\_pt:Financiamento\\_do\\_Ensino\\_Superior](https://webgate.ec.europa.eu/fpfs/mwikis/eurydice/index.php/Portugal_pt:Financiamento_do_Ensino_Superior)

menos equitativo para as famílias socioeconomicamente desfavorecidas, muitas vezes impossibilitadas de pagar valores tão elevados. Alguns economistas consideram que a melhor maneira de não “excluir” esses grupos é facilitar-lhes o pagamento das propinas através de pagamentos diferidos, adiados ou financiados (Eurydice, 2011: 12) A tendência atual e que se verifica de há 15 anos esta parte é que em Portugal atribui-se grande importância às propinas como fonte de financiamento das instituições de ensino superior, defendendo-se portanto uma maior participação das famílias e dos estudantes. (Cerdeira, 2009)

*La récession économique a provoqué une baisse des fonds publics, tandis que la demande d'enseignement supérieur continue d'augmenter, et l'orthodoxie consiste aujourd'hui à considérer que ce déficit de financement sera de plus en plus couvert par des contributions privées.* (Eurydice, 2011: 12)

### **Da relação entre o Estado e o estudante**

Depois de o Estado ter criado, em 1997, um sistema de empréstimos como forma de apoio aos estudantes economicamente carenciados e com resultados satisfatórios (art. 26.º do Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro), foi estabelecido o regime de crédito bonificado aos estudantes do ensino superior através do Decreto-Lei n.º 512/99, de 24 de Novembro. Mais tarde, em 2007, no âmbito da Reforma do Ensino Superior, surge a necessidade de lançar um sistema de empréstimos com garantia mútua dirigidos a estudantes como medida e incentivo ao alargamento da escolaridade. Com este sistema é facilitada a obtenção de financiamento junto de instituições bancárias privadas reguladas e supervisionadas pelo Banco de Portugal por estudantes do ensino superior, bolseiros, alunos de doutoramento e pós-doutoramento, bem como investigadores.

Existe ainda um sistema específico de empréstimos a estudantes e bolseiros do ensino superior, regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 309-A/2007, de 7 de Setembro,

tem como objetivo financiar a conclusão da Licenciatura (1.º ciclo), do Mestrado (2.º ciclo), do Programa de Mestrado Integrado, do Doutoramento (3.º ciclo) e de Cursos de Especialização Tecnológica (CET), incluindo a participação de estudantes em programas de mobilidade internacional, em particular para períodos de mobilidade fora do país no decurso do Programa Erasmus, e outras iniciativas de mobilidade de estudantes. Os empréstimos [...] são atribuídos sem necessidade de garantias colaterais e de equidade, beneficiando de uma taxa de juro baixa

com um spread máximo de 1%, o qual é reduzido para estudantes com os melhores resultados académicos.<sup>26</sup>

Outro mecanismo que sustenta a relação financeira entre o estado e os estudantes, e ainda no intuito de assegurar o acesso ao ensino superior a todos os estudantes, é o apoio que o Estado compromete a prestar através da ação social escolar (disponibilizando bolsas de estudo, residências universitárias e refeitórios). O financiamento da ação social é definido por diploma legal com base numa fórmula, no desempenho e na eficiência da instituição. Pode ser prestado diretamente aos estudantes (através de bolsas de estudo) ou indiretamente (através de apoios à alimentação, ao alojamento, a atividades desportivas e culturais, a serviços de saúde). O Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo, aprovado pelo Despacho n.º 8442-A/2012, de 22 de Junho, alterado pelo Despacho n.º 7031-B/2015, de 24 de junho, define que as *bolsas de estudo podem ser atribuídas por razões sociais ou por mérito. A elegibilidade para as bolsas atribuídas por razões sociais é baseada no rendimento do estudante e da sua família* ou pelo desempenho do estudante. De acordo com a Eurydice (2016), as *bolsas atribuídas por razões sociais variam entre 1063.47 e 5 675 euros por ano [...]. As bolsas de mérito têm um valor anual de 2 650 euros (2016-2017). Existem ainda subsídios para estudantes [...] em mobilidade no estrangeiro* (artigo 23.º), para estudantes deslocados<sup>27</sup> (artigo 18.º) ou para estudantes com necessidades educativas especiais (artigo 24.º).

Algumas IES oferecem apoios especiais para alunos que estejam a passar por dificuldades financeiras, decorrentes de alterações à situação socioeconómica do agregado no decorrer do ano letivo, como é o caso do Apoio de Emergência criado pelo ISCTE-IUL. A prestação deste tipo de apoio não é, contudo, regulada a nível central, cabendo a cada IES decidir se o presta e em que moldes e respetivos valores.<sup>26</sup>

De acordo com um relatório publicado pela Eurydice (2011), os países europeus não atuam da mesma maneira no que toca aos instrumentos de apoio aos estudantes: seja por via de bolsas, empréstimos, financiamentos, abonos ou deduções fiscais. Ainda assim, as bolsas mantêm-se como

---

<sup>26</sup>Eurydice

[https://webgate.ec.europa.eu/fpfs/mwikis/eurydice/index.php/Portugal\\_pt:Financiamento\\_do\\_Ensino\\_Superior](https://webgate.ec.europa.eu/fpfs/mwikis/eurydice/index.php/Portugal_pt:Financiamento_do_Ensino_Superior)

<sup>27</sup> Estudante deslocado é aquele que, em consequência da distância entre a localidade da sua residência e a localidade onde frequenta o curso em que está inscrito, necessita de residir nesta localidade, ou nas suas localidades limítrofes, para poder frequentar as atividades curriculares do curso em que se encontra inscrito

o mecanismo mais aplicado no cômputo geral. A percentagem de estudantes que recebe bolsas é mínima nos países francófonos e nos do sul da Europa, contrariamente à dos países nórdicos que é bem mais elevada. (Asplund et al., 2008). Contudo, deve ter-se em conta a advertência de Cerdeira (2009), para quem é preciso ter algum cuidado ao efetuar comparações internacionais dada a diferença das estruturas dos sistemas educativos e a heterogeneidade do conceito de bolsa: para alguns países poderá significar apoio ao estudo, para outros, apoio à habitação ou à alimentação.

Em Portugal, como é perceptível pelo **Quadro 11**, a percentagem de estudantes beneficiários de bolsas de estudo continua baixa, embora tenha aumentado desde dos anos 90. Essa proporção sofreu oscilações decorrentes não só das reformas (1997 e 2003) como da recessão económica iniciada em 2008, com efeitos a partir de 2010-2011.

**Quadro 11:** Bolseiros do ensino superior em % de alunos matriculados no ensino superior: total e por subsistema de ensino, entre 2010 e 2014<sup>28</sup>

Anos	Subsistema de ensino		
	Total	Público	Privado
1997	9,8	13,4	3,5
2003	14,3	15,3	11,6
2010	19,5	21,2	14,1
2011	17,1	18,9	11,1
2012	14,4	15,8	8,8
2013	15,9	17,2	10,0
2014	17,2	18,5	10,9

**Fonte:** Elaboração própria com base numa consulta efetuada ao site da Pordata a 22 de abril de 2017

Em média, entre 2010 e 2014, 16,8% dos estudantes matriculados no ensino superior em Portugal receberam uma bolsa. No ensino superior público, essa percentagem aumenta para 18,3%. Importa ainda referir que, entre 2010 e 2014, no mesmo subsistema de ensino, houve uma quebra de 2,7 pontos percentuais na proporção dos estudantes beneficiários de apoio financeiro direto do Estado. Verifica-se que a percentagem mais baixa nesse período e no total do ensino superior correu no ano de 2012, mas é nesse ano que se inicia uma retoma que se prolonga até ao último ano apresentado, tanto no ensino público como no ensino privado.

<sup>28</sup> Corresponde à proporção do número de bolseiros do ensino superior por subsistema de ensino, no ano lectivo, com o número total de alunos matriculados no ensino superior, por subsistema de ensino no final do ano civil.

### 3.3 O financiamento no ensino superior português

#### 3.3.1 Contexto e perspectiva do financiamento

Para Teixeira (2015), o financiamento do ensino superior tem um comportamento próximo da evolução do sistema e constitui um ponto forte para a definição de políticas do setor. Contribuiu para a regulação das prioridades dos governos pelo reforço do investimento em algumas áreas, com políticas orientadas para os estudantes, para a prossecução dos estudos ou para a investigação e tecnologia. Na verdade, o financiamento está estreitamente ligado à evolução do sistema, tendo vivido momentos de fortes investimentos devido à massificação e à expansão, de maior autonomia e mais recentemente de maior contenção.

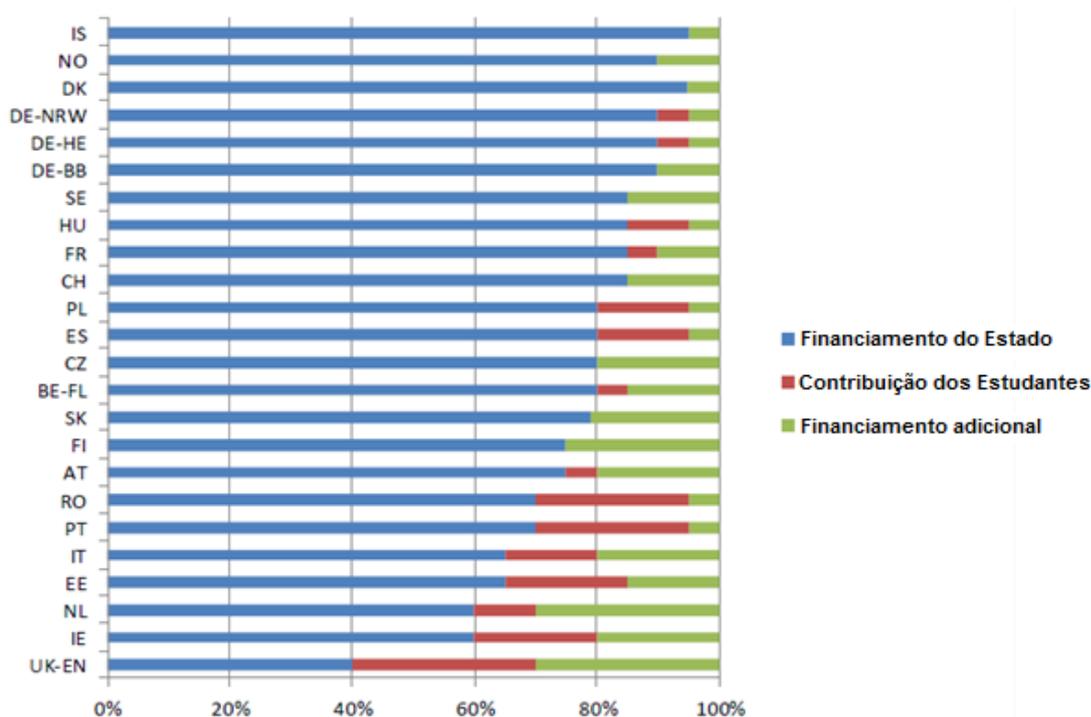
Toda a modernização do sistema na última década contribuiu para que os países europeus repensassem a forma como o setor era financiado. Procurou-se perceber que direitos e deveres eram essenciais, para a obtenção de que resultados? Olhar para este pilar numa perspectiva social (para os estudantes e famílias) ou económica? (Eurydice, 2011). Neste contexto, a OCDE (2008), sustenta que desenvolver um sistema de financiamento transparente, flexível, previsível, justo, sensível e ajustado às missões das instituições de ensino superior contribui para o desenvolvimento da sociedade e da economia.<sup>29</sup>

O financiamento do ensino superior na União Europeia assenta em padrões de diversificação. Isso mesmo é perceptível tanto pelas diferenças de modelos entre países, como já referimos, como pelos instrumentos utilizados ou mecanismos aplicados. Esta diversificação existe por opção mas também por força da situação económica dos países. Existem diferenças na forma como as dotações são alocadas, na expressão da parcela de financiamento público e no tipo de *inputs* utilizados. Existem países em que o financiamento público direto corresponde a 40% do valor total, como é o caso da Inglaterra, outros, em que o valor equivale a 90% como acontece na Dinamarca ou na Noruega (tal como se verifica na **Figura 4**). Além dessa parcela, alguns países têm como *inputs* as propinas, valores associados a outros financiamentos nacionais ou regionais, contratos com empresas ou com a indústria (alugueres, prestação de serviços ou consultorias), filantropia, taxas e emolumentos administrativos (Claeys-Kulik e Estermann, 2015).

---

<sup>29</sup> OECD (2008). *Funding Tertiary Education. Pointers for policy development*.

**Figura 4:** Percentagem simplificada de estrutura de recebimentos das universidades públicas



**Fonte:** Traduzido pela própria com base na figura retirada do estudo publicado pela European University Association (EUA). *Define Thematic Report. Performance-based funding of Universities in Europe* (Claeys-Kulik e Estermann, 2015: 14)

Portugal apresenta um esquema, que iremos expor em seguida, de financiamento público corrente do tipo em bloco, com categorias e rubricas fortemente limitadas ou revelando mesmo impossibilidade de movimentação dos montantes entre elas.

### 3.3.2 Modalidades e mecanismos de financiamento

Segundo Claeys-Kulik e Estermann (2015), existem no cômputo geral dos países da União Europeia, três modalidades de financiamento público, todas elas assentes em elementos baseados em indicadores de desempenho (*performance-based elements*):

- ✓ através de **Block Grant**: ou seja, um financiamento em bloco destinado a cobrir diversas categorias de despesas, tais como custos operacionais ou de investigação. As instituições de ensino superior são responsáveis pela divisão e distribuição desse financiamento internamente de acordo com suas necessidades (a gestão é flexível mas obedece ainda a algumas restrições) (Estermann, Pruvot, 2011).

- ✓ através de projetos: as instituições, numa ótica de competitividade concorrem a projetos de investigação financiados com o intuito de alcançar financiamentos e desempenhos de excelência;
- ✓ através de medidas específicas dirigidas particularmente às instituições: ou seja, financiamento alocado a um determinado propósito, de modernização ou reestruturação por exemplo, ou ainda para o aumento do número de diplomados a um determinado nível de formação.

Segundo a *European University Association (EUA)*, o financiamento em bloco é a modalidade mais utilizada para distribuir os fundos públicos, cobrindo as despesas de ensino e de investigação (Claeys-Kulik e Estermann, 2015). Nesta modalidade entram em consideração mecanismos que o sistema de financiamento do ensino superior público português utiliza ou prevê nos seus diplomas legais: fórmula de financiamento (com base em inputs e outputs), contratos de desempenho (contratos de desenvolvimento), negociação ou equilíbrio histórico.

Como revela a **Figura 5**, grande parte dos países da União Europeia estruturam o financiamento do ensino superior em bloco, a maioria dos quais através de uma fórmula de financiamento como primeira instância. Para os outros países, em que fórmula entra em segundo lugar, os critérios históricos ou negociais são determinantes para o financiamento. Com o financiamento em bloco assente numa fórmula existe mais autonomia e menos dependência do Estado, mais competitividade e maior ligação ao exterior. No entanto, esta modalidade exige maior prestação de contas, modelos de gestão baseados em *accountability* e transparência. Na verdade, com a crise financeira internacional e a subsequente racionalização dos dinheiros públicos, “*torna-se necessária uma maior transparência na forma como esses recursos são afetos a determinados setores da sociedade.*” (Cruz, 2013: 20). Importa perceber qual o montante a atribuir, com base em que critérios, para que efeitos e como recorrer a outros meios. Que tipo de sistema se pretende? Orientado para os resultados ou para a dimensão social? Visivelmente, a tendência das reformas aponta para a orientação para o mercado, revelando a importância da eficácia, da qualidade e da responsabilidade, deixando de parte o propósito social do sistema (Frølich et al., 2010).

**Figura 5:** Visão geral dos mecanismos de alocação de financiamento em bloco



**Fonte:** Tradução elaborada em base na figura retirada do estudo publicado pela European University Association (EUA). *Define Thematic Report. Performance-based funding of Universities in Europe* (Claeys-Kulik e Estermann, 2015: 18)

### 3.3.3 Competências e governança

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior é responsável pela definição de políticas e pelo financiamento do Ensino Superior.

A gestão patrimonial e financeira de cada IES é controlada por um órgão de fiscalização próprio, um fiscal único. Para além deste controlo, o Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGeFE, I.P.), Entidade Coordenadora do Programa Orçamental, monitoriza a execução do orçamento das IES, como garante de uma gestão eficiente, eficaz e económica dos recursos, e do cumprimento da legislação em vigor, sendo também responsável pela avaliação global da execução das políticas e dos resultados obtidos pelas IES.<sup>30</sup>

Tal como é referido no art.º 13.º e 14.º do RJIES, as IES devem prestar e publicitar as suas contas consolidadas. *As IES estão sujeitas a auditorias por parte dos Ministério das Finanças e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, mas também do Tribunal de Contas.*

As IES seguem o “Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector da Educação, aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro e é obrigatório a todos os

<sup>30</sup>Eurydice

[https://webgate.ec.europa.eu/fpfs/mwikis/eurydice/index.php/Portugal\\_pt:Financiamento\\_do\\_Ensino\\_Superior](https://webgate.ec.europa.eu/fpfs/mwikis/eurydice/index.php/Portugal_pt:Financiamento_do_Ensino_Superior)

*organismos do Ministério da Educação, bem como aos organismos autónomos sob tutela que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública.”* (Mendes, 2015: 24).

Durante o XIX Governo Constitucional, que assumiu funções entre 2011 e 2015, existiu um único ministério (designado Ministério de Educação e Ciência), situação que não se vivia desde do XII Governo Constitucional em funções entre 1991 e 1995, que geria um único orçamento para a educação. Atualmente, o sistema é tutelado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, em posse desde 2015, com a participação de órgãos consultivos tais como o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP), o Conselho Coordenador dos Institutos Politécnicos (CCISP) e a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES).

Entre 2010 e 2015, como podemos observar no **Quadro 12**, as despesas do Estado em educação apresentaram o valor mais baixo n ano de 2012, tendo revelado uma melhoria nos três anos seguintes mas ainda com valores abaixo dos relativos a 2010.

**Quadro 12:** Despesas do Estado em educação, entre 2010 e 2015 (em milhões de €)

Anos	Despesas do Estado em educação
2010	8.559,2
2011	7.878,5
2012	6.622,4
2013	7.108,4
2014	Rv 6.945,0
2015	6.757,3

Fonte: Elaboração própria com base numa consulta efetuada ao site da Pordata a 22 de abril de 2017

### 3.3.4 Evolução e distribuição orçamental

Existe um fenómeno na evolução da estrutura de financiamento, nomeadamente no que se refere à distribuição percentual das dotações orçamentais, assinalado por vários autores, mas que Teixeira (2015), em particular, refere. O financiamento do ensino superior caracteriza-se tendencialmente, nos últimos anos, por uma maior diversificação das fontes, passando a contribuição do Estado “*de valores acima dos 90% das receitas das IES públicas para valores inferiores a 70%.*” (Teixeira, 2015: 851). Os restantes 30% reportam-se às receitas próprias das instituições (Cerdeira, 2009).

Como já referimos, esta tendência de diversificação das fontes de financiamento é idêntica à da grande maioria dos países da União Europeia, com algumas exceções em que o peso dessas receitas é claramente maior (Inglaterra com cerca de 40%) ou se reduz a menos de metade (Dinamarca e Noruega com cerca de 10%) (Estermann, Pruvot, 2011). Existem outros dados que apontam no mesmo sentido. Tendo como referência o relatório da OCDE Education at a Glance 2016, a distribuição do financiamento do ensino superior em Portugal assenta em três fontes. Em 2013, 32% das receitas era proveniente das famílias, 10% de fundos privados e 58% de fundos públicos. Em 2010, os valores apontavam para um menor peso financeiro da contribuição das famílias (23,4%) e dos privados (7,6%) e uma maior participação do Estado (69%). Por estas diferenças, nota-se a tendência para o aumento da participação dos estudantes e dos fundos privados (projetos co-financiados, doações e prestação de serviços) e para a diminuição do contributo do Estado para o financiamento do ensino superior. Neste período, o PIB que baixou 7%, o que teve um impacto negativo sobre a despesa pública para a educação. De um ponto de vista geral, tal não se reflete na percentagem do PIB encaminhada para o ensino superior (uma vez que corresponde a 1,4% em 2010 e 2013). Mas de um ponto de vista específico, percebe-se que o Estado contribuiu menos e que os privados contribuíram mais (0,9% do PIB e 0,5% do PIB em 2013, contra 1,0% do PIB e 0,4% em 2010, respetivamente). Além disso, num cenário de quebra substancial do PIB, a manutenção da mesma percentagem significa a redução do financiamento público em termos de montantes transferidos para as instituições. Como em muitos países da OCDE, a crise financeira e económica que se iniciou em 2008 teve um forte impacto sobre o financiamento disponível.

Tradicionalmente, as instituições de ensino superior público são financiadas pelo Estado, mas nos últimos anos tem-se verificado o financiamento do setor por via do aumento das propinas e dos fundos privados. Mais recentemente, no intuito de tornar o sistema de mais eficiente e eficaz, algumas medidas e políticas foram implementadas. Atendendo a que 94% das despesas dos estabelecimentos se reportam a despesas de pessoal e de funcionamento (e apenas 6 % correspondem a despesas de capital) , os gastos associados a custos operacionais foram reduzidos. Considerando ainda que a oferta formativa não estava a responder às necessidades do mercado de trabalho português, foram revistos os critérios de estabelecimento do número de vagas no ensino superior, procedeu-se a um processo de fusão entre a Universidade de Lisboa e a Universidade Técnica de Lisboa, a um aumento da atribuição de bolsas de estudo (como referimos anteriormente)

e a um apoio à Investigação & Desenvolvimento com base em programas geridos pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT).

### **3.3.5 Formas de diversificação**

Esta tendência estrutural ao nível da diversificação do financiamento leva a que haja uma maior partilha de custos, aumentando o valor das propinas e o recurso a empréstimos por parte dos estudantes. Como já referimos, o pagamento dos direitos de inscrição por parte dos estudantes e das famílias contribui para aumentar o valor das receitas próprias da IES. Partindo de um valor simbólico, isto até ao início dos anos 90, as propinas ganharam outra dimensão com a Lei n.º 20/92, de 14 de Agosto, passando a ser calculadas de acordo com o nível de rendimento das famílias. No seguimento da onda de contestação por parte da classe estudantil, outra Lei veio redeterminar os critérios de fixação e cobrança dos valores (Lei n.º 5/94, de 14 de Maio), mas por pouco tempo, uma vez que, após a sua suspensão, a reforma de 1997 permitiu a reformulação geral da política de propinas. O aumento da participação das famílias teve implicações nos mecanismos de apoio social escolar. É neste contexto de partilha de custos que surge também o sistema de empréstimos já por nós abordado. Embora previsto na Lei de Bases do Financiamento de 1997, o sistema apenas se concretizou em 2007, mas, segundo Cerdeira (2009) e Teixeira (2015), o instrumento não teve muito sucesso, foi várias vezes interrompido e parece ter tido pouca utilidade para os estudantes do ensino superior português.

O funcionamento das IES assentava, até ao final do século passado, quase completamente nas transferências do Orçamento do Estado. Hoje em dia, essa participação reduziu-se drasticamente (Cabrito, 2004), não só pela força de integração do país no espaço europeu como pelo quadro socioeconómico adverso da Europa ocidental (Teixeira, 2015). O sistema de ensino superior enfrenta situações paradoxais que ambos os autores referem, e de facto, os constrangimentos derivados da redução do orçamento do Estado parecem ainda maiores face às exigências de melhoria da qualidade, de manutenção das expectativas do governo e da sociedade civil, que entende o ensino superior como um fator de conhecimento e desenvolvimento científico, e ainda perante o ambiente concorrencial entre estabelecimentos, numa situação próxima de quase-mercado, e a necessidade de novos

investimentos em instalações e equipamentos em constante atualização tecnológica. “As dificuldades financeiras de muitas instituições de ensino superior devem-se por isso ao facto de o nível de financiamento público não acompanhar a expansão dos custos associados a mudanças qualitativas no sistema.” (Teixeira, 2015: 256)

A modernização e a diversificação do sistema apontam para novos investimentos e novas orientações com o recurso a parcerias, consórcios, reestruturações ou com a mobilidade dos professores, mostrando assim o seu grau de autonomia e competência. Tal como é referido na análise de Estermann e Pruvot (2015), o desenho de uma estratégia de financiamento eficiente no ensino superior implica não só a procura de outras fontes de financiamento como também outros mecanismos de redução de custos. Para os autores, a fusão entre estabelecimentos pode trazer benefícios financeiros.<sup>31</sup>

Existem dois tipos de política de fusão:

- ✓ o modelo horizontal (em que as IES têm a mesma dimensão, sendo o caso da atual Universidade de Lisboa que nasceu da fusão entre a antiga Universidade de Lisboa e a Universidade Técnica de Lisboa, em 2013);
- ✓ o modelo vertical (em que se verifica a absorção de uma IES menor por uma maior).

Para os autores, os contextos de fusões favorecem:

- ✓ a racionalização da utilização dos recursos e ganhos económicos (o financiamento favorece as grandes IES) numa perspetiva de valor acrescentado e não tanto de poupança de dinheiro;
- ✓ a concentração geográfica;
- ✓ o aumento da eficácia e da qualidade (associando mais os docentes à investigação);
- ✓ a simplificação administrativa;
- ✓ a colaboração entre instituições;
- ✓ a consolidação do sistema de ensino;

o fortalecimento da posição institucional (competitividade regional ou internacional, reconhecimento, mérito).

---

<sup>31</sup> A fusão é considerada quando uma instituição deixa legalmente de existir e tenha sido incorporada numa nova ou já existente.

## **CAPÍTULO IV: ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DE DADOS: UMA VISÃO SOBRE OS ESTABELECIMENTOS ESTUDADOS**

As medidas de contenção orçamental aplicadas nos últimos cinco anos impediram o país de desenvolver as suas atividades e de crescer nos mercados externos. Os cortes orçamentais, as medidas de austeridade (aumento dos impostos, cortes salariais, etc.), a insegurança do mercado com fraca presença no exterior, a falta de investimentos, a mudança do governo e as alterações da tutela promoveram instabilidade e condicionaram o exercício das atividades das IES.

Numa altura em que as instituições viviam um período de recuperação e de retoma com forte investimento na oferta e na diversidade de ensino, com crescimento do número de estudantes, surgiu o pedido de ajuda externa. O cenário de crise financeira teve um impacto inquestionável nos vários setores de atividade económica e social do país, em particular no ensino superior. Esta realidade verificou-se logo no exercício do ano de 2012.

No entanto, esta situação veio apresentar um verdadeiro desafio às instituições, obrigando-as a repensar a sua organização, as suas prioridades e o seu real desempenho. Houve, de facto, um esforço generalizado de racionalização da despesa, para procurar outras oportunidades de atuação, em despertar outra face da autonomia, revelada mais contida e controlada, de tal forma que, com a redução de meios e recursos, as IES procuraram aceder a outras fontes de financiamento e a maior diversidade de recursos. O comportamento financeiro das instituições revelou-se mais engenhoso e focado. Redimensionar a gestão financeira implicou, por exemplo, a redistribuição do pessoal docente entre as unidades orgânicas dos estabelecimentos, a reestruturação dos serviços internos, a redução dos professores convidados ou de contratos efetuados em regime de *outsourcing*, o alargamento de três para quatro das prestações de pagamento de propinas para os estudantes, uma política ativa de cobrança de dívidas em termos de inscrições, alimentação e alojamento.

As medidas ou os mecanismos de apoio nos últimos cinco anos foram escassos, obrigando as IES a assegurarem o pagamento de parte das suas despesas de pessoal e de funcionamento por meio de verbas provenientes de receitas próprias e de subsídios. A verdade é que o controlo orçamental imposto pela conjuntura restringe a autonomia, dando pouco espaço de manobra para a distribuição das verbas entre as rubricas. As IES conhecem uma realidade paradoxal que consiste em viverem entre a necessidade de criar um contexto de auto-sustentabilidade e autofinanciamento, por um lado, e

as limitações impostas pelas regras de contratação pública, por outro. Temos um cenário que força o exercício de mais autonomia, com menos autonomia concedida.

Com base nesta reflexão, neste capítulo apresentaremos os resultados decorrentes da investigação efetuada com base na análise documental e na análise das entrevistas semiestruturadas realizadas. Todo este trabalho é o reflexo da visão dos responsáveis das IES do universo de estudo, assim como do nosso olhar sobre a informação recolhida. O trabalho estruturou-se da seguinte forma: tanto para a análise documental como para a análise de entrevistas, efetuou-se uma pré-análise que implicou a reunião da informação, com recolha de documentação e de dados, uma exploração do material em que se definiram as categorias e, por fim, o tratamento dos resultados, em que se procedeu à sua análise crítica e reflexiva, com recurso a inferências e observações. Para Mendes de Brito (2017), que cita Amado (2013), existem três procedimentos possíveis na categorização de conteúdos: o fechado, o aberto ou o misto.

(i) no procedimento fechado, opta-se por um sistema de categorias prévio, que se prende com o enquadramento teórico e com a revisão da literatura previamente feita; (ii) no procedimento aberto, a opção é de construir um sistema de categorias puramente induzido a partir da análise, exigindo no entanto que o investigador esteja teoricamente apetrechado para poder interrogar os dados e, (iii) finalmente, no procedimento misto, o investigador combina o sistema de categorias prévias com categorias que ele cria, indutivamente, a partir dos dados (Mendes de Brito (2017:164).

Tendo havido lugar à construção de um enquadramento teórico e à revisão da literatura, bem como ao desenvolvimento de umas categorias resultantes da análise, os nossos dados, provenientes da análise dos documentos e das entrevistas, foram categorizados de forma mista. Procedeu-se à **codificação das entrevistas atribuindo a letra E a cada uma delas à medida que foram realizadas (i.e, E1, E2, E3 e E4)**. De seguida, foi atribuída uma letra a cada interveniente consoante a sua função na instituição: **P – Presidente, A – Administrador(a), DS – Diretor(a) de serviços financeiros e EN - Entrevistadora**. A combinação das letras deu lugar à seguinte estrutura de códigos: PE1, AE2, AE3 ou DSE3, AE4 ou DSE4.

Foi nossa intenção perceber de que forma as quatro instituições de ensino superior têm conseguido responder à diminuição da participação do Estado no respetivo financiamento, face às adversidades atualmente existentes na nossa sociedade, que se refletem no sistema e na tutela, nas

próprias instituições e nos seus grupos de pessoas (órgão de gestão, pessoal académico, pessoal não docentes, técnicos, investigadores, estudantes, empresas, etc.).

Numa linha de **categorização horizontal** (Amado, 2013), em que os conteúdos nas várias fontes de dados são iguais, semelhantes ou comparáveis, definimos as seguintes categorias: o **contexto financeiro**, o **papel do Estado**, as **fontes de financiamento**, as **obrigações financeiras**, o **desempenho institucional**, os **desafios**.

Por outro lado, numa perspetiva de **categorização vertical** (Vala, 1986), identificamos as seguintes categorias ou subcategorias com dissociação de conteúdos consoante o tipo de fonte de dados (documental ou entrevistas): **regionalização**, **estudante internacional**, **obrigações administrativas**, **desempenho de funções**, **competição e concorrência** e **externalidades**.

## **4.1 Análise documental**

### **4.1.1 Categoria 1: Contexto financeiro**

#### **4.1.1.1 Subcategoria 1: Crise económico-financeira**

É na maioria dos relatórios relativos aos anos de 2012 e 2013 que se faz referência à crise financeira instalada no país e ao impacto que teve no sistema de ensino superior em geral e na instituição em particular. O Instituto Politécnico de Lisboa (IPL) aborda o assunto logo no balanço financeiro de 2012, a Universidade do Algarve (UAAlg) e a Universidade de Évora (UÉvora) só o fazem nos relatórios do ano seguinte (2013). De facto, esta conjuntura levou aos cortes orçamentais, à redução salarial forçada, a mudanças na tutela afetando assim “*o desempenho das instituições de ensino superior, que se encontravam num processo de ajustamento da sua oferta formativa e de crescimento em termos de número de estudantes*” (Relatório de Atividades e Contas, 2012, IPL: 5)

A CRISE FINANCEIRA portuguesa teve consequências muito negativas em todas as atividades do país, fossem de carácter público ou privado. Os cortes orçamentais, a redução salarial forçada, a própria mudança de Governo e a resultante alteração das orgânicas da tutela exerceram condicionantes ao ensino superior português em geral e à atividade do Instituto em particular. (Relatório de Atividades e Contas, 2011, IPL: 6).

#### **4.1.1.2 Subcategoria 2: Redução do número de alunos**

Conseguimos encontrar em 2/3 dos relatórios uma análise pormenorizada do universo de alunos da instituição em cada ano civil. Com isto, percebemos que as IES do nosso universo têm a preocupação de conhecer a evolução e o comportamento formativo dos inscritos. No entanto, nem todos falam da tendência decrescente do número de alunos, ao longo dos cinco anos, e dos efeitos que tem sobre o funcionamento e a atividade da instituição. De facto, percebe-se que a redução do número de alunos tem a sua devida repercussão na diminuição das receitas próprias, mas as IES analisadas relatam mais os pontos fortes que as elevam (diminuição das despesas), do que propriamente os pontos fracos que as fragilizam (diminuição das receitas).

A UÉvora reporta:

No que diz respeito às propinas processadas, em relação ao período anterior, verifica-se uma redução de (-1,92%), que se justifica pela redução do número de alunos que passou de 6556 em 2013/2014 para 5975 em 2014/2015. (Relatório De Gestão Consolidado da UÉvora, 2014: 17)

O IPL explica a redução da seguinte forma:

Comparativamente ao ano anterior, o número de cursos de curta duração diminuiu (7 para 5 cursos), envolvendo um número menor de formandos (184 para 134 formandos), e tendo como consequência uma diminuição de 940,75€ nas receitas obtidas em 2012. (2012: 14.705,25€; 2011: 15.646,00€) (Relatório de Atividades e Contas do IPL, 2012: 40)

#### **4.1.1.3 Subcategoria 3: Redução do Orçamento do Estado**

A informação reportada em todos os relatórios é unânime, logo no balanço feito no final do ano de 2012: existe uma redução dos valores provenientes de “Transferências e Subsídios” do Orçamento do Estado. No IPP, esta verificação é feita logo no relatório de 2011.

Todos os relatórios de gestão de 2013 referem o aumento das transferências devido à reposição salarial dos subsídios de férias e de Natal.

#### **4.1.1.4 Subcategoria 4: Regionalização**

A intervenção e a presença a nível regional é característica do IPP, da UÉvora e da UAAlg. São estes três estabelecimentos que mais exprimem esta ideia nos seus documentos de gestão financeira. De facto, todos referem que encontram potencialidades e oportunidades de atuação financeira e

empresarial no espaço geográfico em que se inserem. Desde a cultura à inovação e à tecnologia no Algarve, a medicina veterinária no Alentejo, os laboratórios, passando pela agricultura e a agronomia no Alto Alentejo, os estabelecimentos situados no interior marcam a sua presença na região procurando intervir junto do meio envolvente, com o intuito de aliar a prestação de um serviço à comunidade a uma oportunidade financeira e empresarial.

Esta questão reflete-se nos relatórios; no entanto, notamos alguma divergência no seu sentido relativamente aos resultados obtidos da análise feita às entrevistas. Nos relatórios, este tema é tido como uma oportunidade de melhoria e de sucesso a enaltecer, e nas entrevistas é abordado noutro registo e noutros parâmetros que veremos mais à frente.

#### **4.1.2 Categoria 2: Papel do Estado**

A Universidade do Algarve sublinha no seu “Relatório de gestão consolidada de 2011” que esta perda da autonomia financeira favoreceu a alteração dos circuitos de documentação, assim como impôs uma maior centralização dos processos contabilísticos na própria instituição.

A UÉvora, por exemplo, em 2011, para fazer face à redução do financiamento público, efetuou uma revisão dos atuais mecanismos financeiros de consignação de recursos às Unidades orgânicas, dando maior ênfase às receitas próprias e às medidas de incentivo à sua obtenção. (Relatório de Gestão Consolidada, UÉvora, 2011).

Em nenhum relatório é abordada a questão do papel do Estado no que toca ao financiamento do Ensino Superior. Na verdade, sendo documentos oficiais que reportam informação anual, parece-nos claro que não haja referência direta da à intervenção do Estado. No entanto, conseguimos inferir que, ao longo destes anos, o Estado atuou de forma impositiva no âmbito das restrições e obrigou as IES a reestruturarem-se internamente.

#### **4.1.3 Categoria 3: Fontes de financiamento**

##### **4.1.3.1 Subcategoria 1: Estudante internacional**

O Estatuto do Estudante Internacional, como regulamentação aprovada em março de 2014 e implementada logo no ano letivo seguinte, não é objeto grande adesão das nossas IES. Embora os estudantes admitidos através deste estatuto não sejam considerados no âmbito do financiamento e a

sua admissão possa revelar alguma atratividade financeira<sup>32</sup>, as IES do nosso universo de estudo não parecem apostar nesta medida.

Não obstante, a UAIG, no relatório de gestão consolidada de 2015 refere a publicação de um despacho de incentivo à inscrição (Despacho Reitoral n.º 23/2015 – Incentivos à Inscrição de Estudantes Internacionais nos Ciclos de Estudos de Formação Inicial – 2015/16). Em termos de receita, em 2015, conseguiu €40.654 de propinas pagas por estudantes internacionais (Relatório de gestão consolidado de 2015, UAIG: 70).

Importa-nos referir que, mesmo podendo ser considerada uma nova fonte de receita, entendemos que é prematuro afirmar que as IES estão a recorrer a essa medida para aumentar significativamente os seus proveitos operacionais. Outro facto acrescido à vulnerabilidade destes dados é que os estudantes só são identificados à entrada do sistema (pela forma como ingressam) e podem deixar de ter esse estatuto adquirindo entretanto a nacionalidade de um Estado membro da União Europeia.<sup>33</sup>

#### **4.1.3.2 Subcategoria 2: Propinas, taxas e emolumentos**

Durante os quatro anos em análise, houve uma diminuição do lado da receita por via de impostos e emolumentos (correspondente maioritariamente às propinas) para todos os estabelecimentos. Esta parcela do lado da receita representa entre 11 a 30% do total dos recebimentos.

Portugal pertence ao grupo de países onde as propinas representam a maior fonte de financiamento a seguir à parcela do financiamento público. Esta fonte de financiamento representa mais de 2/3 das receitas próprias, sendo que se apresenta como a maior fonte de receita de uma IES. Em média, nos últimos cinco anos, a parcela relativa aos impostos e taxas (propinas e emolumentos) representa mais ou menos 21% das receitas arrecadadas pelos quatro estabelecimentos em análise.

*“ (...) todas as unidades orgânicas focaram os seus objetivos no aumento de receitas próprias, ou pelo reforço do número de estudantes, pela criação de cursos não conferentes de grau*

---

<sup>32</sup> As universidades e politécnicos podem fixar o limite máximo do valor das propinas para estes estudantes, tendo em consideração “o custo real da formação”.

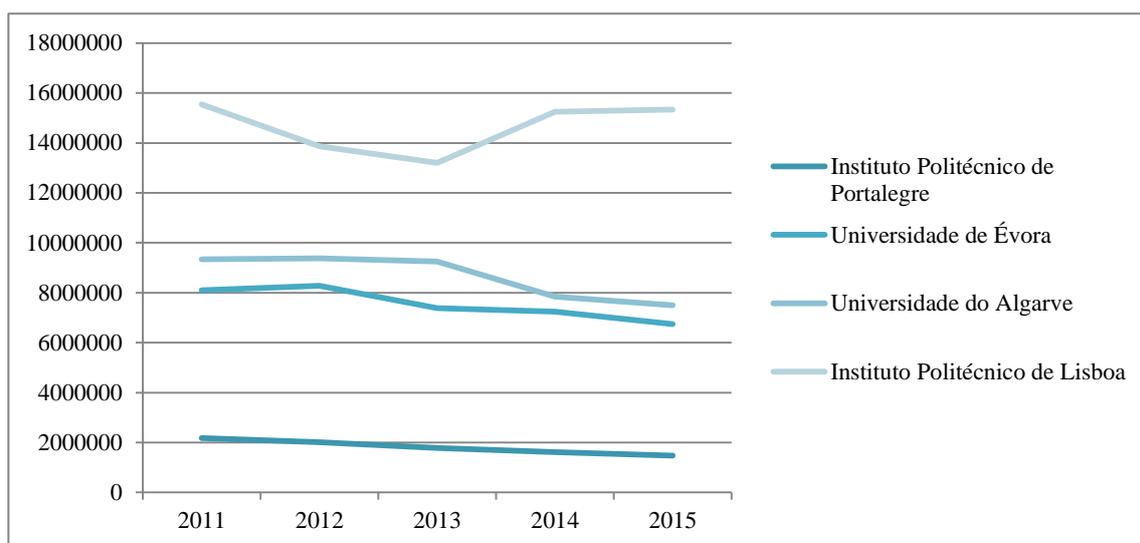
<sup>33</sup> Segundo o Decreto-Lei n.º 36/2014, de 10 de março, o Estatuto mantém-se para estes estudantes durante o ciclo de estudos, mas podem cessar adquirindo a nacionalidade de algum Estado Membro (n.º 6 do artigo 3.º).

académico, pelo financiamento projetos de investigação ou pela prestação de serviços” (Relatório de Atividades e Contas, 2012, IPL: 39)

*Aumentar receitas próprias por via das propinas é [...] possível [...] mas também pelas medidas de cobrança já implementadas, de modo a reduzir o número de estudantes com propinas em atraso e definir metas de autofinanciamento assenta em duas prioridades do IPL. Estes objetivos tanto podem ser alcançados pelo aumento do número de alunos, como podem falhar uma vez que a situação económica não permite aumentar o valor ou não favorece a procura por parte dos estudantes e das famílias. (Relatório de Atividades e Contas, 2013, IPL: 30)*

Tanto o IPL como a UÉvora têm feito um trabalho importante na resolução de pagamentos de propinas em atraso.

**Gráfico 5:** Evolução de receitas próprias por via de propinas<sup>34</sup>, entre 2011 e 2015 (milhares de €)



**Fonte:** Elaboração própria com base nos relatórios de contas de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015

O ano de maior estrangulamento foi o de 2013, embora para a UAlg não tenha sido tão marcante (menos 1,3% de receita comparado com o ano anterior). Chegadas a 2015, a maioria das IES não conseguiu obter os proveitos atingidos em 2011, apenas o IPL revela uma retoma consequente do aumento do número de alunos em 2013/2014, por outro lado, pelos motivos opostos, o IPP sofreu uma redução em média 10% das receitas próprias obtidas por via de propinas.

<sup>34</sup> Por propinas, entende-se valores recebidos através de impostos, taxas e emolumentos.

É de notar alguma dissociação relativamente à análise feita aos dados da evolução do número de inscritos. O IPL não teve uma queda no número de admissões durante estes anos, logo a quebra acentuada em 2012 não pode ser explicada por aí. Existe um “*diferencial provocado pela alteração do regime de pagamento de propinas em prestações de 3 para 4 parcelas (imposto pelo novo regulamento do Instituto Politécnico de Lisboa relativo a esta matéria aprovado durante o ano de 2012).*” (Relatório de Atividades e Contas do IPL, 2012: 61)

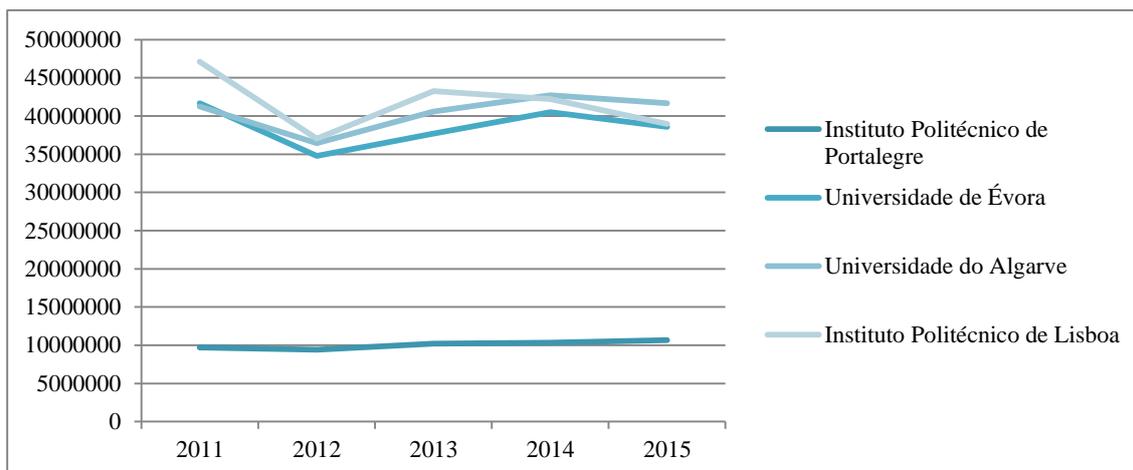
Nos relatórios das IES que revelam ter mais inscritos nas formações avançadas ou em TESP não encontramos informação significativa que comprove uma maior arrecadação de receitas próprias.

#### **4.1.3.3 Subcategoria 3: Dotações orçamentais**

As transferências correntes do Orçamento de Estado representam entre 60 e 80% do valor total das receitas. Esta proporção oscila consoante o estabelecimento e a conjuntura económica. Por exemplo, quanto maior a instabilidade económica, maior a dependência relativamente ao financiamento do Estado, por ser mais difícil arrecadar receitas próprias. Por exemplo, como refere o Relatório de Atividades do IPP, a receita proveniente do Estado em 2011 correspondia a 78%, em 2014 esta percentagem subiu para 83%.

Entre 2011 e 2015, houve uma diminuição do valor global transferido pelo Estado para as IES. Esta situação verificou-se também nos quatro estabelecimentos da nossa análise, entre os anos 2011 e 2012, exactamente na altura em que foram aplicadas medidas impostas a Portugal pelo Memorando de entendimento com a Troika.

**Gráfico 6:** Evolução de receitas próprias por via de Orçamento do Estado<sup>35</sup>, entre 2011 e 2015 (milhares de €)



**Fonte:** Elaboração própria com base nos relatórios de contas de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015

Esta redução foi mais marcante para o IPL que recebeu em 2012 menos 27% do valor transferido pelo Orçamento do Estado do que em 2011 (durante o ano de 2011 foi recebido o montante de €47 094 198 e €37 036 779 em 2012, representando cerca de 68 % da receita total no segundo ano) (Relatório de Atividades e Contas do IPL, 2012: 62). Na UÉvora o valor transferido baixou cerca de 20% (de €41 667 814 para €34 765 735) e na UAAlg 13 % (€41 260450 para €36 451799). O IPP seguiu esta mesma tendência, no entanto, com uma diferença muito menor, de cerca de 3% (de €9 724 829 em 2011 para €9 424 426 em 2012).

Como decorre dos dados apresentados no **Gráfico 6**, é possível perceber que a tendência se inverteu entre 2012 e 2013. O ano de 2013 apresenta um aumento da transferência orçamental para todos os estabelecimentos, em especial para o IPL, que passou de uma contribuição de 68% para 72%, constituído a principal rubrica dos proveitos. Na verdade, este aumento não se revela encorajador ou especialmente positivo para as IES, apenas se deve à “reposição dos subsídios e dos reforços da dotação orçamental” resultante da reposição dos subsídios de férias e de Natal dos trabalhadores em funções públicas. Acresce que, para o IPL, [...] foram efetuados reforços pela DGO e houve lugar a um orçamento retificativo que contribuíram para o aumento do orçamento com origem em receitas gerais (OE) (Relatório de Atividades e Contas do IPL, 2013: pp. 47-49). Esta viragem veio alimentar uma maior dependência do Estado e determinar uma maior despesa com pessoal. O ano seguinte revela um ligeiro aumento no montante transferido, sendo o IPL a

<sup>35</sup> Por orçamento do Estado, entendemos “Transferências e subsídios”.

exceção. No último ano em análise volta a haver redução das transferências, sendo que o IPP só teve realmente um corte em 2012.

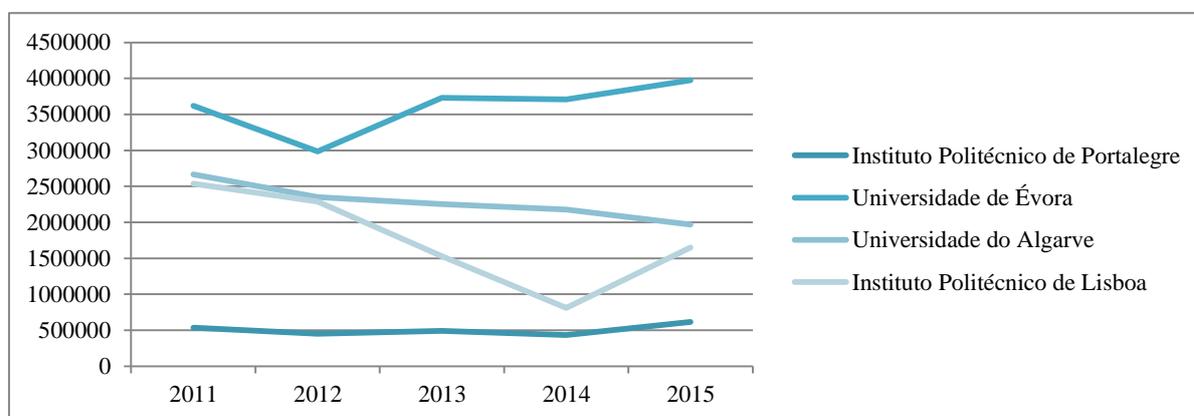
#### 4.1.3.4 Subcategoria 4: Prestação e vendas de serviço

Tal como com o valor arrecadado com as propinas e o recebido através do orçamento do Estado, entre 2011 e 2012 o montante referente à venda e às prestação de serviços baixou nos quatro estabelecimentos. A UÉvora teve, entre 2012 e 2013, uma retoma na prestação de serviços realizada pelos docentes. O IPL apresenta a maior regressão neste período, sendo de registar uma significativa redução do valor dos serviços prestados entre 2012 e 2014 e a manutenção, em 2015, de um montante inferior ao do ponto de partida não obstante a retoma entretanto ocorrida. A UAlg também apresenta valores em queda, mas, em sentido contrário a esta tendência, encontramos o IPP e a UÉvora. Em 2013, por exemplo, na tentativa de aumentar as parcerias e os serviços prestados à comunidade, o IPL cumpriu o objetivo traçado em todas as UO, à exceção de duas escolas, na ESD e no ISEL.

Houve uma diminuição de espetáculos: em 2012 realizaram-se 51 e em 2013, 46. No entanto, registou-se um aumento no número de espetadores: em 2013 houve uma afluência de 6.900 espetadores e em 2012 de 6.000 espetadores. Houve uma diminuição de parcerias: em 2012 realizaram-se 13 e em 2013, 9. (Relatório de Atividades e Contas do IPL, 2013: pp 27-28)

Os serviços de ação social como o alojamento, o serviço de refeições, o desporto e a saúde têm permitido também alguma entrada de receitas.

**Gráfico 7:** Evolução de receitas próprias por via de prestação e vendas de serviços, entre 2011 e 2015 (milhares de €)



**Fonte:** Elaboração própria com base nos relatórios de contas de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015

#### **4.1.3.5 Subcategoria 5: Projetos e investigação**

Neste domínio, as instituições enfrentam dificuldades não só para encontrar oportunidades de candidatura como para conseguir obter o financiamento. A UÉvora em 2011 candidatou-se a 259 financiamentos, dos quais apenas 26 foram aprovados (Relatório de gestão consolidado, 2011, UÉvora: 24). A UAlg também sentiu as suas limitações neste campo de atuação financeira. Percebe-se que existe uma política institucional e estratégica de participar em novos projetos, mas a realidade obriga a que estes fiquem à espera de financiamento, sendo com frequência adiados.

#### **4.1.4 Categoria 4: Obrigações administrativas e financeiras**

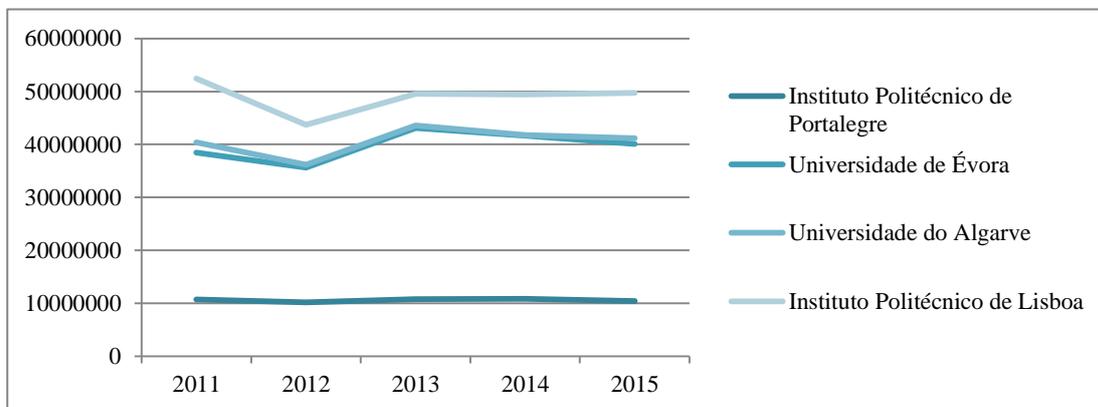
A nível de obrigações financeiras, os custos associados aos vencimentos constituem a maior parcela das despesas de uma IES: entre 70 e 80% das despesas é dedicada a essa obrigação. Mais ainda, novos constrangimentos vieram agravar este encargo, na medida em que os impostos aumentaram e o pagamento das licenças por falta recaiu sobre as IES. Com a crise, os contratos a termo diminuíram, sendo que os por tempo indeterminado consolidaram-se e acentuaram-se. É uma despesa fixa que dificilmente pode ser cortada. Na verdade, as transferências e as propinas diminuíram, mas as despesas correntes mantiveram-se ou, para algumas IES, aumentaram mesmo. Numa tentativa de racionalização e optimização das despesas custos, as IES cortam na aquisição de bens e serviços e nos custos operacionais. Algumas IES enfrentam até problemas de aumento da dívida ou de falta de pagamento a fornecedores.

##### **4.1.4.1 Subcategoria 1: Custos com pessoal**

Entre o ano de 2011 e de 2012, todos os estabelecimentos reduziram os seus custos com pessoal por imposição de cortes salariais na administração pública, no ano de 2013, os custos associados aos recursos humanos aumentaram significativamente por reposição de índices remuneratórios e subsídios de Natal e de férias. Os anos de 2014 e de 2015 marcam uma ligeira redução mas sobretudo uma certa estabilidade nos montantes despendidos para esse efeito. Não será possível associar esta redução de custos com pessoal à redução do número de docentes real neste período, primeiro uma instituição não integra apenas pessoal docente e segundo a quebra não foi contínua mas sim contextual. Este custo é maioritariamente sustentado pelo financiamento proveniente do

Orçamento de Estado que, contudo, cobre apenas uma percentagem das despesas com pessoal, pois o valor transferido não é suficiente para cobrir a totalidade dos encargos.

**Gráfico 8:** Evolução de despesas com custos com pessoal, entre 2011 e 2015 (milhares de €)

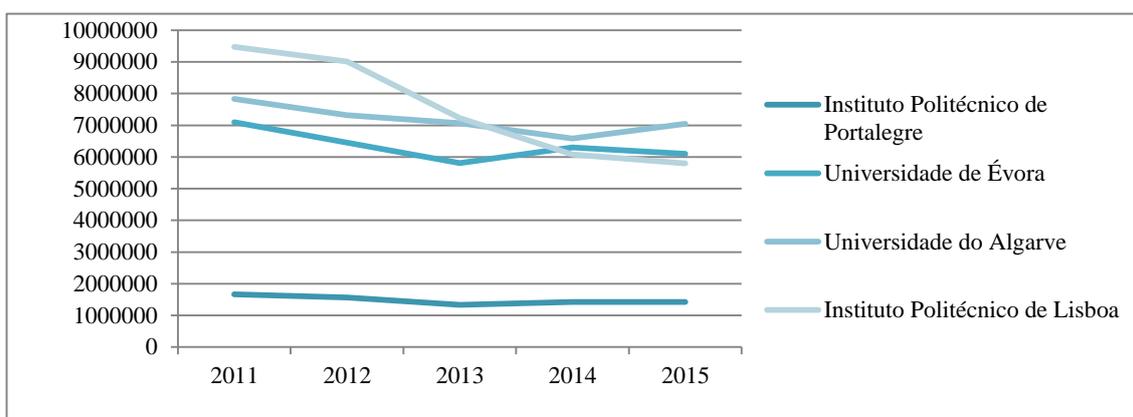


**Fonte:** Elaboração própria com base nos relatórios de contas de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015

#### 4.1.4.2 Subcategoria 2: Despesas de funcionamento (fornecimentos e serviços externos)

Um pouco na mesma linha das receitas próprias, os gastos associados a despesas de funcionamento diminuíram durante os cinco anos em análise. A maior redução aconteceu no ano de 2013, relativamente ao ano anterior. Na verdade, sente-se um esforço da parte das IES para reduzir estes gastos, no entanto, institucional e academicamente, os encargos mantêm-se.

**Gráfico 9:** Evolução de despesas de serviços externos e funcionamento, entre 2011 e 2015 (milhares de €)



**Fonte:** Elaboração própria com base nos relatórios de contas de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015

#### **4.1.5 Categoria 5: Desempenho**

Face às adversidades económicas e sociais, as IES tiveram que conceber um conjunto de estratégias que melhorassem o seu desempenho ao longo destes anos. Em tempo de contenção orçamental, torna-se difícil a aplicação de políticas de melhoria ou de crescimento. O IPL afirma mesmo num dos seus relatórios, que o desempenho da instituição foi afetado por este cenário de crise.

##### **4.1.5.1 Subcategoria 1: Funções**

Nos relatórios de contas consolidados ou de gestão, não foi encontrada informação sobre o desempenho funcional dos dirigentes ou dos órgãos de gestão. No entanto, na UAlg foi introduzido, no ano letivo de 2012/2013, um novo processo de avaliação de desempenho do pessoal docente baseado em indicadores ponderados de forma diversa de acordo com a especificidade de cada Unidade Orgânica e de cada subsistema de ensino superior. O ano letivo de 2012/2013 será o primeiro ano do ciclo de três anos sobre o qual incidirá, de forma plena, a bateria de indicadores e as respetivas ponderações aprovadas nos diversos órgãos científicos e homologadas pelo Reitor. (Relatório de gestão consolidado, UAlg, 2012: 9)

##### **4.1.5.2 Subcategoria 2: Institucional**

Não obstante as dificuldades passadas e os tempos difíceis vividos, parece claro que os estabelecimentos que analisámos mostraram que era urgente agir e reagir e que encontraram

[...] uma oportunidade para [...] repensem a sua organização, o papel na sociedade moderna e a forma de funcionamento, no sentido [...] de conseguirem dotar-se de uma maior flexibilidade organizativa e financeira, permitindo que, com menos recursos disponíveis e com maior diversidade de fontes de financiamento, obtenham melhor desempenho e maior empregabilidade dos diplomados. (Relatório de Atividades e Contas do IPL, 2012: 5)

##### **4.1.5.3 Subcategoria 3: Sistema de ensino superior**

Num momento em que tudo inclinava para a consolidação das reformas legislativas do ensino superior iniciadas no início do século XXI, o sistema ficou instável com a introdução de um conjunto de medidas de restritivas orçamentais e procedimentais logo a partir do ano 2012. É um facto relatado nos relatórios do IPL: “*No entanto, o cenário de crise financeira em que se vive teve*

*um impacto inquestionável no ensino superior, a começar pelos cortes orçamentais verificados no exercício de 2012*”. (Relatório de Atividades e Contas do IPL, 2012: 5)

#### **4.1.6 Categoria 6: Concorrência e competição**

No campo da comparabilidade com outras instituições ou entidades, o que é mais referido nos relatórios é a intenção de criar mais parcerias formativas, académicas ou até empresariais, com o intuito de estreitar ligações com a comunidade e os outros estabelecimentos.

#### **4.1.7 Categoria 7: Desafios**

Tanto quanto é perceptível neste domínio, as IES estão dispostas a enfrentar os desafios e a agarrar o futuro, mantendo os critérios de sucesso que estão neste momento consolidados, como é a redução do abandono escolar e a manutenção da procura formativa, critérios estes que servem como base sólida para enfrentar a realidade e abraçar novos desafios.

### **4.2 Análise das entrevistas**

#### **4.2.1 Categoria 1: Contexto financeiro**

##### **4.2.1.1 Subcategoria 1: Crise económico-financeira**

Uma das principais características do ensino superior português atualmente é o seu acentuado subfinanciamento, e esta realidade subsiste desde 2005-2006. Vários fatores contribuíram para tal, mas foi a partir de 2008, com a situação de crise económica e financeira que se estabeleceu na Europa, que este cenário se intensificou. Segundo a análise feita por Nazaré (2015), a evolução do financiamento público reduziu-se entre 2008 e 2014, foram mais baixos os valores das transferências do orçamento do Estado para as IES e o número de estudantes também decresceu. A crise mundial veio acentuar o estrangulamento financeiro sentido desde 2006. No entanto, em 2010, com a celebração dos contratos-programa, alguns estabelecimentos dispuseram de uma certa margem financeira para assegurar as suas atividades e sobretudo a qualidade do ensino e da investigação. As outras fontes de financiamento, tidas como fundos adicionais, também permitiram colmatar essa falta de subvenção estatal, designadamente os contratos de prestação de serviços, de investigação, de os fundos europeus e doações. Para a autora, o grande problema relacionado com o recurso a estas alternativas prende-se com a tentação *“a que sucumbem muitos governos, de*

*considerar que estes fundos podem ser usados para compensar desinvestimento nacional.*” (Nazaré, 2015: 1039).

Todos os entrevistados referiram que a conjuntura financeira teve impacto no financiamento das IES mesmo antes de 2008, no entanto, um deles sublinhou que estas circunstâncias obrigaram a um maior rigor e um cuidado com os procedimentos financeiros da instituição.

“é verdade que também nos alertou para outro tipo de situações e que levou a um maior rigor [...], fez com que a universidade efetivamente empreendesse um conjunto de medidas a nível de recursos humanos, a nível de redistribuição de pessoal docente que não são medidas populares mas que conduziram a que esse impacto não fosse tão grande quanto era suposto.” (AE2)

#### **4.2.1.2 Subcategoria 2: Redução do número de alunos**

A redução drástica do número de alunos surge como outro fator condicionante do financiamento das IES. Tal como o orçamento do Estado, as famílias e os estudantes contribuem para o financiamento das IES e constituem a principal fonte de receitas próprias. Se as famílias têm menos dinheiro por enfrentarem situações de crédito mal parado ou desemprego, têm menos possibilidade não só de colocar os filhos a estudar mas também de mantê-los nessa situação ao longo dos anos.

Não obstante, no entendimento de AE2, não existem mais alunos em determinados cursos porque o número de vagas é limitado (*numerus clausus*), sendo este número máximo de admissões fixado pelas instituições de acordo com as orientações da tutela e sujeito a critérios legais.

#### **4.2.1.3 Subcategoria 3: Redução do orçamento de Estado**

Os entrevistados revelaram-nos unanimemente que a redução das transferências do orçamento do Estado dificultou o funcionamento da instituição. Para o representante de uma delas até complicou o pagamento de despesas correntes, provocando assim cenários de saldos negativos. “...do OE não vem dinheiro que chegue se quer para pagar os vencimentos, portanto já temos essa consciência em que se tenha de fazer algo mais ter dinheiro suficiente pelo menos para as despesas fixas...” (PE1)

#### **4.2.1.4 Subcategoria 4: Regionalização**

A adversidade demográfica tem um forte impacto sobre o financiamento, é tanto mais preocupante o despovoamento do interior como mais difícil a gestão dos fluxos migratórios. Este fenómeno condiciona fortemente as realidades demográficas, empresariais e económicas em que têm de integrar-se as IES.

A opinião dos representantes dos estabelecimentos do nosso universo é convergente no que se refere a tema. É atribuída relevância à regionalização. E, naturalmente, esta questão surge associada de forma premente ao financiamento. Quando a região se encontra em crise, tudo o que nela existe segue essa tendência, incluindo o(s) estabelecimento(s) de ensino superior. A verdade é que o encerramento sucessivo de empresas, o desemprego, o despovoamento e a emigração ou ainda os feitos de uma dinâmica socioeconómica sazonal foram eventualidades que vieram reduzir a procura de oferta formativa por parte das famílias. Existe uma tendência natural para a regionalização da procura e uma alteração de paradigma: estuda-se mais no litoral centro, que é onde se encontram mais concentradas as potencialidades empresariais e profissionais, e contrariamente, no interior ou na periferia, não se investe na educação e na formação por falta de oportunidade e de desafio.

Não pode ignorar o contexto que é extremamente negativo em termos de envelhecimento, de despovoamento, em termos demográficos é muito negativo. Nós é que temos de ir até às pessoas, portanto hoje o Politécnico está em toda a região, em todas as cidades da região, vai lá e organiza formações nomeadamente com estes cursos novos é absolutamente necessário, e principalmente o Politécnico, mais do que a universidade que tem a responsabilidade de proximidade, de ser alavanca de uma determinada região onde está inserida, para o desenvolvimento regional, chamar a si todos os stakeholders regionais. (PE1)

É portanto nosso entendimento que existe uma conexão ou dependência entre a IES e a região em que esta se insere, a saúde financeira de uma depende da outra.

#### **4.2.2 Categoria 2: Papel do Estado**

O papel do Estado é preponderante em matéria de financiamento do ensino superior, de tal forma que aparenta ser de todo impossível desresponsabilizar-se desta função. Não pode deixar de assegurar os meios e ferramentas necessários para o cumprimento da missão das IES, que

desempenham por sua vez um papel essencial para a formação da população, para o investimento na investigação e para o desenvolvimento da sociedade e da economia.

A verdade é que as IES, além de terem visto as suas dotações orçamentais reduzidas, também não tiveram possibilidade de encontrar outras ferramentas de financiamento que ajudassem no bolo orçamental. As IES enfrentam dificuldades em várias frentes, situações que se vêem constringidas a gerir com transferências reduzidas do Orçamento de Estado, com menor receita proveniente das famílias e dos estudantes, e por outro lado com menos oportunidades de contratar ou investir.

#### **4.2.2.1 Subcategoria 1: Facilitador**

Foi deveras difícil, nos últimos seis anos, encontrar um lugar para o investimento público no ensino superior. As políticas foram marcadas pela contenção, impossibilitando o crescimento do sistema.

Não obstante, as IES ainda conseguiram agir de forma a constituírem uma exceção relativamente a algumas medidas orçamentais, pelas especificidades próprias de um estabelecimento de ensino superior. “[...] acabou por nos dar algum conforto no sentido de não cortar abruptamente as contratações, quer docentes, quer não docentes, veio atenuar e aliviar sendo que com aquela limitação dos valores orçamentais que não podíamos ultrapassar.” (AE4)

#### **4.2.2.2 Subcategoria 2: Preponderante**

Em geral, todo o nosso universo de entrevistados concorda e reconhece que o Estado tem um papel primordial no financiamento das IES. No entanto, apenas o entrevistado AE3 insiste no papel fundamental que o Estado assume e deve assumir no financiamento das IES. “O estado deve ter sempre aqui um papel preponderante penso eu, podemos equacionar uma alteração no longo, no imediato o Estado tem de continuar a ter aqui um papel importante” (AE3)

De acordo com os estudos feitos pela *European University Association* (EUA), na grande maioria dos países europeus, o Estado é a fonte principal das receitas globais das universidades públicas (Claeys-Kulik e Estermann, 2015). Neste sentido, o Estado não pode deixar de financiar as IES ou desresponsabilizar-se de uma situação, como a que é característica da realidade portuguesa em que existe quase total dependência do Orçamento de Estado. Em geral, todo o nosso universo de entrevistados concorda e reconhece que o Estado tem um papel primordial no financiamento das IES. No entanto, apenas o entrevistado AE3 insiste sobre o papel fundamental que o Estado assume

e deve assumir no financiamento das IES. *“O estado deve ter sempre aqui um papel preponderante penso eu, podemos equacionar uma alteração a longo prazo, no imediato o Estado tem de continuar a ter aqui um papel importante”* (AE3)

De acordo com os estudos feitos pela *European University Association* (EUA), na grande maioria dos países, a percentagem relativa aos recebimentos das universidades públicas tem como fonte principal o Estado (Claeys-Kulik e Estermann, 2015). Neste sentido, o Estado não pode deixar de financiar as IES ou desresponsabilizar-se de numa realidade portuguesa em que existe quase total dependência orçamental.

#### **4.2.2.3 Subcategoria 3: Bloqueador**

Os anos de crise que as IES estão a viver não só vieram reduzir as dotações orçamentais, como também vieram retirar autonomia às instituições, restringindo a sua capacidade de ação através da publicação de diplomas e medidas de restrição financeira. O estrangulamento financeiro que o sistema sofre assenta num outro paradoxo: por um lado, o Estado deixou de financiar as IES e por outro não deixou que estas últimas atuassem em total autonomia e independência. As regras restritivas de cabimentação da despesa e a chamada Lei dos Compromissos condicionam as atividades das instituições e dois dos entrevistados confirmam isso mesmo: *“...saíram muitas medidas que de alguma forma que perturbaram e reduziram a autonomia das instituições, e de alguma maneira pugnamos que seja devolvida essa autonomia.”* (PE1)

*“... o RJIES dá autonomia ao reitor para contratar mas depois existe uma portaria que obriga as universidades a que façam determinados procedimentos e portanto por aí se perde a autonomia...”* (AE2)

#### **4.2.3 Categoria 3: Fontes de financiamento**

Da análise efetuada, resulta a comprovação da existência de vários mecanismos de financiamento, em alternativa às transferências do Orçamento do Estado. Entre estes aquele que permanece a maior de fonte de receitas das IES, apesar da redução do número de alunos, continuam a ser as propinas. Das receitas gerais das IES, 30% correspondem a receitas próprias, dos quais 70% provêm das propinas e os restantes 30% a vendas e/ou prestações de serviço. Por forma a colmatar o problema da redução de alunos, as IES apostam nas campanhas de marketing e publicidade indo ao encontro

de um público potencialmente interessado na frequência dos cursos na instituição. Nota-se ainda um esforço no sentido do aproveitamento das virtualidades do “Estatuto do Estudante Internacional”. Abrem-se assim os horizontes do recrutamento estudantil, promovendo o acolhimento de alunos provenientes de países terceiros, isto é, exteriores à União Europeia, que pagam taxas de inscrição e frequência mais elevadas. Além da adoção de medidas que permitam captar novas receitas, algumas IES concentram-se na boa cobrança das receitas previstas, e num clima em que já não restam dúvidas sobre a obrigatoriedade do pagamento de propinas, empenham-se em fazer cobranças de valores em dívida, em criar planos financeiros de pagamento ou propor apoios às famílias com maior dificuldades.

#### **4.2.3.1 Subcategoria 1: Estudante internacional**

Na triangulação de dados realizada entre os documentos de gestão das quatro IES e as entrevistas, pudemos verificar que, nestas instituições, o tema do Estudante Internacional não entra nas prioridades de captação de novos alunos. Embora as universidades e os politécnicos possam aplicar o montante de propina máxima a esses alunos, percebemos que este contingente não tem significado para o conjunto das instituições analisadas. De resto, dois dos entrevistados que abordaram o tema mostraram reservas no que diz respeito aos benefícios financeiros que este tipo de aluno possa trazer às suas IES. Sobre este assunto paira a perspectiva da inviabilidade, primeiro porque Portugal não tem atratividade científica, como é o caso do Reino Unido, do Japão ou dos Estados Unidos, segundo porque a medida é demasiado recente e ainda não produziu verdadeiros efeitos no que respeita à arrecadação de receitas. Um dos entrevistados refere ainda que o trabalho de incentivo e de atração do Estudante Internacional não deve ser institucional mas sim nacional (AE3).

#### **4.2.3.2 Subcategoria 2: Propinas, taxas e emolumentos**

Com a diminuição do número de alunos, os estabelecimentos perderam receitas, pois, de facto, receberam menos dinheiro proveniente do pagamento de propinas, e enfrentaram uma dificuldade acrescida, a de não poderem fixar um o valor mais elevado por não haver da parte das famílias capacidade para pagar mais.

Um dos estabelecimentos já cobra o valor máximo (como nos refere o entrevistado AE4), outros não conseguem aumentar o montante cobrado (como são os casos dos entrevistados PE1 e AE3), e

por fim, outro revela-nos que a instituição se encontra em processo de cobrança de propinas em dívida, designadamente através de planos faseados de pagamento (AE2). Em suma, a ideia que sobressai é que esta parcela deve, no mínimo, manter-se ou, no máximo, aumentar através de captação de novos públicos, podendo ser mais jovens ou adultos, estrangeiros ou deslocados. Para tal, importa que haja uma oferta formativa adequada à realidade económica, ou seja, às necessidades do mercado de trabalho. “[...] neste momento todas a UO estão a aplicar a propina máxima nos 1<sup>os</sup> ciclos, foi um recurso que foi fundamental para mantermos o nosso nível estável.” (AE4). Parece-nos interessante perceber que nas palavras do entrevistado AE4 existe um conflito entre a sua posição institucional e a sua posição como cidadão. De facto, aplica as propinas máximas nos 1.º e 2.º ciclos de estudo como forma de manutenção financeira do IP, mas tem plena noção de que está a exigir às pessoas um esforço importante para pagarem.

#### **4.2.3.3 Subcategoria 3: Dotações orçamentais**

As receitas obtidas através das transferências orçamentais estão bastante reduzidas, mas existe a noção de que nada ou pouco mais pode o Estado fazer numa conjuntura de contenção orçamental. Esta visão é peculiar, uma vez que a maioria considera que o Estado devia fazer mais. Para o período em que analisámos os relatórios e questionámos os órgãos de gestão das IES, muitas vezes o financiamento proveniente do Orçamento de Estado cobriu apenas uma parte das despesas com pessoal, devendo o remanescente ser coberto por outras fontes. A dependência relativamente ao Orçamento de Estado é muito grande, e quando se manifesta a vontade ou se desenvolvem tentativas para a reduzir, levantam-se dificuldades em encontrar alternativas, uma vez que não existe cultura de mecenato, dos *alumni*, por exemplo. Alguns dos entrevistados afirmam que as doações não são inocentes, que tendem naturalmente para a prossecução de interesses financeiros ou fiscais. “[...] nós recorremos ao mecenato, temos um protocolo com a CGD como todas as instituições têm, com uma ou outra instituição de crédito, tentamos explorar tudo o que é prestação de serviços só que a realidade é a grande dependência do OE. (AE3)

#### **4.2.3.4 Subcategoria 4: Prestação e vendas de serviço**

A alternativa mais referida às transferências do Estado ou às propinas é o recurso à venda e à prestação de serviços, que se apresenta como uma fonte de receita quase obrigatória, implicando

uma ação para além do estabelecimento, uma maior interação com o ambiente exterior, um serviço à comunidade e uma ligação às empresas, etc. A redução orçamental levou a um investimento nesta área, mas as oportunidades são escassas e estão sujeitas aos ritmos da economia regional (ou seja, quanto mais carente estiver o sistema económico da região menos hipóteses têm as IES em obter este tipo de contratos).“ [...]...tentamos explorar tudo o que é prestação de serviços só que a realidade é a grande dependência do OE.” (AE3)

De um modo geral, esta via tem conhecido uma certa retoma desde de 2015. Sendo uma alternativa ao OE, tal como aconteceu com outras fontes, este mecanismo também sofreu oscilações ao longo dos últimos anos, segundo o valor dos serviços prestados, em consequência do cenário de crise em que se inserem as IES.

Por unanimidade, os entrevistados afirmam recorrer à venda ou à prestação de serviços. O entrevistado PE1 refere que aumentaram essas atividades (com a existência de laboratórios únicos ligados ao controlo agrícola). Procurando vender serviços ao público em geral, a instituição que o entrevistado AE4 representa procurou criar condições para montar um serviço público na área da saúde. Acrescenta ainda que isto só é possível se existir autonomia sem quadro restritivo de contratações.

As instituições devem não só prestar serviços no âmbito do seu *core business* mas também noutras áreas de atuação que não as principais de uma IES, afirma o entrevistado AE3. No entanto, na instituição que representa, reduziu-se o nível de receita por via dos serviços à comunidades (a nível de realização de estudos ou seminários).

#### **4.2.3.5 Subcategoria 5: Projetos e investigação**

Os projetos de investigação podem constituir um excelente instrumento para financiar as IES, mas em período de contenção orçamental, este financiamentos acabam por ser escassos. No entanto, existem as candidaturas regionais, inseridas numa estratégia de grande potencial inovador, consideradas tão ou mais importantes que as nacionais para a estabilidade e para o desenvolvimento da instituição. Têm sido uma forte aposta financeira segundo o entrevistado AE2. Já o entrevistado AE4 afirma não estarem disponíveis candidaturas de desenvolvimento regional e não haver apoio a este nível pelo facto de a instituição que representa estar localizada numa região com índices de desenvolvimento mais elevados.

É de notar que os estabelecimentos situados em regiões demograficamente mais necessitadas conseguem candidatar-se a mais projetos. O próprio entrevistado **AE3** revela que possuem um gabinete de acompanhamento do cumprimento das obrigações financeiras dos projetos. Também, o entrevistado **AE4** afirma que a sua instituição foi “*criar um gabinete que tem exatamente essa função, que é um Gabinete de gestão de projetos especiais, e a função fundamental é geri-lo, tentar capta-los e depois geri-los.*”

#### **4.2.4 Categoria 4: Obrigações administrativas e financeiras**

Os nossos entrevistados revelaram os constrangimentos que toda esta conjuntura veio trazer às suas instituições, por motivo das maiores obrigações financeiras e administrativas. O que à partida se vislumbrava como atribuição de maior autonomia e liberdade de ação tornou-se num quadro restritivo, com limitações e obrigações que travam rumos de ação ou erguem maiores dificuldades. Recorrer a entidades reguladoras, à Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP), a acordos-quadro marcou invariavelmente balizas para a gestão e a organização das IES. Em lugar de facilitar procedimentos e linhas de intervenção, isso paralisou de alguma forma a gestão. (PE1)

A maioria dos nossos entrevistados revelam que existem nas suas instituições despesas fixas que não são totalmente cobertas pelas receitas arrecadas (pelo Orçamento do Estado e pelas propinas). Incluídas nessas despesas fixas, onde entram também as que estão associadas aos custos de funcionamento, está o pagamento dos vencimentos do pessoal docente e não docente, com o qual existe grande preocupação. Esta rubrica corresponde, de resto, à maior parcela da despesa das nossas quatro IES.

#### **4.2.5 Categoria 5: Desempenho**

A forma como se reage e se responde às dificuldades e constrangimentos que temos vindo a referir depende muito do desempenho organizacional a vários níveis. Para muitos, a dificuldade em encontrar climas apelativos prende-se não só com o desempenho institucional ou de gestão, mas sim com o desempenho sistémico.

#### 4.2.5.1 Subcategoria 1: Funções

Para Majone (1997), Mozzicafreddo (2007), Peters (1996) e Pitschas (2005) o tipo de liderança numa organização pública varia consoante as épocas. Para os autores, na era atual da administração pública, a liderança é multilateral, informal e o poder aplicado é relativo. Quando falamos em desempenho de funções, pensamos na pessoa responsável que exerce a sua tarefa de dirigente. Neste caso concreto, no desempenho funcional preconiza-se a proatividade, o carisma e a importância que se dá face às adversidades.

O gestor necessita de ser cauteloso, criativo e empreendedor, importa que favoreça uma equipa sólida, estruturada e institucionalizada. Deve sentir conforto e confiança. Na maioria dos entrevistados, e considerando a frequência com que a questão foi referida, expressa-se o sentimento de que o desempenho funcional do cargo é bom, e que nos casos em que mais não se consegue, tal fica a dever-se à força das circunstâncias.

#### 4.2.5.2 Subcategoria 2: Institucional

No que respeita à instituição, a questão do desempenho não parece tão consensual. Para alguns, esse desempenho tem sido terrível parecendo mesmo revelar um reequilíbrio recente (**PE1**), já para outros permitiu uma mudança de atitude e uma reação mais cuidadosa às questões financeiras, contribuiu para o aumento da responsabilidade social e financeira (**AE2**). O que poderia ter constituído uma fragilidade institucional revelou-se uma oportunidade que impulsionou a IES para o desenvolvimento de novos padrões de atratividade e de empenho no meio. O ano de 2013 foi considerado um ano terrível mas, perante esta adversidade (**PE1**), a maioria dos entrevistados concordam que conseguiram demonstrar novas potencialidades e ser mais rigorosos. *“Esta crise também levou as IES a que tivessem outra postura perante as questões financeiras, e que utilizassem a sua autonomia para encontrar outros caminhos, teve esse mérito, sem dúvida nenhuma, e nós sabemos que cada vez mais ou cada vez menos as IES devem estar dependentes do OE [...]”* (**PE1**)

Noutro caso ainda, as dificuldades sentidas dizem respeito não ao conjunto da instituição, mas apenas a algumas unidades orgânicas. (**AE4**)

### **4.2.5.3 Subcategoria 3: Sistema de ensino superior**

Em dois estabelecimentos, encontramos a vontade de consolidar o sistema de tal forma que a oferta se adeque à procura. Se existem menos vagas, devem existir menos cursos, há necessidade de reorganizar a oferta numa perspetiva de optimização dos recursos (humanos, materiais e financeiros) e das formações. (PE1 e AE2). Repensar alguns setores de ensino que estão estreitamente ligados ao mundo empresarial e que obrigam a redimensionar a gestão dos recursos humanos, nomeadamente, a participação do pessoal docente. (AE3)

O entrevistado AE4 refere ainda uma questão fundamental no que respeita à gestão do ensino superior, fala da democracia nas IES e pede maior cuidado na forma como é aplicada e gerida. Não se revela contra, até pelo contrário, mas admite que, por excesso, pode complicar a gestão da instituição.

### **4.2.6 Categoria 6: Concorrência e competição**

O clima de emagrecimento financeiro veio favorecer a concorrência e a competição entre as IES. Dois entrevistados do nosso universo referem que este clima se torna saudável, que promove cenários de organização baseados nos modelos de gestão privada, e na observação da forma como o vizinho faz, e se faz melhor. O que antigamente se conhecia como concorrência académica, baseada no prestígio das IES, conhece-se hoje como concorrência de mercado, com a nítida preocupação de manter um lugar de destaque. Esta atitude aproxima as IES do mercado, torna-as mais ativas e sobretudo mais concentradas e atentas. (AE3 e AE4)

“[...]Sim nós hoje estamos em concorrência, quando eu era estudante essa coisa não existia porque, quer dizer a concorrência sempre existiu mas mais de um ponto de vista do prestígio nós hoje temos de ter uma postura pró-ativa, próxima do mercado, divulgando aquilo que fazemos de melhor, promovendo todas essas áreas e depois ir mais além na nossa campanha de marketing que não é apenas de publicidade [...]”. (AE3)

### **4.2.7 Categoria 7: Desafios**

O ensino superior viveu períodos e contextos de grande expansão e desenvolvimento, mas as despesas foram sendo cada vez maiores (embora algumas financiadas pelo FSE ou pelo FEDER), e

as receitas cada vez menores. De uma forma geral, é unânime, o ensino superior viveu um período de expansão nos últimos 40 anos, com as seguintes características:

- ✓ maior universalização do sistema e maior acessibilidade (mais estudantes e mais diplomados); **(PE1)**
- ✓ melhor definição das políticas de financiamento; **(AE2)**
- ✓ aumento do número de alunos e de docentes, obrigando a um maior esforço financeiro; **(AE3)**
- ✓ políticas de investimento público. **(AE4)**

Atualmente, a situação é difícil, mas sente-se que se abriram caminhos para novas oportunidades de gestão. O contexto de subfinanciamento promoveu a orientação da gestão privada, favorecendo a abertura ao exterior, a necessidade de geração de receitas próprias e a autonomia. Algo que é perceptível nesta tendência é a proximidade que as IES desenvolveram relativamente à gestão privada, em que o ritmo dos mercados obriga as empresas a uma reação imediata **(PE1 e AE4)**. Revela-se um forte empenho em captar novos públicos, mais jovens (apresentando as instituições, organizando jornadas abertas para os alunos de ensino secundário, etc.) ou adultos, incentivando a aprendizagem ao longo da vida. O sistema não está contudo montado para o *Life Long Learning* **(AE3)**, deve procurar responder às diferentes realidades sociais do país. Os institutos politécnicos têm-no conseguido, mas o sistema é maioritariamente montado para jovens da cidade, com capacidade para investir nos estudos e de preferência a tempo inteiro.

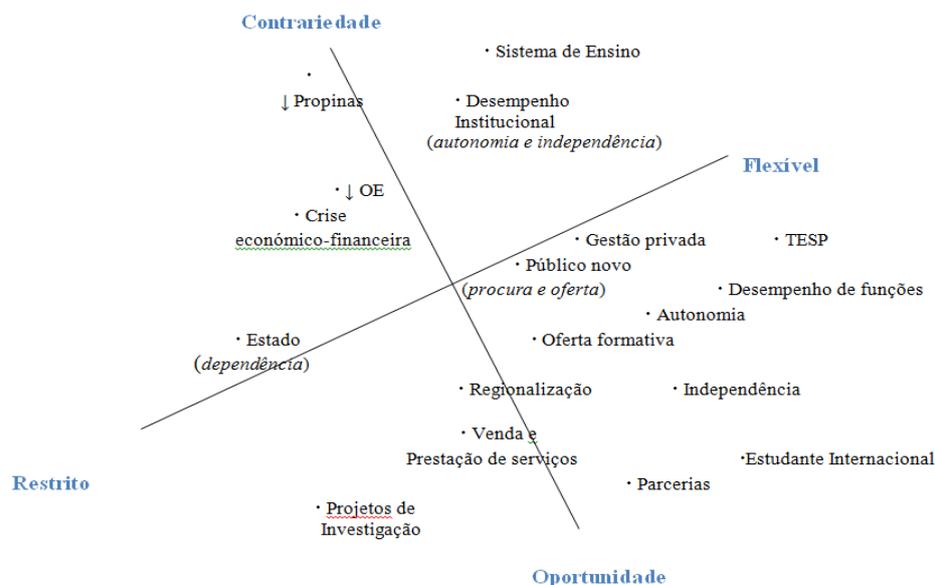
Segundo os entrevistados, será importante, no futuro, criar condições por todas as vias para uma melhor gestão das IES, assim como reajustar a despesa e refletir sobre qual o ensino que queremos dentro de 10 ou 15 anos **(PE1 e AE3)**. Igualmente determinante será procurar fontes alternativas de financiamento e redimensionar a rede, ajudando as IES que financeiramente mais precisam e autonomizando as menos carenciadas de apoio. Sobretudo otimizando a oferta de cursos, de modo a evitar a sua desnecessária repetição **(AE4)**.

#### **4.2.8 Síntese**

Sumariamente, se olharmos para a **Figura 6**, percebe-se que diversos quadros são apresentados. Entende-se que as realidades financeiras e a diversificação do financiamento, que o universo de estudo viveu, durante o período em análise, foi o seguinte, sob o efeito de quatro dimensões:

- 1- **A dimensão de contrariedade e restrição** que correspondeu a um cenário negativo e de grande limitação financeira;
- 2- **A dimensão de contrariedade e flexibilidade** que permitiu alguma atuação financeira mas balizada;
- 3- **A dimensão de restrição e oportunidade** que bloqueou as possibilidades consideradas como aberturas para outras fontes de financiamentos;
- 4- **A dimensão de oportunidade e flexibilidade** que apresentou um cenário positivo de novas fontes de financiamento.

**Figura 6:** Configuração espacial dos cenários citados com maior frequência sobre o financiamento



**Fonte:** Elaboração própria com base em Vala (1986: 125)<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Quanto mais próximas dos eixos estão as categorias, maior é a frequência com que foram referidas nas entrevistas.

## CONCLUSÃO

“*Se eu fosse governo, investia em...*”<sup>37</sup>

À pergunta: *Se eu fosse governo, investia em...?* Gostaríamos de responder: *Investia nas políticas públicas que permitem aumentar a competitividade e presença de um país nos mercados económicos externos.* Investir para gerar desenvolvimento, crescimento e produtividade ou investir para gerar mais despesa e endividamento? Eis uma questão que se coloca num momento em que se discute a reprogramação dos fundos europeus do programa Portugal 2020, e a definição das prioridades no pós-quadro comunitário 2020.

Se procurarmos responder a esta pergunta com base na análise que efetuámos, entendemos que a modernização e a capacitação da sociedade passa pela valorização do ensino superior, da ciência e da tecnologia, no quadro de uma política de utilidade pública, ou seja passa pela responsabilidade do Estado assegurar o investimento no setor. Efetivamente, traz mais competitividade e acrescenta conhecimento por três motivos: pela formação e pela qualificação dos recursos humanos que proporciona, pela investigação que promove e pelo desenvolvimento nacional e regional que favorece. Note-se que foi numa realidade oposta que se viveu nos últimos 10 anos, em que houve, de facto, um desinvestimento no setor, traduzido num decréscimo da despesa pública a que se seguiu um decréscimo da despesa privada (Heitor, 2015).

O ensino superior, após 40 anos de expansão, vive presentemente em condições de significativo desinvestimento, reconhecendo-se uma certa retoma durante o último ano por força da crença, da dinâmica e da capacidade dos órgãos de gestão e administração das IES. De facto, as instituições e os seus dirigentes assumiram que o financiamento público deve ser complementado (e não substituído) pelo investimento privado.

No intuito de entender esta realidade, cumpre-nos apresentar um conjunto de respostas às perguntas que estão na origem da nossa investigação.

1. A crise económico-financeira veio transtornar a gestão, a organização e o desempenho das IES. A crise atacou por várias frentes, de forma direta e indireta, e teve consequências negativas sobre a dimensão financeira das IES nos últimos cinco anos. De forma direta, as IES receberam menos do Estado por força de cortes e restrições orçamentais, viram também as suas receitas

---

<sup>37</sup> Mateus, Joana (2017), “Se eu fosse governo, investia em...”, Expresso, 10 de junho de 2017.

próprias diminuídas por via da redução do número de alunos, e por outro lado, de forma indireta, com o aumento do desemprego e da emigração, perderam não só oportunidades de colaboração empresarial na região em que se inserem, como população potencialmente interessada nos seus serviços (as próprias famílias enfrentaram dificuldades financeiras que contribuíram para tornar menos prioritária a prossecução dos estudos dos filhos). A presença regional das IES é bastante forte e desempenha um papel determinante no desenvolvimento das áreas geográficas em que se integram, funcionando muitas vezes como verdadeira alavanca do crescimento regional. Com isto, verifica-se uma certa dependência recíproca entre a IES e a região. Esta relação, nestes últimos cinco anos, revelou-se frágil ou pelo menos não tão favorável, uma vez que a ausência de investimento em ambas as partes, não podia favorecer o crescimento de nenhuma. No nosso universo de estudo, poderemos atribuir alguma particularidade ao IPL que não vive no quadro de uma relação baseada no desenvolvimento regional, não podendo por isso beneficiar de tantos projetos de financiamento com esse propósito.

2. Embora no período analisado o Estado tenha assumido um papel limitador e restritivo na ação financeira das IES, é unânime, no nosso universo, que deve manter a sua responsabilidade de principal financiador. O seu papel permanece legal, normativa e regulamentarmente forte, o que por vezes impede as nossas IES de agirem de forma mais vantajosa. Autores como Teixeira e Koryakina (2013) afirmam que a autonomia é condição certa para o processo de diversificação do financiamento. O mecanismo de financiamento próprio do sistema de ensino superior português não permite, neste momento, que o Estado se desresponsabilize pela sua participação financeira. Contudo, entende-se que a redução de intervenção financeira do Estado favoreceu cenários de adaptação e reestruturação organizacional interna.

3. Dadas as circunstâncias, foi difícil para as IES irem além das suas atividades correntes e conseguirem obter receitas complementares. Todas as fontes de financiamento reduziram as suas contribuições no período em análise: as dotações orçamentais diminuíram, estagnaram ou decresceram também as receitas próprias obtidas por via da cobrança de propinas, da venda ou prestação de serviços ou da realização de projetos de investigação (relativamente aos serviços à comunidade ou aos projetos de investigação, nota-se a falta de investimento regional e na investigação). Sublinhe-se ainda que a aposta em novos públicos para o aumento do número de alunos não foi uma estratégia assumida por completo pelas nossas IES (por exemplo, alunos dos

TESP e estudantes internacionais). Na falta de novas fontes de financiamento, a tendência foi consolidar as existentes (evitar o abandono escolar, cobrar aos alunos as dívidas de propinas em atraso, etc.). Perante esta situação, acaba por apofundar-se a dependência financeira relativamente ao Estado, algo que não se considera necessariamente negativo, mas que não deixa margem para ir muito além do previsto e determinado.

4. As obrigações financeiras aumentaram para as IES, nomeadamente no que diz respeito aos custos salariais. Ao triangular os dados analisados, perdemos a ideia de que os custos associados aos serviços e ao funcionamento das IES continuam elevados, embora tenham sido alvo de contenção. Na verdade, as obrigações a este respeito diminuíram, e os encargos relacionados com pessoal docente e não docente é que se tornaram mais dispendiosos, por estes serem grupos cada vez mais exigentes e mais qualificados. Segundo Teixeira (2015), este aumento de despesa coaduna-se com o aumento de responsabilidade institucional, com aumento de tarefas com pessoal mais qualificado.

5. Com todo este cenário, claramente se percebe que o desempenho institucional foi afetado por tantas dificuldades, deixando as IES fragilizadas e com escasso poder de reação. No entanto, não impediu que se revelasse alguma proatividade por parte dos seus órgãos de gestão, uma grande capacidade de resposta e uma atitude resistente perante a adversidade, como se a dificuldade os tornasse ainda mais fortes. Percebe-se que houve um comportamento de ação-reação, em que a contenção foi a resposta encontrada face a todos os constrangimentos impostos. Os dirigentes das IES demonstraram como foi fundamental a existência de equipas unidas, estruturadas e preparadas, não necessariamente com formação especializada mas atentas à política e à missão das instituições. A nível do setor no seu conjunto, entende-se que a aposta deva recair na estabilização do sistema de ensino, na consolidação da relação entre oferta e procura, e na relação com o mundo empresarial.

6. Para o nosso universo, a preocupação com a atratividade passa pela vontade de encontrar um lugar de destaque a nível regional mas também no sistema, o que implica adotar modelos de gestão privada pelos quais se procura atingir a posição certa na comunidade, no mercado e no sistema. A atratividade passa por um trabalho de parceria com outras instituições e obviamente pela captação de novos públicos, investindo na presença pública, na divulgação e na publicidade da instituição, designadamente através dos novos meios hoje disponíveis.

7. Os desafios para a próxima década são seguramente estes: melhor gestão, maiores dotações orçamentais, mais produção científica, mais qualificação, um corpo docente menos envelhecido.

Todos estes fatores que devem ser indicadores de desempenho e de sucesso foram colocados “em lista de espera”, por força da crise e das medidas políticas dos Governos que se sucederam. Hoje em dia, novos impulsos imperam e apelam ao reforço da componente privada do setor. Para o nosso universo, importa que se defina o que se pretende de cada subsistema, que se estabilize o sistema no seu conjunto e, em qualquer caso, reduzir a dependência face ao Estado.

As IES serão mais orientadas para a economia, para os agentes económicos, com incessante procura de outras fontes de financiamento, e serão elas próprias “mais empresa”, mais investigação em parceria com as empresas das regiões em que se integram. Existe a ideia de que a aproximação ao mercado se faz:

- ✓ pelos modelos de gestão e organização obedecendo aos parâmetros do setor privado;
- ✓ pela adequação entre a oferta e a procura.

Parece existir a ideia clara de que a crise, e o subfinanciamento das IES, veio preparar os gestores para comportamentos de maior contenção, controlo e subsidiariedade. Aparentemente as IES caminham para a mercantilização, manifesta-se a preocupação de redimensionar a rede, adaptando a oferta à procura. Existem IES e cursos a mais, o Orçamento de Estado pode estar mal distribuído ou ser muito baixo para as necessidades de algumas IES, mas o desafio consiste mesmo na otimização e adaptação da rede à sociedade atual.

A ideia que um dos nossos entrevistados defende é que é necessário evitar a reorganização sucessiva do sistema ao sabor dos ciclos políticos ou dos governos em funções, e construir, com consciência, um ensino universitário e politécnico bem adaptado e orientado às condições. Podemos inferir do discurso dos órgãos representativos do nosso universo a tendência para uma ligeira contração do sistema, com menos investimento e menos investigação.

As oscilações salariais, a mobilidade do pessoal, a cessação ou renovação de contratos, o fecho de estabelecimentos e de cursos, a intervenção de atores externos, tudo isto são aspetos que vieram fragilizar o sistema.

Em suma, os fundamentos para uma maior diversificação de fontes de financiamento são:

- ✓ maior autonomia e real independência, ultrapassando os constrangimentos que perturbam e reduzem a capacidade de ação;
- ✓ maior abertura para o exterior e maior contato com as empresas, favorecendo a interação com o mundo empresarial;

- ✓ maior otimização dos encargos com recursos materiais e humanos;
- ✓ maior estabilidade do sistema, evitando a definição cíclica de políticas por parte dos sucessivos governos;
- ✓ maior orientação para interesse público, ao serviço da comunidade em particular e da sociedade em geral;
- ✓ maior valorização regional com responsabilidade na política de proximidade e no desenvolvimento local;
- ✓ oferta formativa mais adaptada a todos os públicos e às necessidades do mercado de trabalho;
- ✓ maior humanização do sistema.

Num contexto de evolução e modernização da administração pública, não esquecendo os desafios tradicionais e os valores que o sistema de ensino superior incorpora, importa mudar de rumo. As mudanças implicam que se repensem os recursos materiais e humanos, que se abram os horizontes ao exterior e se adaptar os seus modelos de organização do trabalho. Ao Estado cabe mobilizar meios para financiar as IES e recorrer a políticas públicas adaptadas à sustentabilidade do sistema e ao desenvolvimento da sociedade.



## BIBLIOGRAFIA

- Alarcão, R. (2009), “Modelos de gestão e governação do ensino superior”, em Mano, M., Almeida, F., Moura Ramos, L., Marques, M., e Nolan, S. (2009). *Modelos de Gestão e Governação no Ensino Superior*, pp. 125-131, Porto, Via Económica.
- Amado, J. (Coord.). (2013), *Manual de investigação qualitativa em educação*. Editora: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2ª Edição.
- Amaral, A. e Tavares, O. (2015), “Bases da organização do sistema: diversidade, acesso e equidade”, em Rodrigues, M. L. e Heitor, M. (2015), *40 anos de políticas de Ciência e de Ensino Superior*, pp. 539-558, Almedina.
- Anderson, P. (1990), *The advantages and risks of entrepreneurship*, *Academe*, 76:5, pp. 9-14.
- Antunes, E. (2005), “Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado” em Mozzicafreddo, Juan e al. (2007), *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Araújo, F. (2000), “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”, em *Revista da Associação Portuguesa da administração e Políticas Públicas*, Vol. I, n.º1.
- Asplund, R., Adbelkarim, OB, et Skalli, A., 2008, “An equity perspective on access to, enrolment in and finance of tertiary education”. *Education Economics*, 16(3), pp. 261-274.
- Bardin, L. (1977), *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Berdahl, R. (1990), “Academic Freedom, Autonomy and Accountability in British”, *Studies in Higher Education*, Vol. 15.
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994), *Investigação Qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos*. M. J. Alvarez, S. B. Santos e T. M. Batista (Trad.). Porto Editora, Lda Porto.
- Bok, D. (2003), *Universities In The Marketplace: The Commercialization Of Higher Education*. Princeton University Press, citado por Masiero, G. (2003), disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rae/v43n4/v43n4a08.pdf>
- Bourdieu, P. (1990), *L'État. Cours au Collège de France* (1989-1992), pp. 16-31.
- Cabrito, B. (2004), *O Financiamento do Ensino Superior em Portugal: entre o Estado e o Mercado*, em *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n.º 88, pp977-996, disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302004000300016>
- Cerdeira, L. (2009), *O financiamento no ensino superior. A partilha de custos*, Tese de doutoramento em Ciências da Educação, Lisboa, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.
- Cerdeira, L. e Cabrito, B. (2014), *Custos dos estudantes do ensino superior portugueses. Relatório CESTES. Para a compreensão da condição social e económica dos estudantes do ensino superior*, Educa.
- Cerdeira L., (2015), “Financiamento: evolução e tendências”. In Margarida Mano (Coord.). *Roteiro do plane(j)amento estratégico. Percursos e encruzelhadas do ensino superior no espaço de língua portuguesa*. (pp. 145-167). Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Claeys-Kulik, A. and Estermann, T. (2015), *Define Thematic Report. Performance-based funding of Universities in Europe*, European University Association (EUA).
- Clark B. R. (1998), *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, (Issues in Higher Education”), New York: Elsevier.
- Comissão Europeia (2016), *Monitor da Educação e da Formação de 2016. Portugal*, Luxemburgo.

- Cruz, M. J. (2013). *Financiamento do ensino superior em Portugal: Repensar o modelo em função do desempenho*, Tese de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa
- Eberlein, B. (1999), “L’État régulateur en Europe”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n.º2.
- Estermann, T., Pruvot, E. B. (2011). *Financially Sustainable Universities II. European universities diversifying income streams*, EUA Publications
- EUA (2015), *University Leaders’ Perspectives. Governance and funding*
- Eurydice (2011), *La modernisation de l’enseignement supérieur en Europe: financement et dimension sociale*
- Eurydice (2016)
- [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Portugal\\_pt:Ensino\\_Superior](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Portugal_pt:Ensino_Superior)
- Frølich, N., Schmidt, E.K., Rosa, M.J., 2010. “Funding systems for higher education and their impacts on institutional strategies and academia”, *International Journal of Educational Management*, 24(1), pp. 7-21.
- Gilbreth, F. and Gilbreth, L. (1916). *Fatigue study, the elimination of humanity’s greatest unnecessary waste; a first step in motion study*, New York, Sturgis & Walton Company
- Gualmini, E. (2007). "Restructuring Weberian bureaucracy: comparing managerial reforms in Europe and the United States", *Public Administration* Vol. 86, N.º.1, pp. 75-94.
- Hasan, Abraar (2007), Independent Legal Status and Universities as Foundations, policopiado.
- Heitor, M. (2015). “Uma nova centralidade para o conhecimento nas políticas públicas”, em Rodrigues, M. L. e Heitor, M. (2015), *40 anos de políticas de Ciência e de Ensino Superior*, pp. 1069-1085, Almedina.
- Held (1991) citado por Alarcão, R. (2009). “Modelos de gestão e governação do ensino superior”, em Mano, M., Almeida, F., Moura Ramos, L. Marques, M., e Nolan, S. (2009), *Modelos de Gestão e Governação no Ensino Superior*, pp. 125-131, Porto, Via Económica.
- Hood, C. (1991), “A Public Management for all seasons?”, *Public Administration*, vol. 69, pp. 3-19.
- Hughes, O. E. (1994). “Public Management and Administration. An introduction.” *Pallgrave*, Macmillan.
- Johnstone, B. and Marcucci, P. (2010), “Financing Higher Education Worldwide: Who Pays? Who Should Pay?”, *Johns Hopkins University Press*, 2010.
- Johnstone, B. (2001), “Financing Higher Education: Who Pays and Other Issues”, em Philip G. Altbach, Robert O. Berdahl, and Patricia J. Gumport, eds., *The American University in the 21st Century: Social, Political, and Economic Challenges*, The Johns Hopkins University Press, 2001
- Koryakina, T. (2009). “Challenges to university management from a changing funding environment”, em Mano, M., Almeida, F., Moura Ramos, L., Marques, M., e Nolan, S. (2009), *Modelos de Gestão e Governação no Ensino Superior*, pp. 57-71, Porto, Via Económica.
- Koryakina, T. (2013), *Diversificação de financiamento no ensino superior: caso de Portugal*, Tese de Doutoramento em Ciências Sociais, Aveiro, Universidade de Aveiro
- Livro Branco sobre o Financiamento Público ao Sistema de Ensino Superior (1990). Afonso de Barros, Daniel Bessa, José Gomes Canotilho, António Almeida Costa, Diogo de Luvena, Manuel Porto, José Tribolet, Relatório Preliminar, Novembro.
- Magalhães, A. M. (2015). “Autonomia, governação e gestão das universidades”, em Rodrigues, M.L. e Heitor, M. (2015), *40 anos de políticas de Ciência e de Ensino Superior*, pp. 825-839, Almedina.
- Majone, G. (1994), “The Rise of the Regulatory State in Europe”, *West European Politics*, vol.17.
- Majone, G. (1996), “Regulating Europe”, London, Routledge.

- Majone, G. (1997), “From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Change in the Mode of Governance”, *Journal of Public Policy*, vol. 17, (2).
- Martins, P. (2012), *As universidades fundacionais e o New Public Management*, Tese de Mestrado em Administração Pública, Lisboa, ISCTE-IUL
- MCTES, 2011, “Reforma e modernização do ensino superior em Portugal, 2005-2011: Síntese de acções de política e principais resultados”. Disponível em:  
<http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes6/Reforma%20do%20ensino%20superior%202005-2011%20-%20versao%20final%20rev%2018jun2011.pdf>
- Mendes, I. (2015), *A Contabilidade na Gestão do Ensino Superior Público*, Tese de Mestrado em Contabilidade Pública, Setúbal, Instituto de Politécnico de Setúbal.
- Mendes de Brito, A. (2017), *A Governança Universitária: Modelos e Práticas. O Caso da Universidade de Cabo Verde* (DOCUMENTO PROVISÓRIO), Tese de Doutoramento em Educação, Lisboa, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa
- Merriam, S. B. (1988), *The case study resarch in education*, San Francisco: Uuossey-Bass.
- Mora, J-G. (2001), “Governance and Management in the New University”, *Tertiary Education and Management*, Vol. 7, No. 2.
- Moreira, V. (2012), “Provas de agregação de Vital Moreira. Programa da disciplina de “Direito público da regulação”.
- Moreira, V. (2015), “O Autogoverno das universidades públicas em Portugal”, em Rodrigues, M.L. e Heitor, M (2015), *40 anos de políticas de Ciência e de Ensino Superior*, pp. 759-824, Almedina.
- Moreira, A. (2015), “A mudança de paradigma”. Academia das Ciências de Lisboa (ACL). Disponível em [http://www.acad-ciencias.pt/document-uploads/8265965\\_moreira,-adriano---a-mudanca-de-paradigma.pdf](http://www.acad-ciencias.pt/document-uploads/8265965_moreira,-adriano---a-mudanca-de-paradigma.pdf)
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da Administração Pública e Poder Político”, em Mozzicafreddo, Juan and Salis Gomes, João (org.), *Administração e Política*, Oeiras, Celta Editora.
- Nazaré, M. H. (2015), “Financiamento do ensino superior universitário: uma comparação europeia”, em Rodrigues, M.L. e Heitor, M (2015), *40 anos de políticas de Ciência e de Ensino Superior*, pp. 1035-1042, Almedina.
- OCDE (2014), *Perspetivas das Políticas da Educação*. Portugal
- OECD (2004), *Internationalization and Trade in Higher Education: Opportunities and Challenges*, Paris, OECD.
- OECD (2007), *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Portugal*, Paris, OECD.
- OECD (2008), *Funding Tertiary Education. Pointers for policy development*.
- OECD (2008), *Tertiary Education for Knowledge Society*, Volume I, Paris, OECD.
- OECD (2008). *Tertiary Education for Knowledge Society*, Volume II, Paris, OECD.
- OECD (2016), *Education at a Glance*
- Pedrosa, J. e Queiró, J. F. (2005), *Governar a Universidade Portuguesa. Missão, Organização, Funcionamento e Autonomia*, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Peters, B. G. (1997), “Policy transfers between governments: the case of administrative reforms”, *West European Politics*, Vol. 20, n.º 4.
- Pitschas, R. (2007), “Gestão do valor público. Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum”, in Mozzicafreddo, Juan et al. (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora

- Pruvot, E. B., Claeys-Kulik, A. and Estermann, T. (2015), *Designing strategies For efficient funding Of universities in Europe*, European University Association.
- Pruvot, E. B and Estermann, T. (2015), *European universities diversifying income streams. Financially Sustainable Universities II*, EUA.
- Quivy, R. & Van Campenhadout, L. V. (2005), *Manual de investigação em ciências sociais*, J. M. Marques, M. A. Mendes e M. Carvalho (Trad.). Gradiva – Publicações, Lda. Lisboa.
- Salmi, J. et Hauptman, A.M. (2006), “Innovations in Tertiary Education Funding: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms”, *Education Working Paper Series*, 4. Washington: Banque mondiale.
- Tavares, António F., Araújo, J. Filipe, Oliveira Rocha, J.A. (2011) , “A Universidade como Fundação: Nota de Investigação”, Disponível em [http://conselho geral.uma.pt/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=559&Itemid=](http://conselho geral.uma.pt/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=559&Itemid=)
- Taylor, F. W. (2011), *Os princípios da gestão científica*, Edições Sílabo.
- Teixeira, P. and Koryakina, T. (2013), “Funding reforms and revenue diversification – patterns, challenges and rhetoric”, in *Studies in Higher Education*, Vol. 38, No. 2, March 2013, pp. 174–191
- Teixeira, P., Rocha, V., Biscaia, R. and Cardoso, M.F. (2014), “Revenue Diversification in Public Higher Education: Comparing the University and Polytechnic Sectors”, in *Public Administration Review*, Vol. 74, Iss. 3, pp. 398–412, The American Society for Public Administration.
- Teixeira, P. (2009). “Economic Imperialism and the Ivory Tower: Some Reflections upon the Funding of Higher Education in the EHEA (2010-2020).”, em B.M. Kehm, J. Huisman et B. Stensaker Éd. *The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Target*; Rotterdam/Boston/Taipei: Sense Publishers, pp. 43-60.
- Teixeira, P. (2015). “Financiamento do ensino superior: expansão, diversificação e crise”, em Rodrigues, M.L. e Heitor, M. (2015), *40 anos de políticas de Ciência e de Ensino Superior*, pp. 843-861, Almedina.
- Vala, J. (1986). “A análise de conteúdo.”, em A. S. Silva e J. M. Pinto (orgs), *Metodologia das ciências sociais*, pp. 101-128.
- Weber, Max (1971), “Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal” in Eduardo Campos (Org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.

## **FONTES**

Decreto-Lei n.º 205/98 de 11 de Julho

Decreto-Lei n.º 107/2008, de 25 de Junho

Decreto-Lei n.º 107/2008, de 25 de Junho,

Decreto-Lei n.º 115/ 2013, de 15 de setembro

Decreto-Lei n.º 115/2013, de 7 de agosto

Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de Janeiro,

Decreto-Lei n.º 230/2009, de 14 de Setembro

Decreto-Lei n.º 252/97, de 26 de Setembro

Decreto-Lei n.º 252/97, de 26 de Setembro

Decreto-Lei n.º 309-A/2007, de 7 de Setembro

Decreto-Lei n.º 36/2014, de 10 de março

Decreto-Lei n.º 36/2014, de 10 de março

Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de Novembro

Decreto-Lei n.º 42/2005, de 22 de Fevereiro

Decreto-Lei n.º 43/2014, de 18 de março

Decreto-Lei n.º 43/2014, de 18 de março

Decreto-Lei n.º 512/99, de 24 de Novembro

Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março

Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março

Decreto-Lei n.º 94/99, de 23 de Março

Despacho 87/ME/90

Despacho n.º 112/I/SEES/93

Despacho n.º 8442-A/2012 , de 22 de Junho, aletado pelo Despacho n.º 7031-B/2015, de 24 de junho

Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro

Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro, reformulada pela Leis n.º 37/2003, de 22 de Agosto e n.º 49/2005, 30 de Agosto

Lei n.º 37/94, de 11 de Novembro

Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro

Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro

Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro

Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro

## ANEXOS

### ANEXO A: QUADROS

**Quadro 13:** Número total de inscritos no 1º ano, pela 1ª vez do ensino superior público e taxa de evolução (%), por estabelecimento de ensino superior, nos anos lécitos de 2010/11 e 2015/16

	Ano letivo		Taxa de evolução
	2010/11	2015/16	
<b>TOTAL do Ensino Público</b>	107483	93809	-14,6%
<b>Estabelecimento de ensino</b>			
Universidade do Algarve	2652	2216	-19,7%
Universidade de Évora	1657	2162	23,4%
Instituto Politécnico de Lisboa	2968	4027	26,3%
Instituto Politécnico de Portalegre	899	676	-33,0%

**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatVagasInsc/>

**Quadro 14:** Número total de vagas do ensino superior e taxa de evolução (%), por estabelecimento de ensino superior, nos anos lécitos de 2010/11 e 2015/16

	Ano letivo		Taxa de evolução
	2010/11	2015/16	
<b>TOTAL de vagas no ensino superior</b>	89 813	73 447	-22,3
<b>Estabelecimento de ensino</b>			
Universidade do Algarve	1482	1127	-31,5
Universidade de Évora	1141	1136	-0,4
Instituto Politécnico de Lisboa	2704	2663	-1,5
Instituto Politécnico de Portalegre	770	511	-50,7

**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatVagasInsc/>

**Quadro 15:** Número total de diplomados do ensino superior público e taxa de evolução (%), por estabelecimento de ensino superior, nos anos lécitos de 2010/11 e 2015/16<sup>38</sup>

	Ano letivo		Taxa de evolução
	2010/11	2014/15	
<b>TOTAL de ensino público</b>	67575	78439	13,85025
<b>Estabelecimento de ensino</b>			
Universidade do Algarve	2581	1401	-84,2256
Universidade de Évora	1945	1412	-37,7479
Instituto Politécnico de Lisboa	2164	2687	19,46409
Instituto Politécnico de Portalegre	523	467	-11,9914

**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatDiplomados/>

<sup>38</sup> Inclui diplomados em cursos de mestrado e de doutoramentos

**Quadro 16:** Número de docentes do ensino superior público e taxa de evolução de vagas, por estabelecimento de ensino superior, nos anos lécticos de 2010/11 e 2015/16<sup>39</sup>

	Ano letivo		Taxa de evolução
	2010/11	2015/16	
<b>TOTAL de ensino público</b>	26410	25142	-5,04335
<b>Estabelecimento de ensino</b>			
Universidade do Algarve	876	809	-8,28183
Universidade de Évora	662	596	-11,0738
Instituto Politécnico de Lisboa	1499	1238	-21,0824
Instituto Politécnico de Portalegre	252	197	-27,9188

**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatDocentes/>

**Quadro 17:** Distribuição percentual do número de inscritos no 1.º ano, pela 1.ª vez, por estabelecimento de ensino superior, entre 2010/11 e 2015/16 (%)

Estabelecimento de ensino	Ano letivo					
	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
<b>Universidade do Algarve</b>	2,5	2,1	1,9	2,0	1,9	2,1
<b>Universidade de Évora</b>	1,5	1,8	2,1	1,8	1,7	2,0
<b>Instituto Politécnico de Lisboa</b>	2,8	3,6	3,9	3,5	3,8	3,7
<b>Instituto Politécnico de Portalegre</b>	0,8	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6

**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatVagasInsc/>

**Quadro 18:** Média da distribuição percentual do número de inscritos no 1º ano, pela 1ª vez, por estabelecimento de ensino superior

Estabelecimento de ensino	
<b>Universidade do Algarve</b>	2,1
<b>Universidade de Évora</b>	1,8
<b>Instituto Politécnico de Lisboa</b>	3,5
<b>Instituto Politécnico de Portalegre</b>	0,6

**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatVagasInsc/>

<sup>39</sup> Inclui diplomados em cursos de mestrado e de doutoramentos

**Quadro 19:** Distribuição percentual do número de vagas, por estabelecimento de ensino superior, entre 2010/11 e 2015/16 (%)

Estabelecimento de ensino	Ano letivo					
	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
<b>Universidade do Algarve</b>	1,7	1,8	1,7	1,6	1,6	1,5
<b>Universidade de Évora</b>	1,3	1,3	1,4	1,5	1,6	1,5
<b>Instituto Politécnico de Lisboa</b>	3,0	3,2	3,4	3,5	3,7	3,6
<b>Instituto Politécnico de Portalegre</b>	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7

Fonte: DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatVagasInsc/>

**Quadro 20:** Média da distribuição percentual do número de vagas, por estabelecimento de ensino superior

Estabelecimento de ensino	
<b>Universidade do Algarve</b>	1,6
<b>Universidade de Évora</b>	1,4
<b>Instituto Politécnico de Lisboa</b>	3,4
<b>Instituto Politécnico de Portalegre</b>	0,8

Fonte: DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatVagasInsc/>

**Quadro 21:** Distribuição percentual de diplomados, por estabelecimento de ensino superior, entre 2010/11 e 2015/16 (%)

Estabelecimento de ensino	Ano letivo				
	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
<b>Universidade do Algarve</b>	3,8	2,7	2,0	1,7	1,8
<b>Universidade de Évora</b>	2,9	2,6	2,1	2,1	1,8
<b>Instituto Politécnico de Lisboa</b>	3,2	3,5	3,0	3,2	3,4
<b>Instituto Politécnico de Portalegre</b>	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6

Fonte: DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatDiplomados/>

**Quadro 22:** Média da distribuição percentual de diplomados, por estabelecimento de ensino superior

Estabelecimento de ensino	
<b>Universidade do Algarve</b>	2,0
<b>Universidade de Évora</b>	1,9
<b>Instituto Politécnico de Lisboa</b>	2,7
<b>Instituto Politécnico de Portalegre</b>	0,6

Fonte: DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatDiplomados/>

**Quadro 23:** Distribuição percentual do número de docentes, por estabelecimento de ensino superior, entre 2010/11 e 2015/16 (%)

Estabelecimento de ensino	Ano letivo					
	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
<b>Universidade do Algarve</b>	3,3	3,1	3,0	3,1	3,2	3,2
<b>Universidade de Évora</b>	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	2,4
<b>Instituto Politécnico de Lisboa</b>	5,7	5,6	5,3	5,1	5,0	4,9
<b>Instituto Politécnico de Portalegre</b>	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8

**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatDocentes/>

**Quadro 24:** Média da distribuição percentual do número de docentes, por estabelecimento de ensino superior

Estabelecimento de ensino	
<b>Universidade do Algarve</b>	3,8
<b>Universidade de Évora</b>	2,7
<b>Instituto Politécnico de Lisboa</b>	7,7
<b>Instituto Politécnico de Portalegre</b>	0,7

**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatDocentes/>

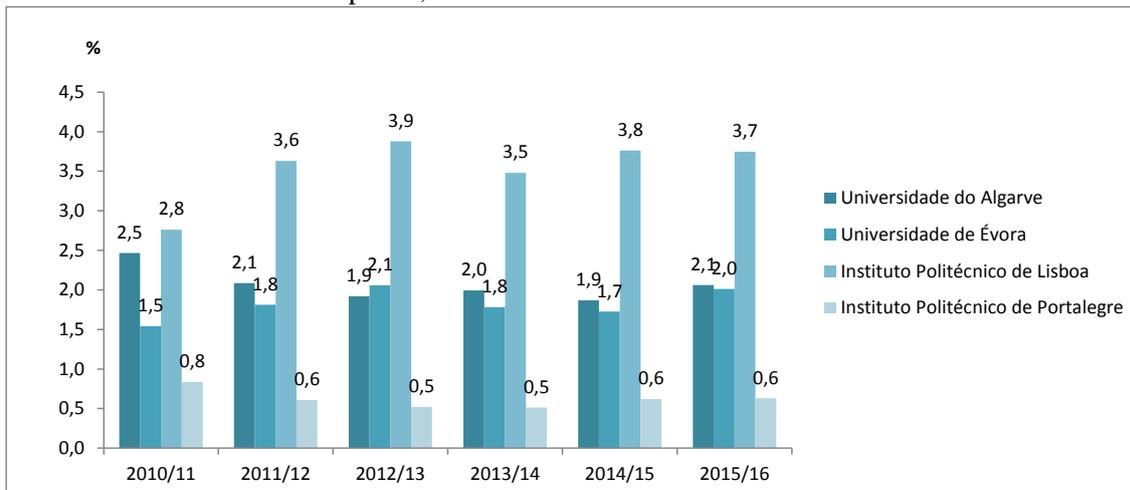
**Quadro 25:** Número de cursos, por estabelecimento de ensino superior

	Número de cursos
<b>TOTAL de ensino superior</b>	5362
<b>TOTAL de ensino público</b>	
<b>Estabelecimento de ensino</b>	
Universidade do Algarve	350
Universidade de Évora	346
Instituto Politécnico de Lisboa	170
Instituto Politécnico de Portalegre	104

**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstabCursosRamos/>

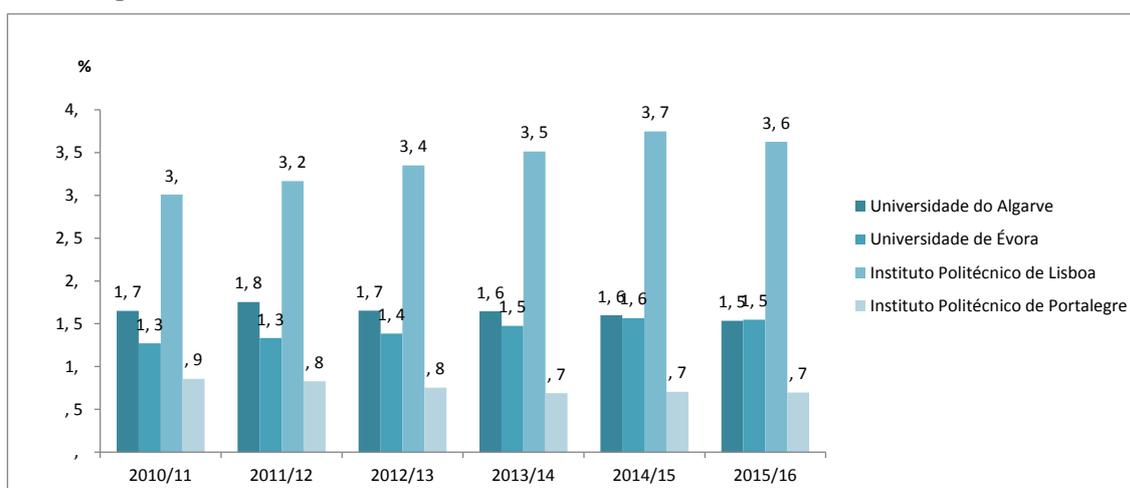
## ANEXO B: GRÁFICOS

**Gráfico 10:** Evolução da distribuição percentual do número de inscritos no 1.º ano pela 1.ª vez, por estabelecimento de ensino superior, entre 2010/11 e 2014/15



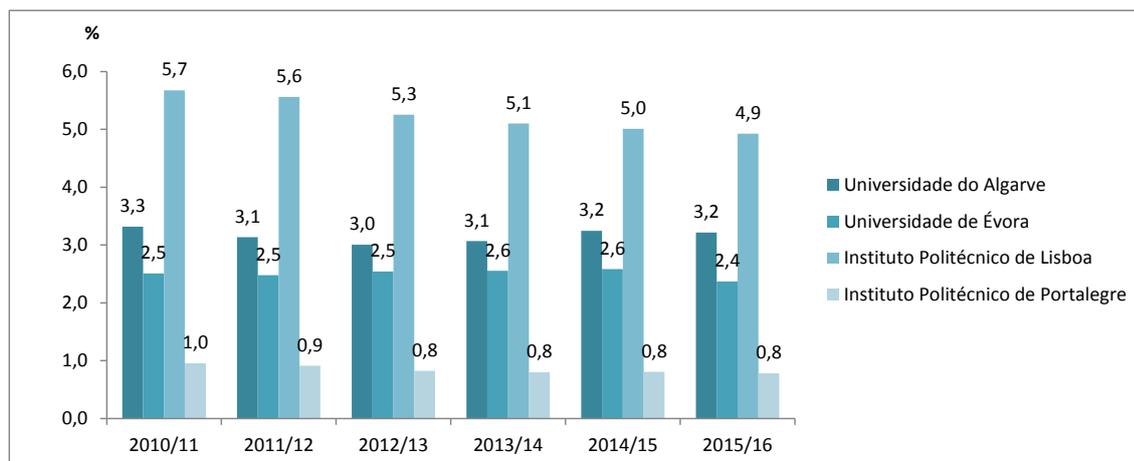
**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatVagasInsc/>

**Gráfico 11:** Evolução da distribuição percentual do número de vagas, por estabelecimento de ensino superior, entre 2010/11 e 2014/15



**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatVagasInsc/>

**Gráfico 12:** Evolução da distribuição percentual do número de diplomados, por estabelecimento de ensino superior, entre 2010/11 e 2014/15



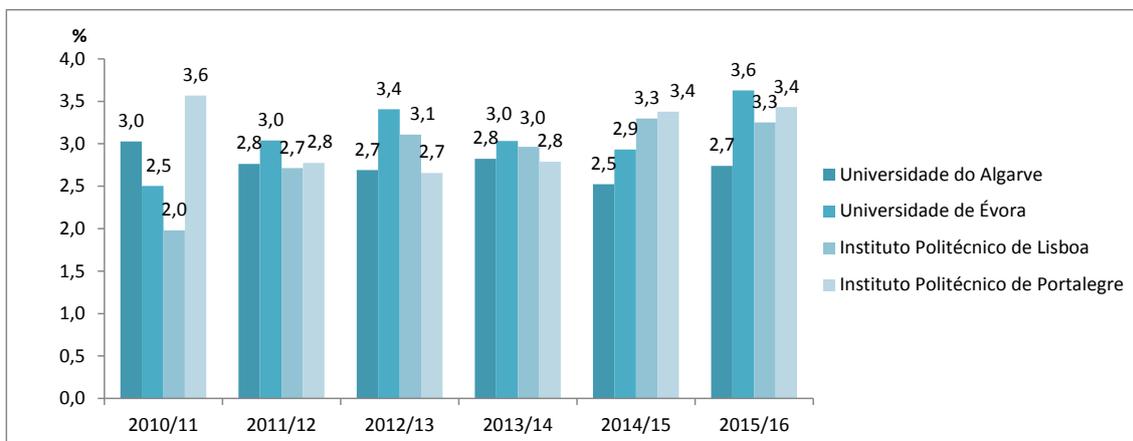
**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatDiplomados/>

**Gráfico 13:** Evolução da distribuição percentual do número de docentes, por estabelecimento de ensino superior, entre 2010/11 e 2015/16



**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatDocentes/>

**Gráfico 14:** Evolução do ratio alunos/docente, por estabelecimento de ensino superior, entre 2010/11 e 2015/16



**Fonte:** DGEEC. Elaboração própria, com base na consulta a 11/03/2017 dos ficheiros disponíveis em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatVagasInsc/> e <http://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatDocentes/>

## **ANEXO C: GUIÃO DE ENTREVISTA**

### **GUIÃO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**

As entrevistas visam à recolha de dados no âmbito da realização de uma dissertação de Mestrado em Administração Pública que tem como título *Os Desafios da Diversificação das Fontes de Financiamento no Ensino Superior Público Português: O estudo de caso de dois estabelecimentos do ensino universitário e do ensino politécnico*

#### **OBJETIVO E METODOLOGIA**

Para responder à pergunta que sustenta o presente trabalho de investigação, revela-se essencial entrevistar diversos dirigentes das instituições públicas do ensino universitário e politécnico (Universidade de Évora, Universidade do Algarve, Instituto Politécnico de Portalegre e Instituto Politécnico de Lisboa).

Nesse sentido, serão realizadas entrevistas semiestruturadas a administradores e presidentes das instituições de ensino superior contemplados no estudo de caso.

#### **PERFIL DO(S) ENTREVISTADO(S)**

Dados pessoais:

Cargo:

Tempo na função atual:

Formação académica/profissional:

#### **CÓDIGO DE TRANSCRIÇÃO**

E – Entrevistadora

A – Administrador

P – Presidente

DS – Diretor de Serviços Financeiros

#### **ENTREVISTA:**

Meio de comunicação:

Local:

Data:

Horário:

Tempo:

## QUESTÕES:

Introdução:

- Bom dia/Boa tarde, agradeço antes de mais, a disponibilidade para realizar esta entrevista que tem por objetivo responder a algumas questões que se destina a recolher informação sobre a forma como o seu estabelecimento tem conseguido responder à redução do financiamento público por parte do Estado, recorrendo ou não a mecanismos de apoio ou a parâmetros de diversificação de fonte de rendimentos.
- Existem algum inconveniente em utilizar um gravador para guardar a nossa conversa?

1.1 De que forma sentiu que a crise económico-financeira e o resgate da *Troika* no país tenha afetado a sua instituição?

1.2 Na sua opinião, qual é o papel que o Estado deve desempenhar atualmente no que toca ao financiamento do Ensino Superior? O Estado deve ser ou não o único financiador do Ensino Superior? Com a diminuição do financiamento por parte do Estado, de que modo a Universidade/Instituto tem conseguido ultrapassar este novo condicionalismo?

2.1 Considera que o RJIES em 2007 trouxe às Instituições de Ensino Superior maior autonomia em relação ao que vigorava com a Lei 108/88? Se sim, porquê? Se não, porquê? Quais são as dificuldades que encontram?

3.1 Para além das competências que um reitor, um presidente, ou um administrador, possa ter na gestão de uma IES, que papel considera essencial desempenhar na área do financiamento da instituição? Deve colaborar para o incentivo à diversificação de fonte de financiamento?

3.2 Existem outros atores da sua instituição envolvidos neste processo na obtenção de diversificação do financiamento? Se sim, considera importante a existência de uma preparação ou formação específica para a realização destas atividades? Como descreveria o seu papel, como líder universitário, nesta fase de limitações orçamentais e de procura de diversificação das fontes de financiamento?

4.1 Conhecendo a realidade da sociedade portuguesa, considera importante investir no *fundraising* (obtenção de outras fontes financiamento)? Quais são os instrumentos mais próximos da realidade portuguesa? O mecenato, a investigação a título empresarial, a prestação de serviços, a venda de produtos ou o aluguer de espaços, o *alumni*, a colaboração internacional, etc.?

4.2 Que ações têm sido desenvolvidas pela IES para conseguir obter outras receitas complementares de financiamento? A sua IES concorre a projetos europeus, fomenta a mobilidade, que ações têm sido tomadas para a internacionalização da instituição?

- 5.1 Como se consegue manter uma IES “atractiva”, com qualidade e o reconhecimento académico e científico, tendo em conta as restrições e limitações de recursos, de meios? Acha que esta necessidade de se manter “atractiva”, traz maior competição entre as IES e uma pressão adicional ao compromisso financeiro já existente?
- 6.1 De acordo com os resultados obtidos nos últimos anos, como classificaria atualmente a sua instituição a nível orçamental?
- ✓ Situação satisfatória,
  - ✓ Situação insatisfatória,
  - ✓ Situação difícil,
  - ✓ Situação grave, com despedimentos, etc..
- 7.1 De alguma forma, considera que a diminuição do financiamento público veio contribuir para o aumento da participação dos estudantes, através de uma maior partilha de custos (propinas, com recurso a bolsas e empréstimos)?
- 7.2 Qual é Vossa Política de fixação da propina? Quais as razões de fixação do valor de propina? Qual o contexto do valor da propina?
- 8.1 Em Portugal, como descreveria a evolução em curso do sistema de ensino superior, no que respeita à gestão e ao financiamento? Na sua opinião, quais são os principais desafios ou as principais oportunidades para o horizonte dos próximos 10 anos?
- 8.2 Que recomendações tem para dar aos líderes das IES e aos decisores políticos relativamente à gestão e ao financiamento ao nível do sistema e da sua instituição?

## ANEXO D: MATRIZ DE ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Pergunta 1: De que forma sentiu que a crise económico-financeira e o resgate da Troika no país tenha afetado a sua instituição?			
Objetivo 1: Perceber que impacto a crise financeira teve ou ainda tem sobre o estabelecimento e o seu funcionamento			
Categoria	Subcategoria	Unidade de registo	Observações
Contexto financeiro	Crise económico-financeira	<p>- [...] sim claramente a situação económica que vivemos nos últimos 6-7 anos é terrível! [...] <b>PE1</b></p> <p>- [...] Troika e o próprio clima de contingência <b>AE2</b></p> <p>- [...] a crise foi mais vincada e teve a ver (com a Troika, NDA), estaremos eventualmente a ter alguma recuperação agora [...] <b>AE3</b></p> <p>- [...] redução orçamental, que já vinha de trás, antes de 2011, desde de 2006, que os orçamentos das IES e do Politécnico têm vindo a diminuir, à exceção do ano 2010, em que houve o Contrato Confiança [...] <b>AE4</b></p>	<p>A maioria dos nossos entrevistados referiu que a crise económica e financeira teve um impacto vincado sobre o financiamento das suas IES.</p> <p>Interessante terá sido perceber que para o entrevistado <b>AE2</b>, a crise foi um motivo aparente para o subfinanciamento mas de todo o mais forte ou arrebatador para a instituição, entendendo que não prejudicou de todo mas sim que proporcionou e obrigou a ter maior rigor e mais atenção nos procedimentos financeiros.</p> <p>O entrevistado <b>AE4</b> referiu que é cenário se vem sentindo de há uns para cá em que se sente um subfinanciamento desde 2005/2006.</p> <p>Para Nazaré (2015), o estrangulamento do financiamento, devido à crise económica mundial, às IES aconteceu realmente em 2008 e perdurou até 2014.</p>

	<b>Redução do número de alunos</b>	<p>- [...] decréscimo muito acentuado do número de estudantes, caiu cerca de 40% e uma queda muito acentuada em termos orçamentais. sobre os recursos humanos, [...] caiu acima de 20%, do pessoal docente e não docente, mas 20% em 4-5 anos é muito [...] <b>PE1</b></p> <p>- Uma quebra de anos, desde de 2010 até 2013 [...] <b>AE3</b></p> <p>- nos últimos 3-4 anos houve uma redução drástica de candidaturas em determinadas áreas, sobretudo nas áreas de engenharia química e nas áreas de engenharia civil, em que os candidatos desapareceram. <b>AE4</b></p> <p>- há cursos que só não tem mais uma turma a funcionar porque há os numerus clausus <b>AE2</b></p>	<p>A preocupação com o decréscimo do número de alunos é unânime, todos os entrevistados sentem que este fenómeno dificulta a equilíbrio financeiro das IES.</p> <p>A redução das receitas próprias, a redução do financiamento público e o aumento das despesas com pessoal parece ser uma combinação que trás muita preocupação para os entrevistados <b>PE1</b> e <b>AE3</b></p> <p>Mais uma vez, é curioso como o entrevistado <b>AE2</b> não fala tanto no decréscimo do número de alunos, mas sim na questão das vagas. Para o entrevistado, não existem mais alunos, em determinados cursos, porque não abrem mais vagas.</p>
	<b>Redução do Orçamento do Estado</b>	<p>- o Estado reduziu bastante o financiamento e reconhece que as IES estão subfinanciadas. [...] não vem dinheiro que chegue se quer para pagar os vencimentos <b>PE1</b></p> <p>- redução do plafond do orçamento de Estado [...] tudo o que vem do OE mais o que vem do valor das propinas não é suficiente para pagar os salários <b>AE2</b></p> <p>- houve um decréscimo logo ali naqueles anos, 2011, 2012 <b>DS3</b></p>	<p>Para todos os entrevistados é claro que a redução do financiamento aconteceu, mas mais difícil do que esse corte, foi a insuficiência de saldos para as despesas correntes, como o é o pagamento dos salários. <b>PE1</b> e <b>AE2</b></p>
	<b>Regionalização</b>	<p>- não pode ignorar o contexto que é extremamente negativo em termos de envelhecimento de</p>	<p>A questão da regionalização está estreitamente ligada à questão do</p>

		<p>despovoamento, em termos demográficos é muito negativo nós é que temos de ir até às pessoas, portanto hoje o politécnico está em toda a região, [...] mais do que a universidade que tem a responsabilidade de proximidade, de ser alavanca de uma determinada região onde está inserida, para o desenvolvimento regional, chamar a si todos os stakeholders regionais <b>PE1</b></p> <p>- há também a demografia que joga contra nós[...] não é fácil especialmente numa região como o Algarve e outras regiões do interior que têm taxas de desemprego de 20% <b>AE3</b></p> <p>- tem de ser muito proactivo e no caso da universidade Évora tem sido ao nível INOVALENTEJO e do Alentejo 2020 <b>AE2</b></p> <p>- A região de Lisboa atrai alunos, atrai empresas, ainda não está a sofrer alguns efeitos que algumas IES do interior estão neste momento a passar. Creio que as instituições que estejam mais no interior do país estão efetivamente com um problema de sobrevivência. A maioria delas para não dizer quase todas. Ainda temos muito que fazer, independente de pensar no enceramento das IES, porque percebo, que do ponto de vista local é muito penalizante ter durante 20/30 anos que contribuiu para o desenvolvimento da região e de repente dizer “Desculpe, meu amigo, agora não pode ser!”. Acho que há um meio-termo. <b>AE4</b></p>	<p>financiamento.</p> <p>Pelos testemunhos, percebemos que a envolvente regional tem um peso enorme sobre o desenvolvimento de actividades e sobre o envolvimento de parceiros, podendo assim fomentar cenários de oportunidades ou de bloqueios. Se a região apresenta dificuldades, tais como o despovoamento ou o desemprego, naturalmente a instituição irá ressentir-se. <b>PE1 e AE3</b></p> <p>Por outro lado, existe a preocupação pela importância da presença de uma IES numa região para a desenvolver e torna-la atraente. <b>AE2 e AE4</b></p>
--	--	---	---

Pergunta 2: Na sua opinião, qual é o papel que o Estado deve desempenhar actualmente no que toca ao financiamento do Ensino Superior? O Estado deve ser ou não o único financiador do Ensino Superior?

Objetivo 2: Perceber que tipo de intervenção o Estado ou a tutela deve ter junto dos estabelecimentos no que respeito ao financiamento

Categoria	Subcategoria	Unidade de registo	Observações
<b>Papel do Estado</b>	<b>Facilitador</b>	<p>- Depois noutro tipo de constrangimentos, não se sentiram muito porque as leis orçamentais trouxeram algumas exceções às IES, no que diz respeito à contratação, que nos levava a alguns limites, embora não seja contratação livre, passou a haver uns limites que, dentro de uma gestão razoável, [...] permitiu-nos continuar e aplicar alguma política de expansão <b>AE4</b></p>	<p>O entrevistado <b>AE4</b> revela ser o único a dizer que de tero modo no período em análise, a sua instituição foi tendo alguma liberdade de atuação.</p> <p>Esta perspectiva contaria um pouco o que (Koryakina, 2009) refere que se vive um paradoxo no sector: por um lado procura-se mais e melhor ensino superior, mas por outro, reduz-se o investimento público, cortando na despesa pública no setor.</p> <p>Na verdade esta realidade parece ter tirado alguma liberdade ou poder de atuação, no entanto, o entrevistado <b>AE4</b> revela que as exceções, de que as IES tiveram relativamente às medidas de restrição orçamental, permitiram avançar e até expandir-se.</p>
	<b>Preponderante</b>	<p>- papel preponderante penso eu [...] papel importante <b>AE3</b></p>	<p>Em geral, todo o nosso universo de entrevistados concorda e reconhecem que o Estado tem um papel primordial no financiamento das IES.</p>

			<p>No entanto, apenas o entrevistado <b>AE3</b> insiste sobre o papel fundamental que o Estado assume e deve assumir no financiamento das IES.</p> <p>De acordo com os estudos feitos pela European University Association (EUA), na grande maioria dos países, a percentagem relativa aos recebimentos das universidades públicas tem como fonte principal o Estado (Claeys-Kulik e Estermann, 2015).</p> <p>Neste sentido, o Estado não pode deixar de financiar as IES ou desresponsabilizar-se de numa realidade portuguesa em que existe quase total dependência orçamental.</p>
	<b>Bloqueador</b>	<p>- até pelos constrangimentos de que falámos, há pouco, económicos e financeiros, saíram muitas medidas que de alguma forma que perturbaram e reduziram a autonomia das instituições, e de alguma maneira pugnamos que seja devolvida essa autonomia. <b>PE1</b></p> <p>- o problema são as leis paralelas e decretos-leis de execução [...] que vão saindo que muitas vêm encurtar a autonomia das universidades, o RJIES dá autonomia ao reitor para contratar mas depois existe uma portaria que obriga as universidades a que façam determinados procedimentos e portanto por aí se perde a autonomia <b>AE2</b></p>	<p>Para dois dos nossos entrevistados <b>PE1</b> e <b>AE2</b>, o quadro de contingências orçamentais retiraram a autonomia a que a sua IES estava habituadas.</p> <p>Contrariamente ao nosso entrevistado <b>AE4</b> afirma que houve algum facilitismo na atuação ao longo destes anos, os nossos entrevistados <b>PE1</b> afirmam que as IES perderam autonomia</p>

Pergunta 3: Que ações têm sido desenvolvidas pela IES para conseguir obter outras receitas complementares de financiamento? A sua IES concorre a projetos europeus, fomenta a mobilidade, que ações têm sido tomadas para a internacionalização da instituição?

Objetivo 3: Identificar as ações promotoras de diversificação de financiamento, verificando quais são as que apresentam maior oportunidade e maior fraqueza.

Categoria	Subcategoria	Unidade de registo	Observações
Fontes de financiamento	Estudante internacional	<p>- captar por via da formação que oferecem, o Estatuto do Estudante Internacional, constitui uma oportunidade, leva tempo, não é imediato, [...] é um objetivo nacional não é um objetivo da instituição, portanto, deveria ser alargado este objetivo, em termos de proporção, de divulgação, de angariação. <b>AE3</b></p> <p>- eu diria que os estudantes internacionais, depende, é uma boa ideia, a médio longo prazo também se esgotam. E depois quais são os alunos que vêm para Portugal? O IPL está a ter uma captação muito fraca, outros politécnicos estão a ter uma captação razoável, mas com recursos a mecanismos com dúvidas que sejam legítimos, e não lhe vou dizer quais são, quando se vão buscar nepaleses, e ao Curdistão? <b>AE4</b></p>	<p>Do universo de entrevistados, apenas dois (<b>AE3</b> e <b>AE4</b>) falaram dos estudantes internacionais como uma nova fonte de receitas próprias.</p> <p>O primeiro afirma que esta nova “figura” de aluno possa ser financeiramente benéfica para a instituição, ainda com reservas que deveria haver um incentivo nacional para reforçar esta via.</p> <p>Com mais reservas ainda, é o nosso entrevistado <b>AE4</b> que não parece acreditar na medida uma vez que, projetado no futuro, sente que é uma realidade que se esgota rapidamente e que não é muito vantajosa pelo escasso número de estudantes com esse estatuto na sua instituição.</p>
	Propinas	<p>- esta redução do número de estudantes também trás uma redução em termos de receitas próprias [...] (no que respeita ao valor, NDA), alí foi muito simples há cerca de 5 anos, 6 anos, foi fixado o valor em</p>	<p>As receitas próprias por via de propinas baixou por força da redução do número de</p>

		<p>900€ portanto na altura estava muito próximo do limite máximo, e daí para cá nunca mais houve qualquer alteração mas isso teve a ver com o facto de termos acompanhado o decréscimo do rendimento das famílias <b>PE1</b></p> <p>- Nós há 2 anos que não aumentamos o valor das propinas, mantemos 1037,20 temos a possibilidade de desconto de 10% para pronto pagamento, damos possibilidade para quem não tem capacidade de pagar tudo de uma vez de ir pagando em 6,7 ou 8 prestações <b>AE2</b></p> <p>- Eu aí não posso dar grande opinião!... não lhe dou a minha opinião pessoal, dou-lhe a opinião institucional! e a opinião da instituição traduzida pelo Conselho Geral, foi não adotar a propina máxima, aliás a nossa propina está a rondar à volta 965€, e este ano vai aumentar à luz da inflação (de 0,5% do ano passado) para 968€. A política da instituição é não adotar a propina máxima <b>AE3</b></p> <p>- Na nossa escola é o valor máximo, neste momento todas a UO estão a aplicar a propina máxima nos 1os ciclos, foi um recursos que foi fundamental para mantermos o nosso nível estável, os mestrados os valores praticados, são valores a meu ver, bastante altos comparado com aquilo que as pessoas podem pagar <b>AE4</b></p>	<p>alunos nos últimos cinco anos, mas para além disso as IES:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ou não conseguem aplicar a propinas máxima (<b>PE1</b> e <b>AE3</b>);</li> <li>• ou não a têm aumentado (<b>AE2</b>);</li> <li>• ou então aplicam o valor máximo e mantêm o nível financeiro estável (<b>AE4</b>)</li> </ul>
	<b>OE</b>	<p>- O OE será sempre uma grande limitação e eu sei que o OE também não pode ir muito além daquilo</p>	<p>É claro para todos os entrevistados que o Orçamento do Estado e que a sua redução</p>

		<p>que está a fazer neste momento <b>PE1</b></p> <p>- porque só o OE e as propinas não são suficientes <b>AE2</b></p> <p>- portanto o financiamento do Estado OE [...] chegamos quase a 70%, e se conjugarmos fundos comunitários, etc., a maior parte do nosso financiamento é público. Agora dificilmente conseguimos pensar por exemplo em substituir a dotação do OE em 10% ou 20% nos próximos 3 anos, é impossível recorrer...[...] tentamos explorar tudo o que é prestação de serviços só que a realidade é a grande dependência do OE. <b>AE3</b></p>	<p>veio dificultar as vidas financeiras das IES, mas ainda percebe-se nos discursos que o desafio é ir à procura de outras fontes.</p>
	<p><b>Projetos UE/I&amp;D</b></p>	<p>- INOVALENTEJO e do Alentejo 2020 investigação, financiamento europeus financiamentos FCT financiamentos Alentejo 2020 ou temos recorrido no âmbito da modernização administrativa a maior parte são fundos comunitários <b>AE2</b></p> <p>- agora é importantíssimo termos esses projectos e investirmos aí, agora mais uma vez, quer dizer que todas as IES têm seguido, mas nós UAlg hoje em dia temos um departamento altamente especializado na gestão financeira e administrativa destes projectos <b>AE3</b></p> <p>- fomos criar um gabinete que tem exatamente essa função, que é um Gabinete de gestão de projetos especiais, e a função fundamental é geri-lo, tentar</p>	<p>Tal como acontece com a questão do estudante internacional, duas das IES do nosso universo não conseguem grandes oportunidades financeiras na participação ou na candidatura a projetos, uma vez que estas estão vedadas ou limitadas neste momento. (<b>PE1</b> e <b>AE4</b>)</p> <p>Os cortes orçamentais também se fizeram sentir nos financiamentos dos projetos, fossem eles de investigação ou não.</p> <p>O entrevistado <b>AE2</b> relembra a importância do desenvolvimento regional e do potencial que este oferece a nível de candidaturas para a instituição.</p> <p>Por outro lado, os entrevistados <b>AE3</b> e</p>

		<p>capta-los e depois geri-los. [...] <b>AE4</b></p> <p>- fundos comunitários aqui entraram muito poucos. No início, quando o Instituto se implementou a partir de 1985-86, em que houve de facto, o financiamento do FEDER e do FSE, na construção de alguns edifícios de algumas escolas, como a ESCS, cursos Teatro-Cinema, foram participados por Fundos comunitários, depois essa fatia vem diminuindo, e também alguma formação foi feita com base no FSE. Mas de facto o Instituto recorreu a esses fundos. Neste momento é praticamente 0. <b>AE4</b></p>	<p><b>AE4</b>, pelo contrário, contam-nos a existência de um gabinete na sua instituição responsável pela gestão e pelo acompanhamento de projetos, de investigação, de modernização, etc. Parece-nos haver uma preocupação acrescida nesta questão.</p>
	<p><b>Venda/Prestação de serviços</b></p>	<p>- trabalharmos em laboratórios, em prestação de serviços, prestações de serviços para além dos laboratórios, aluguer de espaços fazemos isso continuamente <b>PE1</b></p> <p>- prestação de serviços à comunidade ao exterior, concursos ao projetos dos quadros comunitários projectos 2020 dos programas operacionais regionais, o mecenato já temos o mecenato mas é mais na parte solidária <b>AE2</b></p> <p>- Faz sentido as universidades prestarem serviços altamente especializados na área da investigação aplicada não faz sentido nenhuma universidades prestarem serviços ditos normais (em concorrência com outros), empresas que alugam espaços para congresso para acções de formação, entidades que regularmente que nos contratam, nós só tentamos explorar todas as vertentes possível <b>AE3</b></p>	<p>Em unanimidade, os entrevistados afirmam recorrer à venda ou à prestação de serviços.</p> <p>As instituições devem não só prestar serviços no âmbito do seu core business mas também noutras áreas de atuação que não as principais de uma IES, afirma o entrevistado <b>AE3</b></p> <p>Numa linha de procurar vender serviços ao público em geral, a instituição que o entrevistado <b>AE4</b> representa procurou criar condições para montar um serviço público na área da saúde. Acrescenta ainda que isto só é possível se existir autonomia sem quadro restritivo de contratações.</p>

		<p>- e nós iniciámos primeiro um trajeto de, primeiro, internamente, invés de irmos buscar externamente um serviço foi a nossa escola que se organizou e faz esses serviços, e neste momento já está vender à comunidade, já fizemos o primeiro contrato com o LNEC que aceitou fazer um contrato connosco e onde iremos prestar esse tipo de serviços, e já em carteira uma série de outros serviços públicos que estão interessados neste tipo de trabalho. É evidente que ainda é uma área que estamos a dar os primeiros passos curtos. [...] é sempre pedida e bem, mas do lado da autonomia, ela tem sido prejudicada, tanto estamos numa situação em que não temos autonomia necessária para ir à procura das melhores práticas e melhor gestão para as instituições, mas somos chamados à responsabilidade portanto há algum desequilíbrio, eu preciso de mais autonomia para ser plenamente responsável pela gestão da instituição mas repare quando nós temos um quadro muito restritivo de contratações <b>AE4</b></p>	
--	--	---	--

Pergunta 4: Que obrigações ou responsabilidades as IES assumem?  
 Objetivo 4: Identificar as obrigações administrativas e financeiras das IES

Categoria	Subcategoria	Unidade de registo	Observações
Obrigações	Institucionais		
	Administrativas	- por vezes temos de contractar directamente mas estamos impedidos de o fazer porque temos de ir a uma ESPAP [...] Estas questões não fazem qualquer sentido, reduzem-nos a autonomia e depois somos chamados à responsabilidade para aquilo em que de facto nós não temos controlo. <b>PE1</b>	No geral dos testemunhos, as obrigações administrativas são muitas e bastante estreitas derivadas à chamada responsabilização por parte da tutela.
	Financeiras	- já temos essa consciência em que se tenha de fazer algo mais para ter dinheiro suficiente pelo menos para as despesas fixas <b>PE1</b>  - tudo o que é funcionamento da universidade neste momento é pago com fontes alternativas <b>AE2</b>  - temos muitas despesas que são fixas, nomeadamente os salários. [...] a formação de um docente universitária é muito longa, pressupõe digamos um vínculo permanente, pressupõe até como regime base a dedicação exclusiva e como há uma alteração conjuntural por via de uma crise financeira esses ajustes não acontecem, os custos ficam lá todos, a receita pode desaparecer mas os custos estão lá todos <b>AE3</b>  - Por exemplo, este ano, a dotação que nos dão para os vencimentos, não vai chegar <b>DS4</b>	A maioria dos nossos entrevistados revelam que existem despesas fixas que não são cobertas pelas receitas arrecadas (pelo Orçamento do Estado e pelas propinas).  Incluídas nas despesas fixas, onde entram também aquelas associadas a custos de funcionamento, existem a grande preocupação com o pagamento dos vencimentos do pessoal docente e não docente.

Pergunta 5: Para além das competências que um reitor, um presidente, ou um administrador, possa ter na gestão de uma IES, que papel considera essencial desempenhar na área do financiamento da instituição? Deve colaborar para o incentivo à diversificação de fonte de financiamento? De acordo com os resultados obtidos nos últimos anos, como classificaria atualmente a sua instituição a nível orçamental?

Objetivo 5: Refletir sobre o desempenho do representante do estabelecimento, da instituição e do sistema de ensino superior

Categoria	Subcategoria	Unidade de registo	Observações
<b>Desempenho</b>	<b>Funções</b>	<p>- perante a minha instituição perante aquele contexto eu tenho de entender também não é possível ir muito além do OE, tornar a minha instituição sustentável, torná-la sustentável é diversificar as fontes de financiamento e aumentar o número de alunos, é isso que tenho de fazer, na minha instituição a minha grande preocupação na instituição é devolver a sustentabilidade e por isso o que nós temos procurado fazer é diversificar na oferta, chegar mais longe possível. A minha preocupação sistematicamente é aumentar receitas e aumentar receitas através de mais alunos, e mais serviços. <b>PE1</b></p> <p>- Nesse campo tem de ser proactivo tem de se procurar financiamentos, cativar pessoas, nota-se muita alienação, temos os docentes, os trabalhadores, e que puro e simplesmente se vêm alienados porque toda esta crise <b>AE2</b></p> <p>- que é uma maior interacção com o mundo empresarial, [...] agora a realidade é a que é isto será mais fácil em regiões com tecido empresarial consolidado o mais dinâmico mais robusto do que em regiões periféricas <b>AE3</b></p> <p>- não é fundamental ter uma formação específica</p>	<p>As grandes responsabilidades de um órgão de gestão de uma IES, no exercício das suas funções, que sobressaem nos testemunhos dos entrevistados são: empenho, preocupação, proatividade, interacção, competência e visão .</p> <p>Para Majone (1997), Mozzicafreddo (2007), Peters (1996) e Pitschas (2005) o tipo de liderança numa organização pública, varia consoante a época em que esta se enquadra. Para os autores, na era actual de administração pública, a liderança é multilateral, informal e o poder aplicado é relativo.</p> <p>No nosso universo, o entendimento sobre o papel do líder é que tem de ser dinâmico, interativo, decisivo, consensual.</p>

		<p>nisto ou naquilo, obviamente que há formações que dão mais jeito, a visão alargada, o dia a dia não é feito só de finanças, é desde que mais pequenas coisas até às grandes decisões que se tomam, portanto é evidentemente que se nós aliarmos a competência técnica a uma visão alargada de maior abrangência, as coisas tornam-se muito mais fáceis. Neste tipo de função há uma grande bom senso, e esse bom senso toca a todos <b>AE4</b></p>	
	<p><b>Instituição</b></p>	<p>- têm sido anos terríveis para que consigamos equilibrar a instituição [...] 2013 foi o ano que bateu fundo, o ano de 2014 já teve mais admissões do que saídas, 2015 e estou convencido que este ano vamos dar o salto mais significativo. Esta crise também levou as IES a que tivessem outra postura perante as questões financeiras, e que utilizassem a sua autonomia para encontrar outros caminho, teve esse mérito, [...] cada vez menos as IES devem estar dependentes do OE, no caso da minha instituição está fortemente dependente ainda, com cerca de 70% do OE, quando já instituições que estão a 50-50.</p> <p>A autonomia universitária, dos politécnicos é absolutamente necessária, [...] a autonomia também gerar responsabilização, <i>accountability</i> [...] este caminho foi um caminho que alterou a identidade e a cultura organizacional <b>PE1</b></p> <p>- A universidade de Évora é uma universidade pequena do interior e portanto vai ter de saber sempre viver com isso, nunca vai ser uma universidade grande [...] tem vários nichos e várias áreas em que é excelente, [...] Neste momento, não,</p>	<p>Quando perguntámos aos entrevistados como classificariam a instituição, dois responderam que existe um quadro difícil (<b>PE1</b> e <b>AE3</b>), mas propício a maiores cuidados financeiros (<b>PE1</b>).</p> <p>O entrevistado <b>AE2</b>, embora não especifique as dificuldades da instituição, refere que deve haver uma gestão muito rigorosa.</p> <p>Noutro caso, as dificuldades são sentidas não no cômputo geral da instituição mas sim em algumas unidades orgânicas. <b>AE4</b></p>

		<p>não é preocupante tem de continuar a ter uma análise e uma gestão muito rigorosa, não podemos entrar em desvaneios mas não é preocupante e de momento está muito equilibrada e portanto não podemos desistir de novas receitas, de novos projectos</p> <p><b>AE2</b></p> <p>- Bem eu diria que a situação que é difícil <b>AE3</b></p> <p>- Julgo que não podemos fazer uma afirmação absoluta, há casos e casos, digamos, do ponto de vista global o IPL não tem dificuldades orçamentais, isto é, não temos vindo a necessitar recorrer à tutela para pedir reforços específicos. Agora dito isto, não quer dizer que isoladamente, não hajam escolas que não tenham problemas, esses problemas têm vindo a surgir do ponto de vista pontual <b>AE4</b></p>	
	<p><b>Sistema de ensino superior</b></p>	<p>- expansão de oferta em relação à procura <b>PE1</b></p> <p>- O ensino superior tem de se organizar todos nós temos consciência que há um excesso de oferta, há uma redundância de cursos e portanto a oferta dos 2.º e 3.º ciclos foi crescendo desmesuradamente e portanto tem de haver uma organização [...] tem que haver mais alunos, mais vagas que os alunos preenchem porque também uma fonte de receita e portanto terão de apostar e de se esforçar para serem universidades muito boas, atractivas para os alunos terão de se esforçar para conseguir públicos alternativos sabendo naquilo que toca ao ES é importante que o RJIES</p>	<p>Em termos de organização do sistema de ensino superior, parece claro para dois entrevistados que importa adequar a oferta à procura, numa perspectiva de optimização dos recursos (humanos, materiais e financeiros) e das formações. <b>PE1 e AE2</b></p> <p>Repensar em alguns sectores de ensino que estão estreitamente ligados ao mundo empresarial e que obrigam a redimensionalizar a gestão dos recursos humanos, nomeadamente, a participação do pessoal docente. <b>AE3</b></p>

		<p>seja posto em prática e que a autonomia exista de verdade eu acredito que as universidades tenham muitos bons gestores <b>AE2</b></p> <p>- prestar atenção, em alguns sectores do ensino, quando a economia está bem, os docentes prescindem do regime de exclusividade, e pedem acumulação de funções, porquê? Porque podem exercer funções privadas que do ponto de vista económica para eles é vantajoso, instala-se uma situação de crise, de um momento para o outro pedem a exclusividade e nós não podemos recusar <b>AE3</b></p> <p>- Atenção à gestão! Há muitas formas de mexermos nas IES de forma a melhorá-las, eu diria que sem deixar de sermos democratas, há aqui uma campo em que a democracia na gestão é prejudicial, portanto diria que temos de encontrar formas intermédias em que a gestão seja exercida por quem tenha conhecimento. <b>AE4</b></p>	<p>O entrevistado <b>AE4</b> fala da democracia nas IES e pede um maior cuidado na forma como é aplicada e gerida. Não se revela contra, até pelo contrário, mas admite que, por excesso, o de complicar a gestão da instituição.</p>
--	--	---	---

Pergunta 6: Como se consegue manter uma IES “atractiva”, com qualidade e o reconhecimento académico e científico, tendo em conta as restrições e limitações de recursos, de meios? Acha que esta necessidade de se manter “atractiva”, traz maior competição entre as IES e uma pressão adicional ao compromisso financeiro já existente?

Objetivo 6: Entender a existência ou não de uma competição ou concorrência com os outros estabelecimentos

Categoria	Subcategoria	Unidade de registo	Observações
<p><b>Concorrência e competição</b></p>	<p><b>Existência</b></p>	<p>- Identificadas as áreas âncoras da UE que são aquelas áreas onde está a apostar que é chavão na excelência <b>AE2</b></p> <p>- Sim nós hoje estamos em concorrência, quando eu era estudante essa coisa não existia porque, quer dizer a concorrência sempre existiu mas mais de um ponto de vista do prestígio nós hoje temos de ter uma postura próativa, próxima do mercado, divulgando aquilo que fazemos de melhor, promovendo todas essas áreas e depois ir mais além na nossa campanha de marketing que não é apenas de publicidade <b>AE3</b></p> <p>- traz e muita. Mas isso é saudável, e portanto sabermos que há outras instituições a ocupar o nosso lugar, leva-nos a ter uma atitude mais ativa, cria e criará sempre. <b>AE4</b></p>	<p>Mais do que falar em relações interinstitucionais, o entrevistado <b>AE2</b> preferiu sublinhar os pontos fortes que detêm em comparação com outras instituições.</p> <p>Para outros dois entrevistados, a concorrência existe e é saudável, o que antigamente se conhecia como concorrência académica hoje conhece-se como concorrência de mercado com a nítida preocupação de manter um lugar de destaque e de interesse. <b>AE3</b> e <b>AE4</b></p>

Pergunta 7: Em Portugal, como descreveria a evolução em curso do sistema de ensino superior, no que respeita à gestão e ao financiamento? Na sua opinião, quais são os principais desafios ou as principais oportunidades para o horizonte dos próximos 10 anos?

Objetivo 7: Perceber os desafios e as recomendações para o setor para os próximos 10 anos.

Categoria	Subcategoria	Unidade de registo	Observações
<b>Desafios</b>	<b>Passado</b>	<p>- o Ensino Politécnico foi uma grande bandeira pós-25 de abril, na democratização e massificação do ensino superior, permitiu que muita gente tivesse acesso ao ensino superior, não havia a possibilidade não havia a mobilidade, assistimos a muitas pessoas que se diplomaram. <b>PE1</b></p> <p>- havia o cuidado durante muitos anos não se percebeu muito bem o que eram as propinas se eram taxas ou se não eram taxas e agora o ensino superior acordou desde há 2 ou 3 anos para cá tem estado num processo de recuperação de propinas em atraso é um processo que é doloroso, muitas vezes acaba na autoridade tributária, <b>AE2</b></p> <p>- o que se passou nos últimos 10 anos foi um aumento com as despesas com pessoal <b>AE3</b></p> <p>- os orçamentos das IES e do Politécnico têm vindo a diminuir, à exceção do ano 2010, em que o Contrato Confiança lançado pelo Prof. Mariano Gago veio inverter a tendência da descida <b>AE4</b></p>	<p>De uma forma geral, é unânime, o ensino superior viveu um período de expansão nos últimos 40 anos, com as seguintes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- maior universalização do sistema e maior acessibilidade (mais diplomados) <b>PE1</b></li> <li>- melhor definição das políticas de financiamento <b>AE2</b></li> <li>- aumento do número de alunos e de docentes, obrigando a um maior esforço financeiro <b>AE3</b></li> <li>- políticas de investimento público <b>AE4</b></li> </ul>
	<b>Presente</b>	<p>- há instituições que souberam aproveitar este decréscimo tremendo de financiamento para se</p>	<p>A actividade administrativa e financeira de uma IES mudou em consequência do</p>

		<p>renovarem para adoptar uma filosofia completamente diferente de nova gestão pública e com muita gestão privada e aproveitarem a autonomia das instituições para se renovarem e se transformarem por dentro para se abrirem, ao exterior, hoje temos instituições completamente diferentes o RJIES também ajudou de alguma forma a que as instituições se renovassem , tivessem outros estatutos tivessem uma outra organização mas eu diria RJIES <b>PE1</b></p> <p>- temos uma campanha muito activa junto das escolas secundárias, Algarve e Baixo Alentejo, nos concelhos que confinam com o Algarve, e depois todo este trabalho é ainda complementado com os cursos de verão, que estão agora a decorrer, e que é uma forma de trazer público. <b>AE3</b></p> <p>- o sistema caracteriza numa evolução com um reforço da componente do privado, e o retrocesso do financiamento público. Isso é claramente a primeira impressão, é aquilo que tem vindo a acontecer. <b>AE4</b></p>	<p>decréscimo de financiamento. Algo que é perceptível neste comportamento é a proximidade que as IES têm à gestão privada, em que o ritmo dos mercados obriga as empresas a reagirem. <b>PE1 e AE4</b></p> <p>- No momento presente, um dos entrevistados mostra-se preocupado com a divulgação e a publicitação de cursos juntos de novos interessados, os jovens adultos, os adultos, etc.. <b>AE3</b></p>
	<b>Futuro</b>	<p>- Não tenho qualquer problema em dizer que a próxima década para o ensino superior vai ser de melhor gestão, acompanhada de reforço financeiro quer pela via do OE quer pela via de fundos comunitários quer pelas prestações de serviço, receitas próprias que as instituições vão alargando e vão aprofundando. Para a questão política penso que o grande desafio e tenho a consciência que o</p>	<p>Futuramente ira haver maiores condições ou pelo menos maior necessidade de criar mais condições para melhor gerir das IES, por todos as vias <b>PE1 e AE3</b></p> <p>Reajustar a despesa e pensar que ensino queremos daqui a 10 a 15 anos. <b>AE3</b></p>

		<p>governo sabe perfeitamente disto é que para além de corrigir uma trajectória dos últimos anos, tivemos uma evolução tremenda na produção científica, na qualificação do corpo docente, e que nos últimos anos, exactamente por este efeito de crise, e de políticas contrárias, regredimos!</p> <p>E na ciência e no ensino superior os resultados são a longo e muito longo prazo, é preciso ter uma política estável, contínua e duradoura, e portanto o que mais peço aos políticos é que de 4 em 4 anos não alterem as políticas de ensino superior, e da ciência, porque isso é terrível, vem romper tudo, no ensino superior mesmo assim tem sido melhor do que na educação, ou os outros níveis, mas tomara que tenhamos esta estabilidade. <b>PE1</b></p> <p>- Também acho que sim, acho que as universidades têm de se virar de certa forma e o caminho é este, para a transferência dos conhecimentos para a economia e para todos os agentes que operam na economia. <b>AE2</b></p> <p>- Desafios para o futuro? Nós vamos ter que ser capazes de criar aqui condições de ajustamento tanto num sentido como noutro. O que quero dizer? Eu acho que vamos ter de encontrar mecanismos para por um lado as instituições adoptarem a sua cobertura de custo à realidade do mercado.</p> <p>E isso implicaria despedimento? Implicaria eventualmente mobilidade das pessoas entre instituições, aliás que já se vai falando, implicaria eventualmente e isto é uma opinião pessoal revermos o regime de exclusividade. E implicará ser</p>	<p>Procurar fontes alternativas e redimensionar a rede ajudando as IES que, financeiramente, precisam mais e autonomizando as que precisam menos. Sobretudo otimizando a oferta de cursos, evitando a repetição desnecessária da oferta.</p> <p><b>AE4</b></p>
--	--	---	--

		<p>capazes de captar novas receitas...  a primeira é pensar no que queremos que o ensino superior seja daqui por 10 ou 15 anos. É a pergunta fundamental, tendo a resposta a esta questão, encontrar os caminhos para lá chegar. <b>AE3</b></p> <p>- a tendência é a procura insistente de fontes alternativas, ver onde elas estão e ver como temos facilidades em chegar lá, ou então, tem de haver uma redimensionalização da rede. Julgo os fundos públicos não têm necessariamente que aumentar muitos, que é aquilo que o país pode dar às IES, agora, o problema é que este bolo tenha que ser visto numa ótica de redimensionalização da rede, pensar que alguma IES não têm capacidade se não forem apoiadas ainda mais pelo Estado, se calhar temos instituições a mais. Acho que as IES não têm que dar todas os mesmos cursos, vamos espacializar Évora ou UBI, naquela área, sabemos que é ali que estão bons cursos e vamos lá busca-los, não temos que estar todos a fazer o mesmo. <b>AE4</b></p>	
--	--	---	--

## CURRICULUM VITAE

### INFORMAÇÃO PESSOAL

Nome **MARGARIDA MARIA FERREIRA MOTA LEANDRO**  
Correio electrónico [maguimota@hotmail.com](mailto:maguimota@hotmail.com)  
Nacionalidade Portuguesa  
Data de nascimento 20 DE JULHO DE 1979

### EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

- Datas **Desde julho de 2012**
  - Nome e endereço do empregador DGEEC – Direção Geral de Estatística da Educação e Ciência
  - Tipo de empresa ou sector Ministério da Educação e Ciência
  - Função ou cargo ocupado Técnica Superior
  - Principais actividades e responsabilidades A exercer funções na Divisão de Serviços de Estatísticas do Ensino Superior (DSEE) da Direção de Serviços de Estatísticas da Educação (DSE), na gestão de base de dados, na validação, no tratamento e na publicação de dados estatísticos, bem como na participação e organização de reuniões internacionais, para as quais a DGEEC é representante do Ministério da Educação
- Datas **De Março de 2010 a Julho de 2012**
  - Nome e endereço do empregador GEPE – Gabinete de Estatísticas e Planeamento da Educação
  - Tipo de empresa ou sector Ministério da Educação
  - Função ou cargo ocupado Técnica Superior
  - Principais actividades e responsabilidades A exercer funções na Equipa das Compras na Direcção de Serviços de Orçamento e Compras (DSOC) do GEPE, como gestora de compras, responsável pelas actividades relacionadas com a contratação pública e gestão procedimental de contratação.
- Datas **De Julho de 2006 a Março de 2010**
  - Nome e endereço do empregador DGEEC – Direção Geral de Estatística da Educação e Ciência
  - Tipo de empresa ou sector Ministério da Educação e Ciência
  - Função ou cargo ocupado Técnica Superior
  - Principais actividades e responsabilidades A exercer funções na Unidade Portuguesa da Rede Eurydice e na Direcção de Serviço de Estudos, Planeamento e Avaliação, como técnica responsável pela acompanhamento, actualização e validação de informação sobre os sistemas educativos português e europeus, bem como de conteúdos de estudos e

publicações desse Gabinete.

- Datas **De Novembro de 2004 a Novembro de 2005**
  - Nome e endereço do empregador  
GIASE – Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo
  - Tipo de empresa ou sector  
Ministério da Educação
  - Função ou cargo ocupado  
Estagiária
  - Principais actividades e responsabilidades  
Estágio profissional com duração de nove meses na Unidade Portuguesa da Rede Eurydice, do Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo (GIASE) do ME, com funções de organização, acompanhamento e elaboração de documentos e estudos promovidos pela Unidade Europeia Eurydice.
  
- FORMAÇÃO ACADÉMICA E PROFISSIONAL**
  - Datas **Outubro de 2009**
    - Nome e tipo da organização de ensino ou formação  
Parte curricular do Mestrado em Administração e Políticas Públicas (MAPP) no ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.
  
  - Datas **De Novembro de 2005 a Junho de 2006**
    - Nome e tipo da organização de ensino ou formação  
Conclusão da 6.ª Edição do Curso de Estudos Avançados em Administração Pública (CEAGP) no Instituto Nacional de Administração (INA).
  
  - Datas **De Outubro de 2002 a Julho de 2004**
    - Nome e tipo da organização de ensino ou formação  
Licenciatura em Ciências da Educação na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (ULHT) de Lisboa.
  
  - Datas **De Outubro de 2000 a Junho de 2001**
    - Nome e tipo da organização de ensino ou formação  
Licence de Sciences de l'Éducation na Universidade Louis Pasteur de Estrasburgo.
  
  - Datas **De 1998 a 2000**
    - Nome e tipo da organização de ensino ou formação  
*Diplôme d'Études Universitaires Générales (DEUG)* de Sociologia na Universidade de Ciências Humanas e Sociais de Estrasburgo.
  
  - Datas **De 1995 a 1998**
    - Nome e tipo da organização de ensino ou formação  
*Baccalauréat, em Ciências Económicas e Sociais no Lycée Louis Pasteur de Estrasburgo.*

PRIMEIRA LÍNGUA      PORTUGUÊS

**OUTRAS LÍNGUAS**

- *Compreensão escrita*
- *Expressão escrita*
- *Expressão oral*

<b>FRANCÊS</b>	<b>INGLÊS</b>	<b>ESPAÑHOL</b>
Excelente	Bom	Razoável
Excelente	Bom	Razoável
Excelente	Bom	Razoável