

RECEITAS: EVOLUÇÃO ORÇAMENTAL DE 7 UNIVERSIDADES PORTUGUESAS NO PERÍODO PÓS-RJIES

Resumo

Neste trabalho, procuramos compreender a evolução orçamental das receitas de um conjunto de sete universidades, no período posterior à introdução do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (Lei n.º 62/2007 – RJIES).

Os dados foram recolhidos da Conta Geral do Estado dos anos de 2007 a 2017.

As universidades selecionadas possuem diferentes enquadramentos institucionais (regime público e regime quase-privado/fundacional) e representam diversos contextos socioeconómicos.

Começamos por recordar os principais objetivos enunciados aquando da alteração do ordenamento jurídico do Ensino Superior, incluindo os seus objetivos orçamentais. Contextualizamos esses objetivos com as orientações produzidas por organizações supranacionais, bem como com as reflexões económicas que produziram tais tendências.

De seguida analisamos a evolução das receitas, analisando por setores as possíveis

tendências. Partindo dessa análise elaboramos uma síntese das tendências de evolução orçamental destas universidades após a introdução do RJIES.

Introdução

O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) foi implementado pela Lei n.º 62/2007. Trata-se de um documento que reforma um conjunto alargado de diplomas anteriores, que tinham surgido à medida que o sistema evoluía. O RJIES procurou assim definir um ordenamento jurídico próprio e abrangente, que regula e articula as instituições de Ensino Superior em Portugal.

O documento foi apresentado como resultado de uma avaliação realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a pedido do XVII Governo Constitucional, incorporando uma relação direta entre as ideias destas duas entidades.



**GONÇALO
CARDOSO LEITE
VELHO**

PRESIDENTE DA
DIREÇÃO DO SNESUP

Na verdade, muitas das ideias vertidas no relatório da OCDE estavam já presentes no relatório do Governo que lhe serviu de base, incluindo a revisão dos mecanismos de governação, por forma a tornar as formas de organização e gestão mais flexíveis (Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior, 2006, p. 184). Mais ainda, esta revisão era enunciada claramente com o objetivo de diversificar as fontes de financiamento, que visava promover a autonomia das estabelecimentos de ensino superior (Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior, 2006, p. 183).

Os objetivos orçamentais desta reforma estavam particularmente focados no aumento da contribuição privada. De acordo com a OCDE, tal deveria ser alcançado não só através de contribuições filantrópicas e da diversificação das fontes de financiamento, mas sobretudo, através de aumento de propinas apoiado um esquema de empréstimos (OECD, 2007, p. 143).

Importa também referir que a recomendação de conversão de todos os estabelecimentos de ensino superior público em fundações autónomas, e a perspetiva de quase-mercado que lhe era inerente, tinha como objetivo o aumento das receitas provenientes de outras fontes exteriores à Administração Central (OECD, 2007, p. 141).

Esta orientação segue um quadro de pensamento económico da segunda metade dos anos 50 do século XX. Tal é evidente nas próprias referências constantes no relatório da OCDE.

A propósito da questão da recomendação da passagem para um sistema de empréstimos de garantia mútua, que suporte uma maior contribuição da parte dos estudantes, é citado o relatório Dearing (OECD, 2007, p. 123). Trata-se de um relatório produzido em 1997 pela “Comissão Nacional de Inquérito ao Ensino Superior” (*National Committee of Inquiry into Higher Education*), que esteve na base de alterações profundas no sistema ensino superior britânico, passando-se de uma política de apoio através de bolsas, para um sistema pago através de propinas (1.000€/ano) e apoiado num sistema de empréstimos (Dearing, 1997).

O desenho desta política de empréstimos não era nova, sendo que muitas destas ideias

constavam já da documentação anexa ao relatório Robbins (Committee on Higher Education, 1963). Desse relatório de 1963 constavam os contributos dos economistas Alan Peacock, Jack Wiseman e Alan Prest (Barr, 2016, p. 444), conhecidos pelos seus trabalhos no marco da Escolha Pública e Capital Humano.

Este caminho do Reino Unido era paralelo ao desenvolvido nos E.U.A., pela mão de Seymour Harris, Milton Friedman e William Vickery (Friedman, 1955; Harris, 1963; Vickrey, 1962).

O dilema (bastante presente no relatório Robbins) é como alcançar uma massificação do Ensino Superior (com vista a uma maior produtividade e desempenho económico) sem que tal significasse um aumento de encargos massivo para o Estado.

Na altura da preparação do relatório de 1963, Alan Prest propôs cinco opções para o financiamento do sistema pago pelos estudantes: bolsas incondicionais; empréstimos com termos de reembolso generosos; regimes de poupança subsidiados; deduções de imposto para pagamento de propinas; e, finalmente, um contrato vitalício com os alunos com o pagamento dos custos de ensino através de uma proporção específica sobre os seus ganhos, sendo que Prest defendia que a última opção seria a mais promissora (Willelts, 2013, p. 56).

A opção pelo suporte dos custos pelos estudantes é fortemente influenciada pelos trabalhos de Milton Friedman (1955, 1962; 1954), sobretudo na sua visão sobre os ganhos individuais resultantes do ensino vocacional e profissional (que resulta dos seus trabalhos anteriores com Kuznets).

Da ideia de que os benefícios individuais ultrapassam em muito os benefícios coletivos, resultou uma lógica de partilha de custos, na qual os estudantes são chamados a suportar uma parte maior da despesa do sistema de ensino superior.

Dadas as restrições dos estudantes em

“O RJIES procurou assim definir um ordenamento jurídico próprio e abrangente, que regula e articula as instituições de Ensino Superior em Portugal”

possuírem capital suficiente para fazerem face a estes custos e tendo em conta os objetivos de massificação, Friedman propôs um sistema de empréstimos, que serviam ao mesmo tempo quer para o financiamento, quer para a securitização individual e coletiva dos gastos. Como Friedman afirmou, trata-se de “comprar” uma parte das perspetivas de ganhos de um indivíduo: adiantá-lo aos fundos necessários para financiar sua formação, desde que concorde em pagar ao credor uma fração especificada de seus ganhos futuros” (Friedman, 1955).

É notório o caráter base marginalista desta proposta, quer na forma como foram elaborados os cálculos dos ganhos individuais com a formação, quer pela forma como é pensada a distribuição e securitização do risco, com a combinação de dois mercados: ensino superior e financiamento.

O relatório da OCDE parte destas ideias, recomendando uma maior contribuição dos estudantes e propondo um esquema de empréstimos contingentes a ganhos futuros. O relatório inclui até um anexo, onde se desenvolve a ideia de empréstimo contingente, baseado quase exclusivamente na experiência Australiana (OECD, 2007, p. 161–165 Anexo D).

A política de partilha de custos já tinha sido introduzida em Portugal, em 2003, com a Lei n.º 37/2003 (Estabelece as bases do financiamento do ensino superior). A lei define uma relação tripartida entre o Estado, as instituições de ensino superior e os estudantes. O valor mínimo de propina foi estabelecido como correspondente a 1,3 do salário mínimo nacional e a propina máxima ao valor estabelecido para a propina em 1941 com a correspondente atualização perante a taxa de inflação anual.

O RJIES apenas veio acrescentar que o valor das propinas é estabelecido pelo Conselho Geral, dentro dos intervalos estabelecidos pela Lei.

Apesar disso, o relatório da OCDE de 2007 era bastante claro na sua recomendação de aumento das propinas, afirmando-as como baixas quando comparadas nominalmente com os E.U.A., a Austrália, ou o Reino Unido, bem como o aumento da diferenciação no preço das pós-graduações e dos estudantes

internacionais (OECD, 2007, pp. 119–120). Paralelamente, defendia ainda uma política de empréstimos aos estudantes, como forma de capitalizar a subida dos aumentos de custos (OECD, 2007, p. 121–124 e Anexo D).

O esquema de empréstimos foi implementado através do Decreto-Lei 309-A/2007, que veio a criar Sociedades de Garantia Mútua, e cujo preâmbulo afirmava como objetivo, melhorar as condições “de financiamento junto do sistema financeiro pelos estudantes do ensino superior, pelos bolseiros de doutoramento e pós-doutoramento, pelos investigadores e pelas instituições de investigação científica e desenvolvimento tecnológico”.

“É notório o caráter base marginalista desta proposta, quer na forma como foram elaborados os cálculos dos ganhos individuais com a formação, quer pela forma como é pensada a distribuição e securitização do risco, com a combinação de dois mercados: ensino superior e financiamento.”

Perante este conjunto de recomendações da OCDE (em que se torna óbvia a procura de uma partilha de custos diferenciada, com maior participação dos privados e sobretudo dos estudantes, bem como a transformação de todas as instituições de ensino superior para fundações, com vista a um funcionamento em quase-mercado) é importante perceber a evolução orçamental das instituições portuguesas, nomeadamente, em termo de receitas.

Por uma questão de limite de espaço, concentramo-nos em sete instituições universitárias, que operam em figuras jurídicas diferentes, bem como em contextos socio-económicos diversos.

Selecionamos as universidades do Porto, Aveiro e ISCTE para representarem universidades em regime fundacional. Apesar de se situarem as três no contexto socioeconómico

do litoral, situam-se em urbes com dimensão diversa, sendo também diversas em termos da sua dimensão.

Para analisar as universidades que operam no sistema de provisão pública, selecionamos as universidades de Lisboa, Coimbra, Minho e Trás-os-Montes e Alto Douro. Tratam-se de quatro contextos diversos, quer na sua dimensão, quer nas dinâmicas socioeconómicas em que estão situadas.

Evolução orçamental das receitas de 2007-2017

Para análise da evolução orçamental das diversas instituições de Ensino Superior foram utilizados os dados constantes da Conta Geral do Estado (Direção Geral do Orçamento, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018).

Por uma questão de melhor compreensão, utilizamos os principais capítulos de execução, tendo selecionado as seguintes matérias:

- Grupo 1 Capítulo 4 (Propinas e Taxas Diversas), para as receitas relativas a propinas;
- Grupo 3 Capítulo 6 (Administração Central), para as receitas relativas a transferências da Administração Central;
- Grupo 9 Capítulo 6 (Resto do Mundo), para as receitas provenientes de instituições fora de Portugal, incluindo as receitas provenientes de instituições da União Europeia;
- Capítulo 7 (Vendas de Bens e Serviços Correntes), para as receitas da venda de bens, serviços e rendas;
- Capítulo 16 (Saldo de Gerência), para as receitas acumuladas em saldos de gerência e na posse do serviço.

Nesta seleção centramo-nos nas receitas de correntes e nos valores totais de cobrança, não tendo sido incluídas as receitas de capital. Destas é sobretudo relevante o Grupo 3 do Capítulo 10 (Transferências de Capital da Administração Central, Serviços e Fundos Autónomos e SFA – Participação em Projetos Cofinanciados), que inclui as verbas recebidas de outras pessoas de direito público ou privado, destinados à aquisição de bens, ou retorno de valores em dívida de outras entidades de direito público.

Esta seleção dos maiores grupos de receita

permite analisar a evolução das receitas com propinas, Administração Central, projetos internacionais, venda de bens e serviços, bem como acompanhar a evolução da acumulação de capital em saldos de gerência.

A ótica de análise é a da contabilidade pública, do ponto de vista orçamental, centrada nos estabelecimentos de ensino superior. Não estão por isso incluídas outras entidades que se possam considerar na dependência destas instituições, incluindo os serviços de ação social, ou outras (como associações privadas sem fins lucrativos que operacionalizem unidades de investigação e desenvolvimento e/ou Laboratórios Associados).

Convém salientar que as universidades-fundação foram desobrigadas de apresentar os seus dados à Conta Geral do Estado nos anos de 2009 a 2011, o que não só prejudica a transparência do funcionamento de instituições públicas, como também a realização de trabalhos de investigação, ou mesmo a capacidade de coordenação geral do Estado. Ainda assim, os restantes dados das séries permitem compreender o sentido da evolução destas organizações.

Os dados referentes à Universidade de Lisboa resultam da soma das contas apresentadas por todas as suas unidades orgânicas.

Por uma questão prática, escolhemos analisar a evolução orçamental de cada uma das rubricas de receitas selecionadas, comparando o comportamento das diversas universidades.

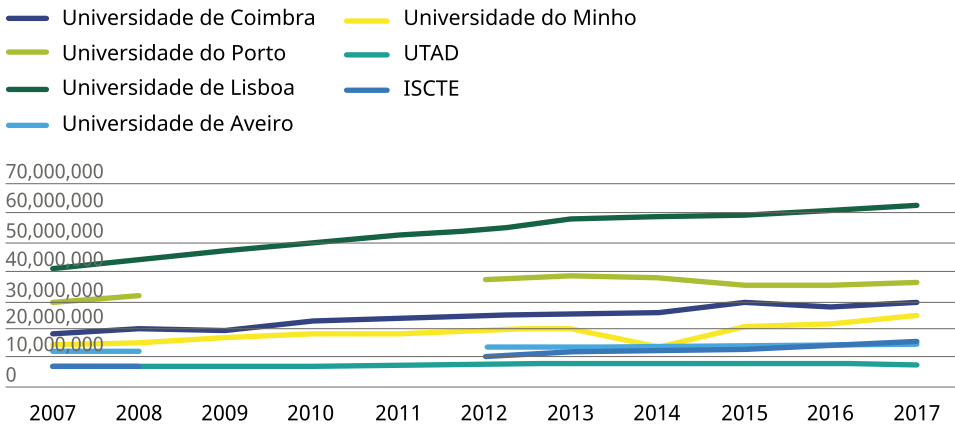
Começamos pela comparação da evolução das receitas com propinas. (*ver gráfico 1*)

A tendência geral é a de um crescimento continuado das receitas. Tal é particularmente evidente na evolução da Universidade de Lisboa, que domina o gráfico devido à sua dimensão e que cresce 55% no valor destas receitas (de 40M€ para 60M€).

Acompanham esta tendência de crescimento as Universidades de Coimbra (63%, passando de perto de 18M€ para 29M€), Minho (60%, crescendo de 15M€ para 24M€, apesar de uma quebra no ano de 2014), bem como o ISCTE (128%, subindo de pouco menos de 7M€ para mais de 15M€).

Ainda com crescimento nesta receita, mas menos acentuado, temos as universidades do Porto (28%, passando de perto de 29M€ para 36M€), de Aveiro (20%, crescendo de 12M€ para

GRÁFICO 1
Evolução da receita com propinas



14M€) e Trás-os-Montes e Alto Douro (18%, subindo ligeiramente de 6,4M€ para 7,6M€, sendo que no último ano da série regista até um decréscimo sucessivo em 2016 e 2017).

Não se pode afirmar que seja completamente notória a diferença entre os estabelecimentos de ensino superior do litoral e os do interior, dado que a Universidade de Aveiro possui um registo semelhante ao da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

Também não verificamos uma associação entre a dimensão do contexto populacional e a evolução desta receita, dado que é notório o mau desempenho da Universidade do Porto quando comparado com as universidades de Coimbra, Minho, sendo que estas apresentam uma evolução semelhante à da Universidade de Lisboa.

O que podemos de facto afirmar é que existe uma tendência global de crescimento do valor das propinas. Esse crescimento demonstra a importância cada vez maior que as propinas passaram a ter no orçamento das instituições, com um crescimento considerável ao longo destes 10 anos. A média de crescimento entre estas universidades é de 53%, o que significa cerca de 5% ao ano.

É de notar que a evolução das receitas com propinas transmite a dinâmica do número de alunos matriculados nos diversos ciclos de estudo, não sendo possível (com base nestes dados) aferir a forma como este resultado deriva de um aumento geral do número de alunos matriculados, de um aumento no número de alunos matriculados no 2º e 3º ciclos (em que as propinas são mais elevadas), ou no número de estudantes internacionais.

É verdade que os números constantes dos

mapas privativos do Orçamento de Estado permitem aferir estas dinâmicas, ainda que num quadro de programação e não de execução.

Paralelamente a este trabalho estamos a desenvolver um estudo mais detalhado, procurando compreender a evolução desta receita com as dinâmicas do número de alunos nos diversos ciclos de estudo e do número de estudantes internacionais.

Importa perceber se este crescimento tem relação com alterações na repartição do financiamento dos custos, com maior participação dos alunos, ou se resulta de outras dinâmicas.

Passamos à análise da evolução das Transferências da Administração Central.

(ver gráfico 2)

As curvas da evolução das receitas provenientes da Administração Central são quase paralelas, apresentando desvios sobretudo a partir de 2014.

No geral podemos ver uma primeira quebra para 2008, a que se segue um crescimento generalizado nos anos de 2009 e 2010. Dá-se depois uma quebra acentuada nos anos de 2011 e 2012, período que corresponde à situação de emergência financeira e intervenção da *troika* (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional).

Passado esse período, temos algumas discrepâncias na recuperação nominal, que a análise do gráfico sugere ser mais lenta nos casos do ISCTE, UTAD e Aveiro, um pouco mais acentuada nos casos de Coimbra e Minho e mais pronunciada nos casos do Porto e Lisboa. Contudo, esta perceção de uma diferença na recuperação pode ter relação com a dimensão do valor desta receita para cada uma destas organizações.

GRÁFICO 2

Evolução da receita com Transferências da Administração Central

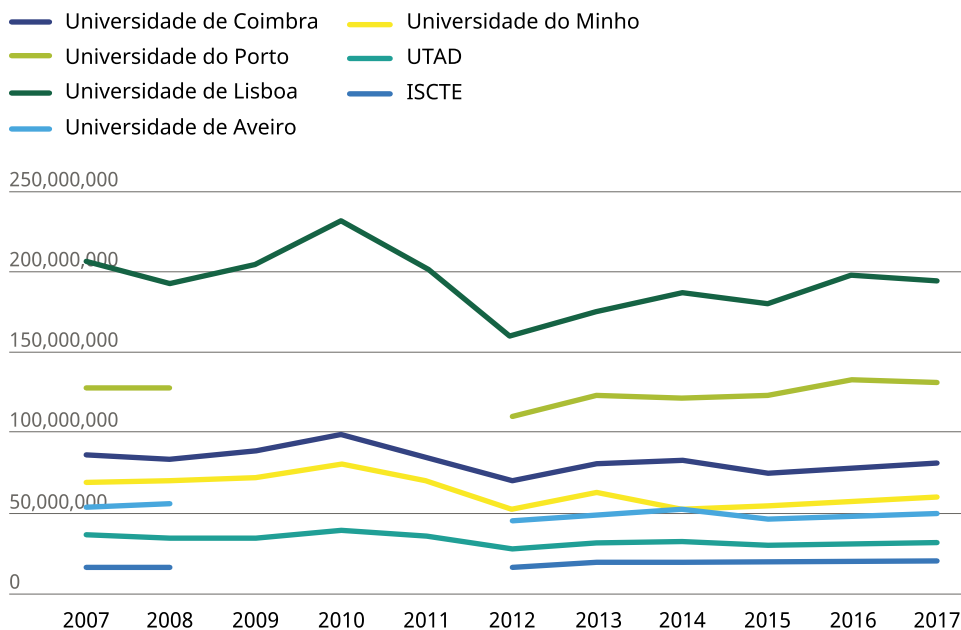
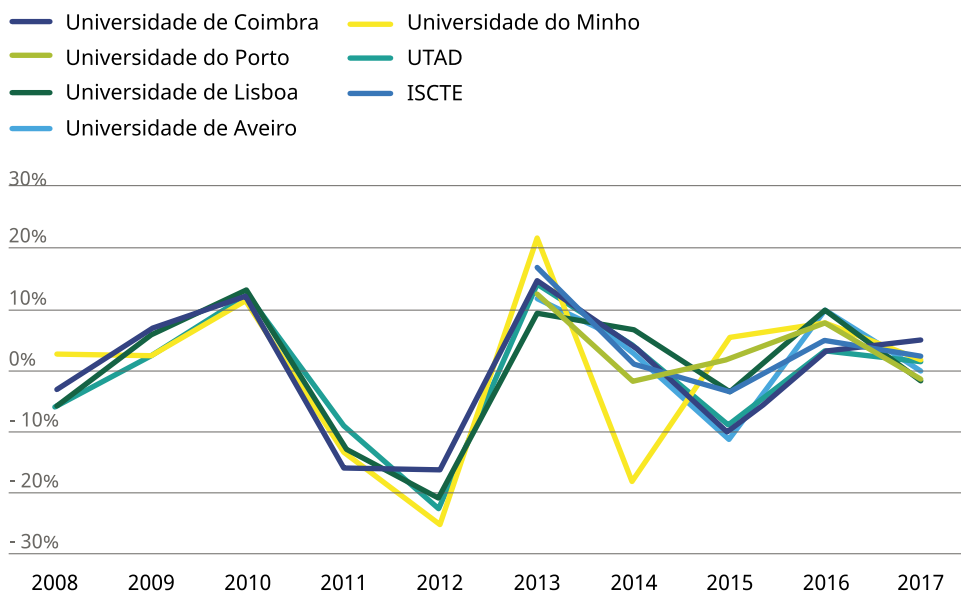


GRÁFICO 3

Variação percentual anual das receitas da Administração Central



Para que se perceba melhor a forma como surgem estas diferenças produzimos um gráfico com a variação percentual anual das receitas provenientes da Transferências da Administração Central. (ver gráfico 3)

Através deste gráfico é possível verificar que as maiores discrepâncias se apresentam

nos anos de 2014 e 2015. No ano de 2014 de- nota-se uma maior quebra de transferências para a Universidade do Minho. Esta diferen- ça é de algum modo compensada no ano de 2015, em que a Universidade do Minho tem a maior variação percentual positiva. Por ou- tro lado, no ano de 2015 verificamos que há

cortes que atingem as universidades de Aveiro, Trás-os-Montes e Alto Douro e Coimbra, mas em que as Universidades do Porto e do Minho têm um crescimento da receita.

A harmonização da evolução das diversas universidades regressa nos anos de 2016 e 2017, com discrepâncias não tão significativas.

É importante verificar que, excetuando os casos da Universidade do Porto (3%) e do ISCTE (26%), em todas as demais universidades o valor de 2017 é inferior ao de 2007, variando entre os -13% na Universidade do Minho e valores na ordem dos -5% e -6% das Universidades de Lisboa, Porto e Coimbra.

Comparando com 2010, o cenário é ainda pior, com diversas universidades a apresentar valores negativos. Note-se aqui que, por falta da disponibilização de dados das universidades-fundação, não é possível efetuar o cálculo das suas perdas. Contudo, o valor médio de perdas neste período das restantes universidades estudadas é de -22%, variando entre os -25% da Universidade do Minho e os -16% da Universidade de Lisboa.

Isto significa não só que no período em análise houve um desinvestimento da Administração Central na provisão pública do ensino superior, mas também que existe uma perda considerável de receitas, face ao período de emergência financeira, que ainda não foi recuperado. Estamos a falar de um corte no montante de quase ¼ da receita

proveniente da Administração Central.

Já em termos de análise das receitas provenientes de instituições exteriores a Portugal, é possível verificar que após uma tendência recente de aumento, há alguns sinais de quebra.

A série mais positiva, com crescimentos mais acentuados, dá-se entre os anos de 2010 e 2013. Essa série corresponde ao período de cortes nas receitas das transferências da Administração Central, aquando do período de emergência financeira.

Uma análise mais fina destes dados permitirá verificar se tal se deve a uma maior execução dos fundos estruturais, para compensar a quebra por via da intervenção da *troika*.

Essa possibilidade levanta a questão de o Governo ter operacionalizado uma alteração nas lógicas de financiamento, com redução do financiamento estrutural e substituição por financiamento competitivo, dependente de projetos.

Esta questão é tanto mais relevante quanto a proveniência destes fundos, dado que o financiamento com base regional opera segundo lógicas diferentes do financiamento nacional, ou europeu.

O crescimento entre 2010 e 2013 vem a sofrer uma rutura em 2014. A partir desse momento vemos comportamentos diversos, com algumas universidades a conseguirem recuperar pontualmente (caso da Universidade de Coimbra e do Minho em 2015, de Lisboa

GRÁFICO 4
Evolução das receitas com transferências de instituições exteriores a Portugal

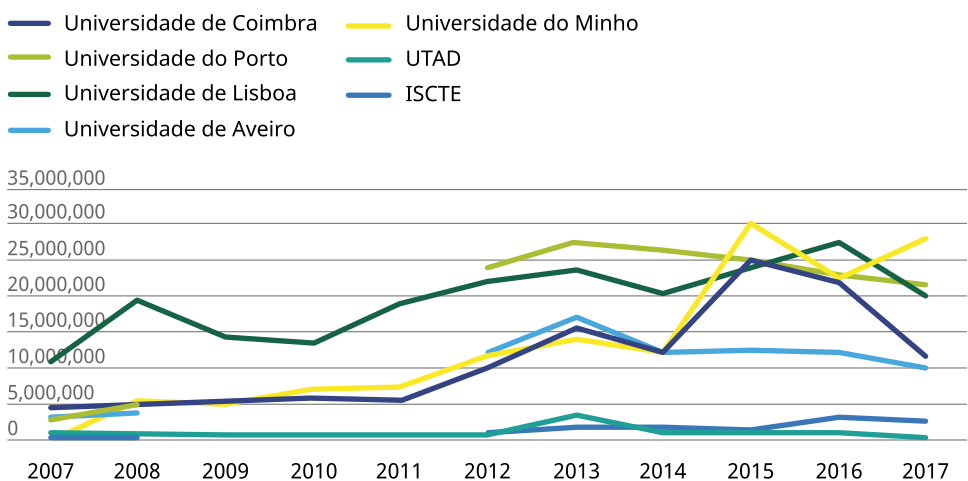
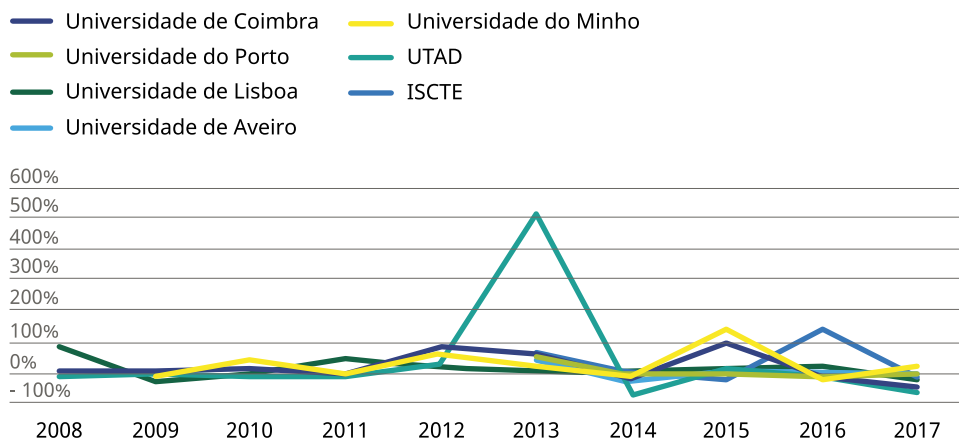


GRÁFICO 5

Variação percentual anual das receitas com transferências de instituições exteriores a Portugal



em 2015 e 2016, e novamente do Minho em 2017), mas sendo o quadro das demais universidades o de quebra. (gráfico 4)

Este registo de oscilações pontuais torna-se mais notório quando verificamos a variação percentual anual. (gráfico 5)

Há momentos com resultados extraordinários, onde se destaca o caso da UTAD no ano de 2013, com uma subida de 523%. Outros casos como os das universidades do Minho e de Coimbra, em 2015, apresentam respetivamente variações de 144% e 100%. O mesmo sucede com o ISCTE no ano de 2016, com um crescimento de 148%.

Existem também variações negativas assinaláveis, como o caso da UTAD em 2014, com uma quebra de 70%.

Esta variação abrupta nos ritmos de cap-

tação de receitas provenientes de instituições fora de Portugal aponta para os ritmos de execução dos diversos programas de financiamento, sobretudo os europeus. Contudo, é necessária uma análise mais detalhada destes dados, para que se compreenda a forma como contribuem as diversas fontes de financiamento europeu (European Research Council, Horizonte 2020, fundos estruturais).

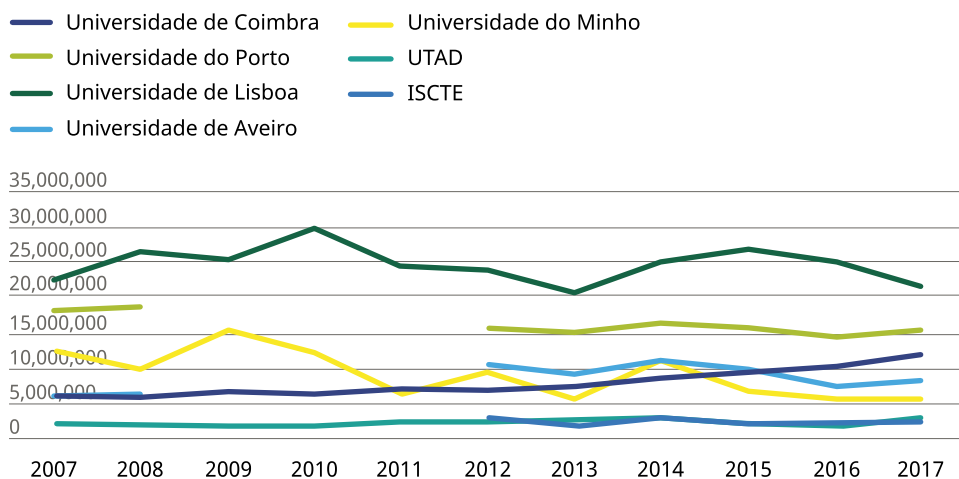
Em termos da evolução da venda de bens e serviços, o quadro geral é de alguma estabilidade. (gráfico 6)

Existem exceções, com particular relevo para o caso da Universidade de Coimbra, que neste período regista um aumento de 101% no valor destas receitas.

Comparando o registo de 2017 com o de 2007 verificamos que a Universidade de Avei-

GRÁFICO 6

Evolução das receitas com venda de bens e serviços



ro e o ISCTE aumentam 40% do volume financeiro com esta receitas e a UTAD aumenta 32%. Já a Universidade de Lisboa tem um ligeiro decréscimo de 5%, a Universidade do Porto perde 14% e a Universidade do Minho tem uma quebra relevante de -55%.

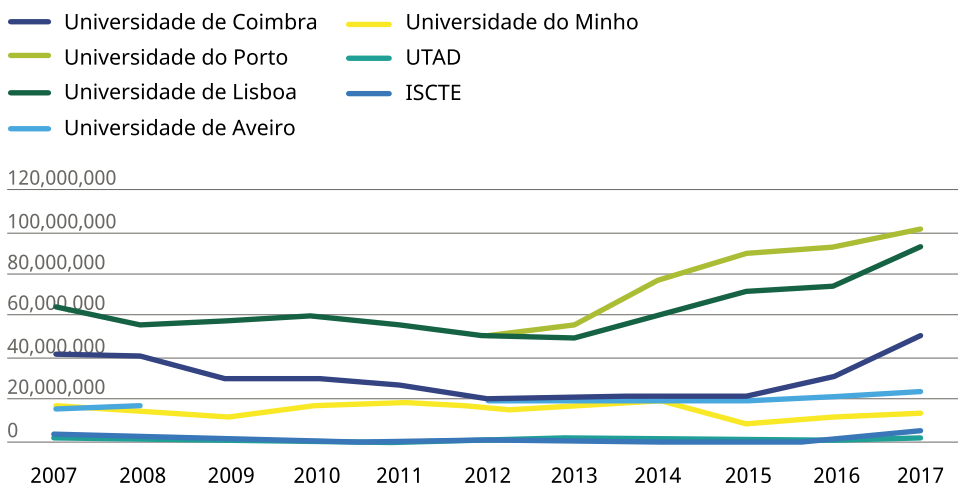
Importa analisar com maior profundidade quais os bens e serviços que estão na origem destas receitas, para que se possa perceber se esta fonte de financiamento está ligada à produção de capital próprio da universidade (patentes, estudos e serviços de consultadoria, ou outros ligados diretamente à investigação), ou, por outro lado, se estamos a tratar de rendimentos de serviços

em que o valor é hoje 170% superior ao de 2007, subindo de cerca de 38M€ para 101M€.

Segue-se o ISCTE, com um crescimento de 59%, crescendo de 3,4M€ para 5,4M€ e depois a Universidade de Aveiro, com mais 51%, passando de 16M€ para 24,9M€.

A Universidade de Lisboa cresce 44%, subindo de 65M€ para 93M€. Trata-se de um valor nominal assinalável, apontando a tendência para que em 2018 se tenha ultrapassado os 100 M€ em saldos acumulados. Este valor acumulado numa só universidade significa quase 8% do financiamento da Administração Central para todos os estabelecimentos de ensino superior.

GRÁFICO 7
Evolução dos saldos de gerência



complementares (turismo, aluguer de espaços, rendimentos de capital, ou outros não enquadráveis diretamente como Ensino e Investigação).

Quanto aos saldos de gerência, é notório o efeito crescente de acumulação a partir de 2013. (gráfico 7)

Analisando a situação de 2017 comparada com 2007, apenas a Universidade do Minho regista uma variação negativa (-17%). Todas as demais universidades em análise têm um montante maior acumulado em saldos de gerência, sendo esta situação particularmente notória nos casos da Universidades do Porto,

Também na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro o valor do saldo de gerência acumulado cresce 32%, passando de 2M€ para 2,8M€.

Na Universidade de Coimbra o saldo de gerência acumulado cresce 21%, passando de 42M€ para perto de 51M€ em 2017.

Note-se que estamos apenas a verificar a evolução nos dois limites temporais do período em análise. Além desta variação importa também verificar a evolução ao longo deste período, sendo notório o crescimento das universidades de Porto, Lisboa e Coimbra nos últimos três anos.

A questão da acumulação do saldo de gestão tem efeitos económicos, dado que se trata de uma estratégia de acumulação financeira sem qualquer compensação (em juros, ou outra), resultando num prejuízo face aos efeitos da inflação e de não investimento.

Os casos de Lisboa, Porto e Coimbra demonstram que esta evolução não está dependente do regime jurídico das organizações, sendo sobretudo uma questão de gestão, que tem vindo a desenvolver-se com maior intensidade desde 2012.

Síntese das tendências de evolução das receitas orçamentais

Em termos de síntese geral, podemos primeiro sinalizar a tendência para o crescimento das receitas com propinas. Trata-se de algo em linha com o relatório da OCDE de 2007.

Cruzando estes dados com a quebra de financiamento da Administração Central, verificamos a tendência para uma maior contribuição de outras fontes de financiamento, nomeadamente dos privados, que os dados demonstram serem sobretudo das famílias.

Tal merece cautela, pois pode significar uma sobrecarga na taxação da provisão da educação superior, que pode ter efeitos contraditórios perante o objetivo de aumentar o número de pessoas qualificadas, mais ainda perante as debilidades que apresenta Portugal.

Como afirmámos acima, é importante verificar qual a carga de custos suportada por aluno e diferenciada por ciclos de formação superior. É também importante verificar qual o peso das receitas com estudantes internacionais para este aumento.

As receitas provenientes da Administração Central oscilaram bastante, sendo marcadas pela quebra acentuada nos anos de 2011 e 2012. Essa quebra esteve ligada ao período de emergência financeira, embora seja importante referir que o Ensino Superior e Ciência não estavam referenciados no memorando de entendimento.

O memorando inicial previa uma redução de 195M€ na área da educação, “através da racionalização da rede escolar criando agrupamentos escolares, diminuindo a necessidade de contratação de recursos humanos, centralizando os aprovisionamentos, e reduzindo e racionalizando as transferências para escolas privadas com contratos de associação” (Governo da República Portuguesa, 2011, p. 3 ponto 1.8).

A realidade foi que, entre 2011 e 2013, a redução das transferências da administração central para os estabelecimentos de ensino superior público foi de 366M€, quase duplicando o valor que estava previsto para a totalidade da área da educação (na qual, recorde-se, o ensino superior não constava explicitamente).

O memorando previa uma redução nos Serviços e Fundos Autónomos de 100M€ (Governo da República Portuguesa, 2011, p. 3 ponto 1.15), sendo que a redução só nos estabelecimentos de Ensino Superior representa três vezes o valor aí assinalado.

Sozinho, o Ensino Superior acomodou cortes superiores ao previsto no memorando somando a Educação e a totalidade dos Serviços e Fundos Autónomos.

Estes números permitem verificar a violência dos cortes impostos sobre as diversas instituições e que os dados demonstram estarem muito longe de recuperados.

Em contrapartida, houve um crescimento das receitas provenientes de instituições fora de Portugal, sendo que os dados demonstram também algumas razões de cautela relativamente à sustentabilidade deste modelo. Em primeiro lugar, quebras de receita (como a registada em 2015) expõem as instituições e fragilizam-nas economicamente. Cabe saber quanto desta exposição é derivada de fundos ▶

“Sozinho, o Ensino Superior acomodou cortes superiores ao previsto no memorando somando a Educação e a totalidade dos Serviços e Fundos Autónomos.”

estruturais, bem como a forma como a exposição a estas receitas pode criar constrangimentos à autonomia das instituições, tornando-as dependentes de relações políticas regionais e redes clientelares que possam estar instaladas nos centros de decisão deste financiamento.

A maior exposição a um financiamento competitivo que não se oriente por princípios científicos pode ter graves danos sobre o rumo da investigação. Note-se que a criação da Fundação de Ciência e Tecnologia, enquanto entidade gestora de financiamento público nacional e de fundos estruturais, permitiu que a análise de projetos seja sempre realizada no princípio da avaliação por pares, garantindo assim um mínimo de robustez científica.

Por outro lado, é importante refletir sobre a forma como esta dependência condiciona a direção da investigação científica, matéria que tem vindo a ser desenvolvida por Mariana Mazzucato (2013, 2018).

Em termos da evolução das receitas com vendas de bens e serviços, esta regista uma estabilidade, demonstrando que a introdução de um funcionamento em regime de quase-mercado não trouxe um desempenho diferenciado positivamente das demais universidades (no caso da Universidade do Porto existe até um decréscimo destas receitas).

A Universidade de Coimbra foi a que mais se destacou neste capítulo, sendo que uma análise dos relatórios e contas desta universidade permite perceber que se trata sobretudo de uma evolução das receitas provenientes do turismo.

Por fim, o crescimento dos saldos de gerência, que nalguns casos apresentam já volumes financeiros consideráveis, demonstra uma tendência para a acumulação financeira que possui diversas desvantagens do ponto de vista económico, sendo o equivalente ao “guardar dinheiro debaixo do colchão”. Trata-se de um valor que é sujeito à depreciação por efeitos da inflação, sendo que a parte não respeitante a despesa plurianual representa capital parado que poderia e deveria ser investido.

Perante esta síntese, a questão a considerar é quantas destas transformações se de-

vem ao quadro jurídico definido pelo RJIES e quantas é que se devem a circunstâncias externas à forma de organização dos estabelecimentos de ensino superior.

É verdade que, se podemos tomar como certo que a evolução das receitas das transferências da Administração Central resulta de decisões exteriores ao regime de funcionamento destas organizações, é também importante perceber se a passividade que permitiu acomodar esses cortes está relacionada com a centralização dos processos de decisão e a concentração de poderes nos dirigentes destas instituições.

A questão do aumento das receitas provenientes de instituições exteriores a Portugal representa um ponto de interrogação que importa esclarecer, dado que é fundamental perceber quanto é que essa alteração deriva de fundos estruturais (mais ligados a questões de política interna e à relação com as agências regionais de financiamento), ou da captação de financiamento internacional altamente competitivo.

Entre 2007 e 2017 os estabelecimentos de ensino superior tornaram-se mais dependentes do financiamento proveniente de próprias e de financiamento de instituições exteriores a Portugal, o que possui implicações várias. Resta sobretudo saber quanto desta exposição implica uma perda de autonomia científica e académica, dado que a direção das instituições e da inovação ficam mais dependentes das estratégias destes agentes privados e quais as suas implicações num quadro geopolítico conturbado.

Referências Bibliográficas

- Barr, N. (2016). Milton Friedman and the finance of higher education. In R. Cord & J. D. Hammond (Eds.), *Milton Friedman: Contributions to Economics and Public Policy* (pp. 436–463). Oxford: Oxford University Press. Retrieved from <http://eprints.lse.ac.uk/67083/>
- Committee on Higher Education. (1963). *The Robbins Report Higher Education*. London. Retrieved from <http://www.educationengland.org.uk/documents/robbins/robbins1963.html>
- Dearing, R. (1997). *Higher Education in the learning society*. London. Retrieved from <http://www.educationengland.org.uk/documents/dearing1997/dearing1997.html>
- Direção Geral do Orçamento. (2008). *Conta Geral do Estado 2007* (Vol. II Tomo XI). Lisboa: Direção Geral do Orçamento. Retrieved from <http://www.dgo.pt/Paginas/pesquisa.aspx?k=or%25C3%25A7amento2014&cs=EsteSite&u=http%253A%252F%25>
- Direção Geral do Orçamento. (2009). *Conta Geral do Estado 2008* (Vol. II Tomo XI). Lisboa: Direção Geral do Orçamento. Retrieved from <http://www.dgo.pt/Paginas/pesquisa.aspx?k=or%25C3%25A7amento2014&cs=EsteSite&u=http%253A%252F%25>
- Direção Geral do Orçamento. (2010). *Conta Geral do Estado 2009* (Vol. II Tomo XI). Lisboa: Direção Geral do Orçamento. Retrieved from <http://www.dgo.pt/Paginas/pesquisa.aspx?k=or%25C3%25A7amento2014&cs=EsteSite&u=http%253A%252F%25>
- Direção Geral do Orçamento. (2011). *Conta Geral do Estado 2010* (Vol. II Tomo X). Lisboa: Direção Geral do Orçamento. Retrieved from <http://www.dgo.pt/Paginas/pesquisa.aspx?k=or%25C3%25A7amento2014&cs=EsteSite&u=http%253A%252F%25>
- Direção Geral do Orçamento. (2012). *Conta Geral do Estado 2011* (Vol. II Tomo X). Lisboa: Direção Geral do Orçamento. Retrieved from <http://www.dgo.pt/Paginas/pesquisa.aspx?k=or%25C3%25A7amento2014&cs=EsteSite&u=http%253A%252F%25>
- Direção Geral do Orçamento. (2013). *Conta Geral do Estado 2012* (Vol. II Tomo X). Lisboa: Direção Geral do Orçamento. Retrieved from <http://www.dgo.pt/Paginas/pesquisa.aspx?k=or%25C3%25A7amento2014&cs=EsteSite&u=http%253A%252F%25>
- Direção Geral do Orçamento. (2014). *Conta Geral do Estado 2013* (Vol. II Tomo X). Lisboa: Direção Geral do Orçamento. Retrieved from <http://www.dgo.pt/Paginas/pesquisa.aspx?k=or%25C3%25A7amento2014&cs=EsteSite&u=http%253A%252F%25>
- Direção Geral do Orçamento. (2015). *Conta Geral do Estado 2014* (Vol. II Tomo X). Lisboa: Direção Geral do Orçamento. Retrieved from <http://www.dgo.pt/Paginas/pesquisa.aspx?k=or%25C3%25A7amento2014&cs=EsteSite&u=http%253A%252F%25>
- Direção Geral do Orçamento. (2016). *Conta Geral do Estado 2015* (Vol. II Tomo XI). Lisboa: Direção Geral do Orçamento. Retrieved from <http://www.dgo.pt/Paginas/pesquisa.aspx?k=or%25C3%25A7amento2014&cs=EsteSite&u=http%253A%252F%25>
- Direção Geral do Orçamento. (2017). *Conta Geral do Estado 2016* (Vol. II Tomo X). Lisboa: Direção Geral do Orçamento. Retrieved from <http://www.dgo.pt/Paginas/pesquisa.aspx?k=or%25C3%25A7amento2014&cs=EsteSite&u=http%253A%252F%25>
- Direção Geral do Orçamento. (2018). *Conta Geral do Estado 2017* (Vol. II Tomo VI). Lisboa. Retrieved from <http://www.dgo.pt/Paginas/pesquisa.aspx?k=or%25C3%25A7amento2014&cs=EsteSite&u=http%253A%252F%25>
- Friedman, M. (1955). The Role of Government in Education. In R. Solo (Ed.), *Economics and the Public Interest*. New Jersey: Rutgers University Press. Retrieved from <http://www.schoolchoices.org/roo/fried1.htm>
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Friedman, M., & Kuznets, S. (1954). *Income from Independent Professional Practice* (Vol. I). New York.
- Governo da República Portuguesa. (2011). *Portugal Memorandum Of Understanding On Specific Economic Policy Conditionality*. Retrieved from http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf
- Harris, S. (1963). *Higher Education: Resources and Financing*. New York: McGraw-Hill Book Company Inc.
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. New York: Anthem Press.
- Mazzucato, M. (2018). *The Value of Everything. Making and taking in the global economy*. London: Allen Lane.
- Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior. (2006). *Tertiary Education in Portugal Background Report*. Lisboa. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/104853273381andontheOECDwebsiteatwww.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies>.
- OECD. (2007). *Tertiary education in Portugal*. OECD.
- Vickrey, W. (1962). A proposal for student loans. In S. J. Mushkin. (Ed.), *The Economics of Higher Education* (pp. 268–280). Washington D.C.: Office of Education (DHEW). Retrieved from <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED096860.pdf>
- Willetts, D. (2013). *Robbins Revisited: Bigger and Better Higher Education*. The Social Market Foundation. •