

O Financiamento do Ensino Superior: um novo olhar para 2023

O subfinanciamento crónico do Ensino Superior tem impedido, ano após ano, a modernização do Ensino, a melhor capacitação dos estudantes e uma Ação Social para todos.

Desde 1998, a UNESCO, na “World Declaration on Higher Education for the Twenty-First Century: Vision and Action”, refere que o financiamento público ao Ensino Superior e à investigação é essencial para assegurar um equilíbrio no desenvolvimento das missões educacionais e sociais e sublinha a necessidade de um planeamento apropriado e de capacidade de análise das estratégias e políticas adotadas numa coordenação integrada dos intervenientes, garantindo eficiência na gestão dos recursos.¹ Este repto foi também adotado em 2015 aquando da definição da Agenda 2030 das Nações Unidas (meta 4.3 “assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo à universidade”).²

Assim, revelou-se importante olhar para o modelo de financiamento do Ensino Superior público e compará-lo ao de outros países, tal como consta no estudo *Review of the allocation Model for Funding Higher Education Institutions*, da Higher Education Authority, de 2017. As principais conclusões incidiram na utilização regular, entre os países da Europa, de uma fórmula de financiamento que contempla o número, as características e áreas de estudo dos estudantes. Adicionalmente, assinala-se ainda a utilização de contratos formais e mecanismos de financiamento baseados na *performance* das Instituições de Ensino Superior (IES). No que se refere aos critérios ou indicadores que ilustram a *performance*, não houve uniformidade que possibilitasse a avaliação. No que toca à atribuição do financiamento, geralmente decorre por ciclos de orçamento anual e, em muitos países, há a discriminação do financiamento entre componente de ensino e componente de investigação.³

Em suma, como consta no quadro, os modelos que se regem por uma fórmula demonstram mais transparência e equidade e, em muitos casos, a propina revela-se uma das fontes de financiamento das IES.³























	País	Fórmula	Crítérios de desempenho	Propinas
	Áustria	-	✓	-
	Bélgica	✓	✓	✓
	Dinamarca	✓	✓	-
	Escócia	✓	✓	✓
	Estónia	✓	✓	-
	Finlândia	✓	✓	-
	França	✓	✓	✓
	Gales	✓	✓	✓
	Holanda	✓	✓	✓
	Hungria	✓	-	✓
	Inglaterra	✓	✓	✓
	Irlanda	✓	-	✓
	Islândia	✓	-	✓
	Itália	✓	✓	✓
	Letónia	✓	-	✓
	Lituânia	✓	-	✓
	Noruega	✓	✓	-
	Polónia	✓	-	-
	Portugal	✓	-	✓
	Rep. Checa	✓	-	n.d.
	Roménia	✓	-	n.d.
	Suíça	✓	-	✓

Figura 1 – Financiamento do Ensino Superior – Perspetiva comparada

Fonte: Higher Education Authority e da European Association University (EUA).

O Financiamento do Ensino Superior: um novo olhar para 2023

O retrato do financiamento do Ensino Superior público em Portugal escreveu-se com a aprovação do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), em 2007, e com a aprovação da Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior, em 2003, e sucessivamente alterada ao longo dos anos.

Nos termos do RJIES, as IES gozam de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar face ao Estado e têm ainda o direito de ser ouvidas na definição dos critérios de fixação das dotações financeiras a conceder pelo mesmo. Neste contexto, constituem atribuições do Estado financiar, nos termos da lei, as IES e apoiar os investimentos e iniciativas que promovam a qualidade do ensino, cabendo às IES, no gozo da sua autonomia financeira, gerir livremente os seus recursos financeiros conforme critérios por si estabelecidos, incluindo as verbas anuais que lhes são atribuídas no OE.⁴ Já a Lei de Bases do Financiamento estabelece que o financiamento se processa de acordo com critérios objetivos, indicadores de desempenho e valores padrão relativos à qualidade e excelência do ensino ministrado e no quadro de uma relação tripartida entre: i) Estado e IES; ii) Estudantes e IES; iii) Estado e estudantes.⁵

A Lei de Bases do Financiamento assenta em pressupostos importantes que mantêm o equilíbrio no Sistema, entre os quais se destacam a responsabilização do Estado de financiar as despesas de funcionamento das IES, com base em critérios objetivos e transparentes, e o princípio da complementaridade, no sentido em que as IES devem encontrar formas adicionais de financiamento, no âmbito da sua autonomia financeira.⁵

Neste sentido, a Lei de Bases definiu tanto os indicadores de desempenho, como, em portaria própria, a fórmula de financiamento e as regras necessárias ao seu cálculo e aplicação. Quanto aos indicadores de desempenho, listam-se os seguintes: 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.⁵ Já no que toca à fórmula, esta foi publicada em 2003, 2005, e em 2006, sendo utilizada até 2009.

$$OT_j + \sum_i [I_{ij} * F_{ij} * E_j * Q_j] * D$$

OT_j - dotação orçamental inicial da IES j;
I_{ij} - número de alunos da área de formação i da IES j;
F_{ij} - fator de custo da área de formação i da IES j;
E_j - Eficiência de graduação para os alunos de formação inicial da IES j;
Q_j - Eficiência científica para os alunos de formação avançada da IES j;
Q_j - nível de qualificação do corpo docente da IES;
D - dotação base nacional por aluno.

O Financiamento do Ensino Superior: um novo olhar para 2023

Assim, e como reforçado pela “Auditoria ao Modelo de Financiamento do Ensino Superior: Contratos de Legislatura 2016-2019”, após 2009, os contratos de legislatura passaram a constituir o instrumento de concretização do modelo de financiamento estabelecido na Lei de Bases. Esta constatação sobressaiu reforçada quando em 2016 foi criado um grupo de trabalho para elaborar um quadro de financiamento estável ao longo da legislatura, com base em objetivos, e um planeamento plurianual, que permitia atingir as metas europeias de participação no ensino superior e de investimento em ciência e tecnologia. Em contrapartida, não se encontrando o orçamento das IES a ser financiado como previsto na Lei de Bases que inclui o suporte em fórmula, mas através de Contratos celebrados com a maioria das IES, também se constata que, até ao momento, não se procedeu ao ajustamento apropriado desta Lei. Por um lado, reconhece-se que os Contratos têm a virtualidade de envolver e angariar compromissos entre as partes, por outro, a atribuição de dotações com base num referencial histórico que responde à cobertura direta de custos, sem qualquer outro critério, não promove a gestão eficiente e o desempenho das IES, nem considera objetivos de qualidade e excelência.⁶

No estudo da OCDE, *Education at a Glance 2022*, retiram-se conclusões importantes sobre o estado da educação em Portugal, comparativamente aos restantes países da OCDE. Apesar do investimento através de contrato de legislatura ter aumentado ao longo dos anos, o valor investido por Portugal por cada estudante do Ensino Superior é dos mais baixos, rondando os USD 11858, enquanto a média se mantém nos USD 17559. Adicionalmente, a despesa em I&D não é satisfatória (25%), relativamente ao valor médio dos países da OCDE (29%).⁷ Assim, o XXII Governo Constitucional solicitou o estudo *Resourcing Higher Education in Portugal*, também à OCDE, de forma a melhor compreender como reformar o financiamento do Ensino Superior público e este compilou uma série de propostas que estão atualmente a ser analisadas e avaliadas.⁸

No seguimento de toda a contextualização supra, é indiscutível a necessidade de revisão do modelo de financiamento do Ensino Superior de forma a colmatar todas as deficiências e pouca transparência que têm surgido no que toca ao financiamento público das IES. É preponderante que se alinhem as prioridades iminentes do sistema, no que toca à valorização do ensino, da ciência e da ação social, e que isso se repercuta num sério e justo investimento às Instituições.

Assim, e por quererem ser parte da solução, as Federações e Associações Académicas e de Estudantes, reunidas em sede de Encontro Nacional de Direções Associativas, dias 2 e 3 de setembro, em Almada, propõem:

1. Deve ser estabelecido como base, um investimento progressivamente mais elevado às IES, nomeadamente no que diz respeito à sua dotação orçamental, garantindo a sustentabilidade e estabilidade das IES.
2. Deverá ser elaborada uma nova fórmula de financiamento, procurando adaptar a metodologia à realidade e às necessidades atuais das IES, considerando também critérios de qualidade e garantindo a sua transparência e objetividade. Para tal, deve-se basear na proposta da OCDE:

O Financiamento do Ensino Superior: um novo olhar para 2023

- a. Financiamento que atribua cerca de 80% ao apoio das atividades principais, 15% relativos a indicadores de desempenho e 5% ao desenvolvimento de perfis institucionais (alguns casos, direcionados para pesquisa e inovação e, outros, para a educação profissional);
 - i. No que concerne aos apoios às atividades principais, deve-se basear na igualdade entre estudantes de licenciatura e mestrado e deve passar a contabilizar-se também os estudantes de doutoramento e de CTESP.
 - ii. No que toca aos indicadores de desempenho, estes deverão ser integrados logo desde a primeira aplicação da fórmula. Os que consideramos essenciais a serem tidos em conta são os seguintes: Os indicadores de eficiência pedagógica dos cursos; incentivos à qualificação do pessoal docente e não docente; os indicadores de eficiência científica dos cursos de mestrado e doutoramento; e indicadores de empregabilidade dos recém-graduados.
 - b. Deverá ser constituído um grupo de trabalho que avalie a adequação da fórmula de financiamento junto das IES, e que fiscalize a avaliação dos indicadores de desempenho internos.
3. Deverão ser estabelecidos contratos plurianuais de financiamento entre o MCTES e as IES, como ferramenta essencial para uma maior previsibilidade financeira e conseqüentemente um melhor investimento e planeamento estratégico por parte das IES. Seguindo as recomendações da OCDE, estes contratos devem ser estáveis a longo prazo, num quadro de plurilegisatura, evitando alterações ao financiamento consoante as mudanças do Governo.
- a. No âmbito da autonomia das IES, e à luz da atual Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior, deve ser permitida a celebração de contratos de financiamento com entidades privadas, públicas e cooperativas.
4. O financiamento para a Ação Social tem de ser reforçado na medida em que deverá ser autonomizado do financiamento destinado ao ensino e à investigação. Assim, é fundamental que o Estado retribua aos SAS, no seu orçamento anual, o custo real de uma cama numa residência pública e das refeições servidas nas cantinas sociais.
5. Adicionalmente, no âmbito da Ação Social, é necessário que se apoie proporcionalmente as IES que investiram em edificado (cantinas, residências, serviços médicos e desportivos, entre outros) para permitir a sua manutenção e otimização. Importa ainda que se criem apoios próprios para as IES que não têm estes equipamentos desenvolvidos. Sempre que possível deverá promover-se os consórcios entre IES que queiram constituir novo edificado, de modo a promover uma gestão otimizada dos recursos.

O Financiamento do Ensino Superior: um novo olhar para 2023

Destinatários:

Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Ministério das Finanças, CRUP, CCISP

Referências:

1. “World Declaration on Higher Education for the Twenty-First Century: Vision and Action, “World Conference on Higher Education”, 1998, Paris.
2. Agenda 2030, Nações Unidas
3. *Review of the allocation Model for Funding Higher Education Institutions*, da Higher Education Authority, de 2017.
4. Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro. Com as alterações introduzidas por: Lei n.º 36/2021; Decreto-Lei n.º 10/2023;
5. Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior, Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto. Com as alterações introduzidas por: Lei n.º 49/2005; Lei n.º 62/2007; Lei n.º 68/2017; Lei n.º 42/2019; Lei n.º 75/2019
6. Auditoria ao Modelo de Financiamento do Ensino Superior: Contratos de Legislatura 2016-2019, Tribunal de Contas, 2020
7. *Education at a Glance 2022*, OCDE, 2022
8. *Resourcing Higher Education in Portugal*, OCDE, 2022