

SEMINÁRIO

Recursos Humanos e Materiais

A Carreira Académica e os Sistemas de Financiamento

6 de Março de 2007

Júlio Predosa¹

Permitam-me que saúde, de um modo especial, os meus companheiros de mesa, o senhor conselheiro Manuel Santos Silva, que vai presidir a esta sessão e que aceitou conduzir os trabalhos; o senhor Professor Dominic Orr, que é investigador no Centro de Informações do Sistema de Ensino Superior alemão, uma instituição que tem a responsabilidade de dar apoio técnico de diversa natureza ao sistema alemão de ensino superior, e nos vai apresentar um estudo que fez sobre os sistemas de financiamento nos vários estados alemães; o senhor conselheiro Vicente Ferreira, que também será orador e a quem agradeço ter aceite dar-nos o seu contributo; o senhor Professor Alberto Amaral, que nos tem dado um apoio fundamental através do CIPES e da sua ligação à rede de centros análogos na Europa e nos permitiu chegar a um conjunto de especialistas e investigadores que estão a colaborar nesta série de Seminários sobre Ensino Superior; e o senhor Professor Pedro Teixeira que é um investigador do mesmo Centro de Investigação.

Como disse no primeiro Seminário, que realizámos no dia 22 de Fevereiro, o senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior veio ao CNE apresentar as Orientações para a Reforma do Ensino Superior em Portugal, estimulando o Conselho a que analisasse e debatesse as propostas.

Nessa apresentação, foi patente que aquilo que eram já questões centrais, identificadas nomeadamente no Relatório da OCDE, estavam presentes nas orientações de política que o Governo considerava. Assim, as linhas orientadoras da política dirigem-se a questões associadas à natureza jurídica das instituições, à autonomia, às formas de governo, como também a questões ligadas aos recursos, nomeadamente às carreiras docentes e ao financiamento, contemplando ainda o desenvolvimento no acesso e ingresso, questões de equidade e de acção social, bem como temáticas ligadas ao próprio modelo de avaliação e acreditação das instituições e dos cursos de ensino superior.

¹ Presidente do Conselho Nacional de Educação

O Conselho Nacional de Educação organizou um conjunto de Seminários em que estas várias temáticas vão ser tratadas.

O primeiro, permitiu-nos, na sessão da manhã e no *workshop* que realizámos à tarde, debater as questões da natureza jurídica das instituições, quer considerando desenvolvimentos daquilo que é o modelo actual, quer possíveis modelos alternativos, nomeadamente o modelo fundacional, que foi particularmente debatido na reunião da tarde. O significado da autonomia do ensino superior mereceu uma atenção particular, distinguindo-se a autonomia institucional e a autonomia dos investigadores, os modelos de gestão e governança. A reunião permitiu, ainda, que se prestasse uma especial atenção às sedes de responsabilidade que devem ser consideradas na organização dos órgãos de governo institucional: uma sede executiva, uma sede de supervisão e regulação interna e uma sede deliberativa para questões académicas, científicas e pedagógicas.

Foi igualmente acentuada a necessidade de se dar uma importância muito especial à regulação e supervisão do sistema. Em ligação com esta matéria, procurou-se esclarecer e aprofundar o sentido e competências do Conselho Superior de Orientação do Ensino Superior, que é referido no documento orientador, bem como discutir a sua pertinência, a natureza, as competências e o modo de constituição desse órgão. Esta é a síntese que posso fazer das matérias que foram amplamente discutidas no *workshop* do passado dia 22 de Fevereiro e que serão relevantes para situar melhor os trabalhos deste dia.

Hoje, a nossa atenção centra-se sobre as questões dos recursos humanos e materiais, as carreiras académicas e os sistemas de financiamento. Em várias ocasiões, ao longo dos últimos anos, os problemas de financiamento estiveram muitas vezes no topo da agenda e ocuparam muito do tempo de discussão e debate sobre o ensino superior. Será especialmente oportuno em relação a estas matérias reconhecer o avanço que significou a adopção de um modelo de financiamento baseado numa fórmula e em contratos de desenvolvimento, como é relevante ter presente o prejuízo que significou a não utilização destes últimos. Quanto ao estatuto e

estrutura das carreiras académicas, estamos perante assunto que tem estado ciclicamente na agenda, sem o necessário desenvolvimento. Parece-me que ninguém deixará de concordar que estamos perante dois elementos fundamentais de estruturação e de desenvolvimento do ensino superior que devem também ser considerados na concretização das reformas anunciadas.

Se percorrermos o documento orientador, encontramos as seguintes referências a estas matérias: *“À gestão executiva das instituições, a designar pelo seu órgão de topo, caberá integralmente a responsabilidade da gestão dos recursos humanos e financeiros da instituição – clarificando-se, assim, as competências respectivas dos órgãos directivo e científico – e nela se incluem obrigatoriamente competências profissionalizadas em matéria de administração e gestão”*. Este pedaço do texto seria suficiente para estruturar uma boa discussão sobre este assunto, mas estou seguro que existirão outras inspiradoras motivações para o debate.

Ao tratar das questões do financiamento e eficiência, o documento refere que *“não se alterará o nível de propinas actualmente previsto na Lei”*. E acrescenta: *“Até ao final da legislatura, e a par do cumprimento dos objectivos de crescimento do investimento público em Ciência, consagrados no seu Compromisso com a Ciência, o Governo manterá o nível actual de financiamento do Ensino Superior em percentagem do produto. A prazo, o financiamento do Ensino Superior deverá crescer, a par do aumento da sua frequência e dos resultados alcançados. O financiamento público das instituições de ensino superior passará a integrar um sistema de contratos institucionais, com base em planos estratégicos e indicadores de desempenho, o qual deverá substituir gradualmente o mecanismo actual de distribuição do financiamento público”*. Aqui temos outras questões que seria oportuno considerar e discutir, quer durante a manhã, quer na parte da tarde, no *workshop*.

Ao Conselho Nacional de Educação interessa colher o mais alargado leque de pontos de vista, de experiências, de visões sobre a política para o ensino superior, porque temos a intenção de elaborar um Parecer sobre o

documento orientador, a ser presente ao Governo, através do Ministério da Ciência, Tecnologia e do Ensino Superior.

Termino aqui esta nota de abertura, onde procurei dizer como é que o Conselho Nacional de Educação está a organizar a sua intervenção. As minhas últimas palavras são para agradecer a todos os intervenientes neste Seminário e a todas as senhoras e senhores presentes a quem o tema interessou e aqui estão para nos proporcionarem os seus contributos.

Muito obrigado a todos em nome do Conselho Nacional de Educação.

Recursos Humanos e Materiais

A carreira académica e os sistemas de financiamento

Luís Manuel Vicente Ferreira¹

Introdução

Agradeço ao senhor Presidente do Conselho Nacional de Educação o convite que me dirigiu para abordar o tema *O Sistema de Financiamento integrado no seminário Recursos Humanos e Materiais – A Carreira Académica e os Sistemas de Financiamento*.

A minha apresentação dividir-se-á em cinco aspectos principais. Em primeiro lugar, trataremos os dados estatísticos da evolução do ensino superior e, apesar da escassez de informação e do curto tempo que dispusemos, tentaremos analisar as tendências desta evolução, de modo a permitir tirar algumas conclusões ao nível das perdas do número de alunos e da comparticipação do OE no financiamento do funcionamento das instituições.

Em segundo lugar, analisaremos a proposta de crescimento de alunos do ensino superior e as suas consequências. Tanto mais que o senhor Ministro da Ciência Tecnologia e Ensino Superior anunciou recentemente, neste Conselho, a vontade de o governo aumentar o número de alunos em mais 50% num curto espaço de tempo. Nessa base, propomo-nos desenvolver um cenário que simule as necessidades de financiamento do funcionamento das instituições para garantir um ensino superior de qualidade.

Em terceiro lugar, discutiremos as potenciais fontes complementares de receita ao financiamento pelo OE, tendo também em atenção os condicionamentos suscitados pelo crescimento de alunos. Em complemento, falaremos do actual modelo de financiamento, das suas virtudes e defeitos, tendo como contraponto o que poderão ser as vantagens e inconvenientes de futuros modelos de financiamento do ensino superior.

¹ Instituto Politécnico de Lisboa

Por último, enunciaremos um conjunto de conclusões resultantes das observações que fizemos.

Dados estatísticos da evolução do Ensino Superior

Na interpretação dos dados estatísticos relativamente à evolução do crescimento dos alunos no ensino superior, constatámos que o sistema atingiu o seu pico máximo em 2002, tendo depois, e, até 2006, apresentado uma pequena inflexão no crescimento, sobretudo no ensino particular e cooperativo. O ensino politécnico e o ensino universitário mantiveram para o mesmo período, 2002 a 2006, a tendência de manutenção dos seus efectivos. No ano lectivo 2005/2006 e, segundo os dados disponíveis do OCES (Observatório da Ciência e do Ensino Superior, o ensino superior português apresentava um total de cerca de 367 mil alunos. Estes valores incluem também os alunos do ensino militar.

Figura 1 – Evolução do número de alunos no ensino superior (1)

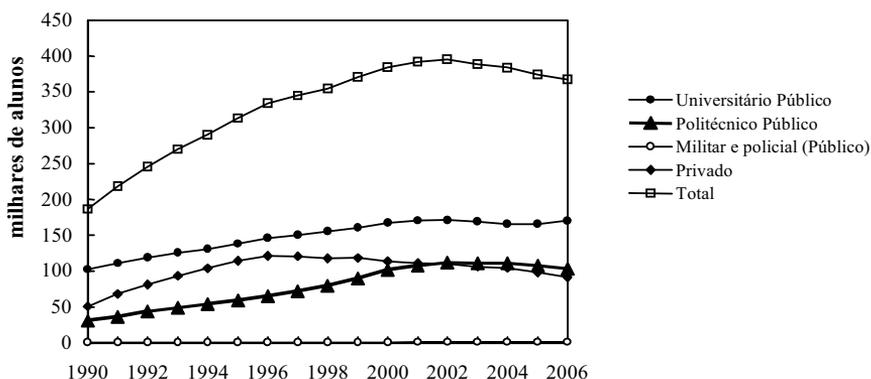


Figura 1 – Evolução do número de alunos no ensino superior (2)

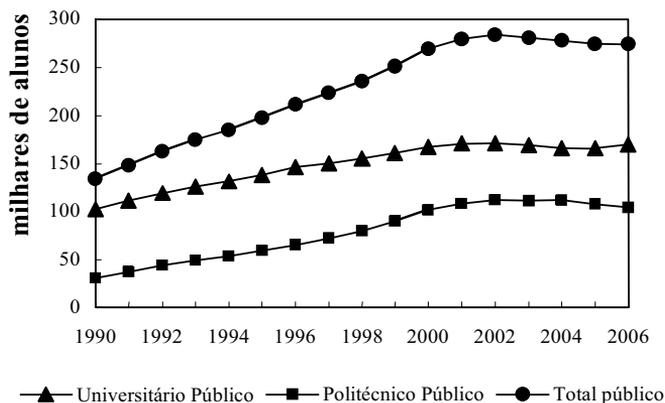
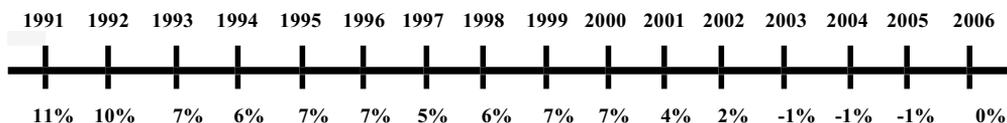


Figura 2 – Evolução do número de alunos no ensino superior público; taxas de crescimento

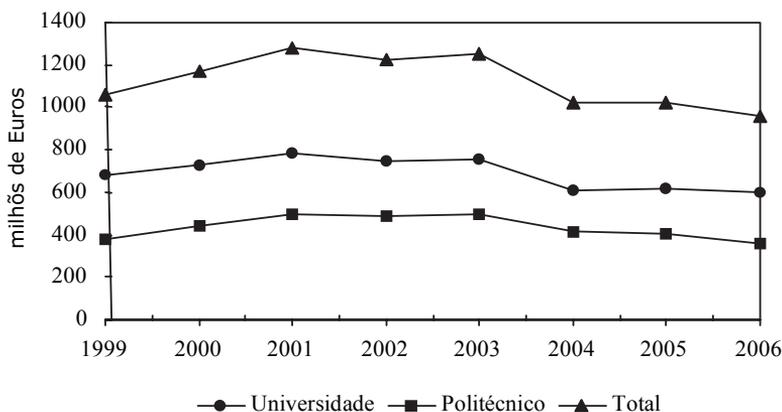


A perda de alunos verificada a partir de 2003 apresenta um decréscimo anual de 1% até 2005. Em 2006 não se verifica nem crescimento nem perdas no número global de alunos, o que parece indiciar uma nova inversão de ciclo. De facto, e apesar de não termos disponíveis os valores globais de 2007, os dados conhecidos referentes a este ano mostram um crescimento das instituições públicas de ensino superior, tendo o ensino politécnico apresentado um crescimento médio global de 15%. Em todo o caso, para o período lectivo 2005/2006 o ensino universitário e politécnico público totalizavam cerca de 274 mil alunos, valor que representava cerca de 75% dos estudantes do ensino superior.

Quando comparamos as dotações orçamentais para despesas de funcionamento, a valores actuais, que desde 2000 têm sido afectas ao ensino

superior público politécnico e universitário, comprovamos que, a partir de 2003, as dotações têm sofrido perdas consecutivas. A dotação orçamental de 2002 que ainda apresentou um crescimento de 2,73% cai em 2003 em 0,64%, 2004 em 3,44%, 2005 em 0,87% e 2006 em 0,92%.

Figura 3 – Evolução das dotações iniciais para funcionamento ao valor actual



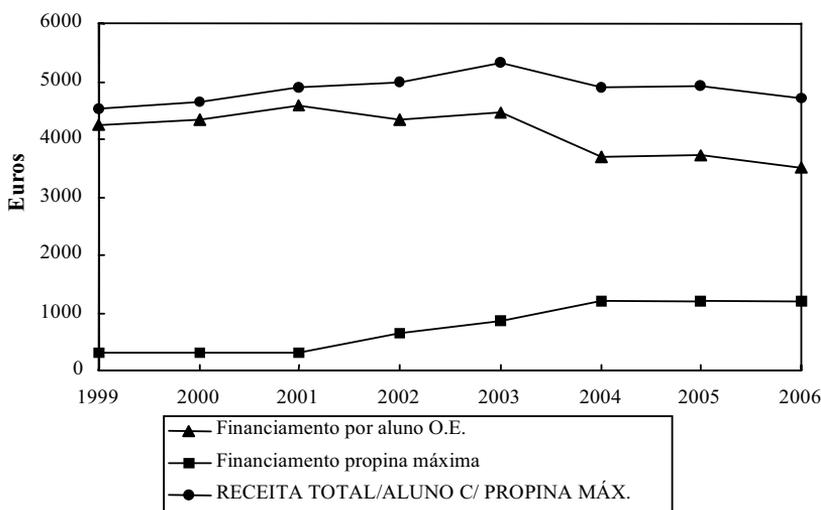
O ano de 2007 é seguramente um ano em que a perda será muito elevada, caso não haja reforço à dotação orçamental inicial, uma vez que o decréscimo foi, em valor médio, de 6,1% para o ensino politécnico e de 6,2% para o ensino universitário. A este valor há que adicionar a perda indirecta, correspondente ao valor do desconto de 7,5% para a Caixa Geral de Aposentações, que anteriormente não fazia parte das despesas de funcionamento das instituições e para a qual não houve qualquer compensação financeira.

Do valor da dotação orçamental por aluno, tomando como referência os valores de 2005, verificamos que o ensino politécnico apresenta um custo médio de 2.972€ e o ensino universitário apresenta um custo médio de 4.369€.

Adicionando o valor da receita proveniente da propina máxima, apesar de algumas instituições ainda não cobrarem este valor, o custo médio global por aluno de ensino superior público, incluindo universitário e politécnico, é de cerca 4.356 €. Este valor corresponde à média dos custos por aluno e por ano obtidos no período compreendido entre 2000 e 2006.

Se compararmos, este custo médio de 4.356€ por aluno com o custo médio de 8.050 € por aluno da União Europeia a 25, segundo dados do EUROSTAT referentes a 2003, partindo-se do princípio que o PIB nacional representa cerca de 70% do PIB médio europeu, pode concluir-se, que o custo por aluno nacional de 4.356 € está bastante abaixo do valor médio de financiamento por aluno da União Europeia.

Figura 4 – Evolução do financiamento anual por aluno



A análise comparativa entre as dotações orçamentais para o financiamento ao funcionamento das instituições de ensino superior público e a sua incidência face ao PIB, tem vindo, a partir de 2001, a apresentar reduções sistemáticas muito significativas. De facto, esta incidência que era de 0,76% em 2001 baixou para 0,75% em 2002, 0,73% em 2003, 0,71% em 2004 e 0,70% em 2005.

Quando analisamos os dados de 2006, atestamos que o valor do PIB investido no ensino superior para despesas de funcionamento representa apenas 0,65%. E quando comparamos o valor da dotação orçamental de 2007, admitindo que não haverá reforço orçamental, verifica-se que não chega a representar 0,5% do valor do PIB. Este desinvestimento no ensino superior pode ser muito grave para as instituições portuguesas num período em que, em todas elas, se inicia a reforma do Processo de Bolonha e se projecta a sua avaliação internacional.

Análise da proposta de crescimento do sistema

Construindo um cenário de crescimento de 50% de estudantes e projectando este objectivo para 2010, o que significaria atingir em seis anos os valores médios de acesso ao ensino superior da Europa, isto é 40% de jovens, meta que, de resto, se enquadra com as perspectivas enunciadas pelo Governo, podemos admitir as seguintes projecções para 2010:

1. número de estudantes 450 mil (ensino superior público);
2. taxa média de crescimento do PIB de 2% ao ano a valores constantes de 2005 (perspectiva muito optimista face ao comportamento dos últimos anos da economia portuguesa);
3. taxa de utilização do PIB para financiamento ao funcionamento do ensino superior de 0,7% (valor optimista, uma vez que a projecção para 2007 é de apenas de 0,5% de incidência sobre o PIB);
4. custo médio previsível por aluno 4.133€ (deduzindo 5% do custo actual de 4.356€ motivado pelo efeito de Bolonha de redução dos tempos lectivos dos 1^{os} ciclos).

Assim, em 2010, com uma taxa de crescimento de 2%, Portugal teria um PIB de 152 mil milhões de euros. Para a dotação orçamental ao funcionamento do ensino superior, aplicando a taxa de incidência de 0,7% do PIB, obteríamos 1.050 milhões de euros. Dividindo 1.050 milhões de euros pelos 450 mil alunos, teríamos um financiamento previsível por aluno de 2.520€.

Este valor de financiamento pelo O. E. para 2010 corresponde apenas a cerca de 60% do custo previsto de 4.133€ por aluno. Ou seja, o diferencial de 1.618€/aluno, valor a suportar pelo estudante, corresponderia a um aumento de 90% sobre o valor da actual propina máxima.

Fontes complementares ao financiamento pelo OE

O cenário descrito anteriormente pressupõe a procura de soluções complementares ao financiamento pelo OE. Contudo, só um fluxo financeiro garantido dará estabilidade às instituições para a sustentação de um corpo docente qualificado e estável e para a subsistência de um ensino superior de qualidade.

Não havendo, como já vimos, grande margem de crescimento da dotação orçamental, cairíamos quase forçosamente no aumento das propinas a suportar pelas famílias, como tem sido prática nos últimos anos, ou pelo próprio estudante, através de programas de empréstimos financeiros.

A primeira opção, propinas pagas pelas famílias, afigura-se difícil para um tecido social cujo valor médio remuneratório é de 809 €/mês e em que este aumento de propina representaria para uma família com um filho e dois salários médios um encargo de 8,3% sobre o rendimento, e para uma família monoparental com um filho um encargo de 15% sobre o rendimento. Valores que poderão ter um peso ainda mais expressivo se tivermos em atenção a média nacional de 1,8 filhos por família.

Por outro lado, a solução de empréstimo ao estudante deverá ter um enquadramento bem estudado, sob pena de poder gerar distorções sociais perigosas uma vez que implica, desde logo, o endividamento do estudante antes mesmo de ter capacidade económica para o suportar. É conhecido o fenómeno preocupante do endividamento excessivo das famílias portuguesas e esta nova situação poderá vir a originar:

- Uma maior dependência física e financeira da família, com menor capacidade de contracção de 2º empréstimo para aquisição de casa.

- Um atraso na constituição familiar. Fenómeno que já hoje é preocupante e que, com este mecanismo, poderá vir a ser agravado.
- Uma maior procura de cursos cuja empregabilidade esteja assegurada ou cuja perspectiva de vencimento salarial seja elevada, em detrimento das vocações.
- Uma maior desmotivação do indivíduo para obter formação superior, em particular nas formações de ciclo longo ou, de maneira geral, na formação pós-licenciatura.

As situações descritas podem vir a ter efeitos perversos e contrários àqueles que se desejam para uma sociedade do conhecimento. Todavia, estes efeitos secundários negativos poderão ser ultrapassados com uma boa política de incentivos fiscais.

Para além do aumento do valor das propinas, podemos admitir também como fontes complementares ao financiamento:

- Os projectos de investigação e de desenvolvimento;
- A transferência de tecnologia;
- A formação ao longo da vida;
- A prestação de serviços à comunidade;
- A venda de imagem da instituição.

As receitas provenientes destas actividades deverão ser, a meu ver, encaradas como recursos financeiros adicionais a aplicar em projectos de investigação científicos, criação de laboratórios ou aquisição de acervo bibliográfico, não devendo as mesmas ser aplicadas para as actividades pedagógicas, com excepção, eventualmente, da formação ao longo da vida.

O principal destinatário das acções enunciadas anteriormente de complemento ao financiamento para além do OE será o tecido industrial nacional, do qual se espera um aumento significativo da sua participação financeira na formação, inovação e desenvolvimento científico. Porém, as

empresas nacionais apresentam algumas fragilidades que condicionam as suas disponibilidades financeiras de afectação de recursos à formação e ao desenvolvimento científico e tecnológico.

De facto, o tecido industrial composto pelas micro, pequenas e médias empresas representa cerca de 80% do emprego da população activa e 20% do PIB. Ao contrário, as grandes empresas representam 20% do emprego da população activa e 80% do PIB. Ou seja, as empresas com maiores necessidades de formação, desenvolvimento tecnológico e desenvolvimento científico são as que detêm a menor cota dos recursos financeiros.

Esta situação não permite às micro, pequenas e médias empresas grande disponibilização de recursos financeiros para outros fins que não sejam os de gestão corrente. Importa, por isso, saber até que ponto as grandes empresas ou outras instituições de maiores recursos financeiros estão disponíveis para suportar estes custos e incorporar os ganhos tecnológicos e científicos nas micro, pequenas e médias empresas.

As instituições de ensino superior são por excelência os estabelecimentos melhor preparados, ao nível dos recursos laboratoriais e humanos, para dar resposta à urgência do desenvolvimento tecnológico e científico de que Portugal carece. Porém, isso obriga à reavaliação do estatuto da carreira docente e à flexibilização da carga horária do professor, porque, sem prejuízo da sua progressão na carreira, dificilmente o docente poderá ser em simultâneo e permanentemente pedagogo, cientista e gestor administrativo.

Bases do modelo de financiamento

Até agora os modelos de financiamento têm sido suportados por fórmulas, nem sempre respeitadas, que têm por base o número de alunos inscritos. Na sua génese contempla o princípio, que nos parece justo, da equidade.

Todavia, como sustentação a um ensino de qualidade o sistema foi concebendo processos de avaliação, nalguns casos muito exigentes, que com

a massificação do ensino superior se mostraram inadequados à nova realidade social, criando situações de perversão, não premeditadas, de “engorda” artificial das instituições. Este crescimento fictício gerou um baixo rendimento na produção de alunos formados e, conseqüentemente, um custo por aluno diplomado muito elevado quando comparado com os valores da média europeia.

A proposta que se apresenta hoje como alternativa é a de um modelo de contratação por objectivos, tendo por base o princípio meritocrático.

Este novo modelo também não é um modelo isento de riscos, podendo mesmo alguns deles criar situações mais gravosas de que aquelas que o modelo anterior originou. Não podemos, por isso, deixar de enunciar alguns desses riscos:

- Contratação de aumento das taxas de aprovação de modo a baixar custos de investimento/diplomado.

RISCO: Diplomados de baixo nível científico/técnico em contraponto ao modelo anterior;

- Contratação de objectivos diferenciados para cada uma das instituições.

RISCO: Assimetrias e desequilíbrios entre instituições

- Contratação em regime especial para as áreas relevantes de intervenção, por ex., no desenvolvimento tecnológico.

RISCO: Prejuízo grave para áreas científicas como, por ex., a artes e as humanidades, entre outras.

Não podemos antecipar resultados a um modelo que ainda nem sequer está implementado, mas há, para além dos pontos enunciados, um risco maior a que não devemos ficar indiferentes. É que um modelo com estas características dará à tutela um enorme poder discricionário, intervindo nas autonomias pedagógicas, científicas e financeiras. Isso só não terá perigo se os objectivos forem estabelecidos no âmbito nacional e do mesmo modo para todas as instituições. Caso isso não se verifique e os objectivos sejam definidos e negociados para cada instituição *per si*, assistiremos a uma

autocracia reguladora, porventura inimiga do dinamismo e autonomia das instituições, o que merecerá a nossa maior reserva.

Conclusões

Concluiremos a nossa apresentação, salientando as seguintes conclusões:

- Desinvestimento do Estado no financiamento ao ensino superior pode ser preocupante, tanto mais que vivemos já na sociedade do conhecimento.
- Sociedade do conhecimento que exige uma vinculação do Estado prioritária ao nível do financiamento à educação e à formação superior, como um pilar base da soberania nacional e da competitividade na era da globalização num plano semelhante ao de outras áreas, como a Justiça ou a Defesa Nacional, não podendo o Estado alienar-se da responsabilidade na formação dos portugueses.
- Uma maior participação financeira das famílias para o financiamento do ensino superior exigirá um reforço de apoio social forte, de modo a evitar exclusões sociais ou políticas e medidas de incentivos fiscais mais atractivas.
- Qualquer processo que impute o custo ao formando, a pagar após conclusão do curso, deverá ser suficientemente atractivo para que não desmotive o interesse do estudante que acaba o ensino secundário a avançar para uma formação superior que se coadune com a sua vocação.
- Novo modelo de financiamento não pode criar assimetrias, nem as orientações políticas, devem pôr em risco a autonomia científica, pedagógica e administrativa das instituições.

Ensino Superior em Portugal: Necessidades, Recursos e Escolhas

Pedro Nuno Teixeira¹

Introdução

O ensino superior português atravessa um período de mudança e, por isso, parece apropriado reflectir sobre a experiência recente do modelo de financiamento do ensino superior, de modo a identificar aspectos mais positivos e aspectos menos positivos do modelo actual. Por outro lado, as alterações que possam ser introduzidas neste modelo de financiamento devem corresponder a novos objectivos, novas prioridades do sistema de ensino superior. De facto, o sistema de financiamento faz o que qualquer modelo de distribuição de recursos tem de fazer – escolhas no modo de aplicação de recursos que são limitados, para necessidades que são ilimitadas. Esta necessidade de fazer escolhas torna necessário definir prioridades em termos de modelo de financiamento.

Dado que o sistema de financiamento não pode ser desligado daquilo que é o contexto mais geral e do que são os objectivos para o sistema de ensino superior, começar-se-á por analisar as tendências principais do sistema de ensino superior português. Seguidamente, discutir-se-ão alguns objectivos principais que devem orientar o sistema de financiamento público. Assim, numa primeira parte deste texto traçar-se-á sucintamente a evolução recente do sistema de ensino superior, analisando-se em seguida as questões relativas ao sistema de financiamento.

Evolução recente do sistema de ensino superior português

O aspecto mais marcante do sistema de ensino superior português nos últimos vinte anos foi a sua rápida e profunda massificação. O sistema português era, até recentemente, um sistema profundamente elitista sob

¹Faculdade de Economia/Universidade do Porto, e CIPES

muitos pontos de vista: na sua composição em termos do género, na sua distribuição regional, na sua composição socioeconómica e, obviamente, na percentagem de participação dos jovens a nível do sistema (Teixeira *et al*, 2006). Esta situação alterou-se significativamente, mas não completamente, devido ao processo de massificação. A palavra massificação parece mais adequada do que a de democratização, pois persistem desigualdades no que concerne a igualdade de oportunidades que levam a questionar a aplicabilidade do termo democratização do ensino superior.

Outro aspecto importante para caracterizar a evolução do sistema português nas últimas décadas, em termos do seu modo de funcionamento e da sua estrutura, é a sua crescente diferenciação. Diferenciação, desde logo, na consolidação de um sistema binário, com o desenvolvimento do ensino superior politécnico mas, também, no desenvolvimento de uma componente privada importante (Amaral e Teixeira, 2000). Aliás, este é um elemento de diferenciação do caso português relativamente à generalidade dos sistemas de ensino superior da Europa Ocidental, o qual introduz também questões importantes em termos da equidade, pois a participação financeira das famílias é muito mais elevada para os alunos inscritos em instituições privadas.

Outro aspecto importante foi a redefinição do papel do Estado, o modo de relacionamento entre o Estado e as instituições, em particular, com o aprofundamento da autonomia e com a emergência do sistema de avaliação (Simão *et al*, 2002).

Vejamos em termos breves o que aconteceu ao nível da evolução quantitativa do sistema. De facto, passámos de um sistema que muitos consideram um sistema elitista, porque tinha uma taxa de participação próxima dos 10%, para uma taxa de participação que hoje é já muito próxima dos 50%, em termos da faixa etária respectiva, dos 20-24 anos. Há uma tendência acelerada de crescimento até finais dos anos noventa, com o desenvolvimento significativo do ensino politécnico e do ensino privado, que assumiram um peso significativo no sistema que não tinham há cerca de vinte anos atrás.

Quadro 1 – Evolução do Número de Inscritos no Ensino Superior Português

	1981		1991		2003	
	No.	%	No.	%	No.	%
Universidade Pública	64 659	76,8	103 999	55,7	171 014	43,6
Politécnico Público	12 195	14,5	31 351	16,8	109 624	27,9
Privado	7 319	8,7	51 430	27,5	111 653	28,5
Total	84 173	100,0	186 780	100,0	392 291	100,0
Tx Participação (20–24)	11,0%		24,4%		49.6% (censo 2001)	

Esta expansão recente do sistema deve também ser ligada com a trajectória global do sistema educativo português e com o perfil de qualificação da mão-de-obra portuguesa. O sistema de ensino superior tem, necessariamente, ligação quer com os níveis de formação anteriores, em termos do sistema de ensino, quer com as necessidades de mão-de-obra qualificada e com a estrutura da população activa portuguesa. No caso português, a expansão do sistema de ensino superior é vista frequentemente como uma alavanca para mitigar o atraso histórico em termos de qualificação da população portuguesa.

Quadro 2 - Nível de Literacia da População Portuguesa (15-64)

	1960	1970	1981	1991	2003
Analfabeta	61.4	38.1	27.5	16.1	64.5a
Básico	22.5	49.6a	56.6b	56.5a	
Secundário	nd	nd	13.2b	19.6a	24.7b
Terciário	0.9	1.6a	2.8b	6.1a	10.8b

De facto, este atraso está ainda muito presente na realidade portuguesa, pois há cerca de quarenta anos quase 2/3 da população era

analfabeta e ainda hoje temos cerca de 10% da população que é analfabeta (Barreto, 1996). Por outro lado, cerca de 2/3 da população activa portuguesa ainda apresenta qualificações ao nível da educação básica ou ainda menos do que isso. Assim, ainda que o ensino superior tenha dado um contributo importantíssimo para a qualificação da população portuguesa, importa sublinhar que as persistentes debilidades da qualificação da nossa população activa colocam em clara vantagem aqueles que chegam ao ensino superior quando transitam para o mercado de trabalho. E essas vantagens também devem ser tidas em conta na escolha do modelo de financiamento do ensino superior, nomeadamente na distribuição dos custos.

Um outro aspecto que importa ter presente na reflexão sobre o sistema de financiamento é a composição socioeconómica do corpo discente. De facto, é notório que, em termos do capital cultural, medido neste caso pelo nível de escolaridade do agregado familiar, há um enviesamento claro da frequência. Esta situação é particularmente visível no ensino público universitário, com forte presença de alunos oriundos de famílias com capital cultural mais elevado. Desse ponto de vista, claramente o ensino politécnico público tem sido bastante mais eficaz em alargar a participação do ensino superior a grupos que tradicionalmente tinham uma presença muito mais reduzida. E veja-se, por exemplo, que o grupo mais significativo, em termos dos alunos inscritos no ensino politécnico público, é exactamente o grupo mais numeroso na população portuguesa adulta, que é aquele que tem apenas como formação o 1.º ciclo.

Quadro 3 – Inscritos por nível de instrução dos pais

	Público Universitário	Politécnico Público	Particular e Cooperativo	Total
1º Ciclo	18,6	32,1	17,1	22,0
2º Ciclo	11,4	17,9	10,1	12,9
3º Ciclo	13,0	13,0	12,9	13,0
Ensino Sec.	16,2	16,6	16,5	16,4
Ensino Superior	40,8	20,4	43,4	35,7

A composição socio-económica do ensino particular e cooperativo, não é muito diferente da do ensino público universitário. Este facto não é

completamente surpreendente devido aos já mencionados custos associados à frequência no ensino privado. Portanto, neste momento, cumpre destacar a persistência de distorções significativas na composição socioeconómica do ensino universitário público. Este panorama é completado pelos dados disponíveis em termos do nível de rendimento dos agregados familiares, onde se observam significativas distorções em termos de rendimento. De acordo com os dados disponíveis, existe uma elevada proporção de filhos das famílias de níveis socioeconómicos mais baixos ou com capital cultural mais baixo, que nem sequer estão a chegar ao ensino superior. Este factor deve também ser tido em conta em termos de modelo de financiamento, sobretudo em termos dos modelos de acção social.

Quadro 4 – Inscritos por nível de Rendimento do Agregado Familiar (€) (%)

	Total	Univ. Púb.	Polit. Púb.	Privado
Inferior a 720	14,8	13,6	20,1	11,2
721–1440	30,7	28,5	38,8	26,0
1441–2160	21,1	21,6	22,2	19,3
2161–2880	14,5	15,2	10,9	16,9
Superior a 2880	18,9	21,1	8,0	26,6

Estes dados também sugerem que as preocupações de equidade associadas à crescente contribuição financeira das famílias parecem estar sobredimensionadas. De facto, pelos dados observa-se que, em grande medida, os estudantes, em particular no ensino público universitário, continuam a ser oriundos de famílias que são relativamente privilegiadas face ao total da população portuguesa. Isso importa ter presente, porque quando estamos a pedir ao total da sociedade portuguesa que contribua de uma forma muito significativa para o financiamento do ensino superior, em grande medida corremos o risco de introduzir, ou de perpetuar, um mecanismo regressivo do ponto de vista económico e social. Mais concretamente, persiste uma situação em que muitas famílias com níveis socioeconómicos mais baixos, cujos filhos provavelmente não frequentam o

ensino superior público, contribuem para financiar um ensino superior público tendencialmente gratuito, o que largamente beneficia alunos oriundos de famílias com níveis económicos e níveis culturais claramente mais elevados. E isto introduz um factor de regressividade que parece ser preocupante do ponto de vista social.

Os dados sugerem a persistência de desigualdades significativas no acesso, com implicações visíveis na composição dos alunos que frequentam o ensino superior público. Para este problema contribui significativamente o facto de Portugal continuar a ter uma taxa muito baixa, em termos europeus, de jovens que concluem o ensino secundário. Esse é um estrangulamento significativo para qualquer expansão do sistema de ensino superior. Por outro lado, a jusante continuamos a ter uma população activa muito pouco qualificada relativamente à média da União Europeia. Portanto, enquanto sociedade, há a necessidade, a urgência até, de melhorar significativamente o nível de qualificações, nomeadamente através da expansão do acesso, objectivo que parece estar longe de ser atingido.

Para conseguir recuperar importa fazer melhor do que tem sido feito nos últimos vinte anos, apesar da expansão do sistema de ensino superior. Urge recuperar este défice de qualificações, ainda que não dum modo artificial, ou seja, meramente do ponto de vista da oferta de mão-de-obra qualificada. Esta alteração não pode ser feita só ao nível da oferta, porque se não houver um ajustamento em termos da procura de mão-de-obra qualificada, existe o risco de produzir massas de graduados que irão para o desemprego ou para situações de trabalho menos atraente, do ponto de vista financeiro e das perspectivas de longo prazo. Este risco existe e decorre do facto da procura de trabalho em Portugal ser fortemente dominada por pequenas e médias empresas, muitas delas com um nível de intensidade tecnológico ainda muito baixo, com um empresariado que apresenta, também ele, um nível de qualificação não muito diferente daquilo que é o nível de qualificação da população activa.

O sistema de financiamento pode também ter alguma influência na forma como se estrutura, ao nível mais micro, a oferta de diplomados por áreas científicas e por subsistemas. O facto de termos tido uma massificação do sistema fortemente concentrada do ponto de vista temporal, e nalguns

casos distorcida, pela rápida expansão do ensino superior privado de uma forma relativamente descontrolada do ponto de vista da regulação, criou problemas de saturação nalgumas áreas, do ponto de vista da oferta.

Sistema de financiamento do Ensino Superior – tendências e escolhas

Vejamos então quais as tendências mais importantes em termos do sistema de financiamento. Para tal cumpre recordar qual foi o contexto de partida em termos do modelo actual de financiamento. As primeiras experiências com a fórmula de financiamento datam dos finais dos anos 80 e o modelo actual de 1992/93, num contexto de fortíssima expansão do sistema. Em grande medida, a fórmula foi ajustada e pensada para alimentar essa expansão, para incentivar as instituições a expandirem o número de cursos e o número de inscritos. O objectivo de expansão do sistema está visível no tipo de critérios adoptados na fórmula, essencialmente baseados em critérios de *input*: número de inscritos e necessidades de pessoal docente e não docente. Também ficou claro, desde o início, que a fórmula tenderia a privilegiar as chamadas disciplinas laboratoriais, com aulas mais práticas, relativamente aos cursos mais teóricos. Isso é algo que permanece e que, em grande medida, foi reforçado, correspondendo a uma visão de que o País necessitava de reforçar a oferta na área tecnológica.

Outros aspectos importantes sobre a matriz da fórmula são a ligação ensino-investigação e a relação Estado-instituições. A fórmula que foi essencialmente desenhada para a função de ensino, separando tendencialmente o financiamento do ensino e da investigação, está também associada a um quadro de desenvolvimento de autonomia institucional, com um aprofundamento de mecanismos de gestão institucional para as instituições do ensino superior, primeiramente mais para as universidades públicas e, mais tarde, também para o ensino politécnico.

A fórmula tentou introduzir mecanismos de igualdade e equidade no tratamento entre as diferentes instituições. Havia fortes indicações da existência à época de importantes distorções na forma como eram tratadas as diferentes instituições. E essas distorções não decorriam de princípios

assumidos explicitamente, mas de situações historicamente perpetuadas de algum favorecimento de determinadas instituições. Aquilo que se tentou com a adopção da fórmula foi introduzir alguma equidade, não só do ponto de vista do tratamento das instituições, mas também dentro das próprias instituições, em que existiam unidades orgânicas que historicamente também elas eram favorecidas, em termos do seu quadro de pessoal ou em termos da sua dotação orçamental.

Dum modo sintético, o quadro institucional de financiamento manteve-se relativamente estável, em termos das principais fontes de financiamento público, ao longo dos últimos quinze anos. Na componente de ensino, temos essencialmente o financiamento directo, via fórmula, com base naqueles princípios que ainda agora foram enunciados. Mais tarde, a partir de meados dos anos 90, foram surgindo os contratos-programa. Além disso, há o financiamento da acção social, que tem o seu modo de funcionamento próprio. O financiamento da investigação tem por base o financiamento plurianual dos centros de investigação, que são avaliados com alguma regularidade; os contratos com as instituições, nomeadamente com os laboratórios associados; o financiamento com base em concursos de projectos de investigação; e finalmente as bolsas individuais, nomeadamente em termos de formação e investigação. No que concerne a parte de investimento de capital, esta foi particularmente importante até recentemente, tendo hoje um papel reduzido pelo facto de o sistema estar consolidado do ponto de vista das suas estruturas físicas.

Quadro 5 – Estrutura das Receitas das Universidades Públicas (%)

	Orçamento de Estado	Propinas	Receitas Próprias	Investimento
2001	61,69	6,14	23,15	9,02
2002	61,20	6,58	23,61	8,61
2003	60,95	7,07	23,35	8,64
2004	57,09	9,75	26,32	6,84

No quadro 5 apresentam-se as tendências em termos do sistema de financiamento. O Orçamento de Estado continua a ser a fatia mais significativa, ainda que tenha perdido alguma importância ao longo dos últimos anos, nomeadamente devido a alguma diversificação de fontes de financiamento. Nesta diversificação cumpre destacar o crescimento do peso das propinas, nos anos mais recentes e algum crescimento em termos das receitas próprias. O crescimento das receitas próprias parece estar empolado pela questão dos saldos, isto é, o facto de ter sido definido que os saldos seriam retidos pelas instituições de ensino superior e passariam a ser considerados receitas próprias das instituições. A imprevisibilidade do volume do financiamento introduziu uma cultura de bastante cautela em muitas instituições que, muitas vezes, adoptaram uma prática de amealhar saldos no sentido de prevenir situações de potencial ruptura financeira. Por essa razão, o volume de receitas próprias está relativamente distorcido nestes valores. O valor de investimento tem vindo a perder a importância que tinha anteriormente.

Neste contexto, importa identificar quais as questões que podem marcar a redefinição do modelo de financiamento. Desde logo, importa salientar que vivemos um contexto de fortíssimas limitações em termos da despesa pública, o qual não é previsível que se altere significativamente nos próximos anos. Estas limitações na despesa pública, em termos totais, afectam obviamente qualquer componente da despesa pública. No entanto, a situação é particularmente complexa porque a tendência em termos da despesa pública é claramente desfavorável ao ensino superior. Na generalidade dos países ocidentais, o ensino superior, como o ensino em geral, tenderá a ser um perdedor em termos das disputas por mais despesa pública, porque as duas grandes áreas prioritárias, as áreas que terão crescente peso político nos próximos anos, são necessariamente a segurança social e a saúde (Barr, 2004). Este contexto adverso está identificado em muitos países europeus e importa ter presente também no caso português. Mesmo que se conseguisse expandir a despesa pública, hipótese que parece pouco credível (e nalguns casos pouco desejável pelas repercussões em termos de carga fiscal), é pouco provável que o ensino superior conseguisse

ganhar espaço nesse aumento da despesa pública. O quadro de financiamento público é portanto claramente adverso.

Os problemas financeiros decorrem também de alterações qualitativas. O sistema que temos hoje é um sistema não só quantitativamente muito diferente daquele que existia há quinze ou vinte anos atrás, mas também um sistema que é muito mais caro, por aluno, devido a alguns factores que, sendo positivos, não deixam de pesar em termos de sistema de financiamento. São factores, por exemplo, como a crescente qualificação do corpo docente, que era algo desejável e necessário, nomeadamente tendo em atenção a actividade científica relativamente aos padrões da UE. São também factores que têm a ver com uma crescente qualidade do ensino que é providenciado. De facto, as infra-estruturas hoje existentes e o conjunto de serviços que são providenciados aos alunos são claramente melhores do que aqueles que existiam há algumas décadas ou anos atrás. Estes são apenas alguns dos mais importantes factores que progressivamente têm tornado mais difícil que os recursos disponíveis sejam suficientes para cobrir todas as necessidades do sistema de ensino superior. Apesar da diversificação de algumas fontes de financiamento, estas não parecem ser suficientes, no quadro actual, para compensarem os constrangimentos existentes ao nível do financiamento público.

Para repensarmos o sistema de financiamento vale a pena ter presente os princípios orientadores básicos de qualquer modelo de financiamento. Em primeiro lugar, **o princípio de eficiência** do ponto de vista interno, ou seja, um sistema de financiamento que incentive as instituições a gastarem da melhor forma possível os recursos que têm. Esta necessidade requer a articulação do sistema de financiamento com o modelo de governo das instituições, com o reforço da sua autonomia e com as formas e instrumentos de gestão e de prestação de contas que as instituições podem ter. Por outro lado, é preciso que o financiamento favoreça a eficiência externa do sistema do ensino superior, ou seja, que forneça, em termos sociais, o que fôr mais desejável e mais necessário. Deste modo, o sistema de financiamento deve possuir mecanismos que incentivem as instituições a produzirem o tipo de diplomados que o mercado de trabalho português mais necessita.

O sistema de financiamento tem também de gerir-se por **princípios de equidade**, seja na relação entre o Estado e as instituições, seja na relação entre o Estado e as famílias. Neste sentido, o sistema de financiamento deve ter por objectivo contribuir para a correcção de distorções no acesso e na frequência do ensino superior. O sistema de financiamento e, complementarmente, o sistema de acção social, devem ser pensados no sentido de permitir que os estudantes com níveis socioeconómicos mais baixos não tenham, por exemplo, de recorrer a trabalho temporário ou, nalguns casos, a trabalho a tempo integral, para poderem pagar os custos, pois o custo mais significativo para muitos estudantes parece ser o custo de oportunidade de estarem a estudar a tempo inteiro (Cabrito, 1999).

A questão dos empréstimos pode também ser colocada nesta óptica. Este pode ser um instrumento importante para permitir a estudantes de níveis socioeconómicos mais baixos, que não podem depender das famílias, a beneficiarem de uma fonte de financiamento no tempo em que estão a estudar, que os dispense de ter paralelamente uma actividade profissional, que os prejudica do ponto de vista do aproveitamento escolar. Estudos realizados sobre este problema, nomeadamente no sistema inglês onde frequentemente, perante a pressão financeira, muitos alunos de níveis socioeconómicos mais baixos recorrem a trabalho a tempo parcial, o que os coloca numa situação desfavorável em termos de frequência e leva muitas vezes ao abandono ou ao retardamento da conclusão dos cursos, com claros prejuízos para esses grupos já claramente desfavorecidos (Callender, 2006).

Por outro lado, o sistema de financiamento do ensino superior deve ter presente que não se trata de um bem qualquer. Se por um lado é desejável que se introduzam mecanismos que contribuam para uma maior eficiência, para uma maior racionalidade económica do sistema, e isso pode ser feito através da introdução de alguns elementos de mercado, importa, no entanto, salientar que o ensino superior é um bem com particularidades significativas. Em particular, há aspectos relevantes ao nível das assimetrias de informação, da dificuldade da avaliação da qualidade e da procura, que obviamente criam necessidades de regulação e de intervenção do Estado. Há que ter em atenção aquilo que é o necessário equilíbrio entre os benefícios privados e os benefícios públicos.

No entanto, muitas vezes tendemos a enfatizar, de uma forma porventura excessiva, os benefícios públicos, e tendemos a desresponsabilizar um pouco as famílias e os estudantes relativamente aos benefícios privados. Apesar da fortíssima expansão do sistema, a conclusão dum curso superior continua a ser uma enormíssima vantagem, quer em termos da empregabilidade, quer em termos de rendimento de longo prazo. Perante uma situação da expansão como aquela que tivemos recentemente, é natural que surjam conjuntamente problemas na transição para o mercado de trabalho, mas a longo prazo há claramente uma vantagem dos diplomados face a trabalhadores com menos qualificações. As ameaças que muitas vezes circulam na imprensa de que se avizinha uma situação maciça de desemprego de diplomados continuam sem se verificar, vinte anos após o início do processo da massificação. Os diplomados continuam a ser claramente o grupo com uma situação mais favorável, em termos do mercado de trabalho, e mesmo quando cresce alguma coisa, em termos de desemprego, o tempo que permanecem numa situação de desemprego é muito mais baixo do que acontece ao nível dos outros trabalhadores com qualificações reduzidas (Cardoso e Ferreira, 2001).

Notas finais

Em conclusão, apresenta-se um conjunto de questões que podem ajudar a repensar e, porventura, alterar o sistema de financiamento do ensino superior. Ao nível do sistema, um dos princípios que importa desenvolver é o da estabilidade, nomeadamente em termos do volume de financiamento. É um princípio elementar em termos económicos: qualquer organização gere melhor os seus recursos se os puder prever, pelo menos a médio prazo. O facto de termos uma profunda incerteza no volume de financiamento não é favorável a uma planificação por parte das instituições e a um bom uso eficiente dos recursos.

Depois duma fase de expansão, é preciso racionalizar a oferta. Deste modo, haverá que reduzir a duplicação dos cursos existentes e estimular a colaboração entre as instituições, seja dentro de cada um dos subsistemas,

seja entre os diferentes subsistemas. Num país com a dimensão de Portugal e com as limitações existentes em termos de recursos, importa reduzir as duplicações surgidas durante o processo de massificação, seja por ineficácia dos mecanismos de regulação, seja por um efeito perverso do sistema de financiamento que privilegiava a expansão e o número de inscritos.

Numa altura em que a expansão massiva do sistema é uma questão menos prioritária, a prioridade nos próximos anos será, porventura, pensar em critérios de desempenho. A necessidade de melhoria de desempenho coloca-se ao sistema como um todo, mas também na gestão das próprias instituições. Para que isto seja possível, torna-se necessário melhorar os mecanismos de prestação de contas e a capacidade do Governo para supervisionar o sistema, preocupando-se menos com o controlo e mais em analisar e acompanhar as variáveis fundamentais do sistema. Em suma, importa melhorar os mecanismos de responsabilização, quer dentro de cada instituição, quer em termos de prestação de contas, ao nível do sistema.

A prestação de contas e a melhoria do desempenho das instituições passam, obviamente, por uma melhoria dos mecanismos de autonomia das instituições. Para as instituições serem mais bem geridas, é preciso repensar o grau de autonomia que elas têm relativamente aos seus recursos humanos. Esta não é uma questão fácil, pois é uma questão que não pode ser dissociada de outras reformas ao nível da administração pública. No entanto, parece claro que não será possível as instituições gerirem bem os seus recursos quando não têm, em grande medida, capacidade para gerir os seus recursos humanos, que absorvem em muitas instituições cerca de 80% do seu orçamento. Na ausência desta capacidade, a possibilidade para gerar ganhos de eficiência é relativamente escassa.

Outra questão que necessariamente vai ter de se colocar, e que também não é incontroversa, é a da profissionalização da gestão. A crescente qualificação do pessoal não-docente das instituições do ensino superior poderá ser também uma oportunidade para uma parte significativa da gestão corrente deixar de ser uma gestão assumida pelos académicos e passar a ser delegada em profissionais, para que o pessoal docente se possa concentrar nas questões importantes para a definição da missão de cada uma das instituições.

O caderno de encargos parece portanto ser exigente, mas justifica-se pela importância do sistema de financiamento para o funcionamento do ensino superior. Um melhor sistema de financiamento é um elemento fundamental para que o ensino superior possa contribuir decisivamente para a construção dum País mais próspero e menos desigual.

Referências

- Amaral, A. and Teixeira, P. (2000). The Rise and Fall of the Private Sector in Portuguese Higher Education? *Higher Education Policy*, 13.3, 245-266.
- Barreto, A. (ed.) (1996). *A Situação Social em Portugal*, Lisboa: ICS.
- Barr, N. (2004). *The Economics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Cabrito, B. (2002). *O Financiamento do Ensino Superior*, Lisboa: EDUCA.
- Callender, C. (2006). Access to Higher Education in Britain: The Impact of Tuition Fees and Financial Assistance. In Teixeira, P. N., Johnstone, B., Rosa, M. J. and Vossensteyn, H. (Eds), *Cost-Sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?*, Dordrecht: Springer, pp. 105-132.
- Cardoso, A.R. and Ferreira, P. (2001). The Dynamics of Job Creation and Destruction for University Graduates: Why a Rising Unemployment Rate can be Misleading. NIMA Working Paper Series No. 10, Braga.
- DGES (2005). *Social and Economic Conditions of Student Life in Portugal*, Lisbon: DGES (Ministry of Science, Technology and Higher Education).
- INE. *Anuário Estatístico*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, vários anos.
- Medina, F. (2004). *10 Anos de Acção Social no Ensino Superior – Contributos e Reflexões*, Lisboa: Fundo de Acção Social.
- Simão, J.V., Machado Santos, S. and Costa, A.A. (2002). *Ensino Superior: Uma Visão para a Próxima Década*, Lisboa: Gradiva.
- Teixeira, P., Rosa, M.J. and Amaral, A. (2006). A Broader Church? Expansion, Access and Cost-Sharing in Portuguese Higher Education. In Teixeira, P. N., Johnstone, B., Rosa, M. J. & Vossensteyn, H. (Eds), *Cost-Sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?*, Dordrecht: Springer, pp. 241-264.
- Teixeira, P.N., Cardoso, M.F., Sarrico, C.S. and Rosa, M.J. (2007). The Portuguese Public University System: On the Road to Improvement? In Bonnaccorsi, A. and Daraió, C. (Eds), *Universities and Strategic Knowledge Creation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Financiamento Baseado no Desempenho como Instrumento de Competição no Ensino Superior Alemão¹

Dominic Orr; Michael Jaeger; Astrid Schwarzenberger²

Introdução

O ensino superior alemão é muitas vezes considerado um reformador tardio, em termos de mudanças estruturais e de perspectiva de governança associada à Nova Gestão Pública (NGP) (Frankenberg 2004), um objectivo encapsulado na expressão ‘gestão à distância’ (Braun/Merrien 1999). Os alicerces desta abordagem são, por um lado, um governo estatal centrado nos resultados e, por outro lado, a autonomia das universidades, embora, na Alemanha, Estado e universidades tendam a manter-se de tal modo estruturalmente imbricados que se torna difícil a plena aplicação deste programa. Esta situação teve como resultado iniciativas de reforma de cariz especificamente alemão, em que é vulgar que a aplicação do programa básico de NGP tenha assumido uma natureza local. Isto levou a que Toonen (2004) tivesse comentado que se na década de noventa soubéssemos o que significava Nova Gestão Pública, enquanto se tratava de um programa essencialmente conceptual, ser-nos-ia hoje difícil reconhecê-lo na diversidade de programas que se encontram em prática, a não ser pelos seus conceitos essenciais.

Um dos elementos nucleares da NGP é a emulação do mercado através de uma competição induzida pelo Estado, em que o termo ‘competição’ se tornou seguramente numa das figuras centrais do debate sobre a reforma do ensino superior na Alemanha (cf. Frankenberg 2004). O financiamento estatal representa uma proporção significativa das receitas da

¹ Este capítulo é a tradução do artigo *Performance-Based Funding as na Instrument of Competition in German Higher Education*, de Orr, Dominic; Jaeger, Michael; Schwarzenberger, Astrid, publicado na revista *Journal of Higher Education Policy and Management*, 29 (1): 3-23, Março 2007, de Taylor & Francis Ltd, <http://www.informaworld.com>, por autorização da editora a quem agradecemos. Tradução de Filomena Matos (Conselho Nacional de Educação).

² Centro de Informações do Sistema de Ensino Superior, Alemanha (HIS Hochschul-Informationen-System, Germany).

universidade alemã, considerando-se que a introdução do financiamento baseado no desempenho pode constituir um poderoso estímulo à competição. Este artigo centrar-se-á na análise das reformas que têm ocorrido nos sistemas de financiamento tanto ao nível do Estado como das universidades. Na secção dois descrever-se-á o contexto global das actuais iniciativas de reforma da universidade e analisar-se-á o contexto estrutural específico em que ocorre. As secções três e quatro serão dedicadas aos sistemas de financiamento baseados no desempenho utilizados quer pelo Estado, quer pelas universidades. A concluir, este artigo propõe-se discutir a especificidade alemã da NGP e, com base nos desenvolvimentos recentes, perspectivar o futuro dos modelos de financiamento baseado no desempenho.

O contexto alemão da reforma do ensino superior

Na Alemanha, tal como nos países vizinhos do resto da Europa, a expansão do sistema tem exercido uma clara pressão sobre o ensino superior (Teichler 2005: 49). Entre 1998 e 2003, o número de novos inscritos subiu drasticamente de 258 mil para 347 mil alunos, o que corresponde a um aumento de 35% (Base de dados da Educação da OCDE). Este aumento foi acompanhado de aumentos paralelos na procura de trabalhadores academicamente qualificados para o mercado de trabalho, o que também cresceu cerca de 20% entre 1996 e 2003 (TLF 2005³, introdução). Apesar desta expansão, a nova taxa de entrada de 36% da população de referência na Alemanha está ainda abaixo da média dos países da OCDE, que se situa nos 53% (OCDE 2005, dados relativos ao nível ISCED 5A, em 2003). Contudo, uma combinação da demografia com a procura faz prever aumentos superiores, pelo menos até 2011, tendo alguns comentadores começado a referir-se a uma ‘montanha de alunos’ iminente (KMK 2005⁴). Este crescimento representa um desafio para o ensino superior alemão, em termos quantitativos. Também levanta a questão da eficiência da oferta de

³ Teaching and Learning Forum 2005

⁴ Kultusministerkonferenz 2005

ensino superior, pois só um aumento de produtividade será capaz de responder a este desafio. No presente, a Alemanha apresenta alguns aspectos pouco encorajadores neste domínio. De acordo com os últimos números disponíveis, os alunos do ensino superior levam em média 5 anos e 4 meses a completar os cursos, um ano mais que a média da OCDE (OCDE 2005, dados de 2002 ou último ano disponível). As estatísticas nacionais corroboram este facto e mostram, além disso, que enquanto que menos de 25% dos estudantes universitários completam os seus cursos em menos de 5 anos, outros 25% levam mais de 8 anos a completá-los (cálculos baseados em estatísticas nacionais de 2004). Também a taxa de graduação dos estudantes é apenas de 70% (OCDE 2004, dados do último ano disponível, 2000). A evolução dos dados mostra que o número de diplomados desceu, de facto, 7% entre 1998 e 2002, o que pode ser um efeito da expansão, embora haja sinais de ligeira recuperação nos dados de 2003 (Base de Dados de Educação da OCDE).

Os cursos alemães de nível universitário foram identificados como um dos factores inibidores da eficiência. Por esta razão, a estrutura de cursos de bacharelato e mestrado promovida pelo Processo de Bolonha foi vista como uma forma de facilitar o aumento da produtividade. Contudo, tal como mostra um estudo comparado, a estrutura organizacional de um curso é apenas um dos múltiplos factores a intervirem no tempo de graduação (Heublein/Schwarzenberger 2004). Em vez de identificar causas isoladas e resolvê-las numa lógica de cima para baixo e em sintonia com programas de outros países, a Alemanha começou a reformar a universidade, seguindo o paradigma da competição por o financiamento público ser escasso.

Estabelecem-se mecanismos de estímulo à melhoria do desempenho das universidades, sendo este desempenho medido em relação com o desempenho dos concorrentes imediatos – as outras universidades. Tendo em conta que o orçamento é finito, um mau desempenho, em termos relativos, leva muitas vezes a cortes orçamentais.

Para que esta abordagem fosse aplicada na Alemanha, foi necessário fazer duas espécies de reforma:

- Melhoria da capacidade institucional de competir

- Introdução de novos métodos de financiamento baseado no desempenho

Capacidade de competir

O edifício legal da universidade alemã tem mudado consideravelmente nos últimos vinte anos. Na primeira Lei Quadro do Ensino Superior, de 1976, as universidades eram definidas de forma híbrida: como corporação pública e instituição estatal, em simultâneo, sendo o seu direito à autodeterminação restringido por regulamentação adicional (Lei Quadro de 1976, parágrafo 58). Tendo em conta o *status quo*, em 1993 Palandt concluía a este propósito que o modelo de autodeterminação das universidades era contraditório, na sua essência, pois as universidades apenas tinham o direito real de determinar o que ensinar ou investigar (autodeterminação conceptual), mas sem os recursos necessários para o concretizar (autodeterminação material) (Palandt 1993: 98). Antes de a ideia da possibilidade de planeamento e controlo central ser posta em causa, a inter-relação entre níveis de decisão parecia razoável, uma vez que se assumia que o financiador também tinha o direito de determinar o modo como os fundos eram usados. Contudo, Palandt contra-argumentava que só a coragem de interpretar os regulamentos estatais de forma flexível, revelada pelos dirigentes (os chamados *Kanzler*) da administração universitária permitia muitas vezes assegurar um funcionamento produtivo de muitas universidades (*ibid*: 97). De facto, embora este controlo central fosse de longo alcance, ao deixar de se fazer sentir a nível local, abria espaço a uma autonomia considerável. Esta situação tinha o efeito paradoxal de atribuir às faculdades, e em especial aos professores individualmente considerados, um nível elevado de autonomia em alguns domínios, o que determinava que a universidade fosse mais um conglomerado aditivo de partes do que uma unidade organizacional integrada (*ibid*: 100).

A nova abordagem de gestão à distância exige que seja atribuído à universidade um estatuto que lhe permita responsabilizar-se pelas suas próprias acções e alterar conceitos e alocação de recursos em concordância

com os respectivos planos institucionais⁵. Em consequência, o Estado teve de aprender a realinhar o seu espectro de tarefas, passando do planeamento institucional de pormenor para estratégias ao nível do sistema, enquanto que as instituições tiveram também de reorganizar-se e reestruturar-se para se habilitarem a lidar com esta nova responsabilidade e traduzi-la positivamente na gestão institucional e desenvolvimento estratégico.

Um pilar importante deste programa de reforma foi a Lei Quadro do Ensino Superior reformulada e promulgada em 1998. Esta lei foi concebida com base em três princípios: autonomia, diversidade e competição. E esforçava-se, em particular, por promover a desregulação, por forma a facilitar a concretização destes princípios (Sandberger 2002: 126). Na sequência desta Lei e uma vez que têm jurisdição sobre a matéria, os estados regionais foram obrigados a reformar as suas próprias leis regionais de ensino superior em sintonia com estes novos princípios gerais. Este foi sem dúvida o teste crítico do êxito para o ensino superior alemão. De acordo com alguns estudos (Sandberger 2002 e Stifterverband 2002) e em comparação com a vizinha Áustria, que começou as suas iniciativas de reforma com um enquadramento semelhante para o ensino superior (cf. Pechar 2004), uma primeira conclusão é a de que estas reformas legais conduziram a mudanças significativas, muito embora a autonomia de gestão das universidades alemãs se tenha mantido limitada, o que veio a ter um efeito indirecto mas inevitável sobre o financiamento do ensino superior. No que respeita às actividades autónomas e competitivas das universidades, é possível sistematizar estas mudanças e as suas implicações para o financiamento, em relação às áreas da estrutura de liderança, da gestão dos recursos humanos e da gestão das despesas correntes.

• *Estrutura de liderança*: Em concordância com a sua forma institucional híbrida, a organização de uma universidade alemã era tradicionalmente dividida em dois domínios estruturais – auto-gestão académica e gestão de assuntos não académicos e recursos materiais, cada um com o seu próprio dirigente. O dirigente deste último domínio,

⁵ Ziegele (2004) dá-nos uma análise mais pormenorizada da interdependência entre financiamento e autonomia organizacional com base na expressão “economia institucional”.

globalmente responsável pela conformidade processual do orçamento (ver também abaixo) e dos recursos humanos, era o *Kanzler* (de algum modo comparável ao *Registrar* da tradição britânica). O dirigente das questões académicas era o Reitor, eleito pelo Senado e com o estatuto oficial *de primus inter pares* entre os decanos e outros membros do Senado. Quando termina o mandato, regressa à sua condição de docência. No entanto, o Senado colegial e os conselhos de faculdade tinham competências substanciais no domínio da definição dos objectivos institucionais, na concretização desses objectivos e no controlo da sua execução. As maiores mudanças ao nível da estrutura de liderança que se tinham iniciado ainda antes das novas leis, embora tenham sido confirmadas e promovidas por elas, tinham em vista o reforço da liderança de topo e, conseqüentemente, o enfraquecimento dos órgãos colegiais, considerados demasiado numerosos e pesados para controlar áreas tão importantes do funcionamento institucional (cf. Kultusministerkonferenz 1996).

As universidades são hoje geridas por administrações centrais mais influentes, formadas, quer em torno de um reitor com uma reitoria ou de um presidente apoiado por uma presidência. A presidência inclui o presidente, o *Kanzler* (hoje por vezes designado vice-presidente para as questões financeiras) e outros vice-presidentes para áreas específicas de actividade, tais como o ensino, a investigação, a inovação tecnológica ou a aprendizagem ao longo da vida, e tem a seu cargo o funcionamento e direcção estratégica da universidade, como um todo, tentando assim promover uma estrutura organizacional integradora, em vez de uma perspectiva aditiva. Os órgãos colegiais, como o senado e as comissões especializadas, têm hoje pouco a ver com tarefas executivas e concentram-se, pelo contrário, na definição de objectivos institucionais e no controlo do desempenho (sobretudo académico). Estas mudanças a nível central também se reflectem a nível da faculdade. Aqui os conselhos colegiais perderam poder ou viram-se substituídos nas suas funções executivas pelo decano da faculdade ou por um conselho directivo (Sandberger 2002: 148).

Em síntese, as reformas da estrutura de liderança da universidade aumentaram o poder do nível central em relação à condução da instituição e à implementação de um desenvolvimento estratégico integrado. Contudo,

estas reformas levantaram questões relacionais importantes, com particular relevância para a concretização do financiamento baseado no desempenho: qual deveria ser a relação entre a direcção da universidade e o Estado e entre a direcção da universidade e o decano da faculdade? Enquanto que o Estado tem interesse em que as universidades adoptem internamente métodos similares de financiamento para que os objectivos do Estado, que são expressos, por exemplo, em termos de indicadores de desempenho, tenham influência directa sobre o desempenho dos professores, a direcção da universidade, e em particular os decanos da faculdade, estarão mais interessados em preservar certas áreas de actividade de influência não-mediada. Quanto ao financiamento baseado no desempenho, a questão pode ser equacionada de forma bem pragmática: qual é o grau de influência que o nível da faculdade tem sobre os instrumentos e os critérios de alocação de fundos usados internamente e em que medida os instrumentos internos de financiamento mais não fazem que espelhar os instrumentos do Estado?

• *Gestão de recursos humanos*: Os recursos humanos constituem a principal riqueza de qualquer universidade, mas também a sua maior fonte de despesa, representando em geral cerca de três quartos das respectivas despesas correntes. Na Alemanha, o pessoal das universidades provinha tradicionalmente de uma bolsa estatal, directamente financiada e administrada pelo Estado e, por isso, não visível nos orçamentos universitários, ou a atribuição de um orçamento para pessoal era acompanhada por um quadro de pessoal detalhado (p. ex., ‘x’ vagas de professores e ‘y’ de secretários na faculdade ‘A’). Se uma universidade quisesse utilizar o orçamento previsto para um lugar de professor e usá-lo para despesas com outro tipo de pessoal, deixando aquele temporariamente vago, teria de pedir prévia autorização ao ministro correspondente. Do mesmo modo, não produziria efeitos sobre o orçamento universitário o não preenchimento de uma vaga durante um determinado período para poupar nominalmente nos custos de pessoal. No caso destes dois exemplos, as reformas aumentaram as oportunidades de as universidades reconfigurarem a sua estrutura de pessoal e pouparem dinheiro pelo não preenchimento de vagas. No entanto, uma importante limitação à sua capacidade de gestão de pessoal reside no estatuto de funcionário público dos professores e de um

significativo número do restante pessoal académico e não académico. A universidade não é, pois, o empregador final e por consequência também não lhe é possível reduzir os custos com o pessoal cortando nos seus contratos.

Estas limitações têm grandes consequências para o financiamento baseado no desempenho, uma vez que a universidade apenas tem uma influência limitada sobre o volume e a estrutura do seu orçamento de pessoal: um recurso com importantes consequências para áreas-chave de actividade universitária (p. ex., capacidade docente e de investigação). Até que seja possível uma maior flexibilidade nos orçamentos de pessoal, esta condicionante contextual restringe significativamente as possibilidades de uma universidade reagir às condições de mercado ou ao desempenho dos seus concorrentes. Em relação aos processos de financiamento baseado no desempenho, isto tem como consequência pragmática que pequenas flutuações de alocação orçamental produzam efeitos significativos sobre a componente do orçamento universitário que não está sujeita a tantas restrições – as despesas correntes.

• *Gestão financeira das despesas correntes*: Por tradição, as Universidades alemãs não recebem o seu orçamento corrente como um orçamento-envelope, mas sim como catálogos pormenorizados de despesas autorizadas para fins específicos (despesas correntes, pessoal, investimentos). Este tipo de orçamentação é muitas vezes referido como ‘orçamentação por rubrica’. Proporciona ao Estado uma transparência substancial dos custos da universidade. No entanto, é ao mesmo tempo sistematicamente inibidor das possibilidades de a universidade gerir os seus próprios recursos, porquanto o orçamento se refere a tipos específicos de despesa (papelaria, equipamento e material de laboratório, transporte, recursos bibliográficos, serviços temporários, etc.) e não a actividades específicas. Já há muito que se reconheciam na Alemanha as fragilidades de uma aplicação estrita de um orçamento por rubricas e desde os primeiros tempos da reforma se começou a aplicar em muitos estados alguma flexibilidade de transferência entre rubricas (Behrens 1996). Em sintonia com o princípio geral destas novas reformas, uma organização influente na Alemanha, a Stifterverband (2002), defendeu como objectivo central de

novas leis e regulamentos os financiamentos por orçamento-envelope sem regulamentação de padrões de despesa. Embora nem todas as universidades recebam orçamentos-envelope, poder-se-á dizer que a maioria tem um orçamento muito flexível à sua disposição, com excepção da componente relativa ao pessoal (Federkeil/Ziegele 2001).

O cumprimento deste objectivo tem como consequência que os padrões de despesa das universidades sejam menos transparentes para o Estado. Por isso, esta reforma tem sido considerada na Alemanha como mais um argumento para a introdução do financiamento baseado no desempenho, ao nível do Estado. Neste caso, já não seria adequado o financiamento com base no padrão histórico de despesa, mas com base nos desempenhos conseguidos com o financiamento anterior. No entanto, do ponto de vista da universidade esta mudança pode ser também vista como uma passagem de um financiamento orientado para a satisfação de necessidades com base na despesa anterior, para um financiamento orientado para o desempenho. Este tipo de financiamento tende a não levar em conta os custos necessários à consecução de um determinado desempenho, que passa a ser considerado como matéria da gestão financeira interna da universidade (Orr 2005: 96). O desafio para a construção de um método de financiamento é, por isso, o equilíbrio entre elementos de orientação para os resultados, que incentivem a universidade a tornar o seu funcionamento mais eficiente e, portanto, mais competitivo, e elementos de estabilidade, que assegurem o seu funcionamento futuro.

Novos métodos de financiamento baseados no desempenho

Os métodos de financiamento podem ser usados para estimular as universidades a assumirem um comportamento mais competitivo. A recompensa por um melhor desempenho será – pelo menos em princípio – um financiamento suplementar. Tal como em muitos outros países (Leszczensky *et al.* 2004), também a Alemanha passou grande parte da década de noventa a desenvolver e aplicar novos processos de financiamento segundo estes princípios e nas secções seguintes faremos uma análise sistemática destes vários modelos. Mas antes de nos dedicarmos

a modelos específicos, forneceremos uma breve tipificação dos processos de financiamento que podem ser aplicados, de forma a proporcionar uma mais clara caracterização do caso alemão. Neste contexto, poder-se-á dizer que os subsídios do Estado tendem a não ser atribuídos como orçamento-envelope, mas compreendem quatro componentes distintas – financiamento baseado em indicadores, financiamento por projecto, financiamento por missão ou financiamento discricionário. Cada uma destas componentes é caracterizada por diferentes abordagens de gestão, diferentes concepções de desempenho e, conseqüentemente, diferentes graus de competição. As diferenças entre países ou entre evoluções históricas estão patentes no peso relativo atribuído às diferentes componentes (Leszczensky *et al.* 2004: 188-189; Orr 2005: 27 and 93):

- *Financiamento com base em indicadores*: O orçamento baseia-se no desempenho, medido através de uma fórmula com indicadores fixos. As decisões sobre o orçamento a atribuir a uma unidade institucional (ex., universidade, faculdade, escola) são portanto geradas automaticamente e os montantes sobem ou descem conforme os valores dos indicadores. A unidade financiadora (ex., o Estado, o órgão central de gestão da universidade) define os indicadores com base nas actividades que quer estimular ou que sente que melhor representam o volume de trabalho da unidade a ser financiada. Enquanto que no último caso podem ser usados indicadores para, por exemplo, representar o número de professores empregados na unidade institucional, só aqueles que medem o desempenho num período anterior (*i.e. ex-post*) é que são considerados verdadeiramente dependentes do desempenho (p. ex., número de diplomados). A maior parte dos procedimentos consiste em distribuir um dado orçamento fixo por unidades institucionais, dependendo a verba transferida tanto do desempenho de cada unidade como do desempenho dos seus concorrentes directos. Das quatro componentes de financiamento possíveis, esta é a que tem mais potencial para introduzir um comportamento competitivo, mas é também a que pode suscitar maior instabilidade orçamental.

- *Financiamento por projecto* (financiamentos consignados): As bases deste tipo de alocação podem ser diversas. Em certos casos, é a unidade financiadora que lança um programa, em outros é a unidade institucional

que se candidata à unidade de financiamento para apoio financeiro com base em propostas, que são avaliadas e posteriormente financiadas na sequência de um juízo favorável. No primeiro caso, este método de financiamento pode ser usado para incentivar unidades a prestarem serviços ou desenvolverem programas específicos sancionados pela unidade financiadora. No segundo caso, as unidades institucionais têm a oportunidade de definir os programas, elas próprias. Os critérios de avaliação podem ser uma combinação de desempenho prévio com avaliação formativa do projecto proposto. Em ambos os casos, as unidades institucionais concorrem ao subsídio em competição com outros proponentes.

- *Financiamento por missão*: Este instrumento de financiamento baseia-se num consenso quanto a políticas futuras e objectivos institucionais estabelecidos entre o Estado e uma determinada universidade ou entre a administração da universidade e uma determinada faculdade. O financiamento para a consecução desses objectivos é normalmente estabelecido por acordo contratual, constituído por critérios qualitativos e quantitativos e válido por um período determinado. O grau de consecução destes objectivos pode, ou não, ser medido no final do período contratualizado, sendo possível, no primeiro caso, proceder-se a um ajustamento do orçamento. Nesta componente, a competição entre instituições não é transparente e é em geral marginal.

- *Financiamento incremental discricionário*: Esta componente não facilita a competição entre instituições, uma vez que se baseia em acordos singulares com as instituições, não formalizados por nenhum dos outros processos acima descritos. O grau de controlo central do Estado no âmbito desta componente depende do tipo de orçamentação utilizado: orçamento por rubricas fixas de despesa ou orçamento-envelope. Neste último caso, o controlo do Estado é mínimo. A base deste financiamento era tradicionalmente o orçamento do ano anterior, que se mantinha e era por vezes aumentado para fazer face à inflação (incrementalismo) ou corrigido em virtude de restrições orçamentais genéricas. Como a reforma do ensino superior muitas vezes comporta a abolição do orçamento detalhado, este método de atribuição de subsídios estatais tem-se tornado cada vez mais

desadequado, pois a base do montante atribuído não pode ser reconstruída posteriormente e não é transparente. Muitos sistemas educativos preservam pelo menos uma pequena fatia do orçamento para distribuição por este método porque garante alguma estabilidade financeira às instituições

Os modelos de financiamento com base em indicadores são os que proporcionam formas mais directas de competição entre unidades institucionais e uma maior transparência, enquanto que o financiamento incremental discricionário é o que tem menos potencialidades a este nível. Os financiamentos por projecto e por missão são métodos que podem ser aplicados para melhorar a transparência dos financiamentos e têm a vantagem de não estar condicionados pela definição de indicadores quantitativos inequívocos que não podem ser aplicados a todas as actividades da universidade. Não surpreende que na Alemanha as reformas se tenham concentrado no modelo baseado nos indicadores, embora o financiamento discricionário continue a dominar a atribuição de fundos em muitos *Länder*. Também se iniciaram algumas experiências de contrato de missão, embora até agora tenham sido sobretudo usadas para justificar ou enquadrar financiamentos discricionários (ex., em Berlim, *cf.* Leszczensky/Jaeger /Orr 2004, e em Bremen, *cf.* Jaeger/Leszczensky 2005) e tenham ainda de se afirmar como instrumentos distintivos de financiamento.

Modelos de financiamento com base em indicadores usados na Alemanha

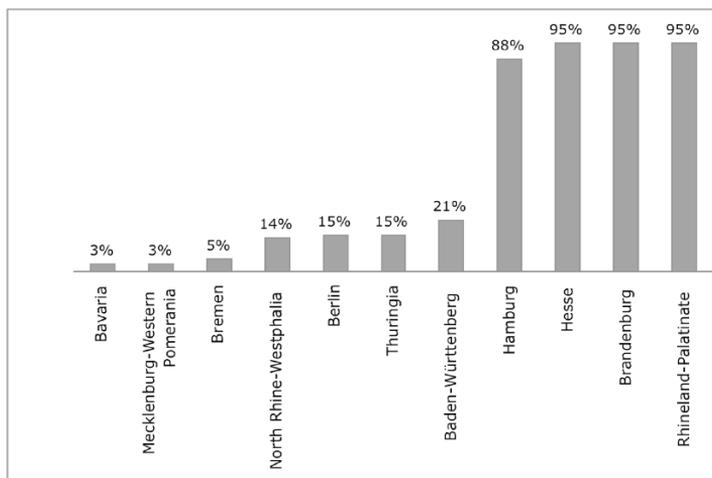
Na Alemanha, o financiamento atribuído pelo Estado às universidades constitui a sua maior fonte de rendimento. Representa cerca de 80% do seu rendimento total (as outras fontes são: 18% proveniente de financiamento de terceiros e apenas 2% de receitas de funcionamento). Eis porque os estados o consideram um importante impulsionador das políticas de ensino superior, e os métodos de atribuição de fundos têm sofrido grandes reformas desde a década de 1990. Como anteriormente referido, cada um dos 16 *Länder* da Alemanha (*i.e.*, os estados federais) tem jurisdição sobre o ensino superior na sua região e embora todos os estados sigam globalmente o mesmo

paradigma e os programas de reforma acima descritos, acabam por aplicar diferentes modelos de financiamento, com base na sua própria agenda política e contexto regional. Esta é a razão pela qual se não pode identificar um modelo alemão único.

Para além das diferenças regionais, acresce que a Alemanha tem dois tipos de instituições de ensino superior (HEI) – universidades (em sentido estrito) e as chamadas *Fachhochschulen* (universidades de ciências aplicadas, outrora chamadas politécnicos) – e em alguns estados introduziram-se modelos de financiamento diferentes para cada tipo de HEI, conforme as expectativas depositadas em cada um deles. Hoje em dia, aproximadamente 3/4 da população estudantil frequenta a universidade. Portanto e em concordância com a secção seguinte sobre modelos de financiamento internos, os resultados apresentados nesta secção referem-se apenas a modelos aplicados no sector universitário, quer também se apliquem às *Fachhochschulen* ou não.

Os primeiros estados introduziram os seus modelos no início da década de 1990 e, em 2004, 11 dos 16 *Länder* usavam o financiamento por aplicação de fórmula como um dos elementos dos seus modelos de financiamento das universidades. Como mostra a figura 1, há uma diversidade bem marcada entre os estados no que respeita à percentagem do subsídio que é atribuída através de financiamento baseado em indicadores (neste texto, o subsídio do estado foi adaptado, de forma a excluir a Medicina e o financiamento reservado a construções). Alguns estados – como por exemplo Hesse e Brandenburg – atribuem 95% do orçamento através de indicadores, enquanto que outros – como Mecklenburg-West Pomerania e Bavária – não ultrapassam os 5% por este processo. O remanescente tende a seguir o modelo incremental discricionário.

**Figura 1 - Processos estatais de financiamento com base em indicadores, 2005
(em termos de percentagem do subsídio total)**



Fonte: Dados actualizados de Leszczensky / Orr 2004

A análise da proporção atribuída por indicadores pode ser aprofundada com base na natureza dos indicadores usados, pois – especialmente na Alemanha – a maior parte dos modelos compreende indicadores diferentes. Nem todos são necessariamente dependentes do desempenho de forma directa, mas podem ser classificados de acordo com a relação que têm com o desempenho. A diferença é particularmente vincada em estados como Hamburgo e Hesse: em Hamburgo, apenas cerca de 7%, e em Hesse só 15% da totalidade do subsídio do estado se baseia em indicadores dependentes do desempenho (*ex post*), embora respectivamente cerca de 90% e de 95% do subsídio se baseie em indicadores. Em Hesse, há acordo entre o estado e a universidade quanto ao número de alunos matriculados a atingir; em Hamburgo é sobre o número de diplomados que recai o acordo. Como estas metas se baseiam em números alcançados em anos anteriores, estabelece-se uma relação com o desempenho passado, mas o indicador não pode ser especificado, pois os números a atingir podem ser alcançados ou não. O que pode dizer-se é que esses indicadores têm uma orientação.

O uso de indicadores relativos a números a atingir ou recursos disponíveis (por exemplo, número de professores) tem a função de melhorar o desempenho futuro e, simultaneamente, reduzir o grau de flutuação do financiamento em modelos baseados em indicadores. Por isso, uma percentagem elevada de financiamento com base em indicadores não está necessariamente ligada a grandes realocações de fundos. Um outro método de amortecimento de resultados orçamentais dramáticos é o uso de valores médios de vários anos. Este método é frequentemente utilizado para os indicadores que podem flutuar consideravelmente de ano para ano, como é o caso do financiamento de terceiros. Muitos também aplicaram margens de tolerância para além dos quais as variações orçamentais não são aplicadas (p. ex., 5% em Berlim). Estas margens de tolerância em regra apenas se relacionam com perdas máximas. Mesmo quando não há limiares percentuais para ganhos orçamentais, como o orçamento total é em geral um montante fixo, a limitação de perdas de algumas instituições afecta em consequência os potenciais ganhos das mais competitivas.

Na prática, os estudos mostram que são muito raras as variações de mais de 2% nos subsídios do Estado (Leszczensky/Jaeger/Orr 2004; Jaeger/Leszczensky 2005). Contudo, apesar de uma variação de apenas 2% poder parecer negligenciável à primeira vista, ter-se-á de ter em conta dois factores: em primeiro lugar, as universidades são altamente dependentes do financiamento do Estado, que representa o grosso do seu rendimento; e em segundo lugar, são muito limitadas as oportunidades que as universidades têm de influenciar o seu padrão de despesa (em especial no que respeita a pessoal). Por isso, até mesmo uma variação aparentemente sem importância de 2% do financiamento do Estado pode implicar duras consequências para a universidade.

Se tivermos em consideração os comentários anteriormente explicitados sobre a expansão do sistema de ensino superior na Alemanha e sobre a necessidade de melhorar a competitividade, será interessante verificar que até agora todos os modelos de financiamento aplicados, com base em indicadores, estão concentrados no ensino e não na investigação. Mas poderá haver uma outra razão mais pragmática para esta situação: o desempenho no âmbito do ensino pode medir-se com mais facilidade que no

da investigação. Para além do ensino e da investigação, muitos modelos incluem indicadores que têm em vista a igualdade de género.

• *Ensino*: Os indicadores mais usados para medir o desempenho da universidade no âmbito do ensino são o número de inscritos e o número de diplomados. São múltiplas as variações nestes dois indicadores: p. ex., o número de alunos no primeiro semestre, ao longo de um certo número de semestres, ou apenas os que ainda se encontram no ‘período normal de duração do curso’, uma definição normativa do tempo previsto por área de estudo⁶. Do mesmo modo, também acontece que o indicador apenas contempla os diplomados que se formaram no período normal de duração dos respectivos cursos. Também são usados indicadores centrados no ensino que reflectem a internacionalização, como a percentagem do número de estudantes (ou diplomados) estrangeiros, em relação ao número total de alunos (ou diplomados).

• *Investigação*: Os indicadores de investigação centram-se sobretudo na componente de financiamento de terceiros que a universidade aufere; esta componente pode ser medida em relação ao peso relativo das várias fontes de financiamento (p. ex., as fontes públicas têm prevalência sobre as privadas). Um outro indicador frequente relacionado com a investigação é o número de doutorados e dos chamados pós-graduados (qualificações posteriores ao doutoramento para ensinar no ensino superior). Apenas em um dos casos, as publicações são usadas como indicador (Bavária, recentemente introduzido em 2005).

• *Igualdade de género*: Os indicadores de igualdade tendem a representar apenas uma pequena parte dos financiamentos baseados em indicadores, embora façam frequentemente parte integrante dos vários modelos. Baseiam-se na percentagem de estudantes ou professores do sexo feminino em relação ao número total respectivo, sendo o desempenho a este

⁶ Para cada curso, há um número fixo de semestres que é estabelecido como “a duração normal do curso” (*Regelstudienzeit*) e que se considera ser o tempo necessário para que cada aluno complete o curso (ex., é mais longo para alunos de medicina e mais curto para alunos de cursos empresariais). Há, no entanto, muitos alunos que excedem este tempo por razões diversas.

nível comparado, quer entre instituições, quer em termos de evolução no tempo.

Modelos de financiamento no plano institucional

As iniciativas de reforma a nível de Estado visam melhorar a produtividade das universidades e facilitar ou estimular a gestão estratégica do ensino e da investigação de âmbito institucional. Tal como no caso dos estados, também as universidades estão a aplicar novos métodos de alocação de recursos financeiros para impulsionar reformas institucionais. Aqui as instituições têm de desenvolver uma estratégia de financiamento que equilibre as necessidades das unidades internas (especialmente faculdades) com a necessidade de competir com outras instituições para obter financiamento com base em indicadores determinados, p. ex., aumentando o número de estudantes e o volume de financiamento de terceiros. Por isso, as questões fulcrais são as seguintes:

- Se as universidades alemãs adoptaram métodos de financiamento baseados em indicadores na sua alocação interna de fundos.
- Até que ponto as alocações de fundos às faculdades são baseadas em indicadores.
- Até que ponto os modelos aplicados internamente reflectem a estratégia institucional ou espelham modelos estatais.

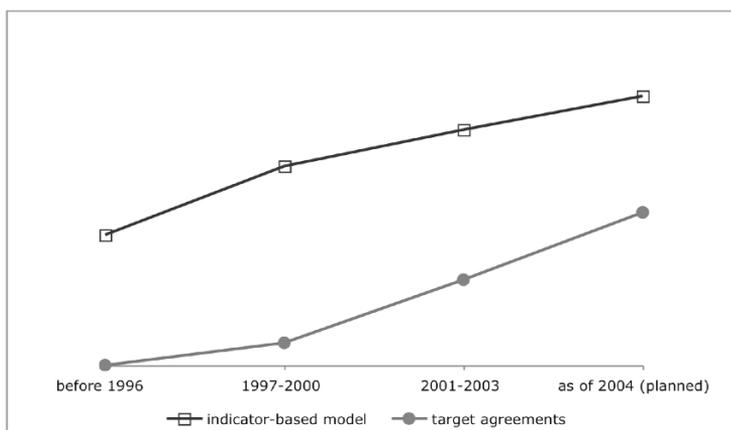
Estes aspectos foram analisados em 2004 pelo Sistema de Informação do Ensino Superior (HIS), com base num questionário nacional sobre o uso interno de modelos baseados em fórmula e em contratualização de metas nas universidades estatais alemãs (Jaeger *et al.* 2005).

Para habilitar as faculdades a cumprirem as suas responsabilidades de liderança e gestão da investigação e das ofertas de ensino, recentemente reforçadas, a administração central da universidade tem de descentralizar para estas unidades pelo menos parte do montante que lhe é atribuído. Neste contexto, a universidade não só se vê confrontada com os mesmos

problemas de concepção de modelo, como tem de primeiro determinar o grau de descentralização a adoptar, *i.e.* a percentagem de fundos que deve ser administrada de forma autónoma ao nível da faculdade. Neste domínio, a prática corrente é muito variada na Alemanha, com proporções que vão desde os 1,3% aos 68%, embora a maioria das universidades (74%) não esteja a redistribuir mais que 10% do montante total atribuído pelo Estado.⁷ Isto significa que os custos com pessoal raramente se incluem na transferência interna de fundos, continuando a ser administrados centralmente.

Quase todos os orçamentos descentralizados das universidades contêm componentes de alocação de fundos baseadas em indicadores. De facto, já muitas tinham introduzido componentes de financiamento baseadas em indicadores nos seus orçamentos internos antes de terem sido estabelecidos os respectivos modelos a nível do respectivo *Länder*.

Figura 2 – Aplicação de instrumentos internos de alocação orçamental na Alemanha



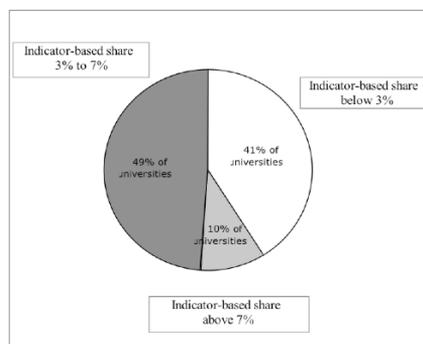
Fonte: Adaptado de Jaeger *et al.* (2005)

⁷ Para facilitar a comparabilidade dos dados, a descentralização e a importância de diferentes componentes de financiamento são aqui expressas em termos percentuais, em relação ao subsídio do Estado que as universidades recebem. Este montante foi adaptado, de forma a excluir despesas de capital, faculdades de medicina, e instalações.

Como mostra a figura 2, por volta de 1996 já cerca de metade das universidades tinha essas componentes. Esta proporção subiu para $\frac{3}{4}$ em 2003, com as restantes universidades a planearem a sua aplicação num futuro próximo. Cerca de metade das universidades ou já têm ‘contratos por objectivos’ ou planeiam aplicá-los. Contudo, uma análise aos actuais contratos leva a concluir que, em sintonia com os modelos do Estado, também estas componentes não implicam inteiramente transferências para as faculdades, mas são muitas vezes complementares de alocações incrementais discricionárias que continuam a dominar os procedimentos de alocação interna de fundos.

Como mostra a figura 3, só uma em dez universidades usa instrumentos baseados em indicadores para a alocação interna de mais de 7% do montante atribuído pelo Estado. A proporção média de componentes baseadas em indicadores na distribuição interna do montante total atribuído pelo Estado é de cerca de 4%, o que torna estes modelos muito pouco relevantes para as faculdades. Se nos concentrarmos apenas na proporção de indicadores baseados no desempenho (*ex-post*), *i.e.* sem indicadores *ex-ante* como os relativos ao número de elementos do pessoal, a relevância orçamental dos modelos baseados em indicadores é ainda mais baixa: para a maioria das universidades, a componente baseada em indicadores está abaixo dos 3%.

Figura 3 – Relevância dos modelos baseados em indicadores para o orçamento da universidade (em percentagem do montante atribuído pelo Estado – excluindo hospitais)



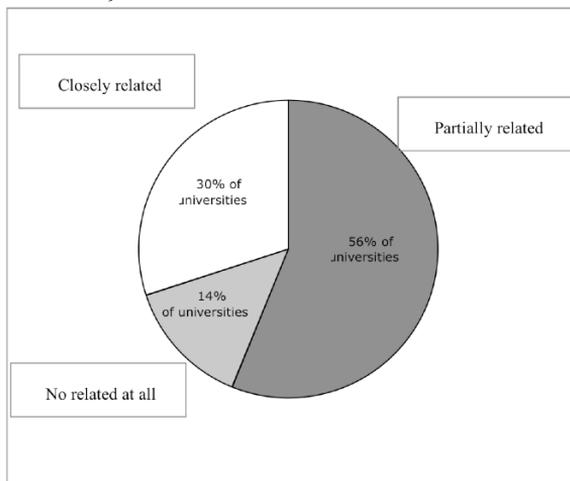
Fonte: Adaptado de Jaeger *et al.* (2005)

Além disso, nove em cada dez das universidades que aplicam modelos de alocação de fundos baseados em indicadores apenas o fazem para as despesas correntes e não para recursos humanos, cuja administração é feita a nível central ou financiada através de alocações discricionárias. Esta é uma confirmação do efeito restritivo das condições de contexto na concepção destes modelos.

No que respeita à selecção de indicadores, há uma grande semelhança entre os modelos usados a nível central e os usados internamente. Incluem indicadores *ex-ante* e indicadores *ex-post* e os últimos, indicadores baseados no desempenho, tendem a dominar. Além disso, há uma maior ênfase nos indicadores de ensino do que nos de investigação. Tal como nos modelos ao nível do Estado, a maioria das universidades centra-se no número de estudantes e no número de diplomados como indicadores para o ensino e adopta o volume de financiamento de terceiros e o número de doutorados e *Habilitationen* como indicadores para a investigação. Apenas um sexto das universidades integrou nos seus modelos indicadores relacionados com o volume de publicação. Este indicador parece continuar a ser controverso e de aplicação restrita, sobretudo pela dificuldade em encontrar definições consensuais de publicações e de chegar a acordo quanto ao peso adequado a atribuir a diferentes tipos de publicação (artigos avaliados por pares, livros, co-autoria etc.).

A análise dos dados mostra que há duas relações directas entre os modelos de alocação de fundos do Estado e os da universidade. Em primeiro lugar, as universidades de estados com modelos de financiamento baseados em indicadores tendem mais a aplicar esses modelos do que as dos estados que os não usam. Em segundo lugar, quando se pergunta qual é a relação entre os modelos internos de financiamento e os correspondentes procedimentos dos respectivos *Länder*, a maioria das universidades considera-a muito próxima (*vide* figura 4).

Figura 4 – Grau de relação entre o modelo do Estado e os procedimentos internos de alocação de fundos baseados em indicadores



. Fonte: Adaptado de Jaeger *et al.* (2005)

A este propósito, há diferenças consideráveis entre os estados: em alguns deles, como por exemplo Berlim, North-Rhine-Westphalia e Rhineland-Palatinate, os procedimentos internos à universidade estão estreitamente relacionados com os modelos do Estado, enquanto que em outros, como por exemplo Hesse, os sistemas de alocação de fundos de algumas universidades são consideravelmente diferentes dos do Estado. As razões que justificam as diferentes relações entre modelos internos e estatais têm a ver com três factores:

- O grau de adequação entre os modelos adoptados: há estados que usam modelos facilmente transferíveis para o nível da orçamentação interna. Por exemplo, o procedimento adoptado em Berlim usa uma multiplicidade de indicadores para reflectir os perfis individuais de diferentes instituições. Pelo contrário, os modelos de outros estados não são tão facilmente aplicáveis a nível interno porque se centram em aspectos singulares de desempenho. O modelo de Hesse, por exemplo, está centrado no número de alunos.
- O grau de desempenho e fiabilidade do modelo do Estado: A transferência do modelo do Estado para o nível interno só faz sentido

quando o modelo é usado de forma transparente e não é alterado de ano para ano para corrigir resultados imprevistos.

- A data de aplicação do modelo do Estado: em estados em que o modelo foi introduzido muito recentemente, as universidades tinham já desenvolvido procedimentos internos de alocação de fundos que só muito gradualmente poderão vir a ser adaptados ao modelo do Estado.

Discussão: a singularidade do sistema alemão de financiamento baseado no desempenho no ensino superior

Frequência dos modelos baseados em indicadores e sua relevância financeira

Como atrás se demonstrou, a adoção de procedimentos de financiamento baseados numa fórmula ainda se encontra amplamente disseminada tanto nos *Länder* como nas universidades alemãs: 11 dos 16 *Länder* usam este tipo de procedimento para atribuir o financiamento às universidades, assim como quase todas as universidades alemãs também o usam na sua orçamentação interna ou manifestam a intenção de o vir a fazer num futuro próximo. Perante tal popularidade, é surpreendente que na maior parte dos casos os modelos só se apliquem a componentes marginais dos respectivos orçamentos. A comprová-lo, em alocações orçamentais internas somente cinco universidades atribuem mais de 7% do subsídio do Estado com aplicação de fórmula. Ao nível do Estado, apenas quatro *Länder* atribuem proporções orçamentais elevadas (mais de 80% do subsídio do Estado) através de indicadores de desempenho. Possíveis razões para esta baixa relevância financeira, especialmente do ponto de vista das universidades:

- As universidades alemãs têm pouca flexibilidade na componente de recursos humanos, que atinge cerca de 80% da despesa total. Em virtude dessas despesas ‘fixas’, não lhes é possível absorver perdas elevadas a curto ou médio prazo, o que determina que as realocações entre universidades tenham de ser restringidas (ex., 1 a 2% do subsídio do Estado).

- Ao nível da alocação orçamental interna à universidade, a inclusão de proporções orçamentais mais elevadas implica a descentralização dos custos com pessoal. Uma vez que, na maioria, as condições de descentralização destes custos só foram introduzidas muito recentemente, muitas universidades estão hoje dedicadas ao processo de descentralização, que se revela de grande complexidade e muitas vezes leva vários anos a conseguir.

Com a continuação dos processos de descentralização no interior das universidades, torna-se previsível que nos próximos anos aumente a relevância dos procedimentos de alocação baseados em fórmula. Várias são as universidades (por exemplo, a Universidade Livre de Berlim) que já se encontram hoje a experimentar a inclusão dos custos com o pessoal nos seus processos internos de alocação de fundos. Também ao nível do Estado, aumentam as proporções do orçamento atribuídas por fórmula, como se pode verificar, por exemplo, em Berlim e North Rhine-Westphalia. Contudo, convirá ter em conta que o potencial de mobilização do financiamento baseado no desempenho através de indicadores também é limitado, o que aconselha a que a relevância orçamental deste tipo de procedimento não seja aumentada a todo o custo. Isto é particularmente pertinente para a alocação orçamental interna, uma vez que também são limitadas as possibilidades de traduzir as características das diferentes disciplinas em processos baseados em fórmula.

Concepção do modelo

Indicadores e arquitectura do modelo

A propósito de processos de financiamentos baseados em fórmula utilizados no ensino superior alemão, há dois factos que parecem decisivos:

- Em primeiro lugar, quanto à definição e âmbito dos indicadores de desempenho, há homogeneidade entre os processos de financiamento adaptados a nível do Estado e a nível institucional. Em ambos os níveis

é aplicado o mesmo conjunto de indicadores de referência: número de estudantes e número de diplomados, como indicadores de desempenho para o sector de ensino, e financiamento de terceiros e número de doutorados e *Habilitationen*, como indicadores relativos à investigação. Acresce que, tanto ao nível do Estado como a nível interno, os indicadores de ensino têm, em geral, um peso superior ao dos parâmetros relativos à investigação. Esta realidade permite tirar as seguintes conclusões:

- O facto de os processos se apoiarem sempre no mesmo conjunto de indicadores de referência sugere que os procedimentos de concepção nem sempre estão relacionados com objectivos estratégicos, quer ao nível do Estado, quer ao nível da universidade. Em vez disso, o que aparece como mais importante na definição de indicadores são os aspectos pragmáticos de exequibilidade e mensurabilidade.
- A prevalência do ensino na maioria dos modelos de financiamento poderá eventualmente estar relacionada com uma correspondente prevalência dos problemas da docência no discurso político relativo ao ensino superior (ex., duração dos estudos, taxas de abandono, etc.). Além disso, há autores (ex., Ziegele / Handel 2005) que defendem que se justifica uma maior ênfase do desempenho no ensino do que na investigação, se tivermos em conta que a reputação dos professores na Alemanha depende sobretudo da sua actividade de investigação e não tanto da que se relaciona com o ensino. Esta estrutura unilateral de incentivo pode ser equilibrada atribuindo maior ênfase ao desempenho docente nos modelos de financiamento baseados em fórmula.
- Em segundo lugar, os modelos de financiamento apresentam diferenças significativas ao nível da concepção e arquitectura do modelo. O que se revela particularmente marcante no que se refere aos processos baseados em fórmula a nível de Estado. Da evolução que se vem verificando ao longo da última década, destacam-se pelo menos dois aspectos:

- *Diversidade regional dos sistemas de ensino superior*: há diferenças significativas, em termos de número de estudantes em cada sistema regional, tamanho da universidade e respectivas secções, e tamanho médio das instituições. Por exemplo, as secções universitárias em Berlim e Baixa Saxónia acolhem 6% de todos os estudantes da Alemanha. No entanto, Berlim apenas tem três universidades e a Baixa Saxónia tem onze. Esta diversidade tem efeitos inevitáveis na construção de mecanismos de financiamento e na pergunta sobre que desempenho deve ser comparado, com quem e com base em quê.
- *Desenvolvimento regional de modelos de alocação de fundos*: em cada estado, a concepção dos modelos de alocação de fundos resulta, em geral, da cooperação entre o ministro da Ciência e o conselho de reitores. Este processo tem muito a ver com uma estratégia de mudança em que os principais actores são envolvidos no respectivo programa de reforma. A importância da cooperação entre os vários actores tornou-se evidente em Baden-Württemberg, quando as universidades se recusaram a aceitar o novo modelo de financiamento com base no argumento de que a aplicação das várias reformas em curso e em simultâneo exigia previsibilidade financeira. Pelo contrário, em Berlim, o estado desenvolveu um modelo de financiamento em estreita cooperação com as universidades e as *Fachhochschulen*. Neste processo, é patente a diferença de opinião dos actores regionais quanto a: proporção do orçamento a atribuir por fórmula (entre 1% e 95%); quantos indicadores são necessários (desde poucos indicadores, para um claro efeito de orientação, até muitos indicadores, de forma a reflectirem diferentes perfis institucionais) e se os diferentes sectores de ensino superior deveriam competir em conjunto ou separadamente (sistemas de financiamento unificados ou específicos por sector). Os relatórios comparados, como o do HIS (vide referências abaixo), têm em vista facilitar e informar estas decisões, mas as políticas e práticas regionais terão sempre um papel importante a desempenhar.

Relação entre modelos internos e externos de financiamento

Na maioria das universidades alemãs, os modelos internos de financiamento baseados em fórmula estão fortemente relacionados com os modelos dos estados respectivos (quando existem). As exceções são as universidades de determinados estados em que as características específicas dos processos que adoptam os tornam não atractivos para a orçamentação interna das universidades. Independentemente da adequação geral dos processos de financiamento do estado, o alinhamento entre procedimentos internos e externos deve ser cuidadosamente ponderado pela universidade:

- Se o modelo de financiamento baseado em fórmula for usado como instrumento de gestão estratégica, terá, em primeiro lugar, de estar relacionado com os objectivos estratégicos da universidade. A construção do modelo e a definição de indicadores deve deduzir-se dos objectivos estratégicos da universidade e só em segunda instância da preocupação de alinhar pelo modelo do estado.
- Não obstante, a universidade tem de encontrar formas de legitimação e processos de aplicação de ajustamentos orçamentais decorrentes do modelo do estado, o que significa que será conveniente adoptar internamente componentes desse modelo.

A interacção entre estes dois factores permite explicar o facto de apenas uma minoria das universidades ter adoptado sistemas de alocação de fundos não relacionados com os procedimentos do estado.

Efeitos dos actuais modelos de financiamento

Em face desta multiplicidade de práticas, levanta-se a questão de saber que papel desempenham os sistemas de financiamento baseados no desempenho, como instrumentos de controlo e coordenação na Alemanha. Convém, no entanto, esclarecer que os sistemas em vigor, quer a nível de Estado, quer a nível da universidade, são ainda muito recentes, podendo-se

dizer que se vive ainda uma situação de experimentação. Contudo, já é possível identificar um conjunto de factores que estão a influenciar a aceitação e o impacto do financiamento baseado em desempenho:

- *Cortes orçamentais genéricos*: em muitos *Länder* foram feitos cortes de mais de 10% ao orçamento global da universidade, apesar do número de alunos estar a aumentar (HRK 2004). Este facto determina que o financiamento baseado no desempenho não possa recompensar as de melhor desempenho com um financiamento adicional, mas apenas com menos cortes do que as suas concorrentes com desempenhos inferiores. Esta situação produz um efeito profundamente negativo sobre os modelos de financiamento baseados em indicadores, tanto externos (Estado) como internos (universidade).
- *Uso inconsistente do processo baseado em indicadores*: em Hesse, por exemplo, as redistribuições entre universidades feitas de acordo com procedimentos baseados em indicadores não foram, de facto, consistentes. Os ajustamentos posteriores que visavam fazer face a factores adicionais não foram transparentes e revestiram a natureza de decisões discricionárias.
- *Financiamento discricionário*: em alguns estados, como por exemplo a Baixa Saxónia, os efeitos de um modelo de financiamento baseado no desempenho foram desvirtuados por financiamentos secundários realizados por meios de alocações discricionárias, assim neutralizando o impacto do processo inicialmente utilizado (*cf.* Handel *et al.* 2005).
- *Iniciativa estatal de reestruturação dos sistemas universitários*: em concordância com o princípio de ‘gestão à distância’, o financiamento baseado no desempenho terá como consequência efeitos de reestruturação. Contudo, vários *Länder* iniciaram a reestruturação através de programas políticos. A Baixa Saxónia é um bom exemplo disso. Em Setembro de 2003, foi anunciado o chamado ‘Conceito de Optimização do Ensino Superior’ (HOK), que resultou numa redução de HEIs, de 19 para 18, e de instalações, de 32 para 29. Muitas das mudanças corresponderam a mudança de instalações ou fusão entre faculdades de locais diferentes. Este programa é um claro exemplo de

gestão à distância conduzido pelo Estado de cima para baixo, sendo evidente que o financiamento baseado no desempenho é apenas um dos elementos deste quadro de referência.

Conclusão

Esta análise do financiamento baseado no desempenho como instrumento de competição no ensino superior alemão mostra que este modelo está amplamente disseminado, embora seja marginal a sua relevância orçamental. Os actuais desenvolvimentos denunciam algumas tendências para o futuro:

- Em alguns *Länder*, a autonomia das universidades tem aumentado, o que gera um maior potencial de competição e facilita a expansão do financiamento baseado no desempenho, tanto a nível estatal como institucional. São exemplos disto as instituições piloto da Saxónia (Universidade Técnica de Dresden) e Hesse (Universidade Técnica de Darmstadt).
- O âmbito do financiamento baseado no desempenho pode vir a ser alargado com a aplicação de contratos de missão. Estes instrumentos estão a ser aplicados em quase todos os *Länder*, a nível de estado, mas também e cada vez mais a nível institucional. A prática mostra que estes contratos não estão a ser utilizados como alternativa aos sistemas baseados em indicadores, mas como mecanismos complementares com características diferentes de gestão (ex., período de validade mais longo, atenção à qualidade e contexto). Em estados como Baden-Württemberg, Berlim e North-Rhine Westphalia, são usados como instrumentos secundários de gestão, enquanto que em Bremen e Hamburgo, são na verdade os métodos principais de gestão e alocação de fundos.
- A introdução de propinas na Alemanha (no Inverno de 2006, em alguns *Länder*) é outra forma de aumentar a competição entre instituições através do financiamento. As instituições que conseguirem atrair mais

alunos beneficiarão das correspondentes propinas. No futuro, será necessário assegurar que tanto o financiamento por propinas como o financiamento estatal baseado no desempenho se integrem num quadro coerente de gestão, de forma a evitar prováveis sobreposições entre os dois modelos, tais como uma sobrevalorização da procura de alunos e de indicadores relativos ao ensino.

Referências

- Behrens, T. (1996). Globalisierung der Hochschulhaushalte – Grundlagen, Ziele, Erscheinungsformen und Rahmenbedingungen [*Globalisation of universities budgets – Foundations, goals, models and framework conditions*]. Luchterhand: München.
- Braun, D. and Merrien, F.-X. (1999). Governance of Universities and Modernisation of the State. In Braun, D. & Merrien, F.-X. (Eds), *Towards a new Model of Governance for Universities?*, Jessica Kingsley Publishers: London, pp. 9-33.
- Federkeil, G., and Ziegele, F. (2001). Globalhaushalte an Hochschulen in Deutschland. Entwicklungsstand und Handlungsempfehlungen. Gutachten im Auftrag der CDU-Fraktion des Sächsischen Landtags [Lump-sum budgeting in German universities – State of development and recommendations for implementation]. Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh.
- Frankenberg, P. (2004). 17 Thesen zur Hochschulreform – Strategien einer ganzheitlichen Hochschulentwicklung in Deutschland [*Strategies for comprehensive development of higher education*]. Stuttgart.
- Handel, K., Jaeger, M. and Schmidlin, J. (2005). Evaluation der formelgebundenen Mittelvergabe für die niedersächsischen Fachhochschulen [*Evaluation of performance-based funding allocation for Fachhochschulen in Lower Saxony*]. Beiträge zur Hochschulforschung, 27, 72-89.
- Heublein, U. and Schwarzenberger, A. (2005). Studiendauer in zweistufigen Studiengängen – in internationaler Vergleich [*Study duration in two-cycle courses – An international comparison*]. HIS Kurzinformation A2/2005, Hanover.
- HRK = Hochschulrektorenkonferenz (2004). Press release “Im Brennpunkt: Die Hochschulfinanzierung” [*Hot topic – Higher education funding*]. Available online: <http://www.hrk.de/de/brennpunkte/112.php>
- Jaeger, M., Leszczensky, M., Orr, D. and Schwarzenberger, A. (2005). Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung [*Formula-based funding and target agreements as instruments of budgeting in German universities – Results of a national survey*]. HIS Kurzinformation A13/2005, Hanover.
- Jaeger, M. and Leszczensky, M. (2005). Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe auf der Ebene Land-Hochschulen in Bremen [*Evaluation of performance-based funding allocation at state level in Bremen*]. HIS Kurzinformation A11/2005, Hanover.

KMK = Kultusministerkonferenz (2005). Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020 [*Prognosis for new entrants, students and graduates until 2020*]. Available online: <http://www.kmk.org/statist/dok176.pdf.zip>

KMK (1996). Leitungsstrukturen im Hochschulbereich [*Leadership structures in higher education*]. Available online: <http://www.hopo-www.de/konzepte/kmk-leitung.html>

Leszczensky, M., Jaeger, M. and Orr, D. (2004). Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe auf der Ebene Land-Hochschulen in Berlin [*Evaluation of performance-based funding allocation at state level in Berlin*]. HIS Kurzinformation A4/2004, Hanover.

Leszczensky, M. and Orr, D. (2004). Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung. Dokumentation und Analyse der Verfahren in 11 Bundesländern [*State higher education funding through indicator-based allocations – Documentation and analysis of procedures in 11 German states*]. HIS Kurzinformation A2/2004, Hanover.

Leszczensky, M., Schwarzenberger, A., Orr, D. and Weitz, B. (2004). Staatliche Hochschulsteuerung durch Budgetierung und Qualitätssicherung: Ausgewählte OCDE-Länder im Vergleich [*State higher education steering through budgeting and quality assurance – selected OCDE countries in comparison*]. HIS Hochschulplanung 167, Hanover.

OCDE (2005). Education at a Glance. Paris: OECD.

OCDE (2004). Education at a Glance. Paris: OECD.

OCDE (w.Y.). Education Database. Available online:

http://www1.OCDE.org/scripts/cde/members/EDU_UOEAAuthenticate.asp

Orr, D. (2005). Hochschulsteuerung und Autonomie englischer Universitäten – Hochschulfinanzierung und Qualitätssicherung aus einer Verfahrensperspektive [*Steering higher education and autonomy of English universities – Higher education funding and quality assurance as organisational procedures*]. Waxmann, Münster.

Palandt, K. (1993). Wozu sind Sie der Boss – Probleme mit der Selbstverwaltung der Hochschulen [*What are you the boss of – Problems of the self-administration of universities*]. In: Körner, W. (Ed.): Der Ausbau der Hochschulen oder der Turmbau zu Babel. Passagen Verlag, Wien.

Pechar, H. (2004). Austrian Higher Education Meets the Knowledge Society. *The Canadian Journal of Higher Education*, 34.3, 55-72.

Sandberger, G. (2002). Organisationsreform und -autonomie – Bewertung der Reformen in den Ländern [*Organisational reform and autonomy – Evaluation of the reforms of the German states*]. In: Wissenschaftsrecht, 35, 125-150.

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (2002). Qualität durch Wettbewerb und Autonomie – Landeshochschulgesetze im Vergleich [*Quality through competition – State laws of higher education in comparison*]. Stifterverband, Essen.

Teichler, U. (2005). Hochschulsysteme und Hochschulpolitik – Quantitative und strukturelle Dynamiken, Differenzierungen und der Bologna-Prozess [*Quantitative and structural dynamics, differentiation and the Bologna process*]. Waxmann: Münster.

Toonen, T. (2004). Public Sector Reform in the Knowledge-based Economy – (Higher) Education in institutional perspective. Keynote paper at the CHER annual conference, 17- 19.09.2004, Twente.

Ziegele, F. (2004). Finanzierung und Organisation von Hochschulen. Wie Veränderungsprozesse ineinander greifen [*The funding and organization of universidades – How change processes interact*]. *die Hochschule*, 1, 74-86.

Ziegele, F. and Handel, K. (2005). Anreizsysteme im Hochschuleinsatz [*Incentive systems used in higher education*]. In Benz, W. and Kohler, J./Landfried, K. (Hg.), *Handbuch Qualität in Studium und Lehre* (E 6.1, S. 1-22). Raabe: Berlin.

Financiamento do Ensino Superior

José Tribolet¹

Introdução

Foi com alguma surpresa que fui desafiado pelo senhor Professor Júlio Pedrosa para vir até aqui participar na vossa reflexão, porque normalmente aquilo que eu digo sobre o sistema educativo não é muito apreciado em certos círculos.

Sobre algumas configurações de **princípios para sistemas de financiamento do sistema educativo** por parte do Estado, na área do ensino superior, nada mais tenho a acrescentar para além do trabalho intitulado “Livro Branco sobre o Financiamento do Sistema e Ensino Superior”, feito há quase quinze anos.

O grupo de trabalho para o estudo do financiamento do ensino superior, convocado pelo Ministro Roberto Carneiro, juntou uma equipa de sete professores de várias universidades e politécnicos, que apresentou um relatório final com apenas vinte e quatro páginas. Ele contém um conjunto de princípios orientadores e um conjunto de instrumentos a serem utilizados neste contexto e ainda hoje, sobre esse assunto, não sinto necessidade de acrescentar mais nada à posição que então subscrevi.

Esses princípios têm a ver com o modo como em sociedade democrática se devem relacionar os diversos tipos de instituições que se envolvem **no sistema educativo**, que se ordenam em três pilares:

P1 – Por uma lado o Estado, com os seus instrumentos de actuação habituais em democracia; a Assembleia da República; o Governo e, obviamente, as instâncias de auditoria e controlo, como o Tribunal de Contas. Através deles o Estado, via Assembleia da República decide; o Governo, através de decisões políticas e de decisões técnicas tomadas com suporte na tecno-estrutura dos seus Ministérios, aplica e avalia; e o Tribunal de Contas fiscaliza o uso dos recursos financeiros que nos pertencem a

¹Professor Catedrático do Instituto Superior Técnico/Universidade Técnica de Lisboa

todos e que são aplicados no sistema educativo, neste caso, no ensino superior. Tudo isto num quadro dinâmico de permanente ajuste entre fins, meios e resultados. Isso é o essencial e a parte mais nobre da missão de um Estado na sociedade actual.

P2 – Outra componente essencial neste sistema é a Sociedade: os alunos, as famílias, as empresas, as autarquias, todo o tipo de associações, aquelas entidades que fazem a vida, a textura e a estrutura da nossa Nação. Esta componente tem um papel importantíssimo no sistema educativo, que nunca pode ser ignorado nem substituído pelo Estado.

O sistema educativo, na minha visão, **aqui propositadamente radicalizada**, é fundamentalmente um sistema produtivo. É um sistema que produz “conhecimento com pernas”. É isso que o sistema tem que fazer, é criar cidadãos, profissionais, pessoas com mais-valia incorporada através dos processos desta fábrica produtiva que é o sistema educativo, e essas pessoas são pessoas que vêm de uma sociedade, estão numa sociedade e vão voltar para a sociedade. Portanto, a sociedade tem que estar envolvida nestes assuntos do ensino superior.

P3 – A terceira componente essencial, neste tripé no qual se suporta o sistema educativo é o das Instituições Educativas, as tais “fábricas de capital humano”.

Quando estou a falar de instituições educativas, não estou a fazer nenhuma referência se são do Estado ou não são do Estado. Essa é uma característica da sua “estrutura accionista”, que nada tem a ver com a especificidade da missão institucional, esta sim distingue este tipo de instituições de todas as restantes.

Porque a missão de educar os portugueses, os jovens, é uma missão de produzir cidadãos, produzir capital humano com pernas, para construir o futuro do país a partir da construção do futuro de cada cidadão. Esta missão, profundamente humanística, não tem nada a ver com as formas institucionais adoptadas para constituir e gerir estas fábricas do sistema, mas tem sim tudo a ver com os seus objectivos, com o que se quer fazer, como se faz, com o conseguir ou não conseguir fazê-lo, no âmbito dos desafios que a nossa sociedade enfrenta. Por isso é que a explicitação, a

transparência e a coerência destes ingredientes são tão importantes em qualquer abordagem ao sistema de ensino.

Obviamente que neste sector produtivo, como noutra qualquer, a estrutura accionista das instituições, que são as fábricas de produção, não é de todo em todo irrelevante. É sim um outro aspecto que também deve ser discutido, mas é bom não misturar os atributos de fundo com os de forma, porque o misturar destes assuntos é que tem levado a que ninguém assuma o seu papel: o Estado não assume o dele, as instituições não assumem o delas, nem os alunos, nem os pais, nem ninguém.

Toda a gente pensa como se fosse ministro, mas porque não deixamos o ministro pensar como Ministro, o Estado como Estado, e tratemos nós, os “trabalhadores de base e os gestores” destas fábricas de capital humano, de pensar naquilo que temos a fazer, que é tratar dos nossos alunos e das nossas instituições, que têm missões e objectivos a cumprir e que temos, cada um no seu posto, a estrita obrigação de ajudar a cumprir?

As missões institucionais do sistema de ensino superior

As missões institucionais do sistema de ensino superior, e que são para mim as fundamentais para a discussão que estamos a ter, são três:

M1 – Produção de capital humano, que é constituído pelos nossos alunos e que, obviamente, já não se restringem hoje apenas à produção de base, mas se estende também à produção e formação em ciclo contínuo dos profissionais que se vêm reciclar, que se vêm actualizar, e até se estende aos que o pretendem fazer na terceira idade, porque o conhecimento não acaba com a reforma, antes pelo contrário.

M2 – Produção de conhecimento, explícito, fundamental para a modernização total da Humanidade e para a nossa, nacional, com os recursos que esta fábrica tem, que são recursos muito especializados.

M3 – Prestação de um conjunto de serviços diferenciados para a sociedade, de uma forma supletiva e a preços do mercado, na medida que o mercado pode não estar habilitado ou não tem dimensão suficiente para

fazer essa prestação com rentabilidade.

Formas de organização das instituições educativas

Uma instituição tem que ter uma justificação para a sua organização: não é a organização que justifica a instituição, é a instituição que justifica a organização. É a missão da instituição que justifica a sua estrutura organizacional, é a missão da instituição que justifica os métodos que são adoptados, que justifica os processos, que justifica o financiamento. Portanto, se não começarmos por perceber a missão não podemos discutir mais nada. A atitude organizacional deve servir um único propósito, o cumprimento das missões e não o contrário. Nenhuma estrutura organizacional de nenhuma instituição do sistema de ensino deve ser considerada sagrada, sagrado deve ser o cumprimento da sua missão.

Uma das coisas importantes na arquitectura organizacional, é estar feita de tal maneira que apoie e mantenha, de uma forma auto-sustentada, as massas críticas com competências específicas que o sistema tem e deve ter, e que não são assim tão abundantes, porque se fossem abundantes dificilmente se compaginavam com esta missão especial que as instituições têm. Estas existem para oferecer algo de que o mercado tem falta, algo que está rarefeito, por isso é que as missões das instituições educativas são diferenciadoras e especiais. Porque se fossem uma coisa corriqueira, não precisávamos de instituições académicas superiores para as fazer.

É este aliás uma dos atributos fundamentais para fazer a “prova de vida” de uma verdadeira instituição educativa. Não é pela sua estrutura accionista que ela tem ou não tem direito a existir! É pela sua missão e pela forma como a cumpre que ela se justifica socialmente.

Aliás, no meu domínio da informática há imensas coisas que nenhuma universidade ou politécnico devia estar a fazer hoje em dia e que, no entanto, o fazem em competição com o mercado! Refiro-me evidentemente à oferta de “**cursozinhos**” de especialização técnica. E porquê? Porque muitas das empresas deste sector da informática oferecem no mercado

cursos de especialização técnica, de maior ou menor qualidade, pelo que temos de nos perguntar o que é que estamos nós, no ensino superior a fazer, a competir com elas? A nossa missão não é competir com quem está no mercado normal, aberto, sadiamente regulado por critérios de qualidade e preço, pelo que definitivamente não temos nem devemos estar a substituí-los, pois não é esse o nosso desafio. Mas temos de ter ofertas em áreas diferenciadas, e por isso temos de ter capital humano próprio, docente e técnico, que tem de ele próprio de ser produzido, mantido e operado com respeito.

O capital humano de sucesso não aparece vindo do ar! Tem de ser produzido por gente muito qualificada – que é afinal a uma das “tipologias de máquina ferramenta”, essencial ao funcionamento destas “fábricas de capital intelectual com pernas”. Temos de ter massas críticas de gente qualificada dentro do sistema de ensino superior, para que haja capacidade de fermentação e de auto-sustentação minimamente adequadas. Temos de ter infra-estruturas especializadas, que são a outra “tipologia de máquina ferramenta” essencial ao cumprimento da missão.

E temos que ter métodos de gestão rigorosos, com qualidade total, certificados, auditados. Porque afinal somos uma fábrica – mas de pessoas – e como tal mais exigente do que as simples fábricas de coisas.

Ainda hoje, ao informar os meus alunos que vinha falar ao CNE, disse-lhes que iria procurar mais uma vez passar uma simples mensagem aos responsáveis aqui presentes, mensagem esta que, ouvida fora do contexto adequado, pode chocar e tem efectivamente chocado muita gente, mas que talvez aqui, neste Conselho, possa ser correctamente entendida.

Uma mensagem que sendo para mim uma verdade, é uma triste verdade: se a universidade portuguesa tratasse a sério “a produção” dos seus alunos, como uma fábrica de salsichas trata a produção de salsichas, o nosso sistema de ensino superior estava a funcionar muito melhor com os meios que tem!

Os alunos, o nosso capital humano do futuro, tem que ser produzido não apenas com todo o rigor de quem faz salsichas, automóveis, aviões ou o que for, mas com muito mais rigor! E não com nenhum ou muito menos

rigor, como realmente hoje acontece. Tudo o que hoje se sabe em gestão de empresas industriais e de serviços tem de ser aplicado nas universidades, como ponto de partida para a existência de uma cultura e, sobretudo, de uma prática generalizada de rigor em todas as actividades do sistema.

Arquitectura organizacional das instituições de ensino superior

A arquitectura organizacional das instituições de ensino superior deve privilegiar o cumprimento da sua missão institucional. Isto é, o alinhamento entre a organização que temos e a sua missão tem que estar explicitamente representado, fundamentado, e ser objecto constante de análise, de discussão e aperfeiçoamento público e interno.

Temos que justificar porque é que estamos organizados assim, da forma como estamos, e não porque a nossa organização é como é por “tradição”, embora a tradição, a cultura e os valores das organizações sejam muito importantes.

É com base no alinhamento da estrutura organizacional com o cumprimento da missão, que se radica a justificação do “Ser” institucional, em cada momento da sua existência. É essa a sustentação única para podermos justificar uma arquitectura *versus* outra, é não o afirmarmos dogmaticamente que é assim, porque é! Isso não é aceitável!

E a triste realidade do nosso panorama organizacional do ensino superior é que estamos organizados hoje para produzirmos como se estivéssemos no século XVIII ou XIX, na maior parte das nossas instituições!

Temos de pensar e agir orientados às nossas missões!

Quanto à Missão M1:

A organização orientada aos processos, no caso da missão “ensino”, não só inicial mas de pós-graduação, tem que ter um conjunto de atributos

fundamentais. **A excelência operacional** é hoje algo que está na boca de qualquer responsável empresarial, em qualquer parte do mundo. Já não é só a estratégia o que interessa, mas sim o que em inglês se refere como *when the rubber meets the road...* Isto é, quando estou mesmo no terreno a fazer o que tenho de fazer é que se vê em que medida é que ando só com bocas ou estou mesmo a prosseguir as estratégias que proclamo e justificam a minha existência institucional e o meu emprego, em particular. Isso quer dizer que temos que ter excelência operacional.

Para ter excelência operacional temos que nos orientar para os processos e ter um conjunto de coisas mais para falar. Isto é, em particular, temos que ter os processos desenhados, temos que ter informação desenhada para os processos para, em tempo real, medir, acompanhar, controlar, monitorar, redesenhar, porque o objectivo é cumprir a missão.

E quero deixar bem claro que nada disto é contra a autonomia e contra a liberdade de ensinar, não, antes pelo contrário! Tem sim tudo a ver com a natureza deste processo educativo. O imperativo da liberdade e da autonomia académica nada tem a ver com o facto de cada académico ser totalmente responsável e responsabilizável pelos seus actos e pelos resultados a que se propõe.

Um académico não tem nada a esconder, nem que se esconder, no desempenho da sua missão! Temos sim todos que estar orientados para a qualidade total e para os processos de melhoria contínua, ponto final! O problema não é eu me ter de confrontar pontualmente com resultados baixos da minha produção pedagógica e científica! O problema é sim, após dois, três ou dez anos, continuar a ter baixos resultados!

Ora o que se passa hoje no nosso sistema educativo é simplesmente inadmissível! Inqualificável e irresponsável!

O desempenho actual do nosso sistema de ensino superior é simplesmente vergonhoso! Só países pobres e desgraçados é que permitem manter este desperdício, estes desalinhamentos entre missões, meios e resultados! E este estado de coisas não tem nada a ver com um dado Governo em particular. Tem tudo a ver com governação, quer do País, quer das instituições de ensino superior, ou melhor, com a falta dela!

Não tem nada a ver com falta de dinheiro! Tem tudo a ver com a nossa cultura! Com o nosso laxismo! O problema é nosso e das nossas instituições, não é deste ou daquele governo em particular! Que, aliás, são obviamente o espelho que do que nós somos, quer como povo, quer como sistema de ensino superior! Porque afinal, fomos nós, sistema, que produzimos este capital humano que se candidata e aceita responsabilidades políticas de governação.

E finalmente, temos a exigência, completamente desprezada em Portugal, da *public accountability*.

Eu defendo que nós devemos “publicar-nos”, no sentido internético do termo. Devemos “publicar” toda a nossa organização, todo o nosso funcionamento! É isto o que eu defendo.

Devemos ter em tempo real a publicação da nossa performance operacional: que aulas estão a ser dadas neste momento? Quantos alunos lá estão? Os professores estão lá ou não? Não devemos ter medo de nos publicarmos! Porque a informação potencia mudanças. Se nos publicarmos, de forma verificável e independentemente auditável, aceleramos as mudanças. Até porque muitos de nós passarão a ter vergonha na cara!

Vou dizer-vos qual é a minha proposta no que se refere à Missão M1:

Primeiro, olharmos para o docente como uma máquina de produção de salsichas! Ele é uma máquina/ferramenta para configurar “alunos”, que tem um meio para tal, através da disciplina que ministra. Posto isto nestes termos propositamente “caricaturais”, e ressaltando o facto de que um docente ser muito mais do que esta caricatura, mas nunca menos, postula-se que ele próprio, docente, também tem que ser treinado, configurado, porque se é uma máquina/ferramenta temos que investir na sua “fabricação”, que é o que se costuma chamar “investigação” e ter despesas correntes com a sua manutenção, que é o que se costuma chamar “formação”. Mas visto do ponto de vista do uso da máquina/ferramenta, manutenção não é custo, é também investimento.

Nas universidades só agora é que começamos a ter a noção de investimento e de despesas de investimento – ao adoptarmos

progressivamente instrumentos de gestão normal, como contabilidade analítica e por actividades, planos de investimento e anuais, etc.

O facto de, em matérias de princípios e práticas de gestão, estarmos ainda prisioneiros de uma relação doentia com o Estado, centrada exclusivamente na perspectiva do controlo de tesouraria, fundada de forma pioneira por Salazar há muitas décadas, tem prejudicado de forma irreversível o sistema de ensino superior público. Para quando a libertação desta relação doentia?

Portanto, no processo educativo centrado na sequência de actividades que o aluno vai percorrendo, o que interessa perceber bem é quais são os atributos do produto final que temos que assegurar. Estes atributos têm que estar perfeitamente definidos e validados, para cada tipologia de capital humano produzido.

Ora para além das características associadas à tipologia específica, de cada diploma académico, há que reconhecer que todo e qualquer diplomado tem de ser, antes de mais, uma Pessoa válida, com valores, integral e íntegra. Um cidadão da nossa Nação.

Todas as actividades que fazemos nas nossas instituições, as disciplinas que damos, os cursos que oferecemos, têm que ter sempre um alinhamento constante com a formação dos aspectos comportamentais, culturais, cívicos dos nossos alunos. Universidades sem actividades desportivas no currículo? Universidades sem actividades culturais no currículo? Universidades sem actividades cívicas e sociais no currículo? Mas como é possível? Nem dá para acreditar a estupidez colectiva que permite este estado de coisas.

Todos sabemos que os alunos não têm hábitos de trabalho! Ora vejam só o que aconteceria se conseguíssemos realmente mudar esse comportamento durante a sua passagem pela universidade. Não seria esta uma das missões mais importantes para o nosso futuro, no presente?

Eu digo o seguinte: a relação do docente com a sua instituição, a relação da máquina/ferramenta com o processo em que está, tem que se suportar em especificações de produção contratualizadas objectivamente. Eu

agarro um aluno, num dado momento e em dadas condições, comprometo-me a “produzir este estudante”, com estas capacidades, no fim do semestre! Ponto final! Não há que fugir a isto! Não me venham com as desculpas habituais: coitadinho, o aluno não aprendeu nada no secundário! O pai era bêbado e a mãe tinha mau comportamento! Mas quando é que este clima de desresponsabilização pára? Nós é que recebemos o jovem, é com ele que vamos trabalhar, e é por esse trabalho que nos pagam ao fim do mês! Não há desculpas!

As especificações têm que estar objectivadas, têm que ter métricas e assegurarem com razoabilidade a qualidade dos resultados pretendidos. Obviamente que todos estes aspectos têm de ser negociados, falados, a partir das condições reais. Não se trata de dizer: eu agarro aqui num “tipo” todo torto e sai um “tipo” que é um Prémio Nobel e, ainda por cima, campeão olímpico! Ninguém faz isso. Temos sim que ser humildes e realistas nos objectivos e persistentes na melhoria dos processos e na qualidade dos resultados.

Toda a evolução da carreira docente tem de estar subordinada aos resultados obtidos pelo docente, validados independentemente dele. Este processo de avaliação, que se tem seguido há vários anos com a Fundação das Universidades foi algo de positivo, sem dúvida. Pode-se dizer que podia ser melhor ou não, mas que o que foi já feito é fundamental disso não tenho dúvidas. E nós temos que ter uma cultura e uma prática de avaliação internamente, externamente, continuamente. E quem avalia tem que perceber o que é que se pretende fazer com o sistema de ensino, e tem que adoptar métodos credíveis e transparentes. Há toda uma metodologia associada a este processo de avaliação que é fundamental para o nosso futuro.

Quanto à Missão M2:

Há dois objectivos fundamentais com os processos de criação de conhecimento através das actividades de investigação e desenvolvimento: o da produção do conhecimento explícito em si, e o da produção de capital humano, investigador e docente, capaz de se reproduzir e de produzir novos

conhecimentos de forma sustentada.

Hoje, em Portugal, valoriza-se mais a produção de conhecimento para a comunidade mundial, medido em termos de publicação de papers, de patentes, em detrimento do segundo objectivo. O segundo objectivo do processo de investigação e de criação de conhecimento é o processo pelo qual formamos capital docente, o actualizamos e o renovamos. O principal produto da investigação é constituído pelas pessoas que fazem a investigação.

Este segundo aspecto tem sido profundamente desprezado pelas autoridades governamentais, financiadores da investigação e académicas.

A ausência de protagonismo e de estratégia de política científica por parte dos órgãos académicos, ao serviço do desenvolvimento regrado do seu parque docente, é tanto mais lamentável quanto temos todo o País subordinado há duas décadas aos “dictats” dos programas de investigação europeus. Não que a sua existência cause algum problema, antes pelo contrário! Mas a ausência de “vontade própria” das instituições superiores, e mesmo do País, é um desastre nacional. E as poucas excepções que existem, normalmente implantadas nas periferias do sistema, em instituições charneira, só evidenciam ainda mais este pobre estado de coisas

O que é que andamos a fazer? Nós, colectivamente, estamos a apostar em que conhecimentos e em que capacidades? Não quero deixar de evidenciar que há coisas organizadas e estruturadas cada vez melhor. Mas isso normalmente não nasce numa acção interna das universidades e das escolas. Nasce, porque há uns programas, há uns quadros, há uns governantes que fazem umas coisas, aqui e ali, e apesar de tudo, com base nestas acções tipo “rambo”, tem havido alguma consistência de coordenação ao longo destes anos. Mas isto não nasce porque as instituições superiores têm uma política própria que explicita a relação entre novos conhecimentos, e a criação de massas críticas em Portugal.

Ora a explicitação desta visão científica, as missões associadas e as formas de as cumprir deviam ser um requisito que qualquer instituição digna desse nome devia cumprir. Qualquer instituição tem que ter o seu mapa que explica porque é que está a investigar isto, porque é que não está a

investigar aquilo. Afinal, não deveria ser esta a obrigação fundamental dos conselhos científicos?

Portanto, a orientação dos processos na área de criação de conhecimento explícito, tal como no caso anterior, da criação de conhecimento com pernas, tem que estar racionalizada e tem que ser justificada. O alinhamento entre a organização e a execução desta criação de conhecimento, os objectivos estratégicos, os processos usados, têm que estar justificados, fundamentados e ser objecto de constante análise. Novamente, o que é que é importante? Os mesmos pontos dos outros: excelência profissional, informação, sistemas adequados (porque quem não tem formação não consegue gerir), qualidade e *accountability*.

Quanto à Missão M3 :

A prestação de serviços por parte das instituições de ensino superior justifica-se, em primeiro lugar, em termos de cidadania institucional. Estamos numa sociedade, inseridos nela, e temos que, para além de servirmos as missões principais de formação de capital humano e criação de conhecimento explícito, servir, com os recursos que temos, que são escassos, raros, a sociedade, proporcionando-lhe algo que dificilmente poderia ser prestado de outra forma.

Temos naturalmente que ter actuações compatíveis com as regras do mercado, e alinhadas com as estratégias nacionais, regionais, etc. Esta actividade de prestação de serviços é também fundamental para o bom estado de sanidade mental das instituições ao proporcionar ligações ao mundo real, permitindo a conectividade entre os docentes e investigadores e a vida real, os problemas reais, os cidadãos reais. E que nessa ligação eles vejam, meçam e afirmem em que medida é que o conhecimento deles contribui para as soluções dos problemas que hoje temos na nossa sociedade real.

Para reforçar esta ligação – esta aferição pela realidade –, considero que se devia introduzir na carreira docente uma coisa que podemos chamar **a sabática social**, a sabática no mundo real. É um programa tipo Infante D.

Henrique ou Escola de Sagres, mediante o qual os docentes, ao longo da sua carreira, de vez em quando, mergulham durante seis meses ou um ano e vão “trabalhar” no mundo real. Porque eu acredito firmemente que depois de estarem com contacto com o mundo real voltam diferentes para a universidade.

O docente é um ser humano multidimensional, como é óbvio, e a avaliação e o progresso na sua carreira tem que ser também multidimensional. Isto tem que ser feito de formas flexíveis. Para mim, os vínculos laborais devem ser os mais adequados para termos as pessoas certas, nos lugares certos. Isso é que é importante para a missão institucional.

O que eu quero dizer é que, para mim, é perfeitamente adequado um docente, passados uns anos de estar numa instituição de ensino superior, estar completamente dedicado apenas à investigação. Porquê? Porque, no decurso das suas missões, veio a provar-se que faz aquilo muito bem, que ele se reproduz cientificamente magnificamente, que até consegue fazer aquilo de uma forma auto-sustentada, traz uma quantidade de dinheiro para a universidade e tal, mas que é menos bom noutras coisas, é péssimo em gestão, é um professor insuportável nas aulas e nas relações com os alunos. Então não o vou deitar fora! Não vou castigar os alunos, obrigá-lo a dar aulas teóricas e práticas. Não! Se há um contexto onde ele consegue contribuir para a missão institucional, com excelência e com avaliação, qual é o problema eu o ter como docente?

Considerações finais

Acho que o maior desafio do financiamento que temos de enfrentar não decorre do que é que o Estado faz ou não faz, quer ou não quer fazer. Acho que o mais importante é o que a instituição é ou quer ser, faz ou quer fazer, assume ou quer assumir, isso é que é importante.

Cada instituição que se defina, e a autonomia e a liberdade do mundo académico passa por aqui, em primeiro lugar.

Segundo, o maior perigo que enfrentamos é a ausência de pensamento estruturado, fundamentado, livre, responsável e consequente por parte de cada instituição e dos seus dirigentes. Que os docentes não se refugiem por trás dos seus reitores, por trás dos conselhos de educação, cada um assuma o protagonismo que tem que ter e defenda o seu projecto.

Tenho dito frequentemente que não há verdadeira autonomia porque as instituições e os seus dirigentes não querem realmente ser autónomos do Estado. Mantenho a opinião.

O diálogo fundamental para o estabelecimento de autonomia não é com o Estado, mas com a sociedade: é com as regiões, com as autarquias, com as empresas. Experimentem os senhores, na vossa instituição, ter um apoio real e consequente do tecido social onde estão. Curiosamente, acho que a sociedade portuguesa, hoje, está bastante mais preparada para este tipo de coisas do que antes. Portanto, as instituições têm que definir missões, a forma e os meios para as prosseguir, e a questão do financiamento surge e justifica-se neste quadro.

O financiamento, além disso, numa sociedade democrática tem de ter razoabilidade e validação moral no quadro social em que estamos inseridos. Estamos numa sociedade obviamente pobre, com dificuldades, mas com esperança. Esperança justificada, acho eu, porque “isto” não está a correr tão mal como a gente pensa, e nós, no sistema de ensino superior, temos a obrigação de justificar porque é que queremos estes meios para prosseguir os fins. É o diálogo com a sociedade que importa efectivar, num Portugal onde hoje todas as regiões dizem que querem ter lá universidades, centros de excelência cheios de Prémios Nobel, desde que, claro, não sejam eles, mas sim o Estado a pagar!

Mas quando se trata de decidir entre vários financiamentos, para vários objectivos, aí é que se vê quem é que acredita na educação dos filhos e quem é que não acredita. E o problema fundamental com que nos confrontamos no País não é o Estado em si, é a sociedade portuguesa que, para todos os efeitos práticos, não acredita na educação dos seus filhos.

Esse sim é que é o nosso principal problema.

Termino, afirmando que vivemos, neste preciso momento, uma oportunidade única proporcionada pelo Estado (por várias razões, que não são necessariamente “bondosas”), de reintegrar o sistema académico na Nação e pô-lo objectivamente ao serviço do seu desenvolvimento.

Acho que não devemos deixar reduzir estas oportunidades associadas à legislação emergente a meras questões de estatutos que o Estado vai elaborar sobre isto e sobre aquilo. Alarguemos o âmbito, alarguemos a discussão, elevemos o âmbito, elevemos a discussão.

Louvo esta iniciativa do Conselho Nacional de Educação, até pelas entidades que estão aqui presentes a ouvir-me, que representam uma demonstração desse espírito de abertura e de elevação.

Nota Síntese do Workshop¹

Na parte da tarde realizou-se o *Workshop* presidido pelo conselheiro Arsélio Pato de Carvalho, que contou com a presença de:

- Maria José Miranda (CNE)
- Domingos Xavier Viegas (CNE)
- Jorge Marques da Silva (CNE)
- Leonel Ascensão Morgadinho (CNE)
- Ivo Luís Azevedo da Costa Santos (CNE)
- Diogo de Lucena – Fundação Calouste Gulbenkian
- Pedro Nuno Teixeira
- Maria Luísa Machado Cerdeira – Administradora da Universidade de Lisboa
- Manuel Sobrinho Simões – IPATIMUP – Instituto de Patologia e Imunologia Molecular – Universidade do Porto
- Luciano Santos Rodrigues de Almeida – Presidente do Instituto Politécnico de Leiria
- João Duarte Silva – Escola Superior de Tecnologia e Gestão – Instituto Politécnico de Setúbal
- José Henrique Portela – Presidente da Escola Superior de Educação de Viana do Castelo
- Carlos Salema – Instituto de Telecomunicações – Instituto Superior Técnico
- João Rocha – Presidente do CICECO (Centro de Investigação em Materiais Cerâmicos e Compósitos) – Universidade de Aveiro
- Nuno Moreira – Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

¹ Luísa Nunes – Conselho Nacional de Educação

- Luísa Veiga – Vice-Presidente do Instituto Politécnico de Coimbra
- Carlos Marques – Vice-Reitor da Universidade de Évora
- João Gabriel Carvalho e Silva – Presidente Conselho Directivo da FCT da Universidade de Coimbra
- António Soares Serrano – Faculdade de Economia da Universidade de Évora

O *Workshop* iniciou-se com as intervenções do Presidente do CNE e do conselheiro Arsélio Pato de Carvalho que enquadraram as questões em debate.

O Professor Nuno Teixeira apresentou uma síntese do relato do Painel da manhã, de que destacou:

- o crescimento do ensino superior (comprovado estatisticamente) e as suas exigências de qualidade e de investigação têm vindo a criar maiores necessidades de financiamento a que o Estado tem dificuldade em responder, verificando-se que o financiamento por aluno no ensino superior tem decrescido;

- possibilidades complementares de financiamento, através de (1) maior investimento das famílias, criando problemas de equidade; (2) transferência de tecnologia e prestação de serviço, levantando novas questões às instituições;

- o processo de massificação do ensino superior tem sido acompanhado de distorções socio-económicas – a maioria dos jovens estudantes provenientes das famílias mais necessitadas frequentam o ensino privado;

- a definição das missões das instituições de ensino superior deve preceder a definição do modelo de financiamento; a produção de capital humano, a produção de conhecimento e a prestação de serviços à sociedade devem constituir as principais vertentes das missões;

- a arquitectura organizacional das instituições deve ser concebida em função das missões (e não o contrário como muitas vezes se verifica);

- a situação do financiamento na Alemanha, apresentada por Dominic Orr, mostrou diferentes modelos em diversos estados: o primeiro, mais tradicional, discricionário, incrementalista, caracterizado por alguma opacidade; o segundo, baseado em indicadores a partir dos quais se deduzem fórmulas de financiamento; e o terceiro modelo, baseado na contratualização.

Durante o debate evidenciaram-se as seguintes posições:

- manutenção de uma só carreira de docência e investigação, podendo haver um número restrito de docentes com 0% de componente de investigação e investigadores com 0% de tempo lectivo (pessoas diferentes podem ter missões diferentes); possibilidade de alternância entre períodos de docência e de investigação; flexibilidade na gestão dos recursos humanos, compatibilizando as funções docentes e de investigação; possibilidade de diferentes contratos;

- substituição da recompensa formal por recompensa financeira pela participação nos órgãos de gestão e garantia de presença de investigadores nesses órgãos que definem as políticas das instituições (ex: actualmente, os investigadores não podem formalmente participar na eleição dos reitores);

- aumento da mobilidade entre carreiras, entre instituições, entre países ou entre ensino superior e indústria;

- possibilidade de intercâmbio entre a carreira universitária e a carreira politécnica;

- as mudanças nas instituições não podem ser bruscas e têm de partir da situação actual. Existem significativas forças de mudança neste momento: as restrições financeiras, a forma de selecção dos órgãos de gestão, nomeadamente dos presidentes dos conselhos científicos; o Processo de Bolonha, em particular no que se refere a doutoramentos que incluam um conjunto de disciplinas; e o desenvolvimento da componente científica que, mesmo no contexto actual, já se revelou significativa em diversas instituições;

- necessidade de clarificação das funções dos docentes do ensino superior e avaliação sistemática do seu desempenho nas três dimensões (podendo especializar-se numa delas): ensino, investigação e transferência de tecnologia, e prestação de serviços (esta última, pode não ser considerada no mesmo plano das outras duas);

- criação de escolas de pós-graduação com a participação dos centros de investigação e dos laboratórios associados;

- a avaliação deve abranger, não só as unidades e grupos de investigação, mas também as pessoas que participam nos processos de ensino e investigação;

- evitar o desequilíbrio actualmente existente – muitos jovens trabalhando nos laboratórios com um número muito elevado de publicações e que não podem concorrer ao ensino, enquanto se verifica que há professores universitários com vínculo definitivo, mas com currículos muito fracos;

- os investigadores dos laboratórios associados, mesmo com elevada formação e currículo, têm hoje um futuro incerto, uma vez que por lei os laboratórios associados deixarão de existir;

- novos modelos de recrutamento para as universidades que privilegiem a formação e o currículo do candidato e não o facto de se ter sido formado nessa escola;

- criação de um mecanismo de compensação financeira para quem concebe e ganha projectos para a instituição;

- clarificação das missões dos ensinos superiores politécnico e universitário no ensino e na investigação (aplicada e fundamental) – o que é comum e o que os diferencia? Sistema binário diferenciado nos objectivos? Diferentes exigências de recrutamento? Componente de investigação em ambas as carreiras? Modelos específicos de formação em investigação no politécnico e no universitário? Podem os politécnicos evoluir para universidades e vice-versa?

- renovação das gerações de investigadores, chamando investigadores portugueses que trabalham no estrangeiro, através de financiamento

adequado (ex: *overheads* que contemplem componentes de salários) e internacionalização do corpo docente;

- reforço das parcerias entre instituições de ensino superior e entre estas e centros de investigação, respondendo ao problema da dimensão;

- abertura ao exterior das instituições de ensino superior e de investigação – transferência tecnológica, prestação de serviços experiência profissional em contextos empresariais;

- melhor utilização da autonomia já existente em função das missões e não de interesses pessoais ou específicos das instituições; alargamento da autonomia, nomeadamente na gestão de recursos humanos;

- avaliação das políticas actuais de recrutamento das instituições e das regras dos concursos, constituição e nomeação de júris (nacionais? Com professores estrangeiros?); possibilidade de haver lugares reservados a pessoas que venham de outras universidades.

Foram também abordados aspectos relativos à valorização das actividades pedagógicas nas carreiras do ensino superior; hipóteses de profissionalização da gestão; importância da preservação do papel das instituições periféricas na coesão nacional, e necessidade de repensar o vínculo à função pública e a nomeação definitiva.

Finalmente, as questões relacionadas com os programas nacionais de doutoramento a que as instituições concorrem; a definição de linhas de investigação prioritárias; uma maior utilização das novas tecnologias no cumprimento das missões do ensino superior; a existência de contradições entre os objectivos da massificação do ensino superior e as exigências de investigação em todas as instituições, foram referidas pelos participantes que chamaram ainda a atenção para a necessidade de estudar a empregabilidade de cada formação, através da observação sistemática do mercado de emprego para as diversas formações superiores.