

Financiamento do Ensino Superior em Portugal

Pedro Nuno Teixeira - CIPES e Faculdade de Economia – U Porto¹

O sistema de financiamento constitui um dos pilares estruturantes de qualquer sistema de ensino superior, não podendo ser desligado daquilo que é o contexto mais geral do sistema e dos objectivos de política para o ensino superior. Deste modo, a evolução dos mecanismos de financiamento é fortemente marcada pelas tendências estruturais ao nível desse sistema. Entre as tendências fundamentais no sistema de ensino superior português dos últimos quarenta anos destacam-se a sua rápida e profunda massificação, a sua crescente diversificação geográfica e a alteração no modo de relacionamento entre o Estado e as instituições de ensino superior, caracterizadas pelo desenvolvimento do binómio autonomia/prestação de contas. No seu conjunto, estas tendências tiveram implicações importantes quanto às necessidades de financiamento, à composição das fontes de financiamento e ao modo de distribuição do financiamento público.

O quadro de financiamento do ensino superior português, desenhando desde meados dos anos oitenta, assente na fórmula de financiamento baseada no número de alunos e na diversificação de fontes de financiamento, evidencia sinais crescentes de crise. Por um lado, a estabilização do número de inscritos moderou os aumentos automáticos de financiamento via fórmula. Esta, que havia sido pensada para um contexto de expansão, revelava-se crescentemente inadequada para um contexto de estabilização quantitativa, mas de necessidades financeiras que continuavam a crescer. Por outro lado, ainda que as IES procurassem diversificar as fontes de financiamento, essa possibilidade também tinha os seus limites e os seus riscos do ponto de vista organizacional e as tendências recentes indicam uma progressiva estabilização (ou mesmo declínio) dessas fontes alternativas.

O ensino superior português viveu a última década num contexto financeiro particularmente adverso. No entanto, os problemas de financiamento não são apenas conjunturais, mas inserem-se em dinâmicas estruturais adversas e comuns a muitos outros países Europeus. A chamada crise do estado providência tem posto em causa a tradicional dependência de muitos sistemas de ensino superior nas fontes de financiamento público.

Os constrangimentos financeiros são ainda mais significativos devido às pressões de crescimento do lado das necessidades de financiamento, seja pelo recurso a docentes e não

¹ Este texto constitui uma breve síntese desenvolvida a partir de - Teixeira, Pedro (2015) “Expansão, Diversificação e Crise – Financiamento do Ensino Superior em Portugal”, in Maria de Lurdes Rodrigues e Manuel Heitor (Orgs.), *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior*. Lisboa: Almedina, pp. 843-862

docentes mais qualificados seja pelas pressões para uma maior qualidade nos serviços prestados. As instituições de ensino superior enfrentam hoje exigências para a melhoria da sua qualidade, as quais não provêm apenas das autoridades reguladoras, mas também dum ambiente concorrencial mais intenso, devido à estagnação da procura. A pressão para atrair e manter os alunos requer um nível elevado de satisfação destes e por isso muitas instituições sentem a necessidade de fazer avultados investimentos nas suas instalações e equipamentos.

Este crescimento dos custos tem também a ver com a natureza do ensino superior enquanto atividade intensiva em factor trabalho, naquilo que alguns economistas chamam de *cost-disease* e que pretende descrever a tendência para um crescimento mais intenso dos custos unitários em atividades intensivas em factor trabalho, as quais têm mais dificuldade em melhorar os seus níveis de produtividade através da substituição de factor trabalho por tecnologia. As instituições de ensino superior, tais como muitos outros serviços intensivos em factor trabalho, beneficiam em menor escala dos aumentos de produtividade verificados noutros sectores, os quais puderam substituir parte desses custos de trabalho por equipamento ou então deslocalizar parte do processo produtivo para regiões onde o custo de trabalho por unidade de produto é menor.

As dificuldades financeiras de muitas instituições de ensino superior devem-se por isso ao facto de o nível de financiamento público não acompanhar a expansão dos custos associados a mudanças qualitativas no sistema. O financiamento por aluno no ensino superior em Portugal situa-se significativamente abaixo da média da OCDE e da EU, numa situação muito mais desfavorável do que acontece nos outros níveis de ensino. Aliás, todas as avaliações internacionais ao longo da última década (por exemplo: OCDE, European University Association) salientaram o baixo nível de financiamento público do sistema e a necessidade de reforçar o investimento.

Esta trajetória divergente entre necessidades e recursos públicos estimulou uma grande pressão para que o sistema de ensino superior diversificasse as suas fontes de financiamento. Esta diversificação tem ocorrido sobretudo através do contributo dos estudantes e das famílias, o qual é normalmente justificado pelo contexto de necessidade e pelos benefícios individuais associados à formação de nível superior. No entanto, o peso das famílias no financiamento dos estudantes é já hoje um dos mais elevados a nível europeu, o que limita significativamente a capacidade de alargamento desta fonte de financiamento alternativa.

Neste contexto, importa identificar quais as questões que podem marcar a redefinição do quadro 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. 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 trinta anos atrás, mas também um sistema que é muito mais caro, por aluno, devido a alguns fatores que, sendo positivos, não deixam de pesar em termos de sistema de financiamento. Apesar da diversificação de algumas fontes de financiamento, estas não parecem ser suficientes, no quadro atual, para compensarem os constrangimentos existentes ao nível do financiamento público.

A melhoria do desempenho das instituições passa também por uma melhoria do grau de autonomia das instituições. Para que as IES sejam mais bem geridas, é preciso repensar o grau de autonomia que elas têm relativamente aos seus recursos humanos e financeiros. Embora esta não seja uma questão fácil, não parece claro em que medida será possível às instituições gerirem melhor os seus recursos quando não têm, em grande medida, capacidade para gerir os seus recursos humanos e financeiros com maior disciplina. Na ausência desta capacidade, a possibilidade para gerar ganhos de eficiência é relativamente escassa.

O ensino superior português atravessa um período complexo também no que diz respeito aos recursos financeiros disponíveis. O quadro que vigorou ao longo das últimas décadas carece de uma reformulação e de uma nova contratualização entre o Estado, as IES e a Sociedade. Se persiste um reconhecimento acerca dos grandes e diversificados benefícios decorrentes do ensino superior, torna-se necessário discutir como suportar os custos crescentes dum sistema maior, mais diferenciado e mais qualificado.

A importância económica e social do ensino superior justifica um amplo debate no sentido de mobilizar mais recursos e de melhorar a eficiência e a equidade no financiamento do ensino superior português. De entre as questões a discutir, salientam-se as seguintes:

- I. Como aumentar o financiamento público ensino superior?**
- II. Como deve ser distribuído esse aumento de financiamento - num envelope ou focalizando em atividades/projetos específicos?**
- III. Como pode o sistema de financiamento público fortalecer a diversidade institucional e a coesão do sistema de ensino superior (e das comunidades a que pertencem)?**
- IV. Qual o papel do financiamento privado no sistema de ensino superior português e como fortalecê-lo?**
- V. Como melhorar a gestão financeira do sistema, tornando-a mais transparente, mais ágil e mais eficiente?**