

Financiamento e Diferenciação no Ensino Superior – Tendências e Tensões no Espaço Europeu de Ensino Superior

Pedro Teixeira

CIPES e Faculdade de Economia, Universidade do Porto

pedrotx@fep.up.pt

VERSÃO PRELIMINAR – NÃO CITAR SEM A PERMISSÃO DO AUTOR

1. Introdução¹

Os sistemas de ensino superior europeus vivem uma situação particularmente complexa em termos de financiamento (Teixeira, 2009). Por um lado, têm de suportar custos crescentes associados a um acesso quase universal e à massificação do ensino superior. Por outro lado, as fontes de financiamento públicas, outrora dominantes, não têm acompanhado as necessidades financeiras, existindo mesmo em muitos países cortes significativos no nível de financiamento alocado pelos governos (EUA, 2011). Deste modo, as últimas duas décadas têm sido caracterizadas por uma crescente discussão acerca dos modos de financiamento e da possibilidade de encontrar formas de promover maior eficiência ao nível sistémico e institucional. Uma parte destes desenvolvimentos tem contribuído, explícita ou indiretamente, para uma maior diferenciação entre as instituições. Esta diferenciação surge, quer porque nem todas as instituições são igualmente competitivas e eficazes no novo quadro de financiamento fortemente direcionado para premiar o desempenho medido de acordo com certos indicadores (Clarke, 2004; Shattock, 2008); quer porque vários governos têm aproveitado este contexto para introduzir mecanismos que tratam de modo diferente as instituições públicas de ensino superior, privilegiando a concentração de alguns recursos num número reduzido de instituições. Neste texto serão analisados um conjunto de desenvolvimentos que, ao longo da

¹ Os dados apresentados na segunda parte deste texto têm origem no trabalho desenvolvido no quadro do Projecto DEFINE – Designing Efficient Funding Systems in Europe. Este projecto é financiado pelo Programa LLL da União Europeia e está a ser desenvolvido em colaboração entre o CIPES, a European University Association e o Center for Social Policy da Universidade de Oxford. O trabalho de investigação vem sendo realizado por uma equipa coordenada pelo autor e na qual se incluem também Vera Rocha e Ricardo Biscaia (ambos do CIPES e da Faculdade de Economia da U. Porto).

última década, têm promovido no contexto europeu uma crescente diferenciação institucional através de instrumentos financeiros. O texto fornecerá um retrato alargado do âmbito alargado dessas tendências no espaço de ensino superior europeu e de algumas possíveis consequências resultantes do aprofundamento dessas mesmas tendências num futuro próximo ao nível do sistema e das instituições de ensino superior.

2. Os Desafios Financeiros do Ensino Superior de Massas

A crescente atenção ao papel económico do ensino superior decorre da sua importância económica, social e política (Grubb e Lazerson, 2007). Nas últimas décadas do século XX muitos países desencadearam um processo de massificação do ensino secundário e do ensino superior, e por isso as despesas com este sector começaram a absorver uma parte muito significativa dos recursos públicos e privados (Barr e Crawford, 2005; Johnstone e Marcucci, 2010). Em muitos países o sector da educação tornou-se um dos principais sectores em termos de volume de emprego. O crescimento das despesas em educação superior foi suportado pelas referidas expectativas de que estas seriam um instrumento privilegiado de aumento da riqueza e duma melhor distribuição da mesma (Barr, 2004; Johnes, 1993).

Uma das características dominantes da evolução do ensino superior nas décadas recentes tem sido a sua expansão à escala mundial. Mais significativo ainda é o facto de essa expansão ter tido lugar mesmo em países ou regiões onde até recentemente o acesso ao ensino superior estava restringido a uma pequena minoria. Esta expansão do ensino superior tem-se traduzido numa crescente qualificação da população adulta e todos os países da OCDE apresentam crescimentos significativos quando comparamos as gerações mais jovens da população activa com as de idade mais avançada. Esta expansão dos sistemas de ensino superior tem sido fortemente estimulada por motivações de natureza individual. Um diploma de ensino superior permanece, na generalidade dos países, um investimento bastante atraente em termos de remuneração de longo prazo (Psacharopoulos e Patrinos, 2002). Este fenómeno é confirmado pelas elevadas e persistentes taxas de retorno privado para a formação superior, observadas em muitos países e em diferentes contextos económico-sociais (Card, 1999).

Esta expansão do ensino superior, a qual levou à sua massificação, não tem tido apenas uma dimensão quantitativa. Espera-se que a expansão do ensino superior traga para o sistema não apenas uma população bastante mais numerosa, mas também uma população cada vez mais diversificada do ponto de vista socioeconómico, cultural, geográfico, etc. Deste modo, surge a necessidade de responder a necessidades mais diversificadas através dum sistema também ele mais diverso no tipo de programas e instituições oferecidos (Teichler, 1992). A

diversidade tornou-se, por isso, uma das dimensões mais importantes da política de ensino superior e muitos governos têm vindo a promover respostas para esse desafio (Dill e Teixeira, 2000). Uma das principais respostas passa pela diversificação do tipo de instituições, nomeadamente através da criação de instituições ou cursos com uma mais forte orientação vocacional. Outra das estratégias tem sido a diversificação de um ponto de vista regional, tentando que a oferta de ensino superior esteja mais equilibradamente distribuída dum ponto de vista geográfico e contrariando a tendência histórica em muitos países para uma concentração nalgumas partes do país. Finalmente, existe uma tendência em muitos países para promover instituições com diferentes missões, seja pela maior ou menor atenção às actividades de investigação, seja pelo tipo de investigação realizada (e pelo modo como esta se relaciona com o meio económico e social envolvente).

Deste modo, a emergência do ensino superior massificado promoveu o desenvolvimento de sistemas mais heterogéneos e complexos, cujas coordenação e regulação se tornaram cada vez mais difíceis (van Vught, 1988; Pollit e Bouckaert, 2011). Ainda que em muitos países existisse uma tradição de forte e detalhada regulação estatal dos sistemas de ensino superior, esta tendência tornou-se progressivamente inviável num sistema com a dimensão e a complexidade de muitos sistemas de ensino superior. É assim que nas últimas décadas se observou uma redefinição nos modelos de regulação e na relação entre a autoridade política e as instituições que compõem o sistema. Para que este número crescente de universidades fosse capaz de responder adequadamente aos desafios e necessidades do meio envolvente, era necessário dar-lhes capacidade de resposta e uma maior flexibilidade administrativa e organizacional. Este movimento tende a ser caracterizado como a evolução de um modelo estatal de controlo e planeamento para um modelo de supervisão (Neave e van Vught, 1994). A esta crescente autonomia institucional correspondeu um reforço dos mecanismos de prestação de contas (Bok, 2003; Geiger, 2004), com os mecanismos de avaliação e os sistemas de qualidade a ganharem uma importância crescente em muitos sistemas do ensino superior (Cave et al, 1990; Pollitt e Bouckaert, 2011).

Estes desenvolvimentos tiveram lugar num contexto financeiro particularmente adverso. No caso dos países europeus, a crise do Estado de Bem-estar começou a criar sérias dúvidas acerca da sustentabilidade do modelo de financiamento, em particular porque numa grande maioria desses países os sistemas de ensino superior se baseavam na oferta pública e numa fortíssima subsidiação pública do ensino superior. Os constrangimentos financeiros são ainda mais significativos devido a algumas pressões de crescimento do lado dos custos (Clotfelter, 1996; Archibald e Feldman, 2010). Há quem considere que a tendência de crescimento do lado

dos custos decorre de problemas de eficiência por parte das instituições do ensino superior. Ainda que não seja difícil encontrar alguns exemplos da dificuldade que muitas vezes as instituições têm em prosseguir políticas de eficiência, parece algo paradoxal que essa realidade aumentasse numa altura em que as pressões para uma maior eficiência são cada vez maiores. Outras explicações possíveis, e porventura mais consistentes, estão relacionados com o uso de recursos mais dispendiosos e com as pressões para uma maior qualidade nos serviços prestados no sistema. A persistente ênfase na universidade de investigação tem pressionado muitas instituições para qualificarem o seu corpo docente e para exigirem deste uma maior dedicação a essas actividades. Esta prioridade tem um custo significativo, nomeadamente porque o uso de docentes mais qualificados acarreta inevitavelmente um aumento das despesas com pessoal, as quais representam frequentemente uma porção muito elevado do orçamento de funcionamento das instituições universitárias.²

Uma das explicações para o crescimento dos custos tem a ver com a natureza do ensino superior enquanto actividade intensiva em factor trabalho, naquilo que alguns economistas chamam de *cost-disease* (Getz e Siegfried, 1991). Esta expressão pretende descrever a tendência para um crescimento mais intenso dos custos unitários em actividades 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 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. Apesar dum crescimento mais lento da produtividade, instituições como as do ensino superior têm dificuldade em conter o aumento dos custos salariais, pois os seus funcionários esperam que os seus salários acompanhem a tendência de custo de vida, a qual é impulsionada pelos sectores que registam melhor desempenho ao nível da produtividade (Archibald e Feldman, 2010).

Este contexto financeiro adverso estimulou uma crescente preocupação com as questões de eficiência. Tal como em muitos outros serviços públicos, existe hoje uma pressão significativa sobre muitas universidades para serem mais eficientes no uso dos recursos públicos que recebem (Cave et al, 1990; Politt e Bouckahert, 2011). De certo modo, esta

² Este crescimento das despesas com pessoal decorre também das crescentes responsabilidades de muitas instituições do ensino superior. Num quadro de crescente autonomia institucional, as instituições são não só chamadas a desempenhar mais tarefas, mas também tarefas que exigem um corpo de funcionários não-docentes mais qualificados (Meek et al, 2011).

pressão decorre duma percepção generalizada na sociedade e nos poderes públicos de que as instituições de ensino superior não valorizam significativamente a prossecução da eficiência nos seus objectivos internos. Algumas das mudanças recentes no ensino superior, nomeadamente a crescente importância da actividade de prestação de contas, foram estimuladas por esta preocupação de que as universidades devem dar mais atenção ao modo como utilizam os seus recursos. Estas mudanças tiveram repercussões importantes no funcionamento, organização e gestão de muitas instituições universitárias. A preocupação com a eficiência não se restringiu à eficiência interna, mas estendeu-se à externa, ou seja, ao modo como as instituições de ensino superior se articulam com a envolvente externa. Deste modo, muitos governos ocidentais têm procurado que as instituições de ensino superior estejam mais atentas às necessidades económico-sociais. No entanto, e dado que as instituições têm hoje um grau de autonomia bastante maior, esta preocupação não pode ser imposta, mas antes estimulada através de políticas que promovam uma melhor adequação da oferta de ensino superior a essas mesmas necessidades.

Estas preocupações crescentes com os níveis de eficiência interna e externa têm dominado muitos dos debates sobre o ensino superior, em particular no que se refere ao financiamento deste (Teixeira, 2009). Podemos, por isso, observar alterações importantes nos mecanismos de regulação do sistema. A alteração de maior alcance tende a ser caracterizada como a influência crescente dos mecanismos de mercado na regulação do ensino superior (Teixeira et al, 2004; Teixeira e Dill, 2011), a qual se tornou visível fundamentalmente através de três mecanismos. Por um lado, os governos têm estimulado o grau de concorrência no sistema, em particular entre as instituições. O segundo vector de promoção do mercado no ensino superior tem sido a privatização, nomeadamente através do desenvolvimento da oferta privada de ensino superior e a adopção por parte das entidades públicas de modelos de governação mais próximos de entidades privadas. Finalmente, a promoção do mercado tem sido concretizada através da concessão de maior grau de liberdade às instituições de ensino superior, de modo a reforçar a sua flexibilidade e adaptabilidade. Existe a presunção de que num contexto de mercado, com maior concorrência, as instituições de ensino superior tenderão a procurar mais activamente a identificação de necessidades por satisfazer e por isso estarão mais atentas ao seu entorno. Dado que a introdução destes elementos tende a ocorrer de modo parcial e gradual, alguns autores falam na existência não tanto de mercado mas de quase-mercado no ensino superior (Jongbloed 2006; Le Grand, 2007).

3. Tendências Diferenciadoras no Financiamento Público do Ensino Superior Europeu

Apesar da controvérsia suscitada, a pressão para a adopção de mecanismos que contribuam para uma maior concorrência tem pesado de forma decisiva nos mecanismos de regulação do sector e particularmente visível ao nível dos mecanismos de financiamento. Seguidamente, serão analisados um conjunto de desenvolvimentos que, ao longo da última década, têm promovido no contexto europeu uma crescente diferenciação institucional através de instrumentos financeiros. Assim, nas próximas secções discutiremos de que forma os mecanismos de concorrência e de diferenciação institucional têm influenciado as tendências recentes nas políticas públicas de financiamento do ensino superior.

3.1. Desempenho Institucional e Sistemas de Financiamento

As alterações no modelo de regulação e na relação entre o estado e as instituições do ensino superior traduziram-se na evolução de modelos de financiamento. Em coerência com o reforço da autonomia institucional, os governos passaram a transferir os montantes de financiamento para as instituições como um envelope financeiro (block-grant), permitindo às instituições alguma liberdade no modo de utilização interna desses recursos. Ao mesmo tempo que aumentaram a autonomia financeira das instituições, os governos reforçaram os mecanismos de prestação de contas, tendencialmente menos preocupados com um controle detalhado e administrativo e mais com a eficiência no uso dos recursos geridos autonomamente. A adopção destes modelos de financiamento esteve também associada à criação das chamadas fórmulas de financiamento.

Ao nível dos critérios definidos nas fórmulas de financiamento observa-se uma tendência recente para os governos privilegiarem critérios de output e menos de input. Se bem que em muitos casos se mantenha uma situação em que o financiamento é fortemente determinado pelo volume de alunos e pelo tipo de programas que estão a frequentar; é visível a apetência para adoptar critérios que reflectam os resultados e a qualidade dos mesmos, tais como o número de diplomados e o seu grau de sucesso na transição para o mercado de trabalho. Esta tendência reflectiu-se também no desenvolvimento dum outro modelo de financiamento essencialmente baseado nos resultados, o chamado *performance-based funding*. Neste caso, os governos contratam com as instituições determinados objectivos de desempenho e o financiamento é distribuído com base na eficácia das instituições em atingirem esses objectivos.

Tabela 1. Data da introdução de PBF pelos países europeus

Período	Antes de 2000	2000-2005	2006-2010	Após 2010 (ou em curso)
Países	Denmark (1995); Finland (1994); France (1989); Germany (Late 90s); Netherlands (1993); Poland (1991); Portugal (1996); Slovakia (1992); UK (1986)	Czech Republic (2005); Estonia (2002); Norway (2002); Italy (2001)	Austria (2007); Iceland (2010); Sweden (2008)	Croatia; Greece; Hungary; Latvia; Spain (interrupted due to recession); Turkey

Fonte: Inquérito EUA/CIPES - Projecto DEFINE, Eurydice (2008); Wadsack and Kasparovsky (2004); Auranen and Nieminen (2010); Orr et al. (2007); Hicks (2012).

O uso de mecanismos de financiamento baseado no desempenho institucional tem sido concretizado essencialmente através de três formas. A primeira forma constitui no uso das fórmulas de financiamento, nas quais é introduzida uma variedade de indicadores (entre os quais se incluem alguns que pretendem aferir o desempenho institucional). A segunda forma consiste na definição de contratos de desempenho através dos quais um determinado volume de financiamento será atribuído no caso da instituição contraente ter atingido os níveis de desempenho contratualizados. Finalmente, existem os casos em que a distribuição de financiamento é precedida dum exercício de avaliação do desempenho institucional, o qual tem um impacto significativo no nível de financiamento alocado para cada instituição.

Tabela 2. Tipo de PBF utilizado por país

	Fórmula de Financiamento com componente de Output	Acordos de Desempenho	Exercícios de Avaliação	Nenhum
Países	Austria; Belgium (FR); Czech Republic; Denmark; Estonia; Finland; Germany; Iceland; Italy; Lithuania; Netherlands; Norway; Poland; Portugal; Slovakia; Sweden; UK	Austria; Estonia; Finland; France; Latvia; Netherlands	France; Italy; Poland; Portugal; Slovakia; Sweden; UK	Croatia (in progress); Greece (in progress); Hungary (in progress); Latvia; Spain; Turkey

Fonte: Inquérito EUA/CIPES - Projecto DEFINE; Eurydice (2008); MODERN Project (2010).

O tipo de indicadores utilizados tem variado significativamente, combinando indicadores de input e de output. Tradicionalmente, os primeiros tinham uma maior preponderância na distribuição de financiamento público, mas nos últimos anos os últimos têm vindo a adquirir um papel crescente. Em termos de indicadores de input, os mais frequentemente utilizados

dizem respeito ao número de inscritos nos diferentes ciclos de formação (no caso da missão ensino) e do número de projectos de investigação ou de volume de recursos conseguidos através de outras fontes de financiamento (mais para a missão de investigação). No caso dos indicadores de output, a preferência dos governos europeus tem sido para o número de diplomados ou de créditos concluídos (para os vários ciclos de formação), o número de publicações e/ou citações, ou ainda para os resultados da avaliação por pares.

Tabela 3. Indicadores presentemente utilizados em termos de PBF pelos países europeus

Indicador	Countries
Número de Diplomados de 1º e 2 Ciclos	Czech Republic; Estonia; Finland; Germany; Iceland; Portugal; UK
Número de PhDs	Belgium (FR); Czech Republic; Denmark; Estonia; Finland; Germany; Iceland; Netherlands; Norway; Portugal; Slovakia; UK
Financiamento Extra-Governamental	Estonia; Finland; Germany; Iceland; Lithuania; Netherlands; Norway; Poland; Slovakia; Sweden, UK
Número de Publicações	Czech Republic; Denmark; Finland; Iceland; Lithuania; Norway; Poland; Slovakia
Qualidade das Publicações (citações, tipo de publicações)	Denmark; Estonia; Norway; Slovakia; Sweden
Avaliação pelos pares	Estonia, France; Italy; Poland; Portugal; Slovakia; Sweden; UK
Outros	Austria (Number of Students who pass their exams); Italy (Failure Rate at the end of first year)

Fonte: Inquérito EUA/CIPES - Projecto DEFINE; Auranen and Nieminen (2010); Hicks (2012); Rosa et al. (2006); Eurydice (2008).

Os resultados deste inquérito sugerem que o uso de PBF tem-se alargado a um grande número de países europeu. O uso de financiamento de acordo com o desempenho era já bastante frequente no início deste século, mas o seu uso cresceu significativamente ao longo dos últimos anos. No entanto, a forma de utilização destes mecanismos varia significativamente em termos europeus, ainda que porventura partilhando motivações e objectivos. A principal diferença parece estar no peso desta componente no total de financiamento público, o que é um factor decisivo nos seus efeitos para o sistema e para o comportamento institucional.

3.2. Privilegiar a Dimensão e a Excelência

Um desenvolvimento importante ao longo da última década em termos de financiamento público do ensino superior prende-se com o modo como este tem privilegiado factores como a dimensão e a excelência. Em ambos os casos, a proeminência dada a estas duas variáveis tem alguns elementos em comum, nomeadamente a preocupação com a visibilidade internacional de alguma(s) instituição (em particular no que concerne os rankings internacionais mais conhecidos). Um dos instrumentos favorecidos recentemente na promoção de escala e visibilidade internacional tem sido o das fusões. Ao longo dos últimos anos tem-se observado um número significativo de fusões entre instituições de ensino superior, nomeadamente em países como o Reino Unido (Rowley, 1997), Holanda (Goedegebuure, 1992) e Noruega (Norgard and Skodvin, 2002; Kyvik, 2002). A tabela 4 apresenta os casos de países europeus onde foram identificadas fusões ou consórcios no sistema de ensino superior (as quais por vezes incluíram instituições de mais do que um sub-sector e instituições científicas. Este tipo de desenvolvimentos esteve presente num número significativo dos 24 países que responderam ao nosso inquérito, ainda que a sua importância varie entre situações de casos isolados a tendências sectoriais

Tabela 4. Tipos de IES envolvidas em processos de fusão, consórcios ou acordos de colaboração institucional

Tipo de Instituições	Países
Universidades	BE-fr; HR; HU; CZ; FI; FR; IS; LT; NL ^a ; PL; PT; SE; UK
Institutos de Investigação e Universidades	AT; DE; DK
IES Privadas	EE; NO; PT
Universidades & Escolas Superiores	HR; HU; DK; EE ^b ; LV; NO; SK; UK
Centros de Investigação	HR; ES
Escolas Superiores	DK; NO
Instituições não-universitárias	HR (bibliotecas); DK

Fonte: Inquérito EUA/CIPES - Projecto DEFINE .^a Apenas Universidades de investigação. ^b Fusões entre Universidades Públicas e IES Profissionais.

Em vários países observa-se um contexto político favorável a este tipo de desenvolvimentos tendentes a favorecer a concentração institucional (veja-se HEFCE, 2012). No entanto, isto não quer dizer que estes processos sejam necessariamente promovidos explicitamente pelas autoridades governamentais, podendo antes corresponder a um comportamento das instituições antecipando determinados desenvolvimentos e

posicionando-se no sentido de beneficiarem desse contexto (Eastman e Land, 2001). Esses benefícios podem ser vistos em termos reputacionais, mas também financeiros. Os benefícios financeiros ocorrem seja porque alguns governos criaram programas tendo em vista incentivar esse tipo de colaborações institucionais, seja porque os modelos de financiamento podem estar a privilegiar desempenhos institucionais para os quais os efeitos de escala podem ser uma vantagem significativa. De facto, na maioria dos sistemas analisados verifica-se a existência de incentivos financeiros providenciados pelas autoridades públicas para as IES dispostas a desenvolver este tipo de colaborações e integração institucional. Em termos de benefícios para o ES, os benefícios de ordem financeira não constituem os únicos, embora correspondam a uma das mais fortes motivações apontadas para a promoção daquele tipo de colaborações institucionais. Outros benefícios importantes incluem uma maior visibilidade nacional e, sobretudo, internacional, melhorias em termos de qualidade e, finalmente, uma resposta a pressões para uma maior consolidação do sistema de ensino superior do qual fazem parte.

Tabela 5. Motivações e Estímulos para processos de fusão e colaboração inter-institucional no Ensino Superior Europeu

Tipos de Motivações	Exemplos de motivações específicas	Países
<i>Benefícios Económicos</i>	Poupança de recursos humanos ou financeiros; maior eficiência; ultrapassar constrangimentos financeiros; sobrevivência.	AT; HR; HU; EE; FR; IS; LV; LT; PL; SK; ES; SE; UK
<i>Promoção da posição relativa das IES</i>	Promover competitividade regional, nacional e internacional; melhorar a relação com <i>stakeholders</i> externos.	CZ; DE; FI; FR; IS; NL; PL; PT; SE; UK
<i>Melhorias na Qualidade</i>	Melhorar a qualidade do ensino e da investigação; Eliminar programas débeis.	HR; CZ; FI; IS; LV; NO; PL; PT; UK
<i>Consolidação do Sistema</i>	Minorar a duplicação de programas e sua fragmentação; ajustamento a mudanças demográficas; criar dimensão adequada; promover colaborações e mudar cultura institucional.	BE-fr; HU; DE; DK; FR; LV; PT; SE; UK

Fonte: Inquérito EUA/CIPES - Projecto DEFINE

Estes processos de consolidação institucional têm também estado associados a um enfâse crescente na questão da excelência no ensino superior, sendo hoje um lugar-comum

em termos de debates de políticas europeias sobre o ensino superior e a ciência. Deste modo, os anos recentes assistiram a um debate crescente acerca da possibilidade de utilizar os instrumentos financeiros como forma de promover a excelência no ensino superior e na ciência, nomeadamente através de iniciativas em larga escala promovidas pelos governos. Entre as principais motivações encontra-se o peso dos rankings nos debates nacionais acerca da eficácia e visibilidade internacional do ensino superior; a atractividade internacional em termos de alunos, docentes e investigadores; e a promoção de universidades com reputação à escala global. A tabela seguinte apresenta um sumário dos países europeus (participantes no inquérito) onde existem esquemas de financiamento associados explicitamente à promoção da excelência no ensino superior.

Tabela 6. Países com Sistemas de Financiamento promotores da Excelência

Financiamento para a Excelência	Países
Sim	AT, FR, DE, HU, NO, PL, ES
Não	BE-fr, HR, CZ, DK, EE, FI, GR, IS, IT, LV, LT, NL, PT, SK, SE, TR, UK

Fonte: Inquérito EUA/CIPES - Projecto DEFINE

De acordo com a tabela 6, a maioria dos países participantes no inquérito não menciona a existência de mecanismos de financiamento deste tipo. No entanto, a maioria dos sistemas que mencionam a ausência deste tipo de sistemas, justificam-no com a existência de mecanismos competitivos de financiamento, os quais são considerados como suficientes para estimular a excelência no desempenho das IES. Além disso, um número significativo destes países indica que, embora estes sistemas não existam actualmente, é notório o interesse das autoridades governamentais acerca dos efeitos dos sistemas existentes (sobretudo nos países de maior dimensão como a França ou Alemanha), existindo por isso a possibilidade de algo semelhante vir a ser implementado no futuro. Por outro lado, as actuais limitações financeiras de muitos países europeus criam dificuldades acrescidas à introdução de mecanismos deste tipo, os quais requerem recursos adicionais significativos.

Tabela 7. Sumário dos mecanismos de Excelência actualmente em curso na Europa

Países	Data de Início	Ensino	Investigação	Estratégia	Investimento médio anual (Euros)
---------------	-----------------------	---------------	---------------------	-------------------	---

Austria	2009-2010	Não	Sim	Criar nova instituição	190 M
France	2011-2012	Não	Sim	Financiamento de Instituições já existentes; Promover Fusões	770 M
Germany	2006-2007	Sim	Sim	Financiamento de Instituições já existentes	380 M 2 nd Fase: 540 M
Hungary	2010-2011	NA	NA	Financiamento de Instituições já existentes	NA
Norway	2002-2003	Não	Sim	Financiamento de Instituições já existentes	26 M
Poland	2012-2013	Sim	Sim	Financiamento de Instituições já existentes	12 M
Spain	2009-2010	Sim	Sim	Financiamento de Instituições já existentes	34 M

Fonte: Inquérito EUA/CIPES - Projecto DEFINE

A tabela 7 apresenta de modo sumário o retrato dos sistemas existentes. Os mais antigos datam de início do século XXI. O volume de recursos atribuídos a estes programas é bastante variável, sendo os mais significativos os existentes nos países de maior dimensão (França e Alemanha). Apesar de a retórica acerca da criação de universidades de classe mundial seja partilhada pela generalidade desses programas, é discutível que os efeitos de alguns desses programas sejam notórios a esse nível, dado o escasso volume de recursos alocado a esses programas. Em termos de objectivos, confirma-se que a generalidade destes programas foi desenhada tendo em vista a promoção da excelência na investigação, sendo que a qualidade no ensino é ignorada em cerca de metade dos programas existentes. Alguns programas confirmam também a tendência notada anteriormente de utilizar este tipo de instrumentos para promover uma maior colaboração inter-institucional, bem como, nalguns casos, uma maior colaboração com o sector empresarial. Na maioria dos casos, o financiamento tem sido dedicado a IES já existentes e apenas raramente temos assistido à criação de instituições *ex novo*.

Dum modo geral, pode dizer-se que este tipo de programas é relativamente recente, sendo por isso difícil aferir os seus efeitos ao nível sistémico e institucional. No entanto, pode notar-se que, pelo menos no curto prazo, os efeitos em termos de rankings para as instituições beneficiárias destes programas parecem não ser muito significativos. Por outro lado, alguns

respondentes observaram alguns benefícios em termos de qualidade de ensino e de investigação, nomeadamente para as instituições que beneficiaram desses programas, devido ao estímulo de concorrência e de avaliação instilado no sistema. Por outro lado, no caso dos programas com orçamentos significativos, os efeitos diferenciadores dentro desses sistemas serão bastante mais pronunciados. Ambos os efeitos serão tanto mais significativo quanto o seu grau de novidade nesse sistema de ensino superior.

4. Comentários Finais

A generalidade dos sistemas de ensino superior vive um contexto complexo dum ponto de vista financeiro. Deste modo, muitos governos têm procurado estimular um comportamento mais eficiente das instituições, nomeadamente através de alterações nos mecanismos de financiamento. Estes tendem a privilegiar cada vez mais uma boa gestão e a demonstração de bons resultados na aplicação desses meios financeiros (Herbst, 2006). Estes comportamentos decorrem dum contexto mais concorrencial onde cada instituição é premiada, ou não, mediante a avaliação do seu desempenho face a determinados objectivos. Estes mecanismos podem por vezes ser utilizados como uma forma de disfarçar a introdução de cortes no financiamento global (Orr et al, 2008), os quais são distribuídos dum modo diferenciado e por isso tornando difícil uma reacção colectiva das instituições de ensino superior. Esta situação tenderá a penalizar particularmente as instituições mais frágeis do sistema. Neste caso, ao contrário duma lógica pura de mercado, a penalização não será necessariamente a saída forçada do sistema, mas a deterioração da sua situação financeira e conseqüentemente da qualidade do funcionamento da instituição.

Por outro lado, observa-se uma crescente popularidade de mecanismos de selecção e concentração de financiamento num número reduzido de instituições, normalmente associado à questão da excelência e grande escala. A proliferação deste tipo de abordagens tem suscitado alguma controvérsia, sendo a questão da desigualdade na distribuição de recursos a questão que parece suscitar debate mais intenso (Hazelkorn, 2007). A introdução de programas promotores da excelência ou de prémios financeiros para fusões e consórcios cria uma situação em que existem um ou poucos vencedores e muitos perdedores (Deem et al., 2006), podendo ter um efeito desmobilizador para a maioria dessas instituições e, por isso, com um efeito globalmente negativo na promoção da excelência no sistema. Assim, se algumas instituições melhoram, a maioria poderá deteriorar a sua excelência, nomeadamente se o mecanismo financeiro assentar numa lógica redistributiva. Por outro lado, este tipo de

abordagens tende a ser enviesada para as questões da investigação científica e para as instituições com melhor desempenho nessa dimensão (independentemente da qualidade de ensino, a qual tende a ser mais difícil de medir, veja-se Van Dyke, 2005). Assim, a promoção da excelência tende a privilegiar algumas das dimensões de actividade das IES e não se poderá assumir que não existam *trade-offs* no uso de recursos institucionais e na definição de prioridades. Assim, a promoção de certos tipos de excelência poderá fazer-se às custas da deterioração da qualidade noutras dimensões, porventura menos valorizadas em termos de prioridades políticas e institucionais. Além disso, este tipo de programas tende a privilegiar aquelas instituições que têm um maior ênfase nas áreas científicas com uma visibilidade internacional mais significativa, criando também mecanismos diferenciadores entre áreas científicas, conforme a capacidade destas para contribuir para os tipos de excelência promovidos.

Ainda que dum ponto de vista económico existam alguns argumentos importantes para justificar estas mudanças, estas tendências ao nível do financiamento devem ser tratadas com ponderação. 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 concorrência. Por outro lado, algumas das tendências analisadas apontam para uma crescente diferenciação e estratificação no ensino superior. Esta diferenciação surge quer porque nem todas as instituições são igualmente competitivas e eficazes no novo quadro de financiamento fortemente direccionado para premiar o desempenho medido de acordo com certos indicadores; quer porque vários governos têm aproveitado este contexto para privilegiar a concentração de recursos crescentemente escassos num número reduzido de instituições. Haverá que acautelar para que a necessária ênfase na eficiência não possa pôr em causa a prossecução dos valores académicos (Bok, 2003) e que as instituições privilegiem estratégias de curto prazo, de modo a contornar as restrições financeiras, que fragilizem o seu desenvolvimento sustentável. O futuro avizinha-se complexo, mas a importância económica e social do ensino superior justifica um amplo debate público no sentido de procurar as melhores soluções para os desafios do financiamento do ensino superior, nomeadamente aquelas que combinem realismo e eficácia financeira com a coesão e diversidade académicas.

Bibliografia

- Archibald, R. B., Feldman, D. H. (2010) *Why Does College Cost So Much?*, New York: Oxford University Press
- Auranen, O. and Nieminen, M. (2010). University Research Funding and Publication Performance – An International Comparison. *Research Policy*, Vol. 39, pp. 822-834.
- Barr, N and I. Crawford (2005) *Financing Higher Education – Answers from the UK*, London: Routledge
- Barr, N. (2004): *Economics of the Welfare State*. 4th ed. Oxford University Press.
- Bok, Derek (2003) *Universities in the Marketplace*; Princeton: Princeton University Press
- Card, David (1999) “The Causal Effect of Education on Earnings”, in Orley Ashenfelter and David Card (ed.) *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, Amsterdam: Elsevier
- Cave, M.; M. Kogan and R. Smith (1990) - *Output and Performance Measures in Government: The State of the Art*, Jessica Kingsley, London
- Clotfelter, Charles (1996) *Buying the Best - Cost Escalation in Higher Education*, Princeton U Press; Princeton
- Deem, R., Mok, K.-H. and Lucas, L. (2008). Transforming higher education in whose image? Exploring the concept of the ‘world-class’ university in Europe and Asia. *Higher Education Policy*, 21, 83–97.
- Eastman, J., Lang, D. (2001), *Mergers in higher education – Lessons from theory and experience*, Toronto: University of Toronto Press.
- Estermann, T. & Pruvot, E. (2011) *Financially Sustainable Universities II – European universities diversifying income streams*; Brussels: European University Association
- Estermann, T. (2009): *EUDIS: European Universities Diversifying Income Streams*. Presentation made at EUDIS seminar, Madrid, 16-17 October 2009.
- Geiger, R. (2004) *Knowledge and Money*; Stanford UP
- Getz, M. and J. Siegfried (1991) “Costs and Productivity in American Colleges and Universities”, in Clotfelter, Charles; Ehrenberg, Ronald; Getz, Malcolm and John Siegfried, *Economic Challenges in Higher Education*; Chicago: Chicago University Press and NBER
- Geuna, A. and Martin, B. (2003). University Research Evaluation and Funding: An International Comparison. *Minerva*, Vol. 41, pp. 277-304.
- Goedegebuure, L. C. J. (1992), *Mergers in higher education – A comparative perspective*, Management and Policy in Higher Education and CHEPS, Utrecht: Lemma.
- Hazelkorn, E. 2007. The Impact of League Tables and Ranking Systems on Higher Education Decision Making. *Higher Education Management and Policy*, 19(2), pp. 87-110.
- HEFCE (2012), “Collaborations, Alliances and Mergers in Higher Education. Consultation on Lessons Learned and Guidance for Institutions”. September 2012/21, Higher Education Funding Council for England
- Herbst, Michael (2006) *Performance Based Funding*; Springer: Dordrecht
- Hicks D. and Katz J. (2011). Equity and Excellence in Research Funding. *Minerva*, 49, 137-151.
- Johnes, G. *The Economics of Education*. London: MacMillan Press, 1993.
- Johnstone, B., Marccuci, P. (2010) *Financing Higher Education Worldwide: Who Pays? Who Should Pay?*. Baltimore: John Hopkins University Press
- Jongbloed, Ben (2006) *Strengthening Consumer Choice in Higher Education*, in Teixeira et al (2006)
- Kyvik, S. (2002), “The merger of non-university colleges in Norway”, *Higher Education*, 44, 53-72.

- Le Grand, J. (2006) *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford: Oxford University Press
- Lepori, B. et al. (2007). Changing Models and Patterns of Higher Education Funding: Some Empirical Evidence. In: Bonaccorsi, A. and Daraio, C., eds. *Universities and strategic knowledge creation*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 85-111.
- MODERN Project (2010). Funding Higher Education: A View Across Europe. Assessed at http://www.utwente.nl/mb/cheps/publications/Publications%202010/MODERN_Funding_Report.pdf.
- Neave, G., and F. Van Vught (eds.). (1994). *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents: The Winds of Change*. London: Pergamon Press.
- Orr, D., Jaeger, M. and Schwarzenberger, A. (2007). Performance-Based Funding as an Instrument of Competition in German Higher Education. *Journal of Higher Education Policy and Management*, Vol. 29, No. 1, pp. 3-23.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pollitt, C. and Bouckaert, C (2011) *Public Management Reform*, Oxford: Oxford University Press
- Psacharopoulos, G & Patrinos, H. A. (2002) *Returns to Investment in Education: A Further Update*, World Bank Policy Research Working Paper 2881, September 2002 (pp 29)
- Rowley, G. (1997), "Mergers in higher education: A strategic analysis", *Higher Education Quarterly*, 51(3), 251-263.
- Salmi, J. (2009). *The Challenge of Establishing World-Class Universities*. World Bank, Washington DC.
- Shattock, M. (ed.) (2008) *Entrepreneurialism in Universities and the Knowledge Economy: Diversification and Organisational Change in European Higher Education*. London: Open University Press
- Teixeira, P. (2009) Economic Imperialism and the Ivory Tower: Economic Issues and Policy challenges in the Funding of Higher Education in the EHEA (2010-2020); in Jeroen Huisman, Bjorn Stensaker and Barbara M. Kehm (eds) *The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Target*, Rotterdam, Sense Publishers; pp. 43-60
- Teixeira, P., Dill D (Eds.) (2011) *Public Vices, Private Virtues – Assessing the Effects of Marketization in Higher Education*, Rotterdam: Sense Publishers
- Teixeira, P.; Dill, D.; Amaral, A. and Ben Jongbloed (Eds.) (2004) *Markets in Higher Education*, Kluwer, Amsterdam
- Van Dyke, N. (2005). Twenty Years of University Report Cards. *Higher Education in Europe*, 30 (2), 103-126.
- Van Vught, Frans (ed.) (1989). *Governmental Strategies and Innovations in Higher Education*, Jessica Kingsley: London.