FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR

Reflexões sobre o Contexto Moçambicano

José Amilton Joaquim
Luísa Cerdeira
Belmiro Cabrito

EDUCA
2024

FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR

Reflexões sobre o Contexto Moçambicano

José Amilton Joaquim
Luísa Cerdeira
Belmiro Cabrito

EDUCA
2024

EDUCA

Morada: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade, 1649-013 Lisboa

Tel.: 217 943 600

Fax: 217 933 408

educa@ie.ulisboa.pt

FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR:
Reflexões sobre o contexto Moçambicano

© EDUCA e autores

José Amilton Joaquim, Luísa Cerdeira, Belmiro Cabrito

outubro 2024

ISBN: 978-989-8272-47-8

A educação é o grande motor do desenvolvimento pessoal. É através dela que a filha de um camponês se torna médica, que o filho de um mineiro pode chegar a chefe de mina, que um filho de trabalhadores rurais podem chegar a presidente de uma grande nação.

Nelson Mandela

SUMÁRIO

7. LISTA DE ABREVIATURAS
9. PREFÁCIO
15. APRSENTAÇÃO
17. NOTA DE INTRODUÇÃO

21. **I.** CONTEXTUALIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE

28. **II.** TEORIAS DE FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR

72. **III.** REFLEXÕES SOBRE O FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR EM ÁFRICA

86. **IV.** O FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE

101. **V.** ESTUDO DE CASO SOBRE O FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE

111. NOTAS FINAIS
113. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Lista de Abreviaturas

AAU - Association of African Universities
ACIPOL - Academia de Ciências Policiais
CCE - Comissão das Comunidades Europeias
CES - Conselho Superior de Educação
CESO - Agência de consultoria e desenvolvimento
CESTES – Custo de Estudante no Ensino Superior em Portugal
CODESRIA - Conselho para o Desenvolvimento da Pesquisa em Ciências Sociais na África
CNAQ - Conselho Nacional de Avaliação de Qualidade
CTEM - Ciência Tecnologia, Engenharia e Matemática
DINAGECA – Direção Nacional de Geografia e Cadastro
DPCTESTP – Direção Provincial de Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional
EUA – Estados Unidos da América
FMI – Fundo Monetário Internacional
HECS - Higher Education Contribution Scheme
IAU - International Association of Universities
IFP - International Fellowships Program
IBM - Instituto de Bolsas de Estudos
ICHEFAP - Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project
IES – Instituições do Ensino Superior
INE – Instituto Nacional de Estatística
ISEG - Instituto Superior de Economia e Gestão
ISCTEM - Instituto Superior de Ciência e Tecnologia de Moçambique
ISP`s - Institutos Superiores Politécnicos

ISUTC - Instituto Superior de Transportes e Comunicação
MCTETP – Ministério de Ciências, Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional
MT – Metical
NUIT - Número Único de Identificação Tributária
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONG`s - Organizações não Governamentais
PIB – Produto Interno Bruto
QUIF - Quality Enhancement and Innovation Facility
REO - Relatório de Execução Orçamental
UCM - Universidade Católica de Moçambique
UEM - Universidade Eduardo Mondlane
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UMBB - Universidade Islâmica Mussa Bin Bik
UP - Universidade Pedagógica
USD - United States Dollar

Prefácio

Francisco Noa

Durante a crise financeira internacional, em 2008, calcula-se que foram movimentados, na Europa, cerca de 300 milhões de euros provenientes de antigos estudantes, os *alumni*, para ajudar as suas antigas universidades, a braços com a gravíssima situação que então colocava em risco o normal funcionamento delas.

É verdade que se tratou de um episódio datado, mas que acabou por ter um impacto a médio e longo prazo, desencadeando uma crise global e que, de uma ou de outra forma, subsiste até hoje, no que concerne, de forma muito particular, ao financiamento das instituições de ensino superior. Por outro lado, fez soar os alarmes sobre a sustentabilidade deste subsistema de ensino, quer nos países mais desenvolvidos, quer nos que se encontram em vias de sê-lo.

Tendo em conta também as cada vez mais aceleradas e disruptivas mudanças, um pouco por todo o lado, e em que são ineludíveis os cenários de incerteza e de um imenso desconcerto em termos políticos, socioeconómicos, geoestratégicos e culturais, terá sido muito provavelmente a partir desse momento, que se multiplicaram e aprofundaram as reflexões e pesquisas sobre o financiamento no ensino superior. E, em muitas delas, visando também apontar soluções, a partir de espaços geográficos específicos. É, neste âmbito, que se insere a presente obra, *Financiamento do Ensino Superior: Reflexões sobre o contexto Moçambicano*, da autoria de José Amilton Joaquim, Luísa Cerdeira e Belmiro Cabrito.

Numa clara e inequívoca demonstração de que, nesta nossa desafiadora e desconcertante contemporaneidade, e dada a cada vez maior interdependência entre os países, qualquer análise de uma questão local é indissociável de uma perspectiva mais global, mais abrangente e mais sistémica. É, pois, nesse sentido, que nos deparamos tanto com a contextualização do ensino superior, em Moçambique (capítulo I), e a forma como ele é aí governado e noutros quadrantes,

bem como as diferentes teorias sobre o financiamento do ensino superior (Capítulo II).

O desenvolvimento da obra leva-nos a uma compreensão dos mecanismos do financiamento no continente africano (Capítulo III), seguindo-se a experiência do financiamento, em Moçambique (Capítulo IV), fechando, e a título ilustrativo, com um estudo de caso, incidindo sobre o ensino superior, em Moçambique (Capítulo V).

Nas diferentes abordagens do tema em questão, percebe-se a preocupação dos autores em sublinhar o facto de a questão do financiamento, quer em termos de análise, quer em termos de estratégias, não poder ser dissociada de outras dimensões, sejam elas conjunturais (Estado, políticas governativas, cooperação internacional, famílias, mercado de trabalho, sociedade), sejam elas intrínsecas ao próprio subsistema de ensino superior (governação, gestão, acesso, qualidade, equidade, ensino, rácio professor-estudante, pesquisa, extensão).

No caso concreto de Moçambique, são inúmeros os desafios que se colocam ao Estado, ao governo, às empresas, à sociedade e às próprias IES, face à rápida expansão que o subsistema conheceu, ao passar, num período de 20 anos, de 14 instituições de ensino superior a 54 IES, sendo 22 públicas e 32 privadas (dados do MESCT de 2023). De referir que, mesmo assim, as IES públicas têm mais estudantes matriculados.

Concomitantemente, temos um crescimento da população estudantil, cerca de 20 vezes mais, facto que, além da questão da sustentabilidade, convoca, e de forma particularmente séria, o problema da qualidade. Referimo-nos, entre outras, a qualidade de gestão, do ensino, da pesquisa, esta ainda muito incipiente no país, do corpo docente, do nível de ingresso e de saída dos próprios estudantes. Apesar da existência de instrumentos governativos para lidar com esta questão, são crescentes, em diferentes quadrantes da sociedade, as constatações do muito que há ainda por fazer nesse capítulo.

Outra das questões discutidas no trabalho e que deve merecer a devida atenção por parte das autoridades, das IES e da sociedade, em geral, é a necessidade de uma visão empreendedora que deve nortear a gestão e as actividades desenvolvidas pelas universidades. Este é, aliás, acreditamos nós, um dos grandes fundamentos para o garante da sustentabilidade do ensino superior, em termos globais, e em Moçambique, em particular. À imagem do que acontece noutros países, sobretudo de baixa renda, vão sendo cada vez mais exíguos quer as dotações governamentais, quer os apoios que, no passado, vinham ou de países mais prósperos, ou de organizações financiadoras, como o Banco Mundial.

Além do mais, são cada mais notórios, nesses países, a drástica redução da capacidade aquisitiva das populações, no geral. Aliás, segundo o último relatório do Banco Mundial, citado pela *Carta de Moçambique* de13 Fev 2023, a taxa de pobreza em Moçambique está a aumentar e é uma das mais altas do mundo. Segundo a mesma fonte, houve um aumento acentuado na taxa de pobreza nacional, de 48%, em 2015, para 63%, em 2020. Mais de 3 milhões de pessoas caíram na extrema pobreza em 2020, o que significa que 18,9 milhões de pessoas vivem na pobreza de acordo com os padrões nacionais.

O conceito de universidades empreendedoras tem chocado, como é sabido, com reservas por parte de sectores conservadores de diferentes países que entendem ser esta uma perspectiva que ameaça a integridade e a credibilidade do espírito universitário, que, na óptica dos mesmos, deve manter-se distanciado da lógica que rege as práticas de outras organizações, sobretudo as que estão visceralmente alinhadas com as leis do mercado, cada vez mais competitivas e com finalidade lucrativa, e que são uma ameaça àqueles que são considerados os valores tradicionais da universidade.

Atendo-nos ao caso concreto de Moçambique, verificamos, por exemplo, que, no ensino público, a média anual paga pelo estudante de qualquer curso, não ultrapassa os 10 mil meticais, cerca de 150 usd (135€), valor que, em contrapartida, é, por média, pago mensalmente pelo estudante do ensino superior privado. Significa que, ao fim de 4 ou 5 anos, com cerca de 50 ou 60 mil meticais (1000 USD / 900€) , o estudante do ensino público obtém uma licenciatura, em cursos, sobretudo os das áreas técnicas e tecnológicas, que têm custos anuais *per capita* aproximadamente entre 300 000 (5000 USD / 4500€) a 500 000 Mts (8350 USD / 7515€).

Por outro lado, se é verdade que cerca de 10% de estudantes no ensino superior público têm acesso a uma bolsa de estudos que, na maior parte das vezes, mal chega aos 4000 mil meticais/mês (70 USD / 63€), são notórias as indicações do crescente empobrecimento das famílias moçambicanas que, a muito custo, mantêm os seus filhos na universidade.

Desde às independências políticas, em África, nos anos 60 e 70, foi projectada uma visão emancipatória e desenvolvimentista do ensino superior, reflectida no pensamento de figuras destacadas como o presidente da Tanzania, Julius Nyerere, ou do renomado historiador burkinabe, Joseph Ki-Zerbo, entre outros. Há um sentido de cidadania que esteve durante muito tempo presente na formação dos estudantes do ensino superior, em África, em que se procurava cruzar conhecimento, igualdade, dignidade, identidade nacional e compromisso com o país.

Importa, também, salientar que, enquanto que nos países mais avançados, sobretudo na Europa, se trata de alargar ou aprofundar uma tradição intelectual e cientifica ao serviço de uma maior capacidade de resposta às rápidas e constantes mudanças do nosso tempo, para os países em desenvolvimento, em especial os africanos, trata-se de fazer do ensino superior uma plataforma para a transformação de mentalidades, para o combate à pobreza e às desigualdades sociais e regionais, para o desenvolvimento socioeconómico e para o bem estar da sociedade.

Demonstrações apresentadas por Bloom, Canning e Chan (2006), portanto, num estudo com já alguns anos, revelam que enquanto os níveis de participação do ensino superior, em muitos países desenvolvidos, é superior a 50%, no caso dos países menos desenvolvidos, caso da África Subsahariana, os níveis de participação do ensino superior são inferiores a 5%, facto que por si, pode, em parte explicar o atraso socioeconómico que vamos assistindo um pouco por todo o continente. Toda e qualquer tentativa de dissociação do conhecimento em relação ao desenvolvimento condena qualquer país a uma situação incontornável de inviabilidade e de debilidade estrutural.

Portanto, as mudanças que vão acontecendo no contexto das Instituições de Educação Superior (IES), apesar de aparentemente serem internas, denunciam profundas e inequívocas interrelações com as demandas socioeconómicas, científicas, culturais, tecnológicas e ambientais. E, a olhos vistos, vemos desenharem-se reconfigurações inerentes a novas concepções e novas práticas no Ensino Superior em que, globalmente, cresce tanto a influência da universidade no desenvolvimento do conhecimento e das sociedades, como também esse mesmo segmento vai sofrendo influência das políticas públicas nacionais e globais.

No caso específico de Moçambique, além dos inquestionáveis impactos provocados por todas estas atribulações, tivemos a crise provocada internamente pelo fenómeno que ficaria conhecido como das "dívidas ocultas", a partir de 2015, que iria levar muitos parceiros da cooperação do país a cortar o apoio que concediam ao orçamento do Estado, concorrendo profundamente para a fragilização socioeconómica do país, criando situações de extrema precariedade e vulnerabilidade a nível individual, familiar e institucional.

A recente pandemia da Covid, além de avultadas perdas de vidas humanas, significou, a nível global, uma sequência de transtornos de ordem vária, psicológica, emocional, económica, com implicações tecnológicas e financeiras, cujos impactos a nível educacional, significaram a aceleração de mudanças na forma de olhar o processo de ensino-aprendizagem e na adopção de metodologias apropriadas e consentâneas com dispositivos e procedimentos digitais. Devido a um acúmulo de situações pouco favoráveis, a pandemia tornou ainda mais penosa a sobrevivência das universidades nacionais, em Moçambique.

Pelo conjunto de razões atrás mencionadas, e que os autores de *Financiamento do Ensino Superior: Reflexões sobre o contexto Moçambicano* analisam no seu trabalho, a opção por um sentido empreendedor nas IES nacionais, é, pois, uma questão inadiável por ser uma perspectiva que deve estar seriamente presente tanto no ensino superior privado como público. Trata-se de assegurarem a sua sustentabilidade, competitividade e credibilidade, explorando a capacidade de não só atrair, gerar e gerir com sobriedade e rigor os recursos externos, mas também de definirem e implementarem políticas e estratégias que garantam o aproveitamento realista das potencialidades internas.

Em Moçambique, temos duas posições que vão, de forma perversa, se extremando, denunciando uma clara inoperacionalidade e conformismo das instituições em termos de financiamento: por um lado, enquanto que as universidades públicas continuam presas ao orçamento do Estado, cada vez mais exíguo, mas que mesmo assim cobre cerca de 90% das despesas de funcionamento (nos últimos anos, o fundo de investimento é pouco significativo), e às propinas mais robustas obtidas dos cursos pós-laborais, cujo valor se aproxima ao que é pago pelos estudantes, no privado, por outro lado, as universidades privadas aferram-se às propinas pagas pelos estudantes que cobrem, em muitas casos, mais de 90% das despesas institucionais.

Para obviar esta situação e tornar as universidades nacionais viáveis e sustentáveis, são exigidos redimensionamentos institucionais constantes, novos ambientes educativos, novos desafios pedagógicos e novas atitudes em termos de gestão, bem como inovações educacionais baseadas em contínuas rearquitecturas e rearticulações. Não invalidando, pelo contrário dando-lhes uma ênfase

particular, a questão da autonomia, liberdade de pensamento, inovação, o investimento tecnológico, a pesquisa sistemática, transferência e aplicação do conhecimento, o ensino à distância e o trabalho com as comunidades. Os autores referem-se também, e com toda a legitimidade, à importância incontornável da cooperação com entidades nacionais e estrangeiras, à articulação com as autoridades governamentais, com o mercado de trabalho, à conquista da confiança das organizações financiadoras, à diversificação de fontes de receitas e a partilha dos custos de financiamento das IES.

Perante os cenários que nos são apresentados, não temos dúvidas que, muito particularmente no caso moçambicano, só uma visão estratégica pode assegurar não só responder aos apelos do quotidiano que se prendem sobretudo com a sobrevivência e a manutenção institucionais, mas também enfrentar os reptos que o futuro nos coloca em termos de crescimento e desenvolvimento, de forma sustentável e eficaz.

Para todos os efeitos, a gestão estratégica tem dupla face: condição para garantia de sustentabilidade e da qualidade, mas também, em contrapartida, a qualidade como condição de implementação do plano e dos seus resultados para uma gestão estratégica. No essencial, adoptar a planificação e a gestão estratégica significa transformar a universidade numa instituição empreendedora.

O conceito de universidade empreendedora está indissoluvelmente ligado ao contexto emergente que vivemos e que tem a ver com o que Marilene Gabriel Dalla Corte (2017) considera a actual realidade multifacetada e que requer uma nova pedagogia universitária ancorada num ambiente de mudança permanente e que implica novas formas de ensino (ensino virtual, educação à distância), competição para a obtenção de financiamentos públicos e de outras fontes de receita; com novas exigências, em novas realidades, em novas formas de pensar e de fazer.

Trata-se, também, de aprender a conviver com uma vasta gama de informações e tecnologias que exigem uma cultura organizacional diferenciada no que diz respeito à compreensão e ao uso de ferramentas digitais e *softwares* avançados, os quais contêm novas formas e exigências de manuseio, além de múltiplas possibilidades de interlocução e produção técnica e científica. Nestes contextos emergentes, de que Moçambique faz parte, destacam-se a globalização, a cibercultura, a expansão e diversificação das IES, a inclusão, a diversidade, a internacionalização.

A resposta empreendedora oferece uma oportunidade exequível para o desenvolvimento institucional das IES, em que a universidade define e determina a sua própria autonomia, e assegura a diversificação do financiamento. Isto é, as públicas devem, em princípio, reduzir a dependência em relação ao Estado, enquanto que as privadas atenuam a dependência em relação às propinas pagas pelos estudantes.

Com esta vertente empreendedora, entre outras medidas, são redimensionados ou abertos novos departamentos, novos cursos, desenvolvem-se novas actividades de acordo com as demandas da sociedade e do mercado de trabalho, orientando-se por mudanças estruturais que asseguram uma maior capacidade das universidades reponderem às exigências trazidas pelas próprias mudanças. O que se defende é que uma instituição empreendedora aposta

sobretudo na sua própria relevância científica, pedagógica, técnica, intelectual, social e económica.

Entendemos que a atitude empreendedora da universidade deve assentar na proactividade, inovação, capacidade de assumir riscos e gestão de mudança, e instituir-se como uma oportunidade para uma participação activa para o desenvolvimento da sociedade, em que o conhecimento se torna um direito e uma obrigação para todos

No essencial, uma universidade torna-se empreendedora quando gere as necessidades e as soluções do seu próprio ambiente e contribui para o desenvolvimento económico nacional. Trata-se, portanto de as instituições de ensino superior assumirem a capacidade não só de sobreviver, mas também de se adaptarem, de se desenvolverem e de se tornarem verdadeiramente relevantes e de forma o mais autónoma possível, diante de condições generalizadas de grande incerteza, ambiguidade e complexidade.

Em África, já existem exemplos assinaláveis de universidades empreendedoras que, por sinal, são as que mais se destacam a nível do ensino e da pesquisa científica de qualidade. Tais são os casos do Gana, Quénia, Tunísia, Nigéria e África do Sul. Em relação a este último país, sintomaticamente, no *ranking* de 2023, das 15 universidades mais empreendedoras, as universidades sul-africanas ocupam 8 lugares, sendo seus os primeiros cinco lugares, nomeadamente: Universidade de Pretória, Universidade de Witwatersrand, Universidade da África do Sul, Universidade de Johannesburg e Universidade de Cape Town.

Concluímos, felicitando os autores que, com este trabalho, trazem uma contribuição teórica e analítica assinalável na reflexão sobre a sustentabilidade do ensino superior em Moçambique.

Maputo, Agosto de 2024

Apresentação

Belmiro Cabrito

Nunca é fácil fazer a apresentação de uma obra, seja ela uma obra de arte, um equipamento social, uma obra literária ou uma obra pedagógica-didáctica que, no caso presente, não só dá conta de uma realidade como contribui de forma simultaneamente activa e humilde para eventual melhoria dessa realidade. E essa apresentação ainda se torna mais difícil quando é feita por um dos autores. Serei breve e, acima de tudo, tentarei fazer uma apresentação que atribua os créditos da obra a quem mais os merece.

O enorme papel que a Educação pode desempenhar para o desenvolvimento pessoal dos seres humanos e para o desenvolvimento social, económico, político e cultural de sociedades e populações explica o consenso existente entre os mais diversos cientistas sociais, agentes políticos, organizações internacionais, organizações não governamentais, cidadãos comuns sobre a necessidade de garantir a todas e a todos uma educação de qualidade, percorrendo todos os níveis educativos: desde a educação de infância ao ensino superior, a educação é a chave para o desenvolvimento da democracia e da cidadania e a criação de sociedades mais justas e socialmente mais coesas.

Todavia, dificilmente a Educação cumpre esse seu papel se não lhe forem dadas as condições necessárias à sua realização. E, neste desiderato, entre outras, o financiamento é uma dimensão fulcral. Sem os recursos financeiros necessários, não existirão salas de aula em número suficiente para as necessidades, nem as existentes estarão devidamente equipadas; não existirão os equipamentos informáticos que fundamentam a possibilidade de fazer um bom ensino, onde as e os estudantes terão um papel central; não existirão os equipamentos desportivos que deveriam acompanhar o desenvolvimento físico, psicológico e intelectual de todas e todos, desde os mais novos aos futuros doutores; não existirão cantinas, residências, apoios específicos; não será possível ter os melhores professores; não

haverá programas de formação de professores; não haverá 100% de crianças e jovens na Escola, não haverá lugar para a investigação. Não é por acaso que o défice de financiamento surja como uma das razões que justificam práticas educativas tradicionais, currículos antiquados, elevadas taxas de reprovação e de absentismo, falta de oportunidades, desigualdade e exclusão social.

Destas constatações se percebe a necessidade de se estudar a problemática do financiamento da Educação, o que vem ocorrendo com maior intensidade nas últimas décadas no Mundo Global. E é disso que trata a presente obra intitulada *Financiamento do Ensino Superior: Reflexões sobre o contexto Moçambicano.*

Não cabe nesta apresentação fazer o relato e análise do que a obra contém. Essa tarefa já foi realizada e de forma excelente no *Prefácio* pelo meu colega Francisco Noa. Nesta apresentação cabe afirmar a oportunidade da presente obra exactamente pela problemática estudada – o financiamento da educação, neste caso da educação superior, e o objectivo de humildemente contribuir para uma Educação Superior de Qualidade em Moçambique, um país com uma História velha de séculos, mas novo na sua capacidade de aprender com os erros dos outros, de fazer diferente, de construir cidadania, de Educar.

A presente obra lança um olhar descritivo e crítico sobre a educação superior em Moçambique, analisa a forma como ela é construída e usufruída pela população, identifica dificuldades, constrangimentos e exclusões, sugere medidas que podem, eventualmente, contribuir para transformar a realidade e para não deixar que a esperança de um Mundo/uma vida melhor se desvaneça.

Apesar da ser uma obra original, não posso deixar de afirmar que ela é resultado do excelente trabalho realizado por José Amilton Joaquim, no seu doutoramento intitulado Financiamento do Ensino Superior em Moçambique: A comparticipação dos estudantes e família na província de Gaza na área científica de Economia de Educação, realizado no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa, investigador empenhado em dar o seu contributo para o desenvolvimento do país que ama e de que se orgulha. A ele se devem os créditos que a presente obra merece. A ele um grande obrigado.

Lisboa, 31 de Agosto de 2024

Nota Introdutória

Se a educação de forma geral constitui um dos pilares importante para o desenvolvimento sustentável de qualquer nação, ao ensino superior cabe ainda uma grande responsabilidade pelas saídas profissionais de qualidade que dela depende.

O financiamento é uma das bases para qualquer tipo de instituição poder alcançar os seus objetivos e as instituições de ensino superior não são uma exceção.

O financiamento constitui um dos mecanismos importante na definição dos resultados do ensino superior como uma organização com as suas peculiaridades e responsabilidade no âmbito social para responder as dimensões relacionadas com a qualidade, eficiência, acesso, equidade e capacidade de resposta do próprio sistema de ensino.

No entanto apesar de toda essa importância em torno do financiamento para o alcance dos objectivos que se esperam no sector do ensino superior, para Hauptman (2007, p. 82),

"ironicamente, embora as questões de financiamento sejam muitas vezes um tema muito discutido, a quantidade de pesquisa académica escrita sobre o assunto é bastante modesta. Parece ser muito mais frequente objeto de pesquisa académica no ensino superior outros tópicos, como manter a qualidade, proteger a liberdade académica e fortalecer a governança, do que as questões financeiras".

Segundo o relatório sobre as estratégias de reforma do financiamento do ensino superior em Moçambique, refletir sobre as questões relacionadas com o financiamento do ensino superior para o país é uma forma de governo moçambicano capitalizar a sua janela demográfica de oportunidade e o crescente fluxo de investimento externo. Na medida em que as reflexões sobre o financiamento do ensino superior irão fornecer parte da solução para o desenvolvimento dos recursos humanos moçambicanos, para a sua economia e o bem-estar da sua sociedade (Fonteyne & Jongbloed, 2018).

Os estudos mostram que as pesquisas na área de financiamento do ensino superior ao nível global, principalmente relacionadas com a questão da partilha de custos, são muito recentes. Segundo Cerdeira (2008), foi a partir do projeto International *Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project*-ICHEFAP que durante 7 anos desde o ano 2000 ao ano 2007, liderado pelo Professor Bruce Johnstone sobre financiamento da Fundação Ford, que muita informação teórica nessa área foi organizada e difundida.

O trabalho que foi desenvolvido pelo ICHEFAP (2007), sendo uma fonte mundial de informações teóricas e descritivas sobre políticas comparativas internacionais de ensino e assistência financeira, com trabalhos mais do que teóricos, estudos sobre financiamento e partilha de custos no ensino superior de vários países. As pesquisas desenvolvidas contaram com a participação de vários

académicos e estudantes de pós-graduação (mestrados e doutoramentos) e investigadores de centros de estudos oriundos de vários países que possibilitaram a produção de informação significativa internacional comparativo do ensino superior e das políticas de assistência financeira.

As conferências internacionais que foram organizadas pelo projeto em diversos países e as consultorias sobre o financiamento do ensino superior feitas para as organizações internacionais, resultantes das pesquisas desenvolvidas, foram importantes e pertinentes. A informação produzida tem servido, não só de suporte político em termos de assistência financeira no ensino superior para várias organizações de renome internacional e países, como também tem servido de referência teórica para muitas pesquisas que têm sido desenvolvidas na área do financiamento do ensino superior.

No entanto, os dados do ICHEFAP dão indicação de que os estudos desenvolvidos ao nível do mesmo projeto, apesar da abrangência internacional em termos de pesquisa empírica, de forma geral teve uma maior abrangência no continente Europeu, no Asiático e em África, do que em relação a América do Norte e Latina.

E, de forma particular em relação a África, abrangeram mais os países falantes da língua inglesa (Egito, Etiópia, Gana, Quénia, Nigéria, África do Sul e Tanzânia e Uganda, e apenas um país falante da língua francesa (Marrocos) e não abrangeram os países falantes da língua Portuguesa.

Os estudos nas áreas de financiamento do ensino superior nos países que falam a língua portuguesa em África, especificamente em Cabo Verde e Angola, apresentam datas muito recentes e têm sido desenvolvidos por estudantes do curso de pós-graduação e a partir de alguns projetos de consultorias como é o caso do CESO, desenvolvido em Angola, em 2017, e financiado pelo Banco Africano de Desenvolvimento, sob pedido do próprio governo Angolano.

Assim, em função do constante crescimento no contexto atual do sector do ensino superior, quer ao nível global, quer especificamente ao nível dos países Africanos, tendo em conta o papel que o mesmo desempenha no desenvolvimento social, económico, cultural e político dos países e regiões, os estudos relacionados com o financiamento do ensino superior assumem uma grande importância como meio de informação e tomada de decisões estratégicas sobre o mesmo sector (CESO, 2017).

Uma vez que estudos dessa natureza não olham somente para o financiamento tendo em conta um único agente como muitas vezes é considerado ser o Estado, mas também para todos os outros agentes conforme mencionados por Johnstone (2001) a saber: o Estado/contribuintes, estudantes famílias e mecenas individuais e organizacionais.

E não havendo estudos dessa natureza em Moçambique urge a necessidade de poder contribuir a partir deste livro que resulta de uma investigação desenvolvida ao nível da tese de doutoramento no Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) na Universidade de Lisboa, no curso de Sociologia Económica e das Organizações e de artigos publicados desde do ano 2020 em revistas

internacionais. Em jeito de apresentação do que constitui o fio conductor do livro, passa-se a apresentar os capítulos que compõem o livro.

No primeiro capítulo, faz-se a contextualização do ensino superior em Moçambique, sua origem e desenvolvimento em termos de número IES, estudantes, docentes e as estratégias e o foco do desenvolvimento do ensino superior no pós-independência.

O segundo capítulo procura reflectir sobre os aspectos teóricos e do financiamento ao nível global, as mudanças na gestão e governação do ensino superior motivadas pelo recesso económico que tem desafiado as modalidades tradicionais de financiamento público e as novas alternativas e estratégias, que passa por uma metamorfose na gestão e governação organizacional com perspectivas mais privadas em detrimento das pública. Nesse capítulo, procura-se mostrar as consequências internas ao nível do poder dos órgãos colegiais e a vocação académica das IES e as consequências externas afetando no acesso e justiça social.

Das reflexões globais e teóricas no âmbito do financiamento do ensino superior, passa-se no terceiro capítuolo a uma reflexão do financiamento do ensino superior ao nível do continente africano. Nesse capítulo, em relação a África, discute-se sobre o seguinte pressuposto: se as questões relacionadas com o financiamento do ensino superior têm desafiado os governos de todos os países, no contexto africano os desafios têm se mostrado ainda maiores. Reflecte-se sobre a exclusividade do financiamento público no período que procede a independência dos países africanos e a insustentabilidade do mesmo financiamento com o andar do tempo e as respostas a esta realidade a partir das reformas e os desafios ao nível do acesso, equidade e qualidade.

No concernente a Moçambique, no quarto capítulo apresenta um panorama sobre o percurso histórico das instituições de ensino superior (IES), desde a ascensão do país até a independência, apesar de algumas mudanças políticas, a adoção do socialismo e a mudança para a economia de mercado que permitiram que o financiamento do ensino superior, que numa primeira fase fosse meramente público, passasse para um financiamento misto público e privado com a introdução de IES privadas e cobranças de mensalidades nas IES públicas. Nesse último modelo de financiamento, questões relacionadas com a sustentabilidade para permitir o acesso, a equidade e a qualidade, constituem motivos de debates e reflexões. Várias são as razões que levam a esse questionamento, uma vez que se começa a assistir a alguma limitação do próprio Estado em fazer face às despesas reais de formação de um estudante. Estas constatações têm aberto espaço para alguns estudos, reflexões e propostas de modelos que sejam adequados para o país, tendo em consideração as experiências internacionais de financiamento do ensino superior com intuito de reformar o modelo de financiamento vigente.

Neste capítulo, pretende-se refletir sobre as tendências de financiamento do ensino superior, tendo em conta a realidade do regime político pelo qual o país passou, desde o regime marxista leninista/socialista até a economia de mercado e as perspectivas de financiamento do ensino superior em face à realidade atual.

Finalmente, no quinto capítulo, partilha-se os resultados de um estudo de caso sobre o compromisso financeiro no financiamento do ensino superior em

Moçambique. Um dos pontos críticos em relação ao financiamento do ensino superior para muitos estudiosos da área, prende-se com a questão da acessibilidade e equidade. E para o efeito, a questão do compromisso financeiro do Estado em relação aos estudantes/famílias é determinante para uma sociedade que se quer justa.

O compromisso financeiro neste estudo abrange o financiamento direto a partir do orçamento canalizado para as instituições do ensino superior e o indireto a partir do apoio social para os estudantes, por meio de bolsas de estudo, enquadrado no âmbito da teoria de Partilha de Custos (*Cost-Sharing*) no ensino superior.

Conclusão, este trabalho consiste em algumas notas sobre a necessidade de se repensar no modelo de financiamento do ensino superior em Moçambique. Como um país inserido nas dinâmicas regionais e globais, chama-se a atenção às reflexões globais que procuram apresentar diversas teorias sobre o finacimentos e experiências no ensino superior. Essas perspectivas ajudam a ter uma lente mais ponderada sobre o desempenho do modelo de financiamento vigente e qual seria a melhor alternativa que se alinhe com a realidade sócio económica do país, de forma que as IES respondam melhor à sua vocação e sejam capazes de oferecer melhor acessibilidade e justiça social.

Contextualização do Ensino Superior em Moçambique

1. A criação e desenvolvimento do Ensino Superior em Moçambique

O Ensino Superior (ES) em Moçambique celebrou, em 2022, os seus 60 anos de existência formal. Esse marco histórico constitui uma oportunidade de reflexão sobre os caminhos trilhados, a sua natureza e características, bem como a visão que hoje dá o suporte para a sua comparticipação plena no desenvolvimento de Moçambique (Ministério de Educação, 2012).

O ensino superior em Moçambique, à semelhança da maioria dos países africanos, surge no período colonial, período este que antecede a independência nacional.

Foi a partir do Decreto-lei 44 530, de 21 de Agosto de 1962, que se criaram os Estudos Gerais Universitários, uma extensão dos programas universitários portugueses para as colónias, que para além de Moçambique abrangeu também Angola (Chilundo, 2010, Langa, 2013, Mário *et al*. 2003 e Dias, 1998).

Nesse período, em função dos objectivos pela qual a Universidade foi criada em Moçambique, que era de servir principalmente os filhos de colonos portugueses e integrar alguns estudantes moçambicanos, considerados assimilados, em programas que pudessem efetivar a dominação colonial, permitiu que desde o período da sua criação até a independência em 1975, dos 2433 estudantes inscritos apenas 40 fossem moçambicanos e, como se não bastasse, no corpo docente não havia nenhum moçambicano.

Após a independência de Moçambique em 1975, sob as políticas socialistas adotadas pelo governo moçambicano, inicia-se um período de reestruturação do ensino superior, a começar pela designação da própria Universidade que passa de Universidade Lourenço Marques para Universidade Eduardo Mondlane (UEM).

Nesse período em que se procura inverter o cenário passado, superando as assimetrias produzidas pelo regime colonial, um dos maiores desafios era de formar quadros para assegurarem os domínios políticos, sociais, económicos e culturais do país recém-formado, de forma a colocar Moçambique nos níveis de progresso que se já se faziam sentir noutros quadrantes do mundo.

A única instituição do ensino superior que existia na altura, a UEM, desempenhou um papel preponderante na formação de quadros como professores do ensino secundário, que viriam a substituir os quadros portugueses que abandonavam de forma massiva o país.

Inicialmente, ofereceu nove cursos a saber: Ciências Pedagógicas, Medicina e Cirurgia, Engenharia Civil, Engenharia Mecânica, Engenharia Electrotécnica, Engenharia Química, Agronomia, Silvicultura e Ciências Veterinárias. Novos cursos foram acrescentados à medida que a instituição crescia, atingindo 17 áreas de formação (Mário *et al.* 2003).

No entanto, por conta da fuga dos quadros portugueses, o governo viu-se na necessidade de encerrar alguns cursos como os de biologia, química, física, geologia, matemática, geografia, história, línguas modernas e ciências da educação, assegurando aqueles que constituíam maior prioridade na altura. Teve também de reduzir os anos de formação de alguns cursos de cinco anos do nível de licenciatura para três anos, nível de bacharelato.

À semelhança de outros países africanos, o processo de expansão de ensino superior em Moçambique tem o seu início na década 80, com a criação do Instituto Superior Pedagógico, que depois passou a designar-se Universidade Pedagógica (UP) [1] em 1985, que tinha como vocação a formação de professores. Em 1986, foi criado o Instituto Superior de Relações Internacionais, com o intuito de formar quadros superiores ao nível da diplomacia, passando-se de uma instituição do ensino superior para três instituições públicas, no país.

Posteriormente, no período que marca a rotura com as políticas socialistas, em 1992 com os acordos gerais de paz em Moçambique, passa-se de uma economia centralizada para uma economia de mercado livre. Com esta mudança de orientação política e económica, as implicações foram para além das políticas estratégicas educacionais, como também na introdução de um conjunto de instrumentos de regulação do ensino superior em particular.

Com base na introdução da primeira Lei, 1/93, revista em 2003 e em 2023, atualmente Lei Nº 1/2023 (Lei do Ensino Superior), conseguiu-se que a década 90 fosse marcada pela abertura de muitas outras instituições não só na capital provincial Maputo, mas também nas duas maiores capitais provinciais na cidade da Beira e Nampula.

Para além das instituições públicas, a lei veio permitir que houvesse, (Beverwijk, 2005, p. 15), "múltiplos fornecedores de ensino superior, incluindo a possibilidade das instituições privadas participarem na oferta do mesmo ensino", marcando assim a fase da liberalização e democratização do ensino superior.

[1] No ano de 2019 a UP, que tinha uma representação em todo o país, foi extinta e dividida em 5 Universidades a saber: UniMaputo e UniSave (no sul), UniLicungo e UniPúnguè (no centro) e UniRovuma (no norte).

Das primeiras instituições privadas há que destacar o Instituto Superior Politécnico e Universitário (ISPU), atual Universidade Politécnica de Moçambique e a Universidade Católica de Moçambique (UCM), as duas criadas em 1995, na cidade de Maputo e na cidade da Beira, respectivamente.

Depois foram criadas, na mesma época, o Instituto Superior de Ciências e Tecnologia de Moçambique (ISCTEM), em 1996, a Universidade Islâmica Mussa Bin Bik (UMBB) em 1998 e o Instituto Superior de Transportes e (ISUTC), em 1999. Todas com a sede na capital provincial Maputo, excepto a segunda com a sede em Nampula.

Bem no final da mesma década 90, foi criada a primeira instituição pública que tinha como vocação a formação de quadros superiores nas áreas policiais a Academia de Ciências Policiais (ACIPOL), em 1999.

De acordo com Langa (2013), a lei do ensino superior permitiu também que houvesse uma mudança na governação e gestão de ensino superior, concedendo alguma autonomia ao mesmo ensino, uma vez que antes era o sector de ensino superior controlado centralmente pelo Ministério de Educação. No entanto, depois passam os gestores como reitores ou diretores gerais, no caso dos institutos, a terem um papel preponderante na governação a partir da sua nomeação no Conselho Superior de Educação (CES), um fórum importante e com muita influência nas políticas do ensino superior no país.

Com a democratização do ensino superior, se, numa primeira fase, o acesso às instituições públicas eram livres numa segunda fase, como refere Dias (1998), a elevada procura pelo ensino superior conduziu o governo a introduzir exames de admissão competitivos no ano de 1991, como um meio de selecionar os estudantes que quisessem ingressar nas instituições de ensino superior públicas.

Para dar continuidade aos desafios que ainda se impunham ao ensino superior e como forma de melhorar ainda mais a sua coordenação, o sector de ensino superior que se encontrava sob a tutela do Ministério de Educação passou em 2000 para o então Ministério de Ensino Superior, Ciência e Tecnologia e atualmente assume a designação de Ministério de Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional (MCTETP).

Em função dessa mudança, dois anos depois foi elaborado aquele que seria o primeiro Plano Estratégico do Ensino Superior, que contou com o financiamento do Banco Mundial em 2002 com a duração de cinco anos prorrogáveis por igual período de anos.

Os objectivos do financiamento, em função dos desafios da época eram os seguintes: "aumentar a eficiência interna e ampliar o *output* dos graduados, melhorar o acesso equitativo (género, localização e a condição socioeconómica) e melhorar a qualidade de ensino e aprendizagem e a relevância do currículo" (*World Bank*, 2002, p. 2).

Como se pode constatar, a semelhança de outros governos africanos no período que procede a independência o Estado moçambicano sempre se pautou por uma postura reativa na busca de apoios que ocorreram, quer ao nível de formação dos seus quadros no estrangeiro, quer ao nível de financiamento, como foi o caso do Banco Mundial e de outros parceiros.

1.2 Aumento das Instituições de Ensino Superior e da população estudantil em Moçambique

Conforme mencionado anteriormente, tendo o ensino superior iniciado em 1962 com apenas uma instituição, atualmente existem em Moçambique mais de 50 IES, conforme as imagens abaixo, sendo a primeira referente a evolução do número de IES durante o período compreendido entre 1993-2017 e o número global actual das IES em Moçambique.

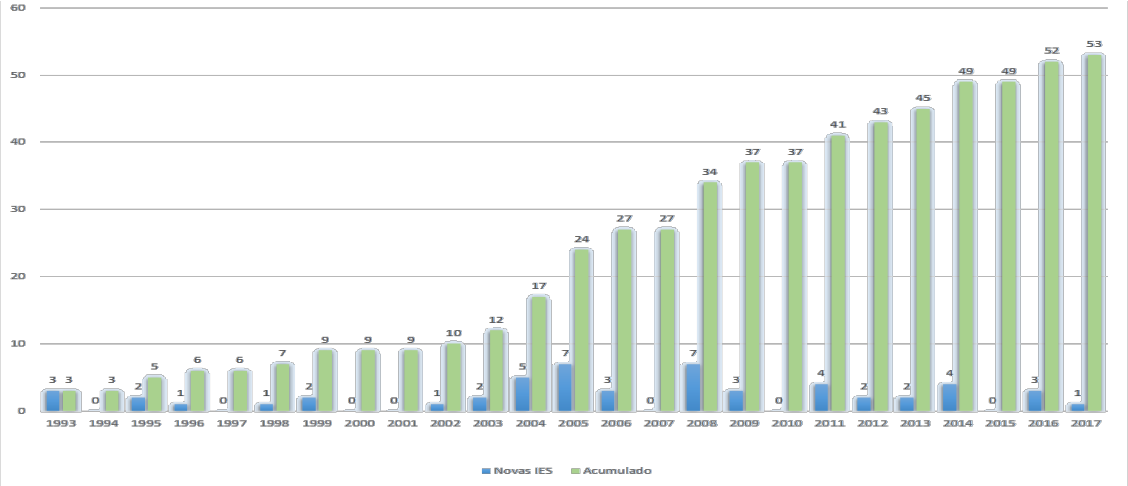


Figura 1: Evolução das instituições do ensino superior em Moçambique desde 1993-2017

Fonte: (Direção Nacional do Ensino Superior, 2018)

Tipos das IES	Classe	Natureza			
		IES Públicas	IES Privadas	Total	%
Academias e Universidades	A	8	12	20	35.71%
Institutos Superiores	B	8	20	28	50.00%
Institutos Superiores Politécnicos	C	4	0	4	7.14%
Escolas	D	2	2	4	7.14%
Total		**22**	**34**	**56**	100%

Figura 2: Número de IES públicas e privadas em Moçambique

Fonte: CNAC (2021)

A evolução das IES pelo país permitiu que todas as províncias tivessem uma ou mais instituição do ensino superior. No entanto, apesar dessa realidade, ainda prevalecem as disigualidades regionias havendo uma maior concentração de instituições do ensino superior numa cifra de 70%, na região sul, concretamente nas províncias de Maputo. Esta situação leva a alguns autores como Mechisso (2020) a alegarem ser umas das causas por trás do desequilíbrio de gênero no ensino superior em Moçambique, sendo o menor número de 47% do sexo feminino.

É de referir que o crescimento das IES pelo país foi tão intenso e o impulso de expandir como forma de garantir o acesso foi tão forte, que chegou a um estágio de descontrolo da parte do governo e, como resultado disso, algumas instituições de ensino superior, por falta de requisitos mínimos de abertura, estão sendo encerradas desde o ano de 2018.

Em função do crescimento das instituições do ensino superior, a evolução dos estudantes a partir do ano 2001 foi crescendo cada vez mais. De 10906 estudantes em 2001, em 2017 o número passa para 200649 estudantes distribuído em 119944 no ensino público e 80705 no ensino privado. O que assinala que num período de 16 anos o número de estudante no ensino superior em Moçambique cresceu 19 vezes mais.

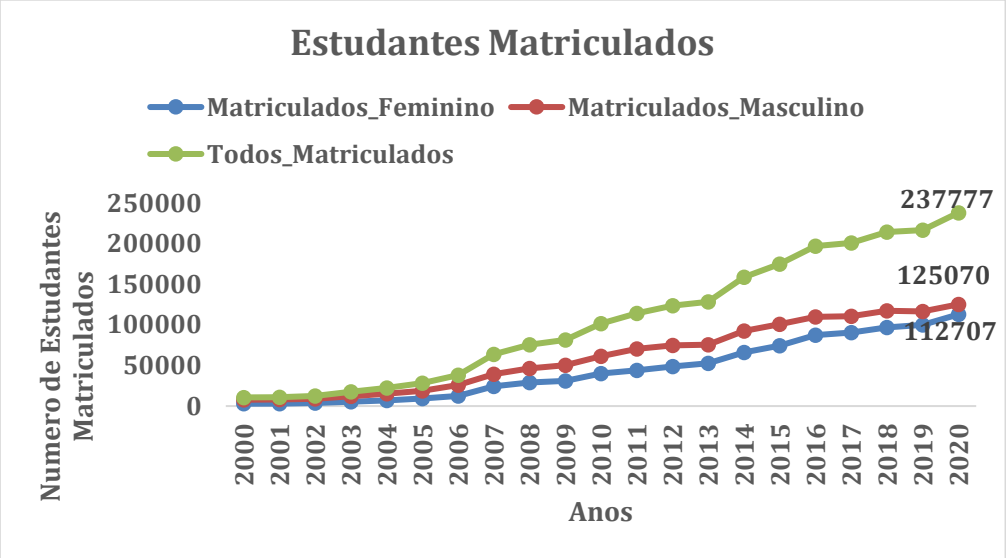


Figura 3: Evolução do número de estudantes no ensino superior ano 2000-2020

Fonte: (Ministério da Ciência e Tecnologia e Ensino Superior, 2023)

O ritmo de crescimento dos estudantes não está a acompanhar o crescimento do número de docentes com nível desejável para leccionar no ensino superior, o desafio em ter docentes com o nível de doutoramento ainda persiste o que leva o governo a continuar a manter, por falta, os docentes com apenas o nível de licenciatura a formarem outros licenciados.

Os dados do Manual de Estatística e Indicadores do Ensino Superior, revela que,

> Do grupo de docentes com nível de Licenciatura, cerca de 61% estão sob regime de contrato a tempo parcial e, destes, 84% são das IES privadas. Da mesma forma, cerca de 80% de docentes com o nível de Mestrado e 72% com nível de Doutoramento nas IES privadas estão sob regime de tempo parcial p. 7 (Ministério de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 2022)

Mostram ainda a mesma fonte que os rácios docente-estudantes, de um modo geral, 1 docente do ensino superior está para 18 estudantes; 1 docente a tempo inteiro está para 36 estudantes; 1 docente a tempo inteiro com grau de Doutor está para 211 estudantes, porém, nas IES privadas, 1 docente com o grau de Doutor está para 371 estudantes.

Segundo as informações do Plano Estratégico do Ensino superior 2012-2020, essa falta de acompanhamento entre o crescimento do número de estudantes e a formação do corpo docente já vem desde o ano 2000, ano que ficou marcado pelo crescimento massivo dos estudantes no ensino superior no país (Ministério de Educação, 2012a).

É preciso esclarecer que os docentes das instituições públicas são, na sua maioria, os que asseguram a leccionação das aulas nas IES privadas e sendo deste modo considerado nas estatísticas de docente a tempo parcial. E essa situação, que é reconhecida pelo Ministério que tutela o ensino superior, pode induzir ao erro de se contabilizar duas vezes o mesmo docente a tempo inteiro no público e parcial no privado e afetar a estatistica global dos docentes. O que pode revelar alguma fraqueza em termos de número de docentes para o ensino superior e a falta de uma estratégia de controlo efectivo.

	Grau académico	Homem	Mulher	Total
Tempo inteiro	Licenciatura	1586	564	2150
	Diploma de Especialização	42	13	55
	Mestrado	2336	555	2891
	Doutoramento	723	193	916
Tempo inteiro		**4687**	**1325**	**6012**
Tempo parcial	Licenciatura	3927	1006	4933
	Diploma de Especialização	15	10	25
	Mestrado	2337	684	3021
	Doutoramento	616	150	766
Tempo_Parcial		**6895**	**1850**	**8745**
Total Geral		**11582**	**3175**	**14757**

Figura 4: Número de docentes por gênero e grau académico

Fonte: (Ministério de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 2023)

Em face a este cenário, o Plano Estratégico do Ensino Superior 2012-2020 tinha como uma das primeiras estratégias para o desenvolvimento do ensino superior o foco na qualidade, expansão e acesso.

Estas variáveis que antes seguiam uma ordem diferente em termos de prioridade do ensino supeior no período após a independência, atualmente com a expansão descontrolada e um rácio entre estudante e docentes ainda aquém, a questão da qualidade é quase que um imperativo nacional na educação superior em particular e que também se estende aos outros subsectores da educação de forma holística.

E quando se pensa na questão da qualidade, apesar de em Moçambique já existir desde 2007 a regulamentação para o controlo da qualidade criada a partir do decreto 63/2007 de 31 de Dezembro, actualmente decreto 91/2023 de 29 de Dezembro do Sistema Nacional de Avaliação, Acreditação e Garantia de Qaulidade do Ensino Superior, é imprescindível que se pense também na questão do financiamento, o que é inevitável pois a partir do mesmo é possível minimizar, se não sanar, muitas das questões que têm sido apontadas como críticas ao nível da qualidade do ensino superior em Moçambique.

Os dados do Ministério de Cienência, Tecnologia e Ensino Superior (2022) indicam que até ao ano de 2022 apenas 21% dos cursos haviam sido acreditados no país e vários cursos que passaram pelo processo de avaliação externa não foram acreditados por não reunirem os requisitos necessários.

Nos capítulos que se seguem, antes de reflectir sobre o financiamento do ensino superior em Moçambique em particular, pretende-se apresentar alguns pressupostos teóricos sobre as discussões do financiamento do ensino superior ao nível global, depois algumas reflexões ao nível do contexto africano em que Moçambique se insere e, por fim, trazer uma reflexão panorâmica sobre financiamento do ensino superior em Moçambique, desde o período em que o país ascende a independência até aos dias actuais e, por último, apresentar um estudo de caso sobre o compromisso financeiro realizado numa das províncias no sul do país.

Teorias de Financiamento do Ensino Superior

1. Mudanças na governação e gestão e o seu impacto no financiamento do ensino superior ao nível global

Perceber a forma como as instituições do ensino superior têm sido governadas constitui também um dos pontos determinante para entender melhor as políticas de financiamento que nelas se inserem. E isso passa por olhar para as reformas que a administração pública sofreu nas últimas três décadas que abrangeram as instituições do ensino superior.

Essas reformas que têm afetado o sector público no geral "têm conduzido os serviços públicos com orientações e critérios para uma gestão que se assemelha as empresas, associado ao movimento que teve o seu início nos anos 70 e 80 no Reino Unido que ficou conhecido por *New Public Management*" (Lourenço, 2017, p. 26).

Esta realidade é caraterizada como sendo uma retórica da economia globalizada, que vê a necessidade das nações e suas organizações se inovarem para se manterem competitivas. As organizações são regularmente exortadas a desenvolver novos produtos e serviços para atender às demandas em constante mudança, garantir eficácia e eficiência, e manter a competitividade (Paulsen, 2005).

Nesta reflexão apesar dos termos governação e gestão serem usados como sinónimos, há uma consciência de que os mesmos diferem. Como é apresentado por Verghese (2013) quando analisa os efeitos da *New Public Management* no ensino superior,

> O termo governação é usado para sugerir estruturas e processos de tomada de decisão. Pode implicar a criação de novas estruturas. A estrutura refere-se principalmente a cargos e funções formais dentro de uma organização. O termo gestão é usado para implicar a implementação de decisões que envolvem critérios

> de especificação para a alocação de recursos para várias atividades, a atribuição de tarefas a vários grupos e a avaliação do desempenho, p. 12.

E sem querer aprofundar nas questões relacionadas com o conceito da estrutura organizacional, entende-se que seja necessário, antes de continuar a desenvolver esta nova modalidade de governação que também tem sido usada nas instituições do ensino superior, perceber como é que as instituições do ensino superior se inserem ao nível das organizações em meio às outras que operam em domínios diferentes.

A existência de diversos tipos de organizações revela que vivemos numa sociedade de organizações. O quotidiano do homem é acompanhado pelas organizações, ele nasce numa maternidade em um hospital, estuda numa escola primária até universidade, trabalha ou no banco, indústria, seguradora, hotéis, etc, utiliza nos seus tempos de lazer os serviços prestados pelos restaurantes, cinemas, museus, etc (Sousa, 1990).

As organizações existem há muito tempo, mas foi somente no século XIX, que tal fenómeno começou a ser estudado em suas múltiplas formas e modos de existência. A etimologia da palavra organização que provém do grego, significa utensílio, instrumento ou um objecto com uma funcionalidade particular (Silva, 2010).

Todas as formas de inserção e produção social que caraterizam as organizações atualmente vieram substituir as realidades e práticas informais mais antigas e tradicionais. Uma vez que há poucas décadas atrás, pela ausência dos hospitais, nascia-se em casa com ajuda das pessoas mais próximas, que podiam ser familiares ou vizinhos, estudava-se em casa com orientações familiares ou de pedagogos contratados, o trabalho era também no âmbito de alguma produção agrícola ou numa pequena indústria artesanal familiar e o convívio era entre amigos e familiares, sem os grandes meios e recursos que hoje nos são disponibilizados (Sousa, 1990).

Essas novas realidades e práticas que passam do domínio informal para o formal, foram criadas para fazer face à realização de tarefas que já não seria possível serem executadas pelos homens de forma isolada como era o costume, sem tirar o mérito da informalidade que ainda constitui uma realidade com uma importância vital em diversos contextos ao nível global.

Assim, percebe-se, que as organizações são criadas pelos homens para os servirem e satisfazer as suas necessidades diárias. E, em função da inserção social e económica, cada organização tem as suas características tendo em conta os objectivos que pretende alcançar, podem ser eles de produção de bens e serviços que sejam do interesse público.

Os tipos de organizações tendo em conta a sua finalidade, podem ser públicas, privadas e do terceiro sector.

> As organizações públicas buscam preencher uma necessidade que sejam indispensável ao plano comum de cidadania. A sua finalidade pode ser de prestação de serviço através de uma organização escolar, uma organização hospitalar, ou outras atividades estratégicas que atendam o interesse do bem comum como é o caso de serviços de salubridade e segurança pública, sem fins ou interesses

económicos. E para o efeito dispõem de um orçamento que, hipoteticamente, permite alcançar os objectivos para qual se propõem.

As organizações privadas por seu turno, quer de serviços, quer produção agrícola e industrial, são criadas para fins económicos e as suas peculiaridades, no que diz respeito a estrutura, objectivos e hierarquia, desenvolvem-se, ajustam-se com a velocidade e maleabilidade substanciais para as mudanças que ocorrem no meio em que se inserem.

As organizações do terceiro sector, diferentes das duas primeiras, são mais de carácter altruístas, de voluntariedade, constituído principalmente por organizações não governamentais (ONG's), por fundações filantrópicas, por sociedades de interesse artístico, por organizações civis de interesse público. Os seus objetivos operacionais são fixados e alcançados em função da disponibilidade dos recursos existentes, (Silva, 2010, p. 73-75).

Autores como Armstrong, Jia, Totikidis (2005) e Frey e Benz (2005) percebem que a prática de governação nas organizações públicas afigura-se como a mais antiga em relação a das organizações privadas. E muitas das regras que são usadas no sector privado não se utilizam no domínio público pelas seguintes razões: primeiro, porque servem grupos de interesse diferentes; segundo, porque as modalidades de controlo, das atividades, a que estão sujeitos são diferentes.

Assim, a administração do sector privado pode inclusivamente aprender da administração pública, uma vez que as forças de regulação do mercado não são satisfatórias para estabelecer instrumentos de direção eficientes que resguardem procedimentos discricionários por parte do executivo (Lourenço, 2017).

Estudos feitos sobre as reformas na gestão pública ao nível da OCDE revelam que a reforma da gestão pública não se desenvolveu a partir de um vácuo. O seu impulso foi fundamentalmente uma resposta à crescente insatisfação com o desempenho dos governos na manutenção do desenvolvimento económico e social (OCDE, 2001). Tendo as seguintes preocupações, nos últimos 10 a 15 anos, servido de impulso para a reforma da gestão pública:

- o nível de contribuição a partir dos impostos associado ao déficit no orçamento e/ou a dívida pública que era muito alta e poderia tornar-se ainda pior se nenhuma ação fosse tomada;
- os programas do governo muitas vezes falharam em atingir seus objetivos e/ou não foram eficazes em termos de custos efetivos;
- a máquina administrativa não era suficientemente sensível às necessidades dos cidadãos, incluindo os próprios ministros;
- a própria máquina administrativa do governo fazia parte do problema por ser muito grande.

Como resultado destas preocupações e em relação ao ensino superior em particular, muitas mudanças têm vindo a acontecer, com destaque para

> os mercados e a concorrência que estão cada vez mais a moldar o ensino superior. Em alguns países (exemplo do Reino Unido), a concorrência acontece predominantemente através da competição entre instituições públicas; noutros países, como a Hungria, através da concorrência entre instituições públicas e privadas. Cada vez mais, a competição por estudantes e funcionários acadêmicos está a assumir uma dimensão internacional. O que leva o ensino superior a caminhar para um novo sistema de governação, em que o poder dos mercados e o poder do Estado se combinam de novas maneiras (OCDE, 2003, p. 75).

Essas mudanças são motivadas também pelas agendas de modernização do sistema de ensino superior nos países europeus e não só, Kwiek (2008) com destaque para três aspectos fundamentais, a saber: atratividade do próprio ensino, o financiamento e a sua governação e questões de gestão.

É necessário mencionar que na gestão universitária, pode-se identificar três estilos e estruturas de direção, nomeadamente: colegial, burocrático e empreendedor.

> A gestão colegial é aquela em que os acadêmicos ou seus representantes tomam todas as decisões importantes por meio de um processo consensual de tomada de decisão. E pela sua natureza que exige um processo de consulta, tornam as suas decisões mais lentas, demoradas e em tempos difíceis, é quase impossível chegar a um acordo, excepto em uma situação de necessidade que abranja a todos.

A gestão burocrática, por sua vez, consiste numa forma de organização em que todos a partir de uma gestão hierárquica têm liberdade para agir dentro dos limites prescritos, as decisões são tomadas rapidamente, mas um pequeno número de indivíduos no topo da hierarquia toma decisões finais.

As formas empreendedoras de gestão, são as mais recorridas principalmente quando a instituição precisa gerar renda ou melhorar sua reputação a fim de prosperar ou sobreviver, (Williams, 2004, p. 84-92)

Para além dessas estruturas de gestão, um dos autores mais referenciados na área de governação do ensino superior, o sociólogo Burton R. Clark, segundo Lourenço (2017), tem evidenciado que as características de coordenação do ensino superior diferem quando comparado ao nível global. Existem os considerados sistemas estatais que é característico da antiga União Soviética, o sistema mais virado para o mercado que carateriza os Estados Unidos da América e o sistema profissional, característico da Itália.

Os pressupostos que mais caraterizavam a gestão das instituições de ensino superior, muito inclinado para a gestão colegial (em que existe uma comunidade académica que compartilha as mesmas normas e valores, capaz de tomar decisões consensuais e superar os individualismos e antagonismos privados) prevaleceram até aos anos 60. A partir da década 80, são influenciadas pelas ferramentas gerenciais do sector industrial, principalmente as empresas, que a tornam mais empreendedora, corporativa, com uma racionalidade económica (Musselin, 2006).

Desta feita, se antes as universidades eram vistas como organizações diferentes das outras, com as reformas, passam a ser equiparadas as empresas. E isso, tem suscitado alguns debates sobre a natureza organizacional das instituições de ensino superior. Se por um lado podiam ser consideradas como organizações, por outro não eram organizações como as outras, pelas peculiaridades da sua vocação (Ensino, Investigação e Extensão) que provinham dos modelos originais influenciados pelos alemães como Humbolt, pelos franceses com Napoleão e posteriormente pela América Anglo-Saxónica (Morales, Wittek e Heyse, 2012).

Na nova abordagem de gestão organizacional, Lourenço (2017, p. 27) no seu estudo sobre a governação no âmbito do ensino superior, escreve que,

> O Estado tem uma menor interferência na prestação do serviço público, adotando o papel de regulador, num novo contexto que envolve o governo, os agentes económicos e os cidadãos. Trata-se de uma ligação entre o governo e os seus agentes que inclui distintas opções para que o provimento de bens e serviços, seja efetuado por um organismo público ou concedida a um operador privado por meio de concursos públicos e respetiva normalização do serviço oferecido. O que possibilita que todos os agentes económicos sejam tratados de forma equitativa e onde o financiamento possa ser feito pelo governo ou pelos próprios utentes desses bens e serviços.

Esta aboradegem organizacioanl tem ganho o seu espaço porque de acordo com os novos contratos para a governação das IES na Comissão das Comunidades Europeias-CCE (2006),

> as universidades não se tornarão inovadoras e responsáveis à mudança, a menos que recebam autonomia e responsabilidade reais. Os Estados-Membros devem orientar o sector universitário no seu todo através de um quadro de regras gerais, objectivos políticos, mecanismos de financiamento e incentivos para atividades de educação, investigação e inovação. Em troca de serem libertados do excesso de regulamentação e da macrogestão, as universidades devem aceitar a responsabilidade institucional plena para com a sociedade em geral por seus resultados, p. 5.

Sob os olhos dessa estratégia de governação, em que na elaboração das políticas as palavras autonomia, *accountability*, tornaram-se mais importante e comuns, quanto maior autonomia tiverem as instituições de ensino superior melhor estarão em condições de responderem às transformações da sua esfera organizacional para atingir a eficiência e a eficácia (Veiga, *et al*, 2014).

No entanto, apesar dessa transformação nas relações de regulação, entre a nação ou Estado e as IES públicas, que concede uma certa liberdade às instituições de ensino superior para poderem buscar outras fontes de financiamento que venham a garantir o autofinanciamento a partir das múltiplas iniciativas das mesmas instituições. As informações da OCDE (2003) indicam que há uma introdução de novas formas de controlo e influência, baseadas principalmente na responsabilização das instituições pelo desempenho através de fortes mecanismos de aplicação que inclui financiamento e reconhecimento de qualidade. O que para

Morales, Wittek e Heyse (2012) constitui somente uma mudança na ênfase do controlo do processo para o controlo pelos resultados, implementando medições de resultados e metas de desempenho.

A autonomia, como um modelo de gestão que tem sido concedida às IES pelo Estado, tem como propósito responder as dinâmicas de muita competição e mudanças constantes do mercado. Por isso, caraterizada por Veiga, *et al* (2014) como a meta-governação, que é uma governação em que apesar das IES prestarem contas ao Estado, simultaneamente implementam as suas estratégias ao nível interno.

As causas que têm sido avançadas para as mudanças de padrões de governação do ensino superior, em particular, prendem-se com o facto do mercado para estudantes estar a expandir-se e a mudar, enquanto a concorrência de uma gama muito maior de provedores torna-se mais intensa (OCDE, 2003).

Para além disso, como já teria sido mencionado, as mudanças pretendem transformar as estruturas da administração pública, que se caraterizam por serem excessivamente burocratas e voltadas para o interior, para agências mais abertas, muito mais adaptáveis e receptivas às necessidades dos cidadãos. Uma vez que as organizações públicas diferem das privadas em uma variedade de dimensões, incluindo processos de tomada de decisão mais longos e mais complicados, uma ênfase mais forte na conformidade das regras na tomada de decisões e nas normas coletivistas (Morales, Wittek e Heyse, 2012).

Em relação à burocracia, que é mencionada como uma das causas da mudança do paradigma público de governação do ensino superior para o privado, mostra Chiavenato (2004, p. 258) que,

> apesar da essência da burocracia ser uma forma de organização humana que tem como base a racionalidade na adequação dos meios para garantir a máxima eficiência no alcance dos objetivos pretendidos. Tem merecido várias críticas, por ser disfuncional, desumano e mecanicista o que leva a pensar-se que o grau de eficiência administrativa desse sistema social racional é baixíssimo.

Para Sennett (2005), esta transformação de gestão consiste numa mera substituição da burocracia rígida e racional pela rotina padronizada, monótona, por um mosaico de horários e de rotinas individualizadas.

Meek (2003) prefere olhar para as mudanças, especificamente na gestão do ensino superior, não de forma isolada, apenas para as dinâmicas internas do sector, mas sim de forma conjuntural. Uma vez que para além das dinâmicas sectorial, encontramos a relação entre as instituições de ensino superior e o ambiente social mais amplo. Por isso que muitas das pressões com as quais os dirigentes académicos devem lidar não são criadas por si mesmas, mas originam-se de uma série de pressões sociais, económicas e políticas externas, muitas vezes refletidas na política do governo.

Sendo, por isso, as políticas da nova gestão do ensino superior também justificadas como sendo um fortalecimento da normalização das IES. Uma vez que os modelos que lhes são impostos são apoiados por factores objectivos,

principalmente: a transformação dos sistemas de educação superior em educação de massa, a crise das finanças públicas enfrentadas pelos países desenvolvidos, mas também inclui mais perspectivas normativas sobre o surgimento de sociedades do conhecimento, o papel da universidade em tais sociedades, a nova retórica da gestão pública, etc.

Recorda Verghese (2013) que, no período em que a nova gestão começa a fazer-se sentir no ensino superior público, também experimentou-se o surgimento do sector privado no ensino superior, especialmente em muitos dos países em desenvolvimento, que não tinham uma tradição de instituições privadas de ensino superior.

Na lógica da mudança para a governação organizacional no ensino superior, percebe-se que há uma crença muito forte de que as IES só podem atingir de forma eficaz os seus objectivos e metas se recorrerem ou auxiliarem-se de ferramentas de gestão que são usadas nas instituições privadas ou empresas, tendo em atenção as questões relacionadas com metas, competição, avaliação de desempenho, e prestação de contas e serviços público a partir da abertura ao mercado.

Com a nova gestão os gestores públicos terão um desempenho mais eficiente se tiverem que operar em ambientes competitivos semelhantes aos de empresas privadas, onde as carreiras individuais e a sobrevivência da organização dependem de ajustes rápidos e adequados à procura de oportunidades competitivas relacionadas, por exemplo, à mudança preferenciais dos cidadãos.

Esta perspectiva de gestão tem sido caraterizada por alguns autores como Clark (1998, p. 5), como sendo os caminhos empreendedores da transformação das IES. Um vez que, segundo o autor,

> uma universidade empreendedora, por si só, busca ativamente inovar na forma como ela conduz seus negócios. A mesma procura descobrir uma mudança substancial no caráter organizacional para chegar a uma postura mais promissora para o futuro. O empreendedorismo institucional pode ser visto como processo e resultado.

Justifica o autor que ao longo de vários anos os dois termos "empreendedor" e "inovador" foram usados de forma aleatória como sinónimos. O conceito de "universidade inovadora" é o que tem sido mais usado, por ser menos forte e apela melhor. Uma vez que evita as conotações negativas que muitos académicos atribuem a empreendedores individuais como pessoas agressivas e voltadas para os negócios que buscam maximizar o lucro.

1.1 Consequências da gestão organizacional no ensino superior

Vários estudos empíricos têm revelado que a perspectiva da gestão do empreendedorismo ou empresarial acarreta vários riscos como é normal no mundo dos negócios e um dos maiores riscos tem sido o financeiro, a partir das dívidas bancárias, que devem ser cobertas pelos rendimentos das taxas cobradas aos estudantes (Kwiek, 2008).

Se por um lado, este crescente reconhecimento, como resultado do processo do advento da sociedade pós-industrial e da mercantilização do conhecimento, da importância da pesquisa e do treinamento de uma força de trabalho altamente qualificada para posicionar a nação em uma economia global baseada no conhecimento, eleva a importância das instituições de ensino superior, por outro, no entanto ameaça muitos de seus valores tradicionais (Meek, 2003). Na medida em que, segundo Lourenço (2017) aumenta de forma substancial a complexidade de governação do mesmo ensino, uma vez que a mesma tem sido integrado como forma de reforçar a autonomia, instrumentos de supervisão, especificamente no que concerne a responsabilização pela definição estratégica, pela alocação de meios financeiros e outros, e pelo desempenho organizacional.

Os estudos continuam a revelar que, depois de mais de três décadas, conforme Morales, Wittek e Heyse (2012), as reformas na governação do ensino superior confrontam-se com três aspectos que são: a exposição a condições de mercado através da introdução de um modelo de prestação de serviços; redução do peso da regulação central na operação quotidiana de alguns órgãos públicos; aumento do controlo dos gestores públicos tanto em nível local quanto nacional.

Ou por outras palavras, as influências da nova gestão pública nas instituições de ensino superior tem reforçado mais o poder dos órgão de gestão nas IES e enfraquecendo a influência colegial ou dos académicos, que constitui capital social distintivo dos académicos, a partir da centralização de decisões ao nível da reitoria, ênfase na nomeação em detrimento da eleição na escolha dos representantes dos corpos e órgãos de gestão.

Apesar de algumas características da contribuição da gestão organizacional ao ensino superior estarem a ter alguma aceitação e serem consideradas legítimas. Como é o caso da nova dinâmica na prestação de conta que, segundo Trow (1996), ajuda a evitar o poder arbitrário, desestimulando a fraude e a manipulação, fortalece a legitimidade das instituições que são obrigadas a se reportar aos grupos apropriados. No entanto, reconhece o autor que *accountability* varia de contexto para contexto em função também da política de financiamento, mas apresenta alguns aspectos importante da prestação de conta tendo em conta a responsabilidade do ensino superior em duas dimensões:

> o primeiro compreende a distinção entre responsabilidade externa e interna; o segundo, a distinção entre *accountability* legal e financeira, de um lado, e *accountability* acadêmica (moral e acadêmica), de outro. Na primeira distinção: responsabilidade externa é obrigação das faculdades e universidades para seus apoiantes e, finalmente, para a sociedade em geral, para garantir que eles estão seguindo suas missões fielmente, que eles estão usando seus recursos de forma honesta e responsável, e que eles estão a satisfazer as expectativas legítimas.

> Prestação de contas interna é a prestação de contas de pessoas dentro de uma faculdade ou universidade sobre como suas várias partes estão desempenhando suas missões, se estão a melhorar e o que estão a fazer para essas melhorias. A responsabilidade externa é algo como uma auditoria, dando motivos para confiança e apoio contínuo, enquanto a responsabilidade interna é um tipo de pesquisa: investigação e análise pela instituição em suas operações, visando principalmente a melhoria através de investigação e ação. A segunda distinção, entre a responsabilidade legal e financeira é a obrigação de relatar como os recursos são usados: a instituição está a fazer o que deveria estar fazer por lei, seus recursos estão a ser usados para os propósitos para os quais foram dados? A prestação de contas pelo uso de recursos tem suas próprias tradições e normas, e a auditoria financeira por órgãos independentes internos e externos é um mecanismo bem desenvolvido para sua execução. A responsabilização acadêmica é a obrigação de contar aos outros, dentro e fora da instituição, o que foi feito com esses recursos para aprofundar o ensino, a aprendizagem e o serviço público, e quais são os efeitos. Geralmente, há muito mais controvérsia sobre a responsabilidade acadêmica do que sobre responsabilidade legal/financeira: as regras que governam as contribuições são geralmente mais claras do que nossa capacidade de avaliar e os resultados do ensino e da pesquisa p. 7-8.

Não obstante, os estudos empíricos que têm sido realizados para medir os efeitos da transformação na governação do ensino superior, têm também questionado os seus verdadeiros impactos. Pelas características que são muito peculiares às instituições de ensino superior, que dificilmente podem ser observadas simultaneamente em outras organizações, como a fraca flexibilidade e cooperação das tarefas académicas e a complexidade e clareza do ensino e a pesquisa, estas caraterísticas complicam ainda mais os processos de mudança impostas pelas reformas e, consequentemente, afetam a administração (ou governação) de tais instituições (Musselin, 2006).

Apesar disso, o autor reconhece que esses limites e resistência no processo de mudanças não constituem uma exceção ou não acontecem somente com as IES. Em todas as organizações, a implementação da mudança é desafiadora e encontra resistência e as IES não constituem uma exceção.

Para além disso, estas reformas que têm por fim último alterar as modalidades de financiamento para uma modalidade mais mercantil do conhecimento, conforme Meek (2013) deslocam a criação e a passagem do conhecimento da esfera social para a esfera de produção. E isso levanta questões fundamentais para as IES (na área da liberdade acadêmica e na apropriação do conhecimento) e sobre a obrigação ética de tornar o conhecimento disponível gratuitamente para aqueles que o procuram.

Para Kovács (2006), todas essas mudanças, que têm vindo a acontecer e intensificadas pelos mercados globais com o intuito de criar uma inovação organizacional, levam ao predomínio de procedimentos que se centram na eficiência em detrimento e recuo das experiências centradas no factor humano. Uma vez que o trabalho deixa de ser uma direito e passa a ser um recurso determinado a garantir níveis elevados de rendimentos.

Essa reengenharia segundo a autora promete alcançar saltos gigantes e drásticos nos resultados da organização, propondo para esse fim um conjunto de inovações radicais que arrasam as estruturas e os procedimentos existentes nas organizações e criam formas completamente novas de realizar o trabalho.

Entretanto, devidas as características específicas que diferem de instituição para instituição, chama-se a atenção, Teixeira (2011), para o processo organizacional e seus objectivos dentre outro aspetos para "em primeiro lugar considerar-se os objectivos da organização e determinar o tipo de estrutura organizacional que melhor se lhes adapta" p. 77. Uma vez que, no âmbito do sector público, não se pode falar de um sector público, porém de distintos sectores públicos e cada um a prestar um conjunto variado de serviços públicos, com uma peculiaridade própria, regulado por diversas normas legais nas quais estão congregados as opções políticas de como devem ser as prestações dos próprios serviços (Percy & Hepworth, 1994 apud Lourenço, 2017).

Para além dos aspectos apresentados, as transformações na gestão das IES também estão a constituir uma barreira para o acesso ao mesmo ensino, uma vez que segundo Clark (1998),

> Para moldar um novo caráter orientado para a mudança, torna-se essencial para uma universidade ampliar a sua base financeira. Uma vez que o suporte institucional do governo, como parte do orçamento total, está em declínio. As IES empreendedoras reconhecendo essa tendência, a transformam em vantagem. As mesmas intensificam seus esforços para levantar dinheiro de outras fontes de rendas mais importante que se estendem de empresas industriais, governos locais e fundações filantrópicas a receitas de royalties provenientes de propriedade intelectual, renda de serviços estudantis, taxas estudantis p. 6.

Portanto, o entendimento na mudança de gestão das IES para uma perspectiva considerada organizacional diferente da sua, que não constitui algo impossível e até pode apresentar alguns benefícios, deve ser adaptada às peculiaridades do trabalho académico e a concepção de instrumentos e estilos apropriados, ao invés de mera transferência de ferramentas de gestão privada. Que para Kwiek (2008) estão a ocorrer de forma muito rápida e estão em algum momento a tornar a gestão das IES tão complexas e difíceis de gerir, quer internamente, quer em relação ao Estado.

E tendo em conta a realidade das universidades em que a sua eficiência depende da capacidade de inovação ao nível das bases o que contrasta com os procedimentos da nova gestão em que os dirigentes das IES são desafiados a tornarem-se gerentes com novas competências e o reconhecimento acadêmico é suplantado por habilidades gerenciais. Há necessidade da gestão da mudança não depender tanto de decisões do topo, mas sim da promoção seletiva de ações vindas da base, de forma a salvaguardar que não haja uma visão dura da reforma empreendida desde cima (reforma top-down), mas também não uma outra romântica deixada aos desígnios das mudanças espontâneas desde as bases (reforma bottom-up) (Bolivar, 2007).

Assim, os desafios que se impõem para os líderes das IES públicas e do próprio Estado é de tornar a liderança efetiva em que concilia e equilibra as suas

prorrogativas, a luz da nova governação, sem deixar do lado os interesses da comunidade académica.

Até porque a inovação no âmbito da educação no geral é entendida como sendo a introdução de uma novidade no sistema educativo, promotora de uma real mudança, subentendendo um esforço deliberado e conscientemente assumido, bem como uma ação persistente, integrada num processo dinâmico, visando o alcance acima de tudo dos objectivos académicos (Cardoso, 2002).

Para o efeito, será necessário adotar políticas que promovam os objetivos nacionais, fornecer incentivos para estimular as melhorias apropriadas dos provedores do ensino superior, mobilizar dos contribuintes os recursos necessários para atingir as metas públicas de educação superior e assegurar a igualdade de oportunidades a partir do acesso e equidade na educação (OCDE, 2003b).

2. Financiamento do ensino superior

As instituições do ensino superior têm um papel preponderante na vida das nações, com o seu surgimento os países não continuaram os mesmos. Conforme referido por Johnstone (2005) e Teixeira *et al*. (2008), o ensino superior em todo o mundo tornou-se cada vez mais importante nas décadas que encerram o século XX e início do século XXI. Desde os países altamente industrializados como os pertencentes a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), até aos países de renda média e baixa, o ensino superior é visto como uma base para as sociedades civis democráticas, um motor de crescimento económico e um instrumento de política para o avanço da mobilidade económica individual e justiça social. Esta declaração é partilhada pela UNESCO, quando revela que, há um reconhecimento claro da procura enorme e insatisfeita pelo ensino superior no século XXI (UNESCO, 2009). No entanto, vários são os desafios que o ensino superior tem estado a atravessar e todos os desafios estão de uma, ou de outra forma, relacionados com a questão de financiamento, como as pesquisas de vários autores, (Johnstone, 2001), (Eicher e Chevaillier, 2002), (Johnstone, 2005), Chapman (2005), Barr (2005), (Vossensteyn & Jong, 2006), (Woodhall, 2007), (Barr, 2007), (Marcucci & Johnstone, 2007), (Hauptman, 2007), (Cerdeira, 2008), (Teixeira *et al*, 2008), (Zeigele, 2008), (Johnstone, 2010, 2014), (Cerdeira & Cabrito, 2014), Usher (2018a), têm evidenciado.

Os autores mostram que, o grande desafio enfrentado pelos governos ao nível global, tanto nos países industrializados, como nos países em desenvolvimento, é como reformar o financiamento do ensino superior em resposta às duas pressões, o aumento da procura e dos orçamentos públicos fortemente limitados.

As reformas no financiamento do ensino superior que por um lado resultam de vários factores considerados por Garritzmann (2016) de estruturais e funcionais, que vão desde, Marcucci e Johnstone (2007), Cerdeira (2008), Estermann & Pruvot (2011), Pillay (2011), Marcucci e Usher (2012), Johnstone (2014), os efeitos da recessão global, a onerosidade do próprio ensino. Por outro,

são associados aos retornos substanciais que advém do mesmo (rendimentos mais elevados ao longo da vida, maior capacidade de consumo, *status* melhorado, maior desenvolvimento cultural, melhor saúde, maior prazer e desenvolvimento pessoal, etc.), que também se estendem aos pais dos alunos. Outrossim, às crescentes matrículas resultantes das mudanças demográficas, à competição contínua por recursos públicos entre o sector de ensino superior e outros serviços públicos essenciais (segurança, saúde, etc.), a massificação do ensino superior, exigências adicionais e mais rígidas de responsabilização.

Essas verdades económicas segundo Johnstone (2010) têm servido de base para justificar o tema dominante no financiamento do ensino superior que é a questão da austeridade financeira que tem afetado tanto as instituições do ensino superior quanto as famílias. Tem desafiado os objetivos políticos de praticamente todos os países como forma de melhorar a qualidade educacional, expandir a participação e o acesso e garantir que os sistemas de ensino superior, incluindo instituições públicas e privadas, possam ser motores da prosperidade económica, mobilidade socioeconómica e melhoria cívica global.

> Como consequências das austeridades que variam de país para país, assiste-se vários problemas relacionados com a superlotação, declínio do rácio professor-aluno, deterioração das instalações físicas, altas taxas de matrícula, dívidas dos estudantes, inquietação da comunidade universitária (estudantes, professores e funcionários) cada vez mais desmoralizados (Teixeira *et all*, 2008, p.1).

Esses desafios que se impõem ao ensino superior, tornam-se ainda mais pesados nos países em desenvolvimento, Pillay (2011),

> por causa da competição intersectorial por recursos financeiros com o ensino fundamental e médio, saúde pública, habitação, infraestrutura económica e segurança social, o que leva a que o argumento a favor do aumento do financiamento do ensino superior não seja ajudado pela baixa priorização desse sector por muitos governos africanos, p. 4.

Os desafios no financiamento do ensino superior, fazem com que alguns desses países como é referido por Eicher e Chevaillier (2002), continuem a depender da ajuda externa uma vez que a situação financeira dos mesmos é tal que, a curto e médio prazo, não conseguirão manter um nível mínimo de qualidade no ensino superior e acomodar a expansão demográfica.

Como se não bastasse, as mudanças ao nível do financiamento do ensino superior, Woodhall (2007, p. 6),

> que incluem a introdução de propinas ou outros encargos, mudanças nos sistemas de auxílio aos estudantes, uma mudança para empréstimos estudantis para complementar ou substituir as bolsas de estudos ocorrem nos países onde a taxa de matrícula do ensino superior era anteriormente gratuita.

Apesar dos problemas e as tendências de soluções políticas, no contexto global, das finanças do ensino superior terem grandes semelhanças, reconhece Johnstone (2014), que os mesmos devem ser harmonizados em função das grandes diferenças entre os países.

A realidade dos diversos contextos globais tem evidenciado que,

> nos países industrializados, a questão central geralmente é como melhorar a qualidade do ensino e da pesquisa, bem como expandir o acesso aos grupos desfavorecidos na sociedade. Para os países menos desenvolvidos a questão é como expandir o ensino superior ao ponto de poder atender a grande procura criada pelos estudantes do ensino médio (Hauptman, 2007, p. 83)

Explica o autor que no financiamento do ensino superior de um país, vários conceitos macroeconómicos são tomados em consideração, a saber: nível geral de despesas; as taxas de retorno e níveis de investimento e participação.

O nível geral de despesas, que constitui a quantidade total de recursos dedicados ao ensino superior, é um factor chave tanto no volume como na qualidade do investimento. Geralmente, quanto mais fundos forem fornecidos, podem ser fornecidos mais lugares e há uma maior qualidade dos serviços. Taxas de retorno, as decisões de quanto investir na educação estão vinculadas, de forma explícita ou implícita, a uma avaliação do quanto a educação gera benefícios nesse país.

Assim, para Hauptman (2007), pode-se considerar a taxa de retorno como uma função de benefícios públicos e privados. Os benefícios privados de maior formação são muitas vezes mais facilmente medidos através da receita adicional que os indivíduos recebem resultante da promoção pelo acréscimo do seu nível de escolaridade.

Os benefícios públicos são agrupados por Cerdeira (2008, p. 13) em

> financeiros (maior produção nacional, maior produtividade, maior flexibilidade da força de trabalho, maior capacidade de consumo, menor dependência financeira do governo) e não financeiros (maior coesão social, maior mobilidade social, maior desenvolvimento cultural, maior filantropia, maior adaptação tecnológica).

Para além desses benefícios alencados anteriormente, no artigo intitulado *Higher Education an Economic Growth* in Africa, ainda no âmbito dos benefícios público, para Bloom *et al.* (2014), o ensino superior,

> ao produzir professores bem treinados, pode melhorar a qualidade dos sistemas de ensino primário e secundário e dar aos graduados secundários maiores oportunidades de progresso econômico. Ao treinar médicos e outros profissionais de saúde, pode melhorar a saúde de uma sociedade, aumentando a produtividade no trabalho. E ao nutrir a governança e as habilidades de liderança, pode fornecer aos países os talentos necessários para estabelecer um ambiente político favorável ao crescimento. Estabelecer instituições jurídicas e políticas robustas e justas, tornando-as parte do tecido de um país, e desenvolver uma cultura que incentive a

> criação de novos negócios e empregos, por exemplo, exigem conhecimentos avançados e habilidades de tomada de decisão. Abordar problemas ambientais e melhorar a segurança contra ameaças internas e externas também valoriza as habilidades que a educação avançada está melhor posicionada para oferecer, p. 38.

Nas ciências económicas encontramos um conceito chamado externalidades que, segundo alguns económistas, são difíceis de medir (Cerdeira, 2008). Considerados, por Lange e Topel (2004), como não sendo aplicáveis diretamente no processo de produção e são menos suscetíveis a pesquisa. Como por exemplo os efeitos externos de ter uma sociedade bem educada na redução da criminalidade, que provoca um certo bem estar na mesma.

Por último, encontramos o conceito da taxa de participação que de acordo com (Trow, 2005) essa taxa e o seu nível de compromisso financeiro pode ser medida de várias maneiras. Uma medida frequentemente usada é a proporção de graduados do ensino médio que continuam seus estudos além do nível secundário.

Para o autor, os países em que menos de um quinto (1/5) dos estudantes do ensino médio se desloca para além do nível secundário são considerados como sistemas de elite; aqueles em que a metade dos graduados do ensino médio continua, são definidos como sistemas de massa; considerando que os sistemas em que mais da metade dos graduados do ensino médio continuam a sua educação são considerados como universais.

Para além dessas medidas de participação, organizações como o Banco Mundial têm recorrido, talvez com um reflexo menos preciso da realidade, mas muito mais fácil de calcular, a medida que divide o número de estudantes matriculados no ensino superior pela população total do país. Nessa lógica, nos países mais desenvolvidos os alunos matriculados em função da percentagem da média da população está entre 3% a 5% enquanto nos países em desenvolvimento é mais provável que esse índice esteja na faixa de 1% ou menos (*World Bank*, 2000).

A outra abordagem, muito favorável, que combina elementos das duas anteriores, usada para perceber o nível de participação e do compromisso financeiro é ver o montante gasto por estudante. Segundo relatório da OCDE (2017), em 2015, os países da OCDE em média investiram 16.143 USD por estudante no ensino superior enquanto outros países desenvolvidos como os Estados Unidos despendem quase o dobro conforme a figura abaixo.

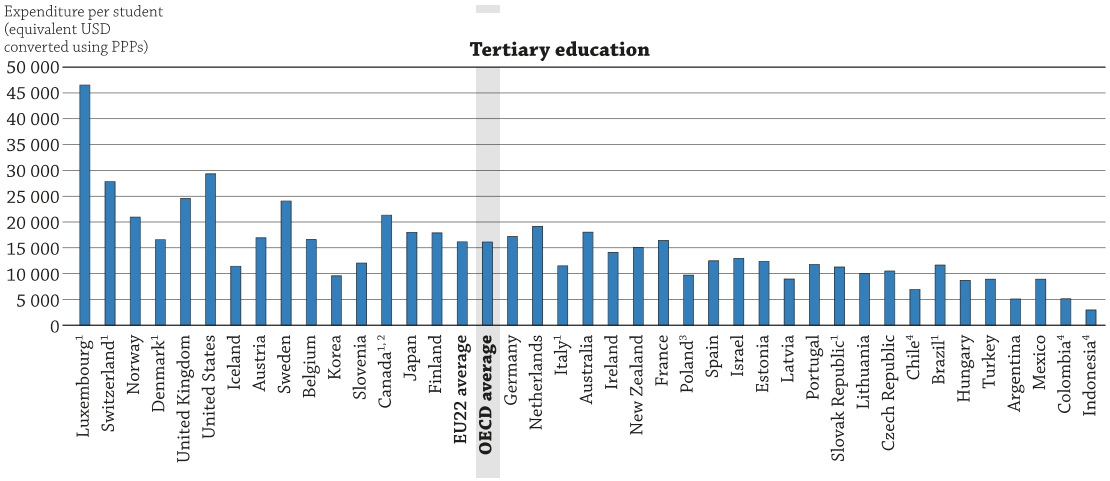


Figura 5: Despesas com os estudantes do ensino superior em 2015

Fonte: (OCDE, 2017, p. 171)

Em contrapartida, como se vê na figura 5, encontramos países que apresentam os mesmos gastos em valores abaixo dos 5000 USD e com certeza que esta realidade vai tender a ser ainda mais crítica em muitos países em desenvolvimento ao nível global.

No entanto, para além dessas medidas há que considerar outras ao nível de participação, como têm evidenciado alguns estudos comparativos dos custos dos estudantes, com diferentes tipos de despesas nomeadamente custos de estudo e custo de vida realizados em alguns países da Europa. Os mesmos têm revelado, conforme Vossensteyn (1999) que,

> Em termos da despesa média mensal, os diferentes sistemas podem ser divididos em três categorias. Mesmo usando Paridades de Poder de Compra como taxas de conversão, parece haver uma grande diferença entre os Países Baixos, Suécia e Reino Unido, mostrando níveis médios de gastos acima de US $ 700 por mês e, por outro lado, pouco menos de US $ 500 por mês. Nos demais países, os estudantes gastam cerca de US $ 600 por mês em média, p. 163.

Para o autor, ao explicar as diferenças, alguns fatos podem valer a pena mencionar. Em primeiro lugar, os custos dos estudos com as propinas que variam não só de país para outro, como também de diferentes tipos de instituições dentro dos próprios países. Uma segunda explicação para as diferenças nas despesas pode ser encontrada nos custos de alojamento e nos custos de vida. Por exemplo, o alto nível de gastos médios de estudantes suecos pode ser explicado tanto pelos custos altos de alugueres de alojamento, no entanto no Reino Unido, o custo de vida parece ser relativamente alto, especialmente devido ao alto gasto com entretenimento.

2.1 Modalidades de atribuição de orçamento para as instituições do ensino superior

Quando Hauptman (2007) olha para as políticas de alocação de financiamento nas instituições de ensino superior ao longo dos tempos identifica uma certa evolução com características diferentes. A primeira foi a política de alocação que o autor apelida de política histórica. Em que a quantidade de fundos têm como base os fundos alocados no ano anterior ou pela influência do gestor da instituição ou do peso da própria instituição. A segunda, a abordagem orientada mais para o custo com o pessoal e com infraestrutura.

Mostra o autor, que com o passar dos tempos, passa-se para a abordagem, que os países devem tomar em consideração, de alocação dos fundos a partir de uma fórmula de financiamento, que pode diferir geralmente com base em número de inscrições e custos por aluno. Nos anos mais recentes, há uma tendência de usar-se a fórmula com base no desempenho das instituições, associado também aos fundos competitivos, por exemplo em função do número de estudantes que completam o primeiro ano de estudo ou em função de número de estudantes graduados.

Para o caso do Banco Mundial, que tem providenciado muito apoio financeiro através dos fundos competitivos para as comunidades universitárias, considera que o uso de fundos de inovação para promover e financiar melhorias na qualidade das universidades é relativamente novo no campo do ensino superior. No entanto, os fundos permitem que a inovação e a mudança sejam promovidas pelas pessoas que melhor entendem dos problemas que estão sendo abordados ao nível do pessoal académico, estudantes e gestores e consideram ser muito melhor para atender às necessidades específicas em relação a abordagem de fórmula de financiamento (World Bank, 2000a).

No cômputo geral, atualmente na maioria dos países, as instituições de ensino superior são financiadas principalmente por meio de recursos públicos sob a forma de apoio governamental; taxas de matrículas e outras fontes privadas de suporte.

Apesar dessa realidade trivial, pode-se verificar no financiamento do ensino superior no mundo que há diferenças, mesmo no seio dos países industrializados, em função das políticas, culturas e orientação económica de cada país.

Explica Johnstone (2014) que os países mais agressivamente orientados para o mercado (por exemplo, EUA e Reino Unido) são mais propensos a adotar a privatização e até mesmo a corporização de suas universidades públicas e a adotar políticas que transferem despesas institucionais públicas do Estado para pais e / ou estudantes nas formas de propinas e privatização de alimentos e alojamento. Os países alinhados para as políticas com o fim social como a Escandinávia ou o socialismo de mercado da República Popular da China, tendem a aceitar mais impostos, regulamentações governamentais e universidades como agências estatais do que corporações públicas.

Entretanto, segundo o autor, apesar dessas realidades com o alinhamento cultural político de cada país, os Estados Unidos e a Inglaterra com altas mensalidades em instituições públicas e privadas, têm menos estudantes em

instituições privadas em relação aos países da América Latina, que se opõem às propinas mesmo nas universidade públicas muito seletivas e elitistas, que absorvem maior parte dos estudantes do que as instituições privadas.

E a Rússia e os outros países que emergiram da antiga União Soviética, apesar de preservarem o legado socialista da educação superior gratuita, geralmente restringem essa educação superior gratuita ao número de estudantes academicamente seletivos que os governos podem sustentar.

As variações no financiamento do ensino superior no mundo levam a Garritzmann (2016) a questionar as razões que são apresentadas para justificar a introdução da comparticipação estudantil no financiamento. Uma vez que o modelo de financiamento atual, em muitos países, tem a justificação de forma geral assente na questão da recessão financeira.

Questiona o autor, como é que se explica que alguns países como a Finlândia, a Suécia ou a Alemanha, são livres das taxas de matrículas, embora as suas economias tenham sido afetadas por severas recessões? A questão do tempo na introdução das taxas por alguns países, como por exemplo o Japão que introduziu taxas em meados do século XX (apesar de uma economia crescente), enquanto outros países não perseguiram tais medidas, apesar das severas restrições fiscais.

Na sua reflexão sobre a contribuição do pensamento económico para o debate e o desenvolvimento de políticas de financiamento do ensino superior, Woodhall (2007, p. 7) refere que parte das respostas dessas e outras questões que têm sido levantadas, reside na incapacidade do apoio dos economistas de oferecerem uma solução "ótima" e clara.

Deixando assim a ideia de que ainda não está muito claro qual é o melhor modelo para o financiamento do ensino superior, se é o misto, exclusivamente público ou exclusivamente privado que continua a levantar um debate constante.

Assim, segundo Vossensteyn (2009) a realidade tem evidenciado que, enquanto o ensino superior é considerado uma alta prioridade para o desenvolvimento económico em muitos países, os orçamentos públicos muitas vezes continuam aquém para suportar níveis desejados da sua expansão. Este cenário global que parece irreversível e apesar de reconhecerem os esforços de alguns países em aumentar os níveis de financiamento do ensino superior, Marcucci e Usher (2012), aludem que a tendência para um investimento mais privado continua sendo a mais forte. Diante desse contexto de rigor financeiro, os governos e as instituições de ensino superior tiveram que encontrar outras fontes de receita, entre essas fontes está a maior contribuição dos estudantes e suas famílias através da partilha de custos/*cost-Sharing*.

Esta solução que *a priori* parece ser mais "justa" tendo em conta os dividendos quer privados e quer públicos, tem levantado vários questionamentos.

Dentre eles, Johnstone (2004) refere o facto da partilha de custos implicar que os estudantes e seus pais paguem os estudos com uma parcela cada vez maior dos custos de ensino superior, geralmente através de taxas de matrícula mais elevadas e empréstimos, trabalhos estudantis ao invés de subsídios e, Teixeira *et al* (2008), um encorajamento de um ensino superior mais privado apoiado nos honorários.

O que dá a entender que a partilha de custos tende a caminhar para o afastamento das responsabilidades financeiras públicas para uma responsabilidade total mais privada suportado principalmente pelos estudantes/famílias.

2.2 O financiamento público e privado - políticas de Partilha de Custos - *Cost-Sharing*

No ensino superior estão envolvidos três agentes, Oroval e Lozano (1998), nomeadamente: o financiador, o consumidor ou usuário e o provedor. De forma geral o financiador está sempre associado ao papel do Estado ao nível central e intermédio já que é o responsável por providenciar maior parte das finanças públicas; o consumidor é composto principalmente pelos estudantes que vão a universidade com o objectivo de melhorar o seu capital humano e também encontramos as empresas que têm se beneficiado do mesmo capital humano e outros produtos e serviços gerados pelo ensino superior a partir da investigação. Por fim encontramos os provedores que são as instituições de ensino superior.

Uma das questões que se afigura pertinente no financiamento do ensino superior tem a ver com quanto custa estudar no ensino superior e quais as fontes de financiamento que podem variar em função dos diversos segmentos de ensino.

Para o efeito, Barr (2005) chama a atenção para o facto de que o ensino superior, para um número crescente de estudantes, deve ser apoiado por um sistema de financiamento que permita a cada instituição ajustar seus preços de acordo com sua missão e custos.

Existe um estudo realizado em Angola, financiado pelo Banco Africano de Desenvolvimento sob a adjudicação da agência de consultoria e desenvolvimento com a sigla CESO (2017) e coordenação da Professora Luísa Cerdeira.

O estudo deixa claro que, quando se tem a informação de quais são os gastos reais com os estudantes em diversas áreas e domínios do ensino superior, fica de alguma forma mais fácil de poder tratar cada um dos casos de forma conciliada tendo em vista a melhoria de questões relacionadas com a acessibilidade, equidade e justiça social. A questão da equidade também é reconhecido pelos autores Oroval e Lozano (1998, p. 56) quando escrevem que,

> As questões particulares que intervêm no financiamento do ensino superior exigem uma análise detalhada. A começar por especificar e delimitar quais são as fontes de financiamento do ensino superior. E é necessário garantir que nem as fontes de financiamento nem os instrumentos sejam neutros em relação aos níveis de equidade e eficiência encontrados no sistema universitário.

Em relação aos custos que devem ser tomados em conta para quem estuda no ensino superior refere, Vossensteyn (1999),

> O custo para estudar no ensino superior pode ser dividido em custos de estudo e vida. Os custos do estudo referem-se as propinas e despesas com materiais de

> estudo. Os custos de vida podem ser divididos em alimentação, alojamento, despesas de viagem e artigos diversos como desporto, entretenimento, etc., p. 162.

Reconhece o autor que entretanto, as visões padronizadas de tais custos ou orçamentos normativos muitas vezes não estão disponíveis. As diretrizes normativas para os custos de vida são particularmente difíceis para a situação dos estudantes, porque sua posição é apenas temporária. Além disso, as condições individuais de vida variam muito, no sentido de que os estudantes podem morar em alojamentos, alugar um apartamento ou dividir quartos e instalações com outros.

Por essas e outras razões, o CESO (2017) mostra que não basta somente saber quanto custa estudar no ensino superior, mas compreender as razões que estão por detrás das diferenças de custos que podem ser de diversa ordem, dentre elas geográfica e as questões de acessibilidade urbana e rural; o nível de formação e contrato do corpo docente; o impacto e relevância das instituições de ensino superior na comunidade inserida; a estrutura e carreira do corpo técnico administrativo; a dimensão da instituição de ensino; as infraestruturas, meios didáticos e equipamentos; a organização e o grau de eficiência; o público estudantil.

Em resposta à situação conjuntural, conforme Johnstone (2010), em todo o mundo está-se recorrendo a receitas não-governamentais ou privadas para o apoio contínuo das instituições de ensino superior a partir da partilha de custos: sob a forma de propinas (cobrindo uma parte dos custos do ensino).

Por conseguinte, recorda Johnstone (2001a) que o termo partilha de custos, em referência ao ensino superior, começa com a suposição de que os custos do ensino superior em todos os países e em todas as situações podem ser vistos como provenientes de quatro partes principais: (1) o governo ou contribuintes; (2) pais; (3) alunos; e/ou (4) doadores individuais ou institucionais.

Assim, o financiamento global para o ensino superior passou a ser baseado em duas fontes principais, classificadas de acordo com sua origem, em fontes públicas e privadas (Camelia & Iulia, 2017). E a crescente participação dos custos assumidos por fontes privadas passou a ser conhecida como partilha de custos (Zeleza, 2016).

Para Hauptman (2007), existe uma grande variação entre os países na proporção de recursos públicos e privados para o ensino superior,

> Na maioria dos países, as instituições são financiadas principalmente por meio de recursos públicos sob a forma de apoio governamental; taxas de matrícula e outras fontes privadas de suporte são baixas ou inexistentes. No outro extremo do espectro estão países como os Estados Unidos, onde os recursos privados constituem a metade ou mais dos recursos totais dedicados ao ensino superior p. 87.

Como se pode ver na figura abaixo, para além dos Estados Unidos com maior investimento privado encontramos os países como Austrália, Inglaterra, Japão, Correia e Chile.

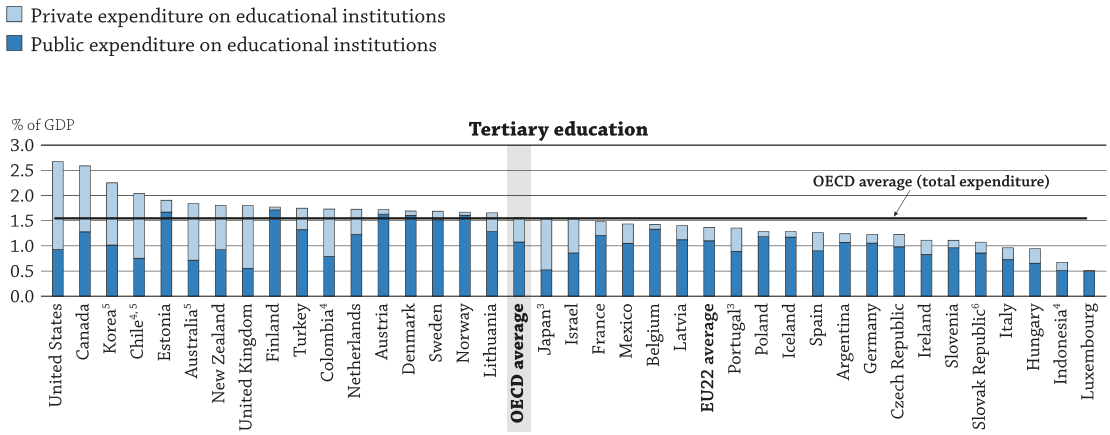


Figura 6: Total das despesas públicas e privadas no ensino superior em percentagem do PIB em 2014

Fonte: (OCDE, 2017, p. 183)

Em função dessa realidade, Zeleza (2016) quando faz uma reflexão sobre os governos e as atitudes populares em relação a partilha de custos, reconhece que no geral, a partilha de custos tendia a ser mais aceite em países que adotavam formas agressivas de capitalismo de livre mercado, que tinham um sector privado de educação e gozavam de altas taxas de matrículas, em oposição aos países ligados às políticas do Estado de bem-estar social, em que o sector de ensino superior era predominantemente público ou as taxas de matrícula eram baixas.

Ademais, refere o autor, referenciando Marcucci e Johnstone (2010) que as políticas, atitudes e impactos da partilha de custos foram também enquadrados pelos diferentes níveis de desenvolvimento, como é evidente nas experiências variadas entre e dentro dos países industrializados avançados, os chamados países em transição, países de rendimento médio e países de baixa renda.

2.2.1 O Financiamento Público no Ensino Superior

A história tem mostrado que o Estado sempre foi e continua a ser o guardião dos sectores sociais básicos como por exemplo da educação no geral ao nível global, cumprindo com a sua obrigação na prestação dos serviços públicos que contribuam para a redução das assimetrias.

E uma das formas pela qual o Estado exerce as suas funções sociais que, garante o direito de uma maioria da população de participar ativamente na construção de uma determinada sociedade, é a partir do investimento público na educação, que segundo CESO (2017, 163), o mesmo acontece a partir,

> Do investimento no quadro educativo, o Estado investe em edifícios, equipamentos, laboratórios, formação de funcionários docentes e não docentes, apoio social (bolsas e empréstimos subsidiados) cumprindo, deste modo, a função

> educativa e contribuindo para garantir, em simultâneo, o usufruto, por todos, do direito à educação.

Este monopólio estatal do ensino superior, em que as universidades públicas se tornaram a característica dominante do desenvolvimento do ensino superior, tem uma tradição antiga com tendências a continuar. Uma vez que, Verghese (2013), as universidades públicas continuam a dominar em todas as regiões, exceto na América Latina e no Leste da Ásia.

Isso pode ser confirmado pelos dados da OCDE que indicam, em média, nos países da OCDE, em 2015, cerca de 68% dos estudantes do ensino superior estavam matriculados em instituições públicas. Entre todos os países da OCDE e parceiros, somente Brasil, Chile, Indonésia, Japão e Correia têm mais de 50% de todos os estudantes de nível superior matriculados em instituições privadas (OCDE, 2017).

A mesma fonte revela que, em relação aos gastos públicos, para os países da OCDE, 67% das despesas correntes nas instituições do ensino superior públicas vão para a remuneração do pessoal docente e não docentes e 11% para as despesas de capital (por exemplo na construção de instalações e outros).

Para além do apoio financeiro direto a partir de bolsas e empréstimos a fim de cobrir os custos diretos do ensino superior. Muitos governos fornecem assistência financeira indireta através das famílias dos estudantes, principalmente na forma de abono de filhos ou redução de impostos. A posição financeira dos estudantes pode ser influenciada pelos governos através da estipulação de condições que devem ser satisfeitas antes que a ajuda financeira seja fornecida (Vossensteyn, 1999).

Para o autor tais condições podem ser encontradas nos requisitos de progresso do estudo ou na quantidade máxima de dinheiro que os estudantes podem ganhar (por exemplo, trabalhando) antes de seu apoio financeiro ser reduzido ou retirado. Os governos podem oferecer apoio em espécie, subsidiando instalações específicas para estudantes, como instalações desportivas e culturais, acomodação para estudantes e restaurantes para estudantes.

As verbas públicas em alguns países são canalizados também para as instituições de ensino superior privada.

Como são os casos das instituições privadas na Bélgica, Estónia, Israel, Letónia e Reino Unido, que estão dependentes do governo e são as instituições privadas, a semelhança das públicas, que apresentam mais de 50% dos estudantes do ensino superior matriculados (OCDE, 2017).

Apesar de alguns autores, em defesa da teoria do capital humano, referirem que os ganhos com a formação superior são mais individuais do que públicos, Verghese (2013) mostra que um dos entendimentos que promove o financiamento público no ensino superior está relacionado com as externalidades produzidas pelo mesmo sector.

Como se pode ler nos escritos do autor, as externalidades do ensino superior em termos de benefícios revelam que os retornos coletivos para o investimento no

ensino superior são maiores do que a soma dos retornos individuais. Pelos benefícios externos produzidos pelo ensino superior, o Estado tem de intervir para evitar sub-provisão.

No entanto, a manutenção da intervenção do Estado no ensino superior tem levantado alguns questionamentos, em função das suas características atualmente, até que ponto o ensino superior a semelhança do ensino básico se pode considerar um bem público.

O conhecimento é considerado por alguns economistas como um bem público e por outros como um bem público global (Verghese, 2013). É considerado um bem público, Cruz (2013), tudo o que para todos os cidadãos não cria rivalidade no consumo. O que leva a autora a escrever que é de consenso que o ensino superior diferente do básico carateriza-se como um bem misto ou semipúblico. Que apresentam características similares aos bens privados, em que há uma exclusão a prior, porém simultaneamente reúne elementos que caraterizam os bens públicos no que diz respeito a ausência de rivalidade do consumo.

A caracterização do ensino superior como um bem público, Verghese (2013), adotado pelo grupo de ministros do ensino superior no processo de Bolonha, salvaguarda o facto de que, com a ausência do financiamento do Estado, o ensino superior será sub-fornecido e sub-produzido.

No entanto, apesar dessa responsabilidade do Estado no financiamento do ensino superior. Hauptman (2007) na caracterização do financiamento público levanta alguns pontos que vão para além dos fundos serem escassos e exíguos.

Para o autor a distribuição dos fundos públicos em muitas realidades tem revelado que um único bolo tem sido disponibilizado para ser usado para todas as despesas (ensino, investigação e despesas de capital (melhorar as infraestruturas, compra de grandes equipamentos), as instituições responsáveis pela alocação dos fundos o fazem de forma política e não olham para as necessidades reais.

E como se não bastasse, os fundos ficam, muitas vezes, sob gestão direta dos funcionários das instituições de ensino superior, o que revela alguma autonomia, porém sem um mecanismo claro de responsabilização, o que pode levar a ocorrência de abusos com autonomia. Apesar de Marcucci e Usher (2012) referirem que atualmente há uma tendência crescente de os governos introduzirem novas formas de controlo por meio de mecanismos de responsabilização para equilibrar essa autonomia.

Avança ainda Hauptman (2007),

> que há que reconhecer que a comparação dos recursos que cada país investe no ensino superior difere, por conta da organização das contabilidades que variam muito de país para país. Porém, a outra dificuldade em examinar o compromisso financeiro para o ensino superior prende-se com o facto da maioria dos países relatar apenas estatísticas sobre gastos públicos para a educação, mas muitas vezes não medem os gastos com o ensino superior que provêm de fontes privadas dos estudantes e família p. 84.

Para o efeito, recomenda Oroval e Lozano (1998, p. 56), que é "necessário desenvolver modelos de financiamento que apresentem critérios e objectivos claros no que diz respeito a distribuição dos recursos públicos e que facilitem a transparência financeira das instituições de ensino superior".

Ao invés disso, o pensamento neoliberal, os programas de ajuste estrutural da década de 1980 e as mudanças políticas na Europa Oriental questionaram o papel do Estado no desenvolvimento e a razão para o investimento continuado do Estado no ensino superior (Verghese, 2013).

E com a redução do financiamento público, dá espaço para um financiamento mais privado em que famílias sobretudo são chamadas a assegurar o financiamento do ensino superior, como veremos no ponto seguinte.

2.2.2 O Financiamento Privado no Ensino Superior

Segundo Chevaillier e Eicher (2002), a expansão sem precedentes da população estudantil desafiara os modos tradicionais de financiamento, num momento em que a confiança pública na capacidade de educação para promover o crescimento económico foi seriamente abalada.

Para fazer face a essa realidade, tem-se sido recorrido, ao nível do financiamento do ensino superior, à política de partilha de custos, política esta associada ao financiamento privado no ensino superior, apoiada pelos conceitos económicos de equidade e eficiência, bem como pela aparente incapacidade das receitas públicas em quase todos os países para acompanhar as crescentes matrículas e o aumento dos custos por estudante (ICHEFAP, 2007). E os principais instrumentos apoiados pelo capital privado são empréstimos e bolsas de estudo (Zeigele, 2008).

No entanto, na partilha de custos uma das inquietações que tem sido levantada por Johnstone (2001a) mostra que o termo partilha de custo tal como veio a ser utilizado refere-se à mudança de pelo menos parte da carga de custos educacionais mais elevados do governo ou dos contribuintes para os pais e alunos.

Recordam Chevaillier e Eicher (2002) que há mais de 30 anos, na década 80, era feita uma distinção clara entre os países em que as instituições de ensino superior cobravam taxas substanciais de ensino e aquelas que aplicavam o princípio do ensino superior gratuito. No continente e no norte da Europa, as únicas contribuições solicitadas aos estudantes eram contribuições de natureza social ou administrativa (taxas de inscrição, taxas de exame, desportos ou contribuições sindicais) ou para serviços específicos, além de serviços educacionais.

Com o passar do tempo, segundo Cabrito (2004),

> o diferenciar as proveniências de financiamento surge, para as instituições de ensino superior, como o último "mandamento" dos governos liberais e significa buscar fundos para além dos públicos, seja por meio da venda/prestação de serviços, da investigação "vocacionada" para o mercado ou do aumento das contribuições dos estudantes, p. 980.

De forma geral, as fontes privadas de receitas para o ensino superior incluem taxas de propinas; doações e outras formas de filantropia; pagamentos de uma variedade de serviços; a comercialização de pesquisas realizadas no campo e o apoio de outras empresas privadas (Hauptman, 2007).

De forma mais específica, a partilha de custos segundo Vossensteyn (2005) ocorre em diversas formas, a partir da introdução de mensalidades ou propinas, redução dos subsídios aos estudantes e suas famílias e por último pode emergir por meio de políticas de apoio estudantil.

Quando se coloca todas essas fontes de financiamento numa balança, percebe-se que,

> as taxas de matrícula, para a maioria dos países representam a maior fonte privada de receitas para o ensino superior. Em contrapartida, para instituições privadas sem fins lucrativos, as taxas de matrícula são tipicamente a principal fonte de receita, com renda de doações. Nas instituições com fins lucrativos, as propinas são a principal fonte de fundos (Hauptman, 2007, p. 92)

Face a isso Marcucci e Johnstone (2007, p. 25) elucidam que,

> À medida que os governos se voltam cada vez mais para a partilha de custos, a fim de satisfazer a procura crescente e diminuir o investimento público no ensino superior público, torna-se de grande importância a escolha entre diferentes políticas de taxa de matrícula. Estas e as políticas de assistência financeira que as acompanham são críticas, tanto para a receita muito considerável em jogo quanto para o impacto potencial na acessibilidade do ensino superior e as implicações para a equidade e a justiça social.

Hauptman (2007) apresenta quatro modelos de políticas de taxas de propinas a saber: **Taxas tradicionais:** podem ser uniformes para todos os alunos ou podem variar por categorias, como campo de estudo ou nível de estudo (por exemplo, cobrado mais pelo estudo de pós-graduação do que pela graduação). **Taxas financiadas pelo governo:** os governos geralmente pagam as taxas em nome dos alunos e cobram através do sistema tributário, assim que o aluno complete sua educação. A Austrália é o principal exemplo dessa abordagem, com o Programa de Contribuição para o Ensino Superior com a sigla em inglês (HECS), introduzido no final da década de 1980 como forma de recuperação de custos sem impor taxas aos estudantes no período da formação. **Taxas paralelas:** Outro modelo de taxas é aquele em que a maioria dos alunos são submetidos a uma taxa relativamente baixa que é subsidiada pelos governos, enquanto outros estudantes que não se qualificam para essas taxas, são cobrados os valores que refletem melhor o custo total da educação.

Por último, a **Estruturas de taxas de "duas faces":** em que a maioria dos estudantes paga a taxa subsidiada para assentos financiados pelo governo, enquanto as taxas em outros lugares podem ser configuradas em níveis de mercado.

Essas políticas de taxas refletem-se nas seguintes modalidades de propinas, aplicadas em diversos países conforme o quadro abaixo:

Quadro 1: Tipos de políticas de propinas públicas

Políticas de propinas pagas à cabeça		Políticas de não fixação de propinas	Políticas de duas faces ou *Dual Trak*	Políticas de propinas diferidas
Áustria	Holanda	Brasil	Austrália	Austrália
Bélgica	Nigéria	Dinamarca	Egito	Escócia
Canada	Filipinas	Finlândia	Etiópia	Nova Zelândia
Chile	Portugal	França	Húngaro	Etiópia
China	Singapura	Países francófonos em África	Quénia	Inglaterra
Hong Kong	África do Sul	Alemanha	Polónia	Gales
Índia	Espanha	Grécia	Roménia	
Itália	Turquia	Irlanda	Rússia	
Japão	Estados Unidos da América	Luxemburgo	Tanzânia	
Quénia	Inglaterra (até final de 2005)	Malta	Uganda	
República da Coreia do Sul	Gales (até final de 2005)	Noruega	Vietnam	
México		Suíça		
Mongólia		Tanzânia		

Fonte: Cerdeira (2008) adaptado de (Marcucci & Johnstone, 2007)

No entender de Zeleza (2016) essas modalidades podem ser sintetizadas em três políticas de propinas. Em primeiro lugar, em alguns países, em que nenhuma taxa de matrícula nominal foi cobrada; segundo, os países em que as propinas foram impostas para todos, que poderiam ser pagas antecipadamente ou diferidas; e terceiro, foram estabelecidas políticas de pagamento de propinas de via dupla ou dupla face.

Segundo Vossensteyn e Jong (2006) em muitos países, os governos subsidiam fortemente as instituições de ensino superior, a fim de manter as taxas de matrícula baixas. Esses subsídios públicos são introduzidos para estimular o acesso uma vez que se considera que as mensalidades podem restringir o acesso ao ensino superior, especialmente para os estudantes de classes desfavorecidas.

No entanto, apesar de essa realidade variar de uma país para outro, em algumas economias pode ser vista no alto e rápido aumento das mensalidades como nos Estados Unidos, Canadá, Japão, Austrália e Nova Zelândia, e um desenvolvimento similar, porém mais gradual, na Holanda. Mais recentemente, as

propinas foram implementadas nos países da Europa Ocidental do Reino Unido e de Portugal e, mais recentemente (2001) na Áustria, bem como em taxas (ainda não reconhecidas como propinas) na Irlanda, França e Itália. Finalmente, há as chamadas propinas de ensino duplo da Rússia pós-comunista, da República Tcheca e de outros países da Europa Central e do Leste (Teixeira *et al*., 2008).

Assim, apesar de muitos países no mundo as propinas nas instituições públicas serem inferiores a 4000 USD, na Austrália, no Canada, no Chile, no Japão, na Correia, na Nova Zelândia e nos Estados Unidos, superam aquele valor e excedendo em alguns casos os 8000 USD (OCDE, 2017).

Se esses valores que não são poucos, são cobrados nas instituições públicas, nas privadas devem ser ainda muito maiores, uma vez que são muito dependentes das receitas das propinas cobradas aos estudantes e famílias.

Na África Subsaariana, uma tendência de aumentos substanciais nas mensalidades está em andamento em países como Uganda, África do Sul, Nigéria e, muito recentemente, no Togo. Os modelos reais variam e, eventualmente, assumem a forma de um sistema dual, pelo qual os melhores candidatos são admitidos gratuitamente, enquanto outros alunos, pagam taxas bastante altas (por exemplo, Uganda e Nigéria) (Chevaillier & Eicher, 2002).

Para Hauptman (2007), nas taxas de matrícula do sector público que tendem a crescer 20% ou mais dos custos recorrentes por aluno, acontece como meio para aumentar a recuperação de custos e aumentar o nível geral de recursos. Para o autor,

> Em contrapartida, nas instituições de ensino superior privadas, as mudanças das tarifas tendem a estar mais relacionadas com as mudanças das condições do mercado, incluindo a concorrência com instituições públicas. As suas taxas de matrícula geralmente excedem muito os 50% dos custos recorrentes por aluno (especialmente instituições privadas com fins lucrativos). Em países como as Filipinas e na Cisjordânia e Gaza - onde a maioria das instituições são privadas, as taxas de matrícula representam a principal fonte de receita para o ensino superior, p. 13.

Esta realidade também é confirmada de forma indireta por Zeleza (2016) quando afirma que, apesar das taxas de aumento nas mensalidades variarem de país para país, no geral, os países asiáticos desenvolveram altos níveis de matrícula de educação privada e dependência de taxa de matrícula.

Para além das próprias cobranças em si, metade dos países que cobram propinas também os diferencia por área de estudo. Engenharia, manufatura, construção, ciências sociais, jornalismo e informação, juntamente com a saúde e o bem-estar, tendem a ter as maiores propinas, enquanto as tecnologias de educação e informação e comunicação tendem a ter o menor valor para muitos dos países (OCDE, 2017).

Em países como Alemanha com o resultado do debate político sobre as taxas, apesar do país estar no grupo dos países que não aplicam propinas, Zeigele (2008) mostra que na maioria dos Estados alemães foram introduzidas propinas para

estudantes de longa duração, alunos que excedem a duração normal do curso. A lógica desse modelo está na política de punição de estudantes considerados "preguiçosos" para incentivá-los a estudar mais.

A introdução de pagamento de propinas, Vossensteyn (2009), entra em vigor na Alemanha desde 2005, depois de uma alteração na lei constitucional. A maioria das instituições inicia a cobrança a partir de 2006 com valores que vão desde 500 euros por semestre a 1.000 euros por ano.

No cômputo geral em relação as políticas de taxas de propinas, a leitura feita por Chevaillier e Eicher (2002) é que na maioria dos países, as propinas foram introduzidas onde não existiam antes e aumentaram onde já existiam.

Assim, um dos questionamentos levantado por Cerdeira (2008, p. 42), na política de propinas, prende-se em saber qual seria o valor apropriado para o efeito.

> Obviamente que as respostas dependem em grande parte da posição ideológica do governo que está à frente de cada país. Podemos pensar, numa primeira abordagem, que a propina pode cobrir uma certa percentagem do valor dos custos de instrução. Mas encontrar esse valor não é uma matéria fácil, visto que o custo pode variar por instituição, por sector e sobretudo por curso.

Em termos administrativos, as taxas de propinas são fixadas de forma diferente em todo o mundo e em função do tipo de instituições. Segundo Hauptman (2007), em relação às instituições privadas apesar do governo apresentar algumas diretrizes e envolver-se em alguns casos, as mesmas são geralmente definidas pelas próprias instituições.

O autor recorre ao exemplo das Filipinas, que tem a maior percentagem de inscrições privadas do mundo, em que os funcionários do governo controlam as taxas de matrícula do sector privado. Em relação as instituições públicas, explica o autor, existe uma diversidade de disposições para estabelecer taxas de propinas. Em muitos casos, as instituições do ensino superior públicas são responsáveis por estabelecer taxas, mas geralmente com a revisão de funcionários do governo. Mas na maioria dos casos, os funcionários do governo são os principais responsáveis pela fixação das propinas em instituições do ensino superior públicas observando várias bases, dentre elas:

- percentagem dos custos por aluno;
- o que as instituições de pares cobram; e
- indicadores económicos gerais, como o PIB per capita ou a renda mediana.

Para Marcucci e Johnstone (2007) a política de matrícula de um país é geralmente dependente de uma lei ou outro tipo de instrumento legal que fornece a base para cobrar ou para proibir a cobrança de propinas.

Referem os autores que alguns países têm leis que proíbem a cobrança de propinas e o estatuto jurídico das propinas é menos claro do que noutros países.

2.2.2.1 O questionamento ao financiamento privado no ensino superior

A realidade tem demostrado que o método de partilha de custos em que em muitos países representa uma carga de custos para os estudantes e suas famílias, imediatamente levanta a questão sobre o que isso significa em termos de acesso ao ensino superior. Os estudantes e suas famílias podem atender a esses custos crescentes? Ou eles impedirão que os alunos em potencial, particularmente os de origem desfavorecida, ingressem no ensino superior? Será que os custos mais altos impedirão que os alunos se matriculem um curso ou em uma instituição preferencial?

Lembra Vossensteyn (2005) que a introdução nos últimos tempos de um aumento substancial das mensalidades, tal foi o caso na Austrália em 1989, na Nova Zelândia em 1990, no Reino Unido em 1998 e na Áustria em 2001, as políticas de apoio estudantil, que deveriam acompanhar os tais aumentos, não compensam (totalmente) os aumentos nos custos de subsistência e estudo ou da crescente importância do ensino superior privado em muitos países.

Como se não bastasse, apesar das políticas de partilha de custos variarem de país para país influenciados pelo contexto cultural e política de cada país. Nas fontes privadas de financiamento, Johnstone (2014), questiona as decisões das taxas de matrículas a serem aplicadas que em algum momento não consideram os meios e a capacidade das famílias em pagar.

Em relação as críticas que têm sido levantadas sobre a partilha de custos, especificamente nas questões concernentes com as propinas, Teixeira *et al*. (2008) expõem o seguinte:

> O debate sobre a partilha de custos tende a ser carregado de emoções e ideologias, especialmente no que diz respeito à forma mais sensível e resistente: a introdução ou o aumento de propinas. Muitos que advogam a introdução de propinas esperam que resolvam todos os problemas financeiros do ensino superior. Muitos que se opõem à sua introdução baseiam sua posição em hipóteses igualmente problemáticas, por exemplo, que o acesso e o ensino superior gratuito devem andar de mãos dadas, ou que as propinas impõem uma barreira de acesso e levarão a um declínio no número de estudantes, ou que o ensino superior gratuito é mais justo do ponto de vista da justiça distributiva. Várias dessas suposições foram corroídas pela pesquisa sobre a economia da educação. Evidências da Finlândia, Noruega, Dinamarca e Suécia, por exemplo, mostram que a ausência de taxas não ajuda a aumentar a participação de estudantes com baixo *status* socioeconômico. Nem a abolição das mensalidades na Irlanda em meados da década de 1990 levou a uma maior participação de estudantes com status socioeconômico mais baixo. No Reino Unido e em outros países, houve um aumento significativo em ambos os pedidos e matrículas, apesar da introdução de propinas p. 9.

No entanto, a outra questão que tem suscitado algum debate prende-se com o facto da partilha de custos para o acesso ao ensino superior por parte dos estudantes e famílias não se restringirem apenas aos custos de educação, mas existirem outros custos latentes, que podemos designar por custo de vida. Como

referido por Zeleza (2016) embora críticas, as propinas só constituíam um aspecto dos custos de frequentar a faculdade ou universidade. Outros custos incluem despesas de subsistência, que podem ser superiores às propinas.

Tal como mencionado também por alguns autores como Woodhall (2004), quando escreve que os sistemas de ensino superior enfrentam em todos os lugares as duas pressões da austeridade financeira e da procura crescente de assistência financeira para permitir que os estudantes paguem os custos diretos e indiretos do ensino superior (mensalidades, livros e despesas de vida).

Para além disso acrescenta Ziegele (2008) que a análise da partilha de custos não se deve limitar aos custos institucionais e diretos. As ações de custos também são determinadas por custos indiretos, como a receita perdida dos alunos. Apesar de Vossensteyn (1999) considerar que os ganhos perdidos são deixados de fora das comparações, porque não implicam custos diretos que os estudantes têm que pagar para estudar.

A combinação dos aumentos das mensalidades com os custos de vida tem sido muito pesada para a vida dos estudantes de diferentes maneiras, dependendo dos níveis de renda familiar, da disponibilidade de empréstimos e das oportunidades de geração de renda, incluindo o trabalho de meio período (Zeleza, 2016).

Se, por um lado, a partilha de custos tem sido visto nessa perspectiva, para Teixeira *et al*. (2008) a partilha de custos também deve desempenhar um papel muito importante do ponto de vista institucional. Além do papel das taxas somente dar sinais de preços aos consumidores, as taxas desempenham um papel como fonte de receita para instituições de ensino superior e devem também dar sinal de que podem servir para aumentar o leque de opções de fornecimento de programas.

Face a todos esses debates, em jeito de uma súmula Johnstone (2004, p. 1) que é o mentor das teorias de partilha de custos no financiamento do ensino superior reconhece que,

> O financiamento do ensino superior é um tema vasto e complexo, em parte, por causa de suas múltiplas fontes de receita e de seus múltiplos produtos, que são vagamente conectados a essas diferentes fontes de receita. Além disso, os padrões de receita e despesa variam significativamente por tipo de instituição (universidade, faculdade de quatro anos, faculdade de dois anos), no modo de gestão (público ou privado). No sector privado, os níveis de despesa, bem como os padrões de preços variam muito de acordo com as condições institucionais e as condições financeiras dos familiares dos candidatos. No sector público, esses padrões também variam de acordo com os níveis de financiamento do estado, as políticas de taxa de matrícula e os limites de inscrição estabelecidos pelos governos ou pelos conselhos governamentais públicos.

O que torna a partilha de custos paradoxal, segundo Zeigele (2008), uma vez que, apesar da taxa de matrícula e das baixas participações privadas nas despesas diretas com educação, a participação efetiva dos custos privados, incluindo os custos de oportunidade, é bastante alta.

Este constitui de alguma forma o dilema com que se defrontam os governos neoliberais: uma educação como um bem privado, voltado para o mercado, ou como bem público (Taimo, 2010).

Em função disso, Woodhall (2007), chama a atenção quando alude que o pensamento económico sobre a educação como investimento, partilha de custos tem a sua razão de ser, mas a importância da política, das questões administrativas legais e das questões mais amplas de política social não devem ser subestimadas.

Aliado a isso, numa clara referência de um consenso que tem tomado campo no seio dos interessados na discussão e análise do financiamento do ensino superior, mostra Zeigele (2008) que,

> as pesquisas sobre o ensino superior e as evidências empíricas resultantes, demonstraram que o mundo não era tão simples quanto se supunha e que atitudes claras (e preconceitos) em relação às propinas não poderiam continuar por mais tempo. Ficou também claro que as propinas não são capazes de resolver todos os problemas no ensino superior e devem ser consideradas como um pequeno elemento num conjunto maior de instrumentos de gestão do ensino superior.

Para o efeito, outras alternativas são sugeridas ao financiamento do ensino superior com enfâse para a contribuição das organizações, conforme Eicher e Chevaillier (2002, 70-71),

> as instituições educacionais não precisam depender exclusivamente de subsídios públicos e/ou de taxas estudantis, mas as instituições, especialmente as universidades, também podem obter renda de seus próprios ativos. As empresas contribuem para o subsídio público de instituições ou estudantes através do pagamento de imposto. Mas também podem existir maneiras específicas pelas quais elas podem ser induzidas ou forçadas a compartilhar o fardo, como impostos destinados à educação e cobrados sobre o volume de negócios ou na folha de pagamento, ou através de isenção de impostos para doações. Um exemplo interessante é a taxa francesa "*apprentisage*", um imposto sobre a folha de pagamento (5%) que é dispensado se as empresas fizerem uma doação da mesma quantia para instituições livremente escolhidas de educação profissional e técnica, diretamente ou através de associações empresariais.

Para além do exemplo acima, embora as taxas de matrícula continuem a ser a principal fonte de apoio privado para as instituições, Hauptman (2007), há uma série de outras fontes privadas de apoio, das quais muitas instituições dependem cada vez mais. Por exemplo, em alguns países como os Estados Unidos, a filantropia tradicionalmente representa uma importante fonte de financiamento para o ensino superior. Um dos principais usos desta filantropia é pagar as despesas não correntes, incluindo a construção e renovação de edifícios, a aquisição de equipamentos e o financiamento permanente de encargos académicos dos docentes.

Para o autor as outras fontes privadas de financiamento consistem em serviços auxiliares, cuidados de saúde e atividades empresariais. Instituições do

ensino em diversas partes do mundo administram ou contratam uma série de serviços auxiliares que produzem receitas significativas, incluindo habitação estudantil, serviços de alimentação, livrarias e outras atividades relacionadas à vida estudantil.

Referindo-se a realidade portuguesa menciona Cerdeira (2008), que na busca de outras fontes para fazer face as receitas limitadas providenciadas pelo governo, as instituições do ensino superior recorrem a outras atividades que considerou de empreendedoras como prestação de serviços, venda e aluguer das suas infraestruturas, captação de subvenções e contratos e ofertas de antigos alunos.

Todavia para Woodhall (2004), nas tendências de financiamento do ensino superior questiona-se tudo, porém a forma de apoio ao estudante para garantir igualdade de oportunidades, equidade e justiça social raramente é questionada.

Nas questões relacionadas com apoio social aos estudantes, o que ainda constitui uma disputa violenta, segundo a autora, é a forma que o apoio financeiro deve tomar em particular, se deve ser sob a forma de bolsas ou bolsas universais ou sujeitas a condições de recursos, bolsas de estudo competitivas, patrocínio de empregadores ou empréstimos de estudante.

Assim, para além das diversas estratégias de financiamento ao ensino superior apresentadas, ao longo das últimas décadas, as estratégias para ajudar os alunos e suas famílias a pagar pelo ensino superior tornaram-se uma componente cada vez mais importante do financiamento em todo o mundo.

Conforme apela a UNESCO (2005),

> não se pode esperar que as fontes alternativas possam tirar o ensino superior da atual crise, particularmente nos países em desenvolvimento. A inclusão de propinas, por exemplo, constitui um ponto sensível no ensino superior porque toca muitos aspectos de justiça social e mobilidade, equidade educacional e as políticas sociais, fiscais e educacionais do Estado como um todo. Devera ser dada a possibilidade de introduzirem-se outras formas de financiamento no ensino superior (p. 33).

Assim, passa-se a olhar para as estratégias usadas para o apoio aos estudantes como forma de fazer face as inquietações que têm sido levantadas no processo das novas formas de financiamento do ensino superior.

2.3 Modalidades de Apoio Social para os estudantes do Ensino Superior

A preocupação de quase todos os pesquisadores da área de financiamento de ensino superior prende-se com a questão da justiça social a partir da equidade e acessibilidade.

O que justifica os trabalhos que estão sendo desenvolvidos por vários autores sobre a partilha de custos e a diversificação das fontes de receita que constitui uma resposta quase que universal à austeridade financeira, aliado ao facto da tendência

geral para a participação em massa no ensino superior. Conforme apontado por Woodhall (2004, p. 39),

> do mesmo jeito que a partilha de custos constitui um "imperativo" para vários governos, deve também ser um imperativo que os governos concebam e implementem sistemas equitativos e eficazes de apoio aos estudantes para ajudar aqueles que de outra forma seriam negados a ter acesso ao ensino superior por razões de pobreza e necessidade financeira.

Nesse desafio para além das instituições governamentais há que reconhecer o apoio que tem sido prestado por outras organizações privadas, conforme tem sido indicado na teoria de partilha de custos, desde as nacionais até as internacionais, e por particulares/mecenatos que também são frequentemente provedores ativos de ajuda financeira das instituições de ensino superior de forma geral e dos estudantes em particular.

Como reconhece Eicher e Chevaillier (2002),

> a filantropia individual e empresarial está presente em um ambiente específico criado por um sistema fiscal favorável e uma tradição nacional de solidariedade na comunidade local, em oposição à dependência de um Estado central. Sem isso, até mesmo as campanhas de arrecadação de fundos mais bem organizadas não conseguiriam fornecer uma quantidade sustentada de recursos para as instituições do ensino superior, p. 79.

Experiências em diversos contextos conforme Zeigele (2008) tem revelado que os governos têm mobilizado fontes ou criado condições para a partir do quadro legal como é o exemplo da Alemanha, para permitir que algumas universidades criem fundações. Além de pretender a redução da regulação estatal, a construção legal de uma fundação visa a possibilidade de adquirir fundos adicionais de capital privado.

Para além disso, menciona a autora que o governo tem recorrido aos mercados de capitais como bancos e outros. Tem também contado com o apoio dos ex-alunos, empresas e outras organizações que se têm disponibilizado em ajudar os diversos programas de apoio aos estudantes como os empréstimos, bolsas de estudo e outros.

Os diversos apoios que as instituições de ensino superior têm amealhado, Cerdeira (2008), têm sido dirigidos de forma geral para qualquer estudante em função da sua condição social e económica, mas também têm sido direcionados a certos grupos de estudantes em função do baixo rendimento ou em função de outras particularidades específicas que variam de realidade para realidade como género, raça ou incapacidade. A autora apresenta o exemplo dos países da OCDE, onde existem diversos tipos de apoios, verifica-se uma tendência para que os apoios reembolsáveis possam ser universais, enquanto que os não reembolsáveis estão mais ligados aos apoios dirigidos a certos sectores ou grupos.

A propósito, Hauptman (2007) refere que a combinação de auxílios não reembolsáveis (subsídios ou bolsas de estudos) que tem como base as necessidades

financeiras do aluno e sua família, geralmente baseiam-se em critérios de mérito do que da necessidade enquanto os de auxílio reembolsável (incluindo uma ampla gama de acordos de empréstimo de estudantes), constitui uma questão básica para os decisores políticos na determinação do papel do governo em ajudar os alunos e as famílias a pagar despesas do ensino superior.

Esta tendência de combinar os apoios sociais reembolsáveis e não reembolsáveis surge, para Nicolas Barr (2005), da contribuição da teoria econômica, uma vez que a maioria dos estudantes não têm possibilidades para custear as despesas do ensino superior, que cria condições para fazer face a isso a partir dos empréstimos estudantis, bem planejados fazendo, neste caso um, Hauptman (2007), *mix* de bolsas, empréstimos e trabalho-estudo.

No entanto, Vossensteyn (2009, p. 177), afirma que "a partilha de custos que também ocorre através da redução de subsídios para estudantes e suas famílias, implica que os estudantes de hoje devem confiar mais em empréstimos estudantis ou recursos próprios do que em subsídios e bolsas de estudos".

2.3.1 O Apoio Social a partir das Bolsas de Estudos

As bolsas de estudos têm sido uma forma clássica de apoio aos estudantes, apesar de alguns autores referirem que no passado já existiam algumas tendências de outros tipos de apoio como o de empréstimos aos estudantes universitários como veremos no ponto referente aos empréstimos.

Todo o esforço conjunto que vai desde as instituições governamentais até as não-governamentais, nos apoios sociais para os estudantes, visam no cômputo geral criar condições para um ensino superior socialmente mais justo a partir do acesso e equidade ao ensino superior de forma a contrariar e evitar a exclusão social.

Como é considerado por Ferreira *et al*. (1995, p. 327), "a situação de exclusão pode ser definida como o oposto da integração social. Que constitui para os autores a impossibilidade de participar nas principais organizações e instituições da sociedade. Dentre elas, podem ser escolares (educação e condições de sucesso)".

A exclusão muitas vezes está associada a pessoas que pertencem a uma classe social baixa, com nível de escolaridade elementar e muitas vezes ausente, as pessoas com deficiências físicas, minorias raciais, ao género feminino, a pessoas idosas, todas desprovidas de acesso a muitas oportunidades.

Como forma de acomodar essas situações, ao nível da educação formal, vários Estados de forma geral a partir de políticas educativas têm desenvolvido estratégias que criam condições para que haja acesso e equidade na educação, estratégias essas que têm suscitado alguma atenção por parte de vários pesquisadores.

Os apoios social aos estudantes para fomentar o acesso Cerdeira (2008, p. 13),

> Podem assumir várias modalidades, podendo verificar-se sob a forma de apoios não-reembolsáveis e reembolsáveis. Os apoios não-reembolsáveis ou a fundo perdido, podem revestir diferentes figuras: as bolsas que são dadas aos estudantes em cada ano lectivo; o perdão ou a redução do valor do reembolso do empréstimo até ao final do curso; a diminuição ou a dedução das despesas de educação nos impostos sobre o rendimento; a aplicação de taxas mais favoráveis para as poupanças destinadas a financiar a educação; as contribuições para as contas poupança para a educação; e subsídios para apoiar preços mais baixos nos serviços de alojamento e de alimentação dos estudantes.

Para além de exigências e procedimentos administrativos para concorrer para as bolsas, as modalidades de bolsas de estudos variam de país para país em função do tipo de bolsas, existindo as bolsas parciais ou completas e para quem são endereçadas as mesmas bolsas, se são para as pessoas desfavorecida ou não.

Um estudo sobre o apoio social aos estudantes realizado pela UNESCO (2016), mostra que os programas realizados pelas organizações sem fins lucrativos tendem a alcançar pessoas sem condições financeiras e por isso que estão mais virados para as nações mais pobres.

O estudo apresenta vários exemplos de programa de bolsas de estudo, desde os que visam claramente proporcionar aos jovens economicamente desfavorecidos o acesso ao ensino superior de qualidade em África, como são os casos de Mastercard Foundation e o recém-concluído bolsas da Ford Foundation *International Fellowships Program* (IFP). As bolsas de estudos que são abertas à todos os estudantes internacionais, essas últimas usam com frequência critérios de seleção baseados em mérito.

Em relação a conjugação de bolsas para um grupo específico e outras mais abertas justifica Cerdeira (2008) que, enquanto na maioria dos países, as bolsas de estudo se destinam apenas aos estudantes com mais baixos rendimentos ou oriundos de certos grupos étnicos, com maiores necessidades de apoio, ou dirigidos para certos grupos de estudantes que os governos têm interesse em apoiar por razões políticas específicas. Em outros, como nos países nórdicos (Suécia, Noruega, Finlândia e os Países Baixos), as bolsas fazem parte de um conjunto de apoios que são dados a todos os estudantes independentemente do seu estatuto socioeconómico, de forma a assegurar a sua independência face aos pais.

No entanto, essa dualidade tem sido questionada por alguns autores, entre eles Vossensteyn (2009), uma vez que os alunos com maior desempenho geralmente vêm de famílias mais abastadas e tendem a ter o maior potencial de ganho futuro.

Outrossim, mostra o autor que apesar de reconhecer os apoios diretos (bolsas e empréstimos) para os estudantes oriundos, quer das instituições governamentais, quer a das várias organizações e em alguns países desempenharem um papel substancial nos mecanismos nacionais de apoio aos estudantes. Os estudantes em muitos países estão a pagar cada vez mais pelo ensino superior. E o aumento de custos no ensino superior têm sido reclamado

pelos estudantes, pesquisadores, meios de comunicação como tendo consequências negativas em termos de acesso.

Como se não bastasse os apoios sociais aos estudantes terem sido insuficientes como deixa a entender Johnstone (2006), o que torna ainda mais complicado a situação dos estudantes e famílias quando refere que,

> Na medida em que a assistência financeira é para compensar a baixa renda familiar e para trazer o ensino superior ao alcance de qualquer aluno, independentemente da renda de sua família, a partir de subsídios como bolsas (não reembolsáveis) ou empréstimos (reembolsáveis) que é partilhado pelos pais, empresas ou outro contribuinte, deve ser suficiente e os estudantes devem estar dispostos a tomar empréstimos desde que as organizações bancárias ou outras instituições de poupança estejam dispostos a emprestá-los, p. 24.

Para o efeito, Eicher (1998) defende que há uma necessidade de se repensar e alterar na maioria dos países os sistemas de auxílio aos estudantes em função da evolução das taxas de matrículas de forma a haver uma harmonização, pois em muitos deles as formas de apoio, quer direto, quer indireto, não estão disponíveis para todos os estudantes. E Vossensteyn (1999, p. 165) descreve como têm sido gerido os apoios em determinados países considerados desenvolvidos,

> Em alguns países, como a Áustria e a Bélgica, os governos fornecem apenas subsídios, enquanto nos outros países os estudantes podem ser elegíveis para subsídios e empréstimos. O papel e o peso relativo das doações e empréstimos dentro dos sistemas de apoio variam entre os países envolvidos. Por exemplo, em França, os empréstimos desempenham apenas um papel menor, enquanto na Suécia cerca de dois terços do apoio é concedido sob a forma de empréstimos. Os estudantes alemães que recebem apoio direto recebem 50% em forma de subsídio e 50% como empréstimo. Para ser elegível e ter o suporte direto, os alunos precisam atender a vários critérios. Em primeiro lugar, devem estar matriculados em instituições de ensino superior reconhecidas em período integral. Além disso, eles precisam estar dentro de uma determinada faixa etária e geralmente precisam residir no país onde solicitam assistência. Finalmente, e provavelmente mais importante, a assistência direta é frequentemente testada, para que os estudantes de famílias de baixa renda se beneficiem mais.

Acrescenta o autor que, em relação à percentagem dos custos que são cobertos pelos montantes máximos de subsídios concedidos, deve-se notar que na maioria dos países o prêmio máximo é concedido a apenas a uma pequena percentagem de estudantes que recebem assistência direta.

Essa realidade faz-se sentir, Hauptman (2007, p. 96) porque,

> Um dos problemas gerais nos esforços do governo na ajuda financeira aos estudantes prende-se com o facto de praticamente todos os países alocarem valores baixos para financiar os estudantes quando comparado com o valor total alocado ao ensino superior. Em praticamente todos os casos, os gastos públicos em ajuda aos estudantes são menos de um quinto do que os governos gastam no apoio

direto das instituições. Isso leva a discussão se as políticas devem ser mais baseadas em apoio estudantil e menos em instituições.

Sendo "a situação mais habitual da definição de exclusão social associado ao rendimento ou nível económico de vida que é o caso da pobreza" (Ferreira *et al.*, 1995, p. 328). Em face a situações de aumentos de mensalidades e diminuição de apoios sociais no ensino superior, permite que a exclusão social continue sendo uma realidade na medida em que não permite o acesso para as famílias sem condições para fazer face aos custos cada vez maior do ensino superior.

Para lidar com as barreiras de acessibilidade, recomenda Eicher (2018) que é necessário baixar os custos, ou seja, subsidiar a instituição de forma a reduzir os preços para os alunos ou reduzir a mensalidade líquida por meio de doações (direcionadas ou não).

Em relação a tendências de se suprimir as bolsas e compensar com os empréstimos que tem sido muito comum conforme as informações do ICHEFAP (2007).

Argumenta o autor que os subsídios devem ser mais efetivos com os estudantes de renda mais baixa porque frequentemente sobrestimam sistematicamente os custos e subestimam os retornos. Assim, os alunos mais pobres serão sistematicamente menos propensos a participar de qualquer programa devido à maneira de conceituar o retorno, contrariando a discussão defendida pela teoria de Capital Humano.

Para além da questão da quantidade do apoio social existe a questão das fontes dos mesmos apoios. O estudo realizado pela UNESCO (2016) que analisou 111 modalidades de bolsas, mostra a seguinte estatística em função das fontes de bolsas.

Quadro 2: Número de bolsas / prémios estimados, por fonte de premiação, 2014/15

Fontes de Financiamento	Número de bolsas
Financiado por governos de países desenvolvidos	22, 487
Financiado por governos de países em desenvolvimento	81,372
Financiado por organizações sem fins lucrativos (incluindo afiliadas corporativas)	2,625
Financiado por corporações	369
Fundos de outras entidades	868
Total	107,721

Fonte: Adaptado pelos autores a partir das informações retiradas no Relatório da UNESCO (2016)

O estudo indica que apesar do apoio de organizações não-governamentais para bolsas internacionais, o maior número de bolsas oferecidas ainda continua a ser dos governos dos próprios países nesse caso em desenvolvimento em relação aos países de economias emergentes e mesmo desenvolvidos.

Justifica-se no mesmo relatório da UNESCO que as diferenças devem-se principalmente ao grande número de bolsas de estudos oferecidas pelo Brasil e pela Arábia Saudita para os seus próprios estudantes, mas também as bolsas de estudos oferecidas por países em desenvolvimento, como a Índia, a estudantes de outros países em desenvolvimento da África e de outras regiões do mundo.

Desta forma, vale apenas referir, que além de bolsas financiadas por corporações e organizações sem fins lucrativos, as bolsas de estudo oferecidas pelos países em desenvolvimento para financiar seus próprios alunos para além de serem numerosas têm de alguma forma melhorado e assegurado o acesso.

Cerdeira (2008) mostra que para além da acessibilidade ao ensino superior existe a questão da equidade no acesso ao ensino superior que constitui uma questão central na definição das políticas de financiamento e a noção de acessibilidade não nos dá, por si só, informação sobre se os estudantes enfrentam ou não barreiras financeiras para a frequência do ensino superior.

Desta forma, segundo a autora surge um outro conceito que tem a ver com a capacidade dos estudantes para financiarem os seus estudos, a que podemos chamar de acessibilidade económica, isto é, a circunstância de possuírem os recursos necessários para poderem estudar no ensino superior. Um entendimento preliminar sobre a acessibilidade económica/financeira que para Winston e Boyd (2004) referenciados por Cerdeira (2008), é julgada pelo preço líquido que os alunos pagam por um ano de frequência num estabelecimento de ensino superior, em relação aos rendimentos familiares.

No entanto, esse entendimento é altamente enganador, porque um estudante com ajuda financeira baseada em necessidades não pagará o mesmo preço. Então, para os autores, é necessário comparar os dados referente ao preço que cada aluno realmente paga, os recursos financeiros a partir do apoio social, com a renda da família.

Esse tipo de pesquisa para Johnstone (2006) em que com recurso a análises econométricas apoiam a sabedoria convencional de que o preço líquido, ou seja, o efeito combinado da mensalidade descontada pela ajuda financeira, tem pouco efeito sobre os alunos de renda média e média alta. No entanto, pode ter um impacto ou efeito muito grande que desestimule aos alunos de baixa renda, um impacto que é apenas parcialmente compensado pelo aumento da ajuda baseada em necessidades.

Assim, aconselha o autor Bruce Johnstone que,

> uma investigação que faz a ligação entre a partilha de custos e acessibilidade deve examinar o efeito de maiores custos educacionais repassados aos estudantes e famílias (provavelmente na forma de propinas mais altas, ou a implementação de propinas onde antes não existia, ou redução de subsídios de subsistência de estudantes). A decisão de candidatar-se e matricular-se em qualquer instituição de ensino superior; a decisão de inscrever-se ou matricular-se em uma forma

> específica (por exemplo, uma universidade ou uma não-universidade) ou num programa específico (por exemplo, medicina, direito, engenharia ou humanidades); a probabilidade de conclusão de grau; a probabilidade de avançar para níveis mais avançados do ensino superior (p. 26-27).

Num dos estudos sobre os custos dos estudantes do ensino superior português, CESTES I, foram utilizados dois métodos para analisar as barreiras financeiras à educação. O primeiro consistiu na comparação dos custos acarretados pelos estudantes com o rendimento do Produto Interno Bruto do país ou o rendimento nacional. A segunda metodologia comparou as despesas feitas pelos estudantes com a mediana do rendimento, que corresponde ao valor que se regista com mais casos no país (Cerdeira *et al*. 2014). O estudo realça que a última metodologia tem sido usada desde o ano 2008 pela OCDE.

Como forma de minimizar as barreiras financeiras e garantir a acessibilidade ao ensino superior têm sido criadas outras alternativas às bolsas de estudos a partir de sistemas de empréstimos bancários. Conforme Chevaillier e Paul (2008) os empréstimos são considerados uma forma de ajuda pública quando estão disponíveis aos estudantes em termos especiais que são possíveis graças a algumas subvenções públicas ou privadas.

2.4 Empréstimos Estudantis: Uma alternativa ao apoio social aos estudantes no ensino superior

Nas suas notas sobre Financiamento do Ensino Superior no período Medieval, Usher (2017) refere que a semelhança da tradição de fornecer ajuda aos estudantes carentes a partir de bolsas tenha uma história tão antiga quanto as próprias universidades. O conceito de emprestar dinheiro aos estudantes, tanto comercialmente quanto em forma de taxas de concessão, é também uma prática muito antiga quanto isso.

No século XIII em que o empréstimo a estudantes que era feito por "tubarões locais" era considerado suficientemente predatório ao ponto do rei Henrique III ter baixado os juros sobre os mesmos. Para manter os estudantes longe de tais credores, Oxford encorajou a criação de doações cujos recursos pudessem ser usados para fornecer empréstimos sem juros aos estudantes.

No entanto, é importante referir que esta ideia de empréstimos estudantis tem sido atribuída, por vários autores como Chapman (2005), Teixeira (2006), Cerdeira (2008), ao economista Milton Friedman como o pioneiro dos assuntos relacionados com os mesmos.

Para Teixeira (2006, p. 8) Friedman, através da retórica efetiva do seu "Capitalismo e Liberdade" (1962), lançou o debate contemporâneo sobre o papel dos mercados e governos no ensino superior.

Como se pode evidenciar, nos escritos do economista Milton Friedman:

> Para a educação vocacional, o governo central poderia tratar diretamente com o individuo que procura a tal educação, criando um fundo para financiar a sua educação não como um subsídio, mas como um capital próprio. Em troca obrigaria a pagar ao Estado uma fração especificada, sendo a fração o mínimo determinado para tornar o programa autofinanciável. Tal programa eliminaria a imperfeição existente no mercado de capitais e aumentaria assim a oportunidade de os indivíduos fazerem investimentos produtivos em si mesmo, assegurando ao mesmo tempo que os custos são suportados pelos que se beneficiam mais diretamente do que pela população em geral (Friedman, 1955, p. 14).

Mesmo que de uma forma indireta, os pensamentos do economista Milton Friedman, segundo Chapman (2005) foi desenvolvido como uma possível resposta ao problema do mercado de capitais, em relação ao financiamento da educação. Mas não foi até os anos 80 que arranjos começaram a ser adotados para se chegar ao estágio do tipo de financiamento atual com características de empréstimos.

Para o efeito vários foram os países desde europeus, americanos, asiáticos, africanos e australianos que implementaram o sistema de empréstimos estudantil. E algumas organizações como Banco Mundial e organizações bancárias deram e continuam dando o seu contributo para a efetivação da política de empréstimos.

Informações do ICHEFAP (2007) usados por Vossensteyn (2009) mostram que

> por causa de fundos públicos limitados e uma ênfase crescente nos retornos privados para o ensino superior, os anos 90 testemunharam uma tendência para a introdução de empréstimos estudantis em países onde eles não existiam antes. Por exemplo, França (1991), Hong Kong (1998), Hungria (2001), Polônia (1998), Eslovênia (1999), Índia (2001), Egito (2002), Quênia (1991), África do Sul (1994) e O Reino Unido (1991) introduziu empréstimos estudantis p. 178.

Nos Estados Unidos os programas de empréstimos para os estudos começou em 1965 como forma de fornecer ajuda suplementar a estudantes que não poderiam frequentar a faculdade ou que teriam que trabalhar excessivamente na escola (Williams, 2006).

A implementação de programas de empréstimos em países em desenvolvimento contou com o auxílio de organizações internacionais como o Banco Mundial no final da década de 1990 e início da década de 2000, inclusive na Indonésia, Namíbia, Nepal, México e Ruanda (Chapman, 2005).

Os objetivos na implementação dos sistemas de empréstimo como esclarece Ziderman (2002) diferem de caso para caso e a diferença irá de alguma forma influenciar a conceção e o funcionamento do sistema como um todo, bem como a sua sustentabilidade financeira.

O autor apresenta os cinco seguintes objetivos, em que cada um pode incorporar mais de um objetivo: (i) objetivos orçamentários (geração de renda); (ii) facilitar a expansão do ensino superior; (iii) objetivos sociais (melhoria da equidade e acesso para os pobres); (iv) satisfazer necessidades específicas de mão-de-obra; e (v) aliviar os encargos financeiros dos estudantes.

Assim, para o autor, as avaliações dos esquemas de empréstimos podem fornecer informações sobre o grau de sucesso alcançado no cumprimento dos objetivos estabelecidos.

Os empréstimos podem ser públicos, por exemplo como é o caso da França financiado pelo Ministério de Educação e gerido por um centro universitário com alguma isenção de juros e prazos longos de devolução. Ou podem ser privados, com o apoio das organizações bancárias (Chevaillier & Paul, 2008).

Tendo em conta os objectivos e as diferenças nas modalidades dos empréstimos que podem ser público ou privado, passa-se a seguir a reflexão sobre os possíveis desafios dos empréstimos nos diversos contextos.

2.4.1 Os desafios nos sistemas de Empréstimos Estudantis

Para Chapman (2005) é bem sabido que o financiamento do ensino superior envolve a incerteza e o risco com relação à fortuna económica futura dos estudantes e há uma relutância dos bancos em fornecer empréstimos devido à ausência de garantias. O risco acontece segundo Chapaman e Ryan (2003) porque diferente do empréstimo de habitação, que no caso de inadimplência o banco tem o que vender, o empréstimo de educação já não oferece as mesmas garantias.

O que implica dizer que, sem assistência do Estado, os bancos não estarão interessados na subscrição de investimentos em capital humano e consequentemente, pode constituir um sistema regressivo por diversos motivos: perda de talentos; um custo avultado para toda a sociedade; perda de oportunidade para os indivíduos; possível mobilidade social horizontal.

É por isso que a maioria dos programas de empréstimos bancários estudantis pelo mundo são assistidos pelos governos, em que se comprometem a reembolsar o empréstimo se o mutuário não pode fazê-lo devido ao desemprego, doença ou morte ((Woodhall, 2004) & (Chapaman e Ryan, 2003)).

Essa intervenção do governo surge como uma solução para o problema de mercado de capitais ou falha de mercado apresentado por diversos autores ((Teixeira (2006); Woodhall (2004), (Chapaman e Ryan (2003); Chapman (2005)).

Um dos males desse acordo segundo os autores Woodhall (2004) e Chapaman e Ryan, (2003) prende-se com o facto do mesmo de alguma forma poder encorajar ao abandono dos mutuários e de outra impedir que os bancos os persigam por causa das garantias do governo.

A título de exemplo de casos recentes, foi o anúncio do perdão das dívidas de empréstimos de milhões de estudantes mutuários feito pelo Presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, como forma de lidar com a crise da dívida estudantil nos Estados Unidos segundo os informações da University World News do dia 25 de Agosto de 2022.

De uma forma geral, as estatísticas, segundo os mesmos autores têm demonstrado que a taxa média de abandono tem estado entre 15% a 30% e em países como Estados Unidos a taxa é tão alta que chega aos 50%.

Williams (2006), num estudo intitulado Educação da dívida: ruim para os jovens, ruim para a América, mostra que o sistema de empréstimos nos seus primeiros doze anos, de 1965 a 1978, os valores emprestados eram relativamente pequenos, em grande parte porque a educação universitária era comparativamente barata, especialmente nas universidades públicas. No início dos anos 1990, o programa cresceu de maneira imodesta. Correspondendo a 59% da ajuda educacional mais alta que o governo oferecia, superando todas as doações e bolsas de estudo.

Para o autor o excesso ou cúmulo de endividamento no seio dos estudantes foi além de um modo de financiamento da universidade com intuito de criar o bem estar social, porém tornou-se um modo de pedagogia. Carregada de uma mudança na concepção da educação superior de um bem público para um bem privado, rompendo o pacto intergeracional da universidade de bem-estar social.

Este pensamento também é compartilhado por Zeleza (2016) quando refere que dívida a partir dos empréstimos ensina aos alunos que o ensino superior é um serviço ao consumidor, promovendo o carreirismo e a primazia do mercado capitalista. Também ensina que o papel do governo é servir o mercado, não o interesse público, e o valor de uma pessoa é medido de acordo com o potencial financeiro de cada um, em vez do conteúdo do caráter de uma pessoa. Além disso, a cultura da dívida inculcou altos níveis de estreses e uma sensibilidade de medo de fracassar.

Para além dessas questões que são estruturais na questão dos empréstimos, nos tempos atuais e apesar de muitos países terem aderido, como referem Ziderman (2002) e Woodhall (2004), que os programas de empréstimos estudantis apoiados pelos governos estão em vigor em cerca de 50 países.

Realça Cerdeira (2008) que os mesmos têm vindo a ser delineados em diversos países de forma a acolher, tanto quanto possível, a duas características: as condições socioeconómicas dos países e dos estudantes que ambicionam frequentar o ensino superior, e a disponibilidade universal, isto é, qualquer estudante academicamente preparado deve poder estudar e ter acesso a um empréstimo.

Por isso, Ziderman (2002) considera que a análise do funcionamento dos regimes de cada país revela uma considerável variação de um programa para outro, desafiando qualquer tentativa de identificar práticas comuns ou mesmo melhores.

Para o autor, alguns regimes estão disponíveis para estudantes de todos os sectores universitários (tanto privados como públicos); outros são restritos a estudantes matriculados em instituições do sector público.

Para além da falha de mercado que constitui um dos grandes problemas ao nível institucional como já foi mencionado, para o sistema de apoio estudantil por via de empréstimos bancários. Chapman e Ryan (2003), mostram que o outro problema surge da parte dos estudantes, por um lado, pelo facto de alguns estarem relutantes em tomar emprestado por medo de não cumprir com as futuras obrigações de pagamento, com concomitante danos à reputação de uma pessoa.

Por outro, os estudantes potenciais podem não estar preparados para tomar empréstimos bancários em parte pelo fato dos bancos não serem sensíveis às circunstâncias financeiras do mutuário isto relacionado ao risco de inadimplência.

Para além das questões relacionadas com o mercado, os empréstimos também mexem com questões culturais que, segundo Usher (2018), precisa ser resolvido, por ser muito comum nas culturas islâmicas não gostarem da ideia de dívida remunerada.

A título de exemplo, uma pesquisa encomendada pelo autor na Indonésia, sobre as atitudes em relação à dívida, muitos responderam que não fariam dívidas estudantis. Mas fariam outro tipo de dívidas para compra de habitação e transporte e outros bens.

Para este caso em particular, Vossensteyn (2009) refere que isso requer uma estratégia duradoura, com informações claras sobre os custos e os benefícios ao longo da vida do ensino superior e a garantia do governo de que os estudantes não serão prejudicados se a sua situação futura de emprego não for boa.

Na aversão a dívida pelos estudantes para Usher (2018), o problema real não é a dívida em si, mas o valor pelo dinheiro, e esta aversão à dívida está mais associada a alunos mais pobres, porque a sua valorização dos custos e benefícios de educação torna menos provável que eles participem.

Esses e outros pontos todos levam a discordância e questionamentos acentuados sobre se os sistemas de empréstimo aos estudantes são viáveis ou se eles podem sempre funcionar com sucesso, particularmente nos países em desenvolvimento. Quando as respostas aos questionamentos são positivas surge outra questão, como melhor projetar e gerenciar programas de empréstimos estudantis de forma eficaz? (Barr, 2005).

A solução para esse problema não é necessariamente reduzir os empréstimos, mas reduzir o risco de empréstimos. Os programas de empréstimos contingentes à renda, que permitem que as pessoas suspendam seus pagamentos quando a renda é baixa, são uma importante e potencial ferramenta para as questões de empréstimos que aqui são apresentadas, sustenta Usher (2018).

Mesmo assim, o sistema de empréstimo tem sido questionado por Vossensteyn (2009, p. 177) até que ponto ela constitui um bem social, na medida em que,

> Os empréstimos implicam muito mais um custo privado do que as doações, porque os empréstimos estudantis devem ser pagos. Por meio de empréstimos, os estudantes e não só, os contribuintes em geral, pagam parte dos custos de estudo. Mas os empréstimos também incluem custos, como administração, bonificação de juros e custos de não pagamento (inadimplência).

Alguns estudos sobre o custo e o acesso ao ensino superior realizados em países como Austrália para avaliar o impacto de um dos modelos de programa de empréstimo que constitui um padrão para diversos países, HECS segundo Chapman e Ryan (2003, p. 12), têm revelado

> Que nem a introdução nem mudanças radicais no programa HECS tiveram efeitos importantes sobre a atratividade financeira média de uma educação universitária, que permanece alta. O que seria razoável concluir que, no cômputo geral, é pouco provável que o HECS tenha tido um efeito importante na procura pelo ensino superior. O programa HECS não tem sido um fator dominante na influência de tomada de decisão individual ou familiar de estudantes com baixo nível socioeconômico.

Em relação a reações dos estudantes, Vossensteyn (2009, p. 178) expõe que ainda que em muitos países, os empréstimos estudantis são "empréstimos convencionais", no sentido de que têm condições de reembolso relativamente rígidas, como um período de pagamento relativamente curto, parcelas mensais fixas e uma alta taxa de juros. Por exemplo, na Austrália e no Reino Unido, os pagamentos são automaticamente retirados do salário bruto pelas autoridades fiscais, o que tem suscitado muitas críticas a partir dos sindicatos dos estudantes. Pois, segundo Johnstone (2005), os estudantes presumivelmente sempre prefeririam que a sua assistência não fosse reembolsável, ou seja, que fosse na forma de subsídios, além da baixa taxa de matrícula, alojamento e alimentação subsidiados ou empréstimos muito subsidiados.

Para mostrar alguma sensibilidade do programa de empréstimo e as suas controvérsias, quer social e quer políticas em alguns contextos, Woodhal (2004) menciona o caso que considera clássico que aconteceu em África, no Gana, quando a oposição dos estudantes à introdução de empréstimos em 1971 contribuiu para a queda do governo e, no ano seguinte, o abandono do sistema de empréstimos e a sua reintrodução nos anos subsequentes de forma mais interessante ao contrário do que aconteceu na primeira experiência.

Em função dos desafios dos sistemas de empréstimos como uma forma de apoio social aos estudantes, a realidade tem revelado, Woodhall (2004), que alguns programas são considerados altamente bem-sucedidos, mas outros enfrentam enormes dificuldades e alguns já foram abandonados.

Como forma de melhorar os programas dos empréstimos várias são as propostas que têm sido levantadas com realce para o caso de Wellhausen (2006), que no relatório da conferência sobre os empréstimos aos estudantes ocorrido em Oxford em 27 a 29 de janeiro de 2006, apresentou as seguintes características, de forma sintetizada, dos empréstimos que considera bem projetados e concebidos: os programas de empréstimos tinham de ser suficientemente alargados ao conjunto dos estudantes; a taxa de juros deve ser racional; e o mecanismo de reembolso deve ser eficiente, equitativo e capaz de ser implementado.

Por conseguinte, para Johnstone (2001), existem quatro formas principais de o governo participar em empréstimos de estudantes que são: 1. A cobertura total ou pelo menos uma parte significativa dos riscos. 2. Subsídio da taxa de juros, ou o custo dos empréstimos pagos pelo estudante mutuário. 3. Absorver alguns dos custos administrados no programa de empréstimos. 4. Empregando o estudante para a cobrança do empréstimo através do imposto.

E sempre que se pretenda fazer alguma avaliação aos programas de empréstimos, aconselha Ziderman (2002) que não pode haver uma abordagem

padrão para avaliar a eficácia dos regimes de empréstimos. Um determinado esquema de empréstimo de estudante terá de ser avaliado no contexto do (s) objectivo (s) central a que se destina. Em contrapartida, os regimes de empréstimo com objectivos de equidade, destinados a aumentar o acesso universitário dos pobres, devem ser avaliados principalmente em termos do seu êxito na obtenção dessas populações e da medida em que a disponibilidade de empréstimos aumenta a participação dos pobres no ensino superior.

Um estudo que traz lições e experiências internacionais sobre os empréstimos realizado por Woodhal (2004) concluiu que, os empréstimos costumam funcionar melhor quando combinados com bolsas de estudos, em vez de serem a única forma de apoio financeiro. Mostra também o estudo que é necessário olhar para as condições dos países na implementação do sistema de empréstimos estudantis, particularmente aos países africanos. E sugere que sempre que se pretenda efetuar um sistema de empréstimos nesses contextos seja a partir de estudo de viabilidade e implementação de forma gradual.

Reflexões Sobre O Financiamento do Ensino Superior em África

1. Breves considerações sobre o ensino superior em África

Apesar de se reconhecer a complexidade da crise que as IES na África têm passado e se inserem nos processos históricos e globais das sociedades no geral e países africanos em particular.

> O Conselho para o Desenvolvimento da Pesquisa em Ciências Sociais na África com a sigla em inglês (CODESRIA) reconhece que as crises de diversas dimensões e intensidade que afligem o ensino superior africano têm sido invariavelmente ligadas à questão principal do financiamento (Assié-Lumumba, 2006, p. 9).

Os mecanismos de financiamento são, em especial, importantes para os resultados que se espera de uma formação superior em áreas como qualidade, eficiência, equidade e capacidade de resposta do sistema (Pillay, 2010).

De acordo com Salmi e Hauptman (2007), com o financiamento, os países buscam alcançar três objetivos, a saber: I - aumentar o acesso e a equidade no ensino superior a partir do aumento da taxa de participação, reduzir as disparidades entre grupos sociais, gênero e grupo racial e étnico e aumentar o apoio do investimento privado no ensino superior; II - aumentar a eficiência interna e externa dos sistemas de ensino superior, melhorando a qualidade do ensino ministrado, relevância dos programas de acordo com as necessidades do mercado de trabalho; e, por último, III - melhorar a eficiência interna e a sustentabilidade dos sistemas de ensino superior, a partir da redução ao longo do tempo dos custos por aluno, além da forma como os recursos são alocados, diminuir a repetição e elevar as taxas de conclusão de curso.

No período que procede a independência dos países africanos, informações do World Bank (2004) revelam que, para além de políticas implementadas por regimes ditatoriais, foram emergindo em muitos países africanos, muitas vezes, governantes que administraram mal as economias de seus países e roubaram seus tesouros, demonstrando, com frequência, a falta de simpatia pelas universidades que, tradicionalmente, servem como centros de crítica social e oposição política. Ademais, mencionam uma crise ou declínio econômico que afetou o desenvolvimento do ensino superior na África, em 1970.

Aliado a isso, para Mário *et al* (2003), a influência que se esperava de muitas universidades africanas no âmbito do desenvolvimento social, político e econômico foi fragilizado, principalmente, pela dificuldade de acesso, pelos dilemas de orçamento e qualidade, guerras, catástrofes naturais e, naturalmente, o baixo índice de desenvolvimento humano.

E como consequência, pode-se ler no relatório da Conferência, realizada em Lomé capital de Togo, da Associação das Universidades Africanas com a sigla em Inglês-AAU (2015, p. 5) sobre os modelos inovadores de financiamento do ensino superior na África,

> Na década de 1980, o ensino superior experimentou um investimento reduzido em vários países africanos e recebeu um enfoque reduzido das principais agências internacionais e doadores, o que resultou na relativa negligência do ensino superior em África.

Com a crise, para além das bolsas aos cursos de licenciatura terem sido cortadas, também as bolsas de pós-graduação de alto custo tiveram os subsídios abandonados para professores expatriados que ensinavam nas universidades africanas. Além disso, o colapso do comunismo no antigo bloco soviético pôs fim às generosas bolsas de estudo que permitiram a muitos jovens africanos realizar seus estudos universitários na Europa de Leste, na União Soviética e em Cuba (Joaquim, 2020).

Em um círculo vicioso, o agravamento das condições levou a péssimos salários e as condições de trabalho deploráveis, fazendo com que muitas das melhores mentes do continente tivessem abandonado as suas universidades e, frequentemente, os seus países (World Bank, 2004).

Para além da crise acima mencionada, informações oriundas de várias fontes como Pôle de Dakar (2008), Bruce Johnstone (2004) e AAU (2015) revelam que nas décadas de 1980 e 1990, em África, assistiu-se a um rápido aumento das matrículas de estudantes. O aumento resulta das altas taxas de natalidade, políticas expansionistas nos níveis mais baixos do sistema educacional, incluindo as políticas de Educação para Todos. E, consequentemente, um crescente número de jovens concluindo o ensino secundário com aspirações legítimas para entrarem no ensino superior.

Essa busca massiva pelo ensino superior que se estende até o século XXI tem sido justificada também por Johnstone (2004), no estudo sobre o financiamento do ensino superior em África. Pela busca de *status* ocupacional e social e maiores ganhos que se supõe que venham a obter, como também dos governos para os

benefícios públicos que se presumem trazer o bem-estar social, cultural, político e econômico dos países.

Os dados da Unesco-Institute for Statistique (2010) revelam que a matrícula no ensino superior cresceu mais rapidamente na África Subsariana do que em qualquer outra região, nas últimas quatro décadas. De menos de 200.000 estudantes matriculados no ensino superior na região, em 1970, esse número cresceu para mais de 4,5 milhões em 2008, um aumento acima de 20 vezes mais.

Os dados mais recentes da Unesco-UIS.Stat (2023), referente ao ano 2021, dão conta de existirem na África Subsariana 8. 790.002 milhões estudantes no ensino superior, e na África do Norte 7.340.337, o que perfaz um total de 14.680.682 de inscritos no ensino superior em África.

Estes dados comparados com os dados globais da população estudantil, a nível global, que são mais 236.144.003 estudantes, mostra que 6% deles estão no ensino superior em África. No entanto, mesmo com o crescimento de matrículas absolutas no ensino superior, nos países africanos, vários estudos indicam que a África, no geral, continua a demonstrar a menor taxa de participação no ensino superior, no mundo (Darvas *et al.*, 2017; Pillay, 2010; Unesco-Institute for Statistique, 2010). Como se pode constatar no Quadro 3 a seguir:

Quadro 3 - Relação da taxa de participação em %, no ensino superior ao nível de África e outras regiões do mundo

Regiões	2012	2013	2014	2015	2016	2017
África Subsariana	8.2	8.4	8.6	8.7	8.9	8.9
África do Norte	26.2	28.2	29.0	31.6	32.7	33.7
Ásia Oriental	31.7	35.0	44.0	47.7	50.5	52.9
América Latina	44.4	45.7	47.4	48.6	50.4	50.6
Regiões	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Europa	69.2	69.3	70.0	69.8	70.7	70.9
América do Norte	90.4	86.5	86.4	86.5	86.6	86.6
Mundo	32.4	33.1	35.5	36.6	37.4	37.8

Fonte: Unesco-UIS Stat., 2019.

Como também tem sido constatado em vários estudos sobre a África Subsariana, a taxa de participação dela apresenta uma média baixa de 8.9%, dados

referentes ao ano de 2017, já para África do Norte dão indicação de uma média acima dos 33.7%.

Comparados com outras regiões do mundo, na Ásia, as regiões com taxas de participação mais elevadas estão na parte Oriental com uma média de 52.9% até o ano de 2017. A América Latina apresenta uma taxa de 50.6%, enquanto os países da Europa com 70.9% e América do Norte a média está acima dos 80% de nível de participação dos estudantes, no ensino superior.

É verdade que a África Subsariana tem sido a região mais estudada por diversos autores e organizações internacionais por apresentar maior número de países e com a renda econômica baixa, a média estatística de 8.9% na participação dos estudantes mascara muita coisa. A fonte citada dá indicação da existência de países da mesma região com números muito menores em relação a média, como, por exemplo, Chade, República Centro Africana, Níger, Etiópia, Zâmbia, Uganda, Malawi com médias abaixo de 5%. Em contrapartida, encontramos também outros que apresentam taxas brutas de escolaridade muito acima da média. São os casos de Tunísia, Egito, Seicheles, África do Sul, Marrocos, Maurícias, Cabo Verde, Argélia, Burquina Faso, acima de 20% a 40%.

Assim, o rácio de alunos em termos de participação, em média na África de forma geral, está acima de 900 estudantes em cada 100.000 habitantes. E para os países da África Subsariana, em particular, a taxa de participação desce para 538 (Pôle de Dakar, 2008).

No entanto, é necessário perceber que o nível de participação deve estar acompanhado de qualidade de forma que todas as expectativas em relação à contribuição do ensino superior, no desenvolvimento de um país, sejam alcançadas. Para além das baixas taxas de participação, o acesso ao ensino superior é altamente desigual na África. Existem três determinantes que se destacam na desigualdade: gênero, estatuto socioeconômico e região (Pillay, 2010).

O equilíbrio de gênero no ensino superior melhorou substancialmente nas últimas duas décadas. Todavia, apesar dessa melhoria, os países do Sul da Ásia e da África Subsariana constituem ainda uma exceção em termos do equilíbrio do gênero. Nesses países, as mulheres representam apenas 42,3% de todos os alunos (Salmi, 2023).

Desse modo, enquanto o número de matriculados no ensino superior aumentou muito rapidamente, em contrapartida o investimento público em África não acompanhou o ritmo nessa modalidade, alocando aproximadamente 0,78% de seu Produto Interno Bruto (PIB) e cerca de 20% de seu gasto público atual, em educação no geral (Bloom *et al.* 2014).

E com a expansão do ensino superior que continua a ser promissora, Pôlo de Dakar (2008) salienta que, sendo o Estado o maior financiador do ensino superior na maioria dos países africanos, há problemas de viabilidade financeira no ensino superior.

2. Do Financiamento Público à Partilha de Custos no Ensino Superior na África

Se as décadas de 1960 e 1970 foram a idade de ouro do ensino superior na África, as coisas complicaram-se nas décadas de 1980 e 1990. Este período foi, de acordo com Martin (2014), caracterizado por cortes no orçamento, como resultado de políticas de ajuste estrutural imposto aos países durante os anos de 80 e início de 90. Essas políticas têm impedido, por muitos anos, a expansão adequada da oferta pública do ensino superior.

Apesar dos dilemas de financiamento do ensino superior serem, de alguma forma, transversal a todos os países ao nível global, percebe-se que para o caso do contexto africano, tende a ser mais alarmante pelo fato de a maioria das economias ser frágil, um ensino superior muito dependente do financiamento público para fazer face a uma procura gigantesca.

As reformas do ensino superior na África, que marcaram um período de transição entre a fase pós-colonial e até os nossos dias, levaram à necessidade de se explorar outras fontes de financiamento que fossem para além do público como também privados, a fim de assegurar que as instituições de ensino superior africanas fossem globalmente competitivas e nacionalmente relevantes (Joaquim, 2020).

A privatização do ensino superior envolveu muito mais do que o estabelecimento de instituições privadas, tanto sem como com fins lucrativos. Implicou a mudança das modalidades de financiamento do ensino superior entre fontes públicas e privadas (Zeleza, 2016).

Assim, diante dos sérios problemas de recursos financeiros para o ensino superior, os ministérios da educação de vários países africanos responderam principalmente de duas maneiras, como afirma Pillay (2010, p. 225),

> Primeiro, houve uma mudança clara em direção a algumas formas de partilha de custos na forma de propinas, por exemplo, na Namíbia e nos países da África Oriental. Neste último grupo, a mesma assumiu a forma de um sistema de via dupla, em que um sistema de pagamento de taxas coexiste com um esquema patrocinado gratuitamente pelo governo para alguns alunos. Em segundo lugar, os governos em praticamente todos os países permitiram a introdução e subsequente expansão do sector privado de ensino superior.

A partilha de custos compreende uma variedade de formas que foram combinadas de diversas maneiras ao longo do tempo, em diferentes países (Zeleza, 2016). Além disso, o autor esclarece que as propinas foram amplamente adotadas em toda a África, a partir da década de 1990, embora tenham sido introduzidas pela primeira vez no início dos anos 70, na Nigéria e no Quênia.

Nesse diapasão, as IES privadas, nos anos 80 e 90, ganharam força em África (Mabileza, 2006; Darvas *et al.* 2017) que para o primeiro autor, elas vão ganhando seu nicho em algumas áreas no mercado devido à forte procura pelo ensino superior.

Apesar da taxa de participação dos estudantes ainda estar aquém do desejado, os níveis que foram sendo atingidos, que se diferencia do período logo

após a independência dos países africanos, devem-se também à introdução das IES privadas (Darvas *et al*. 2017).

A crescente privatização do ensino superior, principalmente, nos países da África Subsariana por causa da pressão e redução do financiamento do Banco Mundial ao sector público, pode significar a erosão e afastamento do estado das suas responsabilidades no ensino superior por meio de redução de gastos públicos (Kandingi, 2016).

No entanto, muitas das instituições privadas não atendem aos padrões nacionais de currículo e garantia de qualidade. Se muitas se estabeleceram como alternativas credíveis para instituições públicas em dificuldades, outras tornaram-se negócios orientados para o lucro e oferecem educação de baixa qualidade (Bloom *et al*. 2014).

O próprio processo de privatização tornou-se cada vez mais desagregado em três categorias amplas: a expansão de instituições privadas sem fins lucrativos, a progressiva privatização de instituições públicas e o surgimento de instituições com fins lucrativos (Zeleza, 2016).

Assim, nesse quadro de financiamento, as políticas de partilha de custos têm sido muito associadas ao constante aumento de propinas e como consequência disso, vários estudantes de baixa renda ficam privados de poderem continuar os seus estudos. Contudo, outras experiências de partilha de custos, em África e em outros pontos do mundo, têm vindo a contrariar esse pensamento, uma vez que existem muitas outras formas possíveis de partilha de custos.

Como mencionado nas informações do Relatório da OCDE (2008), a partilha de custos pode ser realizada pela criação de uma faixa especial de pagamento de propinas para uma proporção de estudantes; a exigência de taxas de utilização (por exemplo, taxas de inscrição) para recuperar as despesas de alguns serviços institucionais anteriormente, com força, subsidiados (com refeições e alojamento); o incentivo oficial de um setor privado de educação superior dependente de mensalidades como forma de reduzir as taxas de propinas.

Conforme Johnstone (2003), a outra forma consiste no sistema de partilha de custos *dual track* (via dupla) e sistema de propinas deferidas, em que uma taxa de matrícula é estipulada durante o curso, e o estudante paga através de empréstimo bancário, depois de terminar o curso e quando estiver empregado.

Esses exemplos, segundo o autor, têm sido usados em muitos países como se pode observar no Quadro 2, a seguir.

Quadro 4 - Formas e exemplos de partilha de custos

Tipos de partilha de custos	Exemplos de países africanos	Exemplos de outros países	Impacto nas receitas	Aceitação política
1 - Pequenas taxas de vinculação, por exemplo, inscrição, exames - sem propinas	A maioria de países africanos (a Nigéria é um bom exemplo)	Índia, Egito	Geralmente pouco	Muito aceitável
2 - O congelamento (diminuição do valor real) das bolsas de estudos	A maioria dos países africanos	EUA (para concessões federais Pell *Grants*[2]); Rússia, outros países "pós-comunistas"	Geralmente pouco, mas contínuo	Relativamente aceitável
3 - O corte ou a eliminação de alguns subsídios de apoio ao estudante	A maioria dos países africanos	Reino Unido (eliminação dos subsídios obrigatórios)	Muito pouco	Impopular (protestos em Gana (1991), também no Quênia e na Tanzânia
4 - O incentivo e, até mesmo, o apoio à receita do setor privado dependente das propinas	Quênia, Tanzânia, Uganda e outros países	Difuso (especialmente nas Filipinas, Japão, Coreia, Brasil, Rússia etc.)	Significativo ao longo do tempo, mas dependentes das propinas	Muito aceitável
5 - Introdução de taxas para alojamento e alimentação	A maioria dos países africanos exceto alguns países francófonos	A maioria dos países da OCDE, China, Vietnã e Mongólia	Pode ser grande	Impopular, mas pode ser feito gradualmente com precedentes
6 - Introdução de propinas apenas para os estudantes ano admitidos para as vagas gratuitas: via dual ou paralela	Uganda, Quênia, Etiópia e Tanzânia	Rússia, República Checa, Polônia e Hungria	Pode ser grande	Aceitável: oferece oportunidade para os alunos que não tiveram nenhuma
7 - Introdução de propinas apenas para certas instituições ou programas públicos	Nigéria (mensalidades para instituições estaduais, mas não federais)	México (universidades estaduais e federais e não UNAM[3])	Médio e grande	Relativamente aceitável
8 - Introdução de propinas na forma principalmente de contribuições diferidas	Reportado com alguma consideração na Etiópia	Austrália, Nova Zelândia, Escócia, País de Gales, proposta para o Reino Unido	Incerto: quer para receitas e economia do estado no futuro	Relativamente aceitável

[2] As bolsas *Pell Grants* são as formas mais importantes de auxílio financeiro estudantil para os alunos mais necessitados da nação.
[3] Universidade Nacional Autônoma do México.

9 - Introdução de propinas adiantadas em todas as instituições públicas	África do Sul	Grã-Bretanha, Holanda, Áustria, China, Mongólia e Vietnã	Amplo	Impopular
10 - Reforçar a recuperação de empréstimos estudantis	África do Sul (com sucesso), Quênia e Gana, (tentativa)	EUA	Potencialmente significativo, mas extremamente difícil de efetuar	Relativamente aceitável
11 - Grandes aumentos (além da taxa de aumento do custo unitário) na mensalidade: aumento em % dos custos recuperados		EUA	Em resposta aos cortes do estado, também não há impacto na receita líquida	Pressão e irritação política: modernamente impopular ao público

Fonte: Adaptado de Johnstone (2003, p. 3).

Como se pode observar no Quadro 2, os países africanos têm demonstrado algumas resistências ao modelo de partilha de custos de *up-front* (propinas pagas a cabeça ou pré-pagas) que apresenta benefícios diretos e significativos nas receitas para as instituições do ensino superior, mas sem nenhuma aceitação política.

Essa rejeição ocorreu na África do Sul, onde as instituições eram livres para definir as suas próprias propinas. Em 2011, houve um aumento de 10% para 15%, e os esforços para aumentar as taxas em mais de 15%, em 2015, provocaram uma rebelião estudantil em toda a nação (Zeleza, 2016).

Johnstone (2003, p. 4) faz menção de duas causas possíveis para as resistências às propinas pagas a cabeça ou pré-pagas:

> a primeira deve-se às resistências políticas e culturais à introdução de propinas que têm ocorrido nos países europeus que colonizaram o continente africano. O que leva aos políticos africanos, aos sindicatos estudantis e até as famílias com condições financeiras a acreditarem que o ensino superior pode de alguma forma continuar a ser gratuito. A segunda razão histórica deve-se ao legado das ideologias marxistas que a maior parte dos países africanos tiveram em que se olha para a educação como um bem público, e a introdução de propinas constitui uma decisão insustentável que nega para os pobres os benefícios que já foi e deveria ser livre para todos.

No entanto, o Quadro 2 revela que alguns países como, por exemplo, o Vietnã e a Mongólia, que também tinham uma economia centralizada, resultante dos regimes comunistas, com a queda do bloco soviético abandonaram o considerado

sistema de educação gratuita e pautam hoje pelo modelo de partilha de custos mais direto e financeiramente remunerado.

Um estudo realizado por Pillay (2010) sobre o ensino superior em alguns países da África Subsariana: acesso, equidade e financiamento, conclui em relação às políticas de partilha de custos que apesar de muitos países as terem as introduzido recentemente, com exceção da África do Sul que sempre teve o sistema de pagamento de propinas no ensino superior, nem todos os países aplicam, equitativamente, o programa de partilha de custos devido ao sistema de ensino de taxas duplas ou de duas vias.

O mesmo estudo em relação aos empréstimos para os estudantes do ensino superior que constitui uma política de apoio social reembolsável, concluiu que eles são praticamente subsídios ou bolsas, pelo nível de dificuldades de recuperação dos valores emprestados aos estudantes. Entretanto, reconhece a sua importância no aumento da equidade, uma vez que tem permitido o acesso de grupo de estudantes com condições socioeconômicas mais baixas, principalmente, em países como, por exemplo, a África do Sul e o Quênia que são apontados como referências relativamente bem-sucedidos.

Johnstone (2003), referindo-se aos empréstimos, demonstra que se de uma forma geral manter um sistema de empréstimo já constitui um desafio, pelos custos de manutenção e as condições tecnológicas que se têm de criar como forma de poder obter algum sucesso, quer seja nos desembolsos, quer seja nos reembolsos dos valores.

Quando se olha para a maior parte do contexto africano, os desafios tornam-se ainda maiores. Primeiro pelo problema do desemprego que faz com que os estudantes demorem muito tempo para poderem começar a devolver o valor, segundo como consequência do primeiro a existência de muitos fluxos de renda, geralmente informais e, muitas vezes, não declarados e de difícil rastreamento, constituindo características dos países em desenvolvimento.

Em função de todos esses constrangimentos e tendo em conta a indiscutível importância dos subsídios do Estado nos empréstimos aos estudantes, para o autor, uma possível solução para uma boa parte dos países africanos seria criar condições para que uma autoridade legal, equipada com tecnologia para manter os registos precisos e com assessores e conselheiros que acompanhem os mutuários, encarregando-se de emprestar e cobrar os empréstimos e tenham a capacidade de mobilizar tanto as instituições do governo que cobram impostos quanto empregadores no reembolso dos valores.

3. Desafios persistentes no ensino superior no contexto africano

Apesar da reforma e a autonomia terem reduzido a dependência total das IES públicas em relação ao Estado, no cômputo geral ainda se questionam sobre os efeitos delas na qualidade dos serviços prestados e na equidade no acesso e sucesso dos estudantes. Mesmo com a expansão através da privatização das IES, a condição para o acesso e, sobretudo, pela capacidade de pagar pelo ensino, essas

políticas têm implicações nas questões de acesso e de equidade, tendo em conta uma maioria da população que não está em condições de pagar, mesmo quando a expansão do setor é bem-vinda (Joaquim, 2020).

A título de exemplo, informações retiradas de um estudo intitulado Tempos Difíceis para Estudantes Pobres, após as mensalidades aumentaram em 200%, de autoria de Bolaji (2023) revela que, na Nigéria, vários estudantes pobres em universidades administradas pelo Governo Federal estão enfrentando interrupções em seus estudos, depois que muitas instituições aumentaram suas mensalidades em 200%. Embora o aumento possa forçar alguns alunos desprivilegiados a deixar a escola, outros podem ter de adiar seus estudos por pelo menos um ano. As universidades justificaram o aumento do baixo financiamento do Governo para o ensino superior por causa do aumento da inflação no país, que disparou para 21,47%, a mais alta desde 2017.

Esses aumentos estão sendo protestados pelos estudantes, pelos sindicatos e pela Associação Nacional dos Sindicatos Nigerianos pressionando o Presidente da República da Nigéria que intervenha com urgência no assunto.

Para Pôle de Dakar (2007, p. 42), para que as reformas nas IES, na África, consigam lograr o sucesso desejado,

> É necessário que as reformas no financiamento sejam acompanhadas da promoção da equidade: primeiro, em nome da justiça, uma vez que tal reforma não deve impedir que os mais pobres sigam cursos educacionais mais longo mesmo tendo capacidade para o efeito; segundo, em nome da eficiência, porque a desconsideração da equidade faz com que qualquer reforma do financiamento da educação não seja bem-sucedida. Garantir que o financiamento das famílias contribua para fortalecer a qualidade da provisão educacional e a regulação dos fluxos, melhorando ao mesmo tempo o acesso dos mais pobres aos níveis de educação praticamente fechado é uma das chaves para o sucesso deste tipo de reforma.

No entanto, há que reconhecer que a mobilização de recursos para o ensino superior depende de vários fatores, dentre eles o nível de riqueza nacional e do desempenho macroeconômico nacional, o grau de prioridade dada à educação no geral e o ensino superior em particular (Unesco-Brada, 2007).

Para os países africanos, algumas fontes dão indicação de que mesmo com os cortes orçamentais, Brossard e Foko (2007, p. 15) “o sector da educação no geral em África tem recebido em média, 21% do orçamento desde 1991 que supera os países em desenvolvimento fora da África com uma proporção de apenas 19%”. Por isso, Pôle de Dakar (2008), justifica que o declínio do financiamento público por aluno, nos últimos 15 anos, deve-se mais ao aumento acentuado no número de alunos do que a uma prioridade insuficiente do orçamento público para o ensino superior, nos países africanos.

No entanto, o esforço deve ser mesmo esse uma vez que, OCDE (2017, p. 174), “o tamanho da população em idade escolar influencia tanto os níveis de matrícula quanto a quantidade de recursos e esforço organizacional que um país deve investir em seu sistema educacional”.

Segundo Hauptman (2007), há que ter em atenção as estatísticas sobre o compromisso financeiro no ensino superior que muitos países tendem a apresentar de forma global na Educação, não dando a devida atenção para os gastos privados com a mesma educação.

O financiamento do ensino superior ao nível dos países africanos têm tido variação com alguma tendência a crescer ao longo dos últimos anos, num intervalo mínimo, abaixo de 0.1 a 3.00% máximo do PIB, conforme as informações da Unesco-UIS.Stat (2023) no Quadro 5.

Quadro 5 - Despesa do Governo no ensino superior em porcentagem do PIB

Países	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Benin	1.21	0.95	0.87	0.96	-	-				-
Burkina Faso	0.71	0.99	0.56	0.57	1.52	-				-
Burundi	1.20	1.31	-	-	-	-				-
Camarões	0.21	0.28	-	-	-	-				-
Cabo Verde	-	0.79	0.86	0.97	0.95	0.89		0.47		-
Chade	0.67	0.90	-	-	-	-			0.47	0.35
Congo	-	0.70	-	-	-	-				-
Costa de Marfim	1.14	1.17	0.96	1.04	-	-	0.45			-
Etiópia	2.61	1.92	2.11	2.27	-	-				-
Gabão	1.02	1.37	1.00	-	-	-				-
Gambia	0.30	0.29	0.47	-	-	-				-
Gana	1.47	1.18	1.12	-	-	-				-
Guiné	0.61	0.91	0.94	0.98	0.92	0.81	0.41			-
Guiné-Bissau	0.12	0.08	-	-	-	-				-
Quênia	0.97	0.77	0.72	0.69	-	-				-
Lesoto	-	-	-	-	-	-	0.47			-
Libéria	0.87	-	-	-	-	-				1.00
Madagáscar	0.42	-	-	0.16	0.19	-				-
Malawi	-	1.53	1.04	1.36	1.10	-				-
Mali	0.71	0.62	0.78	0.78	0.66	-				-
Mauritânia	0.34	0.34	-	0.48	0.47			0.34	0.35	
Maurícias	0.27	0.29	0.34	0.33	0.32	0.29	0.31	0.33	0.31	0.34
Moçambique	0.74	0.88	-	-	-	-				-
Namíbia	-	-	1.57	-	-	-				-
Níger	0.76	0.8	0.93	0.81	0.60	0.66				-
Ruanda	0.62	0.69	-	0.78	-	-				-
São Tomé e Príncipe	1.02	0.49	0.35	-	-	-				-
Senegal	1.61	2.43	2.13	2.28	1.86		1.60			-
Seicheles	0.04	0.04	0.04	-	0.96	-				-
Serra Leoa	0.67	0.61	0.81	-	1.60	2.75	3.24	2.99	3.58	3.22
África do Sul	0.76	0.74	0.73	0.74	0.62	0.87	0.86	1.03	1.16	1.29
Sudão do Sul	-	0.25	0.37	0.37	0.78	0.30				-
Togo	0.87	1.04	1.05	0.90	0.91	0.88				-
Tunísia	1.76	1.78	1.65	1.57	-	-				-
Uganda	0.34	0.35	0.36	-	-	-				-
Zimbabwe	1.44	1.40	1.26	-	-	-				-

Fonte: Unesco-UIS.Stat, 2023.

Não obstante, a realidade evidenciada no Quadro 5, os desafios no financiamento do ensino superior ainda se fazem sentir de diversas maneiras, uma vez que diferentemente dos países ocidentais que conseguem captar muito mais o investimento privado, essa realidade, em muitos países africanos, constitui ainda um grande desafio.

Outrossim, é preciso mencionar que o indicador do percentual do PIB deve também ser acompanhado de outros indicadores como a quantidade de pessoas abrangidas com a idade recomendada para poder frequentar um determinado subsistema da educação e os valores alocados por pessoa com a idade educacional. Isso porque, um estudo intitulado Mitos de educação: comparar percentuais de PIB para afirmar que Brasil investe demais em ensino publico é um erro, de autoria de Amaral (2024), tem revelado que apesar da Colombia aplicar um percentual do PIB maior (4,9) que do Japão (3,4), este investe 6,8 vezes mais (USD 6,614,53) em uma pessoa com a idade educacional em relação a Colombia (USD 1.996,71).

Os desafios que os sistemas africanos de ensino superior enfrentam em termos de financiamento público tornam-se ainda mais evidentes quando se examinam os dados sobre as despesas do Governo por estudante, do ensino superior (Zeleza, 2016).

Esse indicador também tem sido apresentado em função do PIB, *per capita*, para a educação de forma geral. Segundo dados da OCDE (2017, p. 174), "tem-se revelado difícil de interpretar, uma vez que o mesmo varia de país para país, quer sejam em desenvolvimento ou mesmo desenvolvidos e, por vezes, não tomando em consideração as condições económicas dos próprios países".

A título de exemplo, para o caso da África, em relação ao ensino superior, Unesco-Brada (2007), a média de financiamento por aluno é de 3,7% vezes maior que o PIB *per capita*. No entanto, os países como, por exemplo, Camarões e República Democrática do Congo variam em menos de uma vez do seu PIB *per capita* e outros como Ruanda, Burundi, Moçambique, Etiópia e Malawi variam mais do que sete vezes o PIB, *per capita*, e tendem a aumentar ainda mais com os estudantes matriculados nas instituições do ensino superior privado.

Para além desse indicador, Teferra e Altbach (2004) mencionam que podemos medir o alcance dos desafios financeiros enfrentados pelo ensino superior africano, examinando o que as universidades exigem dos seus governos e o que realmente recebem. Segundo Pillay (2010), as universidades, em sua maioria, recebem um financiamento em grande parte *ad hoc* que não se baseia em qualquer tentativa de desenvolver uma ligação mais estreita entre o planejado ao nível setorial e o orçamento.

A base de dados da IAU *International Alliance of Universities* (2023), no site, dá indicação de existirem, hoje, na África mais de 1.700 instituições de ensino superior, como se pode observar no Quadro 4, a seguir.

Quadro 6 - Base de dados do ensino superior na África

Países	Número de universidades
Benim	32
Botswana	14
Burkina Faso	48
Cabo Verde	9
Camarões	49
República Centro Africana	3
Egito	124
Guiné Equatorial	1
Gambia	1
Guiné	57
Quênia	50
Libéria	6
Madagáscar	58
Maurícia	7
Moçambique	56
Namíbia	4
Nigéria	126
República do Congo	63
Argélia	92
Angola	48
Burundi	11
Chade	10
Comores	1
Costa de Marfim	116
Eritreia	7
Etiópia	69
Gabão	17
Gana	85
Guiné Bissau	7
Lesoto	3
Líbia	16
Malawi	19
Mali	24
Mauritânia	5
Marrocos	128
Níger	10
Papua Nova Guiné	9
Ruanda	17
São Tomé e Príncipe	1
Seicheles	1
África do Sul	51
Sudão do Sul	5
Tanzânia	45
Uganda	28
Zimbabwe	14
Serra Leoa	3
Somália	39
Sudão	98
Suazilândia	5
Togo	23
Tunísia	50
Zâmbia	31
Total	1.796

Fonte: IAU, 2023.

Esse aumento na oferta de formação no ensino superior que tem tendências a continuar a crescer e levantado algumas questões de relevância em termos de ganhos, tendo em conta as especificidades das economias africanas.

Estudos como o de Oketch (2016, p. 3) refletem sobre o financiamento para o desenvolvimento sustentável e têm revelado um certo paradoxo entre a aspiração de aumentar a participação e o uso dos estudantes formados no mercado de emprego, revelando que "os governos na África querem expandir as IES, mas não têm certeza do que fazer com seus formandos ou como envolvê-los". O que faz com que a relevância do ensino superior dependa do contexto de cada país.

De acordo com o Pôle de Dakar (2008), se um sistema educacional de um país não leva em consideração as características do mercado de trabalho e o tecido econômico nacional, em que a maioria dos estudantes formados terá de se ajustar. O valor efetivo do ensino oferecido será baixo para aqueles formados que, no fim, terão trabalhos pouco qualificados ou nenhum emprego.

Ademais, mostra que a taxa de desemprego no grupo de estudantes graduados no ensino superior gira em torno de 25%, demonstrando que os estudantes com maior nível de qualificação têm tido maior dificuldade de encontrar um emprego.

Atualmente, fala-se muito sobre o empreendedorismo como uma das soluções para fazer face as limitadas oportunidades que os graduados encontram no mercado de emprego considerado formal ou mais moderno, contudo, a questão que se levanta é até que ponto as ofertas no ensino superior, como se apresentam, permitem que os estudantes adquiram as habilidades empreendedoras necessárias para essa finalidade. Como se não bastasse, o empreendedorismo no contexto africano tem sido conotado como uma forma de os governos, com pouco desempenho na gestão da coisa pública, fugirem de sua responsabilidade de criar condições de emprego que absorvam a procura no seio dos jovens (Joaquim, 2020).

O outro ponto crítico que afeta o ensino superior por conta do sobredimensionamento que, consequentemente, interfere na qualidade está relacionado com o rácio entre o professor e o aluno. Segundo Pôle de Dakar (2008, p. 23), "20.4 alunos estão para um professor em África, comparado com 15.6 nos países da OCDE", refletindo, assim, um afastamento da África dos padrões internacionais, para a supervisão de estudantes, no ensino superior.

Vale salientar que a política de expansão do ensino superior deve ser acompanhada de uma melhoria e relevância do próprio ensino como forma de salvaguardar a qualidade e de criação de pontes com o mercado de trabalho, tendo em conta que a oferta quantitativa excede a capacidade de absorção pela oportunidade de trabalho limitada. E uma oferta de qualidade garante uma melhor contribuição dos graduados ao esforço de desenvolvimento que a maioria dos países africanos tanto almeja.

O Financiamento do Ensino Superior Em Moçambique

1. O financiamento do ensino superior no período da economia centralizada (socialismo)

Em Moçambique, conforme já foi apresentado no primeiro capítulo, a primeira instituição surgiu no âmbito do advento colonial, em 1962 e com objectivo de servir mais os filhos de colonos portugueses e alguns estudantes moçambicanos como uma estretégia política para legitimar a dominação colonial.

No período que procedeu a independência em 1975, com base nas políticas marxista leninista inícia um período de reestruturação do Ensino Superior no país e a partir da única Universidade que existia na altura, a Universidade Lourenço Marques, passou a ser designada por Universidade Eduardo Mondlane (UEM), o nome que permanece até então.

Mosca (1999, p. 83), no seu livro intitulado A Experiência Socialista em Moçambique, afirma que naquela época, "a economia do país assentava-se na quase-ausência da propriedade privada, pelo menos sobre os principais meios de produção, na direção da economia pelo plano que deveria cumprir os objetivos políticos e que substituiria o mercado na afetação dos recursos".

Dentre as várias realidades que caraterizavam o momento, com a nacionalização dos setores sociais como a saúde e a educação, o Estado consagrouse como guardião da educação que fora recusada aos moçambicanos no tempo colonial, e o ensino foi caracterizado como sendo totalmente estatal ou público.

Essa política permitiu que nessa fase até mesmo, como menciona Dias (1998), anterior a 1991 que os estudantes fossem admitidos automaticamente em um curso universitário, e depois teriam que ser submetidos aos exames de admissão para o acesso às instituições de Ensino Superior públicas.

Como resultado, mostram Mário *et al*. (2003), que a pouco candidato potencial foi negado o acesso ao ensino superior durante os anos socialistas, porque o número de graduados do Ensino Médio era muito pequeno.

A expansão do ensino superior em Moçambique inicia com abertura de duas IES públicas, a extinta Universidade Pedagógica (UP) em 1985 e em 1986 o Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI), atualmente Universidade Joaquim Chissano que surgiu a partir da fusão do ISRI e o Instituto Superior de Administração Pública, passando de uma instituição do ensino superior para três instituições públicas.

Em 1992, com os acordos gerais de paz em Moçambique, assiste-se a uma mudança de regime político, o país deixa a política socialista e adota a política de economia economia de mercado livre. Estas mudanças tiveram recupercursões no ensino superior como foi o caso da sua democratização em que para além do sector público o privado também passou a oferecer curos do ensino sob a égide da primeira lei do ensino superior criada em 1993.

É importante destacar que foram várias as razões que levaram o Estado moçambicano a abandonar as políticas marxistas-leninistas, dentre elas, a fragmentação do bloco soviético e o fato das políticas econômicas e sociais da própria linha de organização e administração do Estado não estarem a sortir os resultados que se esperavam.

2. O financiamento do ensino superior no período da economia de mercado

Para contornar os resultados da máquina administrativa do Estado em face da política anterior, "com a crise económica sem precedentes" (Taimo, 2010, p. 130), com que o Estado moçambicano se deparava, Moçambique teve de recorrer ao Fundo Monetário Internacional que, segundo *World Bank* (2019), teve início com o apoio para a estabilização econômica nos anos 80, depois a reconstrução do país no pós-guerra civil que durou 16 anos, no início dos anos 90, esse apoio acabou por ser uma estratégia de um auxílio mais vasto no final dos anos 90.

Assinalava-se assim a entrada de Moçambique para uma economia de mercado, deixando para trás uma política em que tudo era planeada ao nível central, decorrente da política socialista.

Nessa nova política, a lógica que se afigurava como o único caminho a ser adotado, mais para o Neoliberalismo, em que o Estado emancipa para o privado quase todas as áreas sociais que antes estavam sob sua exclusiva tutela e atuação, além de mudanças nas políticas públicas e sociais em que o ensino superior está inserido.

Para o efeito, o desafio que se impunha ao invés de ser somente de acesso como foi após a independência, passa a ser também de expansão e, para o efeito, o Estado contava com a proliferação de instituições de ensino superior privadas. Conforme menciona Chilundo (2010), as instituições privadas complementam o esforço do Estado em termos de geração de acesso ao ensino superior, embora com alcance limitado.

Para garantir que os desafios que se estabeleciam fossem acautelados, e a necessidade de o Estado poder desempenhar o seu papel de coordenar melhor e legislar o ensino superior, sentiu-se a necessidade de haver um setor que pudesse coordenar ao nível nacional as atividades inerentes as IES, sem colocar em causa a autonomia institucional das mesmas. Assim, em janeiro do ano 2000, foi criado o Ministério do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia, atualmente Ministério de Ciência e Tecnologia e Ensino Superior.

Com aquele ministério, que marcou uma nova fase do ensino superior, para Beverwjik (2005), novas políticas foram introduzidas para enfrentar os problemas existentes e criou um ambiente favorável a novas oportunidades.

Ao contrário do que acontecia no período após independência em relação ao papel e função do ensino superior, conforme Rosário (2013) no período de economia de mercado, passa-se para uma lógica dos objetivos do ensino superior que visa responder aos desafios do desenvolvimento do país, a partir do reforço a investigação e as mudanças da estrutura curricular dos cursos.

A expansão, que também constituía um dos desafios nesse período, foi acompanhada de vários erros considerados estratégicos como tem sido referido por vários autores como, por exemplo, Mário *et al*. (2003), Beverwjik (2005), Taimo (2010), Matos e Mosca (2010), Langa (2013), quer seja as instituições de ensino superior públicas, quer seja as privadas, elas abriram polos de ensino superior e cursos por outros pontos do país sem condições consideradas básicas, tais como o corpo docente, infraestruturas adequadas, além de outras condições acadêmicas e científicas.

Indica Beverwjik (2005) que ao mesmo tempo que se sentia a necessidade de expandir para atender a uma procura sem precedentes de acesso, a semelhança de outros países da África Subsariana, Moçambique não dispunha de recursos financeiros adequados, com consequentes impactos negativos nos recursos físico e humano.

Como consequência, configurou-se num ensino superior que, na maior parte dos casos, não possuía corpo docente formado, com poucos educadores em tempo integral, sem massa crítica para o debate e a investigação, com condições pedagógicas de funcionamento precárias, com projetos científicos e pedagógicos difusos (Matos & Mosca, 2010).

Para Fonteyne e Jongbloed (2018), essa situação é resultante da falta de ligação entre financiamento e resultados o que cria uma situação em que o governo exige às instituições expandirem-se, sem financiá-las adequadamente no mesmo ritmo, o que faz com que o gasto por estudante diminua rapidamente, afetando a qualidade do ensino superior.

Com a criação das IES privadas, uma das distinções importante em relação às IES públicas prende-se com a questão do financiamento. Segundo a Lei do Ensino Superior, no artigo 13 (Definição e Classificação), enquanto as instituições de Ensino Superior públicas têm o apoio direto da fonte principal de receita do orçamento de Estado, as privadas dependem das receitas advindas na sua maioria [1]das mensalidades cobradas aos alunos (Ministério de Educação, 2012).

A modalidade de financiamento das instituições públicas de Ensino Superior, apesar de reconhecer a sua necessidade, tem colocado alguns desafios. Apesar das IES públicas passarem a gozar de alguma autonomia, em termos de governança e de gestão, a dependência financeira ainda persiste e, em algum momento, continua a colocar em causa a independência delas. A propósito, Mosca (2009) questiona como ter uma investigação independente, se os financiadores têm os seus objetivos e delas dependem os fundos para a investigação.

As instituições de ensino superior privadas foram acolhidas por várias entidades, como organizações privadas, nomeadamente as empresas e as organizações religiosas, quer seja islâmica, quer seja cristã, partidos políticos, umas com fins lucrativas e outras nem por isso (Langa, 2013). No entanto, o autor mostra que pelos valores que se cobram de propinas, podendo variar de USD 100 a USD 300 por mês, se não mais, pode-se argumentar que todas elas têm fins lucrativos e tendem quase todas para uma lógica corporativa.

Os orçamentos anuais das IES privadas não são divulgados publicamente; essa lacuna é reconhecida pelas instituições que tutelam o ensino superior no país que também têm alguma dificuldade em obter os mesmos dados e reconhecem constituir um desafio que deve ser ultrapassado.

Sem essas informações, torna-se difícil de perceber qual o orçamento anual de funcionamento das IES privadas. No entanto, a partir das propinas cobradas aos estudantes, uma pesquisa realizada com os estudantes do Ensino Superior na Província de Gaza, na região Sul de em Moçambique, revelou que as propinas pagas anualmente pelos estudantes nas IES privadas, em média anual, giram em torno de 42.202.90 MT (USD 654)[4] para o ensino Universitário e 56.700.00 MT (USD 879) para o ensino Politécnico, que corresponde a uma média anual de 49.451.00 MT (USD 767) (Joaquim, 2020).

Considerando este último valor da média anual das propinas e multiplicado pela média do número dos estudantes das IES privadas abrangidas pelo estudo, segundo uma amostra de 230 estudantes, pode-se inferir que as IES privadas têm um orçamento anual para a sua funcionalidade, pagas a partir das propinas cobradas aos estudantes, em valores acima de 11.000.000.00 MT (USD 170.649), pois nessa simulação só foram levados em consideração o número de estudantes, do segundo e do terceiro ano.

Para além dos valores de propinas, as IES privadas contam com empréstimos que solicitam aos bancos e diversas doações. Os custos altos para ter o acesso ao Ensino Superior tendem a aumentar cada vez mais, principalmente quanto ao desafio que se impõe hoje, para além do acesso e da expansão, está relacionado com a qualidade. E as receitas advindas das propinas, segundo Mosca (2009, p. 6),

> constitui um imperativo de sobrevivência económica para as instituições de ensino superior privada e ter qualidade implica aumento de custos para o acesso. E como se não bastasse, o custo alto do ensino a partir de propinas nem sempre está ao alcance da maioria das famílias moçambicanas. Assim, como as IES privadas

[4] As conversões da moeda Moçambicana Metical para o dólar Americano USD foram feitas a partir do conversor on-line em www.oanda.com no dia 21 de dezembro de 2022, às 11:39 horas de Moçambique.

> dependem da quantidade de alunos para a sua sobrevivência, as propinas passam a ser a factura de um título e não o pagamento do acesso à formação, numa clara alusão de falta de comprometimento com a qualidade ou um atentado com o mesmo.

A tendência para lucratividade conforme constado por Langa (2013), para além das IES privadas, também já se faz sentir hoje nas instituições públicas de Ensino Superior em que os programas de ensino pós-laboral custam, em termos de pagamento de propinas, quase o mesmo valor aplicado nas instituições privadas.

As taxas de pagamento de propinas foram introduzidas nas IES públicas para o regime de Pós-Laboral, segundo Taimo (2010), a partir de um despacho do Ministério das Finanças, em meados de 1980, e para além disso permitia que as IES passassem a cobrar pelos serviços de restauração e alojamentos dos estudantes; simultaneamente, as instituições de ensino superior começaram a introduzir algumas atividades que geram rendimentos como a formação e a consultoria.

Os estudantes do ensino superior, além das despesas de estudo, têm tido outras despesas de vida ou de subsistência. Um estudo realizado por Joaquim (2020) na Província de Gaza, mostra que as despesas dos estudantes, quer seja de estudo, quer seja de vida durante o período em que frequentam o curso (vide o Quadro 7 a seguir) acima de 100, 000, 00 MT ano (USD 1.551), superam os rendimentos das famílias moçambicanas a partir do PIB *per capita* que giram em torno de 35, 284, 06 MT (USD 558.30).

Quadro 7 - Despesas totais anuais (educação e de vida) por setor e tipo de ensino

	Despesas de Educação Totais	Despesas correntes 12 meses (MT)	Despesas totais anuais (Correntes + Educação) (MT)
	Média	Média	Média
Universitário Público	15.534.04	67.445.46	82.979.51
Politécnico Público	21.993.4	56.773.16	78.766.56
Universitário Privado	50.102.89	102.549.4	152.652.29
Politécnico Privado	66.144.00	106.080.00	172.224.00
Total	28.232.25	75.946.09	104.178.34

Fonte: Joaquim (2020).

Como se pode constatar, enquanto numa primeira fase a universidade era concebida como um serviço social e público, na fase que procede as políticas do Socialismo, começa a parecer mais uma oportunidade de negócio. Assiste-se, a partir desse período, a tendência de um financiamento diferente, que para além dos estudantes/famílias poderem coparticipar, as IES públicas passaram a buscar outras fontes privadas de financiamento a partir de consultorias e de prestação de outros serviços como forma de fazer face ao *déficit* orçamental público. Com essa transformação, passou a não haver uma prioridade de Ensino Superior de qualidade segundo Matos e Mosca (2010), parecendo ter sido entregue e deixado a mercê do mercado.

Para esses autores, várias são as causas dessas constatações, dentre elas o fato de o Estado não esclarecer sobre as áreas prioritárias de formação e de investigação, as diferenças entre ensino superior universitário e politécnico, sobre o financiamento do ensino e a disponibilidade de bolsas de estudo, a aplicação de uma carreira docente e de investigação, a democratização das instituições, entre muitos aspectos.

Em função disso, sendo o Estado responsável pela regularização, fiscalização e avaliação para a preservação da qualidade e de forma geral do funcionamento do próprio ensino, para salvaguardar as questões que se impunham, principalmente, relacionado com a qualidade do ensino, criou o Sistema Nacional de Avaliação, Acreditação e Garantia de Qualidade do Ensino Superior Decreto nº 63/2007, que teria a função de zelar pelas últimas questões que se impunham (relevância e qualidade).

No entanto, a questão da qualidade remete sempre para a questão do financiamento, uma vez que a garantia de qualidade no Ensino Superior implica um investimento acrescido no mesmo ensino.

2.1 A primeira injeção financeira do Banco Mundial ao ensino superior em Moçambique

Para Brossard e Foko (2007, p. 15) "o sector (sic) da educação no geral em África tem recebido em média, 21% do orçamento desde 1991 que supera os países em desenvolvimento fora da África com uma proporção de apenas 19%". Por isso, Pôlo de Dakar (2008) justifica que o declínio do financiamento público por aluno, nos últimos 15 anos, deve-se mais ao aumento acentuado no número de alunos do que a uma prioridade insuficiente do orçamento público para o Ensino Superior, nos países africanos.

Essa procura massiva pelo Ensino Superior começa a ser sentida em Moçambique a partir, principalmente, do ano 2000. Para fazer face a essa situação, percebe-se através do plano estratégico do Ensino Superior 2000-2010, referenciado por Chilundo (2010), a centralidade da demanda de diversificar as fontes de financiamento na modalidade.

É importante destacar que esse plano estratégico mereceu o apoio e interesse do Banco Mundial. Conforme Cerdeira (2008), o Banco Mundial que faz parte das consideradas instituições da *Bretton Woods*, na sua atuação ao nível global, sempre

pautara numa primeira fase por políticas monetaristas, financiando mais projetos de investimentos e não de consumo.

No entanto, a partir dos anos 60, sob a influência da Teoria de Capital Humano, o Banco Mundial abre janelas de financiamento para setores sociais com um especial enfoque para a educação.

Cerdeira (2008) refere que, em 2002, a partir do Relatório *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*, há uma mudança de visão e políticas do Banco Mundial para os países em desenvolvimento em que se passou a dar maior primazia ao investimento no ensino superior. Nesse período 2002, dois anos depois da elaboração do plano estratégico do ensino superior 2000-2010, que Moçambique teve o primeiro financiamento do Banco Mundial para o desenvolvimento do ensino superior. Esse financiamento reforçou ainda mais o debate sobre a mudança de paradigma na modalidade de financiamento, tendendo mais para uma lógica mercantil.

Mosca (2022), referindo-se ao Banco Mundial e ao FMI, no artigo sobre a possível retomada do FMI no apoio ao Orçamento do Estado em Moçambique depois de sete anos, sem o fazer por causa das dívidas consideradas ocultas, ele afirma que o Banco Mundial e o FMI antes de serem instituições financeiras são políticas e com interesses próprios.

Segundo o autor, o condicionalismo, em todos os acordos feitos entre Moçambique e essas organizações internacionais que duram há algumas décadas, foi sempre uma questão central, especialmente, nas questões macroeconômicas, gestão do orçamento do estado, estabilidade financeira, reformas do mercado, com o sentido de privatizar o ensino.

Em relação aos relatórios do Banco Mundial, sobre o diagnóstico da reforma de financiamento do Ensino Superior leem-se as seguintes recomendações (*Word Bank*, 1998, p. 5):

> Quando o governo transfere custos para os estudantes, ele deve introduzir um sistema paralelo de assistência financeira para manter a acessibilidade e fornecer equidade. A seguir estão os cinco principais veículos dessa suplementação, ou mudança na partilha de custos: (a) introdução ou aumento substancial de propinas e taxas completas ou quase custos totais em sectores de ensino superior até então apoiados principalmente ou integralmente por receitas públicas, (b) introdução de subvenções e empréstimos, (c) encorajamento do ensino superior privado apoiado principalmente através de propinas, (d) o encorajamento de atividades empresariais por parte do corpo docente e/ou universidade e (e) o encorajamento da filantropia para doação, para operações e bolsas de estudos para estudantes.

O documento deixa claro a necessidade de o Estado interferir menos no ensino superior, deixando-o a mercê do mercado. Esses paradigmas podem ser vislumbrados, no projeto do Banco Mundial sobre o financiamento do ensino superior em Moçambique, *World Bank* (2002, p. 10) nos objetivos do primeiro componente intitulado Reforma e Desenvolvimento de Todo o Sistema no item v:

> As atividades incluirão assistência técnica, pequenos trabalhos de reabilitação, treinamento, estudos e workshops para o desenvolvimento de: (i) novas estruturas

reguladoras, fiscais e de prestação de contas; (ii) novos métodos e programas pedagógicos de ensino; (iii) o uso do TIC no ensino superior; (iv) um sistema de acreditação; (v) fontes novas ou alternativas de financiamento; e (vi) prevenção e apoio de HIV para os estudantes.

No mesmo relatório do Banco Mundial, consta como um dos subprojetos que constituía uma inovação no financiamento do ensino superior em Moçambique, a partir dos fundos competitivos, quer seja para IES públicas, quer seja para privadas, no projeto intitulado Mecanismo de Melhoria da Qualidade e Inovação com a sigla, em inglês, QUIF.

O projeto inovador tinha como objetivo conceder apoio a programas de desenvolvimento institucionais a partir de doações competitivas ou empréstimos reembolsáveis, quer seja para as instituições públicas, quer seja para as privadas, para permitir o aprimoramento e a capacitação de pessoal (por meio de bolsas e outros treinamentos para docentes e gestores) e inovações para melhorar a qualidade e a eficiência dos programas existentes (através do desenvolvimento de currículo, fornecimento de equipamentos e materiais didáticos, etc.).

Na área de apoio aos estudantes, o projeto que contemplava três áreas de ação, no terceiro e último pontos, apresentava o subprojeto de bolsas de estudos provinciais com uma verba correspondente a 2.6% do valor total, conforme Quadro 8 a seguir.

Quadro 8: Os componentes do projeto de desenvolvimento do Ensino Superior em Moçambique

Componentes	Custos indicativos (US$)	% Total	Financiamento bancário (US$)	% do Financiamento bancário
1 Reforma e desenvolvimento em todo o sistema	7.17	10.1	6.09	10.2
2 Investimento e Desenvolvimento Institucional	62.10	87.3	52.06	86.8
3 Bolsas Provinciais	1.85	2.6	1.85	3.1
Custo Total do Projeto	71.12	100	60.00	100.0
Total do Financiamento Necessário	71.12	100	60.00	100.0

Fonte: World Bank (2002).

Após três anos da implementação do projeto do Banco Mundial, em 2005, o governo a partir do Ministério do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia, dando continuidade à expansão de instituições de ensino superior públicas pelo país, ao abrigo do Decreto nº 30/2005, abrindo os primeiros Institutos Superiores Politécnicos (ISP's) públicos, em três províncias, dois ISP´s na região centro de Moçambique, Províncias de Manica e Tete e um na região Sul na Província de Gaza, tendo em atenção as potencialidades que caraterizam cada uma delas, nomeadamente em termos de recursos naturais, minerais e agrários.

Os institutos de Ensino Superior abertos, para além de serem diferentes em termos de estilo de ensino, politécnico, com mais aulas práticas, divergindo do ensino tradicional universitário, assim como apresentavam diferenças nos requisitos para o acesso que é realizado a partir de pagamento de mensalidades, nos dois períodos laboral e pós-laboral. A justificativa para o efeito está assente no fato de os ISP's apresentarem uma filosofia de ensino que requer mais recursos por conta das aulas práticas.

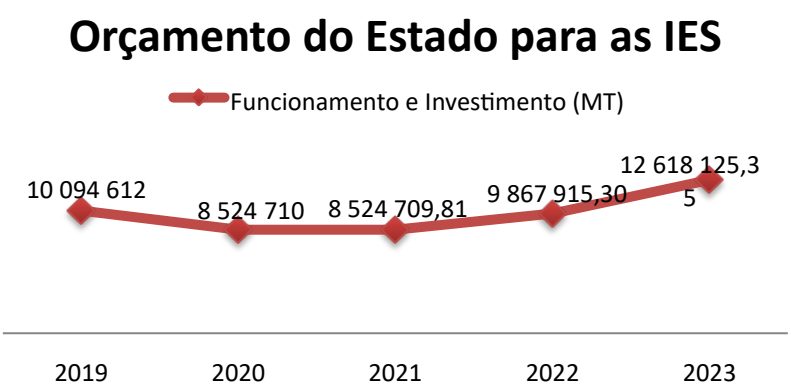
Vale salientar que o valor cobrado de propinas mensais são fixadas pelo ministério que tutela o Ensino Superior, sendo considerado simbólico, correspondente a quase 40 USD mensais.

No entanto, a realidade tem contrariado o simbolismo dos valores cobrados, pois os ISP's têm tido algumas dificuldades em cobrar as mesmas mensalidades, por um lado pelas condições sociais de muitos dos estudantes que têm optado pelo mesmo sistema de ensino e, por outro lado, pelo fato deles ainda não terem incorporado essa nova realidade de coparticipação que acontece em algumas instituições de Ensino Superior públicas.

Joaquim (2020) refere que a resistência dos estudantes em pagar mensalidades nas IES públicas leva aos gestores dos ISP's a encontrarem diversas medidas de coerção que obriguem aos estudantes a pagá-las. Essa resistência ficou ainda mais notória nos últimos tempos, com a pandemia da COVID-19 que obrigou o próprio Estado a proibir a cobrança forçada das propinas, nas IES públicas.

As informações referentes aos orçamentos para o ensino superior em Moçambique revelam que têm havido um aumento anual, apesar de os dados dos anos 2019 a 2023 mostrarem alguma descida nos anos da pandemia da COVID 19 (Grafico 1 abaixo).

Gráfico 1: Orçamento do Estado para funcionamento e investimento 2019-2023



Fonte: (Ministério de Economia e Finanças, 2023)

Esse comportamento orçamental para o ensino superior, com uma tendência a crescer, tem sido observado também em vários países africanos conforme os dados da UNESCO-UIS.Stat (2019), Brossard e Foko (2007) e Pôle de Dakar (2008) já apresentados neste estudo.

O mesmo valor disponibilizado às IES em termos de parcela no orçamento geral do Estado, corresponde a cerca de 2% do orçamento do Estado (Chilundo, 2010). E esperava-se que houvesse algum aumento segundo o plano estratégico 2012-2020 com a subida ou a elevação da percentagem do orçamento às IES até 1,5% do PIB nacional (Ministério de Educação, 2012a).

Apesar do sector de educação apresentar uma execução financeira muito mais alta em relação aos outros sectores sociais, que se justifica em grande medida pelas despesas funcionamento acima de 80% particulamente com as despesas de salários. No subsistema do ensino superior não obstante as despesas não cobrirem as reais necessidades do sector, a análise dos Relatórios de Execussão Orçamental (REO) 2019 e 2020 mostram que a taxa de realização do orçamento alocado ao ensino superior tende a estar abaixo de 90%, o que compromete ainda mais as actividades do subsistema do ensino superior no país.

O PIB costuma ser um indicador usado para poder aferir a importância que um determinado estado concede para a educação num determinado país. Para educação no geral o orçamento disponibilizado na razão do PIB rondam em 6%. Desta percentagem os subsistemas que ficam com a parte mais significativa são o ensino primário e secundário com uma média um pouco acima de 5% e o restante é distribuído nos outros subsectores. Para o financiamento do ensino superior em Moçambique a paercentagem canalizada em relação ao PIB ainda está abaixo de 1%.

Para além do PIB, o outro indicador usado internacionalmente é a taxa bruta de escolarização, que nos dá indicação da relação entre os indivíduos com idade para frequentar o ensino superior que estão a frequentar e os que estão fora do sistema. Para o caso de Moçambique, os desafios ainda continuam ser enormes apesar dos esforços que estão sendo empreendidos para o efeito. Como se pode

observar na imagem abaixo, a taxa bruta está abaixo de 10%. Indicando que de 100 moçambicanos com idade de frequência ao ensino superior, apenas 8 têm sido absorvidos.

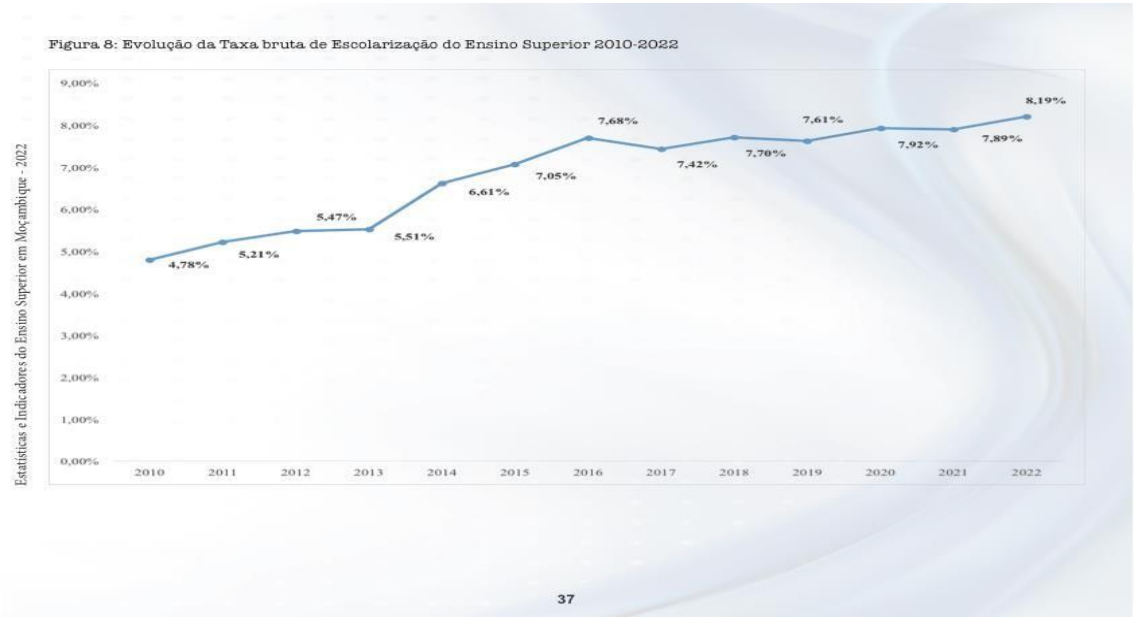


Figura 7: Taxa bruta de escolarização no ensino superior em Moçambique no ano 2022

Fonte: Ministério de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2022)

O modelo de finananciamento em Moçambique no ensino superior é considerado dual, com uma tendência mais para lógica de mercado pela existência de mais instituições privadas do que públicas, 34 e 22, respectivamente. Todavia, as IES públicas continuam sendo as que têm maior número de estudantes matriculados, conforme o Quadro 9 a seguir, pelo número maior de cursos que oferecem em relação às IES privadas.

Quadro 9 - Número de estudantes por tipo de instituição, matriculados e graduados em 2020

Tipo de IES	Estudantes matriculados			Graduados		
	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total
Público	76.559	56.276	**132.835**	3.641	2.918	**6.559**
Privado	46.984	53.686	**100.670**	5.409	5.869	**11.278**
Total	123.543	109.962	**233.505**	9.050	8.787	**17.837**

Fonte: Ministério de Ciência e Tecnologia e Ensino Superior (2021).

As estatísticas e indicadores do ensino superior, em Moçambique (2022), revelam que o maior número da população do ensino superior em Moçambique,73,4%, frequenta cursos relacionados com as áreas de Ciencias Sociais e Humanas, com maior predomínio nas áreas de Negócios, Administração e Direito e apenas 26.6% frequentam os cursos relacionados com as áreas de Ciências, Tecnologias, Engenharias e Matemáticas (CTEM). E dos estudantes que frequentam os cursos nas áreas de CTEM somente 21.4% são do sexo feminino e destes apenas 15% é que consegue graduar.

Apesar de haver uma certa evolução em termos de número de estudantes graduados no ensino superior, em Moçambique, de forma geral, a mesma fonte dá indicação da taxa de graduação no ensino superior estar ainda abaixo de 20%.

Em termos de financiamento indireto, a partir de apoio social aos estudantes, a Lei do Ensino Superior, no seu artigo 5, sobre as bolsas de estudos refere: "Para permitir a frequência do ensino superior e para atenuar os efeitos discriminatórios decorrentes de desigualdades económicas e sociais, o Estado garante bolsas de estudo com quotas pré-estabelecidas e outras formas de apoio" (Ministério de Educação, 2012, p. 27).

No entanto, os dados do Ministério de Ciências e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional (2018) mostram que a bolsa de estudo é o único meio de apoio social concedido aos estudantes do Ensino Superior e tem sido disponibilizado, por um lado diretamente para as instituições públicas do Ensino Superior e, por outro, através das bolsas de estudo provinciais geridas pelo Instituto de Bolsas de Moçambique que podem ser concedidas tanto a estudantes do Ensino Superior público como privado.

Estudos desenvolvidos por alguns pesquisadores, Aragão, 2022; Joaquim, 2020; Fonteyne e Jongbloed, 2018; Mechisso, 2017, têm revelado vários desafios ao nível dos apoios sociais a saber: os processos de atribuição que não são credíveis nem eficientes para atender aos estudantes efetivamente carenciados. Assistência estudantil, ainda é incipientes em qualidade e quantidade, comparadas ao número de vagas de ingresso e custos da formação (cerca de 20 a 63 dólares mensais). O número de bolsas atribuídas não chega a representar 1% do total de novos ingressos, apesar do compromisso do Estado com a justica social (artigo 1 da ¸ Constituicã¸ o da República) e das políticas institucionais justificarem-se pela necessidade de combater as desigualdades economicas, de gˆenero, regionais e asˆ necessidades especiais no acesso ao ensino superior. E o país até então, em termos de apoio social aos estudantes, oferece apenas bolsas de estudos, havendo a necessidade de diversificar o apoio social para além das bolsas de forma abranger maior número de estudantes com necessidades sociais que pretendem entrar no ensino superior.

Em relação aos empréstimos estudantis, um estudo publicado por Joaquim, Cerdeira e Cossa (2023) mostrou que apesar dos empréstimos estudantis não constituírem uma política de apoio social comparticipada pelo Estado moçambicano. Os estudantes têm recorrido, quer em instituições formais como bancos comerciais e de microfinanças, quer em forma de associativismo informal para custear as despesas de estudos. O que os levou a concluir que esta pode ser uma alternativa positiva ao governo na diversificação do apoio social aos estudantes. No entanto, a sua implementação, tendo em consideração os

constrangimentos característicos dos países em desenvolvimento relacionados com o fluxo de renda geralmente informais, não declarada e de difícil rastreamento. Vai exigir que se criem condições para que uma autoridade legal, equipada com tecnologia para manter os registos precisos e com assessores e conselheiros que acompanhem os mutuários, se encarregue de emprestar e cobrar os empréstimos e tenha a capacidade de mobilizar tanto as instituições do governo que cobram impostos e empregadores no reembolsos dos valores.

3. Perspectivas de financiamento do ensino superior em função do financiamento atual

Não obstante algumas reflexões apresentadas anteriormente relacionadas com as mudanças no financiamento do Ensino Superior, em Moçambique, e as suas consequências para o acesso dos estudantes, principalmente, no período da economia de mercado, alguns trabalhos têm sido levados em consideração e algumas propostas apresentadas para o efeito.

Como se lê nas estratégias referente ao financiamento no antigo Plano Estratégico do Ensino Superior 2012-2020, logo no primeiro ponto: "Aprovar uma estratégia de financiamento das IES que assegure a redução, ao Estado, dos custos unitários de formação do graduado" (Ministério de Educação, 2012a, p. 47).

Assim, o plano estratégico em alusão a alguns estudos realizados propõem o seguinte modelo de financiamento composto por três mecanismos:

- (i) financiamento de base - financiamento direto que visa assegurar o funcionamento corrente das IES,
- (ii) financiamento institucional - financiamento direto, baseado em projetos competitivos de investigação e afins, e
- (iii) financiamento dos estudantes - financiamento indireto através de bolsas de estudo e propinas dos estudantes (Ministério de Educação, 2012a).

A propósito, Chilundo (2010) explica que, no financiamento de base, o Estado financia de 30% a 60% as instituições de Ensino Superior públicas e no financiamento institucional que será um fundo mais competitivo será de 10%, com maior prioridade para as instituições públicas e de forma condicional ao setor privado.

O primeiro financiamento seria determinado pelos fatores de custos dos programas de cada instituição e pelo desempenho em termos de taxas de rendimento e de graduação. O modelo indireto com um financiamento de mais de 50% seria para os estudantes, quer do privado, quer do público numa base concorrencial, tendo em conta as prioridades políticas e áreas de ensino.

Para a materialização do previsto no plano estratégico, a proposta que está sendo organizada pelo Ministério de Educação (2013), referente ao financiamento

do Ensino Superior prevê a introdução de propinas que antes não eram cobradas em todas as instituições de ensino e em todos os períodos.

Esse novo modelo de partilha de custos que está sendo proposto, como explicam Fonteyne e Jongbloed (2018, p. 81), no relatório sobre a implementação da estratégia para a reforma financeira do Ensino Superior em Moçambique,

> a proposta de partilha de custos seria introduzida de forma progressiva, iria começar de forma baixa e aumentando a base de partilha de custos ao longo do tempo. Inicialmente foram determinados 500 USD como uma base razoável para a partilha de custos. Isso significa que, do total de gastos médios por aluno, o governo financiaria 2.000 dólares para todos, e colocaria os 500 dólares restantes como base para dividir os custos em um grau baseado na segmentação socioeconômica.

Na proposta de financiamento, pode-se ler que o modelo de financiamento que está sendo sugerido de propinas pagas a cabeça ou pré-pagas diferente do modelo atual que é de duas vias (*dual track*), em todas as instituições de Ensino Superior públicas, irá permitir/ corrigir os atuais desequilíbrios financeiros na modalidade, à medida que se espera uma maior coparticipação dos beneficiários diretos (estudantes e suas famílias), de acordo com as suas condições sociais e econômicas e incentiva as IES a atraírem mais recursos para si, por via de melhorar a qualidade e o desempenho.

Dessa proposta de financiamento, percebe-se a enfâse aos benefícios privados da formação no Ensino Superior, defendidas ao nível da Teoria do Capital Humano, e em momento algum se faz menção aos benefícios públicos advindos dessa formação. Entretanto, existem muitos benefícios públicos para a sociedade mais educada, conforme Bloom *et al*. (2014), que devem ser tomados em conta de que esses tenham alguma ponderação nas propostas de valores de propinas e outros custos a serem cobrados aos estudantes.

Em relação ao apoio social para os estudantes, está dividido em apoio a partir de pagamento de propinas que variam de 25% a 100% e o apoio de subsistência. Contudo, face a essas perspectivas de financiamento do Ensino Superior, a questão que se apresenta é, quanto será o aumento da coparticipação das famílias moçambicanas para verem os seus filhos a continuarem com os seus estudos no Ensino Superior? Tendo em vista que pesquisas têm evidenciado gastos enormes por parte dos estudantes que não são levados em consideração nas propostas que estão sendo discutidas.

Johnstone (2015, p. 23), quando faz menção aos dilemas financeiros no cenário do Ensino Superior internacional, menciona que “há pressões financeiras sobre estudantes e famílias à medida que os governos se voltam cada vez mais para propinas para complementar receitas governamentais inadequadas”.

Zeleza (2016) reconhece que, no geral, a partilha de custos tendia a ser mais aceite em países que adotavam formas agressivas de capitalismo de livre mercado, com um setor privado de educação que cobra altas taxas de frequência ao Ensino Superior, em oposição aos países ligados às políticas do Estado de bem-estar social, em que era predominantemente público ou as taxas de matrícula baixas.

Assim, enfatiza-se que, quando se pensa na capacidade para pagar pela educação e garantir a acessibilidade financeira, segundo enfatiza o estudo realizado em Angola, financiado pelo Banco Africano de Desenvolvimento, sob a adjudicação da agência de consultoria e desenvolvimento com a sigla CESO (2017), é preciso ter informação de quais são os gastos reais com os estudantes em diversas áreas e domínios do Ensino Superior. De forma a não se correr o risco de recuos, segundo Ogachi (2011), que se manifestam a partir da privatização, da competição de mercado, da retirada da engenharia social e da proliferação de mercados, mesmo em setores sociais como saúde e educação, reveladores das características neoliberais.

E para além do fator custo do Ensino Superior, CESO (2017) acrescenta ser necessário compreender as razões que estão por detrás das diferenças de custos que podem ser de diversas ordens, geográfica e de acessibilidade urbana e rural; o nível de formação e contrato do corpo docente; o impacto e a relevância das instituições de Ensino Superior na comunidade inserida; de estrutura e carreira do corpo técnico administrativo; a dimensão da instituição de ensino; as infraestruturas, meios didáticos e equipamentos; a organização e o grau de eficiência; o público estudantil.

Estudo de Caso Sobre O Financiamento do Ensino Superior em Moçambique

1. Contextualização do estudo caso

Pretende-se neste capítulo apresentar alguns resultados em jeito de reflexão de um estudo realizado em 2018 na província de Gaza. A província de Gaza, situa-se na região sul de Moçambique, a sua capital é a cidade de Xai-Xai que dista 210 quilómetros a norte da capital nacional, Maputo. Com uma área de 75.709 Km, conta com um total de 1 465 802 de habitantes, dos quais maior número é de mulheres em relação aos homens[5].

Actualmente, a província tem sete instituições de ensino superior (IES), que representam 13% do número total de IES em Moçambique. Em 2018, quando os dados empíricos foram recolhidos, a província de Gaza contava com 10 IES, das quais três eram públicas e sete privadas, duas IES privadas foram encerradas, pelo Ministério de Ciências e Tecnologia e Ensino Superior que tutela o ensino superior em Moçambique, por não reunirem requisitos para poderem continuar a oferecer cursos de ensino superior.

Figura 8: Mapa de Moçambique em África, Província de Gaza em Moçambique e Mapa da província de Gaza

Fonte: Adaptado da Direção Nacional de Geografia e Cadastro-DINAGECA (2011) e INE (2015)

[5] Informação retirada do Anuário Estatístico da Província de Gaza (INE, 2022).

Os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) - Delegação da Província de Gaza (2022), mostram que a província tem actualmente mais de 4 000 estudantes a frequentar o ensino superior e com mais de 200 docentes distribuídos pelas instituições públicas e privadas. Na altura em que foi realizado, o estudo os dados estatísticos da província, segundo a Direção Provincial de Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional (DPCTESTP) (2019) indicavam haver acima de 6 000 estudantes e acima de 400 professores. A redução provavelmente deve-se ao encerramento das IES, em 2019, conforme já foi referido.

Os motivos que levaram a escolha da província de Gaza como campo empírico foram vários, dentre eles: o facto de a província de Gaza, na esteira de expansão das instituições de ensino superior pelo país, ter sido abrangida nos anos de 2005, com IES não somente distribuídas geograficamente na capital provincial Xai-Xai, como também em alguns distritos da província de Gaza, nomeadamente, distrito de Chókwè, Chibuto, Chongwene e Mandlacaze.

O outro motivo, prende-se com o facto de a província de Gaza, apresentar instituições de ensino superior binárias (Universidades e Politécnicas) e com políticas de financiamentos diferenciado, mesmo nas IES públicas, o que torna a província uma boa amostra para estudo por reflectir melhor o modelo de financiamento em vigor no país.

A pesquisa empírica foi realizada nos meses de Fevereiro e Março do ano 2018 e contou com a participação de oito IES que responderam positivamente ao pedido de participarem do estudo, das quais três públicas e cinco privadas. Sendo os estudantes/família os maiores interessados em desenvolver o seu capaital humano, para a recolha dos dados, foi utilizado um inquérito por questionário que visava recolher dados sobre os custos dos estudantes com o ensino superior e foram também feitas análises das informações documentais como relatórios de execussão orçamental e documentos oficiais sobre o apoio social aos estudantes em Moçambique.

O modelo de inquérito por questionário utilizado no estudo tem sido utilizado em estudos internacionais sobre partilha de custos, como o projeto CESTES – Custo do Estudante do Ensino Superior em Portugal (CESTES I em 2010/11; CESTES II em 2015/2016). Antes da sua administração, o modelo de inquérito passou por um processo de validação a *priori*, que consistiu na sua aplicação a 30 estudantes do ensino superior público e privado da província de Maputo, para testar se o modelo de inquérito estava em boas condições para implementação no contexto moçambicano.

Com base no método de amostragem probabilística estratificada, foram inquiridos 607 estudantes do ensino superior, pertencendo o maior número (83%) à província de Gaza, onde foi realizada a pesquisa de campo. Os alunos abrangidos pelo estudo são oriundos das três regiões do país: Norte, Centro e Sul.

Dos estudantes inquiridos na amostra, 53,8% (a percentagem mais elevada) são do sexo feminino, enquanto 46,2% são do sexo masculino. Em relação à idade dos alunos, a maioria dos alunos (71,7%) tem entre 21 e 30 anos, enquanto 28,3% dos alunos têm mais de 30 anos.

2. Compromisso financeiro no financiamento do ensino superior

Conforme já foi apresentado nas reflexões cenceptuias e teóricas, o financiamento do ensino superior (ES) pode ser visto em duas vertentes – a partir da quantidade de verbas que são canalizadas para as instituições do ensino superior de forma direta e a – partir de apoios sociais por meio de bolsas de estudos e outros de forma indireta. Sendo o financiamento um dos mecanismos importantes na definição dos resultados do ensino superior, nas dimensões relacionadas com a qualidade, eficiência, acesso, equidade.

As reformas que têm vindo a acontecer no ensino superior, apesar de terem de alguma forma reduzido a dependência total das IES públicas em relação ao Estado, no cômputo geral, ainda se questiona sobre os efeitos das reformas na qualidade dos serviços prestados e na equidade no acesso e sucesso dos estudantes. Mesmo com a expansão através da privatização das IES, a condição para o acesso é sobretudo pela capacidade de pagar pelo ensino. Estas políticas têm implicações nas questões de acesso e equidade tendo em conta que uma maioria da população não está em condições de pagar, mesmo quando a expansão do sector é bem-vinda.

Por isso, que Verghese (2013, p. 21), apesar de reconhecer o papel dos Estados em África, considera que o papel do Estado, sem dúvida, é redefinido mais em termos de desenvolvimento de uma estrutura de operação e regulação do sistema, do que em termos de financiamento, gestão e controlo de instituições de ensino superior.

Pôle de Dakar (2007), uma das organizações que defende as iniciativas de desenvolvimento ao nível dos países africanos, recomenda, para que as reformas nas IES em África consigam lograr sucesso desejado, que é necessário que as reformas no financiamento sejam acompanhadas da promoção da equidade.

No entanto, há que reconhecer que a mobilização de recursos para o ensino superior depende de vários factores, dentre eles o nível de riqueza nacional e do desempenho macroeconómico nacional, o grau de prioridade dada à educação no geral e o ensino superior em particular (Unesco-Brada, 2007).

Para os países africanos, algumas fontes dão indicação de que mesmo com os cortes orçamentais, Brossard e Foko (2007) "o sector da educação no geral em África tem recebido em média, 21% do orçamento desde 1991 que supera os países em desenvolvimento fora da África com uma proporção de apenas 19%, p. 15". Por isso Pôle de Dakar (2008), justifica que o declínio do financiamento público por aluno nos últimos 15 anos deve-se mais ao aumento acentuado no número de alunos do que a uma prioridade insuficiente do orçamento público para o ensino superior nos países africanos.

No entanto, apesar do questionamento que é feito sobre a percentagem do orçamento canalizado para a educação nos países africanos ser usado na sua maioria para o pagamento de salários, o esforço deve ser mesmo esse de continuar a investir na educação. Outrossim, deve-se também tomar em conta que, (OCDE, 2017, 174), o tamanho da população em idade escolar influencia tanto os níveis de matrícula, quanto a quantidade de recursos e esforço organizacional que um país deve investir em seu sistema educacional.

E conforme já foi referido por Hauptman (2007), há que ter em atenção as estatísticas sobre o compromisso financeiro no ensino superior que muitos países tendem a apresentar de forma global na Educação, não dando a devida atenção para os gastos privados com a mesma educação.

O financiamento do ensino superior ao nível dos países africanos tem variado num intervalo que vai de um mínimo de 0.2 a 2.73% máximo do PIB conforme as informações da UNESCO-UIS.Stat (2023), no quadro 5.

Apesar da realidade evidenciada no quadro 5, os desafios no financiamento ainda se fazem sentir de maneiras diversas. Principalmente porque diferente dos países ocidentais, que conseguem captar muito mais o investimento privado, essa realidade em África constitui ainda um grande desafio.

Os desafios que os sistemas africanos de ensino superior enfrentam em termos de financiamento público tornam-se ainda mais evidentes, quando se examinam os dados sobre as despesas do governo por estudante do ensino superior (Zeleza, 2016).

Este indicador que também tem sido apresentado em função do PIB *per capita* para a educação de forma geral. Segundo os dados da OCDE (2017, p. 174), tem-se revelado difícil de interpretar, uma vez que elas variam de país para país, quer sejam em desenvolvimento ou mesmo desenvolvidos e por vezes não tomando em consideração as condições económicas dos próprios países.

A título de exemplo, para o caso de África, em relação ao ensino superior, Unesco-Brada (2007), a média de financiamento por aluno é 3,7% vezes maior que o PIB *per capita*. No entanto, os países como os Camarões e a República Democrática do Congo variam em menos de uma vez do seu PIB per capita e outros como Ruanda, Burundi, Moçambique, Etiópia e Malawi, variam mais do que 7 vezes o PIB per capita, que tende a aumentar ainda mais com os estudantes matriculados nas instituições do ensino superior privado.

Para além desse indicador, Teferra e Altbach (2003), referem que podemos medir o alcance dos desafios financeiros enfrentados pelo ensino superior africano, examinando o que as universidades exigem dos seus governos e o que deles realmente recebem. Segundo Pillay (2010), as universidades na sua maioria recebem, um financiamento em grande parte *ad hoc* que não se baseia em qualquer tentativa de desenvolver uma ligação mais estreita entre o planeado ao nível sectorial e o orçamento.

2.1 Dotações orçamentais canalizadas para as instituições do ensino superior em Moçambique

As dotações orçamentais canalizadas para as instituições do ensino superior públicas em Moçambique são feitas tendo em conta a dimensão das mesmas em função do número de estudantes. Essa política de financiamento tem merecido algumas críticas de Fonteyne e Jongbloed (2018), que consideram que este financiamento baseado em input, em que o orçamento é baseado em entrada e dividido em custos operacionais (custos de pessoal, bens e serviços, transferências correntes) e investimento (principalmente referentes a infraestrutura e

equipamentos), é muito rígido e que devia ser trocado pelo financiamento baseado em resultados. Em que em relação os custos operacionais diretos e indiretos relacionados com o ensino, as instituições são solicitadas a apresentá-lo na forma das variáveis em função das seguintes componentes da fórmula [MAT, GRD, POF e PRF].

Por meio dessas quatro variáveis, o financiamento do governo é alocado para recompensar o desempenho institucional na criação de acesso para os alunos por meio de uma medida de matrícula baseada no aluno [MAT], uma medida baseada no desempenho para conclusão da graduação [GRD] e duas medidas baseadas na operação da qualidade dos programas oferecidos [POF] através de processos de autorização/concessão, e atingindo níveis mais altos de qualificação do pessoal docente [PRF] de acordo com os critérios estabelecidos por lei.

O atual sistema de financiamento pode-se considerar que sofre de uma lacuna significativa de responsabilização, uma vez que as negociações orçamentárias ignoram inteiramente o Ministério de Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional - MCTESTP encarregado de regular e supervisionar o sector de ensino superior no país.

Nos tempos em que vivemos, com a crise ainda mais gravosa criada pela pandemia da COVID 19 que assola o mundo e as medidas cautelares tomadas pelos Estados a partir do Estado de emergência. Tem confinado para além das pessoas, as economias pela inatividade de diversos sectores de produção. Nesses tempos, temos assistido a importância do papel do Estado em socorrer os diversos sectores privados. O que vem a revelar a importância dos mesmos em termos de compromisso financeiro e social em diversos domínios e o ensino superior não deve fugir a regra.

Os estudos que tem sido desenvolvidos sobre o financiamento do ensino superior e que visam trazer alguma compreensão sobre a condição social e económica dos estudantes do ensino superior, como é o caso do Relatório sobre os Custos dos estudantes do ensino superior Português CESTES 1 de Cerdeira et al. (2014), demonstra que um dos mecanismos para se apurar o compromisso financeiro dos estados em relação aos estudantes do ensino superior, consiste em estabelecer comparações dos pesos de contributo público, orçamento alocado as instituições do ensino superior por estudante, e o peso do contributo privado, custos de estudos e de vida acarretados pelos estudantes durante a sua formação.

Assim, em função do sistema atual de financiamento em Moçambique, con-
-forme os dados do Ministério de Economia e Finanças (2018), referente aos orçamentos públicos disponibilizados para as instituições do ensino superior públicas abrangidas pelo estudo na província de Gaza, local onde foi realizado a pesquisa empírica, de forma acoplada que correspondem a uma estimativa de 84.000.000.00 MT, sem os valores dos salários do corpo docente e técnico administrativo. E dividido pelo número global dos estudantes das instituições do ensino superior público na mesma província correspondente a 4.535[6] pode-se ter uma ideia do investimento por estudante que corresponde a 18.523.00 MT conforme o quadro 1 abaixo.

[6] Dados fornecidos pela Direção Provincial de Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional em 2018.

Quadro 10: Custos privados dos estudantes e custos públicos das instituições de ensino superior públicas abrangidas pelos estudos 2018

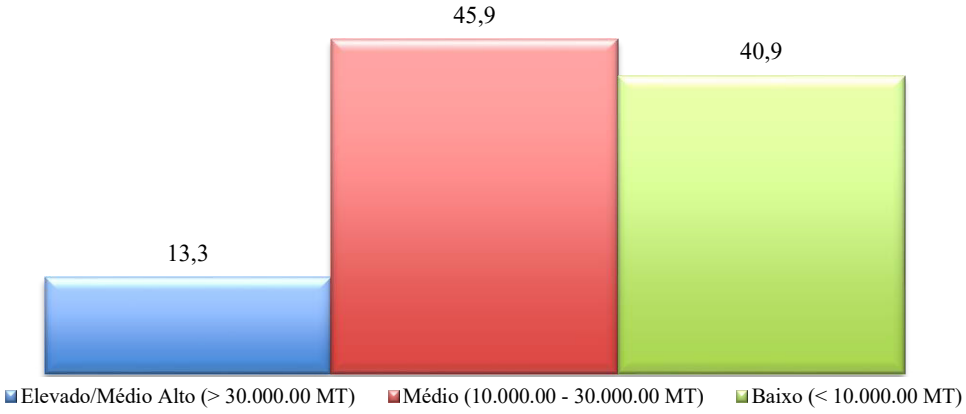
Orçamentos público das IES Funcionamento e Investimento 2018		Número de alunos das IES públicas 2018 (Universitário e Politécnicos no geral)	Orçamento por aluno	Despesas por aluno	Diferença %
Das IES públicas abrangidas pelo estudo	84.000.982.23 MT	4.535.00	18.523.00 MT	81.542.12 MT	- 63%
A média do custo global (Público e Privado) dos estudantes por ano			100.939.36 MT		
Peso do contributo público			18%		
Peso do contributo privado			82%		

Fonte: Elaborado a partir de informações do Ministério de Economia e Finanças (2018) e dados empíricos recolhidos pelo inquérito por questionário

O valor obtido do investimento público por aluno, 18.523.00 MT, quando comparado com os gastos médios anuais dos estudantes do ensino superior público, na província de Gaza, quer com as despesas de estudo, quer com as de vida que equivalem a 81.542.12 MT. Percebe-se que o financiamento público disponibilizado pelo Orçamento do Estado por estudante é inferior em -63% em relação aos gastos privados dos estudantes e as suas famílias. O que revela que o compromisso financeiro por parte do Estado por cada estudante do ensino superior público ainda se revela baixo.

E tendo em conta que os estudantes que estão a frequentar o ensino superior provêm de realidades sociais variadas, sendo que a maioria com condições médias e baixas, conforme o gráfico 2 abaixo, sobre as opiniões dos estudantes do ensino superior na província de Gaza, em relação aos rendimentos dos agregados familiares. Os mesmos acabam sendo mais penalizados em relação aos outros estudantes com maiores condições.

Gráfico 2: A percepção dos estudantes do ensino superior sobre o rendimento do seu agregado familiar



Fonte: Elaborado pelos autores

Em relação as IES privadas, em que o Estado, em Moçambique, não as apoia a partir de um financiamento direto como acontece com as IES públicas. A comparação dos valores gastos pelos estudantes nos dois sectores públicos e privados, com despesas de estudo e de vida que correspondem a uma média de 100.939.36 MT, conforme se vê no quadro 2 abaixo, com o mesmo valor obtido com os gastos públicos por estudante de 18.523.00 MT, continua a mostrar que os gastos privados advindos dos estudantes e familiares tendem a ser expressivamente ainda mais altos do que o esforço público. Estando o peso do contributo público em 18% e o peso do contributo privado em 82%, como revela ainda o quadro 1 acima.

Quadro 11: Despesas totais anuais (Educação e de Vida ou de subsistência) por tipo de ensino público e privado

	Despesas totais anuais (Correntes + Educação)
	Média
Pública	81.542.12
Privada	136.593.33
Total	100.939.36

Fonte: Elaborado pelos autores

5.4 Políticas de apoio social a partir das bolsas de estudos

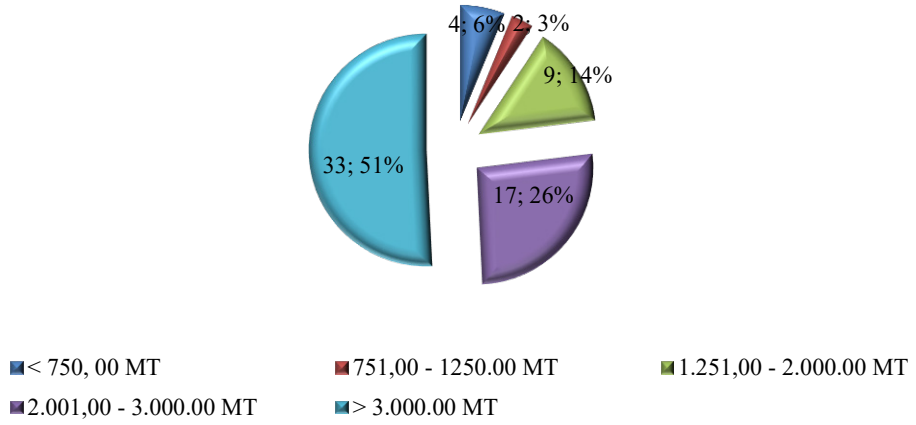
Para além de políticas educativas que visam criar condições para o acesso, como a dotação orçamental direta alocada às IES, existe também o financiamento considerado indireto que também deve ser tomado em consideração, a partir do apoio social, especialmente para os estudantes que provêm de famílias carenciadas financeiramente.

As bolsas de estudos, como uma das formas de apoio social, são promovidas pelos Estados para poder garantir o acesso e permanências dos estudantes provenientes de estratos sociais mais desfavorecidos em termos económicos (Cerdeira et al. 2014). Para os autores quando se pretende investigar sobre as condições de vida dos estudantes e o papel do Estado no financiamento do ensino superior, é imperioso que se olhe para todos os apoios que são disponibilizados, sejam eles diretos ou indireto. Como forma de saber o número de estudantes que têm sido beneficiado pelos mesmos apoios, qual o valor dos subsídios da bolsa e sua contribuição para o pagamento das despesas dos estudantes.

Em Moçambique, o apoio social concedido aos estudantes do ensino superior, conforme já foi apresentado, é somente a partir das bolsas de estudos fornecidas em duas modalidades, a partir diretamente das instituições de ensino superior e a partir da instituição que gere o maior número de bolsas ao nível nacional que é o Instituto de Bolsas de Estudos - IBE.

Portanto, o maior número dos estudantes bolseiros que participou desta pesquisa referiu auferir um subsídio de bolsa de estudo acima de 3.000.00 MT, em conformidade com o gráfico número 3.

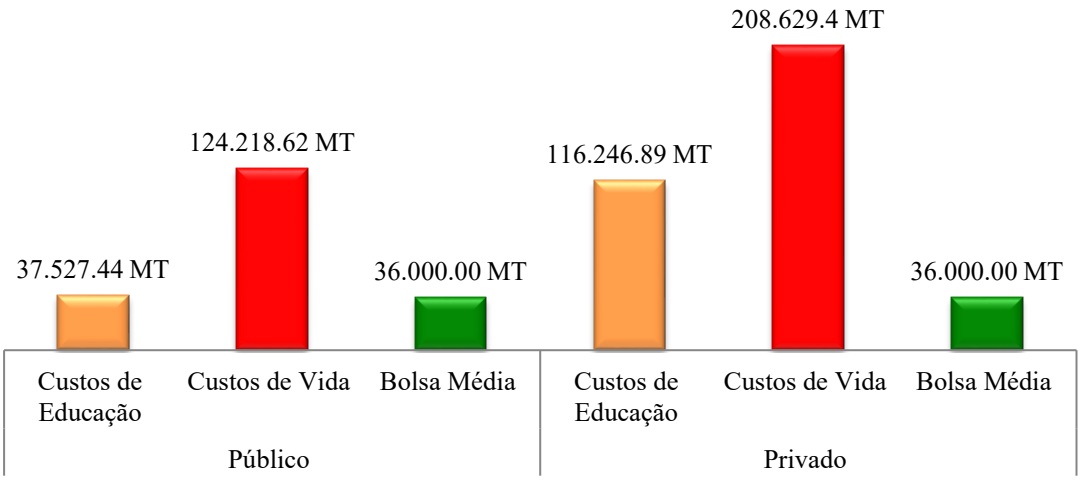
Gráfico 3: Valor mensal da bolsa dos estudantes do ensino superior



Fonte: Elaborado pelos autores

Considerando aquele valor do subsídio da bolsa indicado pelos estudantes, multiplicado por 12 meses e cruzado com a média dos custos totais de estudos e de vida dos estudantes, verifica-se que os mesmos estão muito aquém, quer dos estudantes que se encontram no ensino superior público, quer principalmente no privado, das reais despesas dos estudantes como ilustra o gráfico número 4.

Gráfico 4: Comparação dos custos de educação e de vida anual com o valor da bolsa mais auferida pelos estudantes



Fonte: Elaborado pelos autores

E como se não bastasse, é de mencionar que as bolsas de estudos disponibilizadas pelo governo na sua maioria são para os estudantes que queiram ingressar nas instituições de ensino superior públicas. Com a exceção das iniciativas das bolsas provinciais financiadas pelo Banco Mundial que possibilitam que os estudantes escolham onde querem prosseguir com os seus estudos académico, quer no público, quer no privado.

Apesar da lógica das bolsas de estudos a *priori* ser direcionada para as pessoas carenciadas como é o caso de Moçambique, o sistema de atribuição das mesmas bolsas não é eficiente, uma vez que não está organizado para que consiga fazer uma estratificação dos estudantes em relação a sua real condição social, conforme referem Fonteyne e Jongbloed (2018), que defendem a tentativa de incorporar um aplicativo de *software* para estratificar os candidatos de acordo com sua situação socioeconômica.

Aludem os autores, que após um teste piloto em pequena escala, o IBE lançou um concurso a nível nacional com todos os alunos do 12º ano que pretendiam seguir o ensino superior. Os resultados foram misturados e muitas questões ficaram por ser resolvidas; especialmente como superar a resistência à

transparência fiscal e o registo dos candidatos com o Número Único de Identificação Tributária-NUIT.

O NUIT é um número de registo que deve ser utilizado por todas as pessoas singulares ou colectivas e entidades equiparadas, mesmo que tenham rendimentos livres de impostos e deve ser usado em todos os impostos, incluindo os aduaneiros.

Referir que o sistema atual para a candidatura das bolsas solicita ao estudante que apresente um comprovativo que ateste a sua condição de pobreza. Comprovativo este que muitas vezes não pode ser confirmado ou comprovado pelo facto de não haver nas instituições de ensino superior e outras que atribuem as bolsas, como a IBE, um mecanismo que seja eficiente para o efeito. O que pode levar a que os estudantes mesmo que não sejam carenciados tenham as mesmas bolsas em detrimento do estudante meritório.

Assim, há necessidade de se encontrar um mecanismo de controlo que seja eficiente e que vá de encontro ao contexto do país, em que a informalidade em termos de rendimentos das famílias complica o controlo de quem são realmente os estudantes carenciados e os que não são. E com o agravante de não haver no país um sistema de cadastro e registo dos dados de todos os cidadãos que permita que se faça um controlo ainda mais aturado.

Notas Finais

As instituições de ensino superior, em qualquer parte do mundo, enfrentam o desafio de se tornarem competitivas pela qualidade de seu ensino e pesquisa, tanto em nível regional quanto global. Nesse contexto, o financiamento é um fator crucial para alcançar esses objetivos. Na África, o ensino superior tem acompanhado as dinâmicas globais, e diversas questões têm impactado o financiamento desse setor. A crescente demanda por ensino superior desafia os modelos tradicionais de financiamento público, o que tem levado à adoção da política de partilha de custos como solução para o déficit orçamental. Entre os diferentes modelos de partilha de custos, o sistema *dual track* tem sido amplamente aceito, principalmente quando comparado ao pagamento *up-front* (propinas pré-pagas). Essa aceitação reflete a realidade social da maioria das famílias, que enfrentam dificuldades financeiras para contribuir privadamente para a educação, destacando a importância do financiamento público para garantir o acesso e a equidade no ensino superior, especialmente para as famílias mais carentes.

Em Moçambique, o financiamento do ensino superior no período pós-independência, iniciado em 1975, era exclusivamente público, seguindo o modelo político socialista. Os primeiros sinais de financiamento privado surgiram com a abertura das instituições de ensino superior privadas, permitida pela Lei do Ensino Superior 1/93. Posteriormente, as instituições públicas começaram a cobrar propinas no período Pós-laboral, marcando o início da partilha de custos no financiamento do ensino superior. Este processo culminou com a criação dos Institutos Superiores Politécnicos Públicos, onde as propinas passaram a ser cobradas tanto nos períodos Laboral quanto Pós-laboral, além de serviços de consultoria e outras atividades, possibilitadas pela autonomia concedida às IES após o período socialista.

A cobrança de propinas em algumas instituições públicas e em todas as privadas demonstra a participação de estudantes e famílias no financiamento do ensino superior, estabelecendo uma dualidade entre financiamento público e privado. Embora o período socialista tenha sido curto (1975-1984), ele deixou marcas profundas na sociedade moçambicana, especialmente na educação. Mais de 30 anos depois, ainda persistem características daquele período, como a ausência de cobrança de propinas em algumas instituições públicas. Johnstone (2006) observa que países influenciados pelo socialismo tendem a ser menos agressivos em políticas de financiamento voltadas para o mercado, em contraste com aqueles que adotam políticas capitalistas.

No entanto, em Moçambique, a política de financiamento com uma orientação mercantilista e corporativa, baseada na partilha de custos, tem avançado, ainda que lentamente. Com propostas de novas políticas em fase de preparação, é essencial refletir de forma mais profunda sobre as políticas de financiamento do ensino superior, considerando o contexto social e econômico das famílias moçambicanas.

O objetivo é que as IES sejam capazes de garantir tanto o acesso quanto a equidade, permitindo que mais estudantes possam prosseguir com os seus estudos.

O compromisso financeiro com as IES exige uma reflexão sobre o modelo de financiamento atual, levando em conta os custos reais enfrentados pelos estudantes, tanto em termos de estudos quanto de subsistência. É necessário repensar as políticas de financiamento, especialmente considerando as tendências globais que apontam para uma redução do financiamento público e um aumento do financiamento privado, principalmente através de propinas.

Diante da insuficiência do orçamento destinado ao ensino superior, é urgente desenvolver uma estratégia diversificada de captação de recursos, que inclua, além do financiamento público, parcerias com a iniciativa privada, receitas geradas por serviços, consultorias, cursos de extensão e outros empreendimentos. A falta de uma estratégia política de diversificação de fontes de financiamento sustentável para as IES em Moçambique tem impacto negativo na capacidade dessas instituições de responderem adequadamente às suas responsabilidades, tanto em termos de taxas de participação quanto de taxas brutas de escolaridade.

Embora o crescimento das matrículas nas IES africanas, particularmente em Moçambique, seja notável, as estatísticas mostram que as taxas brutas de escolaridade ainda estão aquém do ideal. Isso indica que, apesar dos esforços governamentais para expandir o ensino superior, ainda há muito a ser feito para aumentar a participação no setor e garantir a formação de mais profissionais qualificados, capazes de enfrentar os desafios persistentes que muitos países africanos ainda enfrentam.

Portanto, há uma necessidade urgente de encontrar-se um equilíbrio que considere as responsabilidades sociais do Estado com a educação, o papel central das IES no desenvolvimento econômico e social, e as reais condições dos estudantes e de suas famílias que desejam ingressar no ensino superior.

Referências Bibliográficas

Amaral, N. C. (2024). *Mitos da educação: Comparar percentuais de PIB para afirmar que Brasil investe demais em ensino público é um erro*, May 2, 2024, SAST. Disponivel em:

https://theconversation.com/mitos-da-educacao-comparar-percentuais-de-pib-para-afirmar-que-brasil-investe-demais-em-ensino-publico-e-um-erro-228452.

Assié-Lumumba, N'dri T. (2006). *Higher Education in Africa: Crises, Reforms and Transformation*. Dakar: CODESRIA.

Association of African Universities - AAU (2015*) Towards Innovative Models for Funding Higher Education in Africa*. Accra: UNESCO, SWEDEN, CAMES.

Armstrong, A., Jia, X., & Totikidis, V. (2005). *Parallels in private and public sector governance*. In:

GovNet Annual Conference, Contemporary Issues in Governance, 28-30 Nov 2005, Melbourne, Australia. (Unpublished).

Barr, N. (2007). Financing higher education: Lessons from developed economies, options for developing economies. In *Regional Bank Conference on Development Economics* (p. 41). Beinjing: World Bank. Disponível em:

http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.606.9214&rep=rep1&type=

Barr, N. (2005). *Financing higher education: Lessons from the UK debate. LSE Research Online*, (June), 371–381. Dsiponível em:

http://eprints.lse.ac.uk/287/1/Barr_2003_PQ030430.pdf

Beverwijk, J. M. R. (2005). *The genesis of a system: coalition formation in mozambican higher education*, 1993-2003.

Bolívar, A. (2007). Um olhar atual sobre mudança educativa: onde situar os esforços de melhoria? In Carlinda Leite e Amélia Lopes (org.), *Escola, currículo e formação de identidades*. Porto: ASA Editores, pp. 15-50.

Bolaji, A. (2023). Hard Times for Poor Students. ***University World News, 24 de Janeiro de 2023.***

Bloom, D. ***et all*** **(2014).** ***Higher Education and Economic Growth in Africa. International Journal of Africa Higher Education*****. Dsiponível em:**

https://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ijahe/article/view/5643.

Brossard, M. & Foko, B. (2007). ***Coûts et financement de l'enseignement supérieur en Afrique francophone.*** **Washigton, D.C:**

Banque Mondiale/UNESCO-BREDA.

Cabrito, B. G. (2004). ***O financiamento do ensino superior em Portugal: entre o Estado e o mercado. Educ. Soc.*****, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 977-996, Especial - Out. Disponível em:**

<http://www.cedes.unicamp.br>.

Camélia, C. G & Iulia L. Y. (2005). ***Caracteristiques des Systemes de Financement de L'enseignement Superieur*****. Disponível em:**

http://docplayer.fr/41064451-Caracteristiques-des-systemes-de-financement-de-l-enseignement-superieur.html.

Cardoso, A. P. O. (2002). ***A recetividade à mudança e à inovação pedagógica: o professor e o contexto escolar*****. Porto: Asa Editores.**

Cerdeira, L. & Cabrita, B. (2014). ***Custos dos estudantes do ensino superior Português: Relatório CESTES 1. Para compreensão da condição social e económica dos estudantes do ensino superior*****. Luísa Cerdeira, Belmiro Cabrita; (org.). Tomás Patrocínio, Maria de Lourdes Machado, Rui Brites. Lisboa: Educa.**

Cerdeira, M. L. (2008). ***O Financiamento do Ensino Superior Português. A partilha de custos*****. Tese de Doutoramento, Fauldade de Educação da Universidade de Lisboa. Disponivel em:**

http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/973/1/17269_TeseLuisaCerdeira2Abril2009.

CESO (2017). ***Estudo sobre os custos e o financiamento do Ensino Superior em Angola*****. CESO Development Consultants e Banco Africano de Desenvolvimento.**

Chapman, B. (2005). Centre for *Economic Policy* Research Income Contingent Loans for Higher Education: International Reform. Economic Policy, (March 2003). Dsiponível em:

https://www.cbe.anu.edu.au/researchpapers/cepr/DP463.

Chapaman, B.; Ryan, C. (2003). *The access implications of income contingent charges for higher education: lessons from Australia* Dsiponível em:

https://openresearch-repository.anu.edu.au/handle/1885/41572.

Chevaillier, T. & Paul, J.-J. (2008). Accessibility and Equity in a State-funded System of Higher Education: The French Case. In Teixeira, Johnston, Rosa & Vessensteyn (2008). *Cost-Sharing And Accessibility In Higher Education: A Fairer Deal?* Springer:

Dordrecht, p. 295-317.

Chevaillier, T. e Eicher, J-C. (2002). *Higher Education Funding: A Decade of Changes Higher Education in Europe*, Vol. XXVII, Nos. 1–2, 2002, pp. 89-99.

Chiavenato, I. (2004). *Introdução à Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Elsevier Editora Ltda.

Chilundo (2010). Moçambique. In Pundy, Pillay (Edit.) (2010). *Higher Education Financingn East And Southern Africa*. Somerset West: African Minds, pp. 103-121.

Clark, B. (1998). Entrepreneurial Pathways of University Transformation & The Problem of University Transformation. In *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*, 1998 ss. 3-8, 127-148. Disponível em:

http://www.finhed.org/media/files/05-Clark_-_Creating_Entrepreneurial_Universities.

Comissão das Comunidades Europeias (2006). *O papel das universidades na Europa do conhecimento. Bruxelas*. Disponível em:

http://www.aafdl.pt/index.php/documentos/bolonha-2006-2007/6-o-papel-das-universidades-na-europa-do-conhecimento/file.

Conselho Nacional de Avaliação de Qaulidade do Ensino Superior (CNAQ) (2021). Brochura de Estatística de CNAQ. Maputo: CNAQ.

Direção Nacional do Ensino Superior (2018). *Importância da Avaliação para a garantia de qualidade: Caso de Moçambique*. Tema apresentado na Pré Conferência da FORGES em Novembro de 2018, pela Diretora Nacional do Ensino Superior em Moçambique. Ministério de Ciências e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional.

Darvas, P. Gao, S., Shen, Y., & Bawany, B. (2017) *Sharing Higher Education's Promise beyond the Few in Sub-Saharan Africa*. Washington, DC: World Bank.

Dias, M. D. C. L. (1998). *Quality management in higher education in Mozambique*. Bangor University (United Kingdom).

Eicher (1998). *The Costs and Financing of Higher Education in Europe. Europena Journal of Education*, Vol. 33, N° 1, pp. 31-39.

Eicher, J-C. e Chevaillier, T. (2002). *Rethinking the Financing of Post-Compulsory Education. Higher Education in Europe, Vol. XXVII, Nos. 1–2, 2002*.

Estermann, T. & Pruvot, E. B. (2011), *Financially Sustainable Universities II European universities diversifying income streams*. Brussels: European University Association asbl.

Ferreira, J. M. *et all* (1995). Sociologia. Lisboa: McGraw-Hill.

Fonteyne & Jongbloed (2018). *Implementig the Strategy for financial reform of higher education in Mozambique* (FES). Enschede: Cheps-Center of Higher Education Policy Studies.

Frey, B. S., & Benz, M. (2005). Can private learn from public governance?. *The Economic Journal*, 115(507), F377-F396.

Friedman, M. (1955). The Role of Government in Education. New Jersey: Trustees of Rutgers College. Dsiponível em:

http://la.utexas.edu/users/hcleaver/330T/350kPEEFriedmanRoleOfGovttable.pdf.

Garritzmann, J. L. (2016).*The Political Economy of Higher Education Finance: The Politics of Tuition Fees and Subsidies in OECD Countries*, 1945–2015. Palgrave Macmillan.

Governo de Moçambique – GdM (2019). Relatório de Execução do Orçamento do Estado (REO): 2018. Disponível em:

https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/execucao-do-orcamento-do-estado/reo-2018.

Governo de Moçambique – GdM (2020). Relatório de Execução do Orçamento do Estado (REO): 2019. Disponível em:

https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/execucao-do-orcamento-do-estado/reo-2019.

Hauptman, A. (2007). Higher Education Finance: Trends and Issues. In International Handbook of Higher Education (pp. 83–106). Dordrecht: Springer.

IAU International Alliance of Universities (2023). *International Handbook Of Universities*. UNESCO:

http://www.unesco.vg/INTERNATIONAL_HANDBOOK.pdf.

ICHEFAP (2007). *International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project*. Disponível em:

http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/project_about.html.

Joaquim, J. A., Cerdeira, L., & Cossa, E. F. R. . (2023). Student Loans: An alternative to finance studies used by Higher Education students in Mozambique. *International Journal of Research -GRANTHAALAYAH*, 11(10), 36–51.

https://doi.org/10.29121/granthaalayah.v11.i10.2023.5350

Joaquim, J. A. (2020). *Financiamento do ensino superior em moçambique: A Comparticipação dos estudantes/famílias na província de gaza*. Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa.

Instituto Nacional de Estatística (INE) Delegação da Província de Gaza (2022). *Anuário Estatístico Província de Gaza*. Maputo: INE

Johnstone, D. B. (2010). *Financing Higher Education: Worldwide Perspectives and Policy Options*. Dsiponível em:

http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/.

Johnstone (2014) *Financing Higher Education: Worldwide Perspectives and Policy Options*. Disponível em:

http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/.

Johnstone, D. B. (2005). Higher Educational Accessibility and Financial Viability: The Role of Student Loans. Barcelona. Disponível em:

http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/

Johnstone, D. B. (2003). *Higher Education Finance and Accessibility: Tuition Fees and Student Loans in Sub Saharan Africa*. Accra: Regional Training Conference on Improving Tertiary Education in Sub-Saharan Africa: Things That Work

Johnstone, D. B. (2001). *Student Loans in International Perspective: Promises and Failures, Myths and Partial Truths*. Disponível em:

http://ahero.uwc.ac.za/index.php?module=cshe&action=downloadfile&fileid=818061155118483
21656696%0D%0D.

Johnstone, D. B. (2001a). *The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: Comparative Perspectives*. Disponivel em:

http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/.

Kandingi, A. (2016). *A expansão do ensino superior em Angola: um estudo sobre impacte das instituições de ensino superior privado. 2016. 312*. Tese Doutorado em Ciências da Educação, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.

Kovács, I. (2006). Novas Formas de Organização do Trabalho e Autonomia no Trabalho. Sociologia, Problemas e Práticas, nº 52, 2006, pp. 41-65. Retrieved from:

https://www.uc.pt/feuc/citcoimbra/Kovacs2006.

Kwiek, M. (2008). *Academic Entrepreneurship vs. Changing Governance and Institutional Management Structures at European Universities. Policy Futures in Education*, 2008, vol. 6, numero 6, pp. 757-770. Disponível em:

www.wwwords.co.uk/PFIE.

Langa, P. V. (2013). ***Higher Education in Portuguese Speaking African Countries A five country baseline study*****. Somerset West: African Minds.**

Lei número 1/2023 de 17 de Março. Lei do Ensino Superior.

Lourenço, R. T. (2017). ***Governação e Desempenho Organizacional nas Instituições de Ensino Superior Públicas Portuguesas: O Papel dos Conselhos Gerais*****. Tese de doutoramento, Universidade de Coimbra.**

Oketch, M. (2016). ***Financing higher education in sub-Saharan Africa: some reflections and implications for sustainable development*****. London: Springer.**

Pillay, P. (2010). ***HigHer education Financing in East and Southern Africa*****. Somerset West: Centre for Higher Education Transformation (CHET). Dsiponível em:**

http://www.africanminds.co.za/wp-content/uploads/2012/06/13407160372101493429.

Poĺe de Dakar (2008). ***Reformes De L'enseignement Superieur En Afrique: Elements De Cadrage*****. Breda: UNESCO.**

Johnstone, D. B., & Marcucci, P. N. (2010). ***Financing higher education worldwide: Who pays? Who should pay?*****. jhu Press.**

Marcucci, P. N. & Usher, A. (2012). 2011 ***Year in Review: Global changes in Tuition Fee Policies and Student Assistance*****. Toronto: Higher Education Strategе Associates.**

Marcucci, P. N., & Johnstone, D. B. (2007). Tuition Fee Policies in a Comparative Perspective: Theoretical and Political Rationales. ***Journal of Higher Education Policy and Management*****, 29(1), 25–40.**

http://doi.org/10.1080/13600800600980015.

Mário, M; Fry, P.; Levey, L. A. & Chilundo, A. (2003). ***Higher education in Mozambique: A case study*****. Maputo: Imprensa Universitária da Universidade Edurado Mondlane.**

Matos, N., & Mosca, J. (2010). Desafios do ensino superior: desafio para Moçambique. *Maputo: IESE*.

Mechisso, G. B. (2020). Influências das políticas globais na expansão do ensino superior em Moçambique. *Revista Interritórios*, *6*(10), 352-367.

Meek, V. (2003). *Market Coordination, Research Management and the Future of Higher Education in the Post-Industrial Era*. Paris: UNESCO. Disponível em:

http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.552.7127&rep=rep1&type=pdf.

Ministério de Educação. (2012). *Colectânea de Legislação do Ensino Superior*. Maputo: Direção para Coordenação do Ensino Superior.

Ministério de Educação (2012a). *Plano Estratégico do Ensino Superior 2012-2020*. Maputo: Ministério da Educação.

Ministério de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2022). *Estatísticas e Indicadores do Ensino Superior em Moçambique – 2022. Maputo*: Direção do Ensino Superior.

Ministério de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2023). *Alguns dados de estudantes e de docentes das Instituições do Ensino Superior*. Maputo: Direção do Ensino Superior.

Ministério de Economia e Finanças (2023). *Orçamento do Estado para funcionamento e investimento 2019-2023*. Maputo: Ministério de Economia e Finanças.

Morales, F., Wittek, R. & Heyse, L. (2012). *After the Reform: Change in Dutch Public and Private Organizations*. Journal of Public Administration Research and Theory, May, 15, 2012, pp. 735-754. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/265906181_After_the_Reform_Change_in_Dutch_Public_and_Private_Organizations.

Mosca (2022). A retomada do FMI no apoio ao Orçamento do Estado em Moçambique depois de sete anos. *Jornal Savana*, 14 de feveiro, 2022.

Mosca, J. (1999). *A Experiência Socialista em Moçambique (1975-1986)*. Instituto Piaget.

Mosca, J. (2009). Práticas e desafios do ensino superior em Moçambique. Alcance Editores.

Musselin, C. (2007). Are Universities specific organisations? In Krücken G., Kosmützky A. et Torka M. (eds.), *Towards a Multiversity ? Universities between Global Trends and national Traditions*, Bielefeld, Transcript Verlag, pp. 63-84. Dsiponível em:

https://core.ac.uk/download/pdf/35311021.

OCDE (2017). *Education at a Glance 2017 OECD Indicators*. OCDE. Dsiponível em:

http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm.

OCDE (2003). Changing Patterns Of Governance In Higher Education. In *Education Police Analises*. Disponível em:

https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/35747684.

Oroval, E. & Lozano, D. (1998). *Reflexions a l'entorn del financiaçament del sistema*

***Universitari espanyol desde la perspectiva de les comunitats autònomes*. Número 23, Junho, pp. 52-103. Dsiponível em:**

http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/1979/n23-oroval-cheliz-ca.

Rosário, L. (2013). *Universidades Moçambicanas e o futuro de Moçambique*. Ensino Superior Unicamp, no 10 - julho-setembro.

Sennett, R. (2005). *A corrosão do caráter – consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Revista Vernáculo, n. 17 e 18, 2006. Disponivel em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwjgpJ2SlvzdAhWHx4UKHR_JCPcQFjABegQICBAC&url=https%3A%2F%2Frevistas.ufpr.br%2Fvernaculo%2Farticle%2Fdownload%2F20427%2F13601&usg=AOvVaw3WQEM-T1zcR2qnQIICL51F.

Salmi, Jamil & Hauptman, Arthur (2007). *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*. Washington, D.C: World Bank.

Silva, G. (2010). *Sociologia Organizacional*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração /UFSC, Brasília: CAPES, p. 152. Disponível em:

http://www.ead.uepb.edu.br/arquivos/Livros_UEPB_053_2012/02-sociologia%20organizacional/Livro_grafica%20de%20sociologia%20organizacional.

Sousa, A. (1990). *Introdução à Gestão: Uma abordagem sistémica*. Lisboa-São Paulo: Editora Verbo.

Taimo, J. U. (2010). *Ensino superior em Moçambique : história , política e gestão*. Universidade Metodista de Piracicaba Faculdade de Ciências Humanas Programa de Pós-graduação em Educação. Retrieved from :

https://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/2006/USQUKAQXVOQD.

Teferra, D. (1997). *Brain Drain of African Scholars and the Role of Studyingin the United States*. Boston: International Higher Education. Retrieved from:

https://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ihe/article/viewFile/6388/5615.

Teferra, D., & Altbach, P. G. (2004). *African higher education: Challenges for the 21st century*. African higher education: Challenges for the 21st century.

Teixeira, P. N.; Johnston, D. B.; Rosa, M. J.; Vossensteyn, H. (2008). *Cost-Sharing And Accessibility In Higher Education: A Fairer Deal?* Springer: Dordrecht.

Teixeira, S. (2011). *Gestão das Organizações*. Lisboa: McGRAW-HILL.

Trow, M. (1996). *Trust, Markets and Accountability in Higher Education: A Comparative Perspective*. Research & Occasional Paper Series: CSHE.1.96 Center for Studies in Higher Education, pp. 1-15. Disponível em:

https://cloudfront.escholarship.org/dist/prd/content/qt6q21h265/qt6q21h265.pdf?t=li5gnz.

Varghese N.V. (2013). *Governance reforms in higher education: A study of selected countries in Africa*. Nairobi: UNESCO.

Veiga, A; Magalhães, A. M.; Sousa, S.; Ribeiro, F. M. & Amaral, A. (2014). *A Reconfiguração da Gestão Universitária em Portugal. Educação, Sociedade & Culturas*, no 41, 2014, pp. 7-23. Disponível em:

https://www.fpce.up.pt/ciie/sites/default/files/ESC41_A_Veiga_et_al_.

Vossensteyn, J. J. (2005) ***Perceptions Of Student Price-Responsiveness: A Behavioural Economics Exploration Of The Relationships Between Socio-Economic Status, Perceptions Of Financial Incentives And Student Choice*****. Enschede: CHEPS/UT.**

Vossensteyn, H. (2009). Challenges in student financing: State financial support to students: A worldwide perspective. ***Higher Education in Europe*****, 34(2), 171–187. Retrieved from**:

https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03797720902867294?journalCode=chee20.

Vossensteyn, J. J. (1999). Where in Europe would people like to study? The affordability of higher education in nine Western European countries. ***Higher Education*****, 37: 159–176, Kluwer Academic Publishers. Printed in the Netherlands.**

Vossensteyn, H. & Jong, U. (2006). Cost-sharing and Accessibility in Higher Education: A fairer Deal? In J. j Teixeira, Pedro, Johnstone, Bruce, Rosa, Maria, Vossensteijn (Ed.), Dordrecht (Vol. Springer, pp. 1–18). ***Dordrecht*****: Springer.**

http://doi.org/10.1007/978-1-4020-4660-5.

UNESCO (2016). ***Background paper prepared for the 2016 Global Education Monitoring Report: Education for people and planet: Creating sustainable futures for all Scholarships for Students from Developing Countries*****: Establishing a Global Baseline. Dsiponível em:**

http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002455/245571.

UNESCO-BRADA (2007). ***L'urgence De Politiques Sectorielles Intégrées*****. DAKAR: UNESCO/BREDA.**

UNESCO-UIS Stat. (2019). ***Gross enrolment ratio by level of education*****. Dsiponível em:**

http://data.uis.unesco.org/?queryid=142.

UNESCO-UIS Stat. (2023). ***Government expenditure on education as a percentage of GDP*****. Dsiponível em:**

http://data.uis.unesco.org/?queryid=142.

UNESCO. (2009). ***World Conference on Higher Education 2009 Final Report*** **(Vol. 81). Paris. Disponível em:**

http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001892/189242e.

UNESCO (2005). Fundamentos da nova educação. Brasília: UNESCO. Disponível em:

http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129766por.

Usher, A. (2017). *Notes on Medieval Higher Education Finance*. 29 de Setembro, Retrieved from:

http://higheredstrategy.com/notes-on-medieval-higher-education-finance/.

Usher, A. (2017a). *Universities And The Market (Neoliberalism Part 2)*. November 21. Retrieved from;

http://higheredstrategy.com/universities_and_the_market/.

Usher, A. (2017b). *Last Orders on Neoliberalism in Universities (Neoliberalism Part 5)*, November 24, Retrieved from:

http://higheredstrategy.con/com/author/alex/.

Usher, A. (2018). *Financial Barriers*. May 10. Retrieved from:

http://Higherstrategy.com/Financial-Barriers/.

Usher, A. (2018a). Ten Bad Arguments About Free Tuitition in Canada. February 20. Retrieved from:

http://higheredstrategy.com/ten-bad-arguments-free-tuition-canada/.

Wellhausen, R. (2006). *Student Loans in Russia*. Oxford: Oxford Russia Fund. Dsiponível em:

http://www.neweurasia.ru/media/StudentLoansinRussia_report.pdf.

Williams, J. J. (2006). *Debt Education: Bad for the Young, Bad for America*. Retrieved from:

https://www.dissentmagazine.org/article/debt-education-bad-for-the-young-bad-for-america.

Williams, G. (2004). The changing political economy of higher education. In Michael Shattock (Ed.), Evgeni Kniazev, Nikhov, Pelikhov, Aljona Sandgren, Nikolai Toivonen, *Etrepreneurialism and the transformation of Russian universities*. UNESCO: International Institute for Education Planning, pp. 76-93. Dsiponível em:

http://www.unesco.org/iiep.

Woodhall, M. (2007). *Funding Higher Education: The Contribution of Economic Thinking to Debate and Policy Development*. (T. W. Bank, Ed.). Washington, D.C. Disponível em:

http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Funding_HigherEd_wps8.

Woodhall, M. (2004). Student Loans: Potential, Problems, and Lessons from International Experience. *JHEA/RESA*, 2(2), 37–51. Dsiponível em:

https://www.codesria.org/IMG/pdf/3-woodhall.

World Bank (2004). *Improving Tertiary Education in Sub-Saharan Africa: Things that Work*. Human Development Sector, Africa Region: The World Bank.

Wolrd Bank. (2002*). Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*. Washington, D.C: The Wolrd Bank. Disponível em:

http://siteresources.worldbank.org/INTAFRREGTOPTEIA/Resources/Constructing_Knowledge_Societies.

Wolrd Bank (2000) Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise. The Task Force On Higher Education And Society. Washington, D.C. Retrieved from:

http: / / www.worldbank.org.

World Bank (2000a). *Innovation Funds for Universities*. Retrieved from:

http://siteresources.worldbank.org/INTAFRREGTOPTEIA/Resources/marquis_innov.pdf

Zeleza, P. T. (2016). *The Transformation of Global Higher Education, 1945–2015*. New York: Palgrave Macmillan.

Ziegele (2008). The German Tuition Fee Debate: Goals, Models and Political Implications of Cost-sharing. In Pedro, N. T.; D. B. Johnstone, M. J. Rosa, H. Vossensteyn, *Cost-Sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?* Springer: Dordrecht.

José Amilton Joaquim
Doutor em Sociologia Económica e das Organizações
Faculdade de Educação da Universidade Eduardo Mondlane – FACED-UEM
jose.joaquim@uem.mz

Luísa Cerdeira
Doutora em Ciências da Educação
Instituto de Educação da Universidade de Lisboa – IEUL
luisa.cerdeira@ie.ulisboa.pt

Belmiro Gil Cabrito
Doutor em Ciências de Educação
Instituto de Educação da Universidade de Lisboa – IEUL
b.cabrito@ie.ulisboa.pt

Refletir sobre o financiamento do ensino superior em Moçambique é um desafio complexo, dada a multiplicidade de prioridades concorrentes que o país enfrenta – como infraestrutura, saúde, segurança, etc – as quais exercem forte pressão sobre as finanças públicas. Ainda assim, é fundamental que a educação seja considerada uma prioridade, considerando seu potencial para impulsionar o desenvolvimento econômico e social, formando profissionais qualificados e promovendo um progresso sustentável.

Desde a independência do país, o ensino superior tem desempenhado um papel relevante no progresso de Moçambique, e isso reforça a importância de repensar as estratégias para potencializar esse setor. Afinal, a educação dificilmente cumprirá seu papel transformador sem condições adequadas para sua implementação. Nesse sentido, há uma necessidade crescente de analisar a questão do financiamento, especialmente no ensino superior, uma preocupação que tem ganhado destaque nas últimas décadas no cenário global.

Essas constatações evidenciam também a necessidade de revisar o modelo de financiamento atual e buscar alternativas adequadas às condições socioeconômicas de Moçambique, com vistas a favorecer maior inclusão e justiça social. Um modelo que considere as realidades e necessidades locais, poderá ampliar o acesso ao ensino superior, transformando-o em uma ferramenta eficaz de desenvolvimento para todos os segmentos da sociedade.

EDUCA
2024
ISBN: 978-989-8272-47-8