

O FINANCIAMENTO DA FORMAÇÃO TÉCNICA SUPERIOR

ALGUMAS REFLEXÕES NO ÂMBITO DA ECONOMIA DA EDUCAÇÃO

A. Simões Lopes (*)

«Os recursos humanos constituem hoje a base da riqueza das nações. Um país que se revele incapaz de desenvolver as aptidões e o conhecimento do seu povo, e de os utilizar de forma efectiva, será incapaz de desenvolver o que quer que seja.» (Harbison, 1973.)

«Numa sociedade em desenvolvimento a universidade tem de se empenhar prioritariamente na solução dos problemas concretos e deve entregar-se ao serviço de objectivos humanísticos; [...] deve, em suma, empenhar-se em tudo quanto contribua para o alcance da igualdade, da dignidade, do desenvolvimento humanos.» (Nyerere, 1966.)

1 — Enquadramento geral

Ao propor-se-nos um tema, os hábitos do ofício levam-nos invariavelmente à procura da sistematização e ao desenho do enquadramento. Os mais pragmáticos — ou talvez melhor, os mais exageradamente pragmáticos — vêem aí matéria para alcunhar a abordagem de teórica, quando não de académica, no sentido pejorativo com que tão regularmente se carrega a expressão; e menosprezam-se assim as virtudes mais do que potenciais que sempre tem o situar da problemática, o precisar dos conceitos, o interligar dos elementos, o tentar a generalização que permita ir além do caso concreto em presença.

Recuso-me fugir à sistematização, como não posso deixar de delinear o enquadramento. Apenas não o farei de forma alongada; até para ter tempo suficiente para expender as reflexões que o tema específico me sugere.

A sistematização que proponho terá tudo de ortodoxa e fica na dependência do enquadramento temático: a formação técnica superior é formação técnica e é *formação*, e a sua discussão há-de caber na área hoje bem definida da *economia da educação*; mas esta tem o seu espaço na *economia dos recursos humanos*, cujo enquadramento mais geral, que é importante explicitar, eu situarei na problemática do *desenvolvimento*; e o desenvolvimento, é bom notá-lo, é, em si mesmo, conceito que, por mais

(*) Professor catedrático do Instituto Superior de Economia. Investigador do Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (CESUR).

Uma versão resumida deste texto foi apresentada pelo autor na conferência que proferiu no Salão Nobre do Instituto Superior Técnico, em 5 de Dezembro de 1980, integrada nas Comemorações do Cinquentenário da Universidade Técnica de Lisboa.

vasto e diversificado, por mais rico e por mais *último*, transcende qualquer conceito de crescimento ainda que adjectivado; como obviamente transcende o campo demasiado restrito, demasiado parcelar, da economia.

Para além de tudo isto, a sistematização a propor não deve ignorar a experiência adquirida, a própria evolução dos conceitos, o evoluer dos processos de abordagem. Não recuarei, pois, em apontar as interligações e, sem a pretensão de traçar bosquejos históricos da evolução do pensamento (e da acção) neste campo, terei por referência alguma experiência passada.

O esquema de reflexão será liminarmente simples: partirei da discussão dos objectivos e, sem aprofundar a análise da situação que todos conhecemos razoavelmente, procurarei chamar as atenções para aspectos da «estratégia» a traçar, que passa pela concepção de desenvolvimento, pela economia dos recursos humanos, pela economia da educação. Destacarei, obviamente, o financiamento.

2 — A questão prévia dos objectivos

Sou dos que pensam que a realidade é demasiado complexa para que algum dos seus aspectos possa ser atacado isoladamente com probabilidade de sucesso razoável. As «coisas» estão todas interligadas; e, se já é precário tomá-las de forma sectorializada quando as preocupações se limitam à análise, muito mais precário será considerá-las dessa forma quando se ponham intenções de correcção, de intervenção em geral, de política, em suma. É que, se na *análise* o risco de ficar pelos sintomas pode por vezes disfarçar-se, em *política* ele é insofismável, particularmente quando a análise crítica e o controle se admitam, como têm de admitir-se, partes integrantes do processo de intervenção. É então que se considera indispensável recuar (ou avançar?) dos *sintomas* às *causas*; como então não podem deixar de ponderar-se as interacções da mais variada ordem, muitas de carácter retroactivo, também de índole pluridisciplinar, sem dúvida de natureza locativa: o tempo e o espaço tudo caracterizam na diversidade, tudo condicionam. Acrescenta-se complexidade à política considerando-os, mas nega-se-lhe validade ignorando-os ou, simplesmente, menosprezando-os.

Naturalmente, faz todo o sentido valorizar as abordagens sistémicas: lembrarei que as «coisas» valem por si, pelas suas características, pelos seus atributos; não valem menos pelas relações de interdependência que estabelecem.

Vem tudo isto a propósito da palavra «economia», dos aspectos económicos, sobre que não podemos deixar de deter-nos no que respeita à formação de quadros técnicos, tema central das nossas preocupações de

hoje, neste Ciclo de Comemorações do Cinquentenário da Universidade Técnica de Lisboa. E vem a propósito porque serei levado a propor que as reflexões a fazer transbordem o quadro da economia, que é demasiado restritivo, e se situem no quadro social, globalizante. A formação de técnicos, que obviamente não é fim em si mesma, deve ser orientada por objectivos de ordem social geral ou, pelo menos, de ordem sócio-económica, expressão que poderá ser, no entanto, um pouco limitadora também. Não por objectivos de ordem económica, apenas, como muitas vezes simplistamente se admite, porque também os objectivos económicos não podem ser fim em si mesmos, sempre se subordinando a preocupações mais vastas, de ordem mais elevada, mais complexas naturalmente, em que os aspectos económicos intervêm com outros mas não têm necessariamente de se sobrepor a todos os outros. Afinal, em todas as circunstâncias, é o *desenvolvimento* que importa; na sua definição intervirão sempre coordenadas de natureza económica, sem dúvida, mas entre outras; no seu alcance utilizar-se-á a economia, a sua evolução controlada, como instrumento, como um dos meios, raramente (se é que alguma vez) como fim.

Será interessante de resto salientar que, se em termos conceptuais uma tal questão pode gerar controvérsia, não a gerará certamente em termos operativos, mesmo tendo em atenção que se trata da formação de técnicos e não da formação de recursos humanos em geral. Poderia, com efeito, argumentar-se que a formação técnica interessa directa e prioritariamente às necessidades da economia; mas, por um lado, ela não se prende apenas às necessidades da economia da produção, no sentido da economia dos sectores produtivos, porque a economia dos serviços faz pender sobre ela, cada vez mais, parcelas significativas das necessidades totais; por outro lado, não há necessidades autonomamente derivadas de aspectos económicos, pois as necessidades «económicas» ficam sempre na dependência dos níveis de desenvolvimento. Então, se fosse possível exprimir a necessidade de técnicos em termos imediatos a partir das necessidades da economia, sempre haveria que definir o nível das carências em termos sociais mais gerais, no quadro dos objectivos; e, quando se passasse operativamente à avaliação das necessidades de técnicos, não poderia dispensar-se a definição das metas de desenvolvimento social, questão que há cerca de vinte anos levantava controvérsia aquando de um exercício pioneiro que à escala dos países mediterrânicos se levava a efeito com Portugal, de cujo grupo de trabalho fiz parte (PRM, 1963).

Por tudo isto, entendi dever situar estas reflexões no âmbito do *desenvolvimento*. Farei também por inseri-las no quadro geral dos recursos humanos, embora as preocupações de sistematização e o fatalismo de apenas podermos abordar parcialmente o problema levem a situá-lo no campo relativamente bem delimitado da economia da educação, de que deveremos, no entanto, não hesitar em sair sempre que se afigure justificado.

Detenhamo-nos um pouco, em primeiro lugar, sobre a questão do *desenvolvimento*.

3 — A problemática do desenvolvimento

A minha concepção de desenvolvimento leva-me a identificá-lo com um estágio organizativo da sociedade caracterizado pela existência de acesso real da população — de toda a população, onde quer que viva — às oportunidades do nosso tempo, nelas destacando o emprego e os bens e serviços associados com ele à satisfação das necessidades básicas.

Desde logo, destacaria nessa concepção a população como elemento soberano; destacaria também as oportunidades, os bens e os serviços legitimamente incluíveis naquelas necessidades e destacaria ainda a acessibilidade, elemento operativo objectivável capaz de, pelos seus níveis, determinar a referenciação dos níveis de desenvolvimento.

As pessoas e as necessidades não deveriam entrar de forma diversificada na definição dos padrões de desenvolvimento, pois, se as necessidades são *básicas*, é porque vêm já associadas a padrões mínimos, a limiares que deveriam ser respeitados e observados em todas as circunstâncias. Com efeito, não se aceita discutir o direito ao emprego, à alimentação, à saúde, à educação, à habitação; aceitar-se-á, quando muito, discutir os níveis de acessibilidade, diferentes em termos de rendimento e em termos sociais, enquanto a sociedade permanecer injusta e desigual, e diferenciáveis em termos físicos (em termos de distância, por exemplo), já que algum grau de concentração terá de esperar-se sempre em relação aos equipamentos, assim se exigindo mais de uns indivíduos do que de outros em esforço de mobilidade. No entanto, mesmo a mobilidade tem de ser encarada como possível dentro de limites bem definidos, já que não deverá esperar-se que sejam as pessoas a deslocar-se sempre para onde está o desenvolvimento, devendo este ser deslocado também para onde estão as pessoas; e tudo isto porque, se os indivíduos forem obrigados a usar da mobilidade para além de «alcances» comportáveis, correr-se-á o risco de os benefícios marginais da migração, que aparecem psicologicamente crescentes com a distância uma vez vencido o «atrito» à migração, ultrapassarem significativamente os custos marginais ainda que crescentes, caso em que o estrangeiro, por exemplo, poderá ser procurado preferencialmente.

É a questão da política de recursos humanos que afinal fica em causa. As carências do desenvolvimento não podem ser vistas apenas em termos globais, que escondem grande diferenciação, e um mínimo de desagregação espacial será requerido. É onde ainda está a população (e outros recursos, nomeadamente naturais) que hão-de avaliar-se as necessidades de oferta de oportunidades e de oferta de bens e serviços básicos. Não pode esperar-se que seja continuamente a procura a deslocar-se, porque daí derivam custos sociais elevados e custos económicos:

- a) de subaproveitamento de recursos nas regiões de drenagem; e
- b) de congestionamento nas regiões de destino.

Acreditando-se que o emprego seja tão necessário à sobrevivência digna e emancipada do ser humano quanto a saúde e a alimentação são necessárias à sua sobrevivência física, parece que é em termos espaciais que os problemas devem ser considerados e as necessidades satisfeitas, o que implica maior pormenorização, maior diversidade e maior complexidade na avaliação das necessidades. O apetrechamento técnico, nomeadamente em relação aos recursos humanos, tem de se lhes adequar, nada garantindo que o esteja no momento presente, antes se duvidando efectivamente disso, já que os (grandes) centros de formação são particularmente sensibilizados pelos ambientes que lhes são próximos, ambientes típicos das economias «modernas» com dominância do sector urbano-industrial que ensombra outras realidades de economias «tradicionais» não menos ricas e importantes. Essa adequação insatisfatória gera necessariamente custos, mesmo económicos:

- a) de subaproveitamento de recursos e de carências permanentes e crónicas nas zonas atrasadas, que se reduzem apenas pela desistência e fuga que outra coisa não é a drenagem dos seus recursos humanos;
- b) de subaproveitamento ainda, e desemprego, nas regiões onde a formação dos recursos humanos tem lugar privilegiado, já que a adequação da oferta à procura, por não planeada, só por acaso acontecerá no processo e as próprias migrações a dificultam até porque actuam desfasadamente;
- c) de medidas tantas vezes erradas a conter o crescimento do número de quadros a formar (*numerus clausus*, por exemplo) quando para eles no mercado próximo escasseia a procura, embora as necessidades persistam insatisfeitas noutras áreas e não se enverede para o ajustamento da oferta às carências efectivamente sentidas.

Eu gostaria de tirar daqui uma conclusão: a formação, mesmo a formação de técnicos, e de técnicos superiores, deve guiar-se por objectivos de desenvolvimento com dominante social; e esses objectivos têm de ser formulados de maneira apropriada à diversificação do tecido espacial em função das pessoas, dos seus problemas, da sua localização. Eu diria ainda, de outra forma, que me preocupa pouco a procura agregada quando quero resolver os problemas concretos. Se o desenvolvimento se afere pela acessibilidade das pessoas, onde quer que residam, aos bens e serviços básicos e às oportunidades do nosso tempo, então a criação dessa acessibilidade ou a necessidade da sua melhoria, nos aspectos a que a formação técnica pode dar resposta, passa por uma análise desagregada capaz de permitir a explicitação clara das carências formativas. Restará então organizar a oferta para lhes dar satisfação adequada.

E permitir-me-ia ainda reforçar um aspecto desta conclusão, embora admita que tenha ficado suficientemente explicitado: a procura não vai depender apenas de factores de ordem económica, porque outros com envolvimento maior a vêm determinar. O desenvolvimento que se pretende é desenvolvimento social, que tem de se aproveitar do progresso económico como instrumento, como meio, e apenas nessa condição.

4 — Os recursos humanos na perspectiva do desenvolvimento

No campo das palavras, dos conceitos, é difícil que se gere controvérsia sobre o lugar do desenvolvimento como fim último a perseguir. Quando se passa dos conceitos às decisões de política, já a controvérsia surge porque a acção para o desenvolvimento passa então a avizinhar-se e é em regra inconciliável com os interesses do crescimento económico: repare-se que o desenvolvimento traz consigo preocupações de controle do crescimento e vai valorizar objectivos como a justiça, a igualdade, o equilíbrio, normalmente conflituosos com o próprio crescimento. De outro modo: o crescimento como objectivo, entregue a si mesmo, desencadeia quase necessariamente a desigualdade, o desequilíbrio, a injustiça; e, como isso é facilmente demonstrável, passa então a argumentar-se que não pode distribuir-se o que não se produz, sendo, portanto, indispensável produzir primeiro para distribuir depois, argumentação que não pode facilmente apodarse de falaciosa, mas que pode servir apenas para se instalar o crescimento como fim sem curar de discutir o que se produz, como se produz, onde se produz, como se só a produção interessasse. Pode assim conceder-se facilmente que o desenvolvimento seja objectivo de longo prazo desde que não se defina operativamente esse objectivo, para se ficar na dependência da evolução de sucessivos curtos prazos, sem orientação, sem linhas de rumo, sem controle. O longo prazo vai-se então adiando sucessivamente, adiando-se assim a possibilidade de organizar o curto prazo para objectivos coerentes.

Na óptica do desenvolvimento a riqueza está no indivíduo, na sua emancipação como ser livre, digno, superior, liberdade e dignidade que são inconciliáveis com assimetrias marcadas, sempre injustas. Na óptica do desenvolvimento interessa naturalmente produzir, mas não produzir onde quer que seja, nem o que quer que seja, nem talvez para além de certos limites, porque todos os recursos são escassos e alguns se podem considerar mesmo verdadeiros bens de capital e porque a produção como fim subverte a escala de valores, perverte-a, ao determinar a necessidade de criação de estados de carência permanente, ainda que artificiais, em relação aos bens e serviços materialísticos; e tem de ser assim, porque só os estados de carência podem alimentar a procura imprescindível para que a produção apareça justificada. Na óptica do desenvolvimento, a emancipação digna, humana, livre, saudável, culta do indivíduo são os fins e, como dignidade e

desigualdade são contraditórias, a afluência material de uns quantos deve ser sacrificada aos níveis dignos de todos, o que determinará o primado da distribuição sobre a produção, em termos de fins.

Isto, que nos leva à emancipação do indivíduo, leva-nos, na perspectiva da economia dos recursos humanos, a privilegiar a optimização de tais recursos no longo prazo; e leva-nos também, nos prazos mais curtos, a privilegiar sempre os gastos tendentes à sua valorização, porque até na óptica do crescimento eles vêm justificados. As despesas com o enriquecimento dos recursos humanos são efectivamente gastos de investimento e investimento altamente reprodutivo, tanto mais reprodutivo quanto mais potencialidades se criem no factor humano. O capital e os recursos naturais são factores *passivos* da produção enquanto o ser humano, que acumula capital, que explora os recursos naturais, que constrói as organizações sociais, económicas e políticas e leva por diante o desenvolvimento, é agente *activo* da produção (Harbison, 1973, p. 3).

Que mundo de transformações se operou (ou devia ter operado) a partir do momento em que vinga tal concepção! Gastar em habitação, na saúde, no ambiente, na educação é investir, porque dos gastos é sempre e indubitavelmente de esperar reprodutividade futura; a satisfação do indivíduo, quando assenta em razões de saúde, de cultura, de bem-estar espiritual em geral, em si mesmas tidas como objectivos, interessa ainda na óptica do investimento visto que é reprodutiva, se não directa, pelo menos indirectamente, visto que cria estados de consciencialização propícios à multiplicação (e aceleração) do progresso, mesmo do progresso económico, embora tudo isto repouse pesadamente sobre a questão dos *valores*, como é óbvio.

Mas, ainda assim, não simplifiquemos demasiado o que tem de ser visto em globalidade: o problema do investimento em recursos humanos não é apenas o problema do investimento na formação educacional do indivíduo. Tudo continua interligado. Não tenha ele uma habitação condigna, não disponha ele de emprego que o convença de ser útil à comunidade, sofra ele de carências alimentares . . . , que resultados podem esperar-se do esforço a fazer pela via do ensino?

De todo o modo, em termos financeiros, a concepção do ensino como investimento havia de produzir frutos, porque mesmo as administrações mais conservadoras teriam de admitir que passava a ser legítimo mobilizar para ele meios extraordinários, nomeadamente os associados à contracção de empréstimos. Mas voltaremos a estes aspectos.

5 — A economia da educação

Aqui chegado, justificar-se-á deixar o campo mais geral do desenvolvimento e suas concepções, e até as preocupações também relativamente gerais da economia dos recursos humanos, para me debruçar um pouco

sobre aspectos específicos da economia da educação. Em termos extremamente simplistas, direi que há sempre uma *procura* da educação fortemente condicionada pelo estágio de desenvolvimento e pelo projecto social, procura que em grande número de casos é mais determinada pelas expectativas de rendimento e ascensão social do que pelos benefícios intrínsecos da própria educação; e há uma *oferta* condicionada do mesmo modo pelo estágio de desenvolvimento e pelo projecto social que lhe dão envolvimento e ainda por factores próximos associados à disponibilidade dos meios, sempre escassos. A procura e a oferta influenciam-se mutuamente: por um lado, a oferta deveria adequar-se à procura, tanto mais quanto mais básica for considerada a educação como necessidade e quanto mais se aceite que ela é forma efectiva de riqueza que condiciona a formação da própria riqueza material⁽¹⁾; por outro lado, também aqui se pode encontrar a verificação da lei de Say, sendo facilmente demonstrável que a oferta da educação impulsiona a procura. E seria bom ter-se presente de forma consciente que a pressão da procura e a elasticidade que a caracteriza podem dar lugar (e têm dado lugar) à proliferação de verdadeira actividade comercial no campo dessa função social básica que é o ensino; o que apela para a necessidade de ponderar os inconvenientes de «conter» ou «reter» a oferta do sector público.

Pensando-se exclusivamente no ensino de Estado, a formação de um preço para a educação não poderá dizer-se que alguma vez tenha dependido predominantemente do comportamento do mercado, mas também não poderá deixar de admitir-se que não se anda inteiramente arredado desse princípio enquanto se mantiver a regra do pagamento de propinas, embora cada vez mais remetido aos níveis de ensino menos básicos. E não se poderá argumentar que o preço, que de certo modo a propina é, desempenha uma função social porque a discriminação é praticamente inexistente, dado, por um lado, o seu montante (muito inferior ao custo) e, por outro, a exiguidade (e o montante) das bolsas de estudo e a ausência de esquemas financeiros tendentes a facilitar o acesso aos estratos mais pobres. Nestes termos, ao contrário de uma função social no sentido positivo, o preço desempenha função social negativa, porque é suficientemente baixo para dele tirarem benefício as camadas mais afluentes e suficientemente alto para dificultar a própria mobilidade social.

A noção de que os custos globais da educação crescem, mesmo em termos relativos, muito mais rapidamente do que o seu preço para o utilizador privado à medida que se sobe nos graus de ensino cria no ensino superior estímulo psicológico adicional à procura (Todaro, 1977) e é usada como justificação para a política de *numerus clausus* a que a ausência de

(1) A taxa de investimento nos recursos humanos é hoje em dia muito mais condicionadora do processo de desenvolvimento do que a taxa de investimento em capital real (Svennilson, 1973).

planeamento, contribuindo para um aproveitamento deficiente da «produção» de formações superiores, acaba por acrescentar fundamentação, ainda que precária. A perspectiva de que o desequilíbrio entre a oferta e a procura para níveis elevados de qualificação no mercado de trabalho tende a acentuar-se, sendo esse desequilíbrio socialmente mais desastroso do que para outros níveis de qualificação, apela com urgência para políticas que aproximem a produção de formações das necessidades, aproximação que muito provavelmente não redundará em abrandamento da pressão sobre os recursos financeiros.

Nos países em desenvolvimento parece recomendar-se que a actuação seja no sentido de aproximar mais os preços e os custos (Todaro, 1977):

Fazendo o beneficiário (e não a família ou a sociedade) suportar uma proporção crescente dos custos à medida que sobe nos graus de ensino, simultaneamente com a concessão de subsídios adequados para os mais pobres e com a prática crescente de programas de empréstimos;

Reduzindo os diferenciais de rendimento entre o sector moderno e o sector tradicional da economia, já que nesses diferenciais se encontrará uma das razões mais fortes para a procura crescente de ensino superior;

Assegurando que as necessidades mínimas de qualificação escolar para certas funções não venham sobrevalorizar a educação, criando carências artificiais face ao grau de desenvolvimento e às possibilidades financeiras reais do sector público;

Assegurando, ainda, que os salários se relacionem com as tarefas e não com a qualificação escolar, por razões em tudo semelhantes às anteriores.

Para as concepções rígidas de equilíbrio financeiro de um passado ainda não muito distante, os gastos de «capital» ou «correntes» com o ensino tinham-se apenas como despesas de consumo. Para essas mesmas concepções, a repulsa em recorrer a meios financeiros extraordinários vinha juntar-se à preocupação anterior e chegou a assistir-se, no nosso país, a aumentos acentuados de propinas e à sua implantação efectiva em casos de certos ramos de ensino não privilegiados em que elas eram tradicionalmente quase inexistentes. Tais decisões não poderão deixar de interpretar-se no sentido de utilizar a propina/preço como regularizador do mercado; e é só, por um lado, quando se dá conta de que o ensino é condicionador do crescimento económico e, por outro lado, quando ele surge a ser tomado como índice de desenvolvimento que se aceita o aumento dos gastos públicos e se tolera, para depois se adquirir definitivamente, a ideia de que se trata de despesas de investimento. A partir dela viria a ser possível defender, como se disse já, o recurso a meios de financiamento extraordinários, meios cujo peso sobre as gerações futuras passa a justificar-se pela

reprodutividade a esperar do verdadeiro investimento que o ensino é. Só o facto de não ter podido vingar generalizadamente a concepção da função social da educação e de o desenvolvimento se encontrar muito vinculado ao crescimento — de tal modo que em muitos casos se fala do primeiro, mas se pensa e se actua em termos do segundo — impede que se tenha ido mais longe na importância a dar ao ensino como beneficiário dos gastos públicos. E não se vê progresso real, neste campo, nos últimos tempos: atente-se em que se tem vindo a reduzir a frequência com que se assiste à utilização da percentagem das despesas com o ensino no «produto» como indicador do desenvolvimento — sintoma que terá de considerar-se muito pouco prometedora.

Claro que não se ignora a existência de outras concepções de cobertura das despesas levadas à prática noutros contextos. Mormente em relação à formação universitária, há instituições cujo funcionamento se molda pela preocupação de o ensino se pagar a si próprio, seja pelo preço imposto ao utente-aluno, seja pelas prestações de serviços que essas instituições se propõem complementarmente, de tal modo que algumas vezes se assiste ao definhamento, se não extinção, de departamentos que não se vêem justificados pela criação de excedentes.

Não creio que um tal modelo fosse aceitável para o nosso país, particularmente no estágio de desenvolvimento em que nos situamos. Mas a questão sugere que nos viremos para a formação superior e que sobre ela delineemos agora alguma reflexão e que o façamos sobretudo tendo em vista a produção de quadros técnicos, em relação aos quais se pensa mais directamente na adequação a objectivos económicos, às estruturas económicas, embora não deixem de cumprir função social mais vasta.

6 — A formação de quadros técnicos em abordagem de sistema

Na problemática da economia da educação, a formação de quadros técnicos superiores tem características de exigência próprias que derivam em parte de se esperar desses técnicos contribuição mais directa, mais imediata, mais específica, até mais facilmente mensurável, para o desenvolvimento económico e, ainda, porque uma tal formação é em regra mais dispendiosa do que outras. Por tudo isso, tem sido preocupação frequente a aproximação ao planeamento dos recursos humanos, até porque o período de maturação do investimento-ensino é longo e a maleabilidade na utilização do produto final limitada. A adequação da oferta de quadros, pela universidade, às necessidades da procura é importantíssima, tão importante quanto difícil, pelo menos em função da prática adoptada; essa adequação é profundamente complexa porque assume aspectos da mais variada ordem, quantitativos (adequação das quantidades às necessidades de técnicos a níveis razoáveis de desagregação) e qualitativos (conteúdo formativo

ajustado às necessidades), e porque escasseia a informação atempada. É por isso que, ainda na óptica da economia da educação, mas mais alargadamente, é forçoso começar a formular o problema da formação de actualização/reciclagem em aproximação ao conceito de educação permanente, já que o ajustamento da oferta à procura no mercado de trabalho raramente será atingido pela «produção» que a universidade proporciona tradicionalmente e até porque as necessidades se caracterizam por variações às quais, em termos da economia dos recursos humanos, há que procurar responder pela via do ensino. Quer dizer, a escola não preenche o seu papel quando se limita a formar os técnicos; só o preencherá quando se organizar para acompanhar os técnicos que forma, preparando-se para voltar a recebê-los a fim de lhes actualizar/complementar/reciclar a formação dada; e é de todo claro que a adequação desejada só vai efectivamente ser possível mediante uma aproximação institucionalizada entre a escola, que proporciona a oferta de técnicos, e as «actividades» que desencadeiam a procura (2).

Simplemente, a própria escola tem de estruturar-se para, com rapidez, poder adequar a preparação às necessidades, para, com rapidez, proporcionar a actualização e a reciclagem — o que implica a existência de *força dinamizadora interna* que a não deixe sempre na dependência das transformações estruturais da procura, devendo mesmo antecipar-se-lhes; força que só poderá vir pela *inovação* e esta pela *investigação*, que tem de se assumir como actividade fundamental de que tudo depende — a formação dos técnicos adequada, a actualização, a reciclagem, o acompanhar do mercado que serve, o integrar-se nesse mercado, o influir nele. E, porque esse mercado continua a ser comandado pelas actividades, surgem necessidades adicionais de aproximação que, insisto, importa institucionalizar.

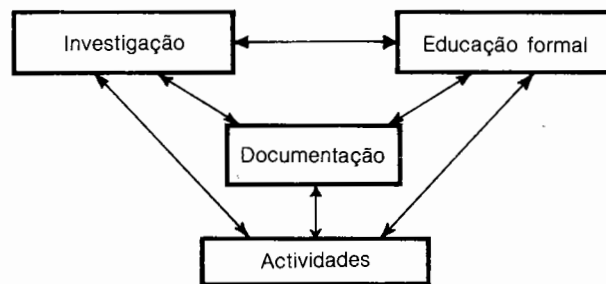
Naturalmente, de novo se vai pôr a questão dos meios, muito mais vultosos do que têm sido, meios que, enquanto dependentes do Orçamento Geral do Estado, serão sempre insuficientes e de utilização pouco flexível, o que impõe que devam considerar-se formas novas de financiamento.

Não será difícil antecipar a necessidade de envolver a procura na satisfação das suas próprias carências, isto é, a necessidade de encontrar vias válidas que vinculem as «actividades» que mais podem beneficiar de um sistema de ensino eficaz a participar na sua organização; e a eficácia do sistema deve ser procurada no seu âmbito mais vasto, pois que para além da formação tradicional, da especialização, da actualização, da reciclagem, deve criar as suas próprias economias «internas» que lhe advirão

(2) Esta tarefa fundamental é de facto extremamente importante. O vazio deixado pelas instituições de ensino tem sido aproveitado no nosso país por número razoável de instituições com fins lucrativos que mobilizam os recursos humanos das universidades, por vezes convidam especialistas estrangeiros, e fixam tabelas «comerciais» de preços altamente especulativos. Trata-se, uma vez mais, de ter conscientemente em conta as características da procura, nomeadamente a sua elasticidade.

da investigação, economias que será legítimo que o próprio sistema económico (actividades) «internalize», se efectivamente se vincular ao envolvimento no processo. O «internalizar» dessas economias virá da maior e melhor adequação da formação de quadros técnicos às necessidades, mas deverá vir também pela inovação e pelo acesso à inovação que a própria universidade pode criar pela via da investigação, ela que em princípio se apresentará como uma das maiores concentrações de pessoal altamente qualificado.

Com efeito, a eficácia do sistema exige que, para além da formação, a investigação surja nele como elemento polarizador fundamental; e é ainda a eficácia que impõe o contacto estreito, permanente, com as «actividades», devendo surgir assim uma rede de interacções desses três «pólos» (investigação, educação, actividades), directamente e pela via de canais de informação (documentação), facilitadores dos fluxos.



A eficácia do sistema pode exprimir-se pela relação entre a utilização dos recursos e os resultados obtidos sob a forma de bens e serviços produzidos, mas a avaliação dos resultados não será fácil, dada a complexidade das relações que se estabelecem. Repare-se que, no interior de cada «pólo», o processo adquire carácter de interdependência que gera complexidade; as interacções dos «pólos» desenvolvem-se em cadeia; os períodos de gestação do investimento podem ser longos, tanto no ensino, como na investigação e até mesmo nas actividades; a relação entre os factores utilizados e a produção obtida será sempre de natureza estocástica, particularmente no que respeita à investigação e inovação tecnológica (Svennilson, 1973).

Será supérfluo adiantar que o ensino, a investigação, as actividades não se organizarão nunca capazmente enquanto se comportarem como instituições completamente independentes; a sua interpenetração é enriquecedora e fundamental, o que efectivamente impõe a sua consideração como sistema. A ideia de que o «inventor» cria inovações que se acumulam em stock a que o empreendedor recorre para lançar novos projectos deve ser corrigida; por um lado, essa ideia negligencia precisamente a tendência para a integração investigação/actividades; por outro lado, a situação actual

é de molde a não privilegiar as inovações espectaculares, porque as pequenas inovações, os aperfeiçoamentos, as racionalizações que o ensino deve propor traduzem-se em ganhos significativos para as actividades, tanto ou mais significativos do que as grandes descobertas, que não acontecem todos os dias; e as transferências de tecnologia podem ser grandemente facilitadas justamente por uma educação formal actualizada, actualização que só a investigação pode incentivar, incentivação que pode resultar do contacto permanente e da pressão dos problemas concretos.

Mas concentremo-nos no financiamento.

7 — O financiamento

Juntamente com o irrealismo que seria esperar que os cofres públicos pudessem alguma vez responder satisfatoriamente às funções formativas e de investigação que ficam expostas, não seria difícil apontar alguns conjuntos de razões, interdependentes, para propor um modelo de financiamento em que do Orçamento Geral do Estado continuaria a esperar-se a satisfação das despesas de formação de base e correntes em geral, em que meios financeiros (eventualmente extraordinários) mobilizados pelo Estado se destinariam às despesas de capital e em que das «actividades», e de forma institucionalizada a consagrar, seria de esperar meios de comparticipação na cobertura das despesas de capital e das despesas de adequação da oferta à procura pela via da investigação e da formação complementar e reciclagem. Deter-me-ei apenas sobre os últimos aspectos para evidenciar e justificar o papel que deveria ser desempenhado pelas «actividades».

Em primeiro lugar, numa organização social como a nossa, os benefícios da formação de técnicos superiores adequada e actualizada revertem imediata e directamente para as actividades económicas, contribuindo para a formação de lucros; não faria sentido que os custos mais elevados que passam a suportar-se no sistema de ensino pelo reforço daquelas funções fossem exclusivamente cobertos por esquemas de tributação normais, não só injustos por serem de difícil aplicação diferenciada, mas também pouco operativos por se estar habituado a concluir que os esquemas de consignação de receitas para despesas específicas em regra não funcionam.

Em segundo lugar, porque um tal papel a desempenhar pelo sistema de ensino vai traduzir-se (ou pelo menos deve traduzir-se) em redução de despesas para muitas unidades económicas. Com efeito, há casos conhecidos de actividades que têm os seus próprios esquemas formativos, por vezes independentes da qualificação universitária dos técnicos que admitem, sistema paralelo de formação profissional que, podendo justificar-se na situação actual, convém combater por se traduzir de facto em desperdício de recursos: é inadmissível que o sistema de ensino que no nosso país toma para a generalidade da formação superior um número de anos signifi-

cativamente elevado não se encontra adequado para responder mais directamente às necessidades da procura e que esta venha a suportar custos próprios na tentativa de adequação.

Em terceiro lugar, porque as funções de investigação e formação complementar a desenvolver de forma persistente e consistente pela universidade, embora da responsabilidade desta e portanto dependentes das suas orientações de estratégia, devem ser dirigidas para os interesses das actividades, situação que provavelmente não terá lugar enquanto essas funções não forem directamente confrontadas com as necessidades sentidas por essas mesmas actividades, que em princípio estarão mais próximo de poder apontar orientações prioritárias.

Claro que as actividades, organizadas em estrutura adequada para a definição da política de formação de quadros técnicos e dado o seu estatuto de contribuintes financeiros, teriam de ter o direito de participar no processo definidor das orientações de política da universidade, independentemente dos projectos próprios de que sempre as poderão incumbir de realização pela via de contratos. Mas a tal respeito dir-se-ia que interessa grandemente que o façam, pela garantia de melhor adequação do ensino e investigação às necessidades reais da procura, desde que salvaguardado o poder de decisão que à instituição universitária pertenceria quanto à adopção de tais linhas de política. Incrementar-se-ia, assim, a possibilidade de intervenção da universidade como força efectiva na vida nacional, intervenção que sempre foi e continuará a ser reduzida enquanto se encontrar na dependência exclusiva das verbas do Orçamento Geral do Estado. Quanto às empresas, haveria que procurar os estímulos convenientes à sua motivação para participarem numa tal tarefa de interesse nacional e de que o seu interesse particular terá potencialmente também muito a beneficiar. Esses estímulos poderão ser menos necessários assim que os frutos das novas relações de interdependência sejam visíveis; entretanto, não constituiria qualquer inovação a criação de incentivos com tal finalidade, mesmo no nosso país. Já hoje existem estabelecidas situações em que as empresas que realizem contratos de investigação com serviços das universidades podem ter acesso a subvenções; mas, de forma mais pertinente, é já possível em certos casos considerar como custos ou perdas de exercício, para efeitos de tributação, os gastos suportados com a formação e aperfeiçoamento do pessoal (SIII, 1980). Estas possibilidades estão ainda bastante condicionadas pela natureza de projectos de investimento específicos a realizar pelas empresas, mas não seria difícil demonstrar as vantagens que a todos os títulos poderiam advir da concessão de incentivos fiscais do tipo citado para as entidades económicas que se propusessem participar financeiramente num tal modelo de funcionamento da universidade para a formação adequada dos quadros técnicos superiores e para a investigação.

Um modelo como o delineado apresenta vantagens potenciais de que a não menos relevante terá que ver com a muito mais estreita e sobretudo

institucionalizada ligação da universidade ao exterior e, até, com as possibilidades de intervenção na vida nacional. A universidade tem-se fechado sobre si por forma que poucos acreditam nela, daí saindo marginalizada; dessa marginalização vem a resultar, entre outros aspectos, penúria de meios financeiros que mais a marginalizam e que tem provocado um deslocamento do centro de gravidade da actividade dos seus recursos humanos mais qualificados para fora da instituição universitária, o que justifica novas marginalizações.

Claro que a abertura ao exterior tem riscos potenciais, para além da incomodidade que para alguns pode resultar do desafio e pressão externos, incomodidade que nesses casos será em regra benéfica. Mas importa, com efeito, acautelar que de uma situação de dependência face ao poder político não se caia noutra situação de dependência, agora face ao poder económico. A capacidade deve existir para salvaguardar institucionalmente uma tal situação de dependência que não teria vantagens face à existente; mas tais riscos têm de correr-se se quisermos olhar agressivamente o futuro e aceitar o desafio de uma época em que a própria universidade terá então possibilidades de contribuir para que seja efectivamente nova.

Não estará em causa, é evidente, uma concepção nova da economia da educação. Estará em causa uma maior abertura do modelo habitual, uma maior interdependência do sistema educativo com outros sistemas e, só por isso, resultarão criadas por uma tal via maiores e melhores condições de eficácia.

REFERÊNCIAS

- HARBISON, F. H. (1973) — *Human Resources as the Wealth of Nations*, Oxford University Press, Oxford.
- NYERERE, J. (1966) — «The University's role in the development of new countries», *World University Service Assembly*, Dar-es-Salam.
- PRM (1963) — *Evolução da Estrutura Escolar Portuguesa*, CEEE, Lisboa.
- SIII (1980) «Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento» — Decreto-Lei n.º 194/80, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 139, de 19 de Junho de 1980.
- SVENNILSON, I. (1973) — «L'enseignement, la recherche et quelques autres facteurs non identifiés de la croissance».
- TODARO, M. (1977) — *Economics for a Developing World*, Longman, Londres.

