

LA PRIVATIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN PORTUGAL Y LA EQUIDAD: UNA DISCUSIÓN EN TORNO A LAS MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO

Belmiro Gil Cabrito
Universidad de Lisboa

ABSTRACT

En Portugal el financiamiento de la enseñanza superior continua en la orden del día, debido a las dificultades financieras por que pasa el gobierno. La intención de aumentar el valor de las matriculas de acceso a la universidad y de disminuir la oferta publica de educación y paralelamente atribuir cheques escolares a los estudiantes se torna objeto de una discusión en torno del proceso de privatización de la educación superior en el país. La presente comunicación pretende discutir estas nuevas tendencias del gobierno, tomando como referente las cuestiones de la equidad.

1. INTRODUÇÃO

O problema do financiamento da educação, nomeadamente do ensino superior, tem vindo a marcar a agenda política portuguesa desde há alguns anos. Se até finais da década de 60 do século passado essa questão não se colocava, em virtude do reduzido número de alunos que frequentava a universidade e da sua origem social, isto tornou-se um problema fundamental a partir dos anos 80 desse século.

Efectivamente, durante um largo período, Portugal foi um país dominado por elites que utilizavam o ensino superior como instrumento da sua reprodução. A maior parte da população era analfabeta e a oferta de ensino secundário, para aqueles que frequentavam o ensino básico, era praticamente inexistente.

De facto, até finais da Segunda Guerra Mundial, a oferta de estudos pós-básicos limitava-se à fileira liceal, ensino frequentado por uma pequena minoria de jovens, em geral oriundos dos estratos sociais portadores de elevados níveis de capital social e económico. Todavia, a situação alterou-se a partir do pós-guerra.

Com efeito, nos anos 50, e em consequência do processo de industrialização encetado no país, a economia precisava de mão-de-obra qualificada. Para isso, o regime político encarregou a escola.

Em consequência da acumulação intensiva de capital durante a II Guerra Mundial e em virtude das exigências da comunidade internacional, nomeadamente a entrada de Portugal em organizações como a OCDE e a EFTA, o país foi forçado, por um lado, a abandonar a sua política de isolamento face ao exterior e, por outro, a abandonar a política ruralista prosseguida durante décadas e a iniciar um processo de industrialização (Oliveira, 1990).

Assim, o desenvolvimento económico do pós-guerra, concretizado num processo de industrialização que assentava na indústria metalomecânica, na petroquímica, na construção naval, na produção de energia e na rede de comunicações, exigia mão-de-obra qualificada. Para isso, o sistema educativo foi chamado a desempenhar o papel de produtor das competências técnicas indispensáveis ao desenrolar daquele processo de desenvolvimento industrial.

Foi esse o sentido da Reforma do Sistema Educativo em 1948, que se traduziu, basicamente, na reestruturação e decisão de investimento no ensino técnico.

Deste modo, ao longo de alguns anos, assistiu-se a um crescimento exponencial do número de jovens que passaram a frequentar estudos para além do ensino básico, nas escolas técnicas comerciais e industriais.

O alvo preferencial desta nova fileira de ensino era o conjunto de jovens provenientes dos estratos menos favorecidos da sociedade que, entretanto, tinham percebido que a maneira mais rápida de ascender na sociedade era através da educação. As ideias do capital humano (Becker, 1964; Schultz, 1961) difundem-se assistindo-se a uma verdadeira “procura encantada

de educação” (Grácio, 1986). Deste modo, para os filhos dos pequenos agricultores, dos pequenos comerciantes e dos operários surgia uma nova oportunidade. De uma só vez a sociedade resolvia dois problemas: obtinha mão-de-obra mais qualificada para responder às necessidades da economia e satisfazia a necessidade de promoção social sentida pelas classes menos favorecidas do país.

Naturalmente, para os filhos da classe média alta e alta reservava-se o ensino de elite, o liceu, que oferecia estudos destinados a ingressar na universidade, garantindo-se o processo de reprodução social de uma sociedade altamente estratificada.

O ensino técnico, recriado com a reforma do sistema educativo de 1948, surgiu, então, para responder a necessidades da economia e a anseios sociais, produzindo os operários qualificados que o país precisava para que se desenrolasse com êxito a industrialização iniciada com os lucros arrecadados ao longo da II Guerra Mundial, e que permaneceu durante anos.

De facto, apesar de todas as vicissitudes por que Portugal passou na década de 60, entre 1960 e 1973, a economia portuguesa sofre um crescimento acelerado, com o PIB a crescer a uma taxa média de 6,9% (Lopes, 1996), exigindo uma crescente quantidade de mão-de-obra qualificada.

Apesar das alterações do quadro económico internacional e dos acontecimentos em que Portugal se viu envolvido ao longo da década de 60, em consequência do conflito colonial, a situação do sistema educativo manteve-se basicamente desta forma até 1974, até à Revolução Democrática.

A Revolução de 1974 marca o reinício da democracia em Portugal, com efeitos em todos os domínios da vida social.

No sistema educativo as alterações foram profundas. Ao nível do ensino não superior, assistiu-se ao estabelecimento da escolaridade obrigatória, em seis anos, e à unificação do ensino técnico e liceal. Esta unificação fez-se no sentido da aproximação do ensino ao regime liceal.

De facto, o fraco estatuto social atribuído ao ensino técnico, associado às profissões manuais, contribui para explicar uma reforma educativa que se aproximou da fileira liceal.

Entretanto, a compreensão do papel que a educação desempenha no processo de ascensão social, já percebido anteriormente a quando da criação das escolas comerciais e industriais, justifica uma procura educativa explosiva, para além da escolaridade obrigatória. O número de alunos do ensino secundário aumentou de forma muito significativa, processo que veio a transitar para o ensino superior.

2. A RESPOSTA DO SISTEMA: A PRIVATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

Assim, a partir dos finais dos anos 70, a universidade confrontou-se com uma procura crescente. Todavia, as estruturas universitárias não se encontravam preparadas para essa procura. Na verdade, em poucos anos passou-se dos escassos milhares de estudantes no ensino superior para uma procura que agora ultrapassa as centenas de milhar.

A esta procura de educação superior, responderam os sucessivos governos com várias medidas, estruturais e administrativas. Deste modo, novas universidades foram criadas, em especial no interior do país, com o objectivo expresso de aí fixar populações e de promoverem pólos de desenvolvimento. No mesmo sentido, foram criados institutos superiores politécnicos progressivamente, até abrangerem todas as capitais de distrito.

Em termos administrativos, e face à incapacidade do sistema em acolher tantos candidatos, os governos foram utilizando diversos expedientes no sentido de atrasarem o ingresso na universidade ou mesmo no sentido de levar alguns a abandonar essa vontade. Deste modo, sucessivamente, o governo criou:

- criou o “serviço cívico”, que obrigava os candidatos à universidade a trabalharem um ano para a comunidade antes do acesso aos estudos superiores;
- estabeleceu um ano propedêutico ao ensino superior, de natureza eliminatória, no fim do ensino secundário;
- criou um novo ano no ensino secundário, o 12º ano, de natureza eliminatória, com exames nacionais;
- finalmente, impôs de forma cumulativa o 12º ano, eliminatório, e a limitação do número de vagas em cada estabelecimento de ensino superior.

Deste modo, a partir de meados dos anos 80, os estudantes entravam (e ainda entram) no ensino superior a partir de uma seriação nacional, construída tendo em atenção as classificações obtidas no ensino secundário, nos exames nacionais do 12º ano e nos exames específicos de entrada para a universidade.

Assim, e apesar do aumento progressivo da oferta pública de ensino superior, os anos 80 testemunharam uma enorme pressão da procura sobre a oferta, levando a que milhares de candidatos ficassem um ou mais anos à espera de vaga na universidade.

Quadro 1 - Procura de ensino superior e resposta do sistema educativo, entre meados da década de 80 e início da década de 90

Ano lectivo	Número de candidatos ao ensino superior	Número de candidatos que entrou no ensino superior	Número de candidatos que não entrou no ensino superior
1986/87	31 973	15 266	16707
1987/88	31 065	17 184	13881
1988/89	37 625	19 233	18392
1989/90	51 779	21 023	30756
1990/91	58 867	24 446	34421
1991/92	55342	27250	28092
1992/93	59166	28751	30595

Fonte: Ministério da Educação – Departamento do Ensino Superior

Perante esta situação, o governo lançou mão de duas novas medidas de política educativa, com efeitos simultâneos no lado da procura e do lado da oferta. Por um lado, assiste-se em 1986 à abertura do ensino superior à iniciativa privada; por outro, desde o início da década de 90 que foram fixadas propinas (direitos de matrícula e outras despesas) anualmente actualizadas.

Estas medidas contrariam de forma significativa a tradição portuguesa, e europeia, de oferta pública e gratuita de ensino superior (Eicher, 1996).

Na verdade, desde meados dos anos 80 a situação alterou-se substancialmente, no sentido de uma maior desresponsabilização do Estado relativamente à educação superior e o aumento progressivo da sua privatização.

A abertura do ensino superior à iniciativa privada e a pressão da procura explica que hoje cerca de um terço dos estudantes frequente universidades privadas.

Quadro 2 - Alunos Inscritos no Ensino Superior

	1960/61	1970/71	1980/81	1990/91	2000/01
Ens. Sup. Público	21972	46172	74559	135350	270312
Ens. Sup. Privado	2222	3289	7829	51430	114010
Total	24149	49461	82428	186780	384322

Source: Barreto *et alii*, *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*, para os anos de 1960/61, 1970/71 e 1980/81

Ministério da Educação – Departamento do Ensino Superior

Dentro da lógica neo-liberal subjacente a estas medidas, não é de estranhar que a oferta privada se tenha desenvolvido, basicamente, à custa dos cursos mais baratos, aqueles que não precisam de grandes investimentos em laboratórios e em equipamento informático. Assim, assistiu-se ao aparecimento de dezenas de cursos na área do direito, da economia e gestão e das humanidades, de que decorreu um excesso de licenciados nestas áreas muito evidente.

Por outro lado, e a fim de minimizar a pressão da procura nas universidades públicas, o governo introduziu o pagamento de propinas (direitos de matrícula) facto que, de alguma forma, tornava impeditivo ou mais difícil a entrada de alguns jovens na universidade, exactamente aqueles que pertencem aos estratos sociais menos favorecidos. Esta situação é tanto mais grave quanto é verdade que a Constituição da República estabelece que compete ao Estado a oferta de educação de todos os níveis de ensino a nível nacional e de modo tendencialmente gratuito.

Assim, de um valor praticamente simbólico, até 1992/93, as propinas cresceram ficando, a partir de 1995/1996, indexadas ao valor do salário mínimo

Quadro 3 - Evolução do valor da propina (valor aproximado por ano, em euros)

Ano lectivo	até 1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	Após 1995/96	tendência futura
Valor da propina €	6.5	220	320	420	1 salário mínimo mensal	variável, até 770

De referir, no entanto que a introdução do pagamento de propinas foi acompanhado de processos de ajuda aos estudantes mais carenciados que, tendo avaliação suficiente para ingressar no ensino público, não tinha meios económicos para o fazerem. De entre essa ajuda salientam-se a isenção de pagamento dos direitos de matrícula para indivíduos carenciados e a concessão de bolsas (becas).

No entanto, a partir de 1995, todos os jovens passaram a pagar propinas, de montante anual igual ao valor de um salário mínimo mensal, mantendo-se o regime de atribuição de bolsas e outros subsídios aos estudantes economicamente mais carenciados.

Todavia, com as dificuldades monetárias acrescidas do Estado, este tem vindo a aumentar a sua desresponsabilização face à satisfação das necessidades colectivas

nomeadamente face ao ensino superior. É nesse quadro que podemos equacionar o aumento progressivo das propinas (que poderá vir a atingir os 770€ a curto prazo), a diminuição real do valor das bolsas e a inexistência de uma política de crédito financiado pelo Estado. Por outro lado, o orçamento das universidades cresce a um ritmo inferior ao necessário para responder à procura educativa, ou diminui mesmo em valor absoluto (como aconteceu no presente ano lectivo, em que os orçamentos dos estabelecimentos de ensino superior público diminuíram em mais de 10% relativamente aos do ano anterior).

De facto, e tomando apenas como exemplo o problema do orçamento dos estabelecimentos de ensino superior, desde há meia dúzia de anos que as receitas que lhes são entregues oriundas do Orçamento de Estado têm vindo a crescer a um ritmo cada vez mais lento ou, inclusivamente, à semelhança do que aconteceu nos dois últimos anos, têm diminuído em termos reais. A esta quebra no orçamento das instituições e à quase falência de algumas, responde o governo com a necessidade de diversificação de fontes de financiamento das universidades e com o aumento das receitas próprias.

Deste modo, as propinas, que foram criadas e actualizadas com o objectivo de aumentar a possibilidade de criação de novos cursos, melhorar qualidade do ensino, adquirir novos equipamentos, etc., passou a ser uma receita para as despesas correntes das instituições. Para além disso, estas são obrigadas, ainda, a vender serviços ao exterior e, dessa maneira, obter as receitas que já não lhes são atribuídas pelo Orçamento de Estado.

3. A SITUAÇÃO DEFICITÁRIA ACTUAL

Neste quadro de desresponsabilização financeira do Estado (Cabrito, 2002), a situação das universidades públicas torna-se ainda mais deficitária em virtude do actual decréscimo da procura de ensino superior em consequência da quebra da taxa de natalidade e da redução significativa do número de jovens em idade escolar.

Naturalmente, esta quebra na procura de ensino superior deveria afectar, em primeiro lugar, as universidades privadas, por duas razões fundamentais: por um lado, o valor da propina nas universidades privadas é cinco a dez vezes superior ao correspondente valor nas universidades públicas; por outro, a oferta pública aproxima-se cada vez mais dos números da procura. Todavia, e a fim de salvaguardar a sobrevivência das universidades privadas, condição subjacente a uma política neo-liberal que tem vindo a desenvolver-se, o Estado diminuiu o número de vagas das universidades públicas. Desta forma, as universidades públicas não maximizam nem optimizam a sua capacidade, tornando-se menos eficientes, ao mesmo tempo que o Estado contribui com menos financiamento, uma vez que este depende do número de alunos.

Desta forma o governo resolve dois problemas em simultâneo: uma vez que o financiamento das universidades públicas assenta numa fórmula onde é determinante o número de alunos, a diminuição deste número leva a uma diminuição do respectivo orçamento e, portanto, a um gasto menor por parte do Estado; por outro lado, a diminuição do número de vagas na universidade pública permite a existência de um conjunto de candidatos que garante a sobrevivência das universidades privadas.

Deste modo, e numa dupla forma, o governo actual desresponsabiliza-se de uma das suas funções, a educativa, ao mesmo tempo que continua a beneficiar os seus estímulos de apoio: o grande capital que surge associado às universidades privadas. Não espanta, pois, que o actual governo pretenda, em relação ao ensino público:

- aumentar outra vez o valor das propinas, que poderá atingir os 770 € anuais;
- deixar o ónus da fixação do montante das propinas aos próprios estabelecimentos de ensino, facto que vai criar problemas entre os estudantes e os estabelecimentos de ensino, e não entre os estudantes e o governo;
- estabelecer valores de propina diferentes para os mesmos cursos e na mesma universidade;
- penalizar os alunos de menor sucesso com propinas de maior montante;
- não financiar os cursos das universidades que tenham um número reduzido de alunos;
- financiar os estabelecimentos em função do sucesso dos alunos e de outros critérios de avaliação de qualidade, quando nem todos os estabelecimentos se encontram em igualdade de condições.

No meio de tudo isto, o aluno das classes menos favorecidas da sociedade é o mais prejudicado. Com dificuldade de acesso ao ensino público devido ao número limitado de vagas, é forçado a pagar propinas superiores nas universidades públicas, se lá consegue entrar, e a pagar muitíssimo mais se tiver de optar por uma universidade privada. Tendo em atenção que as despesas das famílias com o ensino superior é, em média, cerca de 30% do orçamento familiar (Cabrito, 2002), percebe-se melhor as dificuldades por que passam estes alunos para o usufruto de um serviço, o educativo, e isto num Estado de direito cuja lei fundamental afirma que é sua função oferecer educação de modo tendencialmente gratuito em todos os graus de ensino.

4. A NOVA AJUDA AOS ESTUDANTES

Neste quadro, muitas têm sido as propostas, entretanto não transformadas em lei, de ajuda ao financiamento dos alunos. Nos últimos anos (2002 e 2003), com o governo de centro-direita existente e as suas mais recentes medidas, a tendência é mesmo para diminuir substancialmente o orçamento das universidades, o qual irá depender não apenas do número de alunos mas também de critérios de qualidade, de excelência e outros que irão contribuir para o estabelecimento de uma competição certamente injusta e desenfreada entre os estabelecimentos de ensino, por financiamento e por alunos.

Ao mesmo tempo fala-se na hipótese de financiamento directo dos alunos – e não dos estabelecimentos de ensino - através dos *vouchers* ou *cheque-ensino*. Os *vouchers* têm sido apresentados por este governo como uma das formas de minimizar as despesas com as instituições, tornando-as mais eficientes e de garantir uma maior capacidade de escolha ao estudante.

Assente nas teorias do *public choice*, o *voucher surge*, então, como a possibilidade de financiamento directo ao estudante que, na posse de determinado montante monetário, poderá escolher a instituição que mais o satisfaça (Friedman, 1962).

Naturalmente, será da escolha feita pelos alunos que irá depender o financiamento dos estabelecimentos de ensino (Levin, 2003). Desta forma, as universidades e institutos superiores politécnicos, públicos e privados, irão competir entre si por alunos e financiamentos, facto que implica gastos em publicidade que seriam mais bem utilizados na ajuda aos estudantes e na promoção da qualidade de ensino.

Entre os estabelecimentos de ensino superior estabelecer-se-á, então, uma competição seja na oferta de cursos, na qualidade do ensino e dos professores, na capacidade de inserção dos seus diplomados no mercado de trabalho. Esta competição, que beneficiará, muito provavelmente, as universidades privadas, que se encontram mais habituadas à concorrência no mercado educativo, dará origem a *rankings*, que se tornarão na medida da qualidade de cada universidade.

Desta forma, as universidades melhor qualificadas atrairão os “melhores” alunos e professores, reiniciando um processo de selectividade que diminui qualquer esperança de manter a equidade no sistema educativo.

Notas finais – a falta de equidade da educação em Portugal

Sendo o *voucher* um instrumento ainda muito pouco utilizado em termos internacionais e com um êxito bastante limitado (Barroso, 2003), nomeadamente no âmbito da equidade e da coesão

social (Levin, 2003), a utilização deste instrumento como hipótese de financiamento dos estudantes do ensino superior (ou de outro qualquer nível de ensino) preocupa-me fortemente.

De facto, com o objectivo de garantir maior liberdade de escolha e de tornar o sistema mais eficiente, o actual governo poderá encontrar-se a contribuir para aumentar um processo já de si socialmente injusto.

De facto, é sabido que nem todos os jovens se encontram na mesma situação, à partida. As diferenças de capital social e económico de que os alunos são portadores são evidentes (Bourdieu & Passeron, 1970; Boudon, 1973; Cabrito 2002, para o caso português). Por outro lado, a informação circula de forma mais eficiente por entre os indivíduos que se encontram mais junto à fonte de poder.

Em consequência, com o mesmo *voucher*, uns jovens têm mais oportunidades do que outros, em função de ser manifestamente diferente o nível de rendimentos e de capital cultural dos diversos agregados familiares, que se repercute nomeadamente no acesso à informação, na capacidade de deslocação e na capacidade de selecção e escolha (Levin, 1998).

Desta forma se reintroduz um elemento que pode originar situações de forte injustiça social, dado que coloca em concorrência jovens que se encontram em condições muito diferentes. Na verdade, a atribuição de um *voucher* irá beneficiar os jovens dos estratos mais favorecidos que, desta forma, ficam com o seu rendimento acrescido e portanto com maior disponibilidade para frequentarem a universidade, pública ou privada.

Pelo contrário, os jovens dos estratos menos favorecidos ficarão com um montante que lhes permite escolher, apenas, os estabelecimentos que se especializem em cursos muito baratos e, na maior parte dos casos, de pior qualidade.

Em consequência, a reprodução das desigualdades sociais irá manter-se e, muito provavelmente, alargar mesmo o fosso que já separa os jovens hoje, em função da sua origem económica e social.

Obviamente, esta situação irá ter efeitos imediatos no mercado de trabalho, sendo previsível que os melhores empregos venham a ser preenchidos pelos indivíduos formados pelas universidades mais bem classificadas, as quais são frequentadas, basicamente, pelos jovens oriundos dos estratos sociais mais favorecidos. A questão de falta de equidade do sistema educativo estender-se-á, imediatamente, ao sistema laboral, contribuindo, de forma decisiva, para o agravamento das condições de equidade e de coesão social em Portugal.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, J. (2003). “A escolha da escola como processo de regulação: integração ou selecção social?”. In *A Escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização* [Barroso, J. Org.]. Porto: Asa, pp. 79-110.

BECKER, G. (1964). *Human Capital – A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. New York: Columbia University Press.

BOUDON, R. (1973). *L'inégalité des chances*. Paris : Pluriel.

BOURDIEU, P. & PASSERON, J.-C. (1970). *La reproduction*. Paris : Les Éditions Minit.

EICHER, J.-C. (1996). Le Financement de l'Enseignement Supérieur en Europe : La Fin de la Gratuitité ? *Communication présentée au 17^{ème} Congrès de la CESE*. Atenas.

CABRITO, B. (2002). *O Financiamento do Ensino Universitário em Portugal*. Lisboa: Educa.

FRIEDMAN, m. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: Chicago University Press.

GRACIO, S. (1986). *Política Educativa como Tecnologia Social. As Reformas do Ensino Técnico de 1948 e 1983*. Lisboa: Livros Horizonte.

LEVIN, H. (1998). Educational Vouchers: Effectiveness, Choice and Costs. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 17, pp 373-392..

LEVIN, H. (2003). Os cheques-de-ensino: um quadro global de referência para a sua avaliação. In *A Escola Pública: regulação, desregulação, privatização* [Barroso, J. Org.]. Porto: Asa, pp. 111-148.

LOPES, J. (1996). *A Economia Portuguesa desde 1960*. Lisboa: Gradiva.

OLIVEIRA, M. L., PAIS, M. J. & CABRITO, B. (1990). *Economia Portuguesa*. Lisboa: Texto Editora.

SCHULTZ, T. (1961). Investment in Human Capital. *American Economic Review*, nº 51, pp. 1-16.