

3.^a Conferência FORGES

Eixo Temático: 3. Políticas de Planeamento e Financiamento da Educação Superior

Ensino Superior em Portugal: um caso de sucesso em perigo.

Luisa Cerdeira

luisa.cerdeira@ie.ul.pt

Universidade Lisboa, Instituto de Educação

Tomás Patrocínio

tpatrocinio@ie.ul.pt

Universidade Lisboa, Instituto de Educação

b.cabrito@ie.ul.pt

Resumo

Portugal mudou muito nos últimos 40 anos, e, muito significativamente, no que toca à Educação! Se há algo de que os Portugueses se podem orgulhar sobre o que ocorreu no seu país nas últimas décadas, será da evolução positiva do crescimento da frequência escolar, em todos os níveis de ensino e em particular no ensino superior. Como consequência deste investimento intencional do país na Educação, o nível das qualificações da população portuguesa deu um salto importante no último meio século.

Nesta comunicação dar-se-á conta dessa evolução, quer no que toca às taxas de escolarização, quer ao número de estudantes inscritos, à participação das mulheres e ao número de diplomados. No caso particular do ensino superior a subida da frequência neste nível de ensino, que passou de uma taxa bruta de escolarização de 0,9% em 1981 para 53,8% em 2010, concretizou-se num aumento acentuado de qualificações e na obtenção de graus académicos de nível superior por um cada vez mais expressivo número de indivíduos. Entre 1994 e 2010 o número de diplomados que saíram das instituições de ensino superior mais do que duplicou.

Em consequência dessa necessidade de aumentar a frequência da escola e de lutar contra o “déficit” de qualificações, foi concretizado um investimento significativo nas últimas décadas, com a aplicação de recursos avultados e que, no caso do ensino superior foi partilhado, de forma significativa, pelos estudantes e suas famílias.

Aliás, no que toca, às universidades e aos institutos politécnicos públicos, o nível de financiamento público tem vindo a diminuir de forma expressiva, levando a que Portugal apresente no contexto europeu e internacional um nível de privatização acentuado, com a parte do financiamento público a representar pouco mais de 70% das despesas com o ensino superior no ano de 2009, tendência essa que se estará a acentuar nos últimos anos, como decorre da apresentação de alguns dados relevantes sobre a evolução orçamental ao longo das últimas décadas.

Conclui-se com um alerta relativo ao perigo que os cortes orçamentais efectuados nos últimos anos por poderem conduzir a um retrocesso no processo de melhoria das qualificações dos portugueses, com a redução da acessibilidade e democratização dos candidatos ao ensino superior, situação tanto mais grave quanto é um facto de que o país deveria organizar-se para diminuir o défice de qualificações que ainda apresenta sobretudo em relação aos seus parceiros europeus.

Palavras-chave: Ensino Superior, Qualificações, Financiamento.

1. Nível de qualificação académica da população portuguesa

1.1 Evolução do nível de qualificação académica da população portuguesa desde finais do sec. XX

Portugal sofreu um atraso histórico secular em relação à educação e, em particular, ao ensino superior apresentando nos anos da década de 1970 um atraso significativo em comparação com a maioria dos países europeus. Após a mudança de regime decorrente da Revolução dos “Cravos” a 25 de Abril de 1974 inicia-se um período de mudança acelerada em todos os sectores e domínios no país, nomeadamente no educativo. No ensino superior procura-se recuperar os efeitos de muitas décadas de abandono e de desinvestimento.

No início da década de setenta (1971), Portugal apresentava uma taxa real de escolarização de apenas 2,8% no ensino pré-primário, de 83,7 no 1.º ciclo do ensino básico (4 anos), de 22% no 2.º ciclo ensino básico (de 6 anos) e de 14,7% no 3.º ciclo (9 anos). No ensino secundário apenas se registava uma taxa de escolarização de 4,3%.

Passados cerca de 40 anos, pode constatar-se que ocorreu uma verdadeira “revolução” na frequência escolar tendo situação mudado profundamente. Em 2011, a taxa real de escolarização dos 1.º, 2.º e 3.º ciclos tinha atingido níveis muito elevados, na ordem dos 85,7%, quase abrangendo a totalidade dos jovens das idades escolares respectivas. No ensino secundário deu-se um salto de uma taxa de 4,3% em 1971 para 72,5% em 2011.

Quadro 1 – Taxa real de escolarização entre 1961 a 2011 (Taxa %)

	Educação Pré-Escolar	Ensino Básico			Ensino Secundário
		1.º Ciclo	2.º Ciclo	3.º Ciclo	
1961	0,9	80,4	7,5	6,1	1,3
1971	2,8	83,7	22,0	14,7	4,3
1981	17,8	100,0	41,1	26,2	12,4
1991	47,1	100,0	71,7	58,3	31,0
2001	74,8	100,0	87,0	86,8	62,5
2010	83,9	100,0	93,8	89,5	71,4
2011	85,7	99,1	95,4	92,1	72,5

Fonte: PORDATA; a partir de dados da DGEEC/MEC; INE.

Este progresso na frequência da escola nos diversos níveis é flagrante quando se observa o número de alunos inscritos em cada subsistema de ensino. Em 1970, o número de alunos a frequentar o ensino secundário era cerca de 27.000 estudantes e no ensino superior não chegava aos 50.000 estudantes. Em 2011, apesar de se ter ainda uma taxa de escolarização real do ensino secundário de 72,5% (ainda longe do nível de

100% previsto com a escolaridade de 12 anos), o número de alunos era já de cerca de 441.000 estudantes e de 396.000 estudantes no ensino superior. Pode dizer-se que Portugal assistiu a uma explosão da procura de educação em todos os níveis de ensino, facto expectável se se tiver em conta as representações que as populações têm acerca da educação e do seu papel seja nos processos de ascensão social (Bourdieu & Passeron, 1964, 1970; Grácio, 1986, 1997) seja nos ganhos de produtividade e salariais decorrentes do desempenho mais qualificado dos trabalhadores na actividade produtiva (Becker, 1964; Schultz, 1961, 1963).

Quadro 2 – Número de alunos matriculados por subsistema de ensino

	Pré-Escolar	Básico	Secundário	Total Não Superior	Variação %	Superior	Total Global	Variação %
1961	6.528	1.066.471	13.116	1.086.115		24.149	1.110.264	
1970	15.153	1.316.279	27.028	1.358.460	25,1%	49.461	1.407.921	26,8%
1975	42.490	1.466.815	67.853	1.577.158	16,1%	70.912	1.648.070	17,1%
1981	100.178	1.574.568	176.084	1.850.830	17,4%	83.754	1.934.584	17,4%
1986	128.089	1.639.405	221.951	1.989.445	7,5%	106.216	2.095.661	8,3%
1991	171.552	1.484.256	347.911	2.003.719	0,7%	186.780	2.190.499	4,5%
1996	191.023	1.339.749	477.221	2.007.993	0,2%	313.795	2.321.788	6,0%
2001	235.610	1.223.151	413.748	1.872.509	-6,7%	387.703	2.260.212	-2,7%
2006	262.002	1.145.234	347.400	1.754.636	-6,3%	367.312	2.121.948	-6,1%
2010	274.387	1.256.462	483.982	2.014.831	14,8%	383.627	2.398.458	13,0%
2011	276.125	1.206.716	440.895	1.923.736	-4,5%	396.269	2.320.005	-3,3%

Fonte: Elaborado a partir de PORDATA; a partir de dados da DGEEC/MEC; INE.; Nos anos 1960 a 1981, in *A situação Social em Portugal, 1960-1995*, A. Barreto (org.).

1.2 O público e o privado na oferta educativa

Esta abertura e democratização do acesso à educação contou sobretudo com a participação da escola pública, mas não exclusivamente. Em Portugal, ao nível do ensino secundário e do ensino superior em 2010 cerca de um quarto dos alunos estão inscritos no ensino privado. No caso do ensino secundário o peso do sector privado conheceu um aumento significativo entre 1998 e 2010, passando de 13,4% para 23,6% do total. Pelo contrário, no ensino superior o peso do ensino privado diminuiu de 34,5% em 1998 para 23,4% em 2010 situação que se deve a diversos factores mas aos quais não será estranho a situação de crise económica e financeira por que o país tem vindo a passar desde finais da década.

No contexto internacional europeu e dos países da OCDE, o peso do sistema privado no subsistema do ensino secundário português é relativamente elevado (23,6%), quando comparado com o que ocorre na generalidade dos países genericamente englobados na designação de estado providência como a Dinamarca (2,0%), a Alemanha (7,3%), a Itália (11%), etc., e, inclusivamente nos Estados Unidos da América (8,4%).

Também no subsistema do ensino superior, o peso do sector privado é relativamente elevado em Portugal, em particular quando se compara esse peso com

valores homólogos de outros sistemas educativos. De facto, e à excepção do Japão e dos países de raiz anglófona, todos os restantes apresentam um peso do ensino privado do ensino superior no total de estudantes matriculados neste nível educativo, inferior ao registado em Portugal, país que abriu o ensino superior à iniciativa privada em 1986. Observe-se os dados do quadro 3.

Quadro 3 – Alunos matriculados por subsistema em alguns países da OCDE e da UE (%)

Territórios	Ensino Secundário						Ensino Superior					
	Total		Público		Privado		Total		Público		Privado	
	1998	2010	1998	2010	1998	2010	1998	2010	1998	2010	1998	2010
UE27 - União Europeia (27 Países)	100,0	x	77,0	x	22,6	x	100,0	x	73,4	x	26,6	x
DE - Alemanha	100,0	100,0	93,7	92,7	6,3	7,3	100,0	100,0	94,5	87,5	5,5	12,5
AT - Áustria	100,0	100,0	90,4	89,3	9,6	10,7	100,0	100,0	94,3	83,7	5,7	16,3
DK - Dinamarca	100,0	100,0	98,3	98,0	1,7	2,0	100,0	100,0	99,9	98,2	0,1	1,8
ES - Espanha	100,0	100,0	77,2	78,0	22,8	22,0	100,0	100,0	89,1	85,2	10,9	14,8
FR - França	100,0	100,0	69,8	68,4	30,2	31,6	100,0	100,0	87,0	80,3	13,0	19,7
GR - Grécia	100,0	100,0	94,5	95,5	5,5	4,5	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-
IE - Irlanda	100,0	100,0	99,1	98,5	0,9	1,5	100,0	100,0	94,5	95,5	5,5	4,5
IT - Itália	100,0	100,0	91,2	89,0	5,4	11,0	100,0	100,0	87,2	91,5	12,8	8,5
NL - Países Baixos	100,0	100,0	7,3	100,0	92,7	-	100,0	100,0	32,2	100,0	67,8	-
PT - Portugal	100,0	100,0	86,6	76,4	13,4	23,6	100,0	100,0	65,5	76,6	34,5	23,4
UK - Reino Unido	100,0	100,0	39,6	54,0	60,4	46,0	100,0	100,0	-	-	100,0	100,0
CZ - República Checa	100,0	100,0	87,5	85,6	12,5	14,4	100,0	100,0	95,8	84,8	4,2	15,2
SE - Suécia	100,0	100,0	98,4	84,3	1,6	15,7	100,0	100,0	94,3	91,3	5,7	8,7
IS - Islândia	100,0	100,0	93,9	79,1	6,1	20,9	100,0	100,0	95,5	80,3	4,5	19,7
NO - Noruega	100,0	100,0	90,3	88,4	9,7	11,6	100,0	100,0	89,4	85,8	10,6	14,2
US - Estados Unidos da América	100,0	100,0	90,7	91,6	9,3	8,4	100,0	100,0	73,8	72,5	26,2	27,5
JP - Japão	100,0	100,0	66,9	69,0	29,7	31,0	100,0	100,0	21,2	21,4	78,8	78,6

Fonte: Elaborado a partir de PORDATA. Fonte de Dados: Eurostat / UNESCO-UIS / OCDE / Entidades Nacionais - Recolha de Dados UOE

Analisando de forma mais detalhada a distribuição dos estudantes inscritos no subsistema do ensino superior, pode constatar-se que a presença do ensino privado não se faz de forma homogénea nas diversas áreas de educação e formação e que, no cômputo geral essa participação se tem vindo a alterar nas últimas décadas, oscilando entre os 37% em 1995/96 e os 20% de 2011/22, como se pode constatar no quadro 4.

Para esta tendência para uma diminuição da expressão do ensino superior privado no total do país concorrem inúmeros factores, de entre os quais se destacam a diminuição que vem ocorrendo na procura total de ensino superior em resultado, nomeadamente, da enorme crise económica e financeira que assola o país e a natureza brutal das medidas de austeridade adoptadas pelo governo, bem como a capacidade instalada nas instituições públicas de ensino superior.

Quadro 4 – Inscritos no ensino superior por área de educação e formação – 1995/96 a 2011/12

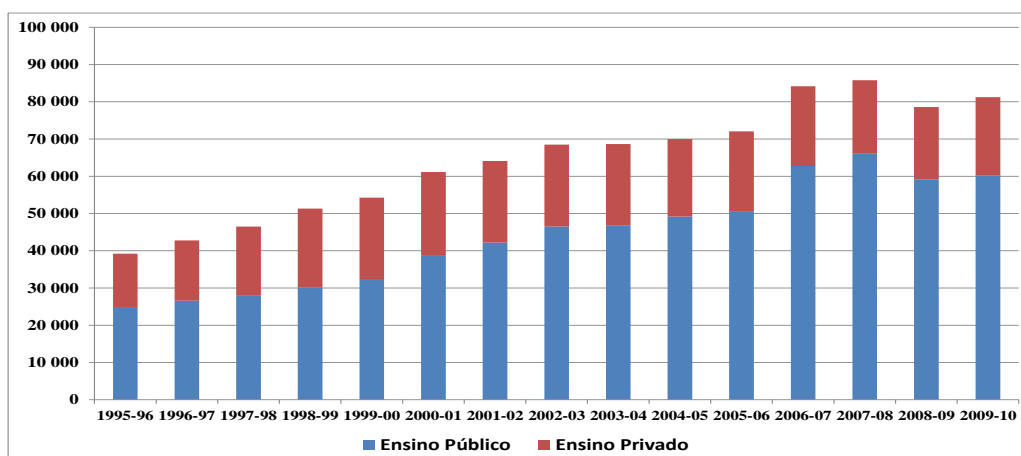
Área de educação e formação	1995/96			2000/01			2005/06			2011/12			
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	
Educação	23 686	6 653	30 339	36 529	14 599	51 128	19 449	6 804	26 253	15 388	6 986	22 374	
Artes e Humanidades	20 046	8 558	28 604	26 022	8 994	35 016	25 378	6 427	31 805	31 170	6 600	37 770	
Ciências Sociais, Comércio e Direito	51 898	73 541	125 439	71 936	55 107	127 043	79 366	36 566	115 932	90 963	32 506	123 469	
Ciências, Matemática e Informática	21 600	6 960	28 560	26 785	5 951	32 736	23 725	3 429	27 154	27 081	2 137	29 218	
Engenharia, Ind. Transf. e Construção	50 791	8 308	59 099	66 976	11 934	78 910	70 924	10 044	80 968	80 280	7 581	87 861	
Agricultura	8 974	74	9 048	10 614	20	10 634	6 634	433	7 067	6 851	732	7 583	
Saúde e Proteção Social	14 501	6 844	21 345	22 022	12 163	34 185	35 092	23 651	58 743	45 628	16 824	62 452	
Serviços	7 278	3 703	10 981	12 646	5 405	18 051	15 970	4 679	20 649	19 851	6 383	26 234	
Desconhecido ou não especificado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	376	-	376	
Total	198 774	114 641	313 415	273 530	114 173	387 703	276 538	92 033	368 571	317 588	79 749	397 337	
	Peso%	63%	37%	100%	71%	29%	100%	75%	25%	100%	80%	20%	100%

Fonte: Elaborado a partir do Inquérito ao Registo de Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, DGEEC/MEC

1.3 O nível de qualificação académica dos portugueses no contexto internacional

A subida da frequência do ensino superior, que passou de uma taxa bruta de escolarização de 10,9% em 1981 para 53,8% em 2010, vê-se espelhada na elevação acentuada do nível de qualificação e com a obtenção de graus académicos de nível superior por cada vez um maior número de pessoas, como se pode observar na figura 1 e no quadro 5.

Figura 1 – Diplomados do ensino superior por tipo de ensino – 1995/1996 a 2009/2010



Fonte: Elaborado a partir do Inquérito ao Registo de Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, DGEEC/MEC

Da análise da figura 1 pode perceber-se que quer o sistema público quer o sistema privado de ensino superior diplomaram números crescentes de estudantes entre 1995-1996 e 2007-2008, ano que marca, decisivamente, a “entrada” brutal da crise económica e financeira no país. Após essa data nota-se uma tendência para a diminuição do número de diplomados contrariando, pois, o sentido da evolução anterior.

Verifica-se, também, que essa quebra é mais significativa no ensino superior público, situação que poderá estar relacionada com a diferente origem social e económica dos estudantes de ambos os sistemas de ensino, sendo que os estudantes em geral, e muito particularmente os originários de estratos sociais menos favorecidos procuram, preferencialmente, o ensino público (Cabrito, 2002; Cerdeira, 2009; Cerdeira et al., 2012).

Por outro lado, como se pode observar no quadro 5, as taxas de diplomação variam de acordo com as diversas áreas científicas. Assim, dos cerca de 81.000 diplomados em 2009/2010, verifica-se que 29% obtiveram formação na área das Ciências Sociais e Direito, 20% % na área da Saúde e Protecção Social, logo seguidos pelos diplomados da área da Engenharia e Indústrias Transformadoras (19%). De registar que no período em análise, se registou uma diminuição do peso da Educação, que em 1995/96 representava 16% dos diplomados e que em 2011 já só significava 8%. Em sentido inverso, assinala-se a explosão dos diplomados da área da Saúde, que em 1995/96 apenas representavam 10% (4.015 diplomados) e em 2009/10 representavam 20 % dos diplomados (16.591 diplomados).

Quadro 5 – Diplomados no ensino superior: total e por área de educação e formação entre 1995/1996 a 2009/2010

Área de educação e formação	1995/96			2000/01			2005/06			2009/10		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
Educação	4 517	1 629	6 146	7 312	4 742	12 054	6 365	2 574	8 939	4 745	2 056	6 801
Artes e Humanidades	2 776	1 492	4 268	3 138	1 721	4 859	4 731	1 463	6 194	5 132	1 523	6 655
Ciências Sociais, Comércio e Direito	6 735	8 566	15 301	9 453	10 024	19 477	13 792	7 173	20 965	15 718	7 884	23 602
Ciências, Matemática e Informática	2 017	603	2 620	2 613	811	3 424	3 687	708	4 395	5 004	474	5 478
Engenharia, Ind. Transf. e Construção	3 970	642	4 612	5 779	1 364	7 143	8 898	1 320	10 218	13 258	1 875	15 133
Agricultura	844	8	852	1 387	2	1 389	1 189	39	1 228	1 376	86	1 462
Saúde e Protecção Social	2 907	1 108	4 015	7 013	3 179	10 192	8 627	7 037	15 664	10 712	5 879	16 591
Serviços	892	510	1 402	1 922	680	2 602	3 380	1 078	4 458	4 220	1 315	5 535
Total	24 658	14 558	39 216	38 617	22 523	61 140	50 669	21 392	72 061	60 165	21 092	81 257
Peso%	63%	37%	100%	63%	37%	100%	70%	30%	100%	74%	26%	100%

Fonte: Elaborado a partir de DGE/MEC - DIMAS/RAIDES

Apesar da expressiva evolução da frequência escolar, o nível de qualificações da população portuguesa é ainda muito baixo. Se considerarmos o período entre 1998 e 2012, vemos que há uma tendência muito positiva, quer no que toca à diminuição da população sem qualquer nível de escolaridade, que diminuiu 44%, quer no que concerne os valores da população que conseguiu completar o ensino secundário, que cresceram mais de 82% (passaram de 877 100 para 1.603.600).

No caso da população com o grau superior passou-se de 521.100 para cerca de 1.302.700, no período, correspondendo a um acréscimo de 150%.

No entanto, e apesar de toda esta evolução positiva registada no reforço da qualificação dos portugueses, ainda em 2012, cerca de 68% da população portuguesa com mais de 15 anos apresentava qualificações iguais ou abaixo do 3.º ciclo, como se pode observar no quadro 6.

Quadro 6 – População residente com 15 a 64 anos e 65 e mais anos: por nível de escolaridade completo mais elevado (Milhares pessoas)

	1998	2001	2006	2012	Varição % 2012 e 1998	Peso % 1998	Peso % 2012
Sem Nível de escolaridade completo	1598,8	1497,6	1142,7	889,3	-44,4%	18,9%	9,9%
15-64 Anos	690,2	572,1	323,3	230,7	-66,6%	8,2%	2,6%
+ 65 Anos	908,6	925,5	819,4	658,6	-27,5%	10,8%	7,3%
1.º ciclo	2892,4	2853,4	2711	2244,8	-22,4%	34,3%	24,9%
15-64 Anos	2372,5	2264,4	1965,9	1323,6	-44,2%	28,1%	14,7%
+ 65 Anos	519,9	589,0	745,1	921,2	77,2%	6,2%	10,2%
2.º ciclo	1365,1	1416,4	1418,3	1123,8	-17,7%	16,2%	12,5%
15-64 Anos	1316,6	1371,3	1357,4	1057,0	-19,7%	15,6%	11,7%
+ 65 Anos	48,5	45,1	60,9	66,8	37,7%	0,6%	0,7%
3.º ciclo	1190,4	1282,2	1523,3	1847,4	55,2%	14,1%	20,5%
15-64 Anos	1142,3	1223,3	1439,6	1701,0	48,9%	13,5%	18,9%
+ 65 Anos	48,1	58,9	83,7	146,4	204,4%	0,6%	1,6%
Ensino Secundário e Pós-Secundário	877,1	1013,7	1249,2	1603,6	82,8%	10,4%	17,8%
15-64 Anos	849,5	978,2	1196,8	1540,9	81,4%	10,1%	17,1%
+ 65 Anos	27,6	35,5	52,4	62,7	127,2%	0,3%	0,7%
Superior	521,1	590,3	901	1302,7	150,0%	6,2%	14,5%
15-64 Anos	483,9	550,0	832,9	1185,3	144,9%	5,7%	13,2%
+ 65 Anos	37,2	40,3	68,1	117,4	215,6%	0,4%	1,3%
Total	8444,9	8653,6	8945,5	9011,6	6,7%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaborado a partir da PORDATA; INE- Inquérito ao Emprego.

Assim, este percurso francamente positivo e de grande dinamismo na frequência da escola e no alargamento dos níveis habilitacionais da população portuguesa, não pode fazer esquecer o pesado deficit de qualificações de que o país ainda padece, sobretudo ao nível da população que conseguiu terminar o ensino secundário.

O relatório da OCDE (*Education at Glance 2013*) na nota elaborada para Portugal chama a atenção para o facto de o país estar entre os cinco países da organização com a maior proporção de adultos (25-64 anos) sem um diploma secundário (65% desse conjunto de indivíduos, em contraste com a média da OCDE, que se situa nos 25%), e entre os três países da OCDE com a menor proporção de adultos (25-64 anos) detentores de diploma de ensino superior (17% , em contraste com a média de OCDE, que atinge os 32%).

Mas, apesar desta realidade, a OCDE não deixa de evidenciar que, entre 2000 e 2011, a proporção de indivíduos com 25-34 anos de idade com pelo menos um diploma secundário aumentou de 32 % para 56 %, e que a taxa de conclusão do ensino superior entre os 25-64 anos de idade quase dobrou no mesmo período, números que denotam o esforço que o país tem vindo a realizar para minimizar o defice de qualificações e se aproximar dos países da organização com melhores desempenhos educativos.

Por outro lado, esse esforço de qualificação decorrente do processo de democratização da educação, foi acompanhado de uma liberdade de acesso ao ensino superior que mudou, claramente, a composição em termos de sexo da “sala de aula”. De facto, a esmagadora maioria dos indivíduos com grau superior em 1960 era do sexo masculino (só 22% do total eram mulheres), ao passo que em 2011 as mulheres predominavam, com um peso de 61%. Em valores finais, o número de mulheres com grau superior cresceu 70 vezes, passando de 10.720 para 754.337, enquanto nos homens esse crescimento se cifrou em apenas 13 vezes. Trata-se de uma profundíssima mudança da sociedade portuguesa. Veja-se os dados do quadro 7.

Quadro 7 – População residente com 15 e mais anos, segundo os Censos, com o ensino superior completo: total e por sexo (milhares)

	Sexo			Peso % Fem.
	Total	Masculino	Feminino	
1960	49.065	38.345	10.720	22%
1970	49.375	34.710	14.665	30%
1981	155.284	100.515	54.769	35%
1991	284.075	149.896	134.179	47%
2001	674.094	283.117	390.977	58%
2011	1.244.742	490.405	754.337	61%

Fonte: Elaborado a partir da PORDATA; Fonte de Dados: INE-X a XV Recenseamentos Gerais da População

2. Os recursos afectos à educação e ao ensino superior

2.1 O papel do Estado no contexto internacional

O acentuado crescimento da educação e do ensino superior levou também a um crescimento significativo das necessidades orçamentais para este subsector da Educação. Desde as décadas de 1970 e de 1980 que a despesa pública em Educação sobe significativamente, passando de 1,4% do PIB em 1972 para cerca de 5,8% no ano de 2010. A partir dessa data e, mercê dos significativos cortes que nos últimos anos este sector sofreu em consequência da creise económica e financeira instalada no país e do Programa de Ajustamento negociado com a EU e o FMI, esse peso deverá ter descido para os 4% do PIB em 2012.

Quadro 10 – Despesa de Educação como percentagem do PIB (1995 a 2010)

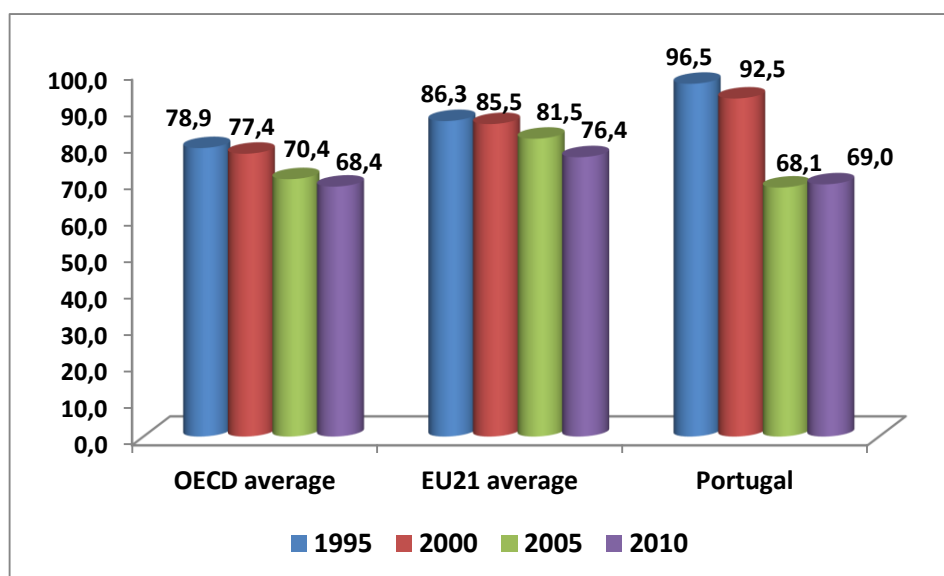
	Primário, Secundário e pós-sec e não superior					Superior					Todos os níveis de Educação				
	1995	2000	2005	2009	2010	1995	2000	2005	2009	2010	1995	2000	2005	2009	2010
OCDE Média	3,6	3,5	3,8	4,0	3,9	1,2	1,3	1,5	1,6	1,6	5,4	5,3	5,8	6,2	6,3
OCDE Total	3,7	3,6	3,6	3,9	3,8	1,6	1,8	1,9	1,9	2,1	5,8	5,9	6,0	6,4	6,5
EU21 Média	3,7	3,5	3,6	3,8	3,8	1,1	1,1	1,3	1,4	1,4	5,3	5,2	5,5	5,9	5,9
Portugal	3,5	3,7	3,7	4,0	3,9	0,9	1,0	1,3	1,4	1,5	4,9	5,2	5,5	5,9	5,8

Fonte: Elaborado a partir do Education at Glance 2013, Indicador B2, Quadro B2.1.

No que toca ao subsistema do ensino superior, as instituições públicas portuguesas dependiam fortemente do Orçamento de Estado até aos anos de 1990, sendo dele proveniente a maioria das receitas das universidades e dos institutos politécnicos. Contudo, a evolução receitas próprias das instituições de ensino superior tem registado um significativo crescimento.

No contexto internacional, a evolução portuguesa no que diz respeito à diminuição do financiamento público das instituições de ensino superior público destaca-se de forma bem evidente. Se considerarmos os dados do relatório da OCDE (*Education at Glance 2013*), vemos que Portugal passou, em menos de uma década e meia, de um financiamento público com um peso de mais de 90% para 69% no ano de 2010, próximo da média da OCDE (média da 68,4%) e inferior à média da EU (76,4%).

Figura 5 – Peso relativo do financiamento público nas instituições de ensino superior (em %)



Fonte: Elaborado a partir de OCDE (2013). *Education at Glance 2013*. Indicator B3.

2.2 O financiamento privado do ensino superior público

No que toca ao modelo de financiamento do ensino superior público, Portugal tem tido um percurso próximo do modelo anglo-saxónico, com a introdução de propinas desde 1992 e com a diminuição progressiva do financiamento público, afastando-se do

modelo seguido na Europa continental, onde a parte do financiamento privado nas instituições de ensino superior públicas é bem menos notório.

Esta rápida privatização do financiamento das instituições de ensino superior públicas, deve-se em particular à alteração no valor das propinas introduzido pela Lei n.º 37/2003 e, também, devido à progressiva diminuição do financiamento do Orçamento de Estado. As receitas geradas pelas propinas dos estudantes tornaram-se uma fatia assinalável dos recursos das instituições públicas. Apresenta-se de seguida a evolução do valor nominal das propinas fixado entre 1993 e 2013.

**Quadro 11 – Evolução do valor das propinas no ensino superior público
entre 1993 e 2013**

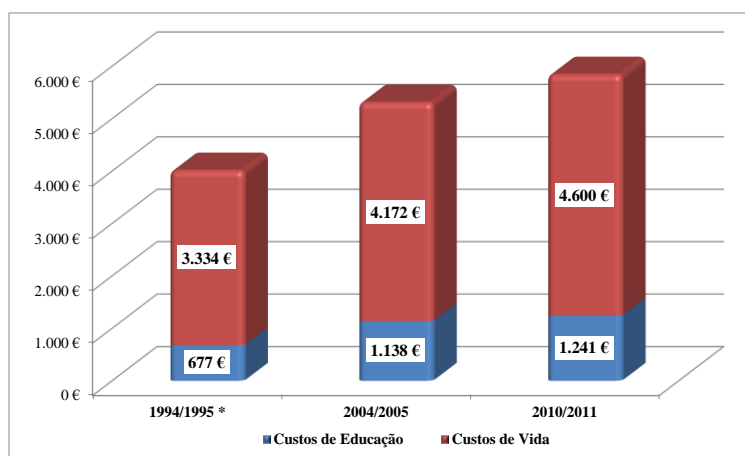
	Valor Anual de Propina			PIB <i>per capita</i> €	Peso Propina Máxima / PIB <i>per capita</i> %	Salário mínimo geral (mensal) €	Salário mínimo geral (anual) €	Propina Máxima / Salário Mínimo Mensal	Propina Máxima / Salário Mínimo Anual %
	Mínima	Máxima							
1993/1994	359 €	399 €	1993	7.509 €	5,3%	236 €	3.310 €	1,7	12,1%
1994/1995	391 €	419 €	1994	8.124 €	5,2%	246 €	3.443 €	1,7	12,2%
1995/1996	409 €	439 €	1995	8.758 €	5,0%	259 €	3.631 €	1,7	12,1%
1996/1997	6 €	6 €	1996	9.268 €	0,1%	272 €	3.813 €	0,0	0,2%
1997/1998	283 €	283 €	1997	10.023 €	2,8%	283 €	3.960 €	1,0	7,1%
1998/1999	294 €	294 €	1998	10.897 €	2,7%	294 €	4.113 €	1,0	7,1%
1999/2000	306 €	306 €	1999	11.666 €	2,6%	306 €	4.281 €	1,0	7,1%
2000/2001	318 €	318 €	2000	12.451 €	2,6%	318 €	4.455 €	1,0	7,1%
2001/2002	334 €	334 €	2001	13.064 €	2,6%	334 €	4.679 €	1,0	7,1%
2002/2003	348 €	348 €	2002	13.557 €	2,6%	348 €	4.872 €	1,0	7,1%
2003/2004	464 €	852 €	2003	13.741 €	6,2%	357 €	4.992 €	2,4	17,1%
2004/2005	475 €	880 €	2004	14.218 €	6,2%	366 €	5.118 €	2,4	17,2%
2005/2006	487 €	901 €	2005	14.623 €	6,2%	375 €	5.246 €	2,4	17,2%
2006/2007	502 €	920 €	2006	15.198 €	6,1%	386 €	5.403 €	2,4	17,0%
2007/2008	524 €	949 €	2007	15.961 €	5,9%	403 €	5.642 €	2,4	16,8%
2008/2009	554 €	972 €	2008	16.191 €	6,0%	426 €	5.964 €	2,3	16,3%
2009/2010	585 €	997 €	2009	15.848 €	6,3%	450 €	6.300 €	2,2	15,8%
2010/2011	618 €	987 €	2010	16.298 €	6,1%	475 €	6.650 €	2,1	14,8%
2011/2012	631 €	1.000 €	2011	16.202 €	6,2%	485 €	6.790 €	2,1	14,7%
2012/2013	631 €	1.037 €	2012			485 €	6.790 €	2,1	15,3%

Fonte: Cerdeira (2012).

É importante assinalar que os estudantes, para além das propinas, têm de suportar outros custos: os custos de educação, que para além das propinas, incluem ainda os valores da taxa de matrícula, livros e outros materiais, equipamento (computadores, microscópios, etc.), visitas de estudo; e os custos de vida dos estudantes, que incluem as despesas com o alojamento, despesas de telefone e telemóvel, despesas de alimentação, despesas médicas, custos de transporte e outras despesas pessoais (Johnstone, 1986). Veja-se a figura seguinte que assinala os custos totais (custos de educação e de vida)

dos estudantes portugueses do ensino superior, para três momentos – 1994/95, 2004/05 e 2010/2011.

Figura 6 – Evolução dos Custos de Educação e Custos de Vida no Ensino Superior Público em 1994/95, 2005/05 e 2010/11



Fonte: Cabrito (2002) para 1994/95; Cerdeira (2009) para 2004/05; Cerdeira, Cabrito, Patrocínio, Machado & Brites (2012) para 2010/11. * Em 1994/1995 os dados são relativos apenas ao ensino universitário público.

Enquanto as receitas cobradas através das propinas têm vindo sempre a crescer, a dotação orçamental para as universidades e institutos politécnicos tem descido de forma muito acentuada. Ainda que seja difícil comparar valores, dado que ao longo dos últimos anos foram introduzidos fenómenos que não existiam anteriormente (por exemplo, o pagamento por parte das IES para a Caixa Geral de Aposentações como entidades patronais, a partir de 2007; ou a anulação do pagamento dos 13º mês subsídio de férias- e 14º mês -subsídio de Natal, desde 2012; ou os cortes salariais na função pública, desde 2011; etc.), a diminuição das receitas orçamentais nos últimos 5 anos é expressiva.

No quadro 12 pode observar-se a comparação da dotação inscrita no processo de preparação do Orçamento de Estado entre os anos de 2005 a 2013. Se se considerar que estes dados estão a preços nominais, conclui-se que há uma diminuição acentuada de recursos à disposição das instituições públicas de ensino superior.

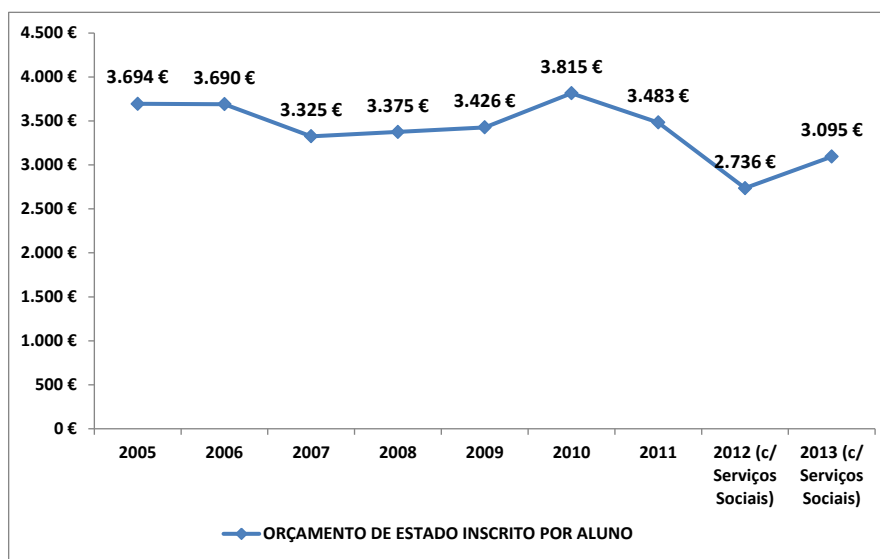
**Quadro 12 – Evolução do Orçamento de Estado Inscrito entre 2005 a 2013 –
Calculatória da Preparação do Orçamento Inscrito (sem as unidades especiais)**

	UNIVERSIDADES	INSTITUTOS POLITÉCNICOS + ESC. NÃO INTEGRADAS	RESERVA POR DISTRIBUIR	TOTAL - EDUCAÇÃO	Var %
Orçamento Inscrito 2005	711.453.090 €	310.155.285 €		1.021.608.375 €	
Orçamento Inscrito 2006	710.850.949 €	312.196.086 €		1.023.047.035 €	0,1%
Orçamento Inscrito 2007	668.849.959 €	291.150.041 €		960.000.000 €	-6,2%
Orçamento Inscrito 2008	673.652.520 €	293.647.481 €	3.300.000 €	970.600.001 €	1,1%
Orçamento Inscrito 2009	706.460.955 €	304.461.386 €	13.750.000 €	1.024.672.341 €	5,6%
Orçamento Inscrito 2010 (aproximado)	820.021.472 €	361.996.954 €	16.111.756 €	1.198.130.182 €	16,9%
Orçamento Inscrito 2011 c/ Redução Salarial+Protec	758.207.510 €	335.487.681 €		1.093.695.191 €	-8,7%
Orçamento Corrigido 2012 (usado na preparação de 2013) passou a incluir SAS	590.113.176 €	269.163.029 €		859.276.205 €	-21,4%
Orçamento 2013 (comunicado SEES em Agosto 2012)	580.690.281 €	260.614.269 €		841.304.550 €	-2,1%
Orçamento 2013 Ajustado (Relatório do Orçamento 2003-Out 2012)				971.800.000 €	
Varição entre 2005 e 2013 (com tecto de Agosto 2012)					-18%
Varição entre 2005 e 2013 (com tecto Rel 2013 Out)					-5%

Fonte: Cerdeira (2012). Dados dos ficheiros de preparação do orçamento das universidades e institutos politécnicos.

Em 2005, o Orçamento de Estdo por aluno financiado às instituições de ensino superior público cifrava-se nos 3.694 euros. A evolução desde essa data até aos anos recentes tem sido decrescente e de forma acentuada, para o que contribui, também, o facto de no orçamento das universidades e institutos politécnicos públicos desde 2012 que a dotação orçamental dos Serviços de Acção Social foi introduzida no tecto das instituições. Assim, em 2013, e considerando a função ensino superior e acção social, o valor do orçamento para o ensino superior no Relatório do Orçamento de 2013 (DGO, Outubro 2012) encontra-se um valor de apenas 3.060 Euros por aluno (-16% e a preços de mercado, sem se considerar a evolução da inflação).

Figura 7 – Evolução do Orçamento de Estado Inscrito por Aluno entre 2005 a 2013



Fonte: Cerdeira (2012). Dados dos ficheiros de preparação do orçamento das universidades e institutos politécnicos

Neste contexto de forte desinvestimento e de diminuição dos recursos para as instituições de ensino superior público, não surpreende que o recente Relatório do Fundo Monetário Internacional (FMI, Portugal, *Rethinking the State – Selected Expenditure Reform Options*. Janeiro 2013), quando analisa este subsistema, pouco mais consegue dizer do que propor a subida do valor das propinas e não fala em introduzir cortes (FMI, 2013, p.63). O relatório tem apenas 2 parágrafos (pontos 68 e 77) para analisar o Ensino Superior, concluindo de forma simplista (e de acordo com a “receita” habitual do FMI) que o aumento de propinas é a solução mais conveniente e que essa subida deve atender sobretudo à procura e ao valor de mercado dos cursos.

Na realidade, a situação a que se chegou é de tal forma “austera”, que implicitamente o FMI reconhece que será praticamente impossível diminuir o financiamento público ao mesmo tempo que os seus técnicos FMI acabam por reconhecer que Portugal tem de continuar a expandir o seu Ensino Superior.

3. O caminho inverso da democratização: algumas notas conclusivas

Em síntese, e quando olhamos para o que foi a caminhada de Portugal nestes últimos 40 anos, no que toca à Educação e Ensino Superior, pode afirmar-se que ocorreu um esforço enorme no sentido de o país se aproximar dos países com mais elevados níveis de desenvolvimento e que se registou um sucesso significativo nas qualificações da população portuguesa, sobretudo quando a análise se centra no défice grave de qualificações que nos anos 70 do século XX o país apresentava. Portugal era um país profundamente atrasado, com níveis tão elevados de analfabetismo e com sector de ensino secundário e de ensino superior tão reduzido e com taxas de escolarização tão baixas, que os Portugueses se envergonhavam no contexto europeu e ocidental. Como um dos mais importantes sucessos do país pós-Revolução de Abril, o nível de qualificação da população activa portuguesa fez um percurso muito assinalável.

Esse forte investimento na qualificação da população portuguesa implicou também a afectação de um conjunto vasto de recursos, tendo-se progressivamente aumentado a parte do Produto Interno Bruto (PIB) aplicado neste sector. No que toca ao Ensino Superior, esse crescimento foi conseguido de forma expressiva com o co-financiamento dos estudantes e das suas famílias, dando lugar a um processo de forte privatização do ensino superior que conheceu dois momentos críticos: a abertura deste nível de ensino ao capital privado, em 1986, e o estabelecimento de propinas no ensino superior público, a partir de 1992.

Deve ter-se em conta, pois, que Portugal apresenta um nível de privatização do financiamento das instituições de ensino superior público dos mais elevados a nível europeu e do grupo de países da OCDE. De acordo com os dados mais recentes divulgados pela OCDE (2013) e reportando-se ao ano de 2010, concluía-se que o peso do financiamento público na despesa das instituições de ensino superior públicas já só representava 69%, enquanto que na Europa (EU21) esse valor subia para os 76,4%. Apenas os países de raiz anglófona e o Japão apresentam uma privatização do financiamento das instituições de ensino superior maior do que o registado no caso português.

O valor das propinas representa actualmente uma fatia relevante nas receitas das instituições de ensino superior e que vêm colmatar as políticas públicas de

desinvestimento no sector, que a importante diminuição das receitas inscritas no Orçamento do estado para o ensino superior bem testemunha.

Por outro lado, a política de austeridade a que o país tem sido sujeito desde 2011 tem conduzido a que muitos estudantes e as suas famílias tenham dificuldade em pagar as propinas e os restantes custos. O risco do número de desistências disparar é grande, agravando o risco da falta de sustentabilidade do próprio sistema do ensino superior. Neste capítulo, assinala-se a diminuição do número de candidatos à educação superior numa tendência que não parece ter “fim à vista”. A procura de ensino superior para o lectivo de 2013/14 foi a menor registada nos últimos anos.

Entretanto, os cortes orçamentais efectuados nos últimos anos de 2011, 2012 e 2013 foram de tal dimensão, que colocam em perigo o futuro da Educação Superior e, conseqüentemente, a possibilidade de Portugal poder, de forma sustentada e sustentável, encarar os desafios do desenvolvimento e da melhoria das condições sociais e económicas da sua população, com o perigo grave de se retornar ao Ensino Superior só para os mais ricos e para uma pequena elite como acontecia no regime não democrático, situação que, aliás, já se detecta e se vem a agravar desde meados da década de 1990 (Cabrito, 2002, 2004; Cerdeira, 2009; Cerdeira et al., 2012).

Referências bibliográficas

- Barreto, A. et al. (1996). *A Situação Social em Portugal 1960-1995*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Becker, G. (1964). *Human Capital – A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. New York: Columbia University Press.
- Bourdieu, P. & Passeron, J.-C. (1964). *Les Héritiers*. Paris: Les Éd. Minuit.
- Bourdieu, P. & Passeron, J.-C. (1964). *La Réproduction*. Paris: Les Éd. Minuit.
- Cabrito, B. (2002). *O financiamento do ensino superior em Portugal*. Lisboa: Educa.
- Cabrito, B. (2004). “O Financiamento do ensino superior em Portugal: Entre o Estado e o Mercado”. *Educação e Sociedade*, Vol. 25, n.º 88, pp.977-996.

Cerdeira, M. L. (2009). *O Financiamento do Ensino Superior Português*. Lisboa: Editora Almedina.

Cerdeira, L., Cabrito, B., Patrocínio, J., Machado, M. L. & Brites, R. (2012). *CESTES – Quanto custa estudar no ensino superior português?* Lisboa: EDUCA.

Cerdeira, L., Patrocínio T., Cabrito G.B, Machado-Taylor M.L., Brites R. (2013). Higher Education Cost-Sharing Policy: The Portuguese Case.. In Higher Education. Recent Trends, Emerging Issues and Future Outlook, Education in a Competitive and Globalization World.” (pp.131-147). Nova Science Publishers, Larry Smith Editor, New York. ISBN 978-1-62618-841-9 (ebook)

Direcção Geral de Estatísticas de Educação e Ciência.
<http://www.dgeec.mec.pt/np4/home>

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

Grácio, S. (1997). *Dinâmicas da Escolarização e das Oportunidades Individuais*. Lisboa: EDUCA.

International Monetary Fund (2013). *Portugal. Rethinking the State – Selected Expenditure Reform Options*. Schwartz G., Lopes P., Granados c. M., Sinnott S., Soto M., Tinios P., January 2013.

Johnstone, D. (1986). *Sharing the Costs of Higher Education*. New York: College Entrance Examination Board.

OCDE (2013). *Education at Glance 2013*. Paris: OCDE.

PORDATA. <http://www.pordata.pt/>

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

Schultz, T. (1963). *The Economic Value of Education*. New York: Columbia University Press.