
O ENSINO SUPERIOR

EM PORTUGAL:

PERCURSOS

CONTRADITÓRIOS

Belmiro Gil Cabrito*

Resumo: este artigo analisa a educação portuguesa, mais particularmente, a educação superior, focando três das situações que a estruturam: o crescimento do seu número de estudantes; sua privatização e democraticidade; e seu financiamento. Essa análise exigiu contextualização histórica, devido às mudanças vividas pelo país nas últimas décadas. Em menos de 40 anos, Portugal passou de uma ditadura para uma democracia; de “orgulhosamente só” no contexto internacional a participante importante do espaço político-econômico da União Europeia; de fracos níveis educativos a níveis de educação próximos dos de seus parceiros comunitários.

Palavras-chave: educação superior portuguesa, expansão, privatização, democraticidade, financiamento

A análise da situação do ensino superior em Portugal exige a sua contextualização histórica, dado o número significativo de mudanças que o país conheceu nas últimas décadas, bem como a respectiva importância. De facto, em menos de 40 anos, Portugal passou de uma ditadura para uma democracia; de “orgulhosamente só” no contexto internacional, passou a pertencer a um importante espaço político-econômico, a União Europeia; de fracos níveis educativos, atingiu níveis de educação próximos dos seus parceiros comunitários.

Assim, quando se pretende analisar a educação em Portugal, muito particularmente a educação superior, é indispensável relevar, no mínimo, três situações estruturais: o crescimento do número de estudantes do ensino superior; a privatização e democraticidade deste nível educativo; e o seu financiamento. O presente artigo pretende, exactamente, contribuir para esclarecer estes pontos de análise.

PROCURA DE ENSINO SUPERIOR E RESPOSTA DO SISTEMA POLÍTICO E EDUCATIVO

Uma das questões estruturais que se tem colocado relativamente ao Ensino Superior em Portugal e que exige uma análise acurada é, sem dúvida, a sua dimensão. Desde há algumas dezenas de anos que se assiste ao crescimento deste subsistema de ensino, a um forte ritmo. Este incremento remonta a 1974 e decorre do processo de democratização iniciado com a Revolução de 25 de Abril de 1974.

De facto, se em vésperas da Revolução, em plena ditadura, o número de estudantes do ensino superior não ultrapassava os 25.000, esse número subiu para os 71.000 em 1975 e aproxima-se, hoje, dos 400.000.

Quadro 1 – Evolução do Número Total de Estudantes do Ensino Superior

Ano lectivo	Nº estudantes	Ano lectivo	Nº estudantes
1960/1961 ⁽¹⁾	24.149	2000/01	387.703
1965/1966 ⁽¹⁾	33.972	2001/02	396.601
1970/1971 ⁽¹⁾	49.461	2002/03	395.478
1975/1976 ⁽¹⁾	70.912	2003/04	388.724
1980/1981	82.428	2004/05	380.937
1986/1987	116.291	2005/06	367.312
1990/1991	186.780	2006/07	366.729
1995/1996	313.795	2008/09	373.002
1999/2000	373.745	2009/10	383.627

Fonte: Ministério da Educação – Departamento do Ensino Superior GPEARI-OCES – Direcção de Serviços de Estatísticas e Indicadores de 1990/1991 em diante.

Notas: ⁽¹⁾ Barreto *et alii*. *A situação social em Portugal, 1960-1995*.

Para este crescimento explosivo de ensino superior contribuíram, basicamente, dois factores: a transformação de um regime ditatorial num regime democrático, com a salvaguarda de um conjunto de direitos do cidadão que caracterizam a democracia; e, a atracção da educação enquanto factor de transformação e requalificação do capital humano e enquanto factor de redistribuição do rendimento e de mobilidade social.

A Revolução de Abril de 1974 que triunfou após 48 anos de ditadura, perseguia 3 objectivos fundamentais: descolonização, democracia, desenvolvimento.

Em consequência deste evento revolucionário, Portugal iniciou um processo de finalização de uma guerra colonial que já durava há 13 anos e que terminou em 1975, após o fim do último processo de independência, a de Angola, no chamado Acordo de Alvor assinado em 15 de Janeiro de 1975 pelo Governo Português e pelos 3 principais Movimentos de Libertação de Angola (MPLA, UNITA e FNLA) e que reconhecia a independência daquela colónia e a passagem do poder para aqueles movimentos de libertação.

Simultaneamente, a democracia ia sendo construída em Portugal. Em Abril de 1975, um ano depois da Revolução, foi eleita uma Assembleia Constituinte com o objectivo fundador de elaborar e aprovar a Constituição da República Portuguesa, o que veio a acontecer em 25 de Abril de 1976. Dois anos após a Revolução de Abril e depois de alguns Governos Provisórios e de algumas tentativas de golpe de estado, nomeadamente o golpe que ocorreu, com êxito, em 25 de Novembro de 1975 (data que iria marcar o início da evolução política de normalização que conduziria o país gradualmente para uma política mais liberal), Portugal tinha uma Constituição Democrática e órgãos de soberania saídos do voto popular expresso em sufrágio directo e universal. A Democracia, interrompida em 1926 era, assim, restaurada.

Em termos de desenvolvimento económico e social, a política seguida pelos governos no pós-25 de Abril de 1974 era uma política de cariz socialista, que implicou fortes transformações no panorama socio-económico geral: nacionalização dos principais meios de produção (a banca, os seguros, os transportes, a siderurgia, a metalurgia, a metalomecânica, a petroquímica; a exploração extractiva; o cimento; a celulose); reforma agrária; tentativa de construção de um Estado Social; para além dos direitos e liberdades políticas do Cidadão como os direitos ao trabalho, à saúde, à segurança social, à educação; ou as liberdades de expressão, de associação sindical, de associação política, etc.

Atingir os objectivos sociais e económicos propostos obrigava a uma reconfiguração do processo de produção, no sentido do reforço da produtividade e competitividade dos factores trabalho e capital. Para este desígnio, tornava-se indispensável a requalificação dos recursos humanos considerada só possível com o reforço da educação e da formação profissional.

Nesse sentido, ao longo das últimas décadas, foram tomadas várias medidas de política educativa, nomeadamente o estabelecimento da escolaridade obrigatória (sucessivamente de 6, 9 e, desde há meia dúzia de anos, 12 anos); a unificação do ensino médio (que viria, todavia, a conhecer uma nova diversificação dual a partir da década de 1980 com o estabelecimento de fileiras profissionais no ensino médio a partir de 1983); o início do Sistema de Aprendizagem, em 1984; e a criação das Escolas Profissionais, em 1989); o alargamento do ensino superior.

O alargamento do ensino superior foi uma medida iniciada logo em 1974/1975, dando-se resposta às exigências de uma procura social de educação superior que atingiu números até então impensáveis.

A experiência anterior no país da forte relação existente entre educação/ensino superior e melhores empregos justifica, em grande parte, a explosão da procura de educação que ocorreu logo a seguir à Revolução de Abril, nomeadamente de educação superior.

Efectivamente, durante os anos da Ditadura, e à semelhança do que se verificou pela generalidade dos países ocidentais, as carreiras profissionais estavam perfeitamente estruturadas em função dos diplomas académicos, numa verdadeira concretização dos pressupostos das teorias do capital humano (BECKER, 1964; SCHULTZ, 1961): aos indivíduos sem qualquer escolaridade ou apenas com a instrução básica estavam destinadas as tarefas indiferenciadas, menos consideradas e menos bem pagas da sociedade; indivíduos com cursos profissionais (das então existentes escolas comerciais e escolas industriais), ocupavam lugares de chefia intermédia ou de trabalho qualificado; os indivíduos que tinham feito o ensino liceal e o ensino superior, ocupavam todos os lugares de chefia em empresas e nos órgãos do Estado.

Assim, a sociedade portuguesa encontrava-se, antes da Revolução de Abril, completamente estratificada em função de vários factores, em particular, o educativo. A escola apresentava-se como um verdadeiro aparelho ideológico de Estado (ALTHUSSER, 1987) que premiava o capital humano. Que a procura de educação a seguir à Revolução de Abril de 1974, tenha sido explosiva, não é, pois, de estranhar. A consciência do papel da educação na obtenção de trabalhos/empregos mais bem remunerados com estatutos sociais mais elevados e que permitiam melhores condições de vida influi, decisivamente, nesta procura encantada de educação (GRÁCIO, 1986), muito particularmente de educação superior.

A resposta àquela procura foi dada por sucessivos governos, através de iniciativas variadas. Assim, desde 1974 que se registou o aumento do número de vagas por parte das universidades existentes (Universidade do Porto; Universidade de Coimbra; Universidade de Lisboa; Universidade Técnica de Lisboa); por parte de novas universidades criadas nos inícios da década de 1970 mas que só depois de 1974 começariam a funcionar (como a Universidade do Minho, a Universidade Nova de Lisboa, a Universidade de Aveiro, o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa); por parte de novas universidades, criadas já na década de 1980 (como a Universidade de Beira Interior ou a Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro); por parte dos quinze institutos politécnicos criados nos finais da década de 1970 e na década de 1980.

Simultaneamente, o acesso universal à educação superior foi sendo limitado na prática, através de medidas administrativas como a fixação de um *numerus clausus*, o estabelecimento de exames nacionais de acesso ou o aumento do número de anos de escolaridade necessários para a candidatura ao ensino superior, que passou de onze para doze anos; ou como a abertura do ensino superior à iniciativa privada (1986); ou o estabelecimento de anualidades com valores actualizados que os estudantes passaram a ter que pagar para frequentar o ensino superior público (1992).

Deste modo, pode afirmar-se que o sistema educativo português se, por um lado, tem vindo a tentar responder à intensidade da procura de educação superior através do aumento do número de vagas, por outro lado tem vindo a criar medidas cujo objectivo é diminuir ou dificultar essa procura.

A PRIVATIZAÇÃO E A DEMOCRATICIDADE DO ENSINO SUPERIOR

A questão do financiamento do ensino superior tem sido bastante discutida em Portugal, nos últimos anos, pela tendência que implica de privatização da educação, tornada num bem objecto de compra e venda num mercado.

Até ao fim do Estado Novo, isto é, até Abril de 1974, o ensino superior era oferecido, apenas, por instituições públicas (com excepção da Universidade Católica Portuguesa que existia ao abrigo da Concordata assinada pelo Estado Português e a Santa Sé) que cobravam uma anualidade bastante elevada no contexto do nível de vida de então.

Efectivamente, o valor da anualidade para frequentar as universidades públicas era de mil e duzentos escudos, o que corresponde a 6€/ano na moeda actual, valor extraordinariamente elevado quando foi estabelecido em 1941. De facto, se esse valor atingia, em vésperas da Revolução de Abril, cerca de 8% do orçamento médio da maioria dos agregados familiares (CABRITO, 2002), em 1941, aquele montante ultrapassava largamente aquela percentagem.

Mesmo assim, em 1974, os cerca de 8% do rendimento médio das famílias portuguesas era realmente um valor tão elevado que menos de 1% dos estudantes que frequentavam o ensino superior na altura da Revolução de Abril pertencia aos estratos menos favorecidos da sociedade.

Durante a Ditadura o ensino superior era altamente elitista, frequentado, fundamentalmente, por aqueles que seriam os futuros governantes, complementando a natureza elitista de todo o edifício educativo (MÓNICA, 1978). Apesar de a oferta ser exclusivamente pública, o ensino superior era, até 1974, um bem de consumo essencialmente “privado”. A educação, muito particularmente a educação superior servia, nos tempos da Ditadura, claros objectivos de reprodução social no sentido expresso por autores como Bourdieu e Passeron (1964, 1970), Bowles e Gintis (1974), Willis (1977) ou Bernstein (1996) e de expansão e veiculação ideológica no sentido que lhe é dado por Althusser (1987).

Em 1974, o sistema educativo era constituído basicamente pelo ensino primário (1ª à 4ª série) e preparatório (5ª e 6ª séries), comum a todos os estudantes a que se seguiam duas fileiras, uma técnica e outra liceal. A fileira técnica, de natureza vocacional, era constituída por: ensino técnico comercial e industrial, 3 anos (7ª a 9ª série); o ensino técnico complementar, 2 anos (10ª e 11ª séries) e, o ensino médio não superior de 3 anos e que disponibilizava o curso de contabilista e o de agente técnico (de engenharia). A fileira liceal era constituída pelo liceu, de 5 anos (fortemente elitista, da 7ª à 11ª série) a que se seguia o ensino superior universitário, também ele fortemente elitista, de 5 anos (à excepção de cursos como medicina, com uma duração mais longa).

De entre estas ofertas, o ensino liceal e o ensino superior eram frequentados perto de 99% por jovens oriundos das classes mais ricas, das classes dirigentes, assegurando-se por via da educação, a reprodução social e a dominação de classe.

As restantes ofertas eram preferencialmente dirigidas e

frequentadas pelos filhos dos trabalhadores indiferenciados, dos operários, dos pequenos agricultores, isto é, pelos jovens oriundos dos estratos não dominantes da população que viriam a constituir, no futuro, os estratos trabalhadores. A falta de democraticidade era a característica dominante de um ensino dirigido para as elites e que visava assegurar a dominação de classe numa sociedade assente na sobre exploração do trabalho pelo capital.

Ora, no quadro educativo, a Revolução de Abril de 1974 trouxe, de imediato, a democratização do acesso à educação com o estabelecimento da escolaridade obrigatória e o encerramento das fileiras técnicas substituídas por um ensino unificado.

Todo o ensino básico (fundamental) e secundário (médio) foi unificado e a sociedade portuguesa passou a oferecer, apenas, uma única via de ensino para todos, de natureza liceal, desde a 1ª série à 11ª série. No que respeita ao ensino superior, até meados da década de 1980 continuou a existir, apenas, ensino público, mas agora com duas fileiras, a universitária e a politécnica. Esta última, nascida após a Revolução de Abril, disponibilizava cursos superiores com a duração de 3 anos e pretendia oferecer formações de natureza mais prática, mais próximas das exigências do mercado de trabalho.

Em termos de financiamento, quer o ensino básico e secundário, quer o ensino superior continuou a ser basicamente financiado pelo Estado. Aos estudantes do ensino superior continuou a exigir-se os mesmos 6€/ano que se exigiam em 1941. Todavia, esta exigência deixou de ter uma natureza selectiva, tendo em tenção que a situação económica e financeira da generalidade dos portugueses tinha-se alterado significativamente a partir de Maio de 1974, mês em que foi criado e fixado o salário mínimo em 16.5 €/mês. Em consequência, os 6€/ano que as universidades públicas continuavam a exigir aos estudantes vieram a assumir, gradualmente, um valor simbólico, uma vez que o salário mínimo e os salários em geral eram actualizados anualmente.

Nas novas condições de vida, os jovens oriundos dos estratos menos favorecidos da sociedade puderam ingressar no ensino superior e a universidade “universalizou-se”. A democraticidade nas condições de acesso ao ensino superior tornou-se uma realidade e a natureza elitista deste nível de ensino diminuiu.

Todavia, dois eventos viriam modificar esta situação, ambos dificultando o acesso ao ensino superior e contribuindo para reforçar

a natureza elitista deste nível educativo: a abertura do ensino superior ao mercado, em 1986; a actualização do valor das anualidades para frequência do ensino superior público, em 1992.

Sabemos que em resposta à procura social de educação superior os sucessivos governos foram lançando mão de diversos instrumentos de política educativa, nomeadamente o estabelecimento de um ano propedêutico no final do ensino médio; o estabelecimento de exames de aferição nacionais; o alargamento do ensino médio para 12 séries; o estabelecimento de um *numerus clausus*; a dualização do ensino superior em universitário e politécnico; o aumento do número de vagas nas universidades tradicionais e a criação e abertura de novas universidades e de institutos politécnicos.

Apesar de estas iniciativas irem simultaneamente respondendo à procura social de educação e dificultando o acesso ao ensino superior, anualmente milhares de estudantes terminavam o ensino médio e continuavam a não ter lugar no ensino superior.

Quadro 2 – Procura de Ensino Superior e Resposta do Sistema Educativo, entre Meados da Década de 1980 e Início da Década de 1990

Ano lectivo	Número de candidatos ao ensino superior	Número de candidatos que entraram no ensino superior	Número de candidatos que não entrou no ensino superior
1986/1987	31.973	15.266	16.707
1987/1988	31.065	17.184	13.881
1988/1989	37.625	19.233	18.392
1989/1990	51.779	21.023	30.756
1990/1991	58.867	24.446	34.421
1991/1992	55.342	27.250	28.092
1992/1993	59.166	28.751	30.595

Fonte: Ministério da Educação – Departamento do Ensino Superior.

Então, e sob pressão de organismos internacionais como a OCDE e o Banco Mundial bem como do capital nacional, em 1986, sob a égide de um governo centro-direita, a educação superior foi aberta à iniciativa privada. Nestas circunstâncias, abriu-se uma nova porta de acesso ao ensino superior para os jovens que não conseguiam, ano após ano,

entrar no ensino público e que, obviamente, tinham capacidade para pagar os elevados valores mensais exigidos pelas instituições privadas de ensino superior (da ordem dos 150€/mês).

Em consequência, as instituições privadas de ensino superior, com uma procura assegurada, rapidamente viram crescer o número de estudantes que as frequentavam. Em poucos anos, o número de estudantes do ensino superior privado aproximou-se da terça parte de todos os estudantes matriculados no ensino superior.

Quadro 3 - Alunos Matriculados no Ensino Superior

	1960/ 1961	1970/ 1971	1980/ 1981	1990/ 1991	2000/ 2001	2009/ 2010
Ensino Superior Público	21.972	46.172	74.559	135.350	270.312	290.773
Ensino Superior Privado	2.222	3.289	7829	51.430	11.4010	86.659
Total	24.149	49.461	82.428	186.780	384.322	377.627

Fonte: 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

Deste modo, assistiu-se a um verdadeiro “golpe” no ensino superior em Portugal, no sentido da “mercadorização” deste nível educativo. O ano de 1986 marca efectivamente um processo decisivo de privatização do ensino superior em Portugal, processo que irá desenvolver-se em anos posteriores.

De facto, o processo de privatização da educação superior ainda não terminara. Em 1992, e também na sequência de novos conselhos por parte do Banco Mundial (1992), outro governo de centro-direita decidiu levar a cabo a actualização do valor da anualidade. Para isso, aplicou aos 6€ até então pagos pelos estudantes do ensino superior público, o índice de preços no consumidor, desde 1941. Após essa actualização, os estudantes foram forçados a pagar, logo no ano lectivo de 1992/93, 200€. A actualização desse valor continuou nos anos seguintes.

Assim, apesar de terem já sido publicadas 3 leis de financiamento do ensino superior desde 1992, os estudantes do ensino público são hoje obrigados a pagar anualidades actualizadas, facto que, aliás, tem

contribuído para tornar ainda mais elitista este nível educativo (CABRITO, 2002; CERDEIRA, 2008), como pode observar-se no Quadro 4.

Quadro 4 – Composição Social da População Portuguesa e dos Estudantes do Ensino Superior (%)

	População (*)	População universitária (**)	
	2001	1995	2005
Rendimento			
Alto e médio alto	9,9	17,6	17,7
Médio	52,1	69,9	73,8
Baixo	38,0	12,5	8,5

Notas: ⁽¹⁾ Distribuição realizada pelo autor, partindo dos dados do INE – Censo 2001.

⁽²⁾ Distribuição realizada pelo autor e pela Professora Maria Luísa Cerdeira, a partir dos dados dos questionários aplicados aos estudantes do ensino superior respectivamente em 1995 e em 2005¹.

A análise dos valores do quadro permite-nos retirar, imediatamente, duas grandes conclusões. Por um lado, o grau de equidade da universidade portuguesa, medido pela representação de cada grupo social da população portuguesa nos estudantes universitários, é bastante baixo, remetendo para uma universidade de elites (CABRITO, 2004). De facto, e apesar do alargamento da base social de recrutamento dos estudantes universitários ocorrido desde 1974, os estratos sociais com rendimentos mais elevados encontram-se sobre representados na população universitária, em prejuízo dos grupos de baixo rendimento.

Por outro, a situação de elitismo agravou-se entre 1995 e 2005, verificando-se que a percentagem dos estudantes oriundos dos estratos menos favorecidos da população é, em 2005, cerca de dois terços da percentagem homóloga dez anos antes. Assim, se é verdade que o ensino superior se “democratizou” nos últimos quarenta anos, é preocupante verificar a tendência mais conservadora e elitista que este segmento educativo conheceu nos últimos anos. Esta realidade é hoje ainda mais preocupante tendo em atenção a crise económica e financeira por que o país está a passar (e que exigiu, mesmo, a intervenção do FMI com um programa de ajustamento das contas públicas extremamente penalizante, em especial para os estratos de rendimento médio e baixo), a qual se encontra por detrás de inúmeras desistências do ensino superior por jovens que não são capazes de fazer face às despesas que são obrigados a realizar.

Naturalmente, a situação socioeconómica dos estudantes do ensino superior público não é igual à dos estudantes dos estabelecimentos privados. Observe-se o Quadro 5.

Quadro 5 – Composição Social dos Estudantes do Ensino Superior Público e Privado (%)

Rendimento	População Portuguesa 2001	1995		2005	
		Ensino Público	Ensino Privado	Ensino Publico	Ensino Privado
Alto e médio alto	9,9	14,4	26,4	16,2	21,2
Médio	52,1	71,8	64,3	75,5	69,0
Baixo	38,0	13,8	9,3	8,2	8,5

Fonte: Distribuição realizada pelo autor a partir dos dados dos questionários aplicados a uma amostra nacional representativa dos estudantes do ensino superior por ele e por Maria Luísa Cerdeira, em 1995 e 2005, respectivamente.

Em primeiro lugar, a análise dos valores do quadro demonstra bem o elitismo do ensino superior português, independentemente da sua natureza pública ou privada. Todavia, pode concluir-se que, por um lado, o ensino público apresenta sempre um maior grau de equidade e um menor grau de elitismo; por outro, que em termos relativos, ao longo do período, o ensino público “elitizou-se”, tendo o ensino privado conhecido um caminho inverso.

Em conclusão, a análise dos valores dos quadros anteriores se, por um lado, demonstra que a frequência da educação superior se caracteriza pelo reforço da democraticidade de acesso, quando comparamos com os valores anteriores a 1974; por outro, demonstra que essa democraticidade tem vindo a diminuir, sendo possível verificar o reforço da natureza elitista do ensino superior ao longo dos dez anos em análise.

Como se referiu acima, este fenómeno de menor democraticidade e de menor equidade no ensino superior em Portugal tem vindo certamente a agravar-se desde 2005, ainda que não existam dados nacionais que o demonstrem, dado as piores condições sociais e económicas que o país atravessa nos últimos anos.

Portugal está a conhecer, actualmente, a pior crise económica e financeira das últimas décadas, testemunhando já vários anos de recessão. Em 2011, espera-se, no mínimo, uma quebra do PIB em

3% e uma taxa de desemprego na ordem dos 13%. Por outro lado, o contributo do Estado para a educação tem vindo a diminuir, muito particularmente para a educação superior. Assim, não será de estranhar que a situação vivida pelos candidatos a estudantes do ensino superior oriundos dos estratos mais pobres da população seja tão grave que os impeça de frequentar esse nível educativo, situação potencializada pelas medidas de política tomadas na sequência da crise financeira e que o recente pedido de empréstimo internacional, a partir de um plano económico e financeiro imposto pelo FMI vem agravar: aumento dos impostos directos e indirectos; aumento do desemprego; contracção ou diminuição salarial; diminuição e corte dos subsídios sociais; diminuição do número de bolsas para atribuir aos estudantes mais pobres (diminuiu em 12000 o número de bolseiros, só em 2010/2011); diminuição do financiamento público decorrente da aplicação dos princípios inscritos na Declaração de Bolonha; etc.

Assim, e apesar de não existirem dados que nos permitam demonstrar as maiores dificuldades de acesso (e de permanência) que se colocam aos estudantes mais pobres para frequentarem o ensino superior, pode afirmar-se que estamos na presença de uma situação que se caracteriza pela menor democraticidade e pelo maior elitismo do ensino superior, em Portugal, desde a Revolução de Abril de 1974 e que virá afastar do ensino superior vários milhares de potenciais candidatos.

O FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO

Já se referiu que 1992 foi o ano da transformação de um ensino superior público simbolicamente gratuito (não esqueçamos que, até essa data, os estudantes pagavam 6€/ano) num ensino efectivamente pago, com valores actualizados anualmente. Dos 6€/ano pagos em 1992 para os quase 1000€/ano pagos em 2011, foi uma longa caminhada, como pode observar-se no quadro seguinte.

Deste modo, os estudantes têm vindo a tornar-se parte activa na construção do orçamento das instituições de ensino superior ao mesmo tempo que o Estado se desresponsabiliza deste nível de ensino, com uma participação no orçamento anual das instituições públicas do ensino superior em queda abrupta, desde 1992. Efectivamente, se em 1992 a participação do Estado no orçamento das Instituições de Ensino Superior Público era, praticamente, de 100%, neste momento não atinge, sequer, os 70%.

Quadro 6 – Evolução do Valor da Anualidade (valor aproximado por ano, em euros), na Graduação⁽¹⁾

Ano lectivo	até 1991/1992	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1995/1996 – 2003/2004	2004/...
Valor em euros por ano	6€	220€	320€	420€	Variável: 1 salário mínimo	Variável, fixado pelas instituições de ensino superior, no intervalo anualmente fixado pelo governo e que varia entre 1.3 salários mínimos e o valor actualizado dos 6€/ano fixados em 2010/11, através do índice de preços no consumidos. Cerca de 1000€ em 2011.

Nota: ⁽¹⁾ Desde 1992 até 2011 já foram publicadas 3 leis de financiamento do ensino superior. A 1ª Lei de Financiamento do Ensino Superior, de 1992, criada por um governo centro-direita, estabelecia que a anualidade do ensino superior público deveria ser obtida a partir do valor de 1941, com a actualização decorrente da taxa de inflação. A 2ª Lei de Financiamento do Ensino Superior, aprovada em 2004 por um governo socialista na sequência de um período de luta levado a cabo pelos estudantes, estabelecia um pagamento anual igual ao valor de um salário mínimo. Finalmente, a 3ª Lei de Financiamento do Ensino Superior, também aprovado por um governo de centro-direita em 2004, estabelece que o valor da anualidade deve estar compreendido entre um valor mínimo, correspondente a um salário mínimo mais um terço desse valor e um valor máximo, o resultante da actualização do valor fixado em 1941. O valor que cada instituição de ensino superior público poderá cobrar, dentro daquele intervalo, é estabelecido pela direcção de cada estabelecimento. Obviamente, e tendo em conta os sucessivos cortes no financiamento do Estado, as instituições de ensino superior cobram, em geral, o valor máximo que, em 2010/2011 ronda os 1000 euros.

Quadro 7 – Origem das Receitas das Instituições de Ensino Superior Público (em %)

	1992	1995	2000	2004	2005	2008
Orçamento do Estado	99	96,5	92,5	86	68	65
Receitas próprias	1	3,5	7,5	14	32	35

Fonte: Education at a Glance, ODCE Indicators, 2009

Assim, em termos de financiamento, a participação do Estado nos orçamentos das Instituições Públicas de Ensino Superior diminuiu brutalmente em menos de vinte anos. Esta diminuição teve que ser complementada, obrigatoriamente, pelo aumento das receitas próprias das instituições de ensino. Em consequência, as instituições de ensino

superior foram forçadas a procurar receitas no mercado, ainda que a sua principal fonte sejam os estudantes e respectivas famílias.

A desresponsabilização do Estado face ao ensino superior em Portugal tem-se dado a um ritmo tão rápido que a sua participação no financiamento das instituições de ensino superior público atinge hoje dos valores mais baixos no âmbito da OCDE e da União Europeia.

Quadro 8 – Comparação da Participação Pública no Ensino Superior, em Alguns Países (em %)

	1995	2000	2004	2005	2006
Dinamarca	99,4	97,6	97,9	96,7	96,4
Irlanda	69,7	79,2	82,6	84,0	85,1
Alemanha	89,2	88,2	---	85,3	85,0
UE (média -19 países)	85,1	83,9	82,0	79,8	79,7
Espanha	74,4	74,4	75,9	77,9	78,2
OCDE (média)	78,2	75,9	73,8	71,9	71,6
Portugal	96,5	92,5	86,0	68,1	66,7
Reino Unido	80,0	67,7	69,6	66,9	64,8

Fonte: Education at a Glance: ODCE 2009.

A análise dos valores do quadro mostra, indiscutivelmente, que Portugal segue uma política de desresponsabilização relativamente ao ensino superior que ultrapassa largamente a tendência actual, nomeadamente no quadro da UE. Efectivamente, e exceptuando-se a Irlanda que decidiu apostar fortemente no ensino superior ao longo da última década, a tendência que se vive entre os países da UE e da OCDE é a de diminuição da participação do Estado no financiamento do ensino superior. Todavia, e muito particularmente na Europa onde a educação ainda é considerada, em geral, um bem de natureza pública, essa tendência é fraca e o caso português encontra-se, pelo contrário, é bem representativo de uma desresponsabilização forte do Estado relativamente ao ensino superior. Aliás, ao nível da UE só o caso do Reino Unido, que vem incorporando uma tendência fortemente ultraliberal nas políticas sociais, é que apresenta uma desresponsabilização do Estado no financiamento do ensino superior semelhante ao que acontece em Portugal.

Por outro lado, e em termos de financiamento, refira-se que ao nível europeu, a aplicação da Declaração de Bolonha contribuiu para a diminuição da participação dos Estados no orçamento das instituições públicas de ensino superior (CABRITO; CERDEIRA, 2008).

Em virtude da Declaração de Bolonha, os diferentes sistemas nacionais de ensino superior foram reestruturados no sentido de uma homogeneidade e uniformidade que hoje caracterizam o sistema de ensino superior da UE (e não só, uma vez que os países aderentes aos princípios da Declaração de Bolonha são já 46, enquanto a UE é constituída apenas por 27).

Entretanto, a Declaração de Bolonha prevê que os Estados financiem, à semelhança do que se verificava anteriormente, o primeiro ciclo de ensino superior, isto é, o ciclo da graduação. Ora, o problema é que depois da uniformização do ensino superior decorrente dos princípios propostos pela Declaração de Bolonha, o primeiro ciclo do ensino superior tem a duração de 3 anos enquanto anteriormente durava 4 ou 5 anos. Quer isto dizer que os governos neste momento, ao financiarem só o primeiro ciclo, passaram a financiar menos 1 ou 2 anos os estabelecimentos de ensino superior, realizando enormes poupanças, que se evidenciam em cortes brutais no financiamento das instituições de ensino superior público. Simultaneamente, estas instituições para continuarem a oferecer o segundo ciclo, recorrem aos estudantes, cobrando-lhes anualidades (não esquecer que esta cobrança já ocorre para o ciclo de graduação em Portugal, desde 1992).

Nestas circunstâncias, se pode afirmar que a privatização está em curso em toda a Europa, com o co-financiamento do ensino superior pelos estudantes e respectivas famílias, sendo que em Portugal (tal como no Reino Unido) esse processo esteja a atingir limites muito superiores aos dos restantes países da União Europeia.

Finalmente, em Portugal o novo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), publicado em 2007, criou a possibilidade de as instituições de ensino superior público adoptarem o regime de fundações públicas “com regime de direito privado”. Ora, a passagem a fundação acarreta alterações que potenciam a privatização do ensino superior público.

De facto, estas fundações passam a ser administradas por um Conselho de Curadores que concretiza uma oportunidade para que figuras do meio empresarial e financeiro passem a ter um poder crescente e decisivo na estratégia científica e pedagógica das instituições. Cada

vez mais as decisões são tomadas, ou influenciadas, pelo Conselho de Curadores ao mesmo tempo que os tradicionais órgãos colegiais de gestão das instituições passam a deter um poder quase meramente consultivo.

Esta situação justifica que estas instituições de ensino superior se encontrem cada vez mais “ao serviço” do mercado, quer na oferta educativa que disponibilizam quer na investigação que realizam. Aliás, considerando que outra das determinações legais para que uma instituição de ensino superior público possa assumir a natureza fundacional é que tenha, pelo menos, 50% de receitas próprias, a dependência da instituição relativamente ao capital privado (dos estudantes e do mercado) coloca em risco, necessariamente, a sua autonomia pedagógica, científica e de investigação.

NOTAS FINAIS

O fim de uma Ditadura de mais de quatro décadas e a concretização de um processo de democratização da sociedade são os elementos que aglutinam as diversas iniciativas económicas, sociais e educativas conhecidas em Portugal desde 1974. Particularmente no âmbito educativo, assistiu-se a alterações de importância muito significativa para tornar a educação num instrumento de democratização.

Assim, desde 1974 verificaram-se o estabelecimento da escolaridade obrigatória; a unificação do ensino básico e secundário, com posteriores ofertas de natureza vocacional; o alargamento do ensino médio; processos de requalificação da população em geral através de mecanismos de certificação e de reconhecimento de competências; o incremento do número de vagas no ensino superior, a fim de responder a uma procura explosiva de educação superior que se iniciou logo nos anos posteriores à Revolução de 1974. Desenvolvimento e democratização são os factores orientadores do processo de mudança que a educação em geral conheceu, após a Revolução de 1974.

Todavia, após um limitado período “revolucionário” encetou-se, a partir do Golpe de Estado de 25 de Novembro de 1975, um período de normalização que culminou, em termos políticos, com a entrada de Portugal na União Europeia em 1986 (então, a Comunidade Económica Europeia).

Esta “normalização” traduziu-se politicamente na adopção de medidas de mercado e hoje assiste-se a um processo de liberalização e

de mercantilização da economia e de alienação dos trabalhadores que contrariam as legítimas aspirações de equidade e de justiça social das populações, nascidas com a Revolução de Abril de 1974.

No quadro educativo, muito particularmente no âmbito do ensino superior, esse processo de normalização percebe-se, entre outras situações, na abertura do ensino superior à iniciativa privada, em 1986 e no estabelecimento de anualidades actualizadas para a frequência do ensino superior público, em 1992. Por estas duas vias, a privatização do ensino superior público torna-se uma realidade “real” que o RGIÉS (2007) vem, ainda, potenciar.

Este processo simultâneo de privatização e de “mercadização” do ensino superior em Portugal traduziu-se pois numa progressiva alienação deste nível ensino ao mercado e na correlata desresponsabilização do Estado. Nestas circunstâncias a procura de ensino superior diminui e o número relativo ao abandono escolar aumenta. A consequência normal deste processo de desresponsabilização do Estado, será, naturalmente, o descontentamento por parte dos estudantes e respectivas famílias e o recrudescimento de um mal-estar social que a forte crise financeira que o país hoje vive, irá acentuar.

Neste quadro de sobre exploração capitalista da sociedade portuguesa dificilmente se antevê um progresso nos valores da equidade e de justiça social que caracterizam as sociedades democráticas.

Nota

- 1 Belmiro Gil Cabrito e Maria Luísa Cerdeira, no âmbito dos respectivos processos de doutoramento, aplicaram um questionário com questões semelhantes a uma amostra nacional representativa dos estudantes do ensino superior. Essas amostras estratificadas foram construídas em função da natureza pública/privada do estabelecimento de ensino, do estabelecimento de ensino, do curso frequentado, do sexo, e da idade. Neste momento, em 2011, estes investigadores continuam a estudar o acesso, a universalidade e a democraticidade do ensino superior, em Portugal, para o que se encontram a aplicar um novo questionário a uma amostra dos estudantes do ensino superior. Os dados colhidos em 1995 e em 2005 e os que se estão a ser recolhidos em 2011 constituem os únicos dados existentes sobre a origem social dos estudantes do ensino superior, a condição face ao trabalho, as despesas de educação e de vida que realizam, a respectiva origem social, o financiamento privado versus o financiamento público, e as actividades de lazer, em Portugal. No quadro acima, comparam-se os dados relativos aos estudantes em 1995 e 2005 com os da população portuguesa em 2001, porque são os últimos dados nacionais conhecidos. O novo Censo está a ser realizado em 2011 e ainda se

desconhecem valores. De registrar que a distribuição da população portuguesa por estratos sociais foi realizada por Belmiro Gil Cabrito, a partir dos dados obtidos no Instituto Nacional de Estatística relativos à profissão e condição face ao trabalho, em conformidade com a proposta de Almeida, Costa e Machado (1988).

Referências

- ALMEIDA, J. F.; COSTA, A. F.; MACHADO, F. L. Famílias, estudantes e Universidade. *Sociologia: Problemas e práticas*, v. 4, p. 11-44, 1988.
- ALTHUSSER, L. *Aparelhos Ideológicos do Estado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1987.
- BARRETO, A. et al. *A situação social de Portugal, 1960-1995*. Lisboa: Ed. da Universidade de Lisboa, 1995.
- BERNSTEIN, B. *Pedagogy, symbolic control and identity: theory, research, critique*. London: Taylor & Francis, 1996.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J.-C. *Les heritiers*. Paris: Les Éditions Minuit, 1964.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J.-C. *La reproduction*. Paris: Les Éditions Minuit, 1970.
- BOWLES, S.; GINTIS, H. *Schooling it capitalistic America: educational reform and the contradictions of economic life*. New York: Basic Books, 1974.
- BECKER, G. *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York: Columbia University, 1964.
- CABRITO, B. *Financiamento do Ensino Superior*. Lisboa: Educa., 2002.
- CABRITO, B. Higher education, an education for the elites? The Portuguese case. *Higher Education in Europe*, v. XXIX, n. 1, p. 33-46, apr. 2004.
- CABRITO, B.; CERDEIRA, L. The Bologna process and the privatization of higher education. In: INTERNATIONAL TECHNOLOGY, EDUCATION AND DEVELOPMENT CONFERENCE – INTED2008 PROCEEDINGS. *Anais...*, 2008. Valencia: Inted, 2008.
- CERDEIRA, L. *O financiamento do Ensino Superior Português: a partilha de custos*. Dissertação (Doutoramento) – Universidade de Lisboa, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, 2008.
- GRÁCIO, S. *Política educativa como tecnologia social: as reformas do ensino técnico de 1948 e 1983*. Lisboa: Livros Horizonte, 1986.
- MÓNICA, M. F. *Educação e sociedade no Portugal de Salazar*. Lisboa: Presença, 1978.
- SCHULTZ, T. Investment in Human Capital. *American Economic Review*, v. 51, p. 1-16, 1961.
- WILLIS, P. *Learning to labour: how working class kids get working class jobs*. Aldershot: Gower Publishing, 1977.

Abstract: *this paper analyzes Portuguese education and its higher education in particular, while focusing on three constitutive situations: increased growth in numbers of students; privatization and democracy; and, financing. This analysis has been*

historically contextualized due to the changes the country has undergone in recent decades. In less than 40 years, Portugal went from being a dictatorship to a democracy, from 'proud to go it alone' in the international context to being a major political and economic player in terms of the European Union; from low educational levels to close to those of its community partners.

Keywords: portuguese higher education, expansion, privatization, democracy, financing

* Doutor em Ciências da Educação. Professor na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, com atuação na área de Economia da Educação, Administração e Formação.
E-mail: b.cabrito@fpce.ul.pt; b.cabrito@ie.ul.pt