



**Fórum da Gestão
do Ensino Superior
nos Países e Regiões
de Língua Portuguesa**

**4ª Conferência FORGES
Universidade Agostinho Neto, Luanda e Universidade Mandume Ya Ndemufayo,
Lubango, 19-21 Novembro 2014**

O ensino superior e a promoção da equidade territorial¹

Conceição Rego

mcpr@uevora.pt

Departamento de Economia, Escola de Ciências Sociais, Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia, Universidade de Évora, Largo dos Colegiais 2, 7000 Évora

Resumo

A bibliografia de referência na área da economia da educação e do desenvolvimento é unânime em referir que populações com níveis de educação mais elevados podem, potencialmente, beneficiar de padrões de qualidade de vida mais altos, na medida em que os seus níveis de produtividade, de conhecimentos e de rendimentos são mais elevados. Ora, como os estabelecimentos de ensino em geral, e as instituições de ensino superior (IES) em particular, estão localizados em pontos determinados do território, é plausível que a existência destas localizações influencie a capacidade de acesso ao sistema de ensino superior. A análise da capacidade de aceder ao ensino superior é fundamental para percebermos em que medida é possível à população melhorar o seu padrão de educação formal.

Neste trabalho, desenvolvido a partir de dados para Portugal, o objectivo é, depois de discutir quais poderão ser as variáveis mais pertinentes para estudar a dimensão da equidade – nas suas vertentes económica, social e territorial –, analisar em que medida a presença de IES ao

¹ A autora agradece o apoio financeiro da Fundação para a Ciência e Tecnologia e FEDER / COMPETE (concessão PEst-C/EGE/UI4007/2011).

longo de todo o país melhorou a equidade territorial, na medida em que possa ter alterado o panorama das qualificações académicas no território e, correlativamente, a respectiva qualidade de vida, através da alteração do perfil de competências e de atividades produtivas desenvolvidas, tornando Portugal um país menos desigual do ponto de vista das qualificações. Através de metodologias de estatística descritiva procuraremos proceder à comparação, temporal e territorial, e ao estudo da existência de relação entre a presença de IES no território, a qualificação dos ativos, em particular, e da população em geral, e o nível global de qualidade de vida.

Palavras – Chave: Equidade, Instituições de Ensino Superior, Portugal, Território

1. Introdução

Portugal é um dos países da Europa onde os níveis de desenvolvimento são mais desiguais, quer esta diferença seja medida entre pessoas como entre as diversas regiões. A atenuação das assimetrias implica que sejam desenvolvidas políticas de promoção de maior equidade. Por equidade entendemos igualdade, imparcialidade, justiça. No estudo que agora desenvolvemos procura-se desenvolver o conceito de equidade territorial, entendido enquanto a tentativa de encontrar maior equilíbrio, diminuição de assimetrias, entre as diversas regiões do país.

As assimetrias territoriais, em termos da distribuição da população e da actividade económica, são já sobejamente conhecidas. Nesta assimetria incluem-se também as diferenças no que respeita à distribuição das instituições de ensino superior (IES). Neste caso, estas instituições não apenas se distribuem de forma diversa no território, como também elas próprias são distintas. Considerando apenas o sub-sistema do ensino superior público, as IES são diferentes, desde logo porque podem universidades ou institutos politécnicos, mas também porque são diferentes em termos dos cursos que oferecem, das vagas que disponibilizam, da notoriedade que têm associada, entre outros.

O investimento em educação é considerado como uma das políticas públicas mais eficazes quer do ponto de vista da promoção do crescimento económico como do ponto de vista da melhoria da qualidade de vida dos indivíduos, na medida em que sociedades com níveis de educação, formal e não formal, mais elevados são, tendencialmente, as regiões onde os níveis

de produtividade e de rendimento podem ser mais elevados, dando origem desta forma a melhores níveis de qualidade de vida.

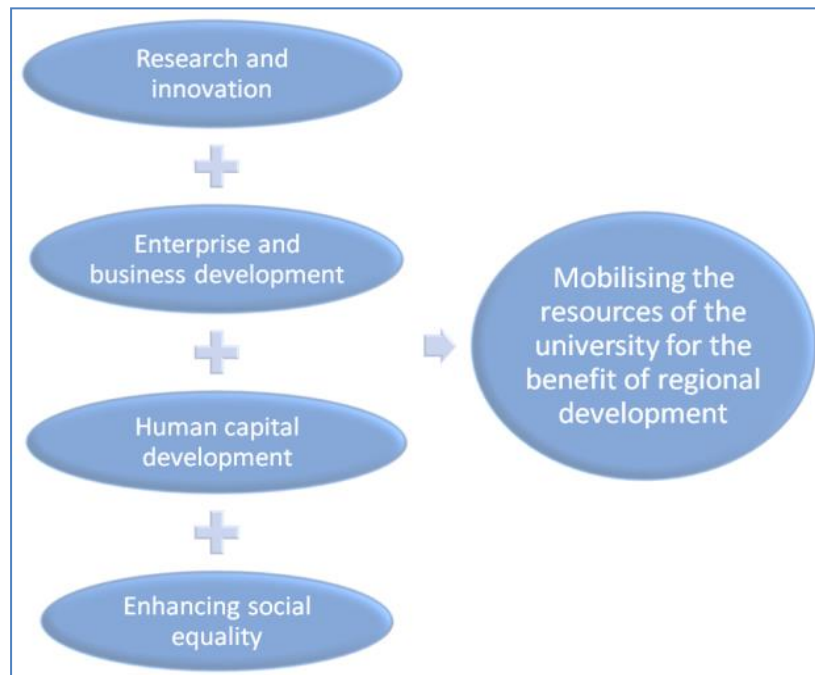
Neste estudo, o objectivo fundamental é analisar em que medida a presença de IES ao longo de todo o país melhorou a equidade territorial, na medida em que possa ter alterado o panorama das qualificações académicas no território e, correlativamente, a respectiva qualidade de vida, tornando Portugal um país menos desigual do ponto de vista das qualificações.

Para tal, este texto organiza-se da seguinte forma: depois desta breve secção de introdução, apresentamos na secção dois a revisão da bibliografia em que discutimos, por um lado, alguns dos efeitos que as IES (podem) produzir no território onde estão instaladas e, por outro lado, o conceito de equidade, bem como a possibilidade de equacionar a melhoria da equidade como um processo construído. Na secção três apresentamos e discutimos alguns dados que nos permitem estudar a (possível) relação entre a localização das IES e a promoção de melhores níveis de equidade territorial. Terminamos este texto com algumas notas finais.

2. Revisão da bibliografia

A bibliografia no domínio do desenvolvimento regional há muito que reconhece e valoriza o potencial de crescimento e desenvolvimento associado às IES. A figura 1 mostra quais são os principais mecanismos através dos quais as IES podem contribuir para o crescimento e desenvolvimento regional.

Figura 1: Contributos das IES para o crescimento e desenvolvimento



Fonte: Goddard, 2014.

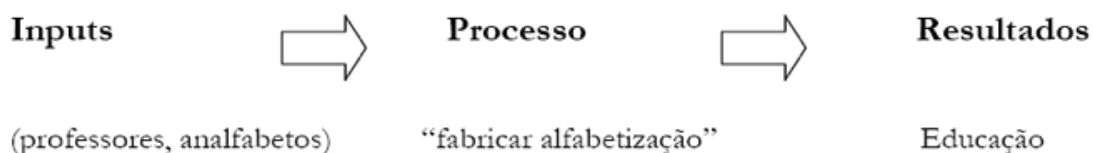
As actividades de investigação estão entre as mais relevantes das desenvolvidas pelas IES, uma vez que possibilitam a evolução do conhecimento e a transferência de inovação para as actividades produtivas. A ligação ao tecido empresarial é fundamental, quer através do apoio ao desenvolvimento de novos negócios, como através da promoção das actividades desenvolvidas nas empresas já existentes. Estas acções são determinantes para o crescimento económico. Fundamental para o crescimento e para o desenvolvimento é a melhoria do nível de capital humano e de competências. Neste domínio, o papel das IES é fundamental designadamente através do desenvolvimento da função ensino que permite a formação de quadros superiores qualificados. Esta relevância é tanto maior quanto mais ajustadas forem as formações ministradas às necessidades do mercado de trabalho. Os efeitos das IES, de acordo com o proposto na figura 1, não se ficam por aqui e alargam-se ainda ao domínio da melhoria da equidade social através da regeneração social e do desenvolvimento cultural. De facto, da presença das IES num dado território, resultam efeitos de contágio, entre os membros da academia e a população residente, em termos das actividades culturais e artísticas desenvolvidas, melhorando o ambiente social e cultural.

Habitualmente, em análise económica, a questão da equidade discute-se, na maioria das vezes, em termos do equilíbrio na distribuição do rendimento. Neste texto, procuramos discutir o facto de que a equidade pode ser fomentada em diversas etapas de um processo

social. A título de exemplo (cf. figura 2) apresentamos as diversas fases de um processo educativo. Esta figura remete-nos para a consideração de que a discussão do conceito de equidade pode ser feita a vários níveis: i) dos inputs (no acesso ao processo educativo), ii) do processo (tratamento no decurso do processo educativo) e iii) dos resultados.

Em termos da equidade ao nível dos inputs, a questão que se coloca é a de saber como todos os indivíduos devem ter igualdade de acesso ao processo educativo, independentemente da idade, etnia, género, rendimento, nível de escolaridade, entre outros. No domínio do processo, a questão da equidade pode ser discutida da seguinte forma: todos os indivíduos devem ser tratados de igual forma perante o sistema educativo? Não podemos ignorar que todas as pessoas são diferentes em termos das suas capacidades, antecedentes familiares, entre outros. Finalmente, em termos da promoção da equidade nos resultados qual deve ser o objectivo a considerar? Todos os indivíduos devem ter condições de obter o diploma equivalente à conclusão com êxito da escolaridade obrigatória (em Portugal, neste momento, todos devem ter 12 anos de escolaridade)? Assim sendo, a prossecução de maiores níveis de equidade ao nível dos resultados e ao nível do processo pode dar origem a ‘zonas de conflitualidade’. Por exemplo, a prossecução de igualdade de resultados pode dar origem a desigualdade no processo: para garantir que todos cumprem 12 anos de instrução (igualdade nos resultados) é essencial um acompanhamento diferenciado a algumas crianças, quer em termos de acção social escolar, quer em termos de ensino especial, o que contraria a igualdade nos processos.

Figura 2: O processo educativo



fonte: Elaboração própria.

A teoria económica é clara ao estipular os princípios da equidade vertical e horizontal, no sentido de que a promoção da melhoria da equidade pressupõe que seja dado tratamento igual

ao que é igual bem como tratamento diferente ao que é desigual.

Vejamos agora de que modo, a partir desta perspectiva de análise da equidade, é pertinente discutir a forma como o ensino superior contribui para a melhoria da equidade territorial. Ou seja, neste caso a nossa intenção é debruçarmo-nos sobre a componente do ensino superior no processo educativo e, além disso, associar o desenvolvimento deste processo com o território onde está localizado. A identificação das características e das variáveis relevantes é o primeiro passo deste ensaio.

Em termos da melhoria da equidade no acesso ao ensino superior podemos considerar diversas hipóteses: uma vez terminados os estudos secundários, quais são os factores que melhoram o acesso dos estudantes ao ensino superior? A possibilidade de terem um estabelecimento de ensino superior próximo da sua área de residência? Neste sentido, podemos então considerar que a distância entre a procura e a oferta de ensino superior é uma variável que influencia o acesso, bem como a proporção de procura que é satisfeita localmente. A possibilidade de acederem a bolsas de estudo e deslocarem-se para o estabelecimento de ensino superior onde funciona o curso que pretendem frequentar e onde, de acordo com a nota de candidatura, os estudantes têm possibilidade de entrar? Com o objectivo de melhorar a equidade de acesso, em termos dos indivíduos com níveis de rendimento diferentes, é importante saber qual é a proporção de estudantes que frequentam o ensino superior e que beneficiam de bolsas de estudo.

Em termos globais, em Portugal, caso não houvesse limitação das vagas disponíveis por curso/instituição, todos os estudantes que pretendessem aceder ao ensino superior poderiam fazê-lo, uma vez que o número de vagas disponíveis pelo sistema de ensino superior público é superior ao número de candidatos que têm apresentado intenção de continuar os estudos ao nível do ensino superior (para o ano lectivo 2014/2015 estavam disponíveis no ensino superior público cerca de 50820 vagas, às quais concorreram, numa primeira fase, apenas 42402 candidatos). Contudo, é importante lembrar que o acesso ao ensino superior está sujeito a um mecanismo de *'numerus clausus'*, tornando-o por isso, um acesso de tipo competitivo (isto acontece de forma mais intensa em determinadas áreas de estudo, particularmente no domínio da medicina e da saúde).

Em termos do processo, as IES, localizadas nas várias regiões, podem contribuir para a

melhoria da equidade territorial? Este parece-nos ser o domínio de mais difícil análise. As IES são todas elas diferentes entre si, bem como os estudantes que as procuram também são distintos. O facto das IES serem universitárias ou politécnicas, a respectiva dimensão – quer em termos de alunos como de docentes –, a qualificação dos docentes, os cursos que estão disponíveis nos vários estabelecimentos, tornam cada IES única. Esta diferenciação associa-se também com as características do território envolvente e as relações estabelecidas entre este e as IES. O processo de ensino aprendizagem que se desenvolve nas diferentes IES, ao longo do país, responde ao cumprimento de uma missão de formação nacional ou, pelo contrário, deverá prioritariamente dar resposta a objectivos específicos, como o de contribuir com a formação de quadros que possam ser retidos pelo mercado de trabalho local?

Quanto aos resultados, podemos considerar pertinente para a melhoria da equidade territorial que todas as IES deverão ter todos os seus graduados diplomados no final dos ciclos de formação? Esses graduados deverão ser ‘retidos localmente’ pelo mercado de trabalho? Considerados os efeitos que as IES potencialmente produzem nos locais onde se situam, parece-nos pertinente, do ponto de vista dos resultados – no que respeita em particular ao contributo para a equidade territorial -, analisar em que medida a presença de IES ao longo de todo o país contribuiu para alterar o panorama das qualificações académicas no território – tornando-o menos desigual entre as várias regiões - e, correlativamente, a respectiva qualidade de vida. Ora, neste entendimento, consideramos como resultados do ensino superior a melhoria das qualificações das populações e o respectivo nível de qualidade de vida.

3. Os dados para análise da relação entre IES e melhoria da equidade territorial

Portugal é um país com níveis de desigualdades muito significativos. As figuras seguintes mostram isso mesmo.

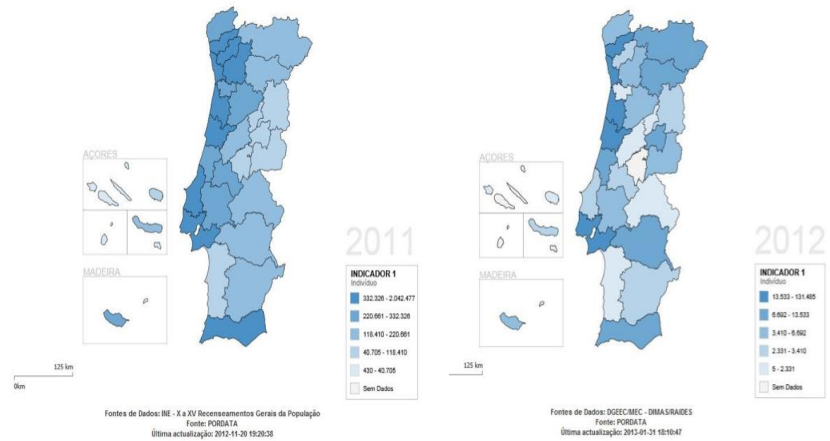
Fig. 3: Proporção de poder
de compra

Fig. 4: População residente

Fig. 5: Alunos matriculados
no ensino superior

0,642	0,731	0,820	0,850
0,865	0,897	0,920	0,922
1,273	1,351	1,436	1,405
0,840	0,877	0,958	0,965
1,743	1,889	2,125	2,118
3,207	4,118	4,162	4,096
0,043	0,039	0,045	0,048
0,903	0,817	87,000	1,133
0,364	0,365	85,420	0,464
0,023	0,024	0,029	0,030
0,057	0,050	64,790	0,059
0,078	0,078	67,890	0,098
0,115	0,111	0,126	0,128
0,023	0,023	66,320	0,026
0,002	0,002	0,003	0,003
1,853	1,897	94,650	2,154
0,038	0,043	0,058	0,049

o poder de



Fonte: PORDATA

As figuras 3 e 4 mostram de forma inequívoca que a população residente e o poder de compra estão fortemente concentrados nas regiões do litoral do país, entre a área metropolitana de Lisboa e o norte do Porto, bem como no Algarve. Quanto à variável Estudantes matriculados no ensino superior, patente na figura 5, por seu turno, regista também níveis de aglomeração significativa no interior, correspondendo às zonas de implantação das chamadas universidades novas. Ora, este efeito mostra como a política pública pode condicionar as localizações e as características do território. A figura 6 confirma que são as localizações das instituições que dão lugar às concentrações de estudantes, uma vez que mostra como os estabelecimentos de ensino superior público, universidades e institutos politécnicos, se localizam no território. Ainda que predominem as localizações nas regiões onde também a população é mais concentrada, ao longo do interior os estabelecimentos de ensino superior também estão presentes.

Figura 6: Localização das IES públicas ao longo do país

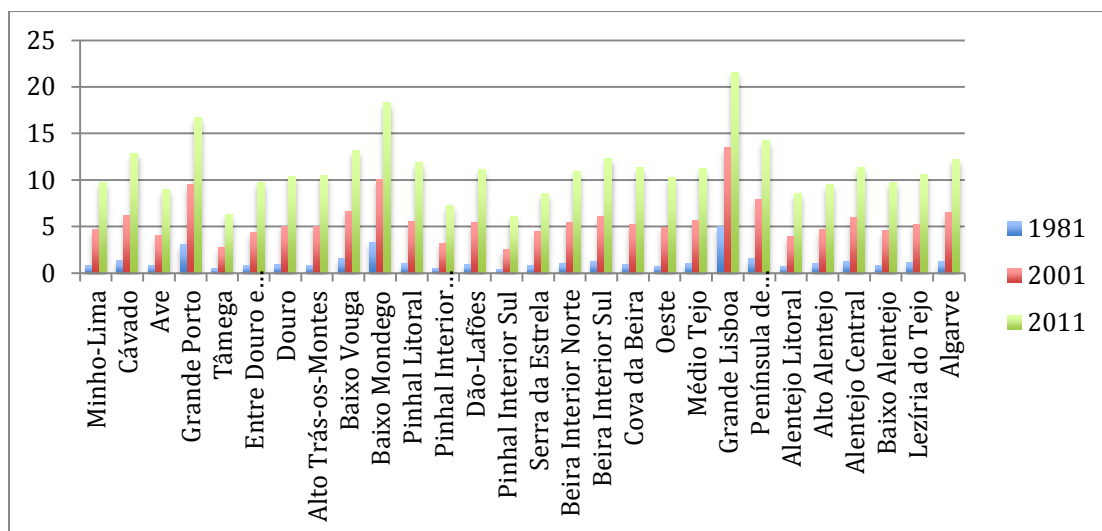


Fonte: A3ES

Contudo, a presença de IES ao longo do país não basta para contribuir para a melhoria da equidade territorial. Para tal, é necessário, por um lado, que nas várias regiões, exista uma maior proporção de estudantes no ensino superior e que, por outro lado, as várias IES contribuam para a formação dos estudantes oriundos das suas regiões. Além disso, como já referimos antes, é relevante que os diplomados pelas IES sejam retidos pelos mercados de trabalho locais.

O mapa de IES, públicas (figura 6), que conhecemos hoje em Portugal foi construído sobretudo desde o final dos anos 70, na sequência da Reforma do Sistema de Ensino, e prolongou-se até aos anos 90, quando a expansão da procura fomentou o sistema a evoluir de modo a consolidar-se como binário, repartido em instituições universitárias e politécnicas.

Figura 7: Evolução da proporção de estudantes matriculados no ensino superior, por NUTS III

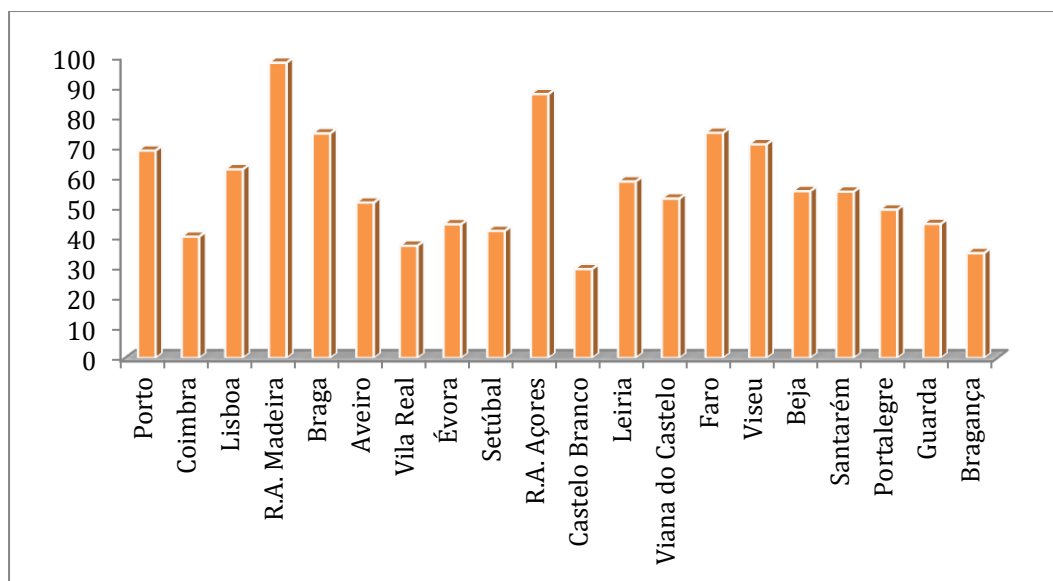


Fonte: elaboração própria a partir de dados PORDATA.

A figura 7 permite-nos compreender a evolução que se registou em termos da proporção de estudantes que frequenta o ensino superior. De uma situação quase inexpressiva nos anos 80, na actualidade, a generalidade das regiões NUTS III tem mais de 10% dos seus estudantes no ensino superior. As maiores concentrações de estudantes do ensino superior estão associadas com os núcleos universitários tradicionais de Lisboa, Porto e Coimbra.

Uma vez que o sistema de ensino superior em Portugal tem uma lógica de organização nacional, subordinado a um concurso nacional de acesso, não há, na generalidade dos cursos e das instituições, mecanismos de preferência local (cm excepção das regiões autónomas). A distância, por seu turno, é uma variável que influênci a procura de ensino superior, ou seja, os estudantes tendem a escolher as instituições mais próximas do local de residência do agregado familiar. De modo a percebermos a forma como as IES atraem os estudantes das respectivas regiões – o que pode indiciar um contributo efectivo da presença das IES para a melhoria da equidade territorial, através da maior facilidade de acesso ao sistema – vejamos os dados relativos à capacidade de retenção dos candidatos do ensino superior (figura 8).

Figura 8: Capacidade de retenção dos candidatos ao ensino superior (%), em 2010/2011



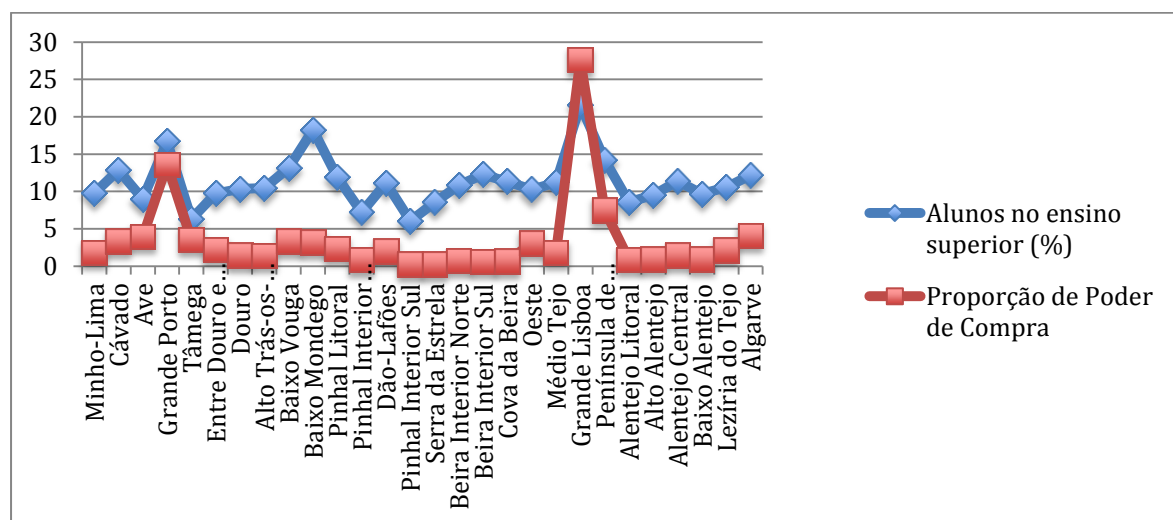
Fonte: A3ES

Para além dos casos das regiões autónomas (cujas circunstâncias de acesso são diferentes) que registam elevados níveis de retenção de estudantes locais, destacam-se os distritos do Porto, Braga, Viseu e Faro. A demografia e o prestígio das instituições nos casos dos distritos do Porto e Braga e nos casos de Viseu e Faro a distância em relação às restantes IES podem contribuir para justificar a forte preferência dos estudantes pelas instituições locais. Os distritos de Castelo Branco, Vila Real e Bragança são os que retêm uma menor proporção de estudantes locais. Neste caso, pensamos que a debilidade demográfica destes territórios explica muito este resultado. De todos os locais onde existe ensino superior público, em oito deles menos de 50% dos candidatos aos estabelecimentos de ensino são oriundos desses territórios. Naturalmente que esta situação revela uma grande fragilidade na ligação entre as IES, os seus locais de acolhimento e a respectiva população. Este afastamento pode ter várias explicações, entre as quais, falta de prestígio das instituições, pouca ligação com as características do mercado de trabalho local, baixos níveis de prossecução de estudos para o ensino superior (não temos, de momento, informação para desenvolver caso a caso).

Em termos dos resultados do ensino superior no território, uma das hipóteses a testar era a de podermos associar a presença de IES e alunos matriculados, nas várias regiões, com as actividades desenvolvidas e com a respectiva qualidade de vida (aqui medida pela Proporção de poder de compra). A este respeito, a figura 9 não nos permite estabelecer esta relação de forma inequívoca. Se por um lado as maiores concentrações de estudantes se registam nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, onde também os níveis de poder de compra são

mais elevados, nas restantes regiões não podemos estabelecer esta relação de associação. A generalidade das regiões apresentam níveis de poder de compra baixos e semelhantes. As concentrações de estudantes do ensino superior que se verificam na região centro litoral, no interior norte e no Alentejo central não parecem ter correspondência em termos da alteração do padrão médio de qualidade de vida.

Figura 9: Comparação das proporções de poder de compra e de alunos no ensino superior, em 2011, nas NUTS III de Portugal Continental



Fonte: elaboração própria a partir de dados PORDATA.

4. Notas finais

A localização de instituições de ensino superior públicas no interior do país permite que a proporção de estudantes neste grau de ensino tenha uma distribuição relativamente mais equilibrada, por comparação com a generalidade das variáveis relativas à população ou à actividade económica. O facto das IES públicas estarem dispersas por todo o país decorre de medidas de política – decididas ainda durante a vigência do Estado Novo - com o intuito deliberado de promoverem a dispersão deste grau de ensino pelo território, permitindo com isso, em princípio, um acesso mais fácil aos estudantes residentes nas diversas regiões do país.

Esta medida, bem como o alargamento da escolaridade obrigatória e a maior facilidade – em termos da oferta de estabelecimentos de ensino e da capacidade financeira das famílias - de prosseguir estudos até ao final do ensino secundário, permitiu que desde os anos 80 tenha

vindo sempre a aumentar o número de alunos no ensino superior bem como a proporção de estudantes neste grau de ensino no total de alunos portugueses, em todas as regiões portuguesas, o que significa a melhoria das qualificações da população em todo o país.

Dadas as condições e as características de oferta de ensino superior bem como a dimensão da procura dirigida a este grau de ensino, nas diversas regiões, verificamos que as instituições apresentam taxas de retenção dos estudantes locais muito distintas. Para estas diferenças pensamos que contribuem factores muito diferentes como a dimensão e o tipo de formações disponíveis nas várias IES, a sua notoriedade, a centralidade das localizações bem como dimensão demográfica ou a taxa de prossecução de estudos para o ensino superior que se verifica nas várias regiões.

Finalmente, um dos objectivos que pretendíamos verificar neste estudo era a existência de evidências em relação à associação entre o nível de qualidade de vida nas várias regiões – medida pela proporção de poder de compra - e a proporção de estudantes no ensino superior. Neste caso, os dados disponíveis não nos permitem concluir pela existência desta relação, de forma inequívoca. As áreas metropolitanas portuguesas apresentam um nível de vida substancialmente superior ao verificado nas restantes regiões e têm também uma proporção de estudantes mais elevada que as restantes regiões; contudo, esta associação já não é evidente nas outras regiões do país com maior intensidade de estudantes do ensino superior, as quais não se destacam da média da proporção de poder de compra.

5. Referências bibliográficas

AA.VV. (2013), *Redes de Ensino Superior: Contributos Perante os Desafios do Desenvolvimento*, (coord.) Conceição Rego, António Caleiro, Carlos Vieira, Isabel Vieira e Maria da Saudade Baltazar, CEFAGE – Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia, Universidade de Évora, ISBN: 978-989-20-4215-2, Outubro.

Fonseca, M.P. e Encarnação, S. (2012), *O Sistema de Ensino Superior em Portugal em Mapas e em Números*, *A3ES Readings*, N.º 4, Lisboa: A3ES.

Fonseca, M.P. e Encarnação, S. (2012), *O Sistema de Ensino Superior. Perfis Institucionais: As Universidades Públicas*, *A3ES Readings*, N.º 5, Lisboa: A3ES.

Goddard, John (2014), “The role of the university in the development of its region”, comunicação apresentada no Worskhop sobre cooperação transnacional no domínio da especialização inteligente entre o Alentejo (Portugal) e Extremadura (Spain) - "Higher Education Institutions as drivers of Smart Specialization" -, Universidade de Évora, 1 de Outubro de 2014.

Le Grand, Julian; Carol Propper & Sarah Smith (2008), *The Economics of Social Problems*, 4th Edition, Palgrave Macmillan

Rego, Conceição (2104), A rede de ensino superior em Portugal: contributos para a reflexão, Ensino Superior, Revista do SNESUP, nº 48, Abril/Maio/Jun; ISSN: 2183-2110; pp. 8-15.

Sá, C., Dias, D. e Tavares, O. (2013), *Tendências Recentes no Ensino Superior Português em Mapas e em Números*, N.º 7, Lisboa: A3ES.