

OS DESAFIOS DA ACESSIBILIDADE NO ENSINO SUPERIOR: O CASO DOS *ESTUDANTES PORTUGUESES NO CONTEXTO INTERNACIONAL*

Luisa Cerdeira

Universidade de Lisboa, Instituto de Educação

Resumo

A questão da equidade no acesso ao ensino superior é uma questão central na definição das políticas de financiamento, reconhecendo-se em geral a necessidade de promover a equidade no acesso e, em particular, na ultrapassagem das barreiras financeiras que entravam a frequência do ensino superior. A equidade (ou a desigualdade) no acesso ao ensino superior depende das oportunidades (lado da oferta), das aspirações (lado da procura) e dos processos de selecção ou estratificação social. As oportunidades que os jovens podem vir a ter dependem, entre outros factores, dos recursos financeiros afectos pelos governos ao ensino superior.

A acessibilidade do ensino superior pode, pois, ser vista, subjectivamente, por dois ângulos. Um que diz respeito à capacidade genérica para frequentar o ensino superior, e outro que perspectiva a capacidade financeira de pagar os custos inerentes à frequência do ensino superior. Uma forma de analisar as barreiras financeiras à educação será fazer a comparação dos custos a que o estudante tem de fazer face e expressar esses custos como uma percentagem de um certo tipo de rendimento (o Produto Interno Bruto de um país, ou o Rendimento Nacional).

Pretende-se nesta comunicação apresentar o estudo realizado sobre a acessibilidade financeira dos estudantes do ensino superior em Portugal, comparando os custos e os apoios que os estudantes enfrentam por um lado e por outro lado o rendimento médio do país (mediana do rendimento de Portugal).

A partir dos resultados de um inquérito por questionário aplicado a nível nacional no ano de 2010/2011 (repetindo os estudos de 1994/95 de Cabrito e 2004/2005 de Cerdeira), no qual foram identificados os custos de educação e custos de vida dos estudantes do ensino superior portugueses, comparou-se com a situação dos estudantes de outros países no contexto internacional (Usher & Medow, 2010), aferindo a situação dos estudantes portugueses no que respeita à acessibilidade e capacidade de pagar o ensino superior.

Palavras-chave: Financiamento, Acessibilidade, Custos dos Estudantes do Ensino Superior.

Introdução

Perante a crise económica e financeira que Portugal defronta, estudar as condições de vida dos estudantes do ensino superior torna-se importante. Nas últimas décadas, quer na Europa, quer em muitas outras regiões, o peso do financiamento do ensino superior tem vindo a passar da esfera da responsabilidade dos fundos públicos para o lado dos estudantes e das suas famílias, enquadrando-se no que se tem vindo a chamar de diversificação de fontes de financiamento e de partilha de custos (*Cost Sharing Theory*, Johnstone, 1986).

Neste contexto, foi efectuado um estudo – CESTES – no qual se aplicou um questionário a uma amostra representativa dos estudantes do ensino superior português, no ano de 2010/2011. O estudo, que foi financiado pela Fundação Calouste Gulbenkian, foi conduzido por uma equipa de investigadores (Luisa Cerdeira, Belmiro Cabrito, Tomás Patrocínio, Lourdes Machado e Rui Brites), deu sequência a dois outros estudos anteriores de 1994/1995 (Cabrito, 2000) e 2004/2005 (Cerdeira, 2009).

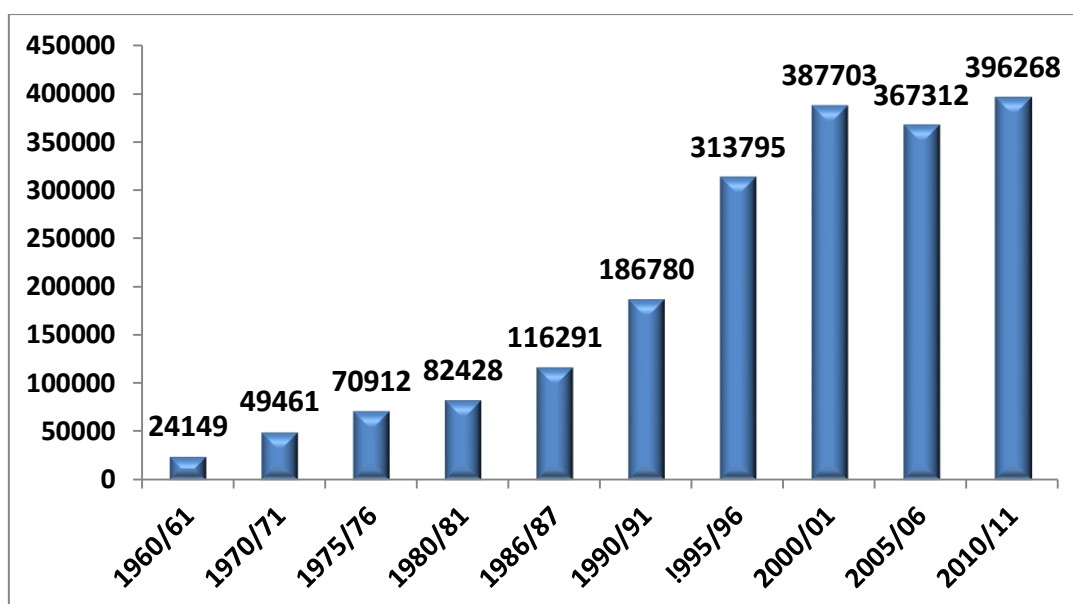
As três amostras representativas dos estudantes do ensino superior, foram estratificadas em função das variáveis seguintes: tipo de educação superior (universidade pública, instituto politécnico público, universidade privada, instituto politécnico privado); curso frequentado; idade; e género. Os custos foram agregados em custos anuais de educação (propinas, matrículas, livros e material didáctico, equipamento, visitas de estudo) e custos anuais de vida (alojamento, alimentação, saúde, transportes, telefone e despesas pessoais tais como vestuário e calçado, lazer, etc.).

Neste artigo, serão usados os resultados obtidos no ano de 2010/2011 no que toca aos custos dos estudantes do ensino superior e compará-los com o nível do rendimento mediano de Portugal no ano de 2010, com o objectivo de avaliar o nível de acessibilidade e o esforço de pagar os estudos por parte dos estudantes e as suas famílias, comparando esses valores com alguns dos países da OCDE (a partir de estudo Usher & Medow, 2010),

1. A Evolução do Ensino Superior em Portugal

A frequência do Ensino Superior em Portugal nas últimas foi, sem dúvida, uma das mudanças mais significativas do país nas últimas décadas. Em 50 anos, o número de alunos a frequentar este nível de ensino subiu cerca de 16 vezes, passando de 24.149 estudantes em 1960/1961 para 396.268 em 2010/2011. Em 1981, a taxa bruta de escolarização deste nível de ensino era de 10,9%, enquanto em 2010 conseguiu-se 53,8% (número de alunos inscritos no ensino superior/número de jovens em idade escolar 20-24 anos).

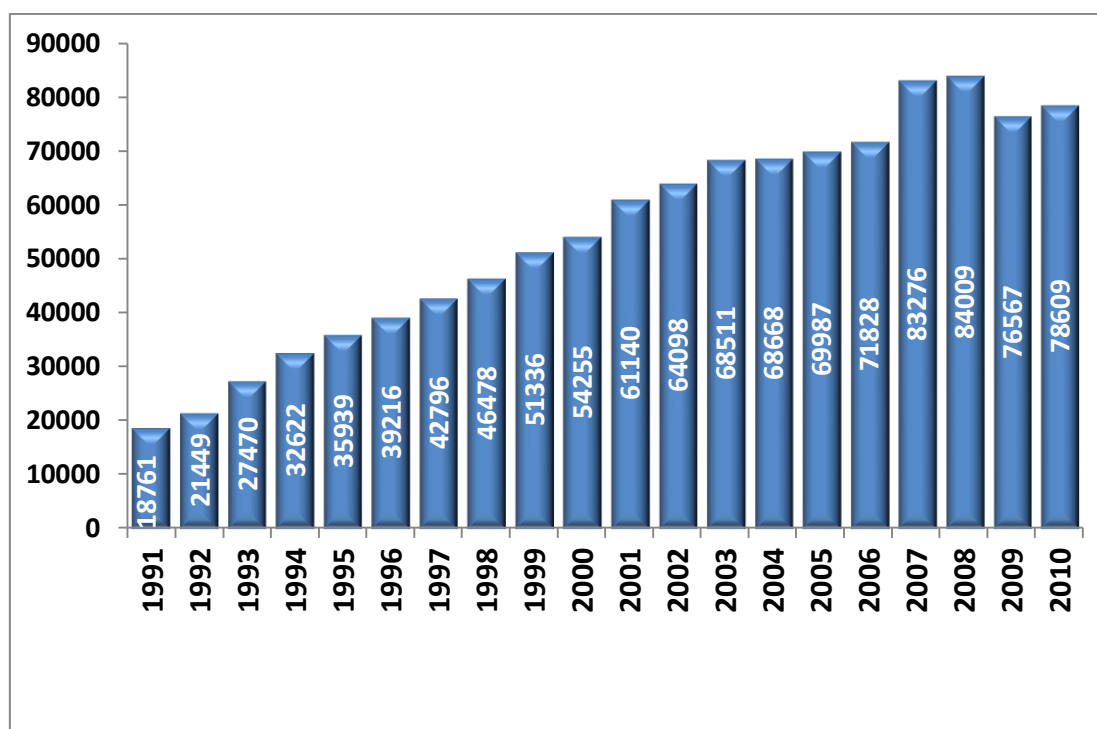
Grafico 1 – Evolução do Número de Estudantes Inscritos no Ensino Superior em Portugal



Fonte: Inquérito ao Registo de Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, GPEARI/MCTES, 2011; *Barreto et al, A Situação Social em Portugal, 1960-1995.

O crescimento na frequência do ensino superior levou a também a uma melhoria no nível de qualificações da população portuguesa, com a subida também expressiva do número de diplomados. Em 1991, as instituições de ensino superior diplomavam por ano na ordem dos 18.761 estudantes por ano. Em 2010, esse valor ultrapassa os 78.000 alunos.

Grafico 2 – Evolução do Número de Diplomados do Ensino Superior em Portugal



Fonte: Elaborada a partir da PORDATA

Apesar deste percurso muito positivo na qualificação da população portuguesa, os valores atingidos são no contexto europeu e internacional ainda bastante aquém da média da EU e da OCDE, mesmo para o nível etário mais jovem. Assim em 2009, 37% em média da população da OCDE, entre os 25-34 anos, possuía o ensino superior (na idade entre os 55-64 anos era 22%) e em Portugal esse valor apenas atingia os 23% (e na idade de 55-64 anos não ia além de 7%).

2. A acessibilidade e capacidade de pagar os estudos de ensino superior

Os custos da educação repartem-se entre os custos institucionais e os custos individuais, sendo o papel essencial do apoio aos estudantes providenciar fundos públicos de forma a reduzir os custos privados para aqueles estudantes que não conseguem ter meios suficientes para frequentar o ensino superior. Isto é, o apoio social aos estudantes, qualquer que seja a forma que tome, tem sempre como objectivo a diminuição ou o desaparecimento das barreiras financeiras à frequência do ensino superior.

A generalidade da literatura que se refere à acessibilidade do ensino superior fala das barreiras financeiras como um todo, ainda que nessa noção caibam três aspectos diferentes, mas interligados entre si: o constrangimento do preço, o constrangimento financeiro ou de tesouraria e, finalmente, o da aversão à dívida.

O constrangimento do preço ocorre, conforme a teoria do capital humano o descreve, quando um estudante considera que o custo da frequência do curso de ensino superior é demasiado elevado relativamente ao benefício ou aos ganhos que poderá obter após se diplomar. É dentro desta abordagem que encontramos a noção de “preço líquido”. Os governos, perante este problema, podem querer ajudar os estudantes a entrar no ensino superior, e para isso terão que fazer baixar o “preço líquido”, o que pode ser operado pela redução das propinas pagas por todos os estudantes, ou pela concessão de bolsas ou subsídios a todos ou a determinados grupos de estudantes.

Para o grupo dos que ultrapassam esta primeira barreira financeira, outro problema se pode colocar, relacionado com a barreira de tesouraria ou de liquidez. Nestes casos, os estudantes ou as suas famílias não dispõem de parte ou de todos os recursos necessários para cobrirem os custos que têm que enfrentar. Uma solução possível para este constrangimento pode passar pela concessão de um empréstimo. Contudo, os empréstimos podem suscitar uma forte resistência, havendo em certos grupos socioeconómicos uma forte aversão à dívida.

Por sua vez, alguns estudantes que resistem a contrair dívidas podem sentir-se incentivados a trabalhar a tempo inteiro ou em tempo parcial para conseguirem recursos para o prosseguimento dos seus estudos. Mas muitos dos que sentem estes constrangimentos de liquidez e são avessos a contrair dívidas podem desistir de se inscrever no ensino superior, havendo assim uma tensão significativa ou mesmo uma recusa em contrair um empréstimo, que obviasse a barreira da liquidez. Nesta situação, o constrangimento só será ultrapassado com a concessão de bolsas de estudo, que são atribuídas a fundo perdido.

Quando falamos de acessibilidade do ensino superior podemos ter duas interpretações possíveis, uma que mede o número de lugares disponíveis em termos de participação (taxa de participação e taxa de graduação) e uma segunda onde se examina de onde provêm os estudantes inscritos no ensino superior (índice de equidade educacional e índice de paridade do género).

A noção de acessibilidade não nos dá por si só informação sobre se os estudantes enfrentam ou não barreiras financeiras para a frequência do ensino superior e se este acesso é ou não passível de ser suportado pelos estudantes e pelas suas famílias. Surge, pois, um outro conceito que tem a ver com a capacidade dos estudantes para financiarem os seus estudos, a que podemos chamar a acessibilidade económica, isto é, a circunstância de possuírem os recursos necessários para poderem estudar no ensino superior.

Apesar dos dois conceitos (acessibilidade / participação e acessibilidade / capacidade financeira) estarem interligados, interessa não os confundir, dado tratar-se de aspectos muito diferentes.

O conceito da acessibilidade financeira para os estudantes pode ser avaliado através do preço líquido que têm que pagar num ano académico para frequentarem um estabelecimento de ensino superior, versus o seu rendimento ou o da sua família. Para além disso, deve ter-se em conta não apenas o preço que cada estudante paga, mas sim o preço deduzido do apoio concedido em bolsas e outros apoios, versus o rendimento da família do estudante

Uma forma de analisar as barreiras financeiras à educação será fazer a comparação dos custos a que o estudante tem de fazer face e expressar esses custos como uma percentagem de um certo tipo de rendimento (o Produto Interno Bruto de um país, ou o Rendimento Nacional).

A acessibilidade refere-se especificamente à capacidade que os indivíduos de qualquer origem social têm para obter a educação que deseja. Em consequência, a acessibilidade encontra-se fortemente ligada às questões da igualdade de oportunidades, da equidade e da estratificação social como referem, entre outros, Usher & Steele (2006).

Na prática, a capacidade financeira de pagar os estudos (*affordability* em língua inglesa) é devedora das condições sociais, económicas e financeiras dos jovens e dos apoios sociais que lhes forem prestados, já que a capacidade para pagar os estudos depende, fundamentalmente, da natureza das fontes de rendimento e respectivos montantes.

Diversos estudos sobre a acessibilidade e acessibilidade financeira (*affordability*) utilizam o PIB como o indicador possível para a comparabilidade, dada a dificuldade

em encontrar informação sobre rendimentos individuais ou das famílias que seja internacionalmente susceptível de comparação.

De facto, o PIB e o PIB *per capita* têm sido os indicadores preferencialmente utilizados nas comparações económicas internacionais, em virtude de, por um lado, abrangerem toda a produção produzida num país (ainda que não dando importância à economia paralela); por outro, porque são os indicadores mais fáceis de determinar e comuns a todos os países. A utilização do PIB per capita foi, então, o indicador utilizado por Usher & Cervenak (2005) no seu estudo *HE Rankings, Affordability and Accessibility in Comparative Perspective*, conduzido no quadro do *Educational Policy Institute* por Usher & Cervenak em 15 países.

Todavia, as análises a partir destes indicadores têm sido sempre apresentados com algumas cautelas, em virtude de, por um lado, não incluírem toda a riqueza criada num país e por vezes a produção paralela, em alguns países, se aproxima do próprio PIB; por outro, porque ao representarem valores médios são um mau indicador de capacidade económica de todos os indivíduos, em particular nos países com grandes assimetrias na distribuição de rendimentos.

Numa tentativa de apresentar de forma mais próxima a realidade dos países, a OCDE, no seu estudo *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OCDE Countries* (2008), introduziu um novo indicador, o rendimento mediano das famílias (*median household income*) (mediana do rendimento das famílias).

No seu estudo de 2010, Usher & Medow (2010) aproveitam este novo indicador para analisar a acessibilidade financeira (*affordability/ (Ability To Pay)*) de um conjunto selecionado de países. Assim, usando esses dados e tendo os resultados do projecto CESTES (custos dos estudantes portugueses do ensino superior em 2010/2011), foi possível comparar a situação dos estudantes portugueses de ensino superior no contexto internacional.

Apesar de no estudo de Usher & Medow os dados sobre os custos e rendimento estarem referenciados a 2008 e no CESTES o ano de referência ser 2010, as comparações são válidas, dado que o indicador é a peso que os custos têm em comparação com o rendimento mediano em cada ano (em percentagem), o que permite a análise dos dois estudos.

3. Será fácil para os estudantes portugueses suportar os custos do ensino superior?

Assim, se usarmos o rendimento mediano de Portugal em 2010 (8.410€) e o compararmos com os custos dos estudantes, podemos ter uma noção do grau de dificuldade que as famílias e os estudantes enfrentam para poderem cursar no ensino superior. Fez-se este exercício para 2010, usando a mesma metodologia que Usher& Medow, ainda que os dados para o nosso país se reportem a 2010.

Assim, concluímos que os custos totais deduzidos dos apoios sociais concedidos pelo Governo Português em 2010, quer através de bolsas, quer através de deduções fiscais, equivalem a um valor muito elevado da mediana do rendimento nacional, na ordem dos 65%. (ver quadro 1).

Quadro 1 – Acessibilidade dos Custos dos Estudantes do ES versus o Rendimento Mediano Português - 2010 (Euros)

	Valor €	% Rendimento Mediano
(1) Rendimento mediano por adulto equivalente 2010	8.410,00 €	
(2) Custos de Educação 2010	1.934,83 €	23,0%
(3) Custos de Vida 2010	4.689,62 €	55,8%
(4)= (2)+(3)= Custos Totais 2010	6.624,45 €	78,8%
(5) Apoio Social em Bolsas por Aluno 2010	425,64 €	
(6)=(4)-(5)= Custo Líquido 2010	6.198,81 €	73,7%
(7) Deduções Fiscais 2010 ^(b)	760,00 €	
(8)= (6)-(7)= Custo Líquido depois de Deduções Fiscais 2010	5.438,81 €	64,7%
(9) Empréstimo por Auno 2010 ^(c)	0,00 €	
(10)=(4)-(5)-(9) Custos Totais 2010 após apoios (<i>out of pocket</i>)	6.198,81 €	73,7%
(11)= (10)-(7) Custos Totais após deduções fiscais 2010	5.438,81 €	64,7%

Fonte: Cerdeira, Cabrito, Patrocínio, Machado & Brites, 2012; Nota do quadro 1: Rendimento Mediano - Fonte: INE- EU-SILC, Inquérito às Condições de Vida e Rendimento; Apoio Social – PORDATA (apoio em bolsas de estudo 2010/nº de

alunos); Deduções Fiscais – o valor que em sede de IRS que é autorizado deduzirem 2010; Empréstimos - o sistema de empréstimos de garantia mútua começou em 2007/2008 e em 2010/2011 só abrangia cerca de 3% dos estudantes, pelo que não se considerou nenhum valor.

Por sua vez, estes resultados no contexto internacional, são altamente desfavoráveis, colocando os estudantes portugueses numa situação altamente desfavorável, no que toca à acessibilidade financeira.

Começaremos por comparar os custos de educação dos estudantes do ensino superior versus o rendimento mediano neste grupo de países estudado por Usher&Medow e Portugal. Verificamos que os custos de educação representam em Portugal cerca de 23 % do rendimento mediano por adulto, colocando-nos junto aos países anglo-saxónicos e com valores significativamente maiores do que os países europeus continentais (vejam-se os valores muito baixos dos países escandinavos e de França ou Alemanha).

Quadro 2 - Comparação dos custos de educação dos estudante do ensino superior e o rendimento mediano – Dólar EUA PPPs (*)

	Custos de Educação	Rendimento Mediano	%	ranking
Noruega	596	26.623	2,2%	1º
Dinamarca	530	22.929	2,3%	2º
França	585	20.650	2,8%	3º
Suécia	600	20.716	2,9%	4º
Alemanha	933	22.020	4,2%	5º
Finlândia	1.243	21.010	5,9%	6º
Holanda	3.125	28.032	11,1%	7º
Nova Zelândia	3.118	19.265	16,2%	8º
Inglaterra e P. Gales	5288	24.652	21,5%	9.º
Canadá	5.974	26.623	22,4%	10.º
Portugal	2.564	11.145	23,0%	11º
Letónia	3.299	13.646	24,2%	12º
Austrália	7.692	23.017	33,4%	13º
EUA	13.856	26.990	51,3%	14º
Japão	11.865	22.790	52,1%	15º
México	5.077	4.615	110,0%	16º

Fonte: Usher & Medow, 2010; Cerdeira, Cabrito, Patrocínio, Machado & Brites, 2012; (*) 1€ Euro = 1,32515 Dólar de acordo com OANDA Conversor, referenciado a 31/12/2010

Em relação aos custos de vida dos estudantes (alojamento, alimentação, transportes, etc.) a situação dos estudantes portugueses é também muito desfavorável, já que esses custos representam próximo dos 56% do rendimento mediano de 2010, o que no conjunto de países comparados, apenas é superado pelo Japão e México.

Quadro 3 - Comparação dos custos de vida dos estudantes do ensino superior e o rendimento mediano – Dólar EUA PPPs (*)

	Custos de Vida	Rendimento Mediano	%	ranking
Letónia	2.924	13.646	21,4%	1º
Alemanha	5.317	22.020	24,1%	2º
Holanda	7.223	28.032	25,8%	3º
Canadá	7.033	26.623	26,4%	4º
Noruega	7.499	26.623	28,2%	5º
Finlandia	6.734	21.010	32,1%	6º
França	7.462	20.650	36,1%	7º
EUA	9.759	26.990	36,2%	8º
Inglaterra e P.Gales	9.556	24.652	38,8%	9º
Nova Zelândia	7.552	19.265	39,2%	10º
Dinamarca	9.413	22.929	41,1%	11º
Suécia	8.665	20.716	41,8%	12º
Austrália	11.660	23.017	50,7%	13º
Portugal	6.214	11.145	55,8%	14º
Japão	12.936	22.790	56,8%	15º
México	3.032	4.615	65,7%	16º

Fonte: Usher & Medow, 2010; Cerdeira, Cabrito, Patrocínio, Machado & Brites, 2012; (*) 1€ Euro = 1,32515 Dólar de acordo com OANDA Conversor, referenciado a 31/12/2010

Somando os custos de educação e os custos de vida encontramos os custos totais dos estudantes do ensino superior, que em Portugal representam próximo dos 80% do rendimento mediano.

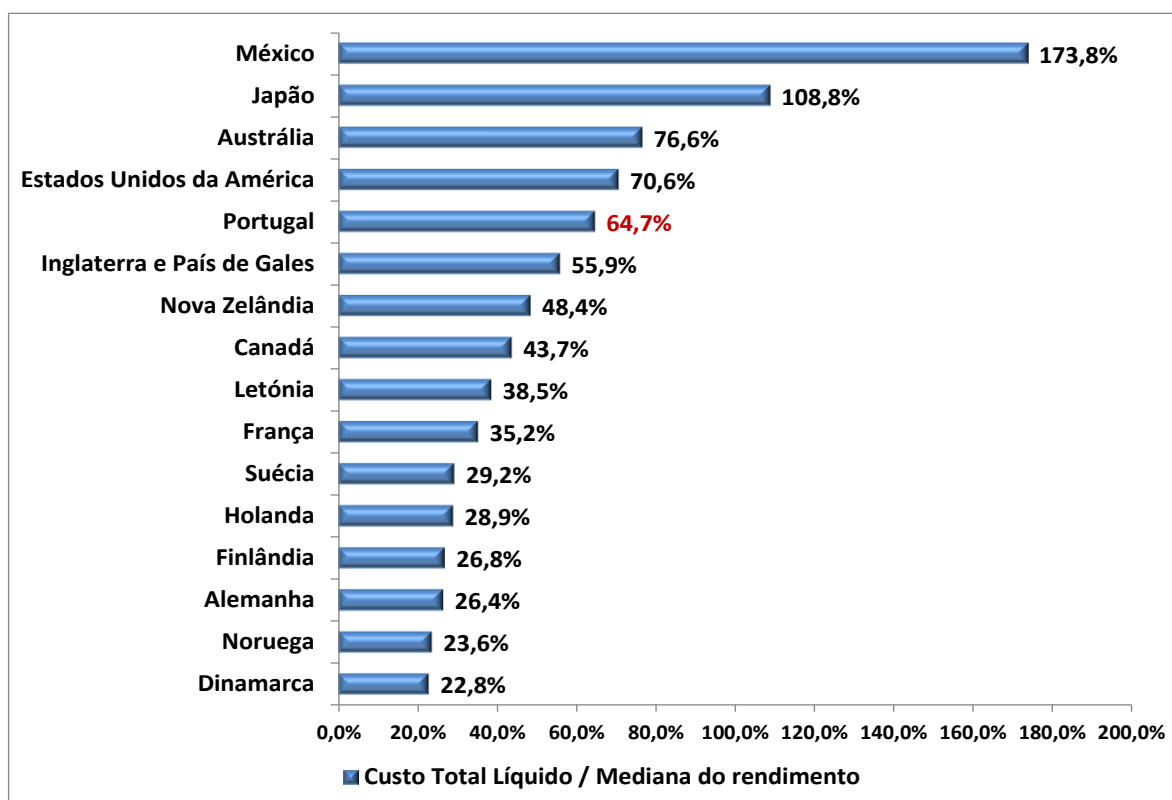
Quadro 4 - Comparação dos custos totais dos estudantes do ensino superior e o rendimento mediano – Dólar EUA PPPs (*)

	Custos Totais	Rendimento Mediano	%	ranking
Alemanha	6.250	22.020	28,4%	1º
Noruega	8.096	26.623	30,4%	2º
Holanda	10.348	28.032	36,9%	3º
Finlândia	7.977	21.010	38,0%	4º
França	8.047	20.650	39,0%	5º
Dinamarca	9.443	22.929	41,2%	6º
Suécia	9.265	20.716	44,7%	7º
Letónia	6.223	13.646	45,6%	8º
Canadá	13.007	26.623	48,9%	9º
Nova Zelândia	10.670	19.265	55,4%	10º
Inglaterra e P. Gales	14.844	24.652	60,2%	11º
Portugal	8.778	11.145	78,8%	12º
Austrália	19.352	23.017	84,1%	13º
EUA	23.615	26.990	87,5%	14º
Japão	24.802	22.790	108,8%	15º
México	8.108	4.615	175,7%	16º

Fonte: Usher & Medow, 2010; Cerdeira, Cabrito, Patrocínio, Machado & Brites, 2012; (*) 1€ Euro = 1,32515 Dólar de acordo com OANDA Conversor, referenciado a 31/12/2010

Finalmente se tivermos em conta os custos totais (custos de educação + custos de vida), deduzidos das deduções fiscais que são concedidas pelos governos para educação e, ainda, o apoio social concedido sob a forma de bolsas de estudos e de apoio a empréstimos estudantis, chegamos a uma situação em que o peso do custo total líquido sobre o rendimento mediano em Portugal ascende a cerca de 65%, só ultrapassado pelos Estados Unidos da América (71%), Austrália (77%), Japão (108,8%) e México (173,8%).

Gráfico 7 – Custo Total Líquido e Mediana do Rendimento (em USA\$PPP)



Fonte: Usher & Medow, 2010; OECD, 2008; Cerdeira, Cabrito, Patrocínio, Machado & Brites, 2012.

Concluindo, a acessibilidade financeira dos estudantes portugueses é desfavorável no contexto internacional. Em 2010/2011, os estudantes e as suas famílias usavam 22% do valor da mediana do rendimento Português para pagar os custos de educação, 53% para os custos de vida e 75% para os custos totais.

Quando se consideram os apoios sociais concedidos (bolsas) e o valor das deduções fiscais para Educação, vemos que o custo líquido representa cerca de 63,6% do valor da mediana do rendimento Português. Na Alemanha esse valor é de 26,4%, França, 35,2%, na Suécia 29,2%, Letónia 38,5%.

Reflexões Finais

Em termos de conclusão, podemos salientar que, de entre os diversos indicadores calculados, apenas o relativo ao peso das despesas de educação sobre o rendimento mediano apresenta para os estudantes portugueses do ensino superior valores próximos dos que se verificam nos restantes países da UE. Esta situação pode ser explicada pelo facto de dois terços dos estudantes do ensino superior em Portugal frequentarem estabelecimentos públicos que praticam propinas relativamente baixas.

Todavia, para os restantes indicadores de acessibilidade financeira (*affordability*), os quais dependem fundamentalmente das políticas públicas de financiamento do ensino superior e das políticas de natureza social, a posição dos estudantes portugueses encontra-se muito aquém da dos seus colegas, muito particularmente dos europeus.

Na verdade, nos últimos anos a política de financiamento do ensino superior em Portugal tem assumido uma natureza neoliberal, agravada recentemente pela crise financeira, que se traduz numa diminuição do financiamento público para as universidades e institutos politécnicos públicos, redução significativa do valor das bolsas e do número de bolseiros e das deduções fiscais acompanhada do aumento das propinas, quer no ensino público, quer no ensino privado, bem como do nível de preços dos bens e serviços em geral.

A análise realizada mostrou bem a situação pouco favorável dos estudantes portugueses do ensino superior no que respeita ao grau de acessibilidade financeira (e a capacidade de pagar os estudos), facto que configura uma situação desfavorável no acesso e capacidade de frequência dos portugueses ao ensino superior.

Referências bibliográficas

- Cabrito, B. (2002). Financiamento do Ensino Superior: Condição Social e Despesas de Educação dos Estudantes Universitários em Portugal, Lisboa: Educa.
- Cerdeira, L. (2009). O Financiamento do Ensino Superior Português. A Partilha de custos, Lisboa: Almedina.

Cerdeira, L., Cabrito, B., Patrocínio, T., Machado, M.L. & Brites, R. (2012). Relatório do Projecto CESTES-Custos de educação dos estudantes do ensino superior, financiado pela Fundação Calouste Gulbenkian,

Hill, C., Winston, G. & Boyd, S. (2003). Affordability: Family Incomes and Net Prices at Highly Selective Private Colleges and Universities, William College. Retirado da internet em Outubro, em: <http://www.williams.edu/wpehe/DPs/DP-66r.pdf>.

Johnstone, D.B. (1986). Sharing the Costs of HE. Student Financial Assistance in the United Kingdom, The Federal Republic of Germany, France, Sweden and the United State. New York: College Board Publications.

OCDE (2008). Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OCDE Countries. Paris: OCDE.

Usher, A. & Medow (2010), Global HE Rankings 2010, Affordability and Aecessibility in Comparative Perspective. Toronto: EPI – Educational Policy Institute.

Usher, A. & Cervenán, A. (2005). Global HE Rankings, Affordability and Accessibility in Comparative Perspective. Toronto: EPI, Educational Policy Institute.

Usher, A. & Steel, K. (2006). Beyond the 49th Parallel II, the Affordability of University Education. Toronto: EPI – Educational Policy Institute.