

2. Austeridad financiera en la enseñanza superior en Portugal: El caso de préstamos de garantía mutua

Luisa Cerdeira, *Universidade de Lisboa, Instituto de Educação*

Belmiro Gil Cabrito, *Universidade de Lisboa, Instituto de Educação*

Tomás Patrocínio, *Universidade de Lisboa, Instituto de Educação*

Austeridade financeira en la enseñanza superior en Portugal: El caso de préstamos de garantía mutua

Luisa Cerdeira, *Universidade de Lisboa, Instituto de Educação*

Belmiro Gil Cabrito, *Universidade de Lisboa, Instituto de Educação*

Tomás Patrocinio, *Universidade de Lisboa, Instituto de Educação*

Resumen

La financiación de la educación superior se ha convertido en uno de los problemas que, en todo el mundo, la universidad debe abordar. En la Unión Europea como consecuencia de las dificultades financieras de los gobiernos la búsqueda de nuevas fuentes de financiación forma parte de la agenda política no sólo de los países miembros, sino también de la Unión. En Portugal, este problema ha tenido un gran peso, dada la drástica disminución de la contribución del Estado. Diversificar el financiamiento hoy es la respuesta. Entre las nuevas fuentes de financiación posibles, los estudiantes son, en el caso portugués, el más importante. Frente a las dificultades de los estudiantes y sus familias para responder a esta nueva exigencia financiera fue creado en 2006 por iniciativa del gobierno y en asociación con siete bancos comerciales, un tipo específico de préstamo denominado Crédito de Garantía Recíproca. En esta comunicación se pretende describir este instrumento financiero y analizar su rendimiento entre los estudiantes portugueses para comprender en qué medida esta fuente de financiación ha contribuido al apoyo de los estudiantes más pobres.

Palabras clave: enseñanza superior; financiación; préstamo.

1. Introdução

O financiamento da educação, nomeadamente da educação de nível superior tornou-se num dos problemas globais mais importantes para a governação, nas últimas décadas. No caso particular da Europa Ocidental, o declínio do Estado Providência afecta a oferta gratuita ou quase gratuita de inúmeros bens de natureza social, nomeadamente o educativo. Se é verdade que o ensino básico e secundário continua a ser disponibilizado por todos os Estados europeus, mormente os da União Europeia, de forma universal e gratuita, esta situação tende a não ser verdade no que respeita o ensino superior. Contrariando aquela que era a tradição europeia de perspectivar a educação como um bem de natureza pública, a privatização do ensino superior constitui hoje uma tendência global que atinge, também, a Europa (Weiller, 1999; Johnstone, 2001, 2007; Jongbloed, 2004). O papel dos Estados no financiamento do ensino superior tem vindo a diminuir fortemente nos últimos anos (OECD, 2009).

Como referem Johnstone (2007), Barr (2003, 2007), Barr & Crawford (2005), entre outros, a solução actual para o financiamento do ensino superior encontra-se na diversificação das fontes. Os Estados já não conseguem responder às necessidades de financiamento das instituições de ensino superior pelo que se torna incontornável o recurso a outras fontes de financiamento. No conjunto das novas fontes de financiamento encontram-se os contratos de prestação de serviços e de investigação aplicada; o recurso as mais diversas possibilidades de mecenato (de antigos alunos, de empresas, de filantropos); a participação dos estudantes no orçamento das instituições através do pagamento de taxas de matrícula, anualidades etc. No que respeita a esta diversificação, a principal nova fonte de financiamento é, certamente, o estudante e respectiva família.

No presente artigo pretendemos caracterizar os estudantes do ensino superior em termos

socioeconómicos, dar a conhecer o papel que ocupam, hoje, no financiamento das instituições de ensino superior públicas em Portugal, e informar sobre os seus principais recursos financeiros.

2. O papel do Estado no orçamento das instituições públicas de Ensino Superior

Em Portugal, como na generalidade dos países europeus, o Estado tem sido um dos mais importantes financiadores do Ensino Superior. Sendo a oferta deste nível de ensino, no quadro do Estado Providência, basicamente pública, o seu financiamento tem sido garantido, fundamentalmente, pelos Estados. Esta situação tem vindo a alterar-se nos últimos anos em virtude das enormes dificuldades financeiras por que os governos têm vindo a passar. Observe-se o Quadro 1:

Quadro 1. Despesa pública no financiamento do Ensino Superior, em alguns países (%)

	1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006
Norway	93,7	96,3	96,3	96,7	m	m	97,0
Denmark	99,4	97,6	97,9	96,7	96,7	96,7	96,4
Finland	97,8	97,2	96,3	96,4	96,3	96,1	95,5
Belgium	m	91,5	86,1	86,7	90,4	90,6	90,6
Sweden	93,6	91,3	90,0	89,0	88,4	88,2	89,1
Ireland	69,7	79,2	85,8	83,8	82,6	84,0	85,1
Germany	89,2	88,2	m	m	m	85,3	85,0
Austria	96,1	96,3	91,6	92,7	93,7	92,9	84,5
France	85,3	84,4	83,8	83,8	83,8	83,6	83,7
Slovak Republic	95,4	91,2	85,2	86,2	81,3	77,3	82,1
Czech Republic	71,5	85,4	87,5	83,3	84,7	81,2	82,1
EU19 average (all years)	85,1	83,9	84,0	83,0	82,0	79,8	79,7
Spain	74,4	74,4	76,3	76,9	75,9	77,9	78,2
Hungary	80,3	76,7	78,7	78,5	79,0	78,5	77,9
Netherlands	79,4	76,5	74,9	74,4	75,0	73,3	73,4
OECD average	79,7	77,8	76,0	76,5	74,2	72,8	73,3
Italy	82,9	77,5	78,6	72,1	69,4	69,6	73,0
OECD average (all years)	78,2	75,9	75,7	74,8	73,8	71,9	71,6
Mexico	77,4	79,4	71,0	69,1	68,9	69,0	67,9
Portugal	96,5	92,5	91,3	91,5	86,0	68,1	66,7
United Kingdom	80,0	67,7	72,0	70,2	69,6	66,9	64,8
Australia	64,8	51,0	48,7	48,0	47,2	47,8	47,6
United States	37,4	31,1	39,5	38,3	35,4	34,7	34,0
Japan	35,1	38,5	35,3	36,6	36,6	33,7	32,2

Source: Education at a Glance: OECD Indicators, 2009.

Os valores do quadro são bem significativos sobre o papel primordial que os Estados desempenham, ainda hoje, no financiamento do ensino superior em alguns países. Todavia, esse papel tem vindo a diminuir na última década, em consequência das inúmeras solicitações de natureza social, nomeadamente cultura, educação, saúde, segurança social por que os Estados têm vindo a ser confrontados.

Pela análise do quadro verificamos que há dois grupos de países onde o Estado financia o ensino superior acima da média da União Europeia: os países escandinavos, com uma participação

do Estado no financiamento do Ensino Superior perto dos 100%; e os restantes países grupo onde a participação pública no financiamento do ensino superior ultrapassa os 80%. No conjunto dos países apresentados, Portugal é aquele se registou uma quebra mais acentuada na participação pública no financiamento das instituições públicas de ensino superior. Essa quebra parte de um valor superior a 95%, em 1995, para os actuais 67%. Só nos países anglo-saxónicos, manifestamente regidos por políticas liberais e ultraliberais, é que a participação pública no financiamento do ensino superior é inferior à portuguesa. O caso japonês é uma situação especial uma vez que nesse país predomina historicamente o ensino superior privado, encontrando-se a cargo dos poderes públicos apenas a oferta científica directamente relacionada com o desenvolvimento do país, como sejam as tecnologias e a medicina

Perante esta quebra, cerca de 30% em apenas dez anos, as instituições de ensino superior públicas precisaram de angariar novos financiamentos tendo eleito os seus estudantes como financiadores principais.

3. O papel dos estudantes no financiamento do Ensino Superior

O processo de afectar as despesas do ensino superior aos estudantes, isto é, o processo de privatização do ensino superior em Portugal iniciou-se em 1986. Face a uma procura explosiva de ensino superior e às dificuldades por parte do Estado em garantir a oferta necessária, o governo Português abriu este nível educativo à iniciativa privada. Actualmente, cerca de um terço dos lugares disponíveis de ensino superior é oferecido pelas universidades privadas.

Por outro lado, em 1992 é publicada uma lei de financiamento do ensino superior que aprova o pagamento, por parte dos estudantes do ensino superior público, de taxas de matrícula e anualidades num montante que deveria atingir 25% do custo real do ensino. Desde 1992 que foram publicadas mais duas leis de financiamento do ensino superior que, independentemente das diferenças, fazem do estudante o principal financiador das instituições públicas de ensino superior. Actualmente, o valor da propina é fixado livremente por cada universidade dentro de um intervalo fixado pelo governo, que se situa entre 1.3 do salário mínimo nacional e o valor actualizado da anualidade que os estudantes pagavam em 1941 (durante cerca de 30 anos este valor, 6€, correspondia a cerca de 10% do orçamento familiar de maioria da população, o que explica a natureza fortemente elitista do ensino superior, em Portugal, antes da Revolução Democrática de 25 de Abril de 1974. Após a Revolução, e até 1992, esse valor manteve-se igual, tendo-se tornado um pagamento simbólico). Em consequência, actualmente os estudantes do Ensino Superior Público pagam, no 1.º ciclo, cerca de 1000€ anuais. Nos cursos de 2º e 3º ciclos, não existe limite legal, pelo que são as instituições de ensino superior público que fixam o montante a pagar pelo estudante, registando-se, no 2.º ciclo, o pagamento de taxas que variam entre os 1200€ e os 5000€ anuais, e valores ainda superiores no 3.º ciclo de estudos.

Este esforço financeiro que é exigido aos estudantes e respectivas famílias não encontra resposta nos respectivos orçamentos familiares. As dificuldades por que passam hoje os estudantes para realizarem os seus estudos superiores encontram-se hoje acrescidas em virtude da actual crise económica e financeira por que passa o país, com elevados níveis de desemprego e de dívida externa e fracos níveis de crescimento.

Nestas circunstâncias, para os estudantes tem-se tornado imperioso encontrar outras fontes de financiamento. Esta necessidade não é, obviamente, a mesma para todos os estudantes, tendo em atenção a respectiva origem social e económica que obedece a um duplo padrão de recrutamento que indicia simultaneamente para um processo de reprodução social e para um processo de mobilidade social ascendente (Cabrito, 2002; Cerdeira, 2009; Costa et al., 2009). De entre as novas fontes de financiamento a que os estudantes destacam-se os empréstimos.

4. O crédito de garantia mútua

Até 2006, o crédito que os estudantes podiam obter era assegurado pela banca comercial em condições de amortização e de juros muito semelhantes às condições para qualquer outra

modalidade de crédito. As taxas de juro e os prazos de amortização dos empréstimos aos estudantes não assentavam em condições mais favoráveis do que as exigidas por outro tipo de empréstimo bancário, o que explica a fraquíssima procura de crédito por parte dos estudantes (Cabrito, 2002; Gerdeira, 2009). Todavia, desde 2007, no quadro de uma política governamental que pretende elevar o nível de qualificações da população portuguesa que surgiu uma outra modalidade de crédito, o *crédito de garantia mútua* (DL 309-A/2007 de 7 de Setembro). Este crédito aproxima-se de programas similares de empréstimos em inúmeros países, nomeadamente na União Europeia, destinados ao apoio a estudantes. São empréstimos que se caracterizam, apesar das diferenças nacionais registadas, por taxas de juro mais baixas e com prazos de amortização dilatados que se iniciam após a conclusão do curso e após um período de carência que permita a inserção do estudante no mercado de trabalho.

O *crédito de garantia mútua* é um instrumento de política de apoio financeiro aos estudantes que é resultante de uma parceria pública-privada suportada pelo Estado Português, à semelhança do que se percebe na estruturação de outros programas semelhantes de empréstimos no quadro internacional (Usher & Cervenán, 2005; Vossensteyn, 2004). Este empréstimo é uma parceria entre a Caixa Geral de Depósitos, o maior banco do país e que é público, e outros seis bancos privados, sendo os diversos parceiros co-responsáveis pelas dívidas contraídas.

Este crédito é dirigido a todos os estudantes dos 1.º, 2.º e 3.º ciclos e o seu montante varia, em geral, entre os 1000€ e os 5000€/ano, podendo atingir um montante máximo de 25000€ e uma duração máxima de cinco anos, em função do tempo de duração do curso que o estudante frequenta. O prazo de amortização pode ser o dobro da duração do curso e inicia-se, em geral, um ano após a conclusão do curso. A taxa de juro é inferior à taxa de juro do mercado e diminui em função de alguns factores nomeadamente o nível de aproveitamento anual do estudante. Uma característica importante deste crédito, e que pode levar os jovens mais carenciados a ele recorrerem em virtude da aversão habitual destes jovens relativamente à contracção de dívidas, é não lhe ser exigido qualquer garantia patrimonial, contrariamente ao que se verifica nos pedidos de empréstimo exigido, em geral, pelas instituições bancárias.

5. Alguns dados sobre o empréstimo com garantia mútua

Em primeiro lugar, vejamos qual o ciclo de estudos dos estudantes que têm recorrido ao empréstimo de garantia mútua.

Quadro 2. Ciclo de estudos frequentado

	Número	• %
1º ciclo	788	82,6
2º ciclo	153	16.0
3º ciclo	13	1.4
Total	954	100.0

Fonte: Costa et al., 2009

Verifica-se que são os estudantes do 1º ciclo aqueles que mais recorrem ao crédito de garantia mútua o que poderá resultar de necessidade sentida pelos jovens em possuírem uma qualificação de nível superior.

De seguida, analisemos as fontes de financiamento dos estudantes que recorreram ao empréstimo de garantia mútua.

Quadro 3. Fontes de financiamento dos estudantes, para além do empréstimo (escolha múltipla)

	Número	%
Família	669	70.6
Bolsa/Subsídios	262	27.7
Trabalho	243	25.7
Outras fontes	8	0.8

Fonte: Costa et al., 2009.

Como se pode verificar, é extremamente significativo o papel da família dos estudantes no respectivo financiamento. Estas foram as conclusões que se podem retirar de estudos anteriores, relativos ao financiamento do ensino superior em Portugal (Cabrito, 2002; Cerdeira, 2009). Na verdade, o estudo da CIES vem corroborar as anteriores investigações, demonstrando que a principal fonte de financiamento dos estudantes do ensino superior, em Portugal, é a família, seguindo-se as bolsas/subsídios e os rendimentos do trabalho.

Vejamos agora as razões por que os estudantes recorrem ao empréstimo.

Quadro 4. Principais razões para solicitar o empréstimo (resposta múltipla)

	Número	%
Pagamento de propinas	822	86.3
Despesas de transportes	461	48.4
Despesas de alimentação	445	46.7
Despesas de alojamento	377	39.6
Outros meios de estudo	219	23.0
Computador e material Informático	156	16.4
Participação em Erasmus	50	5.2
Outros	47	4.9

Fonte: Costa et al., 2009 (adaptado)

Verifica-se que o recurso ao empréstimo de garantia mútua se faz, fundamentalmente, para as despesas em geral associadas directamente aos custos de vida e de educação dos estudantes (Johnstone, 1986). De realçar, todavia, a importância do motivo “pagamento de propinas”, isto é, pagamentos que o estudante efectua na instituição, no conjunto de razões justificativas do recurso ao crédito.

De seguida, apresenta-se a qualificação académica do pai e da mãe dos estudantes que recorreram ao crédito de garantia mútua.

Quadro 5. Nível académico do pai e da mãe (em %)

n	Pai	Mãe
Sem grau	0.9	1.5
1.º ciclo (4 anos de estudo)	24.6	21.3
2.º ciclo (6 anos de estudo)	12.5	13.7
3.º ciclo (9 anos de estudo)	17.7	18.0
Ensino médio e secundário (12 anos de estudo)	31.0	31.6
Ensino superior	13.4	13.9
Total	100.0	100.0

Fonte: Costa et al., 2009 (adaptado).

Em primeiro lugar, registre-se a proximidade em geral do nível de qualificações dos pais e das mães dos estudantes, ainda que o nível médio de habilitações das mães seja ligeiramente superior ao do dos pais.

Em segundo lugar, pode afirmar-se que os jovens que recorrem ao crédito de garantia mútua não pertencem, apenas, a estruturas familiares com baixas qualificações. De facto, o somatório dos valores referentes ao ensino básico (até 9 anos de estudo) e o referente aos ensinos secundário e superior (12 ou mais nos de estudo) são relativamente próximos (cerca de 56% contra 44%). Quer isto dizer que o crédito de garantia mútua não é procurado apenas pelos jovens oriundos de estratos mais fragilizados, o que indicia para um processo de recrutamento das instituições de ensino superior que se poderá concretizar em procura de educação como instrumento de ascensão social e como instrumento de reprodução social, denunciando um desígnio simultaneamente reprodutor e de mobilidade social da educação (Bourdieu & Passeron, 1964, 1979; Prost, 1992).

Finalmente, analisemos a origem social dos estudantes que recorrem ao crédito de garantia mútua, a partir da condição categoria socioprofissional do pai e da mãe destes estudantes.

Quadro 6. Categoria socioprofissional do grupo doméstico de origem (%)

	Paí	Mãe
Empresários, dirigentes e profissionais liberais	15.8	7.6
Profissionais técnicos de enquadramento	25.6	22.4
Trabalhadores independentes	9.8	5.1
Agricultores independentes	1.9	1.0
Empregados executantes	25.5	47.2
Operários industriais	20.2	15.7
Assalariados agrícolas	1.0	1.0
Total	100.0	100.0

Fonte: Costa et al., 2009 (adaptado).

Da análise dos valores do quadro pode concluir-se que as mulheres possuem, em geral, categorias socioprofissionais menos prestigiadas do que os homens, predominando entre elas os empregados executantes. Estes valores encontram-se dentro do quadro habitual de funções desempenhadas por homens e mulheres e que as teorias da selecção e da segmentação do mercado de trabalho bem explicam.

Todavia, e no que respeita aos estudantes que procuram o crédito com garantia mútua, o que é de destacar é o facto de estes jovens serem originários de grupos domésticos diversificados. Apesar das políticas de crédito serem destinadas, em geral, àqueles que não detêm capacidade económica para acederem a estudos superiores e aí permanecerem, em virtude da escassez de rendimentos, o crédito com garantia mútua, à semelhança de outros créditos bonificados, são procurados por jovens oriundos de todos os estratos sociais confirmando, aliás, a regressividade que caracteriza estes instrumentos de apoio financeiro aos estudantes.

6. Notas finais

A análise acima remete-nos para um duplo perfil dos estudantes que se socorrem do empréstimo com garantia mútua. Um primeiro conjunto de estudantes pertence aos estratos menos favorecidos o que nos dá a indicação de que permanece uma perspectiva de olhar a educação como um processo de ascensão social. Educação e capital humano andam de mãos dadas. Assim, apesar da aversão habitual que os jovens mais pobres têm ao crédito, eles encontram-se entre os tomadores do crédito com garantia mútua, a que não serão estranhas as condições de juro e de amortização que caracterizam este empréstimo. Todavia, este crédito é objecto de pedido também pelos jovens oriundos de estratos mais favorecidos, cujos familiares conhecem bem as vantagens associadas a empréstimos bonificados. Relativamente a estes últimos estudantes, o recurso ao crédito não será

para garantir a sua acessibilidade e capacidade de pagar os compromissos monetários associados aos estudos, mas antes para assegurarem uma relativa autonomia relativamente à família e/ou assegurarem o usufruto de bens aos quais se encontram habituados.

Ascensão e mobilidade social e reprodução social parecem ser, portanto, os factores subjacentes ao pedido de crédito com garantia mútua por parte dos estudantes que dele beneficiam.

References

Barr, Nicholas (2003): *Financing Higher Education: Comparing the Options*. London: LSE.

Barr, Nicholas (2007): "Financing higher education: tax, graduate tax or loans?". In John Hills, Julian Le Grand e David Piachaud (eds), *Making Social Policy Work: Essays in honour of Howard Glennerster*, Bristol: Policy Press, pp. 109-130.

Barr, N. e I. Crawford (2005): *Financing Higher Education: Answers from the UK*, London: Routledge.

Bourdieu, P. and J.-C. Passeron (1964) : *Les Héritiers*. Paris : Les Éditions Minuit.

Bourdieu, P. and J.-C. Passeron (1970): *La reproduction*. Paris : Les Éditions Minuit.

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*, Coimbra: Almedina.

Costa, A. (Coord.), A. Caetano, S. Martins and R. Mauritti (2009): *Estudantes do Ensino Superior e Empréstimos com Garantia Mútua*. Lisboa: ISCTE – CIES.

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.

Johnstone, D. (2001): Those 'out of control' costs". In *Defense of American Public University*, P. Altbach, D.B. Johnstone & P. Gumport (Eds.). Baltimore: The John Hopkins University Press, pp. 144-178.

Johnstone, D. (2007): Financing higher education in the United Kingdom: Policy options from an international perspective, *Seminar Series on Mass Higher Education in UK and International Contexts, Seminar Two – Funding of Higher Education*, Langbank Scotland, 7-8 February, Centre for Research in Lifelong Learning, at Glasgow Caledonian University in conjunction with The University of Edinburgh, The University of Sheffield, and Kingston University London. Review of National Policies for Education – Tertiary Education in Portugal, Background Report, EDU/EC, Paris, 26, 28 de Novembro. OCDE 2006

Jongbloed, B. (2004): Cost-sharing and equity in higher education: Implications of income contingent loans. In *Markets in Higher Education*, P. Teixeira, B. Jongbloed, D. Dill, & A. Amaral (Eds.). Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers, pp. 37-60.

Education at a Glance: OECD Indicators. Paris: OECD, 2009

Prost, A. (1992): *L'Enseignement s'est-il démocratisé ?* Paris : PUF.

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

Vossensteyn, Hans (2004): *Student Financial Support. An Inventory in 24 European Countries*, Background report for the project on the portability of student financial support. C4HV 225.

Weiler, H. (1999): "Universities, Markets and the State: Higher Education Financing as a Laboratory of Change". *CESE newsletter*, 41, May, pp. 19-25.