

SEÇÃO TEMÁTICA: POLÍTICAS, GESTÃO E DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR: NOVOS MODOS DE REGULAÇÃO E TENDÊNCIAS EM CONSTRUÇÃO – PGDES

Educação e ciclos políticos, em Portugal – Que relações? evidências das últimas décadas

*Education and political cycles in Portugal –
Which relationships? evidence from de last decades*
*Educación y ciclos políticos en Portugal –
¿Qué relaciones? Testimonios de las últimas décadas*

BELMIRO CABRITO

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0420-5639>

Universidade de Lisboa

Instituto de Educação

Unidade de Investigação e Desenvolvimento em Educação e Formação

Lisboa, Portugal

LUÍSA CERDEIRA

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2217-7822>

Universidade de Lisboa

Instituto de Educação

Unidade de Investigação e Desenvolvimento em Educação e Formação

Lisboa, Portugal

PEDRO RIBEIRO MUCHARREIRA

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0059-0576>

Universidade de Lisboa

Instituto de Educação

Unidade de Investigação e Desenvolvimento em Educação e Formação

Lisboa, Portugal

Resumo: O papel do ensino superior no desenvolvimento exige políticas públicas educativas que impactam nos indivíduos e na sociedade. Neste artigo, analisa-se a evolução da procura de ensino superior, no período 2000-2020 em Portugal, à luz de políticas públicas conduzidas em contextos diferentes: períodos de crescimento económico e de austeridade; períodos de governação de centro-direita e de centro-esquerda, a fim de perceber se existe ligação entre a procura de educação e o enquadramento político do governo aceitando-se a hipótese de que a procura varia consoante o espectro político do governo.

Palavras-chave: educação superior; políticas públicas, ciclos políticos; enquadramento político e económico da governação.

Abstract: *The role of higher education in development requires educational policies that impact individuals and society. In this article, the evolution of demand for higher education in the period 2000-2020 in Portugal is analyzed by paying attention to public policies conducted in different contexts: periods of economic growth and austerity; periods of center-right and center-left governance; to understand whether there is a link between the demand for higher education and the government's political framework, accepting the hypothesis that demand varies depending on the political spectrum in which the government is located.*

Keywords: *higher education; public policies; political cycles; political and economic framework of governance.*

Resumen: *El papel de la educación superior en el desarrollo exige políticas educativas públicas que impacten en los individuos y en la sociedad. En este artículo se analiza la evolución de la demanda de educación superior en el período 2000-2020 en Portugal, a la luz de las políticas públicas realizadas en diferentes contextos: períodos de crecimiento económico y de austeridad; períodos de gobernabilidad de centro-derecha y de centro-izquierda, con el fin de comprender si existe un vínculo entre la demanda de educación y el marco político del gobierno, aceptando la hipótesis de que la demanda varía según el espectro político del gobierno.*

Palabras clave: *educación superior; políticas públicas; ciclos políticos, marco político y económico de la gobernanza.*

INTRODUÇÃO

A mudança do regime político, de um país ou região, é acompanhada de alterações profundas nos sistemas de valores sociais que se repercutem fortemente nos modos de vida das populações. A História ilustra bem essas alterações. Repescando apenas no tempo de modernidade, em 1789, a Revolução Francesa trouxe-nos um texto moderno fundamental: Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e a transformação de uma monarquia numa república assente nos pilares de liberdade, igualdade, fraternidade. A Revolução Russa, em 1917, instalou uma nova forma de pensar o Estado, o socialismo, assente na nacionalização da propriedade e nos pilares da liberdade e da igualdade. O fim da Segunda Guerra Mundial veio contribuir para a construção da social-democracia europeia, também ela assente nos pilares da liberdade, igualdade e recorrendo à intervenção do Estado na economia; simultaneamente, trouxe-nos um texto fundamental na regulação das relações entre os homens: a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada em 1948 na Organização das Nações Unidas. Em Portugal, em 1974, a Revolução de Abril trouxe a democracia. Quarenta e oito anos de ditadura terminaram e as palavras em que assentava, “Deus, Pátria, Autoridade” foram substituídas pelos valores fundamentais da dignidade da pessoa humana, igualdade, liberdade, justiça social e solidariedade (CERDEIRA; CABRITO; MUCHARREIRA, 2019; CERDEIRA; CABRITO; MUCHARREIRA, 2021).

À semelhança do que ocorre com as mudanças de regime, também as mudanças dos governos, mantendo-se, contudo, o regime, trazem alterações que afetam o modo de vida das populações, em resultado das medidas de política que desenvolvem. No que respeita a educação, é um facto incontroverso que existe uma forte relação entre educação e capital cultural, social e económico (LOPES, 2013). São já muitos os cientistas sociais que mostram essa relação, sejam os teóricos do papel da escola na reprodução social (BOURDIEU; PASSERON, 1964; BOURDIEU; PASSERON, 1970), para quem a escola, em simultâneo, pode servir como reprodutora das desigualdades sociais e mantenedora do lugar de classe dos jovens, sendo que os jovens das classes alta e média-alta são mais “bem tratados” pela escola do que os jovens oriundos de estratos sociais menos favorecidos os quais, todavia, recebem da escola os créditos que irão possibilitar o seu processo de ascensão social; sejam os teóricos do papel da educação na formação de capital humano (SCHULTZ, 1961; BECKER, 1964), para quem a escola produz competências que tornam os jovens mais produtivos, aumentando as suas oportunidades no mercado de trabalho bem como o lucro aos seus empregadores, transformando o investimento em educação num capital.

Em consequência, por uma ou outra razão, a educação é um bem que tem vindo a ser objeto de procura crescente por parte dos jovens e promovido pelos Estados que dela dependem para o desenvolvimento e crescimento económicos sendo que, cada governo, no exercício da sua magistratura, tem a sua visão do país para o que legisla nos diversos domínios sociais em conformidade, nomeadamente no domínio educativo, e faz executar essa legislação.

Assim, mantendo-se, todavia, no quadro do regime, cada governo é diferente do que o antecedeu, levando a cabo medidas de política pública em todas as áreas, como sejam a da saúde, da justiça, da segurança, da economia, da educação, sendo essas medidas de política que conferem a cada governo a sua identidade e que irão caracterizar o seu “ciclo” de governação.

No presente artigo pretende-se perceber se as mudanças de ciclo de governação, em Portugal, nos últimos vinte anos, têm sido acompanhadas por alterações significativas no domínio económico e social, sendo que a análise recairá, na dimensão educativa, apenas na educação superior.

Observe-se, em primeiro lugar, quantos governos constitucionais existiram em Portugal, no período, e a origem política dos respetivos chefes de governo que são designados por “primeiro-ministro”.

GOVERNOS CONSTITUCIONAIS DE PORTUGAL, 2000-2022

Nos últimos 20 anos, Portugal conheceu dez (10) governos constitucionais. De acordo com a Constituição da República Portuguesa, de quatro em quatro anos há eleições gerais para a Assembleia da República. Os portugueses maiores de 18 anos, não feridos por qualquer incapacidade, escolhem, através de sufrágio universal e em completa liberdade, os deputados que servirão o país durante a legislatura que, em condições normais, dura quatro anos.

Após a eleição dos deputados, o Presidente da República indigita o futuro primeiro-ministro, que será o chefe do governo e que pertence, em princípio, ao partido mais votado no ato eleitoral. No entanto, caso o partido vencedor não detenha a maioria absoluta dos deputados da Assembleia, nem tenha conseguido fazer acordos com os demais partidos, poderá o Presidente da República indigitar outro primeiro-ministro que dê garantias de governabilidade, isto é, que tenha conseguido acordos com outros partidos que garantam a sua manutenção em funções.

Todavia, em circunstâncias específicas, como a aprovação de uma moção de censura ao governo ou a não aprovação do Orçamento do Estado, o Presidente da República poderá demitir o governo em funções, dissolver a Assembleia da República e convocar eleições gerais antecipadas donde sairá o novo executivo. Assim se justifica que nem todos os governos constitucionais portugueses tenham tido a duração de quatro anos. Observe-se o Quadro 1:

Quadro 1 - Governos Constitucionais de Portugal 2000-2022

Governo Constitucional	Primeiro-ministro - Partido de pertença	Período de governação/ciclo político
XIV Governo Constitucional	António Guterres - Partido Socialista	1999.10.25 até 2002.04.06
XV Governo Constitucional	Durão Barroso – Partido Social Democrata	2002.04.06 até 2004.07.17
XVI Governo Constitucional	Santana Lopes – Partido Social Democrata	2004.07.17 até 2005.03.12
XVII Governo Constitucional	José Sócrates - Partido Socialista	2005.03.12 até 2009.10.26
XVIII Governo Constitucional	José Sócrates - Partido Socialista	2009.10.26 até 2011.06.20
XIX Governo Constitucional	Pedro Passos Coelho - Partido Social Democrata (em coligação com o partido de direita CDS-PP)	2011.06.20 até 2015.10.30
XX Governo Constitucional	Pedro Passos Coelho - Partido Social Democrata (em coligação com o partido de direita CDS-PP)	2015.10.30 até 2015.11.26

Quadro 1 - Governos Constitucionais de Portugal 2000-2022

Governo Constitucional	Primeiro-ministro - Partido de pertença	Período de governação/ciclo político
XXI Governo Constitucional	António Costa - Partido Socialista (com acordo parlamentar com os partidos à sua esquerda: Partido Comunista Português e Bloco de Esquerda)	2015-11-26 até 2019-10-26
XXII Governo Constitucional	António Costa - Partido Socialista	2019-10-26 até 2022-04
XXIII Governo Constitucional	António Costa - Partido Socialista	2022-04 até data atual

Fonte: Governo de Portugal (2022).

Como se pode observar, desde o ano 2000 até 2022, Portugal viveu dez (10) Governos Constitucionais; quatro, liderados por um primeiro-ministro de centro-direita (PSD - Partido Social Democrata que governou em coligação com o partido de direita CDS-PP - Centro Democrático Social- Partido Popular) e seis, por primeiro-ministro de centro-esquerda (PS - Partido Socialista). Em termos de exercício de funções, os governos de centro-direita governaram durante sete (7) anos e os de centro-esquerda durante quatorze anos (14) anos.

CICLOS POLÍTICOS, ECONOMIA E POBREZA

Uma vez que os governos são formados a partir da indignação de indivíduos que, tendencialmente, terão formas diferentes de ler a realidade económica e os problemas que são necessários resolver assim como sua urgência e prioridade, é natural que as medidas de política por eles tomadas conduzam a resultados diferentes. Assim, foi nossa preocupação tentar perceber se a mudança de governo poderá resultar em mudanças na situação económica e social do país.

Neste sentido, analisou-se a evolução de alguns indicadores de natureza socioeconómica que contribuem para retratar o panorama da pobreza e da distribuição de rendimentos, em Portugal.

Quadro 2 - Evolução do índice de Gini e do rácio S80/S20

Anos	Índice Gini	S80/S20	Anos	Índice Gini	S80/S20
2000	37,8	6,5	2011	34,5	5,8
2001	n.d.	7,3	2012	34,2	6,0
2002	n.d.	7,4	2013	34,5	6,2
2003	37,8	7,0	2014	34,0	6,0
2004	38,1	7,0	2015	33,9	5,9
2005	37,7	6,7	2016	33,5	5,7
2006	36,8	6,5	2017	32,1	5,2
2007	35,8	6,1	2018	31,9	5,2
2008	35,4	6,0	2019	31,2	5,0
2009	33,7	5,6	2020	33,0	5,7
2010	34,2	5,7			

Fonte: PORDATA (2022) e INE (2022).

*Segundo o INE – Instituto Nacional de Estatística, o Índice ou Coeficiente de Gini é um indicador de desigualdade na distribuição do rendimento que visa sintetizar num único valor a assimetria dessa distribuição. Assume valores entre 0 (quando todos os indivíduos têm igual rendimento) e 100 (quando todo o rendimento se concentra num único indivíduo).

**Segundo o INE, o Rácio S80/S20 é um indicador de desigualdade na distribuição do rendimento, definido como o rácio entre a proporção do rendimento total recebido pelos 20% da população com maiores rendimentos e a parte do rendimento auferido pelos 20% de menores rendimentos.

A informação estatística do Quadro 2 mostra que quer o índice de Gini quer o Rácio S80/S20 têm variado ao longo das duas últimas décadas, sendo que os dois valores apresentaram uma tendência para aumentar nos períodos 2002-2005 e 2011-2015 (PORDATA, 2022), coincidindo com os períodos de governação de centro-direita e de diminuição do nível de vida dos portugueses. Aliás, a evolução das taxas que medem a pobreza em Portugal são disso testemunho.

Quadro 3 - Evolução das taxas de pobreza e de intensidade da pobreza

Anos	Taxa de risco de pobreza após transferências sociais (%)	Taxa se intensidade da pobreza (%)	Anos	Taxa de risco de pobreza após transferências sociais (%)	Taxa se intensidade de pobreza (%)
2000	20,0	22,0	2011	17,9	24,1
2001	20,0	n.d.	2012	18,7	27,4
2002	19,0	n.d.	2013	19,5	30,3
2003	20,4	24,7	2014	19,5	29,0
2004	19,4	26,0	2015	19,0	26,7
2005	18,5	23,5	2016	18,3	27,0
2006	18,1	24,3	2017	17,3	24,5
2007	18,5	23,2	2018	17,2	22,4
2008	17,9	23,6	2019	16,2	24,4
2009	17,9	22,7	2020	18,4	27,1
2010	18,0	23,2			

Fonte: PORDATA (2022) e INE (2022).

Notas: 1 – Segundo o INE, a Taxa de risco de pobreza após transferências sociais - Proporção da população cujo rendimento equivalente, após transferências sociais, se encontra abaixo da linha de pobreza, isto é, do rendimento fixado como o limiar do risco de pobreza.

2 – Segundo o INE, a Taxa de intensidade da pobreza indica quão distante está o rendimento das pessoas mais pobres do valor fixado para o limiar do risco de pobreza.

À semelhança com o que se verifica com a evolução do Índice de Gini e do Rácio S80/S20, e apesar dos indicadores “taxa de risco de pobreza após transferências sociais” e “taxa de intensidade da pobreza” oscilarem ao longo do período, também estes indicadores aumentaram nos períodos de governação de centro-direita, testemunhando o agravamento da situação dos portugueses durante esses ciclos políticos.

Outros indicadores que lançam luz sobre a evolução da economia do país no período em causa são as taxas de desemprego e de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Observe-se o quadro seguinte:

Quadro 4 - Evolução das taxas de desemprego e de crescimento real do PIB

Anos	Taxa de desemprego (%)	Taxa de crescimento real do PIB (taxa de variação, %)	Anos	Taxa de desemprego (%)	Taxa de crescimento real do PIB (taxa de variação, %)
2000	3,9	3,82	2011	13,4	-1,70
2001	4,0	1,94	2012	16,5	-4,06
2002	5,0	0,77	2013	17,1	-0,92
2003	6,3	-0,93	2014	14,5	0,79
2004	6,6	1,79	2015	12,9	1,79
2005	7,6	0,78	2016	11,5	2,05
2006	7,6	1,63	2017	9,2	3,51
2007	8,0	2,51	2018	7,2	2,85
2008	7,6	0,32	2019	6,6	2,69
2009	9,4	-3,12	2020	7,0	-8,96
2010	10,8	1,74	2021	6,6	4,9

Fonte: PORDATA (2022) e INE (2022).

A análise dos valores do Quadro 4, leva-nos a conclusões relativamente semelhantes às elaboradas com os anteriores indicadores. Se é certo que tem de se dar atenção ao facto de a crise financeira de 2008 se ter repercutido na atividade económica global, incluindo Portugal, também é verdade que não se pode escamotear o facto de ser nos períodos de governação centro-direita que os valores da taxa de desemprego foram mais elevados e que as taxas de crescimento real do PIB foram mais baixas.

Os dados acima apresentados mostram bem como os piores desempenhos da economia portuguesa e da situação social dos portugueses ocorreram nos períodos de governação de centro-direita, mesmo dando atenção ao facto de existirem muitos fatores internos e externos que condicionam as economias, independentemente da natureza dos partidos no poder.

A questão que se coloca, de seguida, é se as mudanças de natureza socioeconómica se repercutiram na procura de ensino superior.

CICLOS POLÍTICOS E ENSINO SUPERIOR

PRODUÇÃO DE LEGISLAÇÃO RELATIVA À EDUCAÇÃO SUPERIOR

Durante estas duas décadas de governação, foi produzida vasta legislação sobre a educação superior, que obedece à Lei n.º 46/86 de 14 de outubro, a Lei de Bases do Sistema Educativo, num total de 20 diplomas que se debruçaram sobre as condições de acesso dos candidatos a este subsistema de ensino, sobre os apoios aos estudantes mais carenciados ou legislação estruturante que consolidou o quadro legal do subsistema. Observe-se o Quadro 5:

**Quadro 5 - Síntese da Legislação sobre o Ensino Superior,
2000-2021 e partido no governo**

Diplomas Estruturantes	Lei n.º 94/2019, de 4 de setembro PS	Primeira alteração à Lei n.º 38/2007, de 16 de agosto, que aprova o regime jurídico da avaliação do ensino superior.
	Decreto-Lei n.º 133/2019, de 3 de setembro PS	Aprova o regime jurídico do ensino superior ministrado a distância.
	Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro PS	Estabelece o regime jurídico das instituições de ensino superior, regulando designadamente a sua constituição, atribuições e organização, o funcionamento e competência dos seus órgãos e, ainda, a tutela e fiscalização pública do Estado sobre estas, no quadro da sua autonomia.
	Lei n.º 38/2007, de 16 de agosto PS	Aprova o regime jurídico da avaliação da qualidade do ensino superior.
	Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto PSD	Define as bases de financiamento do ensino superior.
	Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de novembro PS	Cria a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior e aprova os respetivos estatutos.
	Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março PS	Aprova o regime jurídico dos graus académicos e diplomas do ensino superior.
	Lei n.º 46/86, de 14 de outubro PS	Estabelece o quadro geral do sistema educativo
Acesso ao Ensino Superior	Decreto-Lei n.º 11/2020, de 2 de abril 2020 PS	Altera e republica o Decreto-Lei n.º 296-A/98, de 25 de setembro.
	Decreto-Lei n.º 62/2018, de 6 de agosto PS	Altera e republica o estatuto do estudante internacional, publicado pelo Decreto-Lei n.º 36/2014, de 10 de março e alterado pelo Decreto-Lei n.º 113/2014, de 16 de julho.
	Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto PS	Estabelece o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade.
	Decreto-Lei n.º 296-A/98, de 25 de setembro PS	Regime geral de acesso e ingresso no ensino superior.

Quadro 5 - Síntese da Legislação sobre o Ensino Superior, 2000-2021 e partido no governo

Apoio ao Estudante	Declaração de Retificação nº 696/2021, de 13 de outubro PS	Retifica o Despacho n.º 9276-A/2021 (2.ª série), de 20 de setembro, que aprova o Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior.
	Despacho nº 9276-A/2021, de 20 de setembro PS	Aprova o Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior.
	Despacho nº 7647/2020, de 4 de agosto PS	Aprova o Regulamento do Programa +Superior para o Ano Letivo de 2020-2021.
	Despacho nº 1508/2020, de 31 de janeiro PS	Estabelece os valores máximos de preços mensais de alojamento para estudantes que não sejam bolseiros de ação social, a praticar no âmbito dos imóveis integrados no Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado.
	Despacho nº 8584/2017, de 29 de setembro PS	Aprova o Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo para Frequência do Ensino Superior de Estudantes com incapacidade igual ou superior a 60%.
	Decreto-Lei nº 309-A/2007, de 7 de setembro PS	Empréstimos, com garantia mútua, a estudantes e bolseiros do Ensino Superior.
	Despacho nº 13531/2009, de 9 de junho PS	Aprova o Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo por Mérito a Estudantes de Instituições de Ensino Superior.

Fonte: Adaptado de DGES (2021).

A contagem dos diplomas presentes no Quadro 5 mostra uma produção bastante assimétrica entre os diversos governos constitucionais, conforme a respetiva matriz partidária. De salientar que o levantamento legislativo realizado incidu apenas sobre os normativos legais que se consideraram estruturantes para o ensino superior, não evidenciando a totalidade da legislação produzida. No período em análise, durante os sete (7) anos de governos liderados pelo PSD, apenas foram produzidos dois (2) diplomas; pelo contrário, nos quatorze (14) anos de governação socialista foram publicados dezoito (18) diplomas relativos ao ensino superior.

A informação do Quadro 5 sugere diferente preocupação pela educação superior dos diferentes governos constitucionais, sendo evidente que esta dimensão não terá sido um foco de interesse prioritário para os governos liderados pelo partido de centro-direita.

Um dos diplomas publicados é de fundamental importância, já que preparou a futura adoção do sistema de ECTS que viria permitir a certificação e aceitação dos diplomas de educação superior em cada um dos países constitutivos do Espaço Europeu de Ensino Superior. O outro diploma, a Lei n.º 37/2003 de 22 de agosto, definia as bases de financiamento do ensino superior, preconizando uma participação significativa dos alunos no financiamento do ensino superior público que atingisse o custo real da formação, contrariando quer a tradição de gratuidade do ensino superior na Europa, quer a situação portuguesa à data, em que a propina

paga pelos estudantes era de 348 euros e que, em conformidade com o diploma, passou a poder atingir, no ano letivo de 2003/2004 os 852 euros, valor atualizável anualmente.

No que respeita à governação do Partido Socialista, a produção legislativa sobre o ensino superior é significativa, sendo de destacar diplomas como a Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que estabelece o regime jurídico das instituições de ensino superior; o Decreto-lei n.º 369/2007 de 5 de novembro, que cria a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior; o Decreto-lei n.º 11/2020, de 2 de abril, que cria novas formas de acesso ao ensino superior ou o Decreto-lei n.º 309-A/2007, de 7 de setembro, que cria os empréstimos com garantia mútua a estudantes e bolsiros do Ensino Superior.

Indiscutivelmente, a produção legislativa relativa ao ensino superior dos governos do Partido Socialista não só foi mais abundante, como atendeu a diversas áreas específicas do subsistema (diplomas estruturantes; diplomas relativos às condições de acesso; diplomas de apoio aos estudantes), evidenciando preocupações bastante diferentes entre os ciclos de governação socialista e de governação social-democrata, muito embora alguns dos diplomas produzidos não correspondam a novas dimensões no quadro educativo, mas correspondam à legislação pontual que regulamenta ou altera legislação anterior.

ALGUNS NÚMEROS SOBRE O ENSINO SUPERIOR

Outra dimensão que pode lançar luz sobre a relação entre a política e o ensino superior é a da procura deste nível de ensino ao longo do período em estudo. No Quadro 6, pode verificar-se como se comportou a procura de ensino superior, nas últimas décadas, medida pelo número anual total de matrículas em todos os anos e o número total daqueles que se matricularam, em cada ano, pela primeira vez.

Quadro 6 - Matriculados no ensino superior, por subsistema de ensino, total e pela 1ª vez

	Nº de matriculados no ensino superior			Nº matriculados pela 1ª vez		
	Total	Público	Privado	Total	Publico	Privado
2000	373.745	255.008	118.737	84.746	59.074	25.672
2001	387.703	273.530	114.173	93.249	65.929	27.320
2002	396.601	284.789	111.812	92.836	65.921	26.915
2003	400.831	290.532	110.299	94.446	67.640	26.806
2004	395.063	288.309	106.754	89.269	64.801	24.468

**Quadro 6 - Matriculados no ensino superior,
por subsistema de ensino, total e pela 1ª vez**

	Nº de matriculados no ensino superior			Nº matriculados pela 1ª vez		
	Total	Público	Privado	Total	Publico	Privado
2005	380.937	282.273	98.664	84.363	63.365	20.998
2006	367.312	275.521	91.791	82.720	63.691	19.029
2007	366.729	275.321	91.408	95.341	70.151	25.190
2008	376.917	284.333	92.584	114.114	84.279	29.835
2009	373.002	282.438	90.564	115.372	87.988	27.384
2010	383.627	293.828	89.799	122.314	94.400	27.914
2011	396.268	307.978	88.290	131.508	102.895	28.613
2012	390.273	311.574	78.699	116.576	94.481	22.095
2013	371.000	303.710	67.290	106.249	89.067	17.182
2014	362.200	301.654	60.546	103.638	87.381	16.257
2015	349.658	292.359	57.299	104.255	87.325	16.930
2016	356.399	297.884	58.515	112.701	93.809	18.892
2017	361.943	302.596	59.347	113.915	94.929	18.986
2018	372.753	308.489	64.264	122.811	100.493	22.318
2019	385.247	316.189	69.058	126.345	102.950	23.395
2020	396.909	323.754	73.155	133.322	108.671	24.651
2021	411.995	335.139	76.856	144.528	117.758	26.770

Fonte: PORDATA (2022).

A análise dos valores do quadro evidencia uma relação em geral próxima entre a natureza do governo em cada período e o comportamento da procura, seja no que diz respeito ao número total de matrículas no ensino superior, seja no que diz respeito ao número de estudantes que se candidataram pela primeira vez.

Assim, observa-se que:

- entre 2000 e 2002, com um governo centro-esquerda, aumentou o número total de matrículas bem como o número de matrículas pela 1ª vez, resultando esse aumento particularmente da maior procura de ensino superior público;

- entre 2002 e 2005, com um governo de centro direita, verifica-se que diminuiu a procura de ensino superior, público e privado, número total de matrículas e inscrições pela primeira vez;

- entre 2005 e 2009, com um governo centro-esquerda, diminuiu o número total de matrículas quer no ensino público quer no ensino privado, tendo aumentado, apenas, o número de matriculados pela primeira vez no ensino público; de referir que este período identifica o início da crise financeira global que afetou

fortemente Portugal; a procura crescente do ensino superior público no período poderá justificar-se com o facto de ser mais barato frequentar o ensino público do que o ensino privado, assistindo-se a uma polarização da procura neste subsistema de ensino;

- entre 2009 e 2011, com um governo de centro-esquerda, aumentou o número total de matrículas bem como o número de matrículas pela 1.ª vez, apesar de a procura total de ensino superior privado ter diminuído;

- entre 2011 e 2015, com um governo de centro-direita, assiste-se à maior quebra da procura de ensino superior, nos dois subsistemas de ensino, período que coincide com as políticas de austeridade, levadas a cabo no país, em virtude do pedido de ajuda financeira ao FMI, BCE e UE;

- entre 2015-2019, com um governo PS apoiado no Parlamento pelos partidos à sua esquerda (Partido Comunista Português e Bloco de Esquerda) assiste-se a uma recuperação da procura, com o aumento da procura de ensino superior em toda as dimensões;

- entre 2019 e 2021, com um governo PS, com um apoio informal por parte dos partidos à esquerda do PS, a tendência mantém-se.

A análise da evolução da procura de ensino superior, total e número de inscritos pela primeira vez, mostra que, tendencialmente, a procura de ensino superior aumentou quando o primeiro-ministro pertencia ao PS e diminuiu nas restantes situações, com primeiros-ministros pertencentes ao PSD. Será pertinente, também, verificar como tem sido o apoio do Estado aos estudantes, particularmente os mais carenciados, em termos de bolsas de estudo. Observe-se o Quadro 7 que indica o número total de bolsistas do ensino superior (público e privado) e o seu peso no número total de matrículas.

Quadro 7 - Número de bolseiros, no ensino superior público e privado (total e percentagem)

	Total de matrículas (1)	Total de bolsas atribuídas (2)	Percentagem (2)/(1)x100 *
2000	373.745	56.046	15,0
2001	387.703	59.296	15,3
2002	396.601	59.643	15,0
2003	400.831	57.248	14,3
2004	395.063	63.190	16,0
2005	380.937	66.008	17,3
2006	367.312	68.964	18,8
2007	366.729	70.603	19,3

**Quadro 7 - Número de bolsеiros, no ensino superior público e privado
(total e percentagem)**

	Total de matrículas (1)	Total de bolsas atribuídas (2)	Percentagem (2)/(1)x100 *
2008	376.917	73.493	20,0
2009	373.002	73.063	19,6
2010	383.627	74.935	19,5
2011	396.268	67.850	17,1
2012	390.273	56.017	14,4
2013	371.000	58.818	15,9
2014	362.200	62.312	17,5
2015	349.658	69.611	19,9
2016	356.399	72.261	20,3
2017	361.943	74.586	20,6
2018	372.753	74.363	19,9
2019	385.247	72.564	18,8
2020	396.909	79.249	20,0
2021	411.995	81846	19,9

Fonte: Adaptado de PORDATA (2022).

*Cálculo dos autores

A análise das informações do Quadro 7 vem reforçar conclusões anteriores: a análise da evolução da percentagem de bolsеiros do ensino público e privado no número total de matrículas, bem como os valores absolutos, apesar das flutuações conjunturais mostra que, tendencialmente, o apoio social do Estado aos estudantes tem sido superior nos governos liderados pelo Partido Socialista, evidenciando maior preocupação do que os governos liderados por primeiros-ministros do Partido Social Democrata.

Finalmente, observemos, no Quadro 8, a forma como tem evoluído o valor da propina/taxa de frequência que os estudantes têm de pagar para frequentarem uma instituição pública de ensino superior.

No Quadro 8, pode observar-se, também, a evolução do enquadramento legal da aplicação de propinas no Ensino Superior Público em Portugal.

Quadro 8 - Evolução do Enquadramento Legal da Aplicação de Propinas no Ensino Público em Portugal

Enquadramento Legal	Âmbito de Aplicação	Valor
Até 1992	Decreto-lei n.º 31658 de 1941	6€
Lei n.º 20/92, de 14 de Agosto (da iniciativa de um governo cujo primeiro ministro pertencia ao Partido Social Democrata):	A propina calculada da seguinte forma: - Divisão da despesa de funcionamento corrente de cada instituição num determinado ano (incluindo as despesas de capital, inscritas no orçamento de funcionamento, deixando de fora as despesas de investimentos plurianuais para a construção de edifícios e o seu apetrechamento) pelo número de alunos da instituição; - No 1.º ano de aplicação da lei os estudantes pagariam cerca de 12% da despesa/ano, nos anos seguintes seria 20% até se chegar aos 25% desse valor.	Ano de 1993/1994: Institutos Politécnicos= 359€ Universidades= 399€
Lei n.º 5/94, de 14 de Maio (da iniciativa de um governo cujo primeiro ministro pertencia ao Partido Socialista)	As principais modificações na forma de cálculo da propina: - Os alunos que fossem beneficiários de uma bolsa ficavam isentos de pagamentos de propina; - Os alunos cujo rendimento familiar anual ilíquido <i>per capita</i> ou global fosse inferior a determinados valores, definidos anualmente pelo Ministério da Educação, beneficiavam de uma redução para metade do valor da propina.	Ano de 1994/1995: Institutos Politécnicos= 391€ Universidades= 419€ Ano de 1995/1996: Institutos Politécnicos= 409€ Universidades= 439€
Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro (da iniciativa de um governo cujo primeiro ministro pertencia ao Partido Socialista)	Pagamento de uma propina indexada ao salário mínimo fixado para o país.	Ano de 1996/97= 6€ No ano de 1997/1998 = Salário Mínimo= 283€
Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto (da iniciativa de um governo cujo primeiro-ministro pertencia ao Partido Social Democrata)	Pagamento de uma propina que pode variar entre um valor mínimo de 1,3 do salário mínimo nacional e um valor máximo que não poderá ser superior ao valor fixado no n.º 2 do artigo 1.º da tabela anexa ao Decreto-Lei n.º 31 658 de 21 Novembro de 1941, atualizado através da aplicação do índice de preços no consumidor do INE.	Ano de 2003/2004 Propina Mínima= 464€ Propina Máxima= 852€

Fonte: Cerdeira (2009; 2015).

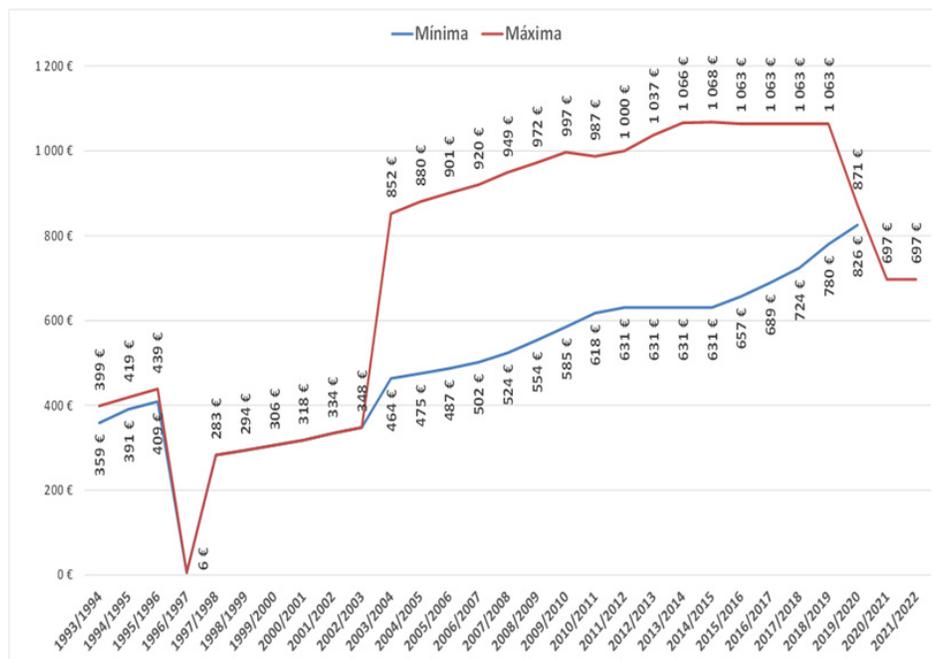
Como se pode observar, pela análise do Quadro 8, o ensino superior público em Portugal nunca foi gratuito tendo, todavia, sido alterado o seu valor no sentido do custo real da educação em 1992, por iniciativa de um governo de centro-direita. Após várias alterações, a norma que indica a fórmula de cálculo do valor da propina para a frequência do ensino superior público ainda permanece a Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto.

A tabela mostra que o valor da propina tem sido objeto de mudanças por parte de governos de tendências políticas diferentes sendo importante destacar, todavia, que o estabelecimento de uma propina “real” ocorreu em 1992, num ciclo político em que o primeiro-ministro pertencia ao Partido Social Democrata, à semelhança do que ocorreu em 2003, com a Lei de Financiamento do Ensino

Superior, Lei n.º 37/2003 de 22 de Agosto. Do exposto, é possível concluir que a medida inicial de política de propinas, que fez dos estudantes um dos atores que financiam o ensino superior público, pode ser alocada a governos de centro-direita.

O Gráfico 1 explicita os valores que a propina tem vindo a tomar, desde 1993.

Gráfico 1 - Portugal - Evolução do valor anual das propinas nas instituições no ensino superior público entre os anos de 1993 e 2021



Fonte: Elaborado por Cerdeira (2022).

Na análise do gráfico, pode verificar-se que os valores mínimo e máximo da propina variam ao longo de todo o período, já que dependem quer do valor do salário mínimo estabelecido em cada ano (valor mínimo), quer da atualização anual pelo Índice de Preços Consumidor (IPC) (valor máximo). É de salientar, todavia, que nos últimos anos o estabelecimento do valor da propina não segue informalmente a Lei n.º 37/2003, em virtude da diminuição da procura de ensino superior nos anos 2010-2015, em consequência da crise económica e financeira que o país vivenciou. No sentido de repor a procura de ensino superior e de apoiar os estudantes mais carenciados, nos últimos anos com um governo cujo primeiro-ministro pertence ao Partido Socialista, o valor da propina situa-se abaixo do previsto pela legislação, tendo sido fixada uma diminuição desde 2019 do limite máximo do valor das

propinas do ensino superior público em cerca de 20%, valor esse repostado pelo Governo às Universidades e Institutos Politécnicos públicos, aquando da fixação do orçamento de 2021 e 2022 (por exemplo, na preparação do orçamento de 2021 foi prevista a dotação de 38.568.347 euros como “Reposição da Redução de Propinas” às Universidades e Institutos Politécnicos Públicos) (PORTUGAL, 2020).

REFLEXÕES FINAIS

O objetivo deste artigo era o de perceber se seria possível estabelecer uma relação entre a procura de ensino superior em Portugal e a natureza política dos governos, em cada momento. Nesse sentido, foi colocada a hipótese de que a procura de ensino superior aumentava em ciclos de governação de centro-esquerda e diminuía em ciclos de governação de centro-direita.

Naturalmente, para explicar a evolução da procura de ensino superior em Portugal, como em qualquer outro lugar, podem ser colocadas inúmeras hipóteses, sendo previsível que cada uma delas se encontra “parcialmente” certa, pois os comportamentos humanos dependem de uma multiplicidade de fatores que não se reduzem, por exemplo, à cultura de uma população, à sua estrutura etária, à sua distribuição geográfica, às suas competências e capacidades, à situação económica do país, às situações de maior ou menor justiça na redistribuição de rendimento ou à natureza política da governação.

Em consequência, estabelecer uma condição de causa-efeito entre a procura de ensino superior e a natureza política da governação seria um abuso científico. Todavia, o exposto permite afirmar que existe, tendencialmente, uma relação forte entre a natureza política da governação e a procura de educação, com essa procura a contrair-se com governações de direita e a expandir com governação de esquerda, a que não será estranho a natureza das medidas de política económica, social, de saúde, educativas, entre outras, características de governos de direita e de esquerda.

De facto, a probabilidade de serem levadas a cabo medidas que contribuem para o bem-estar da população em geral é maior quando os governos assumem compromissos de justiça e de equidade do que nas restantes situações. É isso que mostra o presente artigo, no que respeita ao caso português, nos últimos vinte anos.

REFERÊNCIAS

BECKER, Gary. **Human Capital – A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education**. New York: Columbia University Press, 1964.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **Les Héritiers**. Paris : Les Éditions Minuit, 1964.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **La reproduction**. Paris: Les Éditions Minuit, 1970.

CERDEIRA, Luísa. **O Financiamento do Ensino Superior Português. A partilha de custos**. Tese de Doutoramento. Coimbra: Almedina, 2009.

CERDEIRA, Luísa. Financiamento: evolução e tendências. In Margarida Mano (Coord.). **Roteiro do plane(j)amento estratégico. percursos e encruzilhadas do ensino superior no espaço de língua portuguesa**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015.

CERDEIRA, Luísa; CABRITO, Belmiro Gil; MUCHARREIRA, Pedro Ribeiro. O crescimento do Ensino Superior no Portugal democrático: evolução da pós-graduação e da produção científica. **Eccos – Revista Científica**, n. 51, p. 1-24, 2019.

CERDEIRA, Luísa; CABRITO, Belmiro Gil; MUCHARREIRA, Pedro Ribeiro. Portuguese Scientific System Growth and Public Funding of Higher Education between 1995 and 2020. In R. V. Nata (Ed.). **Progress in Education – Volume 67**. New York: Nova Science Publishers, p. 77-107, 2021.

DGES. **Direção-Geral do Ensino Superior - Legislação**. Disponível em: <https://www.dges.gov.pt/pt/legislacao/todas>. Acesso em: 15 fev. 2022.

INE. **Instituto Nacional de Estatística**. Disponível em: <https://www.ine.pt/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

LOPES, Margarida Chagas. Educação, desenvolvimento e conhecimento: novas roupagens da troca desigual e globalização. O caso da África subsariana. In **Grandes Lições**. Volume 2. Fundação Calouste Gulbenkian. Próximo Futuro. Lisboa: Tinta da China. 1.ª edição, 111-135, 2013.

PORDATA. **Estatísticas de Portugal – Base de Dados de Portugal Contemporâneo**. Disponível em: <https://www.pordata.pt/Portugal>. Acesso em: 10 fev. 2022.

PORTUGAL. **Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO13). Proposta de Orçamento do Estado para 2021**. Disponível em: <https://www.dges.gov.pt/pt/content/proposta-de-orcamento-de-estado-para-2021-ciencia-tecnologia-e-ensino-superior-po13>. Acesso em: 1 nov. 2020.

PORTUGAL. **Governo de Portugal**. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22>. Acesso em: 15 fev. 2022.

SCHULTZ, Theodore. Investment in Human Capital. **American Economic Review**, v. 51, n. 1 p.1-17, 1961.

Belmiro Gil Cabrito

Graduado em Economia (1972) e Ciências Sociais e Políticas (1978) pela Universidade Técnica de Lisboa. Mestre (1993) e Doutor (2000) em Ciências da Educação, pela Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa. Professor Associado Aposentado e Membro da UIDEF - Unidade de Investigação e Desenvolvimento em Educação e Formação do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. Pertence ao Grupo de pesquisa em Políticas da Educação e Formação.

E-mail: b.cabrito@ie.ulisboa.pt

Luisa Cerdeira

Doutora em Ciências da Educação pela Universidade de Lisboa, Mestre em Administração Escolar e Licenciada em Economia. Professora Auxiliar do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa desde 2010 e Membro do Grupo de Investigação “Políticas de Educação e Formação” da UIDEF. Foi Pró-Reitora da Universidade de Lisboa (2010-2013); Chefe de Gabinete do Reitor da Universidade de Lisboa (2010); Administradora da Universidade de Lisboa (2000-2010); Directora dos Recursos Humanos, Físicos e Financeiros da Direcção Geral do Ensino Superior (1990-2000); Coordenadora Executiva do PRODEP II para o Ensino Superior (fundos da União Europeia; 1994-2000); Presidente da FORGES-Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa de 2011 a 2018.

E-mail: luisa.cerdeira@ie.ulisboa.pt

Pedro Ribeiro Mucharreira

Doutoramento em Educação, na especialidade Formação de Professores, pelo Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (2017). Possui Mestrado e Licenciatura na área das ciências económicas e empresariais. Professor Auxiliar Convidado no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa e Professor Adjunto no ISCE - Instituto Superior de Lisboa e Vale do Tejo.

Investigador integrado no grupo de investigação “Políticas de Educação e Formação”, inserido na UIDEF – Unidade de Investigação e Desenvolvimento em Educação e Formação, no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

Investigador integrado no CI-ISCE - Centro de Investigação do ISCE - Instituto Superior de Lisboa e Vale do Tejo.

E-mail: prmucharreira@ie.ulisboa.pt

Recebido em: 25/02/2022

Aprovado em: 27/3/2022