



## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO E ACESSO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO BRASIL E DE PORTUGAL – DIFERENÇAS E CONVERGÊNCIAS**

Vera Lúcia Jacob Chaves  
Universidade Federal do Pará  
[vjacob@uol.com.br](mailto:vjacob@uol.com.br)

Belmiro Gil Cabrito  
Universidade de Lisboa  
[b.cabrito@ie.ul.pt](mailto:b.cabrito@ie.ul.pt)

### **1. INTRODUÇÃO**

Este texto tem como objetivo principal estabelecer nexos comparativos entre a política de acesso e financiamento da educação superior adotada no Brasil e em Portugal, após as reformas empreendidas nos dois países, cuja formação social e padrões de proteção social se configuraram diferenciadamente, mas que sob a égide do neoliberalismo, apresentam similitudes, tanto quanto à lógica que orienta estas políticas, quanto no teor das mesmas.

Assim, realizamos um estudo comparativo entre as reformas educacionais empreendidas no Brasil e em Portugal, identificando diferenças e convergências, notadamente a partir dos parâmetros político-econômicos que lhes servem de suporte, tendo como eixo central de análise o processo de privatização e as implicações nas políticas de acesso e financiamento desse nível de ensino.

Utilizamos como recurso metodológico a pesquisa bibliográfica e documental, trabalhando com o máximo possível de informações disponíveis, tanto de natureza quantitativa como qualitativa, no levantamento e análise de dados agregados pertinentes ao financiamento da educação superior, no Brasil e em Portugal.

Os resultados apontam que apesar de nos dois países estarem acontecendo medidas que ampliam o acesso da população a esse nível de ensino, as mudanças operadas no financiamento na educação superior, visam sua transformação em mercadoria altamente rentável ao capital. A redução dos investimentos públicos e a defesa da diversificação das fontes de financiamento, identificadas nos dois países, foram centrais nas reformas da educação superior empreendidas. Essas reformas cumprem as orientações dos organismos



internacionais, em especial o Banco Mundial (BM), no caso brasileiro, e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, muito particularmente a União Europeia (UE), no caso de Portugal; que defendem a tese de que para a eficiência do sistema é necessário que o Estado estabeleça mecanismos de contratos institucionais com base em metas e indicadores de desempenho e busque reforçar o financiamento privado

## 2. CRISE E REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A crise do sistema capitalista tem repercussões diretas no sistema educacional como um todo e na educação superior em particular. Em todo o mundo, as instituições de educação superior foram afetadas por mudanças ocorridas na esfera do trabalho e por um movimento reformista, orientado por organismos multilaterais de financiamento como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. As orientações das reformas educacionais impostas por esses organismos são condicionadas pela consecução de recursos das mais diversas ordens. Como receita para superar o déficit público e estabilizar as convulsionadas economias esses organismos defendem a redução dos custos, o aumento da competitividade, e a formação de recursos humanos mais produtivos. Um dos argumentos utilizados reside na má qualidade dos serviços prestados pelo Estado, ressaltando-se a eficiência dos serviços orientados para o lucro.

A idéia básica presente nas reformas educativas nas décadas de 1980 e 1990, em consonância com esses organismos multilaterais é que os sistemas de ensino devem se tornar mais diversificados e flexíveis, objetivando maior competitividade com contenção dos gastos. Praticamente todas as universidades e instituições de ensino superior, mesmo que inseridas em países com economias distintas e sendo portadoras de histórias e “identidades” bastante diferenciadas, foram afetadas, de forma mais ou menos intensa, nas últimas décadas, pelas novas demandas da economia global, pelos novos papéis atribuídos ao Estado, e pelas “recomendações” embutidas em relatórios, documentos e empréstimos financeiros dos organismos multilaterais a serviço dos Estados centrais.

Esse movimento de reforma do Estado capitalista para adequar-se ao novo modelo de acumulação flexível tem seu início nos anos 1970 nos países do centro do capital e no Brasil só vai ser explicitada de forma mais sistemática, a partir dos anos 1990, por meio do intenso processo de privatização da educação superior e pela implantação do modelo de



gestão gerencial nas universidades públicas. Esse processo provoca mudanças substanciais que adentram o universo acadêmico, segundo a racionalidade capitalista, transformando a organização e o funcionamento das universidades que vivem uma crise profunda (CHAVES, 2005).

É nesse contexto de crise e de privatização intensa que torna-se significativo para a análise da política implementada para a educação superior no Brasil a questão do financiamento público para esse nível de ensino. A política de “ajuste fiscal” do Estado materializada por meio de reformas estruturais no Estado brasileiro e na reconfiguração da educação superior como serviço não exclusivo do Estado, ou seja, como um serviço público não-estatal, foi adotada no país a partir de 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Estado de Bresser Pereira<sup>1</sup>. Trata-se, de fato, da implantação de um Estado economicista e empresarial-gerencialista, onde a satisfação das demandas do mercado e de sua lógica da competição ocupa lugar de destaque.

A redução dos investimentos públicos e a defesa da diversificação das fontes de financiamento foram centrais na reforma da educação superior adotada no Brasil. Essa reforma cumpre as orientações do Banco Mundial que apresenta como uma das teses a de que a crise da educação brasileira deriva do modelo de universidade de pesquisa que seria excessivamente unificado e caro. Essa tese fundamenta-se no argumento de que o conhecimento propiciado pelo ensino superior deve ser visto como um investimento produtivo, um bem privado ou uma mercadoria de interesse individual negociado no mercado de trocas. Isso fortalece a idéia de que o Estado deve se afastar da manutenção desse nível de ensino uma vez que a educação superior passa a ser considerada como um serviço público não exclusivo do Estado e competitivo.

De acordo com Amaral (1999), apesar do discurso oficial de que o governo investe muito dinheiro nas universidades públicas, de fato, os gastos com as Instituições Federais de Ensino Superior representam apenas 0,67% do PIB. Desses, cerca de 0,35% correspondem ao pagamento de aposentados e pensionistas, incluindo, também, a manutenção dos hospitais universitários que, hoje, na maioria das cidades brasileiras são

---

<sup>1</sup> O *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*, publicado em novembro de 1995, apresenta os princípios básicos da Reforma do Estado brasileiro. Nesse plano, são definidas as atividades que devem ficar sob a responsabilidade direta do Estado, as que deve coordenar e/ou supervisionar e as que deve entregar para a iniciativa privada. (BRESSER PEREIRA, 1998).



responsáveis pelo atendimento da população pobre, já que o sistema de saúde pública está falido. Essa situação leva as universidades a cumprirem um papel social importante, mas à custa de utilizar parte expressiva de seu orçamento no financiamento dessas atividades, acentuando sua crise financeira.

### 3. A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

O financiamento da educação superior pública brasileira se situa no centro dos problemas e desafios que se apresentam no Brasil diante da implementação de políticas neoliberais, com reflexos diretos na produção do conhecimento no país. A garantia de financiamento público das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas constitui condição necessária para a efetiva autonomia universitária. Caso a IES seja obrigada a buscar recursos por meio de sua inserção no mercado, sua autonomia tornar-se-á virtual, existente apenas no plano dos discursos. A obrigação quanto ao financiamento adequado da universidade pública fundamenta-se no fato de que a educação, em todos os níveis, constitui um direito social, universal e, portanto, dever do Estado.

A conquista obtida pelos movimentos sociais com o estabelecimento da vinculação constitucional de 18% das receitas da União na Constituição Federal de 1988 foi, no entanto, paulatinamente desmontada. O art. 212 da Carta Magna perdeu o seu conteúdo original por meio da manobra feita com a ampliação desmedida da arrecadação da União por meio das chamadas “contribuições e taxas” que escapam ao cálculo previsto pela Constituição.

Assim, no período de 2003 a 2009, fica evidente a política adotada no país de valorizar a receita proveniente de contribuições (que não incide sobre a educação e saúde) que tem representado em média mais de 50% da receita corrente da União, com destaque para os anos de 2004 e 2005, cujo percentual de receitas oriundas das contribuições ultrapassou 60%. Em contrapartida, as receitas provenientes de impostos (que incide sobre educação e saúde) representaram em média apenas 30%, como pode ser observado na Tabela 1, a seguir:

**Tabela 1 - Receitas da União – 2003 a 2009**

Valores a preços de janeiro de 2010, corrigidos pelo IPCA, em R\$ Milhões

	Receitas Correntes	Receitas de Impostos	%	Contribuição	%	Outras Receitas	%
2003	537.461	158.143	29,4	316.038	58,8	63.279	11,8
2004	576.006	165.425	28,7	359.406	62,4	51.176	8,9
2005	618.308	186.298	30,1	380.256	61,5	51.754	8,4
2006	687.979	195.349	28,4	377.802	54,9	114.827	16,7
2007	748.838	222.243	29,7	414.522	55,4	112.072	15,0
2008	811.683	267.421	32,9	410.707	50,6	133.554	16,5
2009	796.080	241.579	30,3	410.618	51,6	143.882	18,1
% Δ 1996/2008	<b>120,6</b>	<b>97,7</b>		<b>124,9</b>		<b>156,0</b>	

Fonte: Ministério da Fazenda, SIAFI – STN/CCONT/GEINC, acesso em 11/05/2009.

Ainda sobre a Tabela 1 é possível identificar que, no período de 1996 a 2009, as receitas correntes tiveram um acréscimo de 120,6%, sendo que a receita proveniente de impostos apresentou o menor crescimento de 97,7% na composição do orçamento do Estado. É importante ressaltar que, se considerarmos como base de cálculo dos repasses para a educação as receitas constitucionalmente vinculadas, ou seja, as provenientes de impostos, essa representará apenas um terço da arrecadação da União. Caso os 18% dos recursos da União destinados à educação incidisse sobre toda a arrecadação teríamos um montante 3,4 vezes maior para aplicar no ensino superior o que seria mais do que suficiente para absorver todos os estudantes que se encontram hoje nas IES privadas.

A política de ajuste fiscal do governo Lula materializada por meio do corte de recursos públicos para as políticas sociais, e, em especial para a educação é evidenciada, ainda, ao analisarmos os gastos da União com a função Educação em relação ao total de receitas correntes. Observa-se, na Tabela 2, a seguir, que as despesas da União com a função educação foram reduzidas a cada ano, passando de 3,7% da receita corrente total em 2003, para 2,9%, em 2007 e 2008. No ano de 2009, há uma recuperação dos valores investidos em educação, retomando ao mesmo patamar de 2003, ou seja, representou 3,7 das receitas correntes da União.

**TABELA 2 - RELAÇÃO DAS DESPESAS DA UNIÃO COM A FUNÇÃO EDUCAÇÃO E AS RECEITAS CORRENTES – 2003 a 2009 (Valor atualizado\*)**

EM MILHÕES (R\$)



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Receita Corrente	537.461	576.006	618.308	687.979	748.838	811.683	796.080
Educação	19.886	19.060	19.865	20.421	21.468	23.579	29.164
%	3,7	3,3	3,2	3,0	2,9	2,9	3,7

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

\* Valor atualizado pelo IPCA referente a jan/2010.

Notas: 1. Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

2. Excluídas as operações intra-orçamentárias

Analisando o período de 2003 a 2009, observa-se que somente no ano de 2009 houve um forte acréscimo das despesas com a função educação, apesar de ter ocorrido uma redução na receita arrecadada. Se destacarmos o período de 2003 a 2008, os índices demonstram o crescimento da receita em 51,0% e das despesas com a educação em apenas 18,6%, demonstrando que o governo poderia ter aplicado mais recursos em educação nesse período uma vez que tinha receita suficiente para isso. Ou seja, caso o governo mantivesse o mesmo percentual de aplicação em relação a receita, o montante de recursos aplicados à educação seria muito maior. Observa-se, assim que, apesar do discurso oficial do governo de que tem aumentado os recursos para a educação, a análise detalhada do orçamento da União, considerando a movimentação entre receitas e despesas, evidencia a política de ajuste fiscal implementada pelo governo de Luis Inácio Lula da Silva.

Referenciar o investimento ao PIB é uma maneira universal de avaliar a prioridade que o país confere a determinadas áreas, no caso à Educação. Os dados do Instituto de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), órgão oficial do governo federal para estudos dessa natureza, são reveladores da política de financiamento do governo federal para a educação. Nada como uma pesquisa feita pelo próprio governo para ajudar a mostrar como existe uma distância entre propaganda e realidade.

A sociedade brasileira tem sido constantemente informada (por meio de propagandas oficiais) de que o governo Luis Inácio Lula da Silva tem aumentado os investimentos públicos na educação, e, em especial, tem dado uma maior atenção para a educação superior. São universidades sendo inauguradas e vagas sendo aumentadas no

setor público federal, além de programas privatizantes como o PROUNI<sup>2</sup> que por meio de renúncia fiscal são criadas bolsas de ensino (total e parcial) no setor privado da educação superior, criando uma falsa ilusão de que agora a população desfavorecida estaria sendo atendida pelo governo. O estudo sobre investimentos públicos diretos com educação, produzido pelo INEP, desmente estas afirmações, pelo menos quando resgata o comportamento do investimento na educação superior de 2000 a 2008, como pode ser evidenciado na Tabela 3, a seguir:

**Tabela 3.** Estimativa do percentual do Investimento Público Direto em educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2003 - 2008

Ano	Percentual do investimento público direto em relação ao PIB						
	Total	Níveis de Ensino					
		Ed. Básica	Ed. Infantil	Nível Fundamental		Ens. Médio	Ens. Superior
				Séries Iniciais	Séries Finais		
2003	3,9	3,2	0,3	1,3	1,0	0,5	0,7
2004	3,9	3,2	0,3	1,3	1,1	0,5	0,7
2005	3,9	3,2	0,3	1,4	1,1	0,4	0,7
2006	4,3	3,6	0,3	1,4	1,3	0,4	0,7
2007	4,5	3,8	0,4	1,5	1,4	0,6	0,7
2008	4,7	4,0	0,4	1,5	1,5	0,7	0,7

Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela DTDIE/Inep.

Disponível em: [http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/indicadores\\_financeiros/P.T.D\\_nivel\\_ensino.htm](http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/indicadores_financeiros/P.T.D_nivel_ensino.htm)  
Acesso em 05/03/2010.

Os dados da Tabela 3 evidenciam a política de financiamento adotada pelo país em relação a educação em todos os níveis. Observa-se que apesar de ter havido um aumento no percentual de investimentos em relação ao PIB, passando de 3,9% em 2003 para 4,7% em 2008, ainda está bastante distante do montante necessário para que o país possa de fato atender as necessidades de atendimento da população brasileira. Os dados demonstram ainda que o governo Lula da Silva reduziu os investimentos em educação em 2003 em relação ao ano anterior, passando de 4,1 (2002) para 3,9% (2003) do PIB e, mantendo esse mesmo percentual durante os três primeiros anos do governo. Somente a partir de 2006 é que começa a haver um leve crescimento em 0,2% a cada ano.

<sup>2</sup> O “Programa Universidade para Todos” – PROUNI foi instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 e estende os benefícios fiscais para todas as IES privadas, em “troca” de preenchimento das “vagas ociosas” por alunos “carentes”, afrodescendentes, portadores de necessidades especiais, indígenas, ex-presidiários.



Esses pequenos acréscimos percentuais foram destinados a educação básica, evidenciado a obediência do governo Lula da Silva às diretrizes do Banco Mundial que indicam a prioridade dos recursos para esse nível de ensino, conforme já nos referimos anteriormente. Em relação à educação superior, os recursos públicos destinados pela União, durante quase todo o período mantiveram-se em apenas 0,7% do PIB, com exceção do ano de 2002, quando o percentual ficou em 0,8% do PIB. Ou seja, durante todo o governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003 a 2008) os investimentos em educação superior permaneceram em 0,7% do PIB. Este percentual, além de demonstrar que de fato o governo não tem aumentado os recursos em relação a esse nível de ensino, confirma a situação de desvantagem nessa subárea, reconhecidamente de importância crucial para o desenvolvimento nacional. A média<sup>3</sup> dos países da OCDE situa-se quase 40% acima e os países nórdicos (Suécia, Noruega, Finlândia) investem em seu sistema público do ensino superior mais do dobro (em relação ao seu PIB), valendo salientar a Finlândia, que muito cresceu nas últimas décadas, onde o montante correspondeu, em 2003, a 1,7% do PIB.

Verifica-se, assim, que durante quase todo o primeiro governo de Luis Inácio Lula da Silva, o investimento brasileiro em educação manteve-se, abaixo dos 4% do PIB enquanto o *superávit primário* ficou acima de desse percentual, ou seja, fica mais do que evidente que a prioridade do governo tem sido o ajuste fiscal do Estado em detrimento do investimento em políticas sociais.

#### 4. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM PORTUGAL NO CONTEXTO DA ESTRATÉGIA DE LISBOA E DO PROCESSO DE BOLONHA

O Tratado constitucional da União Européia instituiu e legitimou as políticas ultra liberais ao eleger como objetivo primordial a construção de uma Europa cuja economia baseada no conhecimento, seja capaz de enfrentar a competição global e cuja prioridade não é combater o desemprego, ou a iliteracia, ou a pobreza, etc. mas combater a inflação. Nos diferentes governos da UE, o objetivo número um é de constituir a Europa num espaço econômico capaz de competir e de ganhar essa competição do capitalismo norte-americano

---

<sup>3</sup> Dados extraídos do ANDES-SN, disponíveis em: [www.andes.org.br/secretaria](http://www.andes.org.br/secretaria), Acesso em 10.05.2007.



e asiático. A sociedade do conhecimento ou, melhor, a “Europa do conhecimento” foi o objetivo estratégico definido pelo Conselho Europeu de Lisboa para a UE, em março de 2000. Em nome da competitividade, neste Conselho Europeu foi definida e divulgada a “Estratégia de Lisboa”<sup>4</sup> que estabelece as reformas necessárias a serem adotadas pelos Estados-membros, nos domínios econômico e social e que assentam no lema “mais mercado, menos Estado” ou “menos Estado, melhor Estado”.

Como conseqüência dessas políticas os Estados-membros da UE têm promovido reformas nas políticas sociais, cuja matriz central é baseada na privatização progressiva dos serviços públicos; na promoção da concorrência entre esses serviços; na criação/promoção de quase-mercados no domínio social (no educativo, na saúde, na segurança social, nas políticas de terceira idade, etc.); e, na flexibilização do trabalho em nome da competitividade econômica.

Para responder às exigências do mercado foram promovidas mudanças que se manifestam em todos os setores da vida social. Alterações no sentido da privatização atingiram a educação, nomeadamente o Ensino Superior. De modo geral, os países vêm adotando uma nova regulação transnacional na educação superior, sob o comando dos dirigentes políticos, que preconizam como condição indispensável para a construção da “europa do conhecimento” a competitividade, a produtividade, a excelência e a necessidade de formação de profissionais altamente qualificados mas ajustados ao mercado. Para tanto, as universidades devem ser reformadas em suas estruturas funcionais, devendo ser “diversificadas, hierarquizadas e flexíveis para desempenharem papéis sociais diferenciados ao oferecer formações, itinerários e certificações a segmentos sociais distintos [...] para a aquisição de um bem a ser adquirido segundo a capacidade e mérito de cada um” (FERREIRA, Suely, 2010, p.5) .

Gradualmente, as universidades tornam-se instituições quase-empresariais que competem entre si por professores, alunos e financiamentos. As transformações do mundo do capital na UE e as reformas que vêm sendo implementadas na educação superior

---

<sup>4</sup> A Estratégia de Lisboa foi relançada em 2005 e, em 2006 foi definida a agenda de modernização das Universidades. Em 2008, foi definido um Novo ciclo da Estratégia de Lisboa Renovada.



européia, sob o comando de diversos órgãos<sup>5</sup>, privilegiam o individual em oposição ao coletivo, a beneficiar o mercado em prejuízo do solidário, a opor o econômico ao social, a beneficiar o privado em detrimento do público (CABRITO, 2004a). Estas mudanças ocorrem tendencialmente em todos os Estados-membros, ainda que mais nuns países, que noutros. O Reino Unido e Portugal encabeçam os países onde tem sido mais rápida e mais forte a mudança, no sentido da privatização e da mercadorização da educação (e dos restantes serviços públicos); os países escandinavos, como a Noruega ou a Dinamarca, encabeçam a outra tendência. Todavia, a tendência para a privatização dos serviços públicos, nomeadamente do educativo, propaga-se e perpassa por toda a União Europeia.

A universidade, centro de produção de conhecimento (necessário para a tal Europa do Conhecimento) vê-se tornada num instrumento ao serviço da economia. Cada vez mais a universidade é forçada a responder às exigências da economia, a investir na investigação aplicada, a competir no mercado educativo, a exigir pagamentos por parte dos seus alunos, contrariando um ensino superior até então gratuito. A equidade, a democratização e o conhecimento fundamental ficam para trás (CHARLE, BUONO, GAUBERT & SOULIÉ, 2004). Para os políticos ultraliberais que governam a UE, o importante é produzir um conhecimento particular, aplicado, que permita ao estudante entrar no mercado de trabalho e que garanta a acumulação capitalista.

Além da Estratégia de Lisboa, outro processo político tem determinado as reformas implementadas no Ensino Superior europeu: O Processo de Bolonha. Este Processo é o resultado de um compromisso, a Declaração de Bolonha, assinada em 1999 pelos Ministros de Educação de 29 países<sup>6</sup> com a finalidade de construir um Espaço Europeu de Ensino Superior, até o ano de 2010. O processo de Bolonha foi exportado para fora da UE, contando desde 2009, com 46 países participantes.

A Declaração de Bolonha reafirma os princípios gerais definidos na “Declaração de Sorbonne” (1998), por quatro países (França, Itália, Alemanha e Reino Unido), que

---

<sup>5</sup> As medidas de regulação supranacional são definidas pelo Conselho Europeu, pela Comissão Europeia e pelo Conselho de Ministros da União Europeia.

<sup>6</sup> Os 29 países que assinaram a Declaração de Bolonha em 1999 foram: Áustria, Bélgica, República Checa, Estónia, Bulgária, Dinamarca, França, Finlândia, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Letónia, Itália, Lituânia, Luxembourg, Holanda, Malta, Polónia, România, Portugal, Noruega, Eslovénia, República Eslovaca, Suécia, Espanha, Suíça e Reino Unido.



defende a necessidade de grandes mudanças no sistema de ensino superior europeu com vistas a “remover barreiras e desenvolver um enquadramento para o ensino e a aprendizagem que promova a mobilidade e uma cooperação ainda mais estreita” (Declaração de Sorbonne, Paris, 1998) entre os países da UE.

A Declaração de Bolonha visa promover a circulação das pessoas no espaço da UE. Para tal, foi necessário criar um dispositivo que possibilitasse medir e comparar as aprendizagens dos estudantes, tornando viáveis a aplicação de equivalências de estudos e de conhecimentos. Para tanto, utiliza-se como padrão os *European Credit Transfer System* (2003), nos quais os conhecimentos de cada indivíduo podem ser comparados, certificados e utilizados livremente em qualquer país aderente à Declaração de Bolonha, porque podem medir-se em *ECTs*. Assim, no Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES) as certificações de cada indivíduo de cada país participante são reconhecidas em qualquer dos outros países favorecendo a mobilidade do capital intelectual.

Deste modo, em todos os países aderentes, o ensino superior deixa de ser comparado por títulos académicos, para o ser em termos de créditos. Cada crédito é determinado em função do número de horas que, em média, o estudante precisa para concluir cada disciplina do curso, sendo que cada ano de ensino superior corresponde a 60 *ECTs*. A partir daqui todas as comparações se tornam possíveis.

Na generalidade dos países europeus, actualmente a graduação exige três anos de estudos superiores, correspondendo-lhe 180 *ECTs*. É a partir desses 180 *ECTs* que, no processo de reconhecimento académico, é possível formular e atribuir equivalências, seja entre estudantes dos vários países do EEES seja entre estudantes das diversas instituições de ensino superior de cada país.

De acordo com Hortale & Mora (2004), a liberdade de circulação de pessoas e bens, a mobilidade estudantil e a equidade exigem que se adote uma estrutura tão semelhante quanto possível porque, se o mesmo diploma/título, correspondente ao mesmo número de *ECTs* demorar períodos de tempo diferentes (3 ou 4 anos, por exemplo) a obter num percurso escolar normal, colocam-se em desigualdade de situação países e indivíduos. Isto é: num país em que sejam necessários 4 anos para concluir a graduação, esse diploma valerá, noutros países, o produto obtido em apenas 3 anos. Para obviar esta situação de



injustiça individual e colectiva torna-se indispensável, então, adotar para todos os países de Bolonha a mesma estrutura.

Quer dizer, da diversidade dos sistemas de Ensino Superior na Europa, por razões de reconhecimento e de circulação do capital intelectual, chegou-se à uniformidade, apesar de se reconhecer a possibilidade de iniciativas individuais diferenciadas. Mas, a verdade é que a diversidade e iniciativa individual, nestas circunstâncias, custa caro a países e a estudantes, com percas nas respectivas competitividades. Afinal, e numa perspectiva bem próxima das teorias do capital humano quem é que quer “perder” mais tempo a estudar se os seus estudos irão “valer” o mesmo que aquilo que se pode obter com menos tempo?

Naturalmente, se a opção individual é condicionada pela opção de cada país e do conjunto dos países aderentes à Declaração de Bolonha, a opção europeia de Bolonha foi, também ela, condicionada pelo que se passava fora do quadro político da União Europeia, isto é, pelo que se passava no seu principal concorrente, os EUA onde vigora o modelo de 3+2+3 anos. Assim, não alinhar neste modelo seria perder ganhos de produtividade.

Naturalmente, qualquer reforma tem os seus custos, nomeadamente monetários. No caso português, a opção Bolonha trará um custo monetário grave que poderá vir a ter efeitos na qualidade do ensino e afetar, deste modo, o desafio da competitividade que se espera alcançar. E esse custo corresponde a uma perca do financiamento do Estado, com as consequências resultantes do agravamento do atual défice financeiro das Instituições de Ensino Superior. Em termos de financiamento, o Estado financia cada instituição de acordo com uma fórmula onde o número de alunos inscritos é fundamental.

Antes da implementação da Declaração de Bolonha, o governo português financiava 6 (seis) anos de ensino superior (o 1º ciclo que correspondia a 5 anos necessários para obter a graduação e mais o 1º ano do 2º ciclo que correspondia ao 1º ano do Mestrado). Após a adoção da Declaração de Bolonha, com a redução do tempo de formação para 3+2+3, o Estado passou a financiar apenas 5 (cinco) anos em vez de 6 (seis) anos.

Esta quebra de financiamento das instituições de ensino superior em consequência da aplicação da Declaração de Bolonha vem agravar a situação já existente de contínua desresponsabilização do Estado Português relativamente ao Ensino Superior (CABRITO,

2009). De fato, desde 1986 que o ensino superior passou a ser um serviço susceptível de ser prestado por instituições privadas, e desde 1992 que o governo implementou o pagamento de propinas no ensino superior público (Lei nº 20/1992 revisada em 1994) segundo a qual os estudantes passaram a pagar uma propina anualmente atualizada cujo valor mínimo no 1º ciclo corresponde a um salário mínimo x 1.3, e o valor máximo não pode exceder o valor da propina em 1941, atualizada, em cada ano, pela aplicação do índice de preços ao consumidor. Em consequência, o valor da propina passou de 6.5€ ano pagos em 1992 (valor que permaneceu constante desde 1941), para cerca de 900 €, em 2010 (valor actualizado da propina de 1941). Relativamente ao 2º ciclo cada instituição de ensino superior tem liberdade para definir o valor da propina que pode variar em função do curso.

Assim, como consequência do processo de Bolonha e da crise financeira que afeta a economia de Portugal o financiamento da Educação Superior é afetado profundamente e se constitui num dos mais complexos problemas que afetam as instituições de ensino superior pelo condicionamento que se coloca ao seu funcionamento e a sua autonomia, bem como os estudantes e suas condições de vida (CABRITO, 2005). Até há bem pouco tempo, em Portugal, as instituições de ensino superior públicas eram financiadas praticamente a 100% com o orçamento do Estado, mantendo a tradição europeia que perspectiva a educação como um direito de todos. Em Portugal, todavia, numa antecipação a qualquer iniciativa que viesse a tomar-se na Europa, o Estado tem vindo a diminuir o financiamento das instituições de ensino superior, de tal modo que, em 2008, esse financiamento se situava numa percentagem que ronda os 65% das despesas correntes daquelas instituições (CERDEIRA, 2009). Como pode ser observado na Tabela 4 a seguir:

**Tabela 4. Origem das receitas das Instituições de Ensino Superior (em %)**

Origem \ Ano	1990	1996	1999	2005	2006	2008
Orçamento do Estado	95	87	70	70	70	65
Receitas Próprias	5	13	30	30	30	35

Fonte: Direção Geral do Ensino Superior; Gabinete de Gestão Financeira do Ministério de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

Em menos de 20 anos o Estado Português diminuiu o seu contributo para o financiamento das instituições de ensino superior em cerca de um terço, tornando-se Portugal, a par com o Reino Unido, no país da UE onde a mercadorização da educação mais se desenvolveu. A esta redução drástica de financiamento por parte do Orçamento de Estado, respondem as instituições de ensino superior com uma política de *fundraising*, com o objetivo de aumentar as suas receitas próprias. Atualmente, estas receitas dependem, fundamentalmente, dos pagamentos de frequência por parte dos alunos (inscrições, matrículas, anualidades), e da prestação de serviços à coletividade.

Os dados a seguir expostos na Tabela 5 apresentam a participação percentual do Estado no financiamento do Ensino Superior de 1995 a 2006, em diversos países.

Tabela 7 – Participação do Estado no financiamento das instituições de ensino superior, em alguns países (em %)

	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
<b>EU19 average (all years)</b>	<b>85,1</b>	<b>83,9</b>	<b>84,0</b>	<b>83,0</b>	<b>82,0</b>	<b>79,8</b>	<b>79,7</b>
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
<b>OECD average</b>	<b>79,7</b>	<b>77,8</b>	<b>76,0</b>	<b>76,5</b>	<b>74,2</b>	<b>72,8</b>	<b>73,3</b>
Italy	82,9	77,5	78,6	72,1	69,4	69,6	73,0
<b>OECD average (all years)</b>	<b>78,2</b>	<b>75,9</b>	<b>75,7</b>	<b>74,8</b>	<b>73,8</b>	<b>71,9</b>	<b>71,6</b>
Mexico	77,4	79,4	71,0	69,1	68,9	69,0	67,9
<b>Portugal</b>	<b>96,5</b>	<b>92,5</b>	<b>91,3</b>	<b>91,5</b>	<b>86,0</b>	<b>68,1</b>	<b>66,7</b>
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

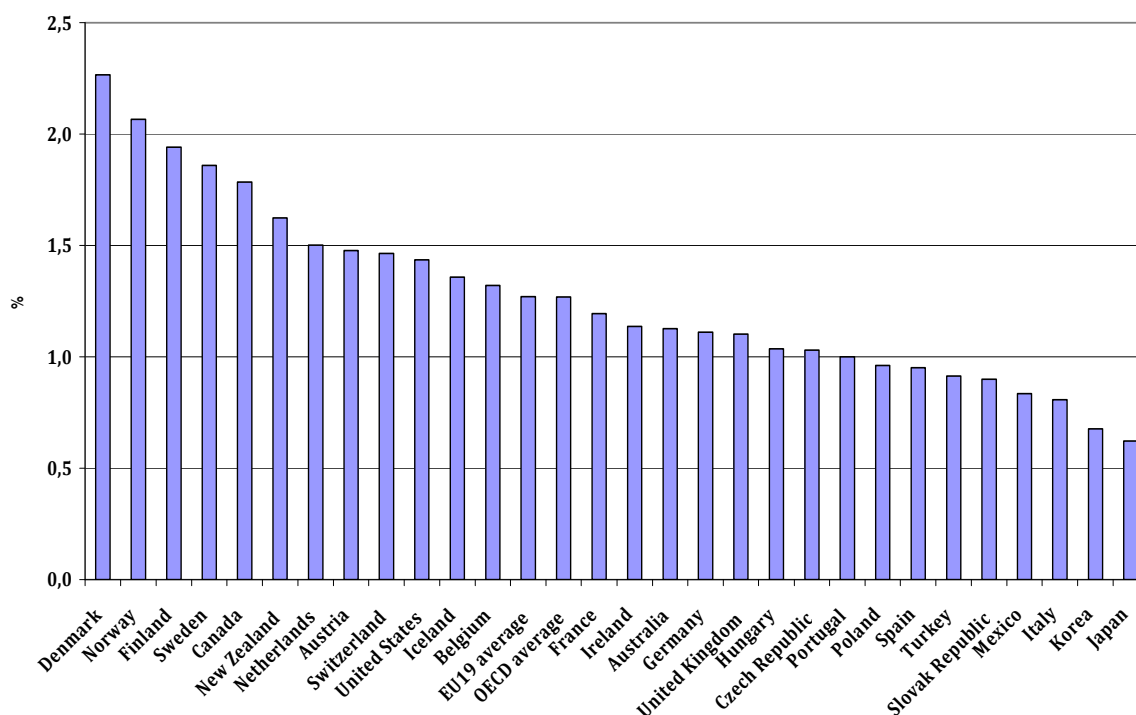
Fonte: Education at a Glance: OECD Indicators, 2009

Os valores da tabela 5 são bem significativos do papel cada vez menos importante do Estado Português no financiamento das instituições de ensino superior. Aliás, no quadro da UE, só o Reino Unido contribui com uma menor parcela para o financiamento destas

instituições. Portugal tem vindo a implementar políticas de financiamento que o aproximam dos países mais liberais como são os países de raiz anglo-saxónica e que fazem dele um exemplo do processo de privatização recente do ensino superior. Pelo contrário, é nos países escandinavos que é muito significativo o papel do Estado no financiamento do ensino superior, apesar da tendência decrescente que se começa a desenhar.

O comportamento dos países face às despesas em educação terá efeitos em outros indicadores, nomeadamente no peso que essas despesas representam no valor do PIB. A esse propósito, observemos a figura 1, a seguir, que apresenta os dados referente às despesas públicas no Ensino Superior em percentual do PIB.

Figura 1: Despesa pública com o Ensino Superior, em % do PIB, 2006



Fonte: Education at a Glance: OECD Indicators, 2009

Confirmando o que tem sido exposto, a Figura 1 mostra bem até que ponto o Estado Português está a desresponsabilizar-se do ensino superior, num verdadeiro processo de privatização de um serviço que a OMC pretende ver aceite como uma qualquer mercadoria



objecto de compra e venda no mercado. Contrariando o que foi apresentado como uma das bandeiras eleitorais do último governo, a de aumentar a participação do Estado no financiamento do ensino superior, essa participação é a menor registada nos últimos anos e não chega a atingir 1% do PIB, em 2009. Em Março de 2011, face à recente crise financeira por que o Governo tem passado (e que levou a, entre outras situações, à demissão do Governo e dissolução da Assembleia da República pelo Presidente da República, em Março, e à realização de eleições gerais antecipadas, em Junho), aquela percentagem terá, certamente, diminuído. Em Portugal pode afirmar-se sem possibilidade de erro que as medidas de política relativas ao ensino superior têm conduzido a situações que se caracterizam pela agressiva privatização da educação e construção de situações de franca desigualdade com um ensino superior cada vez mais elitista (CABRITO, 2004b) ao serviço da classe dominante.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tendência dos diversos organismos internacionais que apelam para uma participação cada vez maior dos indivíduos nas despesas sociais (Hortale & Mora, 2004) transforma a *Europa Social* numa *Europa Econômica e Liberal*. A sociedade do conhecimento torna-se cada vez mais numa sociedade que se vendeu ao privado, ao lucro e à produtividade, com o objetivo de fazer face a competição internacional, esquecendo de suas responsabilidades sociais. A privatização da ES aproxima cada vez mais a UE das posições da Organização Mundial do Comércio (OMC). A educação mercantiliza-se e o mercado do ES cria-se (WEILER, 1999). O destino do ES parece ser o de se tornar, apenas, mais um “serviço econômico de interesse geral” que deverá ser objeto de compra e venda, e, de uma forma bem orientada, a educação e a universidade mercadorizam-se (ZAHARIA & GILBERT, 2005). Por outro lado, a participação dos cidadãos (estudantes ou famílias) nas despesas da universidade torna-se uma outra forma mitigada de privatização do Espaço Europeu do Ensino Superior.

O Governo Português abriu o ensino superior ao mercado e à iniciativa privada, em 1986, e decidiu-se pela não gratuidade do ensino superior público, desde 1992. Ambas



estas políticas de privatização da educação foram levadas a cabo por governos centro-direita mas aceites e continuadas pelos governos socialistas posteriores, uns e outros defensores da “mercadização” da vida pública, seja ela no quadro da segurança social, da saúde ou da educação.

Portugal vive atualmente uma crise sem precedentes. É uma crise financeira e é uma crise econômica. As mais recentes medidas de recuperação da economia anunciadas pelo governo e pelo FMI em Maio de 2011 vão no sentido de um novo acréscimo (brutal) de impostos diretos e indiretos; no aumento do preço dos bens essenciais, nomeadamente os de primeira necessidades e os medicamentos; no corte dos salários aos funcionários públicos; no corte dos financiamentos ao ensino superior, ao serviço nacional de saúde e à segurança social com o objetivo bem economicista de reduzir o déficit com o exterior, etc. A privatização da coisa pública está a fazer-se em ritmo esfusante. As “parcerias” público-privado, onde o público perde e o privado, lucra, encontram-se em marcha acelerada. É também uma crise de valores. Espartilhado na globalização desregulada do capitalismo selvagem atual, o fosso entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos aumenta diariamente. No quadro da União Européia, Portugal é o país onde esse fosso é mais acentuado. O ambiente que se vive no país é de descontentamento geral e de desconfiança face ao futuro.

No Brasil, a situação não é muito diferente, apesar de não se viver o clima do descontentamento de Portugal. É possível afirmar que a população brasileira já “naturalizou”, aparentemente, as dificuldades enfrentadas com as políticas de ajuste fiscal aplicadas no país desde o início da década de 1990.

O estudo realizado apontou que a política de financiamento adotada no Brasil vincula-se a efetiva reforma da educação superior no Brasil posta em prática após a crise do Estado de Bem-Estar Social na Europa e do Nacional-Desenvolvimentismo na América Latina e que faz parte das transformações administrativo-gerenciais do Estado. Estas visaram (e visam) ajustar as ações do Estado, adequando-o à nova ordem internacional cuja centralidade se configura, entre outros, no crescente aumento dos valores orçamentários destinados à acumulação do capital e na simétrica e proporcional redução de gastos com as políticas sociais.



O processo de transformação e readequação do Estado à “nova ordem” efetiva-se por meio de medidas reguladoras destinadas a aumentar a acumulação e concentração do capital, a desonerá-lo e a maximizar o lucro. Entre tais medidas, à semelhança do que se registra em Portugal, destaca-se a da transferência do financiamento de grande parte das ações de Estado para a responsabilidade da sociedade civil. Para justificá-la, alega-se que a solução da crise (financeira) do Estado requer a redução do *déficit* causado por supostos excessivos gastos públicos com o pessoal e as políticas sociais. Em decorrência, recorre-se à privatização para reduzir a presença do Estado, isto tanto na área produtiva quanto na área social.

Para o implemento dessa reforma, o governo brasileiro passou a defender o afastamento do Estado na manutenção plena da educação superior pública, incentivando a livre competição mercadológica entre as suas instituições. A política para a educação superior foi reduzida a uma política de gastos, à abertura ao mercado e ao culto do econômico, com vistas a aproximar a universidade do modelo de empresas prestadoras de serviços, com novas formas de organização e gestão.

O estudo apontou também que a política de financiamento adotada nos governos de Lula da Silva, fundamenta-se na lógica produtivista com racionalidade de recursos para viabilizar o “ajuste fiscal” em detrimento do investimento em políticas sociais. Os dados evidenciaram que, a propaganda difundida pelo governo Lula da Silva de ter aumentado os investimentos em educação, é facilmente desmontada por meio de análise dos estudos elaborados pelo próprio órgão oficial do MEC, o INEP.

Em síntese, o estudo evidenciou que o comportamento do governo em relação ao investimento na educação, em especial, na educação superior, atende a pressões externas dos organismos multilaterais financeiros, em especial o Banco Mundial, que defendem dentre outras medidas: “disciplina fiscal”, priorização dos gastos públicos em áreas de “alto risco” e privatização dos serviços sociais. Em relação à educação superior explicita-se a necessidade de esta ser reestruturada com vistas à adoção do modelo de gestão gerencial, com diversificação das formas e fontes de financiamento, além da criação de instrumentos ditos de avaliação destinados a medir resultados quantitativos. Isto é, sob o discurso da lógica gerencialista, os organismos internacionais buscam novos mercados



para a venda de produtos e serviços e, para tanto, pressionam o governo para liberar exploração comercial do ensino.

É preciso reverter essa lógica para que a população possa, de fato, ter acesso a uma educação pública e de qualidade em todos os níveis. Levando em consideração o fato de que, em especial nos níveis médio e superior, o sistema educacional público precisaria ser consideravelmente expandido e ter sua qualidade resgatada, não haverá essa possibilidade se não tiver um importante aporte adicional de verbas públicas, elevando o montante para níveis mais próximos aos internacionais, em particular de países que estão despontando como desenvolvimentistas o que significaria no mínimo, dobrá-los, para atingir 10% do PIB.

Para finalizar, e numa perspectiva de comparação do que ocorre nos dois países, é indiscutível que em ambos se assiste à desresponsabilização do Estado da “coisa pública” em benefício da “sociedade civil”; as medidas de política gerencialistas e de mercadorização dos serviços sociais, educação incluída; a um favorecimento da privatização e do grande capital em detrimento dos trabalhadores; a tomadas de decisão “empurradas” por organismos internacionais que produzem o grande capital e globalizam a desigualdade e a exploração desenfreada do trabalho.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Nelson C. *Financiamento da educação superior: Estado x Mercado*. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Ed. UNIMEP, 2003.

BRASIL. MEC/INEP. *Censo da Educação Superior*. INEP, 2005.

BRASIL. *Lei nº 10.172*, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação, e dá outras providências. Mensagem de Veto nº 9. Publicado: *D.O.U. de 10.1.2001*.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 5.493*, de 18 de julho de 2005. Regulamenta a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 que instituiu o Programa Universidade para Todos – PROUNI. Publicado: *D.O.U de 19 de Julho de 2005*.

BIRD/BANCO MUNDIAL. *La Ensanñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*. (El Desarrollo en la práctica) Washington, D.C: BIRD/BANCO MUNDIAL, 1995.

BRASIL. MARE. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Presidência da República. Brasília, 1995.



BRESSER PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Orgs.) *Reforma do Estado e administração pública*. Rio de Janeiro: Ed. Da Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CABRITO, Belmiro Gil. Equidade e Financiamento do Ensino Superior Público em Portugal: das promessas à realidade”, *Fullbright Brain Storms 2004 - Novas Tendências no Ensino Superior* (2004a) Disponível em <http://www.ccla.pt>.

CABRITO, Belmiro Gil Higher education, an education for the elites? The Portuguese case. *Higher Education in Europe*, vol. XXIX, nº 1, April 2004, pp. 33-46, 2004b.

CABRITO, Belmiro Gil. El proceso de Bolonia: desarrollo de las poblaciones o la respuesta a los imperativos economicos. *Actas das XIV Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación*. [Diez, M., Veiga, M. e Perez, M. (coords.)]. Oviedo: Universidad de Oviedo, pp. 451-462, 2005.

CABRITO, Belmiro Gil. Globalização e mudanças recentes no ensino superior na Europa: o processo de Bolonha entre as promessas e as realidades. In *Reformas da educação superior: cenários passados e contradições do presente*. [Mancebo, D., Junior, J. , Ferreira, J., Oliveira, A. & Mendes, C. (orgs.)]. São Paulo: Xamã, pp. 35.-62, 2009.

CERDEIRA, L. (2009). *O Financiamento do Ensino Superior Português. A partilha de Custos*. Tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, em 27 de Março.

CHARLE, C., BUONO, L., GAUBERT, C. & SOULIÉ, C. (2004). “Ensino Superior: O Momento Crítico”. *Educação e Sociedade*, Vol. 25, nº 88, pp. 960-975.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. *As feições da privatização do público na educação superior brasileira: o caso da UFPA*. 2005. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, UFMG, Belo Horizonte, MG.

Conselho da União Européia. *Estratégia de Lisboa* (2000). Disponível em: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/pt/ec/00100-rl.po.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00100-rl.po.htm). Acesso em 10.fev.2011

*Declaração de Bolonha* (1999). Disponível em: <http://www.mctes.pt/archive/doc/Bolonha.pdf>. Acesso em 10.fev.2011.

FERREIRA, Suely. Reforma da educação superior no Brasil e na Europa: em debate novos papéis sociais para as universidades. *ANAIS*. 33ª Reunião Anual da ANPEd. 2010. Disponível em: <http://www.anped.org.br/33encontro/internas/ver/trabalhos-gt11>. Acesso: 02.02.2011.

HORTALE, V. A. & MORA, J.G. (2004). “Tendências das Reformas da Educação Superior na Europa no Contexto do Processo de Bolonha”. *Educação e Sociedade*, Vol.25,nº 88, pp.937-960.

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



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

21

WILLIAM, Gareth. State Finance of Higher Education: Na Overviewnof Theoretical and Empirical Issues. In *Changing Relationships between Higher Education and the State*. [Henkel, M. & Little, B. eds.]. London: Jessica Kingsley Publishers, pp. 142-161, 1999.

ZAHARIA, S. & GIBERT, E. (2005). “The Entrepreneurial University in the Knowledge Society”. *Higher Education in Europe*, Vol. 30, nº 1, April, pp. 31-40.