

A ação social no ensino superior

Pedro Barrias

1. Introdução

O alargamento da base social de recrutamento dos estudantes de ensino superior é um facto incontornável das últimas décadas (Costa et al, 2014; Martins, 2015). Com efeito, nos últimos 50 anos a equidade no ensino superior melhorou consideravelmente, a origem social dos estudantes diversificou-se e a distribuição social daqueles que frequentam o ensino superior aproximou-se da composição social do resto do país. Se em meados dos anos 60, a oportunidade de acesso ao ensino superior por parte de estudantes com pais com escolaridade de nível superior era 488 vezes maior do que a dos jovens com pais sem escolaridade, em 2010 esta relação tinha baixado para 4 vezes (Costa & Duarte, 2012). Apesar desta notável evolução, Portugal é ainda um país em que as oportunidades de acesso estão desequilibradas em favor das famílias cujos progenitores têm formação superior (OECD, 2014), verificando-se ainda no ensino superior uma sobre-representação dos estratos sociais com mais qualificações (Martins et al, 2018). Esta situação está relacionada com a reprodução das desigualdades sociais *per si* mas também com o facto de as gerações anteriores terem tido uma participação muito restrita no ensino superior.

Tabela 1 - Oportunidade social de acesso ao ensino superior

Nível mais elevado de educação dos pais	1963	1999	2007	2010
Ensino Superior	488	14	10	4
Secundário e pós-secundário não superior	197	9	5	3
Ensino Básico - 9.º ano	n.a.	6	4	1
Ensino Básico - 6.º ano	n.a.	5	4	
Ensino Básico - 4.º ano	19	3	1	
Sem escolaridade	1	1	n.a.	

Fonte: Costa & Duarte, 2012.

Um elemento decisivo para a maior democratização e diversificação da frequência do ensino superior foi a instalação de uma rede de universidades e politécnicos fora dos grandes

centros urbanos, com o conseqüente aumento do número de vagas no ensino superior público, mas também a construção de um sistema de ação social mais robusto e abrangente que, através da prestação de serviços (ação social indireta) e a concessão de apoios financeiros (ação social direta) aos estudantes mais carenciados economicamente, atenuou as disparidades provocadas pelas diferenças sociais de origem.

A existência de um sistema de ação social foi um elemento central para o alargamento da base social de participação no ensino superior e continua ainda hoje a ser pilar necessário para apoiar a concretização das metas de qualificação definidas por Portugal, que tem como objetivos principais alcançar em 2030 um nível de 60 % dos jovens com 20 anos que frequentem o ensino superior e um nível de 50% de diplomados de ensino superior na faixa etária dos 30-34 anos (Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2018, que aprova as linhas orientadoras para uma estratégia de inovação tecnológica e empresarial para Portugal, 2018-2030).

Tabela 2 - Estudantes com idade de 20 anos inscritos no ensino superior

	2006/07	2010/11	2016/17
Estudantes de 20 anos inscritos no ensino superior	37 430	44 495	45 927
População com 20 anos - total	120 264	116 984	108 253
%	31,10%	38,00%	42,43%

Fonte: DGEEC/INE

O contributo do sistema de ação social para a obtenção destes objetivos deriva do facto de reduzir os constrangimentos financeiros que obstaculizam o acesso ao ensino superior a uma parte relevante de potenciais estudantes mas também do facto de, após o ingresso, contribuir para menor abandono escolar. Um estudo da Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC, 2013) confirma que os estudantes a quem é atribuída bolsa de estudo têm mais probabilidades de permanecer inscritos que os estudantes a quem é recusada a atribuição.

Tabela 3 - Estudantes não encontrados no ensino superior após a inscrição no 1.º ano, 1.ª vez, por condição face a bolsa de estudo

	Estudantes requerentes com bolsa atribuída	Estudantes requerentes com bolsa recusada
Licenciaturas - Universitário	4,20%	9,20%
Licenciaturas - Politécnico	3,90%	9,90%
Mestrados integrados - Universitário	1,80%	2,80%

Fonte: DGEEC

O diploma que estabelece as bases de ação social (Decreto-Lei n.º 129/93, de 22 de abril) identificava como objetivos: “*proporcionar aos estudantes melhores condições de estudo,*

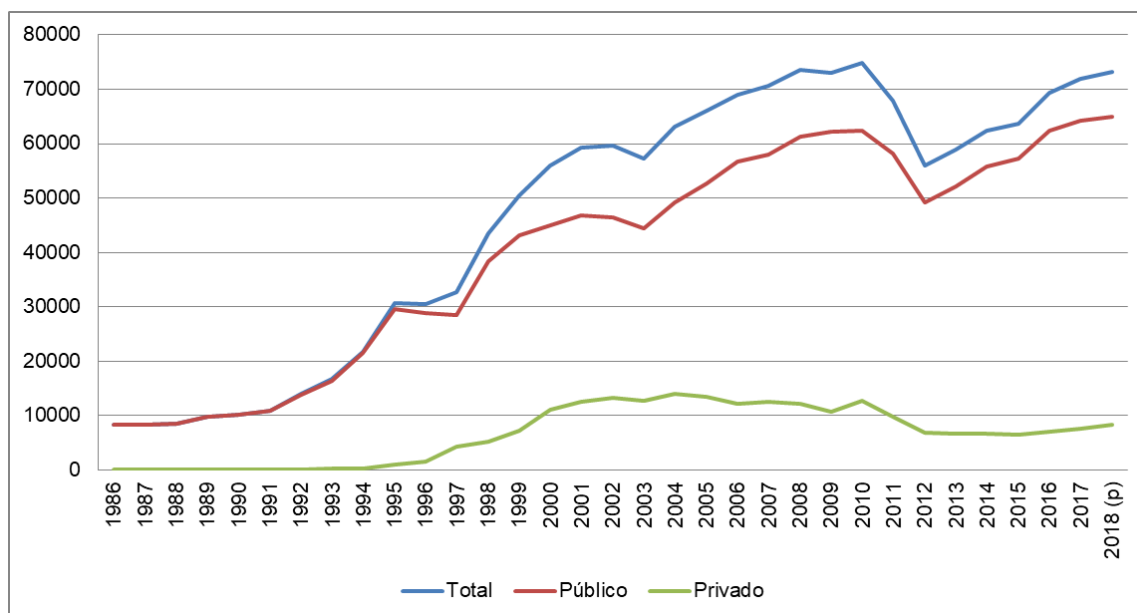
mediante a prestação de serviços e a concessão de apoios”, o que se obteria através de atribuição de bolsas de estudo; da concessão de empréstimos¹, do acesso à alimentação em cantinas e bares; de garantia de alojamento; do funcionamento de serviços de informação, de reprografia, de apoio bibliográfico e de material escolar; do acesso a serviços de saúde e do apoio às actividades desportivas e culturais.

Foi a prestação desses serviços e apoios, com crescente eficácia e qualidade, que transformaram a ação social num pilar essencial para o processo de mobilidade social, assegurando aos estudantes oriundos de contextos económicos mais desfavorecidos as condições mínimas para chegar com sucesso ao fim da sua formação.

2. Ação social direta – atribuição de bolsas de estudo

O número de estudantes bolseiros cresceu mais de 23 vezes desde o 25 de abril tendo passado de 2973 beneficiários em 1974 para 73438 em 2017-2018, correspondendo a 19.7% da totalidade de estudantes inscritos no ensino superior nesse ano letivo.

Gráfico 1 - Evolução do número de estudantes bolseiros



Fonte: DGES.

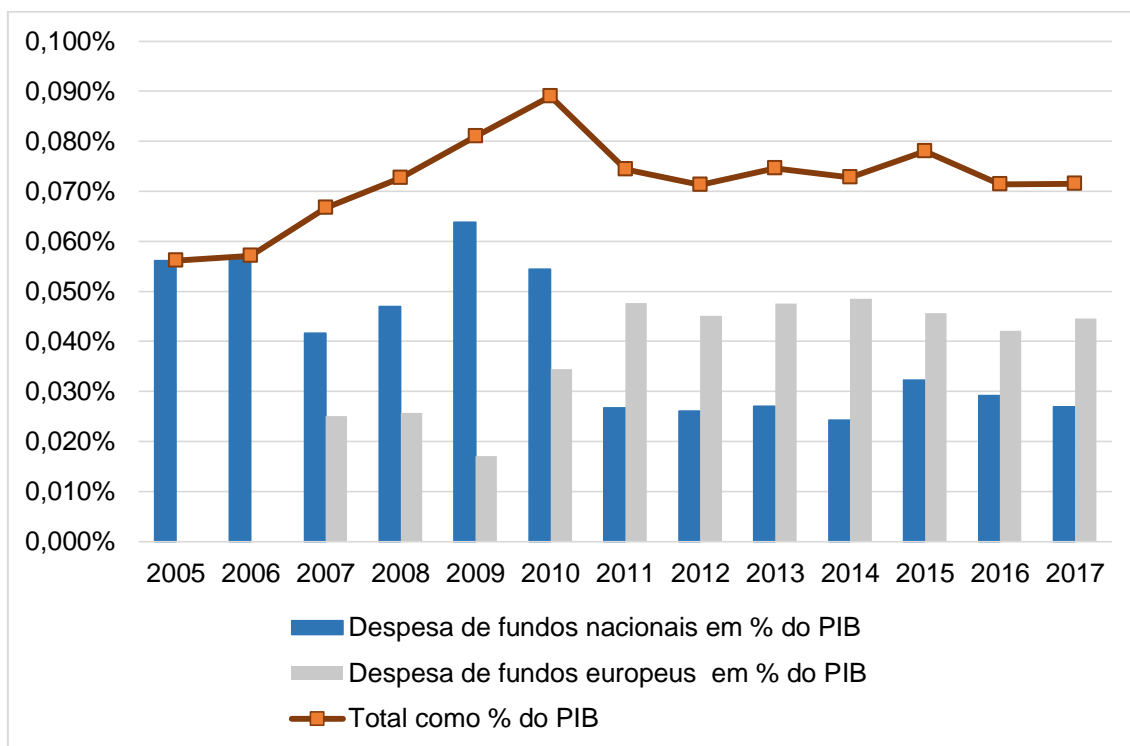
O aspeto com mais relevante impacto no número de beneficiários é aquele que define qual é o grau de carência económica até ao qual um estudante é elegível para bolsa de estudo. No período 1997-2010, o limiar de elegibilidade económica teve uma evolução positiva sustentada

¹ A concessão de empréstimos públicos esteve em vigor na década de 80 e anos 90, tendo sido revogados como modalidade de ação social com a Lei n.º 113/97, de 16 de setembro, que aprovou as bases do financiamento do ensino superior público. Apesar de ter deixado de ser formalmente um modalidade de ação social, previa-se a sua gestão pelo Fundo de Apoio ao Estudante até 2003. O sistema de empréstimos atualmente vigente, criado em 2007, é proporcionado por entidades bancárias com base numa contragarantia prestada pelo Estado, sendo um modelo distinto do vigente nos demais países europeus. Até ao momento foram atribuídos 21939 empréstimos com garantia mútua (Fonte: SPMG)

na sua indexação ao salário mínimo nacional bem como no aumento do limiar a partir de 2003. No entanto, no período 2010-2015 o limiar de carência económica permaneceu estável em virtude da sua dependência ao Indexante de Apoios Sociais (cujo valor se encontrava congelado nesse período 2009). Após 2015, o limiar de elegibilidade foi fixado em 16 vezes o montante do Indexante de Apoios Sociais, acrescido do valor de propina máxima fixada para a licenciatura no ensino superior público, o que corresponde em 2018-2019 a um rendimento per capita de 7925.87 €

Note-se, no entanto, que a mera análise dos valores referentes ao limiar de elegibilidade não é suficiente para determinar o grau de abertura do sistema de ação social. Os sistemas podem ser mais amplos, por exemplo, se permitirem o abatimento de rendimentos (o que sucedia até 2010 em presença de despesas de saúde ou habitação) ou se for salvaguardado um valor mínimo de existência que não seja considerado para efeitos de contabilização de rendimentos. É, por isso, importante ter presente que o número de beneficiários não está apenas dependente do limiar de elegibilidade mas também da forma de contabilização dos rendimentos do agregado familiar.

Gráfico 2 - Evolução de despesa em bolsas de estudo em % do PIB, por fontes de financiamento



Fonte: DGES

O volume financeiro dedicado apenas à atribuição de bolsas de estudo cresceu exponencialmente e acompanhou o aumento do número de beneficiários. O pico de financiamento executado em ação social direta ocorreu no ano de 2010, com 160 milhões de

euros executados em bolsas de estudo, valor atingido quer pelo elevado número de beneficiários como pelo aumento extraordinário do valor de bolsas de estudo (entre 10% e 15%) que ocorreu naquele ano letivo.

No contexto do financiamento, é importante também a apontar o recurso aos fundos comunitários: após 2007, a despesa anual em bolsas de estudo tem sido co-financiada pelo Fundo Social Europeu, sendo que estes fundos representavam 38% da despesa em ação social direta nesse ano, e representaram 62% da despesa em 2017.

Tabela 4 – Execução do Fundo de Ação Social, por fonte de financiamento, 2005-2017, em milhões de euros

Ano	Orçamento de Estado	Fundos comunitários	Total executado
2005	89		89
2006	95		95
2007	73	44	117
2008	84	46	130
2009	112	30	142
2010	98	62	160
2011	47	84	131
2012	44	76	120
2013	46	81	127
2014	42	84	126
2015	58	82	140
2016	54	78	132
2017	52	86	138

Fonte: DGES

A análise dos valores de bolsa máxima previstos nos termos do regulamento aplicável permitem ter uma noção da forma como evolui a tendência geral do apoio social mas não é uma medida clara para identificar a intensidade do apoio prestado já que o número de estudantes efetivamente apoiado com o valor mais alto de bolsa base é muito reduzido. Já no caso da bolsa mínima, a sua evolução é mais relevante dado o elevado número de estudantes bolseiros nessa posição.

Na generalidade dos situações, o valor efetivo da bolsa de estudo paga ao estudante corresponde à soma do valor de bolsa base anual e dos complementos que eventualmente sejam devidos para apoiar o pagamento de custos acrescidos com a frequência do ensino superior. O valor dos complementos é um elemento essencial para determinar o montante médio de bolsas de estudo num determinado ano e instituição. Atualmente, é possível a atribuição de complementos para estudantes deslocados em residências, para estudantes

deslocados em alojamento privado a quem não seja possível atribuir vaga em residência, para participação no programa Erasmus + e para aquisição de produtos e serviços de apoio indispensáveis ao desenvolvimento da atividade escolar por parte de alunos com necessidades educativas especiais que sejam bolseiros.

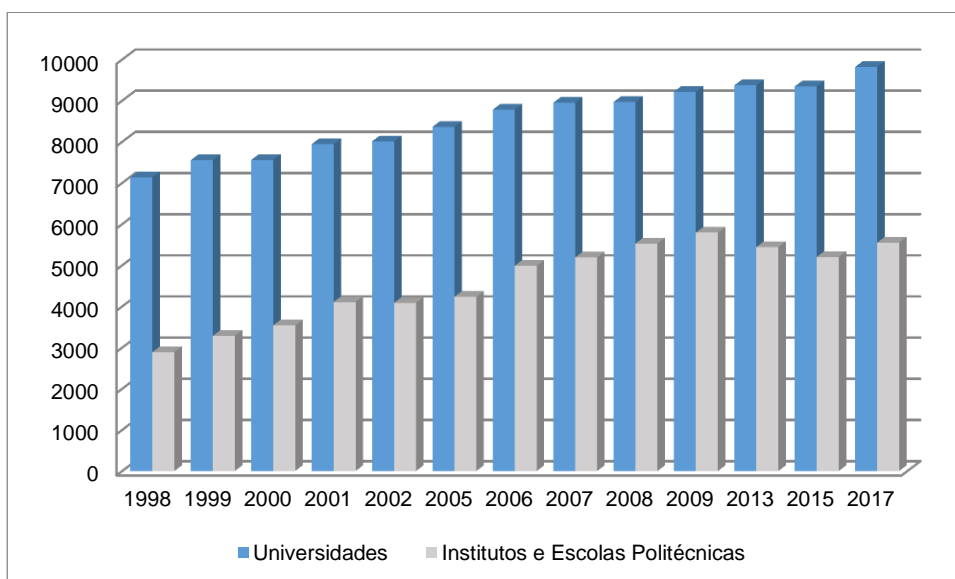
Recentemente, Portugal ampliou o conjunto de potenciais beneficiários de bolsas de estudo ao permitir que estudantes refugiados possam receber bolsas de estudo. Para os demais estudantes internacionais mantém-se apenas o acesso às modalidades de ação social indireta.

3. Alojamento

A política de ação social não se esgota na atribuição de bolsas de estudo e complementa-se com diversos outros serviços prestados pelas instituições de ensino superior, nomeadamente serviços de alimentação, alojamento, serviços médicos, infantários e desenvolvimento de atividades desportivas.

No que se refere ao alojamento, constata-se que a generalidade das instituições de ensino superior público dispõe de residências e que tem existido um reforço crescente desta área, tendo o número de camas no setor público aumentado 53% entre 1998 e 2017, com um crescimento mais pronunciado nos institutos e escolas politécnicas (aumento de 92%) do que nas universidades públicas (38% de aumento).

Gráfico 3 - Evolução do número de camas em residências de ação social no ensino superior público



Fonte: DGES e relatórios de atividades e contas das instituições para os anos 2013 e 2015

No entanto, apesar do reforço evidenciado até 2017, o número de camas disponibilizadas (15370 camas) abrange apenas 13% dos estudantes deslocados e inscritos no ensino superior público: no ano letivo 2016/2017 havia um total de 113 813 estudantes

deslocados no território nacional, representando 42% do universo de inscritos no ensino superior público (Fonte: DGEEC; DGES). Este problema manifesta-se com especial intensidade nos grandes centros urbanos e, em particular, nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, onde mais de 30% dos estudantes estão deslocados, os preços de arrendamento são mais elevados e a oferta de camas em residências públicas e a custos acessíveis é mais reduzida, cobrindo menos de 10% das necessidades.

O aumento do preço do alojamento privado, em especial nos grandes centros urbanos, provocado pela menor disponibilidade de imóveis em virtude do seu desvio para alojamento temporário e turístico provocou um rápido agravamento dos custos de frequência no ensino superior. Tendo em vista o reforço da oferta pública de alojamento bem como a estabilização dos preços do alojamento privado, foi recentemente aprovado um plano de intervenção para a requalificação e construção de residências de estudantes.

O plano de intervenção, que será executado de forma faseada, num horizonte temporal de 10 anos, prevê, desde logo, a integração de imóveis sem utilização, propriedade das instituições do ensino superior e de outras entidades. O objetivo fixado pelo Governo é de, nesse período, duplicar o número de camas disponíveis, o que permitirá ter cerca de 30.000 camas em 2028 e cobrir com oferta pública mais de 25% dos estudantes deslocados no ensino superior público. A primeira fase do plano de intervenção é executada até 2021, com a disponibilização de cerca de 12.000 camas, das quais cerca de 6000 nas áreas urbanas de Lisboa e Porto.

O plano de intervenção e requalificação assenta em três modalidades:

- a) reabilitação de imóveis devolutos ou disponíveis do Estado e dos municípios através de afetação ao Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado;
- b) promoção pelas instituições de ensino superior, as quais podem candidatar-se às fontes de financiamento ou de apoio público disponíveis para as intervenções, designadamente através do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Reconversão Urbana – IFRRU 2020 e do programa Reabilitar para Arrendar;
- c) utilização de disponibilidades de alojamento de outras entidades através de protocolo de gestão, incluindo a possibilidade da utilização total ou parcial de edifícios destinados a residências de estudantes do ensino básico e secundário, pousadas da juventude, entre outros.

4. Outras dimensões da ação social indireta

Pela sua abrangência, a prestação de serviços de alimentação são uma das faces mais visíveis da ação social. Existem hoje dezenas de cantinas, refeitórios, bares e grills a servir diariamente milhares de refeições a preços subsidiados e que permitem reduzir de forma relevante os custos de frequência. A gestão dos serviços de alimentação não é sempre assegurada em gestão direta pelas próprias instituições, existindo diversas cantinas que são geridas por entidade externas, ainda que praticando os mesmos valores de alimentação subsidiada. Essa questão tem-se vindo a afirmar gradualmente pois é reconhecido que os

apoios sociais indiretos “*exigem um tipo de gestão muito além das estritas regras de gestão pública, coadunando-se melhor com a adoção de uma gestão privada por objetivos, sem prejuízo dos princípios da legalidade como referência mas conjugados com o recurso a contratação privada e apuramento de custos, racionalização de meios e livre concorrência de resultados*” (Vaz, 2009:33).

A vertente desportiva tem vindo a ganhar um relevante espaço na agenda dos serviços de ação social e a criação de serviços desportivos disseminou-se na última década. Sendo inicialmente assegurada no âmbito dos Centros Desportivos Universitários e das associações de estudantes, apenas com a publicação do Decreto-Lei n.º 129/93, de 22 de abril, se definiu o apoio às atividades desportivas como parte integrante da ação social. Essa integração não impediu que as atividades desportivas continuassem a ser definidas em interligação com o movimento estudantil mas garantiram melhores condições para a gestão de instalações e resolução de questões técnicas e administrativas

O investimento realizado na dimensão desportiva tem tido um impacto relevante no número de utilizadores bem como no reconhecimento internacional do desporto universitário português: até ao momento Portugal conta com 188 medalhas nas competições europeias (52 medalhas de ouro, 53 de prata e 83 de bronze) e 84 medalhas nas competições mundiais (22 medalhas de ouro, 31 de prata e 31 de bronze)². Para apoiar a dimensão desportiva será brevemente aprovado o estatuto do estudante atleta do ensino superior.

Para além dos serviços mencionados, são ainda prestados apoios na área da saúde, através da prestação de consultas de especialidade médica e no apoio à infância (creches e infantários), ainda que de forma menos generalizada.

Com base na percepção que a atribuição de bolsas de estudo não atinge a totalidade dos estudantes carenciados, nos últimos anos a generalidade das instituições constituíram fundos próprios dedicados a apoiar estudantes (na sua maioria) não elegíveis para acesso a bolsa de estudo. Em regra, o apoio é prestado como contrapartida da colaboração do estudante no desenvolvimento de tarefas em serviços da instituição.

5. Desafios e questões para debate

Sendo um elemento central para aprofundar a democratização da frequência de ensino superior e promover a igualdade de oportunidades independentemente da condição sócio-económica de base, os mecanismos de ação social são alvo de constante revisão e atualização tendo em vista a maior eficiência do investimento disponibilizado. Nesse âmbito, os desenvolvimentos futuros terão que ponderar as seguintes questões:

- **Universo de beneficiários.** Os mecanismos de apoio financeiro debatem-se regularmente com a questão sobre se os apoios devem abranger maior número de beneficiários (volume) ou apoiar mais cada um dos beneficiários (intensidade). Em regra, o aumento da intensidade do apoio conduz à estabilização ou redução do número de beneficiários dado que os recursos se

² Fonte: FADU.

mantém estáveis em regra. Desse modo, no caso do ensino superior, o aumento do volume (número de beneficiários) tendencialmente traduz-se na redução da intensidade (valor da bolsa média) pois os novos beneficiários são aqueles que se encontram nas franjas dos limiares de elegibilidade. A questão que se coloca a debate é: **num cenário de recursos limitados, deve ser promovido um alargamento do número de beneficiários (por exemplo, através de alterações ao limiar de elegibilidade ou por via de alargamento de apoios a estudantes que hoje não tem acesso aos mesmos, como os estudantes da Universidade Aberta) ou aumentada a intensidade do apoio ao mesmo universo que já hoje beneficia do mesmo?**

- **Promoção de alojamento.** o plano de intervenção recentemente aprovado garante o reforço da oferta pública de alojamento para estudantes mas, mesmo após a duplicação do número de camas atualmente disponíveis, 75% dos estudantes deslocados no ensino superior público continuarão a não ter uma oferta pública disponível. As questões que se colocam são: **qual deve ser a cobertura ideal da oferta pública e de que forma se deve esta complementar com o setor privado e o setor social? De que forma se garante que a oferta é a suficiente e adequada a induzir um efeito de redução de preços de mercado? Qual deve ser o contributo do próximo quadro comunitário para a concretização das fases seguintes do plano de intervenção para a construção e requalificação de residências?**

- **Valorização da aprendizagem ao longo da vida:** o sistema de ação social encontra-se atualmente concebido para prestar apoio a estudantes tradicionais, de ensino presencial e com o perfil etário de referência entre os 18-23 anos, que não se encontram ainda em fase de vida ativa. A forma como os rendimentos são considerados torna virtualmente impossível o acesso a bolsa de estudo por parte de trabalhadores estudantes dado que os rendimentos que auferem, ao serem totalmente contabilizados para efeitos de determinação da capitação, excluem todos os que tenham salários superiores à remuneração mínima mensal. Para além disso, no âmbito da ação social indireta, o sistema proporciona poucos apoios para a conciliação da vida familiar e estudos, sendo pontuais a disponibilização de creches ou jardins de infância e não estando previsto qualquer apoio financeiro, a título de complemento de bolsa, com essa finalidade. Assim, a questão que se coloca é: **de que modo pode o sistema de ação social ser melhorado para contribuir ativamente para a formação de adultos e para valorizar a aprendizagem ao longo da vida?**

- **Estrutura de financiamento do Fundo de Ação Social.** A afetação de verbas provenientes do Fundo Social Europeu foi determinante para aumentar o financiamento disponível para bolsas de estudo e, dessa forma, alargar o número de beneficiários. Como opção política, a utilização de fundos comunitários com esta finalidade foi correta. No entanto, tornou o sistema de ação social dependente de políticas europeias para a área bem como das dotações atribuídas a Portugal no âmbito do FSE. O Estado deve estar preparado para assumir uma parte mais relevante de financiamento ou até a integralidade do mesmo quando se esgotem os fundos disponíveis nos quadros comunitários de apoio. A questão que se coloca é: **qual o ratio**

adequado de financiamento comunitário para a promoção deste tipo de política social? Deve o Estado aumentar o nível de financiamento através de OE enquanto existirem fundos comunitários disponíveis?

- **complementaridade entre o sistema de ação social e sistema de empréstimos com garantia mútua.** Em vários países europeus, as bolsas de estudo são atribuídas num pacote parcialmente composto por apoio público a fundo perdido e apoio público reembolsável/empréstimo (Comissão Europeia/ Eurydice, 2018). Uma pesquisa desenvolvida em 2009 (Costa, 2009), num momento em que mais de metade dos empréstimos já estava ativa, concluiu que são principalmente as famílias de rendimentos médios que recorrem aos empréstimos com garantia mútua, apesar de existirem pessoas de todos os grupos sociais a aceder a este produto. Questão que pode ser útil debater **é quais devem ser os destinatários do sistema de empréstimos com garantia mútua. Deve este ser apenas utilizado para autonomização de estudantes não carenciados, reservando à ação social a supressão da desvantagem económica? Ou devem os empréstimos ser complementares aos mecanismos de ação social, dando prioridade na concessão de crédito a estudantes carenciados que já beneficiam de bolsa de estudo?**

- **Alinhamento de apoios sociais com áreas estratégicas de formação.** Os diversos governos têm adoptado medidas no sentido de fomentar a participação em áreas estatégicas de formação. No caso do atual Governo tem sido estimulado o ingresso nas áreas de estudo das Ciências da Vida, Ciências Físicas, Matemática e Estatística, Informática e Engenharia e Técnicas Afins. Também a Comissão Europeia recomendou a Portugal o reforço nas áreas CTEM – Ciências, Tecnologias, Engenharias e Matemática. **A questão que se coloca é: deve o sistema de ação social contribuir para estimular o ingresso em determinadas áreas científicas, por exemplo, majorando as bolsas dos estudantes que as frequentem? Ou deve o sistema ser neutro e apoiar de forma idêntica os estudantes de todas as áreas do conhecimento?**

- **Celeridade de atribuição de apoios.** Nos últimos anos têm vindo a ser introduzidas medidas de aceleração dos procedimentos de atribuição de bolsas de estudo, que têm reduzido o período de tempo entre a submissão do requerimento e o respetivo pagamentos. No entanto, o processo não está ainda otimizado e deve evoluir para que todas as decisões ocorram dentro dos primeiros 30 dias úteis do ano letivo. Coloca-se a questão: **que alterações devem ainda ser promovidas para que o processo de atribuição de bolsas seja mais célere? A comunicação entre os diversos atores do procedimento (serviços académicos, serviços de ação social, estudante, DGES, Autoridade Tributária, Segurança Social) está otimizada? Depois da contratualização (que já permite automatizar o procedimento para os estudantes a partir da segunda inscrição) que automatismos criar para que os estudantes inscritos no 1.º ano, 1.ª vez possam ver os requerimentos decididos mais rapidamente?**

Referências Bibliográficas

Costa, António Firmino, João Teixeira Lopes, e Ana Caetano (orgs.) (2014), *Percursos de Estudantes no Ensino Superior: Fatores e Processos de Sucesso e Insucesso*, Lisboa, Editora Mundos Sociais

Costa, António Firmino & Duarte, Joana (2012), *Social mobility through Higher Education, apresentação em 3rd International Workshop Sharing Best Practices in R&D and Education Statistics*, realizado em Lisboa em 23.05.2012

Costa, António Firmino (coord.) Ana Caetano, Susana da Cruz Martins e Rosário Mauritti (2009), *Estudantes do Ensino Superior e Empréstimos com Garantia Mútua*, CIES-ISCTE

Comissão Europeia/EACEA/Eurydice (2018), *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2018/19. Eurydice Facts and Figures*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

DGEEC (2013), *Ensino Superior: situação em 2012/13 dos inscritos pela primeira vez em 2011/12*.

Martins, Susana da Cruz (2015), “A abertura do ensino superior à diversidade de públicos: políticas e orientações”, Maria de Lurdes Rodrigues, e Manuel Heitor et al (orgs.), *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior*, Lisboa, Almedina, pp. 735-756.

Martins, S. da C. (Coord.), R. Mauritti, B. Machado, e A.F. Costa (2018), *Inquérito às Condições Socioeconómicas dos Estudantes do Ensino Superior Em Portugal, 2017*, Relatório Final, Lisboa, CIES-IUL.

OECD (2014), *Education at a Glance*, Paris

Vaz, António Luzio (2009), *Acção Social Escolar na Universidade de Coimbra - Evolução histórica e princípios orientadores - 1980-2009*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra