

A propina é um preço

Como se sabe, está em discussão pública um documento onde o Governo expõe os princípios que deverão orientar a sua acção em matéria de ensino superior. Tratando-se de um documento abrangente, contem naturalmente muitas ideias, umas boas, outras menos boas. Mas, em geral, o projecto peca por não constituir uma ruptura relativamente ao status quo. Ao procurar resolver os problemas inerentes ao actual modelo sem o sacrificar, o Governo arrisque a introduzir factores adicionais de rigidez, que em última análise tornarão o sistema ainda mais difícil de gerir. Uma reforma mais ousada, apoiada numa mudança do modelo de financiamento seria, certamente, preferível.

Não está aqui em causa a necessidade de apoiar a educação. Como já aqui afirmei, os benefícios associados ao investimento em capital humano extravasam os ganhos individuais e por isso o apoio do Estado é fundamental. Mas a forma de conceder o apoio, baseado numa propina uniforme e abrangendo apenas as universidades públicas, resulta em graves distorções.

Em primeiro lugar, o modelo ilude o aluno quanto ao verdadeiro custo da sua permanência no sistema de ensino, não incentivando o esforço. A consequência é uma permanência média demasiado elevada no sistema de ensino público. Muitos alunos inscrevem-se repetidamente nas mesmas disciplinas, sem que com isso sofram qualquer sanção. No quadro actual, proliferam ainda as inscrições artificiais, mantidas apenas com vista à obtenção de regalias várias. Esse tipo de situações representa um custo para a sociedade e não um benefício.

Em segundo lugar, ao modificar artificialmente o preço relativo do ensino público - ensino privado, o modelo distorce as escolhas dos alunos. Nos últimos anos, este problema foi agravado por uma incompreensível expansão do ensino público em segmentos onde claramente já existia excesso de oferta. Esmagadas por uma concorrência desleal, as universidades privadas são remetidas para cursos exóticos e sofrem uma dificuldade crescente em cumprir os requisitos de qualidade que necessariamente devem assistir as instituições de ensino superior. Há aspectos endógenos na qualidade que não podem ser escamoteados.

Em terceiro lugar, a política de propina uniforme anula o papel do preço enquanto sinalizador de qualidade. Não havendo retorno para o investimento em excelência, o sistema uniformiza. Acresce que as universidades são forçadas a remunerar os seus docentes com base em critérios universais, o que naturalmente gera problemas de incentivos também ao nível individual.

Finalmente, a política retira ao mercado capacidade de auto-regulação: como é do conhecimento comum, subsistem à décadas situações de excesso de procura e de excesso de oferta em licenciaturas específicas, sem tal resulte em aumento ou destruição de capacidade. Em

última análise quem paga são os alunos, compelidos a frequentar cursos de segunda ou terceira escolha, com implicações óbvias em termos de motivação e empenho. Na ausência de um sistema de incentivos eficaz, a correcção dos desequilíbrios tem obedecido a uma lógica de compromisso entre os interesses corporativos - que reclamam simultaneamente mais autonomia e mais recursos, e a entidade financiadora - que agora clama pela racionalidade na utilização do dinheiro público. Naturalmente, este problema não existiria se houvesse uma correspondência entre a autonomia universitária e a autonomia financeira. As duas têm de andar lado a lado e precisamente a não observação desse requisito é um dos principais factores de ineficiência do sistema de ensino superior público em Portugal.

Para resolver alguns destes problemas, o Governo propõe o encerramento de cursos com menos de 10 alunos, um aumento ligeiro das propinas e convida também as universidades públicas a praticar propinas diferenciadas. Era de esperar que a iniciativa não fosse muito popular. Mas o pior é que o Governo, mais uma vez, compra uma guerra com uma proposta frouxa. Ao que tudo indica, o que se passou com as leis do trabalho não serviu de lição...

Claramente, teria sido preferível trabalhar mais um pouco e propor uma mudança mais radical: em lugar de financiar as instituições, o Estado deveria passar a subsidiar os estudantes. A ideia é muito simples: (i) cada aluno considerado apto a ingressar no ensino superior receberia um determinado montante monetário, sob a forma de título nominais e intransmissíveis (vouchers), apenas utilizáveis no pagamento de propinas de cursos acreditados pelo Estado, fossem eles leccionados em universidades públicas ou privadas; (ii) o montante total atribuído em "vouchers" deveria corresponder ao custo médio "per capita" das 4 ou 5 licenciaturas mais baratas nas universidades públicas (cerca de 8.000 euros por estudante universitário); (iii) isto sem prejuízo de serem criadas bolsas especiais, para promover a procura de cursos considerados prioritários, cuja oferta não fosse assegurada pelo mecanismo normal; (iv) os alunos teriam flexibilidade para desenhar o seu próprio plano de estudos, progredindo mais depressa (full time) ou mais devagar (part time), dependendo das suas preferências. O aluno seria até livre de reprovar. Mas saberia que, uma vez esgotado o subsídio, pagaria do seu bolso as propinas remanescentes; (v) as universidades passariam a ter autonomia total, quer no que respeita à fixação de propinas, quer no que respeita à contratação e remuneração de professores e lançamento de novos cursos.

A possibilidade de escolha por parte dos alunos introduziria um elemento de disciplina no sector. As boas universidades teriam um acréscimo de procura e tenderiam a aumentar as propinas. Por sua vez, isso incentivaria outras universidades a caminhar no sentido da excelência. Os cursos que não tivessem procura, encerrariam. Os alunos seriam incentivados a progredir mais depressa. Responsabilizando o aluno, o sistema contribuiria para a formação de uma mentalidade mais orientada para o sucesso.

O sistema de “vouchers” universitários vai de encontro a um princípio muito caro à esquerda, que é o da universalidade do acesso ao ensino, independentemente da origem socio-económica de cada um. A sua administração é simples e transparente e, por não abdicar da disciplina do mecanismo de preços, promove o esforço e penaliza o absentismo. Acredito, por isso que a proposta (aliás recentemente subscrita pela OCDE) acabará por ser levada a sério em Portugal. Se não for agora, no futuro será.

Miguel Lebre de Freitas

Departamento de Economia da Universidade de Aveiro