

Políticas e o direito à educação superior: qual agenda?

Policies and the right to higher education: what agenda?

Belmiro Gil Cabrito
Universidade de Lisboa (ULisboa)
Lisboa – Portugal

Resumo

Neste artigo identificam-se e exemplificam-se alguns dos problemas que perpassam o ensino superior a nível global, ainda que se dê particular atenção ao contexto da Comunidade dos Países de Língua portuguesa (CPLP). Partindo do facto de ser consensual o papel da educação para o desenvolvimento dos países e das pessoas bem como da assunção da educação superior como um direito humano, questiona-se a diversidade das políticas educativas que são implementadas, contrapondo políticas educativas que se respaldam na equidade, justiça social e cidadania às políticas de cariz liberal que dominam o espaço global que reproduzem as desigualdades e negam o direito à educação de todas e todos. Finalmente, identificam-se alguns dos desafios que se colocam à educação superior no futuro próximo e que poderão integrar uma agenda global para uma educação superior cidadã e inclusiva.

Palavras-chave: Educação Superior; Direitos Humanos; Agenda.

Abstract

This article identifies and exemplifies some of the problems that permeate higher education at a global level, although particular attention is paid to the context of the Community of Portuguese-Speaking Countries (CPLP). Based on the fact that the role of education for the development of people and countries is consensual, as well as a human right, the diversity of educational policies that are implemented is questioned, opposing educational policies based on equity, social justice and citizenship to liberal policies that dominate the global public space that reproduce inequalities and social exclusion and deny the right to education to everyone. Finally, some of the challenges facing higher education in the near future are identified and which could be part of a global agenda for civic-minded and inclusive higher education.

Keywords: Higher Education; Human Rights; Agenda.

1. Introdução - Um consenso impossível

Reconhecer a educação como um direito de todas e todos parece ser consensual. Educadoras e educadores, cientistas sociais, economistas, governos, políticos e políticas, associações e organizações não governamentais, afirmam o direito de todas e todos à educação.

Reconhecer a existência deste consenso, reafirmado desde os setores mais progressistas aos mais conservadores, alegra-nos pela expectativa de que algo de novo se perfila no horizonte: uma colaboração saudável no sentido de garantir a educação para todas e todos. Mas, essa alegria esfuma-se pela estranheza que tal consenso causa. Causa estranheza e obriga a colocar um sem número de questões que decorrem duma real estupefação: como é possível um consenso entre posições políticas tão diferentes que se caracterizam, exatamente, pela oposição dos objetivos que perseguem? Quando é que a esquerda e a direita acordam em algo? Mais importante: quando é que a esquerda e a direita, perseguindo objetivos antagônicos e desenvolvendo políticas contrárias, podem concordar? Ou, esse consenso esconde e persegue agendas diferentes, agendas ocultas?

Inclinamo-nos para esta última situação – para a esquerda o direito à educação é diferente do direito à educação para a direita. Para a esquerda, a Educação é mais conhecimento, ascensão social, equidade, igualdade de oportunidades, melhoria de condições de vida, direitos humanos. Para a direita, a Educação é mais competências, mais flexibilidade, mais produtividade, mais competitividade, mais empregabilidade, mais precariedade, mais capital humano, mais lucro.

Perante esta constatação, e num mundo global e dividido, multipolar, onde predominam os valores conservadores que banalizam a vida humana e os direitos humanos é imperativo colocar a questão: políticas e direito à educação superior, qual Agenda?

2. A Agenda para a Educação hoje - a quem aproveita?

Pensar uma possível agenda global sobre o direito à educação superior exige que se alargue o campo de análise ao resto da educação e, partindo da realidade, perguntarmo-nos, qual a Agenda para a Educação? O consenso sobre a educação como um direito de todas e todos, estende-se desde o ensino pré-primário à educação superior? E abrange mesmo todas e todos? E garante que todas e todos usufruam equitativamente desse direito? Que políticas para tal contribuem?

Uma rápida observação da realidade, permite-nos conhecer como o direito mais básico à educação é vivido pelo Mundo global dando-nos pistas para qual possa ser a Agenda do direito à educação superior. Vejamos:

1 - em um número significativo de países, o direito à educação, certamente reconhecido e consagrado nas respectivas leis fundamentais, não é garantido a todas e todos, mesmo no nível básico. Países como o Mali, ou o Sudão, ou o Burkina Faso, ou o Sri Lanka, ou o Camboja, ou o Paquistão, ou o Equador, ou o Perú, ou o Haiti, ou tantos outros países dos continentes africano, asiático e sul americano, o ensino pré-primário é inexistente; o ensino básico é deficiente, com escolas não equipadas, sem professores, escolas distribuídas esparsamente pelo território, concentradas nos centros urbanos, escolas sem infraestruturas sanitárias, quantas vezes sem água corrente e luz elétrica. Países onde, quantas vezes, metade das crianças nunca põs os pés numa escola. Para essas crianças, onde está o direito à educação? Só por cinismo e demagogia podemos afirmar que as políticas educativas garantem esse direito.

Todavia, numa boa parte desses países existe uma classe dominante cujos filhos frequentam boas escolas privadas, no país ou no estrangeiro desenvolvido, e que irão frequentar a universidade, preferencialmente, em uma das mais prestigiosas universidades mundiais que aproveitam, aliás, para cobrar fortunas em propinas financiando-se e desenvolvendo-se graças à venda de uma educação (neo)colonizadora. Nestas universidades, os herdeiros, no dizer de Bourdieu e Passeron (1964) aprendem a linguagem do colonizador e preparam-se para a governação reproduzindo e perpetuando dinastias, hierarquias e desigualdades, com o apoio explícito daqueles países mais desenvolvidos que afirmam ao mundo que a educação é um direito de todas e todos. Onde está o direito à educação nesses países que as velhas e as novas potências colonizadoras exploram em seu benefício?

Qual a Agenda da Educação, básica, secundária ou superior nestes países onde a classe dominante garante a escravatura levada a cabo pelas grandes multinacionais do agronegócio, da exploração mineira, da tecnologia de ponta ou dos serviços? Qual a Agenda para a Educação quando o direito à educação não passa de uma política no papel, moeda de troca para os apoios financeiros de organizações como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial (BM) ou o Fundo Monetário Internacional (FMI)?

2 – E estas situações não são vividas, apenas, pelos países designados de “menos desenvolvidos” e “em vias de desenvolvimento” pela ONU; de “baixo-médio rendimento” e de “baixo rendimento”, pelo BM ou “países em desenvolvimento”, pelo FMI. Situações semelhantes descortinam-se em países da periferia desenvolvida, como Portugal e outros países da Europa do Sul ou da América Latina. De facto, qual a independência educativa de países que se regem pelos resultados do PISA e pelos rankings internacionais, rankings construídos em conformidade com os critérios definidos e impostos pelos países mais desenvolvidos? Qual a Agenda do Direito à Educação em países que são forçados a seguir as “sugestões” obrigatórias da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), da União Europeia (EU), da Organização Mundial do Comércio (OMC), do BM ou do FMI, em todos os níveis educativos?

Qual a Agenda para a Educação Superior quando estar nos rankings internacionais torna-se um objetivo a atingir; quando o poder de decisão se transfere da Academia para o gestor/o diretor executivo das instituições públicas como acontece em tantos países, nomeadamente em Portugal (RJIES, 2007); quando os órgãos de direção da universidade se profissionalizam, os docentes dependem do produtivismo e a educação é feita ao ritmo de objetivos estratégicos, de auditorias e de contratos impostos por promotores, impelindo as instituições de ensino superior (IES) à concorrência por estudantes, docentes, investigadores e financiamento ao invés da solidariedade, cooperação e socialização das inovações e do conhecimento?

Não é difícil ver nestas situações a hipocrisia inerente a relações internacionais que não assentam em relações entre pares, mas em relações de dependência, hipocrisia também visível naqueles que dizem lutar por um comércio justo ou contra a exploração do trabalho infantil, mas que deslocalizam as suas fábricas para os países menos desenvolvidos onde exploram jovens que deveriam estar na escola, ou na universidade a usufruir do tão propalado direito à educação. A quem aproveita esta situação?

3 - Mas, o problema vai ainda mais além: em quantos países deparamos, ainda, com uma visão estritamente patriarcal da sociedade, onde o direito à educação não é para todas e todos, desde logo não sendo para as pessoas do sexo feminino? Países, como a Nigéria, ou o Afeganistão, ou a Síria, ou o Irão ou a Arábia Saudita, onde seres humanos sofrem no seu dia-a-dia a negação de direitos fundamentais só por serem do sexo feminino? A quem serve a situação? Que benefícios para a classe dominante desses países, seja ela constituída por juntas

de gerais feitos à pressa, por líderes religiosos ou comissões tribalistas? A quem serve a situação nestes países apoiados quantas vezes pelas designadas por “democracias liberais”?

4 - E, como acreditar nos gritos sobre o direito à educação, em países onde as fraturas sociais são o quotidiano, países onde o sexo, a cor da pele ou a orientação sexual dita o futuro de uma criança? Como acreditar nas políticas ditas de justiça social numa sociedade onde jovens, em virtude da cor da pele não terão um futuro diferente e melhor que o dos seus pais? Como acreditar na bondade daqueles que gritam aos quatro ventos pelos direitos humanos, pelo direito à educação, quando o local de nascimento dita o futuro de uma criança, seja ela branca ou negra ou parda ou indígena? Como acreditar na bondade do capitalismo quando verificamos diferenças como o facto de, no Brasil, por exemplo, as taxas de analfabetismo serem tão contrastantes, com valores de 2,8% na Região Sul e de 11,2% no Nordeste ou que no conjunto de pessoas com 25 ou mais anos, a percentagem de brancos portadores de ensino médio, seja de quase 62% contrapondo-se aos 48% dos pretos e pardos IBJE (2023)? Onde está o direito à educação em bairros como o Bronx ou o Harlem de Nova Iorque; nas favelas do Rio de Janeiro; nas ruas de Bombaim ou Nova Deli; nos bairros dominados pelos cartéis de droga na Colômbia, no México ou no Equador; ou, nas periferias das grandes cidades dos países ditos desenvolvidos? A quem serve a situação? Qual a Agenda Mundial da Educação, a começar pelo direito à Educação Básica que, em muitos casos, nem existe e, quando existe, é porque uma mão-de-obra totalmente ignorante não é produtiva?

3. A Educação Superior e os seus controladores

A escolaridade básica obrigatória inscrita nas políticas educativas de muitos países não esconde que em muitos deles a sua frequência ainda seja paga pelos estudantes, nem camufla o facto de não passar de um simulacro para as estatísticas internacionais. Mas, se a situação é má na educação básica, pior é no que respeita a educação superior porque sendo de frequência voluntária não é perspectivada como um bem público, não tem de ser gratuita.

Hoje, a educação superior não é mais do que um produto, de luxo para uns, de consumo diário banal, para outros, mas sempre um produto que se compra e que se vende. Tornada mercadoria, surge como um produto no mercado global cujo preço depende do mercado e de quem o controla. O mercado vai andar ao sabor dos MIT, das Harvard, das Yale, dos rankings, ao sabor dos interesses do mercado, que depende daqueles que no conforto dos seus iates ao mesmo tempo que clamam pelos direitos humanos e pelo direito à

educação, descapitalizam governos, promovem golpes de estado, fomentam guerras e privatizam a educação superior. E a educação que, enquanto bem público, deve ser financiado e provido pela comunidade, corporizada no Estado, é transformado num bem privado pago pelos estudantes e respetivas famílias. A Educação Superior é hoje uma mercadoria cujo preço depende do poder do capital. É contra esta Agenda Global da Educação (Dale, 2004) que se debate a construção de uma Agenda Justa da Educação Superior.

A situação exposta piora quando se analisa a realidade e nos deparamos com tantos outros factos que caracterizam a atual agenda liberal da educação superior. Vejamos alguns deles:

1 – A tendência mercantil da educação superior: Ensino superior público *versus* ensino superior privado

Na Europa, a tradição é a existência apenas de ensino superior público, como acontece na Dinamarca, na Noruega, na Finlândia ou na Suécia ou onde a maioria das IES é pública, como a França, a Alemanha, a Áustria, a Grécia ou Portugal; nestes países pratica-se uma política de gratuidade ou de quase gratuidade. Esta tradição tem vindo a romper-se ou por questões ideológicas como em Inglaterra ou por questões ideológicas e falsas dificuldades orçamentais, como em alguns dos estados alemães, em Espanha, na Irlanda, na Bélgica, no País de Gales, em França, em Portugal, etc. Paulatinamente, o ensino superior público vai-se privatizando.

Noutros países, a coexistência de instituições públicas e particulares de ensino superior é a norma, seja no Japão, na Coreia do Sul, na Austrália, no Canadá, nos Estados Unidos, em muitos países da América Latina ou do continente africano.

No caso da Comunidades dos Países de Língua Portuguesa - CPLP, a regra é a da coexistência dos dois tipos de IES, mas essa coexistência é diferente de país para país: em Portugal, tal só acontece desde 1986; nos restantes países, desde a respetiva independência. Todavia, essa coexistência, deve ser analisada em função de diversas dimensões, nomeadamente do peso de cada tipo de IES na oferta total de matrículas. Por exemplo, o ensino superior público é frequentado por mais de 80% de todos os estudantes do ensino superior, em Portugal; cerca de 45% dos estudantes do ensino superior, em Cabo Verde; cerca de 48% dos estudantes do ensino superior, em Angola; cerca de 57% dos estudantes do ensino superior, em Moçambique; cerca de 22% dos estudantes do ensino superior, no Brasil.

Os números mostram diferenças significativas na estrutura da educação superior nos países da CPLP. O Brasil é, aliás, um caso único do peso muito significativo da educação superior privada: por exemplo, em 2022, havia 2595 IES, das quais eram públicas apenas 312 (12,0%) e das 2283 IES privadas, 1449 (55,5%) tinham fins lucrativos, onde se encontravam matriculados 5 632748 estudantes, isto é, 59,5% do total da população estudantil de educação superior (IBJE, 2023); na mesma data, por exemplo, em Portugal o número de estudantes matriculados em instituições privadas de ensino superior ascendia a 82 022, correspondendo a 18,9% do total de estudantes do ensino superior (PORDATA).

Assim, em muitos países, coexistem o ensino público com o ensino privado, reproduzindo-se desigualdades, nomeadamente no acesso e permanência na educação superior: a educação superior é oferecida pelo Estado, gratuita ou a custo baixo, e pelo mercado, a preço de ouro. Esta duplicidade de situações, cria fortes desigualdades sociais: alguns jovens não pagam, porque o seu direito à educação é provido gratuitamente pelo Estado como bem público que a educação é; outros, pagam porque frequentam instituições privadas, muitas delas com fins lucrativos, a um preço determinado pelo mercado.

Pode argumentar-se com o facto de os e as jovens que frequentam o ensino superior público ou privado terem apoio do Estado, ou das próprias IES, para diminuir as assimetrias sociais e garantir o direito à educação superior, como acontece no Brasil ou em Portugal. É verdade; mas a análise da realidade demonstra que esses apoios, em geral na forma de bolsas, não são suficientes para garantir o acesso e permanência na universidade, particularmente para jovens oriundos dos estratos sociais menos favorecidos. Em estudo recente Martins, Mauritti, Ramos e Machado (2023) analisaram as condições de vida e de estudo dos estudantes do ensino superior português, mostrando que o valor das bolsas não cobre os custos reais para frequentar uma IES sendo a diferença coberta pelas famílias, a principal fonte de financiamento do ensino superior no país, com a agravante de que são os jovens com rendimentos mais baixos aqueles que recebem menores apoios familiares de que resulta as piores condições de vida e, muitas vezes, a desistência dos estudos impedindo que a educação superior funcione como instrumento de ascensão social.

Independentemente da relação público/privado, percebe-se uma tendência global crescente para uma educação superior mercantilizada que encontra respaldo em

enquadramentos teóricos como a teoria dos “quase-mercados” (Le Grand, 1990) ou a política do *cost sharing* (Johnstone, 1986).

2 – A privatização do ensino público e a política do *cost sharing* – o exemplo português

Como acima se percebeu, em alguns países, mesmo a frequência do ensino superior público exige o pagamento de taxa de frequência, situação que se tornou-recorrente mesmo na Europa, continente onde predominava o ensino superior público e gratuito, conforme informação da Eurydice (2024) . Observe-se a Tabela 1.

Tabela 1 – As propinas nas instituições públicas, na Europa, 2020-2021, em euros/ano

Valor, em euros	Países
> 3000	Inglaterra, Irlanda do Norte, Noruega
1001 – 3000	Espanha, Holanda, Hungria, Itália, República da Irlanda, Suíça
101 – 1000	Albânia, Áustria, Bélgica, Bósnia Herzegovina, Bulgária, França, Islândia, Luxemburgo, Macedónia, Portugal, Roménia, Sérvia
1 – 100	Alemanha, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Polónia, República Checa
Sem propinas	Chipre, Dinamarca, Escócia, Estónia, Finlândia, Grécia, Malta, Montenegro, Turquia, Suécia

Fonte: Eurydice, disponível em <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/>, acedido em 15 de junho 2024 (adaptado).

O pagamento de propinas no ensino público ocorre em todos os continentes. Assim acontece, e apenas a título de exemplo, e em conformidade com informação dos serviços de estatística nacionais, no Paquistão, no Bangladesh, na Coreia do Sul, no Japão, na Guiné-Bissau, no Níger, na Nigéria, no Burkina Faso, em Cabo Verde, em Angola, em Moçambique, na África do Sul, no Canadá, nos Estados Unidos da América, no México, na Austrália ou na Nova Zelândia.

Portugal, é uma exceção no conjunto dos países europeus, dado que sempre existiram propinas para a frequência do ensino superior público. De facto, desde 1941 que se pagava uma propina para frequentar o ensino superior (até 1986 apenas existiu ensino superior público), no valor de 1200 escudos por ano (equivalente nominal a 6 euros) originando um ensino superior altamente elitista já que esse valor correspondia, em 1974, nas vésperas da Revolução Democrática do 25 de Abril, a 8% do rendimento médio dos agregados familiares (Autor, 2002), contribuindo para a natureza altamente elitista da educação característica do regime ditatorial que governou o país entre 1928 e 1974 (Mónica, 1978).

A partir de 1974, com a fixação em maio desse ano de um salário mínimo de 3300 escudos (16,5 euros) anualmente atualizado, a propina atingiu um valor simbólico até 1992, quando um governo de centro-direita atualizou o seu valor para cerca de 400 euros/ano,

montante que foi crescendo até atingir os 1000 euros/ano estabelecidos pelas IES, num intervalo definido anualmente pela tutela (entre 780 e 1063 euros no ano letivo de 2018/2019). Nos últimos anos esse valor foi “actualizado” para menos, para os atuais 697 euros/ano, devido ao facto de a procura de educação superior vir a diminuir desde os anos da pandemia do Covid 19, levando o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e o Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos a diminuir o valor da propina como forma de aumentar a procura.

Obviamente, ao mesmo tempo que aumenta a participação dos estudantes no financiamento das IES públicas, o Estado vai-se desresponsabilizando dessa sua função financiadora, em benefício da privatização deste nível de ensino. Nestas circunstâncias, as IES colmatam a diminuição dos fundos públicos com a participação as propinas e com a procura de financiadores externos, no mercado. É a chamada política de *cost sharing* – diversificação das fontes de financiamento, justificação teórico-política da privatização e mercantilização da educação do neoliberalismo.

Tabela 2 – Origem das receitas das IES públicas, em Portugal

	2008	2010	2012	2015	2018	2019	2020	2021
Outras receitas/mercado	21,3	16,4	29,1	27,9	31,2	27,7	29,4	29,3
Propinas	13,7	14,4	18,0	17,0	16,4	17,2	14,8	14,5
Orçamento do Estado	65,0	69,1	55,6	55,2	52,5	55,1	55,7	56,2

Fonte: Conselho Nacional de Educação - CNE, *Estado da Educação 2022*, disponível em <https://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/estado-da-educacao>, acedido em 15 de Junho de 2024 (adaptado).

3 – Isenção de propinas: entre a equidade, o mérito e mercado

Em alguns países, como Portugal, os estudantes podem ser isentados do pagamento da propina em virtude de dificuldades económicas podendo ainda candidatar-se a bolsas de estudo, em função das suas dificuldades financeiras. Todavia, noutros países, nomeadamente da CPLP, como Angola, Cabo Verde ou Moçambique a isenção de propinas e a atribuição de bolsas de estudo dependem mais do mérito dos estudantes e das estudantes e dos objetivos das políticas públicas do que da sua situação financeira.

Políticas e o direito à educação superior: qual agenda?

No caso angolano, por exemplo, a atribuição de isenção de propinas só está prevista no artº 14 do Decreto-Presencial 124/20, de 4 de Maio, para os estudantes cujo acesso se processou pelo regime especial de proteção social aos filhos de antigos combatentes e de deficientes de guerra. De igual modo, também para a atribuição de bolsas de estudo conta menos o rendimento das famílias (20%) do que o mérito académico (40%) ou a importância do curso no desenvolvimento (25%).

Em Cabo Verde, cabe à Fundação Cabo-verdiana de Ação Social Escolar a atribuição de bolsas de estudos aos estudantes, sendo que essa atribuição também depende do mérito escolar, podendo candidatar-se os estudantes cabo-verdianos que obtiverem nota média mínima de 13 valores, numa escala de 0 a 20, para bolsas no país ou de 14 valores, para bolsas no exterior.

Na Guiné-Bissau, o ensino é tendencialmente gratuito a partir do 7º ano de escolaridade, o que significa isenção de propinas, taxas e emolumentos (Secção III, Artº 14 da LBSE de 2010), mas no ensino superior o valor da propina nas instituições públicas ronda os 20000 XOF, cerca de 360 euros/ano.

No Brasil, destaca-se o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que é uma política destinada aos estudantes oriundos dos estratos sociais menos favorecidos. É considerado uma medida inclusiva, compensatória e afirmativa e destina-se à concessão de bolsas de estudo a estudantes de graduação ou sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos, visando criar condições de acesso ao ensino superior privado para estudantes oriundos em sua maioria das camadas populares ou de estratos da pequena classe média e que não dispõem de recursos para assumir os custos de uma universidade particular e que não conseguiram aprovação nas universidades públicas.

Sendo um programa de apoio aos estudantes mais carenciados, esta medida é, todavia, fortemente criticada por académicos como Leher (2004) ou Sguissardi (2008) por ser destinada a bolsas para estudos em instituições particulares quantas vezes de qualidade duvidosa, contribuindo para a mercantilização da educação superior. As mesmas vozes referem que esses investimentos, ao invés de promoverem parcerias público-privadas que beneficiam o capital seriam melhor aproveitados se investidos na melhoria e expansão da universidade pública.

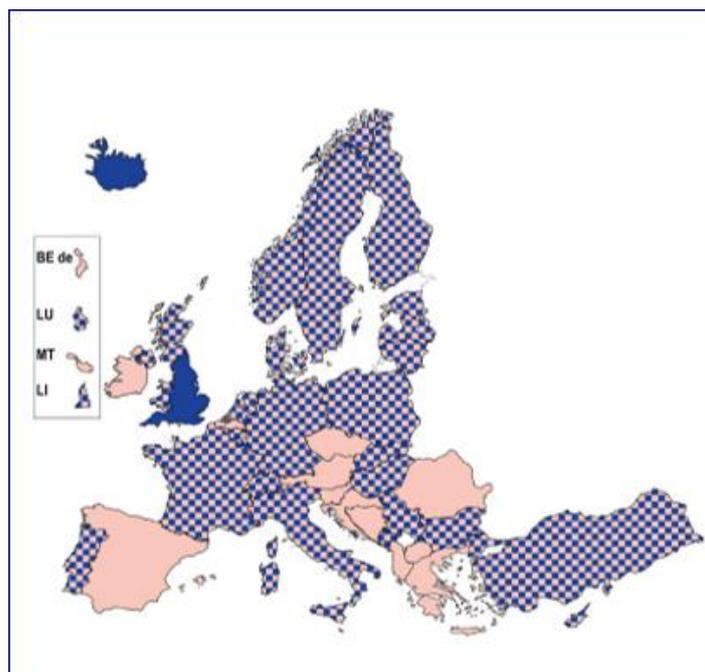
Os exemplos expostos, entre muitos outros, dão indicações sobre a agenda para educação superior que se desenha num horizonte neoliberal global, que parece vir a assentar, primordialmente, na privatização do espaço educativo público, na expansão do ensino superior privado, na reprodução de desigualdades educativas e na mercantilização desenfreada da educação.

4 – O empréstimo como instrumento de excelência para a mercantilização da educação superior

A mercantilização da educação superior encontra-se bem presente na política de empréstimos. Sabemos que o empréstimo, contrariamente à bolsa, é reembolsável, isto é, o estudante é obrigado a entregar o que pediu emprestado nas condições contratualizadas. Podemos afirmar, e independentemente de se concordar ou não com a necessidade de recorrer a um empréstimo para usufruir do direito à educação, que o empréstimo estudantil pode, no quadro do sistema capitalista, constituir-se num instrumento de apoio a jovens com maiores carências e de elevar o grau de equidade do sistema. Todavia, acima de tudo o empréstimo é um instrumento excelente para a privatização e mercantilização do ensino superior. Vejamos alguns exemplos:

- em alguns países, o empréstimo tem vindo a ser uma forma de os governos compensarem a diminuição do número e do valor das bolsas atribuídas. Por exemplo, até muito recentemente, em países como a Suécia, a Finlândia ou a Dinamarca, para além de a frequência ser gratuita, todos os estudantes recebiam uma bolsa que lhes garantia a sobrevivência sem depender dos familiares. Progressivamente, o valor dessa bolsa tem vindo a diminuir, e os estudantes são aconselhados a contraírem um empréstimo. Em alguns casos, a taxa de juro do empréstimo é nula; noutros, é praticamente nula. Mas, em todos os casos, o empréstimo tem que ser amortizado, isto é, estão a trocar-se as bolsas e outros subsídios a fundo perdido por créditos que, apesar de baratos, terão de ser amortizados. Na Noruega foram estabelecidas propinas e os estudantes são exortados a recorrer a empréstimos. Em Inglaterra, por outro lado, a política de bolsas foi totalmente substituída por empréstimos bonificados. Progressivamente, privatiza-se a educação superior na Europa, como nos mostra a Figura 1.

Figura 1 - Financiamento público direto para apoiar estudantes nacionais do ensino superior, 1º ciclo, a tempo inteiro, na Europa, 2023



Legenda: **BOLSAS** **EMPRÉSTIMOS**

Fonte: Eurydice, disponível em <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/>, acessido em 15 de junho 2024 (adaptado).

- em Portugal e em muitos outros países nomeadamente europeus, assistimos ao aparecimento de um sistema bonificado e com o Estado a servir de fiador para os incumprimentos; apesar de assentar em taxas de juro bonificadas, inferiores à taxa corrente do mercado, tal não impede que os jovens sejam forçados a endividar-se para usufruírem de um direito. Neste quadro, qual Agenda para a Educação Superior?

- no Brasil, a política de empréstimos concretiza-se no programa Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), destinado a jovens que frequentam o ensino superior privado. De alguma forma, ainda que indiretamente, o FIES, à semelhança do PROUNI, surge como uma forma de financiar as instituições privadas de ensino superior e, concomitantemente, como uma política de mercantilização da educação. Com o PROUNI o estado desresponsabiliza-se da provisão da educação superior e garante a existência de um exército de estudantes de reserva que irão alimentar as IES privadas, recorrendo ao FIES, cujos objetivos são a maximização do lucro.

O empréstimo é, também, um instrumento muito utilizado nos países anglófonos, como os EUA onde cerca de 60% dos e das jovens recorrem ao crédito para frequentar e se manter até ao final dos seus estudos na universidade, pagando elevadas taxas de juro, num

país onde se paga entre 4000 e 12000 dólares por ano, nas instituições públicas e entre 20000 e 40000 dólares por ano, nas instituições particulares. Nos EUA, estes empréstimos testemunham a nova agenda para a educação superior: privatizar, mercantilizar, escravizar - alocar o esforço financeiro dos seus estudos aos jovens que depois irão alimentar um sistema de verdadeira escravatura intelectual e, por vezes, corporal até à amortização do empréstimo.

5 – Uma educação superior globalmente desigual

As desigualdades no acesso, frequência e posse da educação superior são inacreditavelmente significativas pelo mundo fora evidenciando bem o que pode continuar a ser o nosso futuro comum. Observe-se essa desigualdade em alguns países da OCDE e parceiros, na Tabela 3.

Tabela 3 – Percentual da população com ensino superior, por escalão etário, em 2022

Países	25-64 anos	25-34 anos	Países	25-64 anos	25-34 anos
Austrália	51	46	Alemanha	32	36
Áustria	36	28	México	20	26
Colômbia	28	34	Turquia	25	30
Chéquia	27	34	Reino Unido	42	51
Finlândia	43	41	EUA	50	42
França	27	28	OCDE média	40	42
Irlanda	44	55	Argentina	25	19
Grécia	35	44	Brasil	21	23
Coreia	53	49	Bulgária	20	34
Holanda	45	53	Índia	13	20
Letónia	39	38	Indonésia	13	15
Portugal	31	44	África do Sul	14	10
Eslováquia	29	39	UE25 média	38	42
Espanha	41	34	G20	35	25

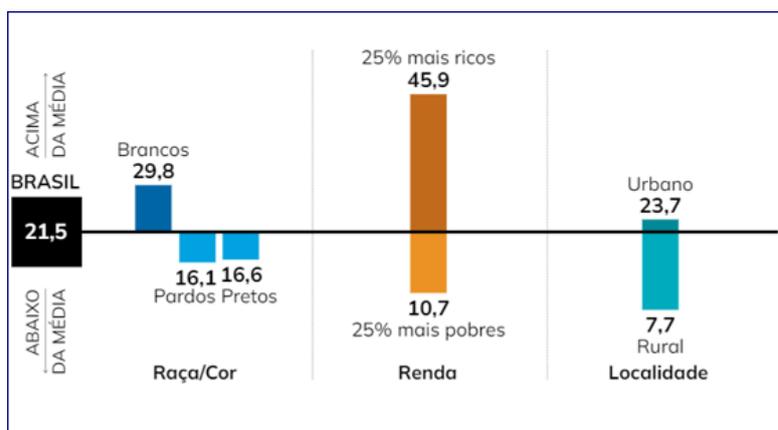
Fonte: OECD, Education at a Glance 2023: OECD Indicators, disponível em <https://www.oecd.org/>, acessado em 15 de junho de 2024 OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>

Se a Tabela 3 foca apenas uma parte do mundo, é fácil demonstrar esta situação desigual nos países menos desenvolvidos. Utilizemos, de forma simples, os países da CPLP. Nestes, de acordo com o Relatório *Estatísticas Educacionais da CPLP (2018)*, a taxa bruta de escolarização no ensino superior é superior a 60% em Portugal, ronda os 45% no Brasil, aproxima-se dos 24% em Cabo Verde, fica-se pelos 8,1% em Angola e em 8,2% em Moçambique, não atinge os 4% na Guiné-Bissau; é praticamente inexistente em São Tomé e Príncipe e em Timor-Leste, países onde o ensino superior ainda se encontra a dar os primeiros passos.

6- A discriminação social

Em muitos países, a desigualdade no acesso e permanência no ensino superior, depende de inúmeros fatores, nomeadamente a origem socioeconómica ou as características étnicas dos estudantes. Por exemplo, no Brasil, em 2019, a cor da pele, o rendimento e a geografia foram fatores que condicionaram a frequência da educação superior, conforme pode observar-se na Figura 2.

Figura 2 – Percentagem de pessoas de 18 a 24 anos que frequentam o Ensino Superior em relação à população dessa faixa etária (taxa líquida), Brasil, 2019



NOTA: A altura das barras representa a distância, em pontos percentuais, em relação ao quadro geral do país. Fonte: IBGE/Pnad Contínua, 2019. Elaboração: Todos pela Educação.

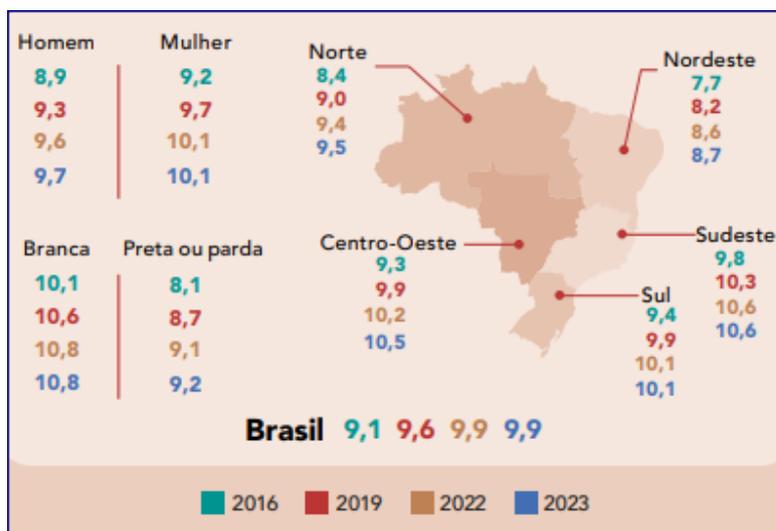
A situação não se alterou de forma significativa nos anos posteriores já que, e em conformidade com o IBGE/Pnad Contínua 2023:

- em 2023, obtiveram o diploma de graduação 6,5% dos brancos com idade entre os 18 e os 24 anos e 2,9% dos pretos e pardos, idade homóloga;

- em 2023, frequentavam o ensino superior 29,5% dos brancos contra 16,4% dos pretos e pardos de entre a população com idades entre os 18 e os 24;

- em 2023, continuam visíveis as diferenças da população face à educação, em função de fatores como o sexo, a raça ou a geografia, como pode observar-se na Figura 3 que apresenta o número médio de anos de estudo da população com 25 ou mais anos de idade:

Figura 3 – Número médio de anos de estudo das pessoas de 25 ou mais anos de idade, segundo o sexo, a cor ou raça e as Grandes Regiões (anos)



Fonte: IBGE, Pnad 2023 Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016/2023.

4. Novos caminhos

4.1. A internacionalização da educação superior

Pensar numa Agenda para a Educação Superior não dispensa a análise das políticas de internacionalização do sistema, das instituições, dos estudantes e dos professores. A internacionalização muda a geografia da universidade, amplia-a, coloca-a no mapa e o simples facto de ter um lugar no ranking Ranking de Shangai, no Times Higher Education, no QS World University Rankings ou nos rankings do Financial Times dá-lhe a oportunidade de desempenhar um papel no seu país ou mesmo um papel internacional, de fazer a diferença na atração de professores e parceiros e estudantes internacionais, de definir as problemáticas a investigar e de influenciar os modelos organizativos.

Entre as múltiplas vantagens que advirão da internacionalização das IES, podem destacar-se: a) a promoção da cooperação académica e da a qualidade do ensino e da investigação; b) a melhoria no acesso à educação de qualidade, no desenvolvimento da inovação e na mobilidade dos e das estudantes entre países; c) o aumento da visibilidade da instituições e o seu papel na definição de políticas educativas locais, regionais, nacionais e internacionais; d) os ganhos advindos de parcerias com instituições com melhores condições de trabalho e de investigação e decorrentes do incremento da massa crítica; e) a mobilização dos recursos intelectuais internos, isto é, “acordar” os seus docentes e investigadores para

aquilo que é importante, fortalecendo as equipas de investigação; f) o enriquecimento dos programas e currículos com benefícios na aprendizagem dos e das estudantes.

O processo de internacionalização da educação superior, pelo contacto que promove entre sistemas educativos diferentes e as sinergias daí resultantes, é, indiscutivelmente, um processo que promove o desenvolvimento e a inovação. Estudantes e professores atravessam continentes para confraternizarem, cooperarem, inovarem, desenvolverem processos e técnicas, criarem mundos novos. Se em 1975 os estudantes internacionais se situavam nos 0,8 milhões, em 2015 aproximavam-se dos 5 milhões. Hoje rondam os 7 milhões. Cada estudante, cada docente que percorre distâncias para cooperar com os seus iguais, leva consigo a responsabilidade de fazer o impossível, de maximizar as relações, de garantir a fraternidade, de socializar o conhecimento, de ser um agente de e para a mudança. Cada estudante internacional, cada docente em mobilidade contribui para eliminar barreiras e fronteiras ao conhecimento, à inovação, à solidariedade.

Todavia, há o outro lado da internacionalização. A internacionalização da educação superior não é um processo equilibrado, constrói-se de forma assimétrica gerando o *brain drain*, fluxos de conhecimento e de capital para os países desenvolvidos e as suas universidades. É uma internacionalização ferida pela ideia de que a Educação é um bem rentável e que, globalmente, constitui um mercado: o educativo. Neste mercado, os critérios que medem a atividade das IES e as exigências que se colocam quer às IES quer aos docentes, podem condicionar a identidade da própria instituição que se submete àquilo que é considerado avaliável e elegível, obedecendo a lógicas externas de competição, comprometendo parte da sua autonomia académica e identidade institucional. Os próprios docentes poderão ser afetados porque veem a sua atividade condicionada pelos objetivos definidos pela instituição que se norteia pelas exigências da internacionalização, nomeadamente: a) serem levados a investigar as problemáticas definidas globalmente; b) serem forçados a lecionar num idioma estrangeiro, em geral o inglês; c) depender a sua ascensão na carreira docente ou a sua capacidade para ganhar financiamentos competitivos de um produtivismo selvagem que se concretiza na publicação de artigos, capítulos de livros, e-books, etc., preferencialmente em inglês, em revistas com revisão de pares e, no caso dos artigos, que sejam publicados nas revistas internacionais de referência, em geral norte-americanas.

Na verdade, a internacionalização da educação superior com este vetor mercantil, atinge a sua forma mais acabada e perniciosa nos efeitos que pode ter nos docentes e investigadores e nas IES e que justificam a necessidade de uma nova Agenda para a educação superior.

4.2. A Inteligência artificial

Um novo caminho para a produção do conhecimento, que irá construir a nova agenda para a educação superior, se tem vindo a configurar na última década: a Inteligência Artificial (IA), uma nova ferramenta que, pesquisadores como Ben Feringa, Prémio Nobel da Química, em 2016 ou Sir Paul Nurse, Prémio Nobel da Medicina, em 2001 ou investigadores como Demis Hassabis, investigador em IA e co-fundador da Google DeepMind destacam o seu potencial para apoiar a pesquisa, o aprofundamento da democracia e a instigação do pensamento crítico.

Para eles, a Humanidade encontra-se num ponto de inflexão, estando prestes a entrar numa nova década de ouro no campo da descoberta científica com a ajuda da IA. Os efeitos possíveis da utilização da IA já se perfilam no horizonte e docentes e pesquisadores confrontam-se com algumas possibilidades e factos concretos na produção de textos, na análise de dados ou na construção de algoritmos.

Todavia, quer pelos problemas éticos que levanta quer pelo potencial de desinformação que poderá criar, inúmeros analistas alertam para o perigo da IA se utilizada para atos extremistas. No relatório *AI Extremism: Technologies, tactics, actors*, publicado em Março de 2024 pelo Vox-pol Network of Excellence, Stephane Baele e Lewys Brace, alertam para o facto de que os investigadores em IA estão a avaliar mal a ameaça do extremismo da IA, afirmando a urgência de governos, academia e o sector privado em desenvolver um conjunto de diretrizes coletivas em torno de modelos de IA para evitar que caiam nas mãos de extremistas. Estes investigadores afirmam a necessidade de acordar em um conjunto de regras que restrinjam não só a disponibilidade de resultados de modelos biomédicos com potenciais capacidades de dupla utilização, mas também a informação disponível sobre os investigadores que criaram esses modelos e que podem ser chantageados.

Todavia, está claro que a IA será uma ferramenta a ter em atenção na Nova Agenda para a Educação Superior, uma nova potencialidade de criação de conhecimento, com

vantagens e desvantagens, exigindo de nossa parte uma nova vigilância sobre o que se escreve, se afirma e se pesquisa.

5. Em jeito de conclusão: Políticas e o Direito à Educação Superior: Qual Agenda?

Parece desnecessário mais exemplos para verificarmos a existência de um padrão: a nível local e global, a educação superior tem vindo a ser privatizada e exigidos vultuosos pagamentos para a frequentar; progressivamente a educação superior torna-se em mercadoria e as IES concorrem entre si por estudantes, professores, financiamentos, mecenas, filantropos, pesquisas, patentes, numa palavra, competem entre si por prestígio, estatuto, importância, dinheiro. E fazem-no no mercado nacional e global. As IES expandem-se, transnacionalizam-se, colonizam de forma assimétrica num processo em tudo semelhante ao processo colonial de séculos passados: é interessante ver como, por vezes, IES que nos seus países de origem são meros institutos superiores politécnicos se travestem em universidades nos países que colonizam.

Neste quadro, o que responder à questão: Políticas e o Direito à Educação Superior: Qual Agenda? Partindo do princípio de que a atual Agenda do Direito à Educação Superior se encontra globalmente ao serviço de uma sociedade global, opressora, desigual que vem encenando truques travestidos de pequenas reformas que garantem a continuidade da reprodução das desigualdades sociais, esmagando os países, os estratos sociais e os grupos mais vulneráveis é preciso que nos engajemos num processo diário de luta pelo reconhecimento do direito universal à educação na administração pública, nos governos, em fóruns, nas organizações sindicais, nos partidos políticos, na escola, na sala de aula, no sentido de: a) garantir a todos o direito a educação, desde o básico ao superior: uma educação pública, gratuita, de qualidade; b) garantir, a montante, que a todas e todos sejam disponibilizados os meios e condições necessários para acederem à educação superior em igualdade de circunstâncias, através de ações afirmativas junto de famílias, grupos, países; c) promover uma educação superior inclusiva, não fraturante, que perceba a diferença como fator de enriquecimento e não de medição e de classificação; d) fomentar uma educação superior mais cooperativa e menos mercantil, que recuse a competição e que se funda na parceria e entreatajuda; e) reformar os currículos alertando para os grandes problemas da humanidade como a degradação do ambiente, as alterações climáticas e o desrespeito pelo outro; f) ensinar para o compromisso ético e o combate à desinformação; g) atender aos desejos e anseios das comunidades locais, respondendo aos seus problemas e apontando

futuros; h) formar professores no sentido da sua abertura a perspectivas e fontes de conhecimento diversas, capazes de fazer autocrítica e de criticar e apreciar novas ideias, disponíveis para a cooperação não interessada, em aprendizagem contínua, engajados na luta por mais justiça social; i) reconhecer na produção de conhecimento o instrumento maior na luta contra todas as formas de discriminação, exclusão e opressão.

Referências

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **Les héritiers** : les étudiants et la culture. Paris: Éditions Minuit, 1974

Portugal. **Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior**, 2007

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, **Pnad Contínua**, 2019

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, **Pnad Contínua**, 2023

DALE, Roger. (2004): Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”». **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 25, n.º 87, maio/agosto, 2004, p. 423-460.

PORDATA – Base de dados sobre Portugal Contemporâneo, 2024. Disponível em <https://www.pordata.pt/pt/estatisticas/educacao> . Acesso em 15 de jun. de 2024.

MARTINS, Susana da C.; MAURITTI, Rosário; RAMOS, Pedro; MACHADO, Bernardo. **Inquérito Socioeconómico aos estudantes do ensino superior em Portugal, 2021-2024**. Disponível em <https://ciencia.iscte-iul.pt/>. Acesso em: 15 de jun. de 2024.

LE GRAND, Julian. **The Strategy of Equality**. London: Allen & Unwin, 1982.

JOHNSTONE, David. **Sharing the Costs of Higher Education**. New York: College Entrance Examination Board, 1986.

EURYDICE - European Education and Culture Executive Agency, Eurydice, Krémó, A., **National student fee and support systems in European higher education – 2020/21**, Publications Office of the European Union, 2020. Disponível em <https://data.europa.eu/doi/10.2797/774855>. Acesso em 15 de jun. de 2024.

CABRITO, Belmiro Gil. **O financiamento do ensino superior**. Lisboa: EDUCA, 2002.

MÓNICA, Maria Filomena. **Educação e sociedade no Portugal de Salazar: a escola primária, 1926-1939**. Lisboa: Editorial Presença, 1978.

LEHER, Roberto. Para silenciar os campi. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 88, Especial - Out. 2004, p. 867-891. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 15 de jun. de 2024.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e formação universitária. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 29, n. 105, 2008, p. 991-1022. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 15 de jun. de 2024.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. **Education at a Glance 2023: OECD Indicators**, OECD Publishing, Paris. Disponível em <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>. Acesso em: 15 de jun. de 2024.

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. **Relatório Estatísticas Educacionais da CPLP (2018)**. Disponível em <https://www.ine.st>. Acesso em: 15 de jun. de 2024.

Sobre o autor

Belmiro Gil Cabrito

Graduado em Economia (1972) e em Ciências Sociais e Políticas (1978) pela Universidade Técnica de Lisboa. Mestre (2003) e doutor (2000) em Ciências da Educação, pela Universidade de Lisboa. Investigador principal e/ou membro de cerca de vinte projetos de investigação. Orientador de dezenas de mestrandos/as, doutorandos/as e pós-doutorandos/as de Portugal, Brasil, Angola, Guiné-Bissau, Cabo-Verde e Espanha. Com dezenas de artigos publicados em revistas científicas e capítulos de livros com revisão de pares, nas áreas de interesse de investigação: economia, gestão e financiamento da educação.

Email: b.cabrito@ie.ulisboa.pt Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0420-5639>

Recebido em: 03/09/2024

Aceito para publicação: 04/10/2024