



ECONOMIA E EDUCAÇÃO

Working Paper

Trabalho realizado por:

Professor Adjunto Helder Carrasqueira

ÍNDICE GERAL

1	ECONOMIA E EDUCAÇÃO.....	2
1.1	A EVOLUÇÃO LOGO APÓS 1945.....	4
1.1.1	<i>A teoria do capital humano</i>	4
1.1.2	<i>Educação e crescimento económico</i>	7
1.2	A CRÍTICA À TEORIA DO CAPITAL HUMANO	8
1.3	OS “QUASE - MERCADOS” EM EDUCAÇÃO.....	11
1.4	O ESTADO FACE À EDUCAÇÃO.....	16
1.4.1	<i>O bem misto educação superior</i>	19
1.5	TEORIAS DO CRESCIMENTO E CAPITAL HUMANO	23
1.6	AS PARTICULARIDADES DO “MERCADO DA EDUCAÇÃO”	25
1.7	ASPETOS DO FUNCIONAMENTO DO MERCADO.....	28
1.7.1	<i>Aspetos da procura</i>	29
1.7.2	<i>Aspetos da oferta e a concorrência no mercado</i>	31
1.7.2.1	A qualidade percebida	34
1.7.2.2	A localização	35
1.7.2.3	Os bens posicionais	35
1.7.2.4	Domínio de mercado	38
1.7.3	<i>Qualidade percebida e qualidade efetiva</i>	41
1.7.3.1	A informação assimétrica	42
1.7.3.2	O perfil do “consumidor imaturo”.....	44
1.8	O ESTADO ENQUANTO REGULADOR DA EFICIÊNCIA E EQUIDADE.....	47
2	SÍNTESE FINAL.....	50
3	BIBLIOGRAFIA	52
	APÊNDICE A – RETORNO DO INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO.....	57

1 ECONOMIA E EDUCAÇÃO

É hoje um dado adquirido o papel decisivo da educação no crescimento e desenvolvimento. Os países que maior investimento relativo consagraram à educação conseguiram maiores níveis de produtividade e menores assimetrias na distribuição do rendimento e na fruição de bens de natureza social e cultural (*vide* quadro 1).

Quadro 1 - Indicadores de desenvolvimento

Indicadores	Países desenvolvidos	Países subdesenvolvidos
Alfabetização de adultos (%)	100,0	51,9
Taxa de escolaridade básica (%)	100,0	65,2
Cientistas e técnicos em investigação e desenvolvimento por 1000 habitantes*	4,1	0,4
Despesa pública no Ensino Superior (% de despesas em educação) *	22,0	18,0
Despesa pública em educação (% de despesa pública total) *	12,3	14,8
Despesa pública em educação (em % do PIB) *	5,1	3,6

Fonte: Relatório do Desenvolvimento Humano, PNUD, 2001.

* Relatório do Desenvolvimento Humano, PNUD,1999.

Um longo caminho foi, entretanto, percorrido até que os Estados assumissem que havia uma clara vantagem em generalizar o ensino à sua população. O ensino superior assume um papel importante neste processo. Desde há séculos que é ministrado pela universidade, uma criação da Europa medieval, da Igreja Católica Romana. O seu desenvolvimento ocorreu com o reforço do territorialismo entendido com o reforço das fronteiras nacionais, em que as autoridades se aperceberam da necessidade de disporem de uma fonte regular de funcionários treinados e educados, pelo que os monarcas criaram novas instituições visando evitar a dependência absoluta em relação a instituições estrangeiras, ao mesmo tempo que favoreciam os seus formados com medidas protecionistas.

Após a revolução francesa, estes pressupostos foram reforçados com a intervenção do Estado no ensino superior ao nível da definição de “conhecimento útil”. As reformas do séc. XIX, com a criação em França da universidade imperial francesa por Napoleão, fizeram da instituição o principal agente de modernização e estabilidade numa fase de afirmação do Estado-Nação, que visava a formação técnica avançada, criando uma

burocracia profissional, associada à universidade como seu reservatório (Amaral, 2001a)¹.

Acrescem o modelo anglo-saxónico ou Newmaniano, ligado à ideia de uma educação liberal, pondo ênfase na educação geral dos estudantes e o modelo alemão ou Humboldtiano, com a introdução no século XIX da função investigação na universidade, aquele que mais se cimentou no imaginário dos académicos até aos nossos dias, como o paradigma da “universidade moderna”. A universidade fica claramente tendo como um dos objetivos a criação e o progresso do conhecimento (Gago, 1994).

O modelo de controlo pelo Estado encontra justificação no princípio da homogeneidade legal ou seja, na semelhança do produto das diversas instituições de ensino superior, como forma de assegurar a igualdade de oportunidades para todos os indivíduos e a igualdade na competição pelos empregos do Estado (Amaral *et al.*, 2000).

Nota-se pois, que no modelo de controlo pelo Estado, as alterações do sistema não resultam de ações da indústria e muito menos do sector privado, ou do mercado de trabalho, mas de exigências dentro dos serviços do Estado para conhecimentos mais especializados, visando o acompanhamento de funções técnicas assumidas pelo governo central. As reformas, pouco frequentes, eram negociadas entre a oligarquia académica e a administração central (Amaral, 2001a).

¹ O Estado sentia-se com legitimidade para definir o que considerava “conhecimento útil” a lecionar nos diversos cursos fixando centralmente o elenco das disciplinas e cargas horárias. Gruber (1982), a propósito das reformas educativas de Maria Teresa e de seu filho José II na Áustria, afirma:

(...) Os três princípios da reforma educativa eram a uniformidade, a universalidade e a utilidade... um sistema estável de educação, universal e uniforme, devia salvaguardar em todos os temas um sistema mental uniforme (virtudes cívicas e espírito nacional) e o sistema educativo devia ser colocado sob o controlo firme do Estado.

Traduzia o princípio da homogeneidade legal segundo o qual as formações oferecidas pelas diversas instituições de ensino superior de um País, e os respetivos diplomas, deviam ser homogéneos, como forma de assegurar a igualdade dos cidadãos na competição pelos empregos do Estado, então o principal empregador dos detentores de um diploma universitário. O Estado atuava como regulador único do sistema de ensino superior recorrendo aos mecanismos tradicionais de regulação pública de que se salientam a publicação da legislação (a vida das instituições era fortemente regulada por decreto, portaria, despacho e regulamentos vários), o financiamento e, em muitos casos, a nomeação dos próprios docentes (Amaral *et al.*, 2000).

Neste contexto, não é de estranhar que a procura de educação superior tenha então maioritariamente sido catalogada como um consumo dependente das vontades individuais (Cabrito, 2002a), tendo em atenção o seu preço, o gosto dos indivíduos e o nível de rendimento.

1.1 A evolução logo após 1945

Na sequência do processo de reconstrução europeia no pós-guerra, período de forte crescimento económico e de carência de quadros qualificados, a escola foi incumbida de fornecer a mão-de-obra necessária, com crescente importância do sector privado, envolvido num dinâmico processo de inovação e desenvolvimento de novos produtos e processos. O aumento dos montantes então canalizados para o sector justificaram diversas reflexões acerca da reciprocidade do ato educativo e seu contributo para o crescimento/desenvolvimento económico.

1.1.1 A teoria do capital humano

No centro dessas reflexões está o contributo de Schultz (1961), Mincer (1962) e Becker (1964), que encararam o ato educativo como um bem de investimento ao considerarem que toda a mobilização de recursos escassos dirigida para aumentar a capacidade produtiva de um indivíduo correspondia a uma forma de capital: o capital humano. De acordo com a teoria (Cabrito, 2002a), o maior nível de qualificação académica será acompanhado de uma maior capacidade para produzir de uma forma mais rápida, segura e eficiente. Neste sentido, tendo em atenção as repercussões que a educação teria na produtividade do trabalho, investir em educação seria, do lado da oferta, bastante vantajoso. Por outro lado, a associação positiva que se estabeleceu entre o nível de qualificações académicas, a qualidade do emprego e o salário (Becker, 1964), bem como a constatação de que os processos de construção de carreiras profissionais se basearam nas qualificações académicas disponibilizadas pelas instituições educativas (Hare 1997), justificam o investimento individual em educação. Deste modo, quer do lado da oferta, quer do lado da procura, o investimento em educação assegura uma elevada taxa de retorno, o qual explica o desenvolvimento explosivo da procura de educação.

Recorde-se, entretanto, que os economistas clássicos já haviam dado o seu contributo neste sentido, de que é exemplo Adam Smith (1776) ao afirmar que “a destreza melhorada dos trabalhadores pode ser considerada da mesma maneira que uma máquina que facilita o trabalho e que apesar de envolver um certo gasto, compensa-o com um benefício. (...) A acumulação destes talentos custa sempre uma despesa real produzida por aquele que os adquire, durante o período da sua aprendizagem ou dos seus estudos e esta despesa é um capital fixo e realizado por assim dizer na sua pessoa”.

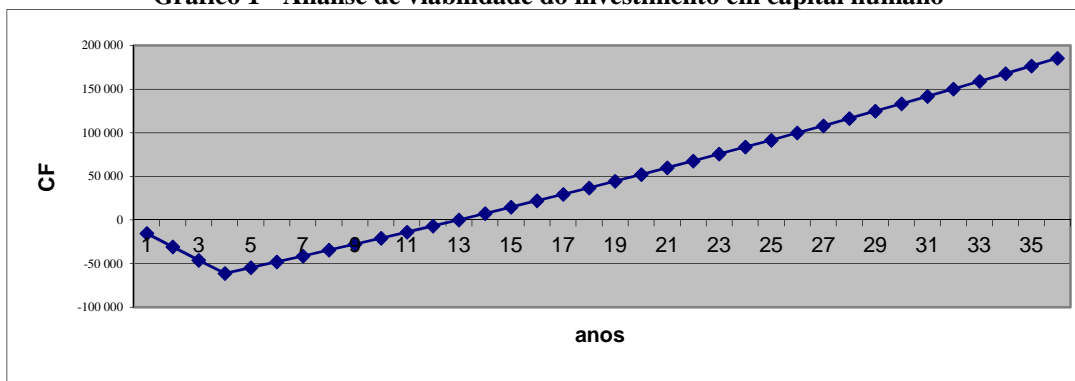
Também Alfred Marshall, considerou que “o mais valioso capital é aquele que é investido nos seres humanos” (Wöbmam, 2000).

Recentemente, a OCDE (1998) definiu capital humano como “o conhecimento, as aptidões, as competências e outros atributos incorporados nos indivíduos que são relevantes para a atividade económica”.

A operacionalização quantitativa do conceito pelos economistas neoclássicos foi formulada à volta da abordagem pela “taxa de retorno” ou “custo-benefício”.

A taxa de retorno é a taxa de desconto que iguala um fluxo de benefícios a um fluxo de custos num dado momento temporal. Teoricamente, admite-se que as pessoas tendem a investir em educação até onde os seus retornos, em termos de rendimento extra, são iguais aos custos suportados por uma educação superior, incluindo os rendimentos perdidos por não entrar no mercado de trabalho durante a aquisição da educação. Se os retornos são altos, constituem um sinal para se investir mais nessa forma de capital; se os retornos são baixos, não se deve investir. O critério de expansão ou não de um determinado nível educativo torna-se assim, numa questão de rentabilidade económica (Pedro, 1993). Numa breve aplicação (*vide* apêndice A), extraímos o gráfico 1 no qual se verifica que o denominado *payback* do retorno do investimento na formação superior, quando comparado com o do ensino secundário, acontece entre os doze e treze anos, o valor atualizado líquido é positivo e a taxa interna de rentabilidade é de 12%. Logo, um investimento claramente viável.

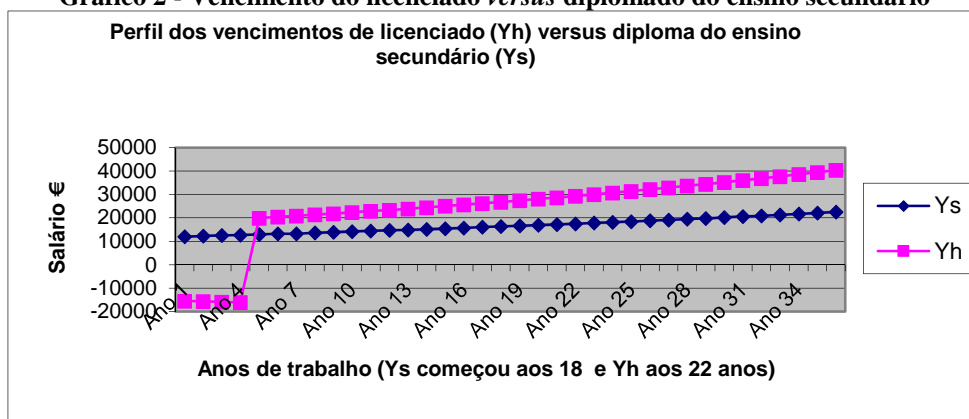
Gráfico 1 - Análise de viabilidade do investimento em capital humano



Nota: No exemplo apresentado, o investimento realizado num curso de quatro anos é recuperado ao fim de 13, verificando-se um retorno positivo a partir de então – *vide* apêndice A.

A análise pela “taxa de retorno” tem por fundamento a educação como uma forma de investimento em capital humano, que produz benefícios através de aumentos de produtividade. Logo, podem distinguir-se dois tipos de retorno: privado e social. Quando os benefícios e os custos se referem ao indivíduo que suporta o investimento, estamos perante a taxa de retorno privada; quando é possível quantificar os custos e benefícios sociais, obtém-se a taxa de retorno social. Esta é usada, preferencialmente, para fins de planeamento educativo, enquanto que a privada é usada na explicação da procura social da educação. Na estimação da taxa de retorno social consideram-se, do lado dos custos e para além dos salários indiretos, os custos diretos com a educação; do lado dos benefícios, os salários antes dos impostos. A lógica de utilização de salários “brutos” no cálculo da taxa de retorno social resulta do facto de, embora os impostos sejam pagos pelos indivíduos, ser a comunidade como um todo a beneficiar².

Gráfico 2 - Vencimento do licenciado *versus* diplomado do ensino secundário



Nota: Gráfico elaborado a partir dos dados do Inquérito ao Emprego, 2003, INE, no que concerne ao perfil dos vencimentos.

² Este tipo de análise “custo/benefício” do investimento em educação pode ainda ser vista sob a metodologia denominada “Short-cut Method” e “Net Present Values” – in “The Cost-Benefit Model”, G. Psacharopoulos, Economics of Education Research and Studies, 1987:342-347.

Os testes empíricos destes modelos deram como resultado (Psacharopoulos, 1981) que: os retornos privados excedem os retornos sociais, principalmente no que concerne ao universitário; todas as taxas de retorno se situam acima dos 10%, valor tido como critério positivo para a aceitação de um projeto de investimento; os retornos em educação são mais altos em países menos desenvolvidos, dada a escassez de mão-de-obra qualificada.

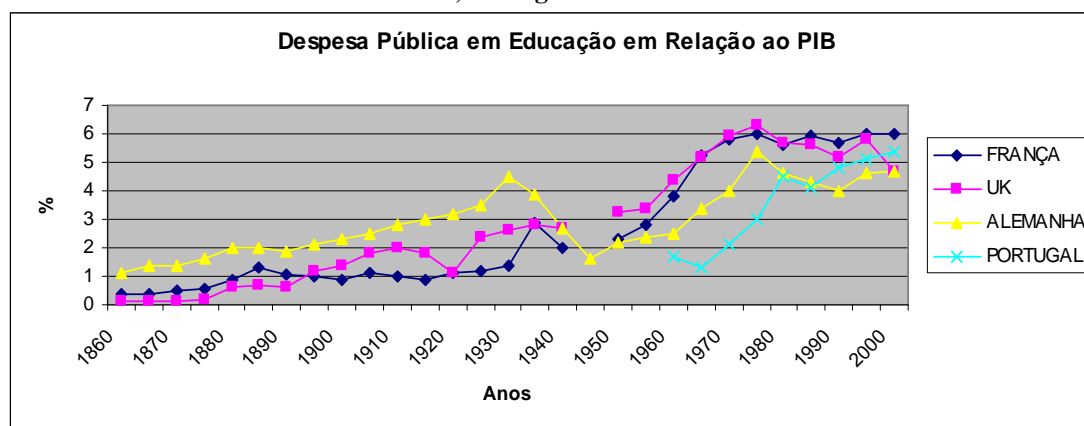
1.1.2 Educação e crescimento económico

A relação entre educação e crescimento económico tem sido alvo da análise de inúmeros economistas, sendo mormente de assinalar os trabalhos de Schultz (1961) e Denison (1967). Este último usou o conceito função de produção para identificar a contribuição dos diferentes fatores de produção no crescimento económico, numa análise longitudinal à economia dos Estados Unidos. Trabalhos preliminares haviam demonstrado que acréscimos nas quantidades de trabalho e capital não eram conclusivos em relação ao aumento da produção, pelo que havia um pequeno fator residual (grande tendo em atenção a economia em análise) que continuava por explicar. Investigando o mesmo, Denison concluiu que cerca de 23% da produção entre 1930 e 1960 não poderia ser explicada senão a partir do aumento de produtividade do fator trabalho, a qual era função do número de anos de escolaridade dos trabalhadores, constituindo as quantidades de educação o fator condicionante do desempenho da economia (GEPE, 1992). Por outro lado, Psacharopoulos (1973), usando como estimador a metodologia de Schultz, identificou uma taxa de crescimento económico explicada pela educação de 25% para os Estados Unidos, 15% para o Canadá, 14% na Bélgica e 14,9% na Coreia do Sul.

Neste contexto, do ponto de vista social, o investimento em educação seria recompensado pelo aumento de produtividade dos trabalhadores e da competitividade das economias; do ponto de vista dos indivíduos, o esforço individual em educação seria, assim, recompensado pelo lugar que viriam a ocupar no campo produtivo e pelo reconhecimento social associado a esse lugar. De facto, o mercado recompensava os maiores níveis de qualificação com empregos melhor remunerados e de melhor prestígio social, pelo que a educação desempenharia um papel chave na promoção do bem-estar e da equidade individual e coletiva (Cabrito, 2002a).

Consequentemente, quer do lado da oferta, quer do lado da procura, o investimento em educação assegura uma taxa de retorno, a qual suscitou o desenvolvimento exponencial da educação (*vide* gráfico 3, nomeadamente o intervalo entre 1950 e 1973).

Gráfico 3 - Despesa pública da educação em relação ao PIB na Alemanha, França e Reino Unido, 1860-2000; Portugal entre 1960 e 2000



Fonte: *Système Éducatif et Performances Économiques*, V. Carpentier, L Harmattan, 2001; Portugal: *A Evolução dos Sistemas Educativos e o PRODEP*, M.E. – GGF.

1.2 A crítica à teoria do capital humano

A crítica à teoria do capital humano floresceu na década de 70, tendo para tal contribuído, entre outros aspetos, as diferenças salariais entre trabalhadores portadores do mesmo grau de qualificação e o desemprego de licenciados. De facto, os pressupostos que asseguravam que a expansão da educação igualaria de um modo eficaz as oportunidades dos indivíduos nos países desenvolvidos, deu lugar à dúvida sobre a capacidade da educação modificar a tradicional distribuição do rendimento. Esta situação deu origem à intervenção de uma segunda geração de “economistas da educação”, ao avançarem com análises aplicadas ao mercado de trabalho, dando origem às teorias da Seleção, da Segmentação e Radical. Vejamos:

A *teoria da Seleção* contraria a teoria do capital humano ao afirmar que a produtividade não está diretamente relacionada com o grau de educação detido, mas com as características do posto de trabalho. Assim, a educação contribui, essencialmente, para o desenvolvimento das capacidades que são necessárias aos indivíduos no posto de trabalho e cuja posse o diploma escolar indicia (Spence, 1973) e certifica (Collins, 1979). Neste

sentido, o diploma serve para ajudar o empresário a recrutar mão-de-obra, não porque os candidatos possuam as competências exigidas pelo posto de trabalho, mas porque adquiriram e desenvolveram, durante o período de formação, capacidades que irão refletir-se nas suas capacidades de trabalho e de aprendizagem no posto de trabalho, uma vez que se encontram mais abertos à mudança, mais disciplinados, mais habituados à existência de regras ou seja, mais socializados para a vida ativa. Estes seriam os fatores que o empresário tem em atenção ao recrutar novos trabalhadores, dado desconhecer na realidade a produtividade real de cada candidato. Neste contexto, a escola deveria concentrar-se no desenvolvimento da formação geral, enquanto que a formação específica ao nível profissional seria obtida ao nível do posto de trabalho (Cabrito, 2002a).

Recorde-se que a teoria do capital humano defendia uma relação direta entre produtividade e grau de educação, sendo que a não verificar-se esta situação, a mesma seria devida a imperfeições de funcionamento do mercado, racionalmente inexplicáveis se o mesmo funcionasse em concorrência perfeita.

A *Teoria da Segmentação* foi desenvolvida para explicar as significativas diferenças salariais entre homens e mulheres, brancos, negros ou origem social diversa, mesmo quando a idade, os estudos ou os anos de experiência profissional se mantinham constantes, assim como o fracasso do ensino em geral e dos programas de formação específicos dirigidos aos trabalhadores com salário baixo, para reduzir os diferenciais verificados (Blaug, 1976). Investigadores como Doeringer & Piore (1971), Gordon *et al.* (1973) encontraram a sua formulação teórica na segmentação dos mercados, tendo identificado duas tipologias concretas: os mercados de trabalho primários, constituídos pelas grandes empresas, com sindicatos, estabilidade laboral e perspectivas de evolução profissional, exigiam elevada formação académica e/ou especialização profissional, pelo que estavam destinados, preferencialmente, aos indivíduos de raça branca e do sexo masculino; os mercados de trabalho secundários, de pequenas empresas, à margem da intervenção/implantação sindical, com baixos salários e com fracas condições de promoção, estavam destinados a brancos com baixa qualificação, negros, mulheres ou imigrantes. Contrariamente à teoria do capital humano, as análises propostas pela teoria dos mercados segmentados partilham uma ênfase nos processos institucionais aos quais atribuem a ocorrência dos factos então designados por “imperfeições do mercado” (Doeringer & Piore, 1971). A atuação dos organismos sindicais ou o papel da concertação

social em democracia, por exemplo, testemunhariam o lugar das instituições no mercado de trabalho, mostrando que este é uma mercadoria cujo preço não depende do livre jogo da oferta e da procura, mas da capacidade negocial das partes, empregadores e trabalhadores (Cabrito, 2002a).

A *Crítica Radical* é construída à volta da função de reprodução social que a escola desempenha na sociedade. Esta funcionaria como um instrumento de socialização antecipada dos jovens para o mercado de trabalho, no sentido de os transformar em “bons trabalhadores”, evidenciando qualidades como a pontualidade, zelo, lealdade e obediência. Para os economistas da abordagem radical (Bowles & Gentis, 1974), nem sempre são os jovens mais qualificados que ocupam os postos de trabalho adequados aos respetivos níveis de qualificação; pelo contrário, assistir-se-ia, muitas vezes, ao ocupar desses lugares pelos filhos das elites, mesmo quando portadores de um nível mais baixo de qualificação académica. Todavia, a esperança de mobilidade social que a *teoria do capital humano* oferece aos filhos das classes operárias, faz desta teoria um instrumento que contribui para pacificar os indivíduos, diminuir as tensões sociais e reproduzir o sistema social. Logo, o tratamento dos trabalhadores pelo mercado não dependeria da qualidade do capital que incorporam, mas sim, genericamente, da sua condição económica e social, a qual seria tendencialmente reproduzida pela escola (Cabrito, 2002a).

Neste contexto, em face da proliferação de teorias críticas ao capital humano, acrescido do desemprego de licenciados, o que prefigurava uma situação de “overeducation”³ e, face às limitações de política económica impostas pela inflação galopante no seguimento da crise petrolífera, os governos optaram por cortar nos investimentos em educação, (*vide* intervalo dos anos 1980 e 1990 do gráfico anterior) pelo que a até então expansão quantitativa do sistema veio dar lugar à abordagem dita qualitativa. Estavam, assim, lançados os dados para reflexões acerca do financiamento da educação, nomeadamente no ensino superior, assim como aberta a discussão acerca dos modelos de previsão das necessidades de qualificação no mercado de trabalho⁴.

³ “Overeducation” – termo usado na literatura de investigação anglo-saxónica e que qualifica uma situação em que os detentores de um curso superior desempenham no mercado de trabalho tarefas que não requerem um nível de educação pós-graduada – Overeducation Among Graduates: a Cohort View, H. Battu, C. Belfield, e P.J. Sloane, *Economics of Education*, Vol. 7, nº 1, 1999.

⁴ Um modelo a que se recorreu para a previsão das “necessidades de mão-de-obra qualificada” assentou na metodologia de Parnes. Esta consiste em ligar os objetivos do sistema educativo ao sistema económico. A

1.3 Os “quase - mercados” em educação

A terceira grande família de investigação ligando a temática “economia e educação” debruça-se, nomeadamente, sobre a gestão dos sistemas educativos, podendo distinguir-se os trabalhos que se reportam à determinação do modo ótimo de financiamento dos sistemas educativos/cálculo dos custos da educação, análises em termos da produção de educação e ensaios de previsão (planificação) dos efetivos escolares⁵. Em França, só em 1974 é que foi constituída a conta satélite da educação, que permitiu ter uma visão global e coerente das despesas suportadas pelos diferentes agentes implicados no processo educativo (Orivel, 1993). No mesmo período, os trabalhos pioneiros de Babeau *et al.* (1974), propuseram o primeiro método de cálculo dos custos unitários nas universidades francesas⁶.

É, porém, em Inglaterra que vamos assistir a uma clara inflexão da forma como o sistema de ensino tinha evoluído até então. O choque petrolífero de 1973 mergulhou a economia inglesa numa crise durável cujas origens já eram perceptíveis anteriormente. À crise industrial, caracterizada pela perda crescente de competitividade (2,8% de crescimento médio contra 5% na França e RFA), foi sobreposta a crise social conjugando desemprego e inflação. A taxa de investimento regrediu de 23% em 1974 para 19% em 1980; a taxa de desemprego era de 2% em 1973, 5% em 1977 e 11% em 1981. Em 1977 recorreram a um empréstimo do FMI condicionado à redução da despesa pública (Carpentier, 2001).

Foi neste cenário que em 1979 o partido conservador chegou ao poder, afirmando-se anti - keynesiano e focalizando todas as atenções sobre o controlo da massa monetária e na luta contra a inflação. A depressão económica foi encarada como uma crise de eficácia do sistema económico ligada, em parte, à crise do modo de regulação administrativa

comparação entre o número total de trabalhadores, por níveis de ensino, necessários para se alcançar a produção total prevista em termos de evolução do PIB e a oferta espontânea de trabalho por níveis educativos, permite determinar as necessidades finais do fluxo total de diplomados, durante o período provisional em análise – *vide Desenvolvimento dos Recursos Humanos em Portugal* (GEP-MEC, 1987).

⁵ Para este objetivo tem vindo a ser usado em termos do planeamento educativo nacional o designado modelo LINSSE (Linguagem Interativa de Simulação do Sistema Educativo), que tem como principal objetivo a realização de simulações de variáveis endógenas ao sistema educativo – alunos, professores e salas de aula (GEP Educação, 1992a).

⁶ O primeiro exercício para procurar ligar o financiamento das instituições de ensino superior em Portugal a critérios objetivos e transparentes em função do serviço público prestado foi iniciado em 1986, através da fórmula de financiamento aprovada pela resolução nº87/86 do Conselho Ministros para o cálculo do orçamento de funcionamento a atribuir anualmente, a cada instituição (Simão, *et al.*, 2002).

vigente e aos pesados mecanismos introduzidos pelas políticas keynesianas do pós-guerra. Neste contexto, vão reduzir a despesa pública em relação ao PIB de 54% em 1982 para 42% em 1990; foi iniciado o processo de privatizações e o sistema de saúde estatal foi colocado em concorrência com o privado.

No caso da educação verifica-se uma mudança de abordagem: da necessidade de mais educação, o debate passou para a eficácia e qualidade do sistema educativo. Neste quadro, um projeto de racionalização do sistema público foi erigido em termos de modelo de política económica, durante os anos oitenta conhecido como “Social Market Economy” (Koslowski, 1998). Esta política privilegia uma gestão capitalista das despesas públicas: o termo social traduz a vontade de não tratar a educação como uma mercadoria como as outras e revela, igualmente, o carácter indispensável da educação para o crescimento do produto; o termo mercado aponta para a necessidade de recentrar o esforço do crescimento educativo numa lógica capitalista. Ou seja, passar da regulação administrativa para a instauração de critérios de eficiência vizinhos da lógica capitalista.

A importância do mercado na educação superior foi lançada por Milton Friedman (1962) aquando da sua avaliação da economia e do papel social do Estado. Apesar de reconhecer as externalidades associadas e o papel do Estado no seu funcionamento, desafia a clássica provisão dos serviços de educação. Refere nomeadamente: a pobre eficiência de um sistema monopolizado ou quase pelo Estado, baseado em situações de uniformidade que impedem o pagamento pelo desempenho. Um sistema em que os subsídios são atribuídos diretamente aos fornecedores de educação conduz a uma menor responsabilidade das instituições que são sub financiadas e menos adaptadas às exigências da sociedade. Os estudantes têm uma visão restrita sobre o processo de educação, sendo desincentivados os contributos privados.

Os designados “quase-mercados” constituem, assim, uma iniciativa que pretende garantir a satisfação das necessidades coletivas ao menor preço, concretizando-se na separação entre o financiador e o produtor de bens e serviços sociais (nomeadamente educação, saúde ou segurança social). No contexto dos “quase-mercados”, o financiador continua a ser o Estado, mas o fornecedor poderá ser qualquer instituição que se candidate à prestação daquele bem ou serviço, uma vez reconhecida pelo Estado como qualificada

para tal, podendo implicar ou não concurso público. Logo, as escolas concorrem por alunos, os hospitais e clínicas por doentes, os lares de terceira idade por idosos. Nestas circunstâncias, do lado da oferta, estas entidades estão sujeitas a situações de competição, facto que as obrigará a produzir de forma eficiente, dado que a manutenção ou acréscimo dos proveitos só será possível à custa de ganhos de eficiência (Cabrito, 2002a). Do lado da procura, temos que os consumidores podem escolher entre os vários fornecedores do serviço disponíveis, assumindo o patamar máximo com a política dos *vouchers*, ou seja, a distribuição de “cheques” ensino, de saúde, de alojamento em lar, etc., pelo Estado, às famílias (Le Grand & Bartellett, 1993) permitindo desta forma, a escolha dos fornecedores por parte dos consumidores⁷.

Assim e na esteira destes autores, os “quase-mercados” apresentam as seguintes características fundamentais:

- a) Eficiência produtiva, que caracteriza a produção em situação de concorrência, por oposição à produção de tendência pouco eficiente que caracteriza a atividade monopolista dos departamentos do Estado;
- b) Responsabilidade, que se opõe a uma postura de *funcionário* por parte dos trabalhadores, que colocam a atividade do Estado mais ao seu serviço do que do público em geral;
- c) Liberdade de escolha, pelo facto dos consumidores poderem escolher os produtores e produtos, contra a produção e distribuição monopolista anterior pelo Estado;
- d) Equidade, no sentido de que a existência de necessidades exige a utilização dos serviços, tanto mais intensamente quanto maior o nível de necessidade relativamente a um grau considerado padrão, independentemente de quaisquer critérios discriminatórios.

⁷ Na prática, poderão ocorrer desvios potencialmente perigosos ao nível da equidade quando se procura melhorar a eficiência produtiva através deste método. Tal verifica-se, por exemplo, quando as entidades fornecedoras optam por uma política de seleção dos seus clientes em função de características que influirão na sua rentabilidade. Ex. escolas que seleccionam alunos em função da sua origem sócio económica, social, racial,... hospitais que recusam doentes que necessitem de terapias caras e individualizadas, ... lares que possam dificultar o acesso a doentes que necessitem de cuidados especiais. Naturalmente que estes casos encontrarão sempre acolhimento na parte estatal mas, por esta via, a eficiência destes serviços sairá penalizada face aos privados. Há pois que interpretar com prudência os resultados emanados desta solução.

A este propósito, M. Friedman (1962) refere que um sistema de *voucher* com o financiamento via preferências dos estudantes (titulares dos *voucher*), criará maior competição entre instituições e maior eficiência no uso dos recursos⁸. O sistema deverá, ainda, ser completado por contribuições privadas para a responsabilização dos consumidores (taxas, propinas, tempo de viabilidade do *voucher*), no sentido de se evitar o síndrome da “terceira entidade pagante”.

A aplicação dos “quase-mercados” no campo educativo visa pois um aumento da eficiência produtiva, ou seja, a minimização de custos para determinada quantidade e qualidade de fornecimento de serviços.

Não sendo possível tocar nos níveis inferiores de educação, protegidos pelas obrigações legais de escolarização, o ensino superior torna-se um campo privilegiado de desengajamento do papel do Estado no que concerne à redução da despesa pública⁹. Esta atitude foi comum não apenas na Inglaterra mas também na Nova Zelândia, Canadá e Austrália.

⁸ O sistema de *voucher* apresenta como principal problema a possibilidade das instituições poderem efetuar uma seleção dos seus “clientes”, privilegiando aqueles que à partida tenham características de maior eficiência ou menos problemáticos, empurrando para as instituições com menos procura os que se lhes afiguram menos interessantes.

⁹ G. Williams (1992) diagnosticou três problemas relativos à despesa pública no ensino superior:

- a) Pesa no rendimento nacional,
- b) Não encoraja a elevação qualitativa dos professores,
- c) Dá retorno, nomeadamente aos diplomados e seus empregadores.

Quadro 2 - Os quase-mercado e a gestão das instituições no Reino Unido

A nova perspetiva de funcionamento das instituições numa lógica de quase-mercados, permitiu pôr em marcha uma nova filosofia de gestão das instituições. Assim e de acordo com J. Taylor do International Centre for Higher Education Management da Universidade de Bath, (2003), podemos nomeadamente apontar:

- a) A importância de uma gestão de qualidade face à inércia institucional até então vigente. Inclui controlo diário dos recursos, ênfase na liderança com motivação do *staff*, manutenção da moral e capacidade de visão a médio prazo; a liderança deve ser balanceada com o desenvolvimento de estruturas descentralizadas no sentido de encorajar a iniciativa e o empreendedorismo. Passou a valorizar-se a capacidade de gestão e a liderança tanto como a distinção académica;
- b) O recurso a uma avaliação criteriosa, quer dos cursos quer de outros aspetos das instituições visando o uso seletivo dos recursos; termos como avaliação e seletividade passaram a ser comuns nas instituições para o que contribuiu de forma decisiva o processo de avaliação do ensino e investigação, o uso de indicadores de desempenho, a exposição pública dos resultados, o efeito da exposição ao mercado e a necessidade de construir pontos fortes;
- c) Desenvolvimento de equipas de gestão coesas e fortes, com responsabilidades bem definidas, capacidade de trabalho e imaginação; (desenvolvimento de capacidades específicas entre gestores de ensino ou investigação, recursos humanos ou transferência de tecnologia);
- d) O uso de modelos computadorizados de previsão ao nível financeiro, número de estudantes e projeção do *staff* por exemplo. Neste contexto, toda a informação interna deve estar informatizada e ser alvo de tratamento dos dados como uma rotina;
- e) Cultura de solidariedade institucional, pelo que é importante uma política de comunicação interna através de consultas regulares com o *staff*, estudantes, e sindicatos;
- f) Manutenção de uma efetiva disciplina face ao plano estratégico: desde 1981 o planeamento ganhou pontos face a uma gestão *ad-hoc*;
- g) Alocação de recursos através de centros de custos, no sentido da responsabilização pelo seu uso. Passou-se ainda, de um modelo de “gastar o orçamento” para um modelo de “captar receitas”;
- h) Ênfase na promoção da imagem externa da instituição (inclui reuniões regulares com empregadores e associações representativas) e a procura de financiamento ao nível não governamental. Em 1981-82 cerca de $\frac{2}{3}$ do orçamento das universidades vinha do orçamento do Estado; hoje representa cerca de 40 por cento do total do financiamento, existindo a preocupação de rentabilizar todos os recursos da universidade, desde o imobiliário aos recursos académicos;
- i) Importância da existência de uma reserva financeira que atue como amortecedor em tempo de crise ou de mudança (processos de transição-otimização de modelos de funcionamento).

Fonte: J. Taylor, The Legacy of 1981: An Assessment on Long-term Implications of the Reductions in Funding Imposed in 1981 on UK Higher Educations Institutions, CHER Conference, Porto, 2003.

Estas mudanças, seja ao nível da gestão, seja a introdução da componente global de concorrência no mercado, são marcantes de um novo paradigma do ensino superior,

inserido num contexto que tem vindo a ser designado de New Public Management (Barzeley, 2001) e cujas principais características procuramos evidenciar na figura 1.

Porém, apesar deste novo enquadramento, o Estado não abandonou a posição de financiamento e controlo do ensino superior, mesmo nos Estados Unidos, onde esta postura tem sido levada a um extremo mais visível. Tal facto deve-se ao reconhecimento da importância do mesmo na competitividade e desenvolvimento atual dos países, para o que tem contribuído abordagens de escolas de pensamento como a Teoria do Desenvolvimento Endógeno. Estava, todavia, lançado o debate sobre o papel do Estado face à introdução de mecanismos de mercado no ensino superior.

1.4 O Estado face à educação

Apesar das dúvidas levantadas quanto à eficácia da extensão do processo educativo a toda a sociedade, quer em termos do seu contributo para o crescimento, quer na prossecução de uma sociedade mais igualitária e das restrições orçamentais ao financiamento da educação, que levaram à opção pelos “quase-mercados”, o Estado não deixou de considerar a educação como um pilar fundamental da sociedade atual. Para tal, contribuíram, nomeadamente, nos finais da década de oitenta e noventa, as teorias do desenvolvimento endógeno e as particularidades do “mercado da educação” que veremos nas páginas seguintes.

Entretanto, o bem público “educação” deve merecer-nos uma reflexão mais atenta, nomeadamente no caso do ensino superior e tendo em atenção as denominadas características dos bens públicos: a propriedade de *indivisibilidade ou não rivalidade*¹⁰, se, dada uma certa quantidade do bem que é consumido por um determinado grupo de indivíduos, puder afetar-se a inclusão de indivíduos adicionais sem que isso reduza o nível de utilidade dos indivíduos do grupo inicial – todos consomem a mesma quantidade e a quantidade total é igual à quantidade consumida por cada um (mais um indivíduo tem o custo marginal nulo, pelo que não é eficiente excluí-lo). No entanto, os bens têm que ser pagos pelo que é necessário estabelecer um esquema de impostos. *A impossibilidade de*

¹⁰ Refletimos agora à luz das características inerentes aos bens públicos puros, definidas por Samuelson (1954).

exclusão, se, produzida uma certa quantidade, esta tem necessariamente que se tornar acessível aos consumidores adicionais que a desejem. Um bem goza da propriedade da não exclusão se não for possível impedir que qualquer outro indivíduo o utilize, permitindo a apropriação das vantagens inerentes, sem que o produtor receba qualquer coisa em troca. Esta situação gera os denominados comportamentos de “passageiro clandestino”, alusivo ao indivíduo que vai à boleia de um serviço público de transporte sem o pagar. Decorre daqui a necessidade de obrigar os beneficiários desse bem a pagá-lo por intermédio de um imposto. A *não rejeitabilidade* ou seja, a impossibilidade de rejeição por parte dos consumidores.

Quando falamos de um bem privado, o seu proprietário pode vendê-lo no mercado ao preço mais elevado que conseguir, dependendo da sua escassez. A maximização do lucro constitui um forte incentivo para a produção privada do bem. Na situação oposta, está o bem público em sentido puro. Como refere Cabrito (2002b), o facto de serem fortemente não rivais e não exclusivos, afasta os indivíduos particulares da sua produção, em virtude da situação de “passageiro clandestino” que a eles se encontra associado. Esta situação poderia levar ao desaparecimento do serviço no mercado ou à sua produção a um nível inferior ao exigido pela procura, pelo que a respetiva produção será, em princípio, da (co)responsabilidade do Estado, cujos objetivos são de natureza não lucrativa, antes pretendem contribuir para as necessidades de natureza social da população. Do exposto, é imediato concluir que muitos são os bens privados puros e raros os bens públicos puros.

Neste cenário, enquadremos a educação. Quanto à escolaridade obrigatória, compete ao Estado garantir a existência de escolas e de professores onde todos os estudantes tenham lugar (Burgenmeir, 1990). A obrigatoriedade do seu consumo torna-o um bem público que encaixa na característica da *não rejeitabilidade*.

Quanto ao ensino superior a questão é diferente, pois todos os estudantes são adultos e deverão ter a sua quota-parte de responsabilidade na sua formação. Quanto ao seu confronto com as características dos bens públicos, vejamos: no caso da *não rejeitabilidade*, a situação não se verifica, pois a frequência do ensino superior é facultativa; quanto aos outros aspetos (segundo a análise de Cabrito 2002b), e começando pela *não rivalidade*, pode afirmar-se que este nível de educação é, até certo

ponto, um bem não-rival; de facto, um conjunto de indivíduos pode apropriar-se simultaneamente dos ensinamentos de um professor. Todavia, o número de estudantes está condicionado pelo limite físico da sala de aulas e pela capacidade de atendimento do docente. Ou seja, um mesmo bem pode exibir, simultaneamente, o atributo da indivisibilidade ou do congestionamento, conforme a dimensão do grupo de consumidores.

Quanto à propriedade de *não-exclusão* numa situação de acesso universal à educação, em que a única limitação fosse inerente à própria capacidade do indivíduo em usufruir desse serviço, a educação superior seria não-exclusiva (recorde-se que este é o sentido das bolsas de estudo, ou seja, que ninguém com aptidão deve ficar de fora da formação superior por necessidades económicas). Todavia, a realidade é diferente, pois as limitações colocadas no acesso a este grau de ensino (número de lugares disponíveis/vagas, limitação do espaço físico, localização das faculdades,...), torna-o um bem rival disputado pelos candidatos ao lugar e exclusivo dos que o conseguem, o que justifica, inclusive, a intervenção de unidades privadas na sua produção.

Neste contexto, parece-nos ter aflorado argumentos que afastam a educação superior do campo dos bens públicos puros ou estritamente privados e que justificam a sua classificação como bem misto, semipúblico (ou bem quase-público, Blaug, 1985), dependendo dos objetivos de política social, educativa e económica de cada Estado.

Existem, entretanto, acérrimos defensores dos extremos.

Economistas como Eicher (1998) & Williams (1998), tendo em atenção os retornos proporcionados a quem obtém um curso superior, o acesso a empregos melhor remunerados, a mobilidade social ascendente e o acesso a situações de poder que justificam a correlação positiva entre educação superior, estatuto social e remuneração, tornam a educação um bem privado e não público. Logo, deve ser pago pelos seus beneficiários diretos, de acordo com o estabelecido no mercado, o qual dependerá do confronto entre a oferta e procura existente.

Outros porém, como Weale (1992a), Farchy & Sagot (1994) e Macmahon (1995), defendem que são evidentes os efeitos diretos e as externalidades positivas da educação

que se refletem na dinâmica de crescimento e qualidade de vida das populações, pelo que o Estado deve estar presente no seu fornecimento, se possível de forma gratuita ou quase gratuita.

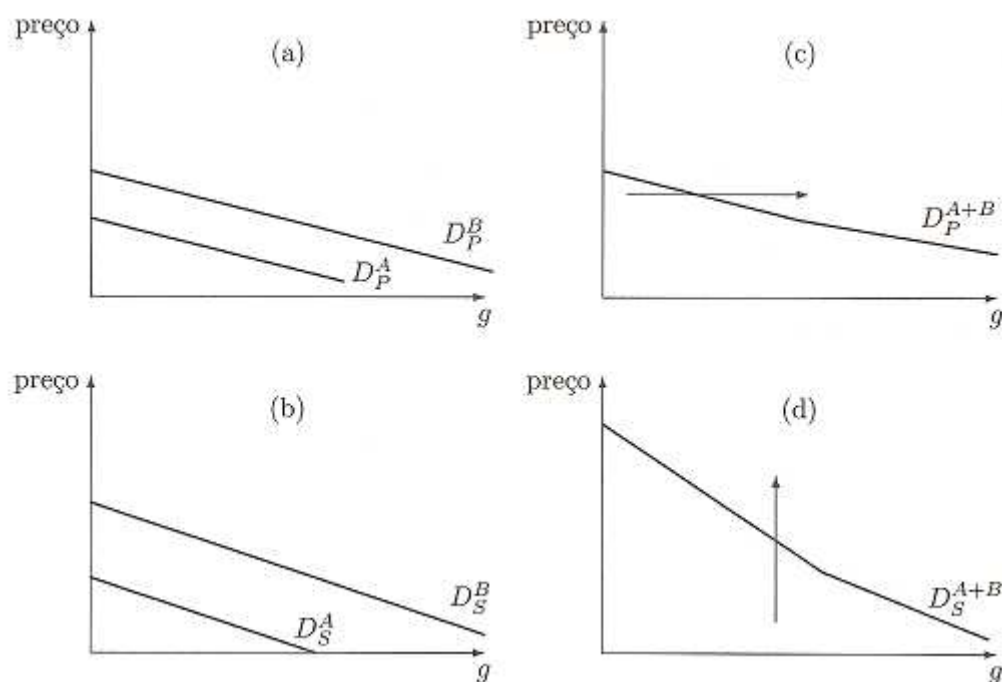
Aparte as opiniões extremas, é maioritária a opinião de considerar a educação superior como um bem misto, pelo que apresentamos de seguida o enquadramento técnico que justifica o financiamento público e privado da educação superior, com vista à produção ótima.

1.4.1 O bem misto educação superior¹¹

Como se depreende do atrás exposto, um bem misto é aquele que integra as componentes de bem privado (o consumidor retira um benefício próprio, pessoal, divisível, de carácter privado, consubstanciado nomeadamente na maior capacidade futura de obter rendimento no mercado de trabalho) e público (a comunidade como um todo retira também o benefício de poder interagir com um membro mais qualificado – quer em termos produtivos quer sociais – representando uma externalidade positiva, com a característica adicional da indivisibilidade). Uma vez que cada consumidor gera esta externalidade na comunidade, da simultaneidade dos consumos individuais resulta uma reciprocidade de efeitos externos. Esta reciprocidade impõe algum cuidado na determinação do nível ótimo da provisão do bem, como ilustram os gráficos seguintes.

¹¹ Seguimos de perto a apresentação do Prof. Pinto Barbosa na sua obra *Economia Pública*, McGraw-Hill, 1997.

Gráfico 4 - Agregação de procuras do bem misto:



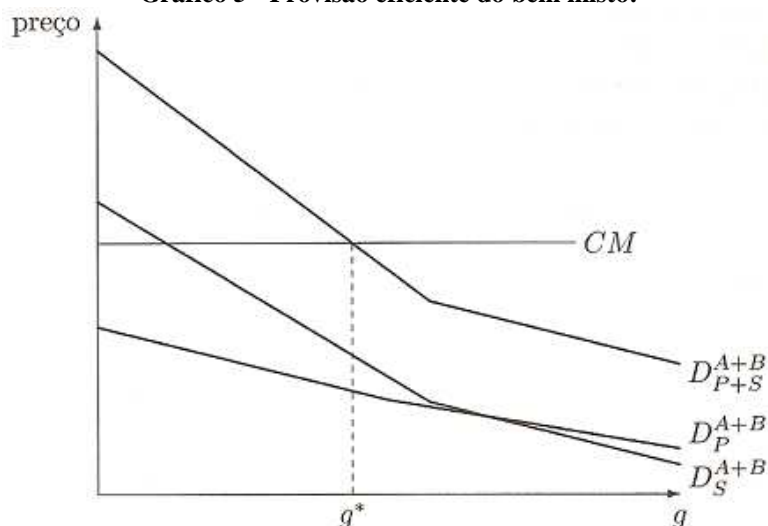
Fonte: P. Barbosa, Economia Pública, McGraw-Hill, 1997.

O gráfico c indica a procura coletiva da componente privada de A mais B (admitindo, para simplificar, apenas dois indivíduos na comunidade). Como esta componente reveste as características de bem privado, a procura coletiva D_P^{A+B} obtém-se com a agregação das procuras individuais D_P^A e D_P^B (gráfico a).

No gráfico d representa-se a procura coletiva da componente pública D_S^{A+B} . Como esta componente possui as características do bem público, a procura coletiva obtém-se com a agregação vertical das procuras individuais D_S^A e D_S^B (gráfico b).

O gráfico 5 reproduz as curvas da procura coletiva determinadas em c e d. A agregação das mesmas dá origem à curva da procura global do bem misto de forma a integrar a avaliação total da componente privada e pública, obtendo-se pela soma vertical das curvas D_P^{A+B} e D_S^{A+B} . A intersecção da procura global D_{P+S}^{A+B} com o custo marginal de educação CM, determina a quantidade ótima destes serviços, g^* .

Gráfico 5 - Provisão eficiente do bem misto:



Fonte: P. Barbosa, Economia Pública, McGraw-Hill, 1997.

Note-se, entretanto, que a presença da componente pública na determinação do ótimo, faz com que surjam, no caso de “grandes números”, as dificuldades na provisão dos bens públicos. Havendo falha de mercado surge aqui um argumento em favor de uma intervenção corretora ou seja, a provisão privada do bem g ficará aquém do nível eficiente g^* , por não levar adequadamente em conta os benefícios da componente pública. Para uma provisão eficiente, recomendar-se-á, assim, a atribuição de um subsídio de valor marginal igual a $D_S^{A+B}(g^*)$, financiado pelo orçamento do Estado e destinado a cobrir parcialmente o custo marginal do bem. À componente privada do benefício da educação, cujo valor marginal é de $D_P^{A+B}(g^*)$, deverá corresponder o pagamento de um preço privado (propina) pelo utente do bem. Salvo razões de natureza redistributiva (ex. atribuição de bolsa), a provisão de um bem misto como a educação recomenda o financiamento através de um preço direto pago pelo consumidor e de um subsídio estatal.

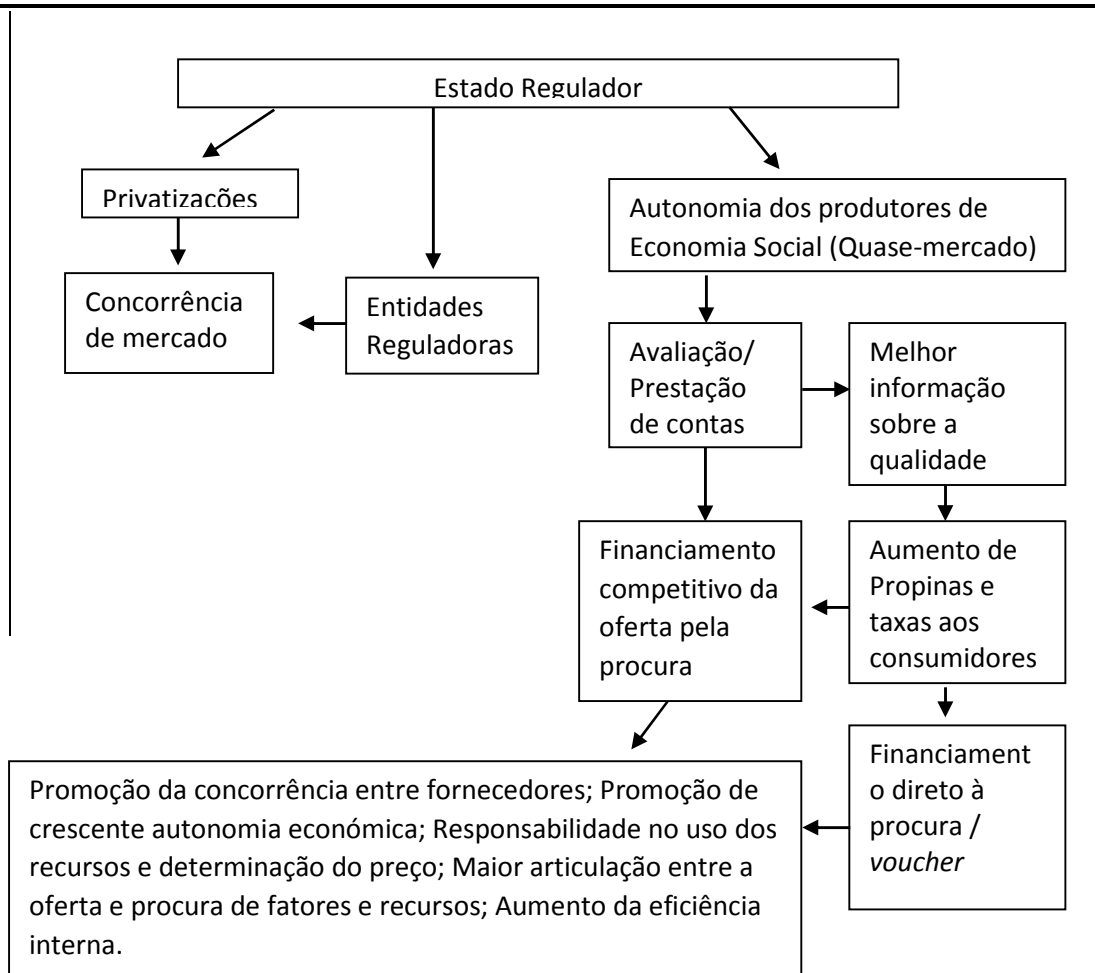
Figura 1 - *New public management* em educação superior

Até ao início da década de 1980

Da segunda metade da década de oitenta até ao presente

Estado detentor dos meios de produção e empregador:

- Telecomunicações;
- Energia;
- Auto-estradas:



Condicionantes limitações à regulação:

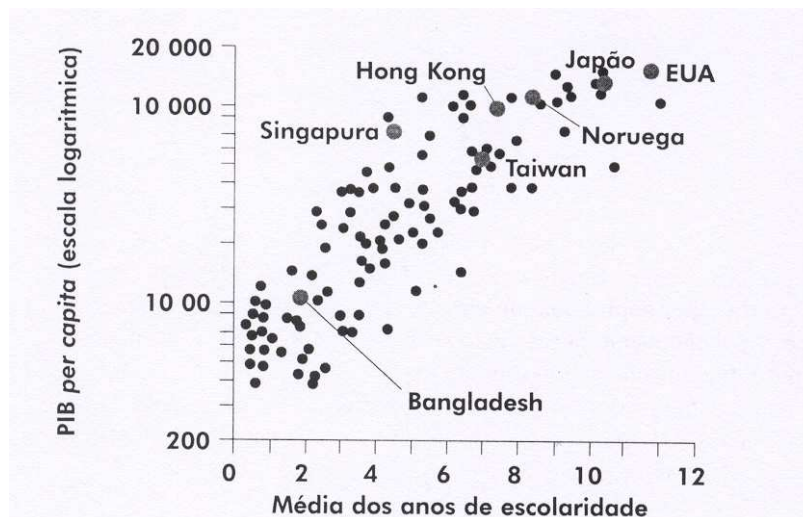
- Corporações;
- Lobby;
- Garantismo;
- Incapacidade de reformar;

Fonte: Elaboração própria.

1.5 Teorias do crescimento e capital humano

De acordo com a teoria económica, as diferenças entre os níveis de rendimento dos países têm origem nas diferenças das quantidades dos fatores produtivos usados na produção, bem como nas diferenças de produtividade no uso desses fatores. Podemos considerar duas abordagens fundamentais que modelam e analisam a relação entre economia e crescimento económico nas últimas duas décadas. A introduzida por Lucas (1988) baseia-se na ideia que o crescimento económico está relacionado com a acumulação de capital humano, sendo que os diferentes ritmos de acumulação do mesmo justificam as diferenças verificadas ao nível das taxas do crescimento dos países. Lucas considera a acumulação de capital humano uma atividade económica, sendo este tipo de capital um fator de produção. Considera ainda que o capital humano corresponde à qualificação dos trabalhadores, qualificação que pode ser melhorada através de um processo de aprendizagem pelo estudo, o que conduz a que se devota de forma crescente mais tempo à melhoria das aptidões e menos à produção.

Gráfico 6 - Relação da média de anos de escolaridade com o PIB



Fonte: R. Barro e J. Lee, International Comparisons of Educational Attainment, Documento de trabalho, NBER, 1993.

A segunda contribuição defende que o crescimento tem origem no stock de capital humano, que por sua vez afeta a capacidade de inovação e a convergência relativamente aos países mais desenvolvidos (Romer *et al.*, 1992). Segundo o autor, se a produtividade do capital humano na área da investigação não continuar a crescer, o capital humano

empregue em pesquisa será transferido desse sector para a indústria o que levará, a prazo, a uma diminuição do rácio de crescimento. O capital canalizado para a pesquisa é uma componente do capital humano que Romer toma como fator tecnológico. O seu incremento levará ao aparecimento de novos projetos, o que proporcionará um ambiente vocacionado para o progresso do desenvolvimento do ser humano.

Ambos os autores coincidem na relevância do capital humano no crescimento económico. Lucas (1988) vai mais longe, ao sugerir que podem existir benefícios para a comunidade em termos de capacidade produtiva, simplesmente pelo facto de as pessoas mais instruídas viverem junto das outras, assim como referia que a pressão observada para a migração dos países pobres para os países ricos é uma situação que atesta a existência de externalidades positivas em termos de capital humano.

Acrescente-se ainda que Denison (1985) subdividiu o crescimento do PIB do sector privado nos EUA pelos fatores que para ele contribuem, tendo concluído que a educação, a investigação e outros avanços do conhecimento somam 38 por cento ao crescimento do produto total e mais de metade ao crescimento do produto por trabalhador.

Estudos recentes dos fatores de crescimento a nível mundial têm dado um grande relevo aos fatores institucionais como condicionantes da produtividade. Por exemplo, em 1988 os cinco países mais ricos do mundo tinham um PIB por trabalhador 31,7 vezes mais elevado do que os cinco mais pobres. As diferenças em capital físico apenas explicam 1,8 vezes a diferença e o capital humano 2,2 vezes. Os restantes 8,3 são explicados pelo fator residual que Hall & Jones (1998) apelidam de níveis de desenvolvimento da infraestrutura social (*vide* quadro 3).

Quadro 3 - Comparações de produtividade (face aos EUA)

	Produtividade do trabalho	Contribuição do capital físico	Contribuição do capital humano ¹²	Fator residual
Portugal	0,366	0,960	0,504	0,755
Espanha	0,682	1,018	0,605	1,107
Irlanda	0,577	1,052	0,773	0,709
Itália	0,834	1,063	0,650	1,207
Holanda	0,806	1,060	0,803	0,946
Suíça	0,874	1,189	0,832	0,883

Fonte: R. Hall e C. Jones, Why do some countries produce so much more *output* per worker than others, NBER, paper nº 6564, 1998.

1.6 As particularidades do “mercado da educação”

A intervenção do Estado na regulamentação, promoção, orientação e financiamento da educação é um facto em todos os países e justifica-se, nomeadamente, por três razões, de acordo com Eicher (1997):

- a) A natureza semi-pública do bem educação, decorrente do conjunto de externalidades que produz;
- b) A informação incompleta que chega aos indivíduos, a falta de transparência do mercado e a existência de riscos relativamente ao investimento efetuado;
- c) A necessidade de aumentar os níveis de equidade na distribuição e consumo de educação.

Ben Jongbloed (2004) por sua vez, dá prioridade à intervenção reguladora do Estado, tendo em atenção as seguintes falhas de mercado:

- Externalidades;
- Informação assimétrica;
- Poder de monopólio e existência de barreiras à entrada;
- *Free-rider problems* (passageiro clandestino).

Acrescem preocupações de ordem social como:

¹² Com base no número de anos de escolaridade.

- Correção de desigual poder financeiro (devido à diferente distribuição de riqueza);
- Proteção do interesse de gerações futuras;
- Prevenção dos procedimentos socialmente indesejáveis.

Vejam os cada um destes aspetos:

Em termos de externalidades, ao tomarem decisões de investimento em educação superior, os indivíduos não têm em conta que afetarão positivamente o funcionamento da sociedade e o bem-estar dos outros; parece, também, ser consensual aceitar que uma população educada adquire um conjunto de comportamentos com repercussão positiva no todo global, como sejam: hábitos e práticas corretas no campo da saúde, alimentação, natalidade e fertilidade, desenvolvimento de atitudes organizativas e de cooperação social, racionalidade no consumo e capacidade de crítica, assim como efeitos intergeracionais resultantes da difusão e produção de novos conhecimentos. Neste contexto, estamos perante um efeito social que justifica a natureza pública e o seu financiamento coletivo através do Estado. Em termos de externalidade negativa, pode ocorrer o “síndrome da terceira entidade pagante”, ou seja, se o ensino for gratuito ou quase e não existirem taxas que penalizem a falta de aplicação do estudante nos estudos, este pode ter um comportamento ineficiente pois os seus custos são assumidos pela sociedade, sem que este tenha a perceção que está a causar um dano social.

Quanto à informação assimétrica, esta está relacionada com a ausência de informação perfeita entre as partes numa transação (comprador e vendedor). Esta situação pode levar a comportamentos estratégicos entre as partes, à ineficiência do mercado ou mesmo ao seu desaparecimento¹³. No caso da educação superior, a questão é mais complexa porque envolve três partes: Estado, instituições e alunos¹⁴. Pela sua relevância, trataremos deste assunto no ponto seguinte.

¹³ Veja-se a propósito o artigo base sobre a teoria da informação assimétrica “A market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism” de G. Akerlof, 1970.

¹⁴ Há medida que sobem os custos com propinas mais acutilante se torna a questão do aumento da informação aos alunos sobre o curso/formação que pretendem adquirir.

Quanto ao poder dos monopólios, apesar de estes não existirem (por agora) no caso da educação superior, o mercado pode ser confrontado por um reduzido número de fornecedores, atuando em cartel e erigindo barreiras à entrada de novos fornecedores. Note-se que em educação superior, a questão não se resume às regras impostas pela legislação em termos de condições a cumprir para aceder à autorização de funcionamento pelo ministério da tutela. De facto, a afirmação no mercado da educação é uma questão de médio/longo prazo, pelo que, num mercado de concorrência imperfeita, como veremos adiante, a nova instituição tem que se defrontar com o poder das instituições dominantes poderem influir nas suas áreas de formação.

Quanto ao *free ride problems*, a não-exclusividade e não-rivalidade dos serviços (educação e investigação) produzidos pela educação superior implica que os inovadores são incapazes de se apropriarem de todos os benefícios resultantes do seu trabalho e assim serem impelidos a sub-investirem em investigação (Jongbloed, 2004). Esta situação requer a intervenção do Estado mediante a proteção dos direitos de propriedade, de que são exemplo as patentes.

Finalmente, aparecem as preocupações de ordem social, entre as quais a equidade, talvez a razão mais forte para a intervenção do Estado na educação. Temos assim:

- A correção do desigual poder financeiro: visa garantir a igualdade de oportunidades que todos os cidadãos devem gozar, independentemente das suas capacidades financeiras e sociais, quer pela existência de disponibilidade do bem ao nível da produção de educação, quer pelo apoio financeiro a todos os que, não tendo meios para o fazer, demonstrem qualidade e vontade para obter a qualificação. A forma mais comum é a disponibilização de bolsas de estudo e residências para alojamento dos estudantes deslocados;
- A proteção do interesse das gerações futuras: relacionada com a necessidade de estimular a inovação e encontrar soluções para (futuros) problemas a nível social, económico e ambiental;
- A prevenção de procedimentos socialmente indesejáveis: através da regulamentação de políticas ativas que previnam situações de discriminação ou comportamentos tipicamente reprováveis.

O conjunto de falhas de mercado que abordamos, assim como a necessidade de promoção da equidade, fornecem o enquadramento racional para a intervenção do Estado na educação. De forma complementar, acrescentamos o quadro 4 relativo às “Funções do Estado” delineado pelo Banco Mundial:

Quadro 4 - Funções do Estado na correção das limitações do mercado e promoção da equidade

Funções mínimas	Provisão dos bens públicos puros: Defesa, Lei, Justiça e segurança, Direitos de propriedade, Gestão macroeconómica e Saúde pública			Proteção dos pobres: Programas de combate à pobreza; Ajuda humanitária a desastres.
Funções intermédias	Correção de externalidades: Educação básica; Proteção ambiental.	Regulação do monopólio: Regulação de <i>utilities</i> ; Políticas anti- <i>trust</i> ;	Correção de informação imperfeita: Seguros (doença, vida, pensões); Regulação financeira; Proteção do consumidor;	Provisão de seguro social: Pensões redistributivas; Ajudas às famílias; Seguro de desemprego;
Funções ativistas	Coordenação de atividade privada: Desenvolvimento dos mercados; Iniciativas sobre <i>clusters</i> ;			Redistribuição: Redistribuição de ativos

Fonte: Banco Mundial, World Development Report, 1997.

1.7 Aspetos do funcionamento do mercado

O modelo económico padrão assume que o objetivo das organizações é a maximização do lucro sujeito à escassez de recursos disponíveis. Este paradigma não é de fácil aplicação à educação superior, pois é difícil estabelecer o que está sendo maximizado ou quais os constrangimentos de recursos.

Para tal concorre, nomeadamente, o facto de terem, em regra, um carácter não lucrativo e assentarem no financiamento público como pilar principal das receitas. Este enquadramento não deve tolher, contudo, a nossa vontade de melhor querer conhecer o funcionamento do sistema, nomeadamente quando o financiamento público tende a restringir-se e um fraco recrutamento de alunos poder, por arrastamento, encerrar áreas de formação tradicionais com décadas de funcionamento regular.

Começamos por tentar melhor perceber a procura, debruçando-nos, ainda que brevemente, sobre o caso português¹⁵.

1.7.1 Aspetos da procura

A procura de ensino superior (sector público) decresceu de 48051 em 1999 para 38978 alunos em 2005 com várias oscilações de permeio, conhecendo uma recuperação para 40551 em 2006. A relação candidatos/vagas manteve no geral uma tendência decrescente.

Quadro 5 - Relação candidatos/vagas

Anos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Vagas	45156	46965	48229	48468	45357	46057	46399	46528
Candidatos	48051	50755	45210	46293	41662	42595	38976	40551
Cand/Vagas	1,064	1,081	0,937	0,955	0,919	0,925	0,84	0,872

Fonte: P. Águas, Candidatos/vagas, Documento de trabalho interno, ESGHT-UALG, 2006.

Esta redução pode, em parte, ser explicada pela diminuição da natalidade. Porém, o *ratio* candidatos/nados vivos (dezoito anos antes), apresenta uma relativa estabilidade nos últimos oito anos (ver quadro abaixo), limitado pelo intervalo 31,6 – 33,6%.

Quadro 6 - Relação dos colocados/nados vivos (1ª fase de candidatura)

Anos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Colocados	36782	40100	36381	38379	36077	37568	33250	34841
Nados Vivos	152102	151029	144327	142805	130492	126748	123218	122121
Coloc/N.Vivos	31,6%	33,6%	31,3%	32,4%	31,9%	33,6%	31,6%	33,2%

Fonte: P. Águas, Candidatos/vagas, Documento de trabalho interno, ESGHT-UALG, 2006.

Podemos também usar o fator subida das propinas para verificar se o mesmo tem afetado a procura. Assim, ocorreram nomeadamente dois momentos relevantes: até 2002 as propinas eram de 348€ e correspondiam ao valor do ordenado mínimo nacional; em 2003 verificou-se um aumento brusco para 600€, de acordo com o intervalo fixado na Lei 37/2003 de 22 de Agosto. Analisando a elasticidade procura preço (para o ano 2003), constata-se que um aumento do preço de 53,1% na propina, provocou uma redução da procura de apenas 10,5%. A elasticidade é de 0,195 pelo que estamos perante uma procura

¹⁵ Apenas abordaremos o tema na perspetiva do ensino superior público.

rígida. Para os restantes anos da série referenciada, o valor da elasticidade procura/preço é sempre inferior¹⁶.

Este resultado pode ser, pensamos, considerado expectável dentro do padrão de candidaturas habitual. De facto, tendo em atenção o percurso longo do estudante até ao 12º ano, não fazia sentido desistir à entrada do ensino superior¹⁷; por outro lado, as vagas disponíveis¹⁸ vão sendo permanentemente ajustadas. Acresce que o preço das propinas ainda é relativamente baixo quando comparado com o custo/aluno médio da formação superior¹⁹ representando em 2005 cerca de 16,8% do total dos custos. Isto não obsta, contudo, que muitos dos alunos que vão desistindo ao longo do percurso escolar possam ver no custo crescente das propinas (e demais custos privados da formação superior), um desincentivo para um investimento que, supostamente, não lhes será rentável e, desde logo, um motivo de abandono²⁰.

A manter-se o atual ritmo de qualificação da população com formação superior, se o valor médio praticamente estagnasse na OCDE e nós crescêssemos por ano no mesmo ritmo que o verificado entre 1991 e 2002, levaríamos 36 anos a alcançar a média da OCDE, de acordo com a relação indicada na seguinte fórmula:

$$YP (1+P)^n = YO (1+O)^n \quad (2)$$

sendo YP o nível da população portuguesa com qualificação superior (9%), YO o nível homólogo na OCDE (23%), P a taxa de crescimento anual em Portugal (0,36%) e O os 0,1% na OCDE.

¹⁶ A fórmula usada foi: $\epsilon_D = \{\Delta Q / [(Q1+Q2)/2]\} / \{\Delta P / [(P1+P2)/2]\}$, (1) em que P1 e Q1 representam o preço e a quantidade originais e P2 e Q2, representam o preço e a quantidade finais.

¹⁷ Note-se que não ignoramos que uma percentagem não menosprezável de alunos não prossegue para o ensino superior. Ativemo-nos todavia ao padrão habitual de candidaturas.

¹⁸ Estas não foram até então controladas livremente pelas instituições.

¹⁹ Segundo os dados do MCES para 2005, o curso de Medicina tinha um custo aluno de 10.591€, Arquitetura 4933€, Enfermagem 6.334€, Engenharia Alimentar 471€, Educação de Infância 4.037€, Gestão 2.629€ e Direito 2.274€.

²⁰ No estudo que realizamos subordinado ao título “Custos Públicos e Privados do Ensino superior” que publicamos no nº 14 da revista *Dos Algarves* da ESGHT-UALG e uma súmula no *Semanário Expresso* em 22-10-2005, relativamente ao Curso de Gestão, confirmámos que os custos privados (3.644€ para o aluno diurno e 3841€ para o noturno) são superiores aos custos oficiais do curso divulgado pela tutela – 2.629€; Acrescente-se que se o montante da propina fosse paga em função dos custos do curso, tendo em atenção os 16,8% que o ministério afirma terem sido o contributo das propinas nos custos do ensino superior em 2005, um aluno de Medicina pagaria 1758€, Enfermagem 1.051€, Arquitetura 819€, Engenharia Alimentar 788€, Educação de Infância 670€, Gestão 436€ e Direito 377€.

Atendendo ao investimento global em educação (4,3% do PIB em 2002 face à média de 3,8% na OCDE)²¹ não deixa de ser surpreendente e nefasto para o ensino superior (especialmente para a atual dimensão da rede), o abandono que se verifica nos níveis inferiores (do 1º ao 3º ciclo e secundário), como se ilustra pelo quadro 7, não esquecendo que, posteriormente, em média, 40% dos alunos colocados no ensino superior também abandonam sem obtenção de grau (OCES, 2004).

Quadro 7 - Taxa média de reprovação e desistências em 2005

	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04
1ºciclo	8,4	8,3	8,1	7,2	6,2
2ºciclo	12,7	12,3	15,1	14,3	13,5
3ºciclo	16,8	17,9	18,8	18,7	17,4
Secundário	37	39,5	37,3	33,6	33,6

Fonte: Giase, Ministério da Educação.

1.7.2 Aspetos da oferta e a concorrência no mercado

Em relação ao número de vagas, cada instituição não tem tido a liberdade de fixar a quantidade das mesmas a disponibilizar, dado o regulador Estado arbitrar as disponibilidades tendo em atenção a procura disponível e a capacidade de absorção da rede de estabelecimentos. Em 2003, o então ministro da tutela anunciou uma redução das vagas nas universidades de Lisboa e Porto visando a proteção das instituições do interior do país.

Isto significa uma séria limitação ao funcionamento do mercado em termos clássicos. Apesar desta situação, vale a pena determo-nos sobre este assunto e tentarmos perceber como competem então as instituições, nomeadamente num cenário em que a falta de alunos pode ameaçar o futuro das mesmas.

A primeira constatação é que, desde 2003, o aumento sucessivo das propinas foi acompanhado de um aumento global das vagas. No ano letivo 2006, as propinas subiram em média para 850€ a nível nacional e o número de alunos colocados também cresceu 7% em relação a 2005; entretanto, podemos fazer uma divisão da oferta nacional em dois

²¹ Note-se contudo que o ensino superior apenas absorvia 1% do PIB em Portugal contra 1,4% na OCDE.

grandes grupos: o das instituições do litoral (incluindo universidade e politécnico) entre a área metropolitana de Lisboa (incluindo Setúbal) e o Minho (que designaremos por IL), por um lado; e as instituições do resto do país que designaremos por Interior/Periféricas (IIP), por outro.

Voltando então a olhar para o valor das propinas, verifica-se que nas IL estas são em média de 847€ (colocando 76% do total de candidatos na primeira fase em 2006), enquanto que nas IIP são de 764€ (colocando apenas 24% dos colocados na referida fase). Ou seja, apesar do preço mais elevado nas IL, estas conseguem ter um volume de colocados claramente superior às IIP, sendo evidente que não é o preço das propinas que comanda a procura de ensino superior. É pois oportuno aprofundarmos esta situação, através duma comparação entre os colocados na primeira fase de 2001 e 2006.

Assim, e em termos de síntese do quadro seguinte, podemos referir:

Nas universidades:

- As do Interior/Periféricas (IIP) reduziram 10% das vagas entre 2001 e 2006 e perderam 11,2% dos alunos; colocavam 19,9% dos alunos em 2001 e regrediram para 17,6%;
- As do Litoral (IL) reduziram 3,2% das vagas e perderam 1,7% dos alunos; colocavam 81% dos alunos em 2001 e aumentaram para 82,4% em 2006.

Nos Politécnicos

- Os do Interior/Periféricos reduziram 8,7% das vagas entre 2001 e 2006 e perderam 22,1% dos alunos; colocavam 43,3% do total de alunos e caíram em 2006 para 39,5%;
- Os do Litoral reduziram 11,3% das vagas e perderam 9,8% dos alunos; colocavam 56,7% dos alunos do politécnico e aumentaram para 60,5% em 2006.

Universidades e Politécnicos no total:

- As instituições do Interior/Periféricas perderam 17,9% dos alunos (reduzindo de 10158 para 8340) entre 2001 e 2006 e as do Litoral, aumentaram 1,6% (colocavam 25100 e passaram para 26341 alunos).

Quadro 8 - Evolução dos alunos colocados em 2001 e 2006²²

Evolução dos alunos colocados na 1ª fase do concurso nacional de acesso às Universidades e Politécnicos a nível nacional, divididas pelos subgrupos: Litoral (de Setúbal ao Minho) e Interior/periféricas:

UNIVERSIDADES

Síntese Interior/periféricas:

Alunos colocados: perderam 11,2% dos alunos;

Redução de vagas: 10,2%;

% dos alunos colocados em 2001 face ao total das Univ.: 19,9%;

% dos alunos colocados em 2006 face ao total das Univ.: 17,6%;

Síntese litoral

Alunos colocados: perderam: 1,7% dos alunos;

Redução de vagas: 3,2%;

% dos alunos colocados em 2001 face ao total das Univ.: 81%;

% dos alunos colocados em 2006 face ao total das Univ.: 82,4%;

% das instituições de Lisboa, Porto e Coimbra no total em 2001: 67,9%;

% das instituições de Lisboa, Porto e Coimbra no total em 2006: 68,5%.

POLITÉCNICOS

Síntese Interior/periféricas:

Alunos colocados: perderam 22,1% dos alunos;

Redução de vagas: 8,7%;

% dos alunos colocados em 2001 face ao total dos Polit.: 43,3%;

% dos alunos colocados em 2006 face ao total dos Polit.: 39,5%;

Síntese do Interior/Periféricas

Alunos colocados: perderam: 9,8% dos alunos;

Redução de vagas: 11,3%;

% dos alunos colocados em 2001 face ao total dos Polit.: 56,7%;

% dos alunos colocados em 2006 face ao total dos Polit.: 60,5%;

% das instituições de Lisboa, Porto e Coimbra no total em 2001: 34%;

% das instituições de Lisboa, Porto e Coimbra no total em 2006: 33,1%.

TOTAL DAS UNIVERSIDADES E POLITÉCNICOS

	2001	2006	
Interior	10158	8340	Perderam 17,9% dos alunos;
Litoral	25100	26341	Aumentaram 1,6% dos alunos;

Em 2001 o interior detinha 28,8% dos alunos colocados; o litoral 71,2%;

Em 2006 o interior detém 24% dos alunos colocados e o litoral 76%.

Fonte: Elaboração própria.

²² **Instituições do Litoral:** Universidades - Minho, Porto, Aveiro, Coimbra, Lisboa, Técnica, Nova e ISCTE; Politécnicos - Viana, Cavado e Ave, Porto, Aveiro, Coimbra, Leiria, Lisboa e Setúbal; **Instituições do Interior-Periféricas:** Universidades - Trás-os-Montes, Beira Interior, Évora, Algarve, Açores e Madeira; Politécnicos - Bragança, Viseu, Guarda, Castelo Branco, Portalegre, Tomar, Santarém, Beja e Algarve.

Porque se verifica esta dicotomia em que as instituições do litoral veem reforçada a sua aceitação pela procura, ao contrário do interior/periféricas que vai enfraquecendo? Tentemos perceber esta situação à luz dos ensinamentos da ciência económica, nomeadamente a relativa à concorrência imperfeita e dos contributos de estudiosos e economistas da educação que se têm debruçado sobre os elementos preponderantes na procura/oferta da educação superior. Vejamos os seguintes aspetos:

1.7.2.1 A qualidade percebida

Partamos de um exemplo clássico: nos automóveis, o tamanho, o desempenho, a economia de combustível e a segurança são fatores relevantes. Porém, uma parte significativa da procura é incapaz de discernir estas características; sabe, todavia, distinguir a diferença entre carros das marcas de prestígio, das marcas generalistas (Samuelson & Nordhaus, 1999). O mesmo acontece com o ensino superior em que, acima das características específicas dos cursos está o pertencerem a uma Instituição de Prestígio e Tradição (Massy *et al.*, 2005). Para esta perceção pelo mercado contribuem também:

- O tempo de funcionamento das instituições o que lhes confere uma aura de credibilidade e reputação geracional, acrescidos de centros de investigação relevantes;
- Proximidade aos centros do poder com as consequentes consultas para estudos, pareceres e outras colaborações estreitas;
- Proximidade e presença regular na comunicação social (professores comentadores ou em painel, colaboração com a imprensa escrita, cobertura regular de eventos na universidade pelos média, etc.);
- Investimento forte na imprensa para disputa da procura – acrescido do retorno que a imprensa atual, dependente destas receitas de mercado, dá aqueles que nela investem;
- Existência/promoção de professores “estrela” com impacto mediático;
- Facilidade em recrutar recursos humanos muito qualificados;

- Existência de um mercado consumidor de pós-graduações, o que se traduz em poder financeiro elevado;
- Proximidade às elites (classe alta e média alta – designados segmentos A e B), com o conseqüente poder de compra e “massa crítica” de *know-how* e influência.

1.7.2.2 A localização

Outro exemplo clássico é o mercado a retalho da gasolina. Tendemos a abastecer nos postos de combustível que ficam “de caminho” mesmo que sejam mais caros. É preciso que o fator diferenciação do preço seja muito significativo para nos deslocarmos a um posto “fora de mão”. Logo, uma importante fonte de diferenciação do produto deriva da localização (Samuelson & Nordhaus, 1999). Como a maioria da população vive no litoral entre Setúbal e Braga, as instituições ali localizadas estão em posição de mais facilmente cobrarem o valor máximo da propina, pois os custos inerentes a uma deslocalização para o interior seriam superiores à opção pela instituição do litoral. Ou seja, o custo de oportunidade total depende da distância a que a residência habitual do aluno se situa da instituição. Mesmo num país como os EUA, em que o mercado da educação tem sido levado a um extremo mais próximo do funcionamento tipo empresarial, apenas 26% dos estudantes se deslocam para fora do seu Estado de residência na formação inicial (Hoxby, 1997).

1.7.2.3 Os bens posicionais

Os dois aspetos (Qualidade Percebida e Localização), conduzem-nos a uma situação de tendencial domínio de mercado pelas Instituições de Prestígio e Tradição (IPT) e, em geral, por aqueles que se encontram no litoral de maior concentração populacional. Este aspeto pode ser potenciado pela existência de barreiras à entrada, não apenas por questões políticas ou legais, mas no défice de prestígio e tradição das novas instituições para se afirmarem e serem aceites, face às condições de mercado impostas pelas IPT²³. A este propósito, é oportuno referimos a teoria dos bens posicionais.

²³ Note-se que no caso de haver liberdade na abertura de vagas, o exercício de economias de escala por parte das IPT eliminariam de imediato uma boa parte das restantes instituições.

Segundo a teoria dos bens posicionais (Marginson, 1998), o ensino fornece bens de posição social ou seja, lugares que dão ao aluno uma vantagem relativa na competição por empregos remunerados, estatuto social e prestígio. Assim:

“Lugares em escolas de elite e faculdades universitárias muito procuradas são a forma mais desejada de bem posicional porque estão associados a uma alta probabilidade de êxito numa carreira. Muitos outros lugares na educação oferecem vantagens competitivas mais modestas.

... A competição posicional não tem a ver com o conteúdo intrínseco da educação mas com o seu valor simbólico. Num mercado educacional competitivo a qualidade é definida de modo subjectivo;...a qualidade da educação está associada às instituições de elite, à presença do arenito e da hera²⁴ e não com os níveis de literacia ou com a avaliação do ensino pelos alunos.”

Os bens posicionais (Correia, 2002) têm duas características importantes. A primeira é o facto de serem não só um *bem escasso*, mas um *bem escasso em sentido absoluto*. A segunda reside no facto de a educação não ser apenas uma competição entre fornecedores institucionais mas, também, uma competição entre alunos consumidores. A primeira característica tem a ver com o facto de o aumento dos lugares que permitem oportunidades muito altas diminuir o seu valor – (o valor de uma licenciatura em Medicina, por exemplo, diminuirá se o número de licenciados aumentar de forma significativa). A segunda característica aponta para o facto de serem muito mais as instituições de elite a fazer a escolha dos alunos do que o contrário – os bens de alto valor posicional são vendidos num mercado de vendedores. (E aqui também as longas listas de alunos que em Portugal competem por um lugar numa Faculdade de Medicina ilustram bem este facto).

Acresce o facto desta teoria sugerir que um aumento da competitividade entre os fornecedores de educação, serão os mais fracos/menos notáveis os mais penalizados. Atendo-nos, novamente, a Marginson (1998):

²⁴ Referência às “Sandstone Universities” da Austrália e à “Ivy League” americana constituídas pelas universidades nacionais de maior prestígio.

“À medida que a competitividade aumenta o mercado de vendedores é reforçado. As escolas e as faculdades que são líderes não querem expandir-se e não precisam de se tornar mais eficientes ou mais responsivas a diversas demandas para ganhar apoios. As listas de espera aumentam. O excesso da procura dos bens posicionais de alto valor aumenta, mas o segmento de topo do mercado não é contestável. A barreira não é tanto económica como sócio-cultural. Universidades novas podem clamar serem produtores de elite mas falharão. No ensino superior as instituições de elite são suportadas por um longo e lento investimento social, reputação e autoridade cultural; não há lugar para o crescimento do tamanho da elite excepto a muito longo prazo; e uma vez estabelecidas as instituições de elite não são facilmente deslocadas.”

Neste contexto, as instituições de elite serão relativamente imunes ao mercado, ocupando um segmento superior onde a lei da oferta e da procura não funciona, ao passo que o mercado apenas atua, como seria de esperar, nos segmentos mais baixos, de menor prestígio:

“As instituições com dificuldade em preencher os seus lugares são contestáveis e competem com base na eficiência e na satisfação do consumidor. Mas as instituições mais fracas do mercado são continuamente minadas pela fuga dos alunos para as instituições de maior prestígio, ao passo que as melhorias do ensino e da aprendizagem não obtêm o reconhecimento merecido devido à falta de estatuto social destas instituições.”

Verifica-se, portanto, que no caso de bens posicionais como a educação a mão invisível do mercado tende a não produzir os efeitos desejados. As instituições mais novas não conseguem competir com as instituições já estabelecidas e os valores simbólicos impedem que as instituições de elite sejam contestadas. O mercado, em vez de criar um sistema mais diversificado, cria um sistema estratificado, com um segmento superior não

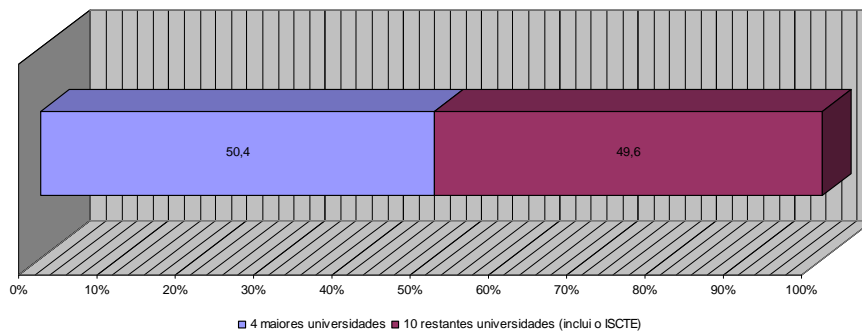
contestado e um segmento inferior onde existe competição, mas onde as dificuldades de sobrevivência são grandes (Correia, 2002).

Neste contexto, as instituições que distribuem os bens posicionais mais valorizados pelo mercado, tendem a ser monopolizadas pelos grupos sociais em melhor posição para competir, pelo que para lá encaminham os seus filhos, em regra com uma boa preparação técnica de base. A qualidade de partida do *input* recebido, reforça desde logo as condições de eficiência destas instituições, quer em termos de formação inicial quer de investigação. Estaremos pois condenados a esta visão determinista da seleção natural pelo prestígio e tradição? Voltemos à questão pela via do domínio de mercado e suas consequências.

1.7.2.4 Domínio de mercado

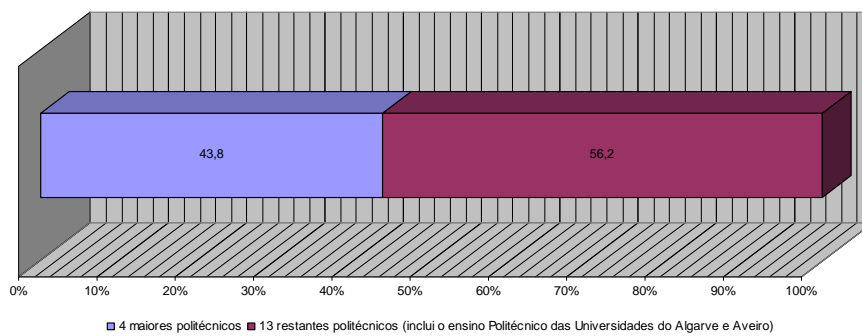
Voltando a basear a análise na realidade nacional, o domínio das IPT sobre o mercado (ver gráficos 7,8,9 e 10) configura estarmos no caminho de uma situação de concorrência monopolística. Ora, mercados imperfeitos não nos conduzem à eficiência na afetação dos recursos, pelo que é oportuno aferirmos o grau de predomínio no mercado atual. Uma medida usual para aferir o poder de mercado numa atividade é o *ratio* de concentração das principais empresas, definido como a percentagem da produção total do sector que é detido pelas quatro maiores empresas. Numa situação de tipo monopolista, o *ratio* das quatro seria de 100% enquanto na concorrência perfeita seriam aproximadamente nulos. A propósito da indústria transformadora, é referido que em 1997, 207 dos 505 sectores de atividade nos EUA tinham as quatro maiores empresas com quotas de mercado de 40% ou mais. Pode pois dizer-se que neste caso as indústrias eram caracterizadas por oligopólios (Mateus *et al*, 2002a). Veja-se, a propósito, a situação homóloga após os resultados dos colocados em 2006 (primeira e segunda fase do concurso nacional de acesso).

Gráfico 7 - Quota de mercado das quatro principais universidades públicas versus restantes instituições.



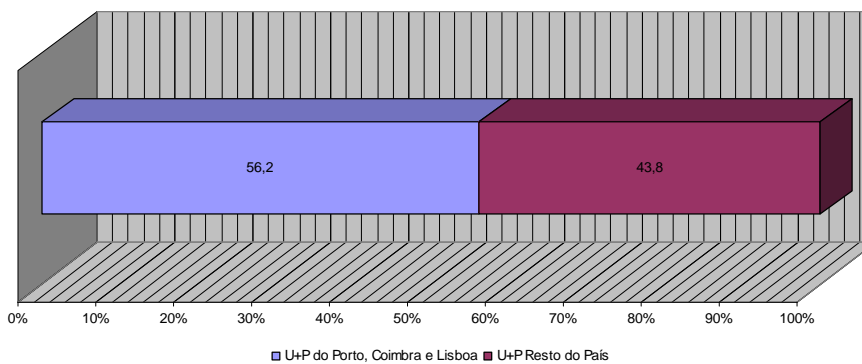
Fonte: elaboração própria;

Gráfico 8 - Quota de mercado dos quatro principais politécnicos públicos versus restantes instituições.



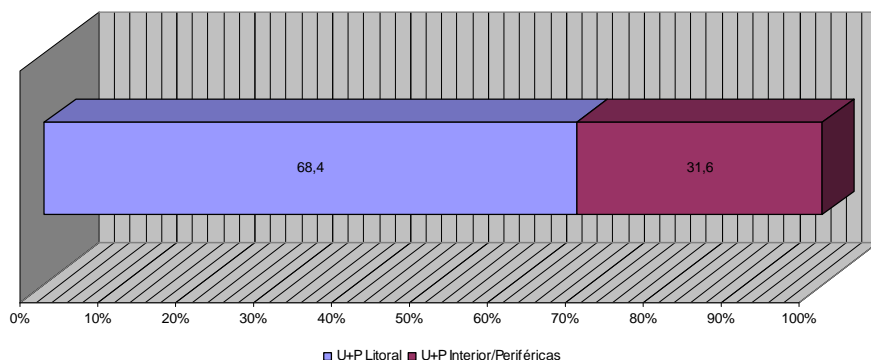
Fonte: elaboração própria;

Gráfico 9 - Quotas de mercado das universidades e politécnicos do Porto, Coimbra e Lisboa versus restantes instituições do resto do país.



Fonte: elaboração própria;

Gráfico 10 - Quotas de mercado das universidades e politécnicos do litoral (entre Setúbal e Minho) versus restantes Instituições do resto do país



Fonte: elaboração própria;

Outra alternativa de medir o poder de mercado é através do Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) (Mateus *et al*, 2002a) que permite ter em atenção não apenas a quota de mercado mas, também, o número de fornecedores envolvidos, através da seguinte fórmula:

$$IHH = \sum Si^2 \quad (3)$$

sendo S_i a participação de mercado de cada fornecedor. Valores inferiores a 1000 dão-nos um mercado não concentrado; entre 1000 e 1800, moderadamente concentrado; acima de 1800, altamente concentrado.

Aplicado à amostra considerada, o resultado é de 500,18 logo, não concentrado. Porém, como já descrevemos, os produtos da educação superior não são apreendidos como iguais pelos consumidores e passíveis de serem alvo da grande distribuição como os produtos *standard* de grande consumo. Partindo do princípio de que a localização se assume como um aspeto nuclear do consumo, se agregarmos as instituições das principais localidades (Porto, Coimbra e Lisboa), o resultado de concentração do IHH passa para 1312. Em face do exposto, podemos afirmar que existe um predomínio de mercado das principais instituições em termos de subsector, sendo que o crescimento das oito principais instituições face ao total do sector público prefigura, se não uma tendência para a criação de oligopólios, pelo menos uma situação de concorrência monopolística.

Note-se, entretanto, que numa situação de concorrência monopolística, devemos ter presentes dois aspetos mitigantes da concentração: o grau de rivalidade e as sinergias de investigação/inação. De facto, o predomínio de mercado não obsta que se verifique uma forte rivalidade entre elas, visível no investimento publicitário realizado para a captação de alunos, quer de primeiro ciclo quer nas pós-graduações que concorrem para a afirmação do prestígio, quer pelo rendimento de receitas próprias que proporcionam. Por outro lado, quanto à Inovação & Desenvolvimento (I&D), a concentração tende a disponibilizar níveis mais elevados de despesa e massa crítica de investigadores para tentarem obter vantagens tecnológicas traduzíveis em patentes. O acordo patrocinado pelo governo com o MIT e sete instituições nacionais, vai ao encontro desta perspetiva no pressuposto da existência de capacidade para rentabilizar projetos de colaboração. Naturalmente que o destaque envolvendo estas instituições traduzir-se-á no aumento do seu prestígio e, em consequência, do seu poder de mercado junto da opinião pública e da procura potencial. Por outro lado, o facto de, ao participarem no acordo, serem “forçadas” a trabalhar em conjunto, favorecerá o delinear de interações estratégicas que poderão potenciar o domínio de mercado.

1.7.3 Qualidade percebida e qualidade efetiva

Na atualidade, a qualidade é vista como uma parcela na diferenciação dos produtos. Porém, o que nos leva a pensar que uma IPT com boas colocações à entrada, boa imagem pública, investigação relevante e “professores estrela”, por exemplo, tem obrigatoriamente bons cursos de formação inicial?

E se uma destas instituições resolver abrir um curso, por exemplo, na área do Turismo (que tenderá a colocar a 100% até por uma questão de inércia), a colocará em melhores condições de formação do que outra instituição (periférica ou interior), que ministra a dita formação há mais de uma década, tem um corpo docente qualificado, investigação publicada e aceitação pelo *trade* sectorial? E se quatro ou cinco das instituições predominantes no mercado abrirem cursos nesta área?

Se tal acontecer, é possível que as IPT tendam a eliminar o concorrente, instaurando progressivamente uma situação de monopólio.

Quais as principais causas destas imperfeições de mercado? A nosso ver, estamos perante dois principais tipos de problemas que contribuem para esta situação e que abordaremos de seguida:

- A informação assimétrica (a que acresce a informação imperfeita);
- O perfil imaturo do consumidor de educação.

Vejamos.

1.7.3.1 A informação assimétrica

Quanto à informação assimétrica e na esteira de Dill & Soo (2004), mercados competitivos e eficientes pressupõem que as transações são transparentes, i.e., os produtores e os consumidores possuem informação perfeita sobre os produtos ou serviços. Esta informação perfeita inclui o preço e características relevantes, tais como a qualidade. No caso das mercadorias que são frequentemente adquiridas, a informação sobre o preço fornece, por si só, ao consumidor, conhecimento suficiente para assegurar que o mercado é eficiente segundo Pareto²⁵. Todavia, no caso dos bens adquiridos com pouca frequência (ou raramente) ou os “bens de experiência”, cujas características relevantes podem apenas ser relativamente aferidas pelo consumo, é possível que confiar apenas no preço conduza a uma falência do mercado. Acresce que a educação superior não é apenas percebida como um “experience good” (Mcpherson & Winston, 1993) e uma compra rara, mas, também, uma decisão maior para a vida futura do estudante. Neste contexto, os produtores de uma mercadoria ou serviço têm informação sobre o seu produto que é desconhecida ou está indisponível para os consumidores, criando uma assimetria de conhecimento, uma incerteza na transação que não produz uma eficiência ótima segundo Pareto (Akerlof, 1970)²⁶.

Entretanto, outro argumento pode ser usado para um adequado consumo de informação da educação superior (Cave, 1994): melhor informação é importante não apenas para

²⁵ O ótimo de Pareto tem sido tomado como a “afetação de recursos mais eficiente e que maximiza a utilidade de todos os indivíduos”. No âmbito da economia do bem-estar, qualquer equilíbrio de mercado alcançado pelos consumidores na maximização da sua utilidade, dados os preços dos bens, é um ótimo de Pareto. É um critério normativo que representa algo de excelente para a ciência económica.

²⁶ Nestas circunstâncias estamos perante mercados imperfeitos que não satisfazem os pressupostos básicos do modelo de concorrência. Logo deixam de assegurar uma afetação ótima segundo Pareto, o que nos pode levar a falar em falência do mercado.

proteger o consumidor mas, também, para uma produção eficaz. A informação da qualidade dum produto fornece um incentivo para os produtores investirem na melhoria da qualidade e, assim competirem no mercado.

Face ao que atrás foi exposto, os problemas de informação podem ser sintetizados da seguinte forma de acordo com Dill & Soo (2004):

- a) A informação assimétrica na educação superior pode ser percebida como um exemplo do problema do “agente *versus* principal”. Esta é em regra fornecida pelo Estado (o principal) ou fortemente subsidiada, devido aos presumidos benefícios sociais. Dado que os estudantes podem ser considerados “consumidores imaturos”, o Estado atua a seu favor na compra de educação superior. No desenvolvimento dos seus contratos com as universidades (neste caso o agente), o Estado confronta-se com o problema de determinar a qualidade relativa do trabalho académico e, nesse seguimento pode ser induzido a pagar mais pelo ensino e investigação do que é Pareto eficiente.

- b) A informação assimétrica na educação superior pode ainda ser entendida como um problema de “proteção do consumidor”. As universidades podem produzir ou publicar informações acerca dos seus cursos que vão (ou não) ao encontro do interesse dos estudantes ou do público em geral. Na falta de conhecimento sobre a qualidade relativa dos cursos, os estudantes podem ser forçados a gastar tempo adicional procurando informação académica relevante e de qualidade. Ou podem ser induzidos a investir num curso de uma universidade cara, ignorando a mais acessível, mas de igual eficácia, ou até um curso à distância (o contrário também pode ser verdade).

Então, em ambos os casos há informação assimétrica que conduz à insuficiência do mercado de educação superior. Em consequência, os custos sociais do sistema não produzem benefícios sociais ótimos. A propósito do caso português, Teixeira *et al.* (2004) afirmam que se verifica uma completa falta de informação sobre a qualidade dos cursos oferecidos, quer no sector público, quer no privado.

1.7.3.1.1 A informação imperfeita

Porém, no caso da educação superior pode haver um terceiro tipo de problema de informação, que podemos classificar de “informação imperfeita” (Stiglitz, 2000). Ambos, estudantes e dirigentes das instituições podem ter informação imperfeita sobre a qualidade dos seus cursos ou seja, do valor acrescentado que fornecem ao estudante e em último caso à sociedade – mas, atendendo às distintivas propriedades das universidades, os produtores podem também ter imperfeita informação sobre a qualidade. Por causa das tradições de autonomia e especialização, os professores também podem ter falta de informação para julgar a falta de qualidade das suas disciplinas e, conseqüentemente, falhar na sua melhoria. Do ponto de vista da eficiência total do mercado de educação superior, é um problema de informação assimétrica ou imperfeita; porém, do ponto de vista do desenho de políticas de intervenção efetiva, se a ineficiência é causada por oportunismo académico ou pelo dilema da ação coletiva, pode ser algo preocupante.

1.7.3.2 O perfil do “consumidor imaturo”

Tal como observamos atrás, o consumidor pode ser considerado “imaturo” no sentido de que a compra do produto educação (nomeadamente a formação inicial), poder ser classificada como uma compra rara ou um bem de experiência.

Todavia, este problema não se coloca da mesma forma para todos os estudantes. Na verdade, os filhos das classes A e B (alta e média-alta) e parte da C (média), tendem a ter pais/familiares que já viveram a experiência do ensino superior. Muitos deles são desde cedo treinados para aceder a este nível de ensino e até direcionados para determinados cursos/áreas do saber. Para os filhos da outra parte da classe C (média) e mormente D e E (média baixa e baixa), existe um desconhecimento significativo do ensino superior e que tipo de formação escolher.

Na verdade, os indicadores disponíveis mais correntes são: o número de vagas disponibilizadas e a nota do último colocado. Em regra, não estão disponíveis indicadores como a empregabilidade ao fim de seis meses/um ano (aferidor da entrada dos já formados no mercado de trabalho), da qualidade da empregabilidade ao fim de cinco anos (relevância da aceitação dos formados pelo mercado) ou o tempo médio para a conclusão

do curso (e que informa alunos e pais do tempo espectável para a graduação e da previsível duração do investimento financeiro a suportar).

Face à inexistência destes elementos (ou outros tipos de indicadores que podem funcionar em jeito de garantia, como o cálculo da “taxa de retorno do investimento no curso”), muitos jovens têm nomeadamente como referência:

- Tentar entrar num curso que esteja na moda, sendo que estes tendem a ser preenchidos por estudantes provindos das classes A e B;
- Inscrever-se num curso numa IPT a partir do “peso” do nome tradição, incorrendo os pais em custos mais elevados do que se frequentasse uma instituição mais próxima de casa, com uma formação semelhante;
- Inscrever-se num curso qualquer para realizar o sonho dos pais de ter um filho formado, ocupando mais uns anos da vida com a condição de estudante, independente do valor final da formação no mercado;
- Não arriscar a formação superior pois o investimento exigido (tempo e dinheiro), de incertos rendimentos futuros, não compensa os proveitos imediatos de entrar no mercado de trabalho desde já. A noção de desemprego dos licenciados pode concorrer fortemente para esta atitude por parte daqueles que nunca tiveram qualquer contacto com o ensino superior.

Nesta última categoria (se tivermos uma perspetiva alargada) podiam incluir-se a maioria dos putativos candidatos que nunca o são, simplesmente porque desistem antes de terminar o 12º ano.

Quadro 9 - Taxa de reprovação e desistências no 12ºano

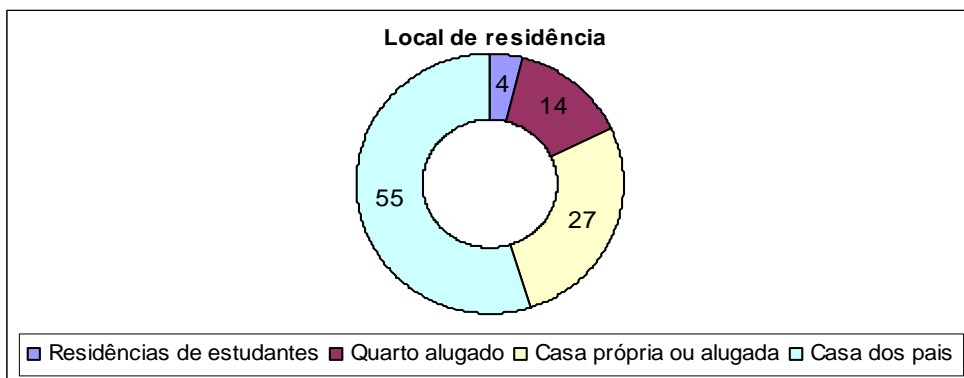
	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05
12ºano	37,5	49,1	49,2	49,5	50,0	52,8	49,0	44,6	48,2	49,1

Fonte: Giase, Ministério da Educação.

Acresce que, além das limitações decorrentes da informação assimétrica que se verifica, muitas das opções de escolha dum curso encontram-se ainda condicionadas por fatores como a distância das instituições de formação à casa de residência das famílias, como salientamos atrás. De facto, ao optar por um curso da universidade/politécnico mais próximo, evitam-se:

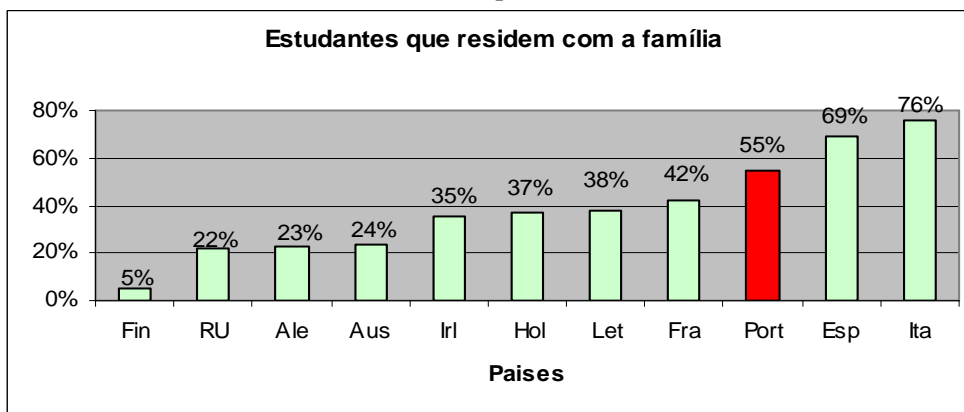
- Custos de alojamento, deslocação, alimentação, ou mesmo de carácter afetivo (solidão) – ou até se demonstra falta de espírito empreendedor para arriscar a perda da proteção da família.

Gráfico 11 - Local de residência dos estudantes



Fonte: Eurostudents 2005, CIES.

Gráfico 12 - Estudantes que residem com a família



Fonte: Eurostudents 2005, CIES.

Acrescem, ainda, fatores como o endividamento das famílias que passou de 40% do rendimento disponível em 1995 para 117% em 2004, o que constitui desde logo um fator assaz condicionante nas opções de escolha.

Face às condições de mercado vigentes que reforçam naturalmente as Instituições de Prestígio e Tradição e às limitações da decisão do consumidor, acrescido do privilégio da localização, estão criadas as condições para que o mercado funcione de forma ineficiente. Cabe pois ao Estado assumir a sua função de regulador no sentido de:

- Promover um melhor funcionamento do mercado:
 - Reduzindo a informação assimétrica no sentido de uma decisão mais racional dos *stakeholders* e a proteção do consumidor, considerado “imaturo”;
 - Reduzindo a informação imperfeita intra e entre instituições;
- Evitar que se instale uma concorrência monopolista no mercado;
- Evitar desperdícios de investimento em recursos físicos e humanos²⁷.

Vejamos pois no ponto seguinte.

1.8 O Estado enquanto regulador da eficiência e equidade

A regulação pode ser definida (Jongbloed, 2004) como a imposição de restrições governamentais afetando a livre capacidade de decisão dos indivíduos e sociedade, relativas aos seus direitos e liberdades. A regulação é frequentemente apoiada pela ameaça de sanções e pode tomar a forma de leis, controlo e regras impostas pelo governo (ou parlamento), mas pode, também, assumir a característica de normas e autorregulação privadas. No caso da educação superior, a intervenção no mercado reparte-se por quatro aspetos:

- Regulação (nomeadamente relacionada com a eficiência e qualidade);
- Financiamento (através de subsídios, taxas, propinas, empréstimos, *voucher* ou transferências de rendimento).
- Provisão pública (oferta pública de ensino superior);
- Informação/comunicação (no sentido de melhorar o poder de decisão).

No seguimento é de abordar nomeadamente o primeiro aspeto, no pressuposto que contempla as falhas de mercado identificadas no ponto anterior, podendo distinguir as seguintes formas de regulação:

- Regulação imposta pelo Estado;
- Autoavaliação;

²⁷ Em 16-06-2006, o Ministro M. Gago (MCTES) anunciou na Assembleia da Republica que iria tornar obrigatória a divulgação de informações sobre o emprego dos diplomados de cada instituição.

- Autoavaliação forçada.

Um exemplo de regulação imposta é o caso das mercadorias e serviços. No caso da educação podemos referir a acreditação e a existência de um padrão para os programas de ensino. Agências governamentais, a inspeção ou outros agentes públicos são encarregados de monitorar o cumprimento das regras, normalmente definidas após consulta ao sector, no sentido de se gerarem consensos sobre o tipo de padrão a ser imposto em termos de processos e resultados. Para os não cumpridores são usadas penalidades ou mesmo incentivos para os melhores, por vezes de carácter financeiro.

A autoavaliação emerge no sector privado através do estabelecimento de regras de um conjunto representativo de fornecedores ou *stakeholders*. Pode abranger a certificação, normas, acordos mútuos de qualidade e critérios para o reconhecimento de fornecedores, produtos e programas. Procura obter alguma ordem no mercado, sendo preferível quando o sector detém mais conhecimento da sua realidade e especificidade que o próprio Estado (os códigos de conduta são um bom exemplo desta situação). No caso da educação superior, acreditação/certificação por agências independentes ou corpos/associações profissionais ilustram esta realidade, aplicada nomeadamente no campo da engenharia (ABET)²⁸ e da gestão (AMBA)²⁹.

Quando o sector (ou indústria) desenvolve as suas próprias regras e o governo fornece legislação de enquadramento, assim como avaliação externa no ensino e investigação, pode falar-se em “autoavaliação forçada”. O governo promove a autoavaliação e ao mesmo tempo liga-a a condições ou políticas específicas. Isto significa que o Estado atua como um dos agentes, influenciando as práticas de regulação.

A regulação pode falhar se os efeitos desejados não forem alcançados ou se os custos (quer em termos institucionais, quer económicos) forem mais elevados que os benefícios. Os primeiros estão associados com a eficácia dos instrumentos de política; os segundos, com os custos de eficiência da regulação. Porque pensamos que a regulação do Estado é

²⁸ ABET – Accreditation Board for Engineering and Technology.

²⁹ AMBA – Association of MBA.

importante face às falhas de mercado e à especificidade do sector, os instrumentos de avaliação têm de ser eficazes, produzindo resultados.

Neste contexto, defendemos o recurso a indicadores de tipo quantitativo nos fornecem um suporte para responder aos problemas identificados no sentido de um melhor e mais eficaz funcionamento do mercado da educação e de decisões mais racionais dos *stakeholders* da educação superior.

2 SÍNTESE FINAL

Do exposto relativamente à relação entre economia e educação, podemos destacar em síntese que:

- Existe a convicção do papel relevante da educação no crescimento económico e desenvolvimento dos países e populações.
- O ato educativo foi encarado como um bem de investimento pois aumentava a capacidade produtiva dos indivíduos, com repercussões na produtividade do trabalho (e no aumento do produto); por outro lado, qualificação significava remuneração mais elevada, qualidade no emprego e ascensão social. Consequentemente justificava-se o investimento em educação dada a taxa de retorno positiva, quer em termos privados, quer sociais.
- As teorias críticas do capital humano vieram demonstrar que a educação por si só não é suficiente para a promoção de uma maior igualdade de oportunidades entre os detentores de igual formação, ou uma forma mágica de impulsionar a sociedade para melhores níveis de bem-estar. Impunha-se pois passar de uma abordagem de mais educação para melhor educação, com ênfase na qualidade.
- O abrandar do crescimento económico, as dificuldades orçamentais e os custos crescentes dos sectores da economia social (saúde, segurança social, educação,...), acrescidos da falta de eficácia do modo de regulação administrativa vigente, estiveram na base da introdução de mecanismos de mercado com vista à racionalização do sistema público. Os denominados “quase-mercados” procuram estabelecer uma situação de compromisso entre uma maior eficiência de funcionamento e a necessidade de proteger os sectores da economia social dos mecanismos de mercado puros.
- Apesar das condicionantes que levaram aos “quase-mercados” e a classificação da educação como um bem semipúblico, o Estado não deixou de considerar a educação como um pilar fundamental da sociedade, tendo para tal contribuído as reflexões que reforçam a relação entre crescimento económico e acumulação de

capital humano pela sociedade. Estas justificam as diferenças verificadas ao nível das taxas de crescimento dos países e a importância da inovação na manutenção da competitividade.

- Acrescem os aspetos relacionados com o funcionamento dos mercados. A procura do ensino superior é especialmente afetada pela “qualidade percebida” e pela localização, corroborada pela teoria do ensino superior enquanto fornecedor de “bens posicionais”, situação que favorece as Instituições de Prestígio e Tradição. Este aspeto, reforçado pela localização traduz-se numa situação de predomínio no mercado que as coloca em situação de concorrência monopolística. Reforçam a situação de potencial ineficiência do mercado as situações de informação assimétrica entre fornecedores e compradores de educação superior, a que não é estranho o perfil do consumidor, que pode ser considerado imaturo. Estes problemas, acrescidos da necessidade de promoção da equidade, fomentam o enquadramento racional para a intervenção do Estado no sentido de um melhor funcionamento do mercado e do aumento da capacidade de decisão racional dos *stakeholders*.

- Enquanto regulador da eficiência e equidade, o Estado intervém no mercado através de quatro aspetos: financiamento, provisão da oferta pública, fornecimento de informação/comunicação e controlo de qualidade. No que concerne a este último aspeto, o Estado pode impor medidas de regulação, aceitar a autoavaliação proposta pelos agentes envolvidos ou enquadrar a autoavaliação com uma moldura legislativa, prevendo medidas para as situações de ineficiência ou de excelência. Neste contexto, defendemos que o recurso a indicadores de tipo quantitativo, nos fornecem um suporte para responder aos problemas identificados no sentido de um melhor e mais eficaz funcionamento do mercado da educação e de decisões mais racionais dos *stakeholders* da educação superior.

3 BIBLIOGRAFIA

Águas, P. (2006). *Candidatos/vagas* - Documento de trabalho interno, ESGHT-UALG, 2006.

Akerlof, A. (1970). *The Market for Lemons: Quality, Uncertainty and Market Mechanism*, Quarterly Journal of economics 84.3, 488-500.

Amaral, A., Magalhães, A. (2000). *O Conceito de “Stakeholder” e o novo Paradigma do Ensino Superior*, Revista Portuguesa de Educação, Vol. 13, nº 2.

Amaral, A. (2001). *Sistemas Europeus de Avaliação da Qualidade*, Porto, CIPES, Working Paper.

Babeau, A., Cossu, C. e Cuenin, S. (1974). *Méthodes de Calcul des Coûts Unitaires dans les Universités Françaises*, OCDE, Centre pour la Recherche et l’Innovation de l’Enseignement.

Banco Mundial (1997). *World Development Report*.

Barbosa, P. (1997). *Economia Pública*, McGraw-Hill.

Barro, R., Lee, J. (1993). *International Comparisons of Educational Attainment*, Working Paper, NBER.

Barzeley, M. (2001). *New Public Management*, University of California, Berkeley.

Battu, H., Belfield, C. & Sloane P. (1999). *Overeducation Among Graduates: a cohort view*, Economics of Education, Vol. 7, nº 1.

Becker, G. (1964). *Human Capital*, N.Y., Princeton University Press.

Blaug, M. (1976). *The Empirical Status of Human Capital Theory: a Slightly Jaundiced Survey*, Journal of Economic Literature, vol. 14, pp. 827-856.

Blaug, M. (1985). *História do Pensamento Económico*, Coleção Biblioteca de Economia, Dom Quixote.

Bowles, S., Gintis, H. (1974). *Schooling in Capitalist America: Educational Reform and the Contradictions of Economics Life*, N.Y. Basic Books.

Burgenmeir, B. (1990). *Plaidoyer pour une Économie Social*, Paris, Económica.

Cabrito, B. (2002a). *Economia da Educação*, Lisboa, Texto Editora.

- Cabrito, B. (2002b). *O Financiamento do Ensino Superior*, Educa.
- Cave, M., Hanney, S. (1990). *Performance Indicators for Higher Education and Research*, in M. Cave, M. Kogan and R. Smith, JKP.
- Carpentier, V. (2001). *Système Éducatif et Performances Économiques au Royaume-Uni*, Le Harmattan Logiques Économiques, ISBN 2-7475-1479-X.
- Carrasqueira, H. (2005). *Custos Públicos e Privados do Ensino Superior*, Dos Algarves, nº 14, ESGHT-UALG.
- CIES (2005). *Eurostudants, Inquérito às Condições Sócio-económicas dos Estudantes do ensino superior*, ISCTE-DGES.
- Collins, R. (1979). *The Credential Society: A Historical Sociology of Education and Stratification*, N.Y. Academic Press.
- Correia, F. (2002). *Diversificação e Diversidade dos Sistemas de Ensino Superior: o caso português*, Ed. Conselho Nacional da Educação.
- Denison, E. (1967). *Why Growth Rates Differ Post-War Experience in Nine Western Countries*, Washington D.C., The Brookings Institution.
- Denison, E. (1985). *Trends in American Economic Growth 1922-1982*, Brookings, Washington D.C., citado por Samuelson-Nordhaus (1999), *Economia*, 16ª edição, McGrawhill;
- Dill, D., Soo, M. (2004). *Transparency and Quality in Higher Education Markets*, in *Markets in Higher Education*, P. Teixeira, B. Jongbloed, D. Dill e A. Amaral, Kluwer Academic Publishers.
- Dill, D., Soo, M. (2005). *Academic quality, league tables, and public policy: A cross-national analysis of university ranking systems*, *Higher Education*, Vol. 49, nº 4.
- Doeringer P., Piore, M. (1971). *Internal Labour Markets and Manpower Analysis*, Heath Lexington, Lexington Mass.
- Eicher, J. (1997). *Financiación de la Educación Superior en Europa*, Conferência apresentada às VI Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación, Vigo, in Cabrito, B. (2002) *Economia da Educação*, Lisboa, Texto Editora, p. 52.
- Eicher, J. (1998). *The Cost and Financing of Higher Education in Europe*, *European Journal of Education*, Vol.33, nº 1, março, pp.31-39.
- Farchy, J., Sagot-Duvauroux, D. (1994). *L'Économie des Politiques Culturelles*, Paris, PUF.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*, The University Chicago Press.

Gago, J. M. (1994). *Prospectiva do Ensino Superior em Portugal*, Lisboa, M.E.-Departamento de Programação e Gestão Financeira.

GEP Educação (1992). *LINSSE Modelo de Simulação do Sistema Educativo*, Série Recursos Humanos, coordenação M. E. São Pedro.

GEP Educação (1992a). *O Impacto Económico da Educação sobre a produtividade do Trabalho*, Série Recursos Humanos, Lisboa, 1ª ed., julho 92 – trabalho elaborado por M.E. Pedro e M.L. Baptista.

GEP Educação (1992b). *Análise Custo-Benefício do Sistema de Ensino Português*, Série Recursos Financeiros, M.E.

GEP M.E. (1993). *Métodos e Técnicas de Previsão em Educação*, Série Desenvolvimento dos Sistemas Educativos, Coordenação M. E. São Pedro.

GEP-MEC (1987). *Desenvolvimento dos Recursos Humanos em Portugal – Cenários até 2005*, Coordenação de E. M. Grilo, ed. GEP-MEC.

Gordon, D., Reich, M., e Edwards, R. (1973). *A Theory of Labour Market Segmentation*, American Economic Review, Vol. LXIII, nº 2, May, pp. 359-365.

Gruber, K. (1982). *The State and Higher Education in Áustria: na historical and institucional approach*, European Journal of Education, Vol 17. 2.

Hal, R. & Jones, C. (1998). *Why do Some Countries Produce so Much More Output per Worker than Others*, NBER paper nº 6564, citado por A. Mateus in *Reformar Portugal*, coordenado por Tavares, L., Mateus, A. e Cabral, F., Oficina do Livro, 2003.

Hare, P. (1997). *Conceptual Issues in the Analysis of Higher Education: Application to Russia and Ukraine*. In *structure and Financing of Higher Education in Russia, Ukraine and the EU*, (Hare, P. ed.) London: Jessica Kingsley Publishers, pp. 3-40.

Hoxby, C. (1997). *How the Changing Market Structure of US Higher Education Explains College Tuition*, NBER, Working Paper nº 6325.

Jongbloed, B. (2004). *Regulation and Competition in Higher Education*, in *Markets in Higher Education*, P. Teixeira, B. Jongbloed, D. Dill e A. Amaral, 87-112.

Koslowski, P. (1998). *The Social Market Economy*, Springer.

Le Grand, J. & Bartlett, W. (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*, London, Macmillan.

Lucas, R. (1988). *On the Mechanisms of Economic Development*, Journal of Monetary Economics, 22 p.15.

Marginson, S. (1998). *Competition and Diversity in the Reformed Australian Higher Education*, in Meek, L & Wood, F. (EDU) Managing Higher Education.

Massy, W., Wegner, G, e Zensky, R. (2005). *Remaking the American University*, AK.

Mateus, A., Margarida, M. (2002a). *Microeconomia Teoria e Aplicações*, Verbo, nº II.

Mcpherson, S., Winston, G. (1993). *The Economics of Cost, price and Quality in US Higher Education*, in Mcpherson, Schapiro e Winston, *Paying the Piper: Productivity, Incentives and Financing in US Higher Education*, Arbor, MI University of Michigan press, pp. 69-107.

Mcmahon, W. (1995). *Consumption Benefits of Education*, In International Encyclopedia of Economics of education, second edition [Carnoy, M. ed.] Cambridge: Pergamon, pp. 168-172.

Mincer, J. (1962). *ON-the-job Training: Cost,Returns and some Implications*, Journal of Political Economy, 70 (Suppl.), pp.50-79.

Ministério da Educação (1998). *Portugal: A Evolução do Sistema Educativo e o PRODEP*, ME-GGF.

OCDE (1998). *Human Capital Investment: An International Comparison*, Paris, Centre for Educational Research and Innovation.

Orivel, F. (1993). *L'allocation de Ressources par Elève dans le Système Educatif Français : Point de vue d'un économiste*, Revue française de Pédagogie, p. 5-18.

Pedro, M. (1993). *Métodos e Técnicas de Previsão em Educação*, Col. Desenvolvimento dos Sistemas Educativos, ME-GEP.

PNUD (2001). *Relatório do Desenvolvimento Humano*.

Psacharopoulos, G. (1973). *Returns to Education: An International Comparison*, Elsevier-Jossey Bass, Amsterdam.

Psacharopoulos, G. (1981). *Returns to Education: An Updated International Comparison*, Comparative Education, nº17, p.p.139-159;

Psacharopoulos, G. (1987). *Economics of Education Research and Studies*, London, Pergamon Press.

Romer, P. (1994). *The Origins of Endogenous Growth*, Journal of Economics Perspectives, p. 2-22.

Romer, P., Mankiw,G. e Weil, D. (1992). *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*, Quarterly Journal of Economics, nº 107, p.407-437.

Samuelson, P. & Nordhaus, W. (1999). *Economia*, 16ª ed, McGrawHill.

Schultz, T. (1961). *Investment in Human Capital*, American Economic Review, nº 51, pp.1-16.

Simão, V., Santos, S. e Costa, A. (2002). *Ensino Superior: Uma Visão para a Próxima Década*, Gradiva.

Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of Wealth of Nations*, London: Metween and Co Ltd, 6th edition. 1950 (ed. C. Gulbenkian, tradução de L. Cristóvão de Aguiar, 1993), 2^o volume).

Spence, M. (1973). *Job Market Signalling*, Quarterly Journal of Economics, vol. 87, n^o3, pp. 335-374.

Taylor, J. (2003). *The Legacy of 1981: An Assessment on Long-Term Implications of the reductions in Funding Imposed in 1981 on UK Higher Education Institutions*, Cher Conference, Porto.

Teixeira, P., Rosa, M.J. and Amaral, A. (2004). *Is There a Higher Education Market in Portugal?* in Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. and Amaral, A. (eds) , *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?*, Dordrecht, Kluwer.

Weale, M. (1992). *The Benefits of Higher Education*, Oxford Review of Economic policy 8, 35-47.

Williams, G. (1992). *Changing patterns of Finance in Higher Education*, Buckingham:SHRE & Open University Press.

Williams, G. (1998). *Current Debates on the Funding of Mass Higher Education in the United Kingdom*, European Journal of Education, vol. 33, n^o1, março, pp.142-161.

Wöbmann, L. (2000). *Specifying Human Capital: a Review, some Extensions and Development Effects*. Kiel, Working Paper, n^o 1007, (citando Alfred Marshall, Principles of Economics, 8^a ed, Londres, Macmillan, 1920, livro 6, cap. 4, parágrafo 2.

APÊNDICE A – RETORNO DO INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO

Em termos operacionais, o retorno de um investimento em educação segue os mesmos princípios que os aplicados na análise de outros géneros de investimentos com as devidas adaptações. Dois aspectos relevantes são o salário por nível educativo e os custos unitários dos respectivos níveis. Assim, segundo o denominado “método elaborado” (Psacharopoulos, 1987) o retorno obtido permite igualar um fluxo de benefícios a um fluxo de custos num dado ponto do tempo, verificando-se a viabilidade do investimento em educação.

Vejamos o exemplo seguinte comparando um indivíduo que obteve o grau de licenciado com um seu ex-colega que optou por ficar apenas com o ensino secundário, tendo em atenção os seguintes pressupostos:

- Os custos directos totais (c) são assumidas como constantes ao longo do curso universitário e decompostos em 700 € de propinas, 300 € de livros e 2394 € de alojamento - total 3394; assume-se que estes custos reportam ao final do período;
- O rendimento de um indivíduo que ficou apenas com o ensino secundário (Y_s) é de 12040€ ano ($860*14$ meses)³⁰;
- O rendimento do indivíduo que tirou a licenciatura (Y_h) é de 19950 € ano ($1425*14$ meses), não tendo trabalhado durante o curso;
- Ambos os salários crescem a uma taxa anual nominal de 1,8% para o indivíduo com o ensino secundário e 2,3 para o licenciado, correspondente a uma inflação média na U.E. de 1,3%;
- A taxa real de desconto que iremos utilizar para actualizar os custos e os benefícios é de 2% ($r = 2\%$)³¹;

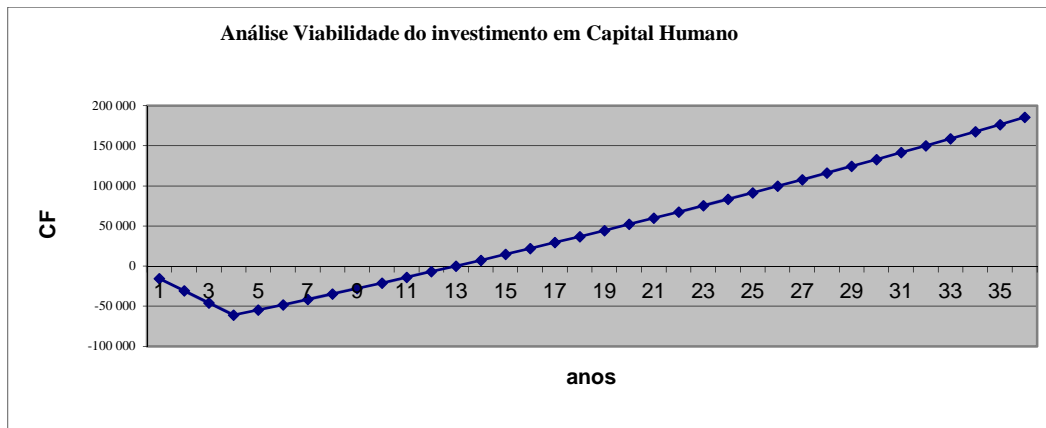
³⁰ Os vencimentos apresentados neste exemplo simplificado foram extraídos do “Inquérito ao Emprego 2003”, 2º trimestre, salários líquidos em €; os vabres correspondem à média nacional dos indivíduos com o ensino secundário e com licenciatura.

³¹ Valor também usado num estudo do departamento de Estudos do Banco de Portugal (Portugal, 2004) num cálculo com metodologia semelhante.

Vejamos o cálculo dos indicadores de avaliação do investimento:

	Ys	Yh	Yh-Ys	Custo	CF	CF actual.	CFAct. Acum..
1	12040		-12040	-3394	-15434	-15131	-15131
2	12100		-12100	-3394	-15494	-14893	-30024
3	12161		-12161	-3394	-15555	-14658	-44681
4	12222		-12222	-3394	-15616	-14426	-59108
5	12283	19950	7667		7667	6945	-52163
6	12344	20150	7805		7805	6931	-45232
7	12406	20351	7945		7945	6917	-38315
8	12468	20555	8087		8087	6902	-31413
9	12530	20760	8230		8230	6886	-24527
10	12593	20968	8375		8375	6870	-17657
11	12656	21177	8522		8522	6854	-10803
12	12719	21389	8670		8670	6836	-3967
13	12783	21603	8820		8820	6818	2852
14	12847	21819	8973		8973	6800	9652
15	12911	22037	9126		9126	6781	16433
16	12975	22258	9282		9282	6762	23195
17	13040	22480	9440		9440	6742	29936
18	13105	22705	9600		9600	6721	36657
19	13171	22932	9761		9761	6700	43358
20	13237	23161	9925		9925	6679	50037
21	13303	23393	10090		10090	6657	56694
22	13369	23627	10257		10257	6635	63329
23	13436	23863	10427		10427	6612	69941
24	13503	24102	10598		10598	6589	76530
25	13571	24343	10772		10772	6566	83096
26	13639	24586	10947		10947	6542	89638
27	13707	24832	11125		11125	6518	96156
28	13776	25080	11305		11305	6493	102649
29	13844	25331	11487		11487	6468	109117
30	13914	25585	11671		11671	6443	115560
31	13983	25840	11857		11857	6418	121978
32	14053	26099	12046		12046	6392	128370
33	14123	26360	12236		12236	6366	134735
34	14194	26623	12429		12429	6339	141075
35	14265	26890	12625		12625	6313	147387
36	14336	27158	12822		12822	6286	153673
				VAL	153.672,94 €		
				TIR	0,12		

Neste seguimento, constatamos que na transição dos 12 para os 13 anos, o valor actualizado líquido do investimento³² em capital humano realizado pelo licenciado iguala os custos suportados e começa a ter um retorno superior a partir de então (*payback* do investimento). É pois acertada esta opção de investimento dado o VAL ser positivo. Visualizando em termos gráficos:



Podemos ainda referir de forma complementar que o investimento apresentado tem uma Taxa Interna de Rentabilidade (TIR) de 12%;

³² Linha correspondente ao *cash flow* actualizado acumulado;