

A ação social na universidade pública: o paradigma português

Students' social welfare in State university. The Portuguese paradigm

Claúdia Santos¹
Jorge Ferreira²

Resumo

O artigo sistematiza informação sobre o acesso à Ação Social no Ensino Superior (ASES) em Portugal, partindo do suposto de que a matriz socioeconómica influencia a reconfiguração dos Serviços de Ação Social (SAS) nas universidades públicas exigindo novos mecanismos de respostas sociais, a considerar que o ambiente criado por tal matriz condiciona o desenvolvimento das políticas sociais. O recorte temporal diz respeito ao período entre 2008 e 2014, de crise e austeridade. Por meio de análise documental a fontes primárias e secundárias de quatro SAS, sistematizamos informação relativa ao desenho da política da ASES. Os resultados indicam uma aderência a um modelo de apoio identificado num conjunto de países europeus, o que influencia a capacidade de atendimento. O produto final é a proposição de um paradigma próprio, com as suas características, potencialidades e estrangulamentos.

Palavras-chaves: Ação Social; Ensino Superior; Respostas sociais; Acesso.

Abstract

This article systematizes information on access to Students' social welfare in Higher Education (ASES) in Portugal, based on the assumption that the socioeconomic matrix influences the reconfiguration of Social Action Services (SAS) in public universities, requiring new social response mechanisms. It is considered that the environment created by such a matrix conditions the development of social policies. Special attention was given to the period between 2008 and 2014 of crisis and austerity. Through documentary analysis of primary and secondary sources of four SAS, information regarding the design of ASES policy was systematized. Results indicate adherence to a support model identified in a set of European countries, which influences the ability to serve. The final product is the proposition of its own paradigm, with its characteristics, potentialities and constraints.

Key words: Students' social welfare; Higher Education; Social responses; Access.

Introdução

O artigo objetiva a proposição de um paradigma para a Ação Social no Ensino Superior (ASES) portuguesa, demonstrando as suas características, potencialidades e estrangulamentos. Para tanto, sistematizamos informação sobre o acesso à ASES, cujas

¹ cpcila@gmail.com

² Doutor em Serviço Social | Professor Associado no Departamentp de Ciência Política e Políticas Públicas do ISCTE | Investigador no CIES-Iscte Jorge.Manuel.Ferreira@iscte-iul.pt

análises procuram suportar a ideia de que a matriz socioeconómica influencia a reconfiguração dos Serviços de Ação Social (SAS) nas universidades públicas exigindo novos mecanismos de respostas sociais, a considerar que o ambiente criado por tal matriz condiciona o desenvolvimento das políticas sociais e atribui um sentido particular na forma de oferecê-las.

A ASES assume papel central para a democratização do acesso ao ensino superior e para a permanência, de modo que a atribuição dos apoios, em especial dos monetários, faz com que cumpra o papel de maior relevância: apoiar a frequência do estudante. Para (Jerónimo, Mangas, & Entonado, 2010) um “sistema de bolsas de estudo a fundo perdido de modo a permitir a qualificação de estudantes desfavorecidos, proporcionando-lhes oportunidades de mobilidade social ascendente” (p.7), por meio da ASES, é necessário para suprir as necessidades estudantis, sendo o Estado o responsável pela sua prestação no sentido do dever social deste para com as populações vulneráveis.

Neste artigo, analisamos as formas de acesso que Portugal disponibiliza aos estudantes para compreender as escolhas realizadas pelos *policy makers*, do ponto de vista do modelo de política social adotado e dos seus propósitos e garantias, segundo as características destas escolhas e os resultados que geram.

Buscamos, ainda, compreender os mecanismos de atribuição dos apoios estudantis, identificando referências em matéria de políticas sociais voltadas aos universitários, o público definido como objeto do sistema e as metodologias dos órgãos executores para definirem os elegíveis. Esta tarefa implica abrir uma caixa de ferramentas técnicas e analíticas elaboradas para a operacionalização da ASES.

Demonstraremos as diferentes respostas sociais ponderando variantes no que designaremos como paradigma de acesso, cujo aprofundamento dos elementos discutidos contribuirá para a compreensão das dificuldades e estrangulamentos das suas garantias.

A finalizar, mostraremos dados secundários estatísticos contidos nos documentos institucionais, quais são os resultados em matéria de investimentos, de recursos e da capacidade de cobertura, analisando individualmente cada SAS.

1. A política social orientada para os universitários

As finalidades das políticas sociais podem representar um movimento contraditório entre os interesses da matriz socioeconómica do capitalismo e necessidades de segmentos sociais, “the welfare state has both social care and social control functions, it contains

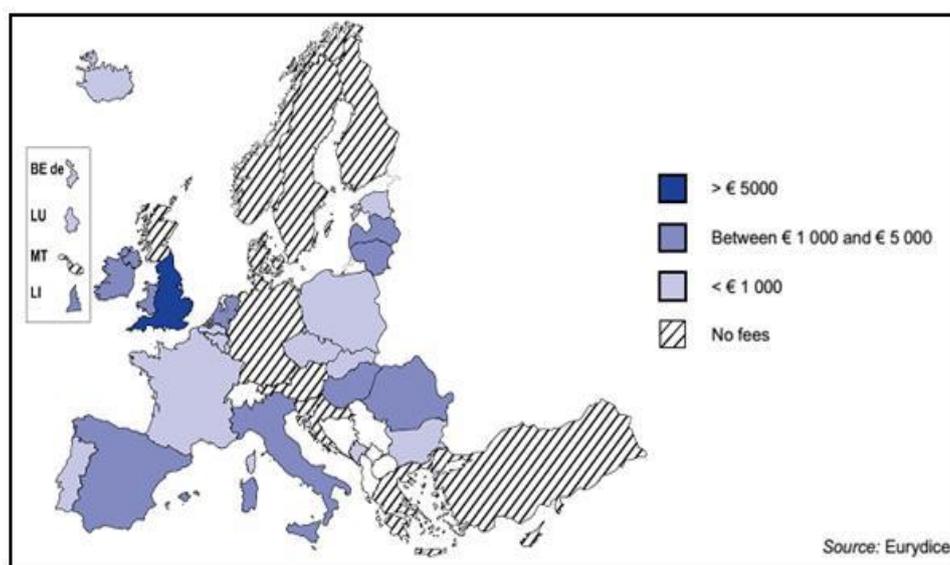
both liberating and oppressive features, and it represents both the fruits of the struggles of oppressed people”³ (Mullaly, 2007, p. 238).

A organização da ASES está voltada à diminuição das desigualdades sociais e económicas entre os estudantes. Foram definidas modalidades de respostas sociais para conformar o seu sistema, baseadas no binómio apoios diretos (bolsas de estudo e auxílio de emergência) e indiretos.

Destaca-se que a ASES se circunscreve a um sistema de apoio financeiro. Estes são, conforme Vossensteyn, Finnie & Usher (2004), estratégias dos Estados de promoção de oportunidade para estudantes de grupos sub-representados acederem ao ensino superior. Estes autores desenvolveram um estudo sobre a arquitetura do sistema de apoio financeiro, segundo as experiências de diferentes países, tipificados em quatro modelos: o centrado no estudante (Reino Unido e Canadá), o estudante independente (países Escandinavos), o de compromisso (Países Baixos) e o centrado na família (Portugal, Áustria, Alemanha, França e Espanha). A partir do estudo elaborado pela Comissão Europeia, as análises dos autores supramencionados ganham significado, dado o continuísmo das políticas sociais e o reforço dos seus propósitos segundo as especificidades de cada nação. Tal estudo apresenta uma série de dados relativos ao ano letivo de 2014/15, dos 28 países da União Europeia (UE), demonstrando a diversificação dos sistemas nacionais de propinas e de apoios (European Commission, 2015).

A particularidade do ensino superior público na Europa é o modelo de financiamento baseado na cobrança direta de propinas para a frequência nos estudos, incluindo Portugal e excluindo os países nórdicos, a Áustria e a Alemanha (Figura n.º 1). Esta opção direciona o tipo de apoios a serem disponibilizados e os seus objetivos.

³ “o Estado social tem funções de assistência social e de controlo social, contém características libertadoras e opressoras e representa os frutos das lutas das pessoas oprimidas”

Figura n.º 1. Valor das propinas nos países da União Europeia

Fonte: European Commission (2015).

Considerando a cobertura das políticas adotadas, a observar o percentual de estudantes que recebem apoios financeiros, com base na vulnerabilidade socioeconómica ou com base no mérito, procedemos à análise⁴ das tendências das políticas voltadas aos estudantes universitários (Figura n.º 2).

Um primeiro grupo caracteriza-se pela atribuição universal de subsídios, com praticamente 100% dos estudantes do ensino superior a receberem um subsídio básico por ano letivo. Trata-se da Finlândia, Dinamarca, Suécia, Luxemburgo, Chipre e Malta, sendo que nos três primeiros o ensino superior é gratuito e nos dois últimos não há pagamento de propinas no 1º ciclo. Apenas no Luxemburgo, 85% dos estudantes pagam valores entre 400€ e 800€ no 1º ciclo. A tipologia de apoios privilegiada é a com base na vulnerabilidade, com a exceção do Chipre que disponibiliza, também, apoios com base no mérito. O valor médio dos apoios é de cerca de 4300€/ano letivo, mais altos nos países nórdicos. Todos oferecem empréstimos. Malta disponibiliza, ainda, benefícios fiscais e o Luxemburgo subsídios às famílias. É um grupo caracterizado por um sistema de apoios com base na provisão de apoios estatais voltados ao bem-estar do estudante com acesso gratuito garantido pelo menos para a formação do 1º ciclo, com apoios que visam à independência, cujo princípio é a universalidade.

⁴ Trata-se de uma análise parcial em razão das limitações dos dados disponíveis no relatório que não aprofunda a realização da ASES, deixando lacuna acerca de dados mais precisos sobre outras ações para além dos apoios financeiros e de indicadores relativos às políticas de propinas.

Figura n.º 2. Políticas de suporte financeiro europeu no ensino superior

	Propinas		% pagantes	Apoios Vulnerabilidade		Apoios Mérito		% bolseiros	Tipo		
	1º ciclo	2º ciclo		Min	Máx	Min	Máx		Empréstimos	Benef. fiscais	Subsídio família
Finlândia	0	0	Sem propinas	2326	11243	0	0	~100%	X	0	0
Dinamarca	0	0	Sem propinas	0	9413	0	0	100%	X	0	0
Luxemburgo	400-800	400-17500	85%	0	3000	0	0	~100%, Subsídio básico	X	0	X
Chipre	6824	5125-10250	Sem propinas no 1º ciclo	300	3692	2000	4000	100% subsídio anual, 2%	X	0	0
Malta	0	400	Sem propinas no	1320	3568	0	0	100% - 1º ciclo	X	X	0
Suécia	0	0	Sem propinas	1539	3099	0	0	67%	X	0	0
Países Baixos	1906	1906	100%	1203	6472	1203	6472	76%	X	0	0
Escócia	2292-11377	5051	Sem propinas no 1º ciclo para	0	2158	0	0	69%	X	0	0
Gales	4655-11377	5051	100% do 1º ciclo	0	6520	0	0	68% do 1º ciclo	X	0	0
Irlanda do Norte	4655	5051	100% do 1º ciclo	0	4391	0	0	61%	X	0	0
Inglaterra	10742-11377	5051	100% do 1º ciclo	0	4281	0	0	56% do 1º ciclo	X	0	0
Romênia	583-6728	525-2819	38%-1º ciclo e 30%-2º	0	807	942	1211	28% 1º ciclo e 30% 2º ciclo	0	0	0
Irlanda	2750-6000	4000-30000	60%	305	5915	2000	2000	47%	0	X	0
Hungria	740-5150	1449-6117	43%	191	383	191	383	22% mérito e 15% vuln.	X	0	0
França	189	261	65%	0	5500	0	0	35%	X	X	X
Eslováquia	10-1960	10-2940	100%-taxas adm	120	3300	413	1500	12% vuln. e 20% mérito	X	X	X
Espanha	713-2011	1060-3952	70%	244	6056	0	0	27%	0	0	0
Eslovênia	1210-8188	220-15659	15% estudantes tempo parcial	1200	4320	1680	3240	27%	0	X	0
Bélgica (Flem)	104-620	104-620	70% - máx e 25% - min	254	5283	254	3924	25%	0	X	X
Alemanha	0	0	Sem propinas	5352	8040	0	0	25%	X	X	X
Polónia	41	41	70%-taxas adm	0	994	942	3346	20,10%	X	X	X
Bulgária	79-741	59-793	100%	230	552	230	552	20%	X	0	0
Bélgica (FRA)	835	835	70%	394	4821	0	0	20%	X	X	X
Portugal	631-1066	631-1066	100%	1066	5677	2415	2415	18%	X	X	X
Austria	0	0	Sem propinas	60	8952	60	8952	15%	0	X	X
Estonia	50-6960	50-6960	15%	750	2200	1000	1000	15%	X	X	0
Letónia	968-3557	818-5333	55% 1º ciclo e 40% do 2º	1000	1000	818	5333	11,50%	X	X	0
Lituânia	934-5241	2108-6227	51%	0	1344	80	3614	5,1% vuln. e 6,2% mérito	0	X	X
Itália	192-1195	192-1195	88%	1848	4905	1848	4905	7,95%	0	X	0
Croácia	657-1321	654-1324	Sem propinas no 1º ano, 61 %	789	1578	789	1578	4%	0	0	0
Grécia	0	3625-12000	Sem propinas no 1º ciclo	0	0	1467	1467	1%	X	0	X
Rep. Checa	20	20	100%-taxas de	0	590	0	0	1%	0	X	X

Fonte: Elaboração própria, com base no Relatório da Comissão Europeia (2015).

Um segundo grupo distingue-se pela atribuição de subsídios a um alto quantitativo de estudantes (75% a 56%): Países Baixos, Romênia e Reino Unido. O grupo é diversificado relativamente ao percentual de estudantes que pagam propinas. Nos Países Baixos, 100% dos estudantes pagam-nas, assim como na generalidade do Reino Unido

para o 1º ciclo, e na Romênia menos de 40%, cujos valores são altos, considerando a média da UE. A tipologia de apoios é a com base na vulnerabilidade, mas os Países Baixos e a Romênia adotam apoios com base no mérito. No caso do primeiro com o valor igual ao do apoio com base na vulnerabilidade e no segundo, superior a ele. O valor médio dos apoios com base na vulnerabilidade é de 3385€, mais altos nos Países Baixos e em Gales e o mais baixo na Romênia, único país que não disponibiliza nenhuma política de empréstimos ou de outras. Este grupo concentra-se na condição de rendimentos do estudante como primeiro responsável dos custos com as propinas, à exceção dos Países Baixos onde a situação da família ainda é considerada elemento de análise.

Um terceiro grupo destaca-se pela atribuição de subsídios a um médio quantitativo de estudantes (47% a 25%): Irlanda, Hungria, França, Eslováquia, Espanha, Eslovênia, Bélgica (Flaminga) e Alemanha. É um grupo diversificado quanto ao percentual de estudantes que pagam propinas. Na Alemanha o ensino superior é gratuito. Na Eslováquia os estudantes precisam de pagar apenas taxas administrativas e na Eslovênia somente os estudantes a tempo parcial (15%) pagam-nas. Na Bélgica, quase 100% dos estudantes pagam propinas e nos demais países o percentual de pagantes varia entre 70% a 43%, com valores heterogêneos. Este grupo privilegia ambas as tipologias de apoios (vulnerabilidade e mérito), com exceção de Espanha, França e da Alemanha que não adotam a de mérito. Os valores dos apoios com base na vulnerabilidade são superiores e também heterogêneos visto o contraste entre o valor máximo da Hungria, de 383€, e o da Alemanha, de 8040€. Na Espanha, não há outros tipos de suporte, mas em França, Eslováquia e Alemanha há opções de empréstimos, benefícios fiscais e subsídios familiares. Espanha, França e Alemanha representam o modelo centrado na família, por isto o reforço dos apoios com base na vulnerabilidade que incidem sobre a condição de recursos das famílias (Silva, 2002). Os países do Leste europeu, à exceção da Hungria, privilegiam o mérito dada a maior quantidade de bolsеiros com exigências de excelência.

Um quarto grupo caracteriza-se pela atribuição de subsídios a um baixo quantitativo de estudantes (20% a 8%): Polônia, Bulgária, Bélgica (Francesa), Portugal, Áustria, Estônia, Letônia, Lituânia e Itália. O grupo é numeroso e heterogêneo quanto ao pagamento das propinas, com percentual acima dos 51% pagantes. Apenas na Áustria não há tal cobrança, na Polônia 70% pagam taxas administrativas, na Estônia 15%, na Letônia 95%. Em Portugal e na Bulgária 100% pagam propinas. Os valores das propinas são baixos, considerando a média da UE, sendo admitidas todas as tipologias de apoios (vulnerabilidade e mérito), com exceção da Bélgica francesa que não adota mérito. A

Bulgária, a Itália e a Áustria adotam valores equivalente para os ambos. Na Polónia, Lituânia e Letónia as com base no mérito têm valores superiores. O valor médio dos apoios com base na vulnerabilidade é de 2300€, mais altos na Áustria e mais modestos na Bulgária. Outros tipos e apoio são recorrentemente usados. Integram este grupo dois países do Sul da Europa e dois do Este representando o reforço das deficiências do Estado Providência e a opção por não considerar o ensino superior uma área estratégica de desenvolvimento (Martins, 2012).

Por fim, o quinto grupo salienta-se pela atribuição de subsídios a um número baixo de estudantes (4% a 1%): Croácia, Grécia e República Checa. Este grupo concentra os países que oferecem gratuidade parcial. Na Croácia, no 1º ano do 1º ciclo, na Grécia, no 1º ciclo e na República Checa são cobradas taxas simbólicas de admissão. Destaca-se por ser um grupo excêntrico na disponibilização de apoios. A Croácia adota os dois tipos (vulnerabilidade e mérito), a República Checa adota somente o com base na vulnerabilidade e a Grécia somente o com base no mérito. Outros tipos de suporte são parcialmente usados por Grécia (empréstimos) e República Checa (benefícios fiscais).

A ASES portuguesa apresenta características de um sistema cuja atribuição dos apoios requiere a análise económica familiar (teste de meios), responsabilizando-a pela manutenção e custos com o ensino superior. Integra um grupo de países caracterizado pela atribuição a um baixo quantitativo de estudantes para auxiliá-los a pagar os custos com as propinas com políticas de benefícios fiscais, de empréstimos e de subsídios familiar e tipologias de apoios com base no mérito e na vulnerabilidade.

Para Haupt (2005) “from a political-economic perspective, progressive subsidies like *means-tested* grants can be seen as an instrument to broaden the support for public education spending among lower income households”⁵ (p. 17). Os apoios com base em teste de meios tende a aumentar as chances dos estudantes de famílias de baixa renda acederem à universidade em razão do efeito redistributivo de recursos. A igualdade de oportunidades no ensino superior para estes estudantes torna-se produto subsidiado pelos impostos e tendem a apresentar constrangimentos em relação à sustentabilidade financeira e pouca resiliência. Apesar do número de estudantes inscritos aumentar, há uma falsa descolagem da oferta dos subsídios e quanto mais tensão sobre os sistemas de subsídios, maiores os cortes em educação (Haupt, 2005).

⁵ “de uma perspectiva político-económica, os subsídios progressivos, como as subvenções sujeitas a condição de recursos, podem ser vistos como um instrumento para alargar o apoio às despesas com a educação pública entre as famílias com rendimentos mais baixos”

2. Metodologia

O estudo é de natureza qualitativa, tendo como base fontes documentais primárias e secundárias, com normativas nacionais e relatórios institucionais de quatro universidades públicas portuguesas. Para a não identificação das referidas universidades, foi necessária a criação de códigos, designadamente A3, A4, A5 e A6, os quais serão usados ao longo da apresentação dos dados.

Usamo-nos do *software* de análise qualitativa *MaxQda* para a sistematização e armazenamento dos mais de 100 documentos, e da sistematização, tratamento e análise dos dados qualitativos⁶. A sistemática de tratamento dos dados, com a análise de conteúdo, permitiu-nos extrair resultados coerentes com a racionalidade de uma ferramenta informática, de maior fiabilidade analítica e da sua representação neste estudo. As evidências foram extraídas do *software* segundo a frequência ou a coocorrência conferindo rigor científico ao tratamento dos dados e a sua exposição e interpretação.

Numa tipologia *ex-post-facto*, o recorte temporal definido para o estudo compreendeu os anos entre 2008 e 2014, caracterizados pela literatura especializada como um período de crise e austeridade vivenciado por países europeus, tendo efeitos também em Portugal. Importa-nos destacar que os dados aqui analisados compreendem o intervalo de tempo acima especificado, e que, muito embora possam ser considerados desatualizados, dizem respeito a um ciclo histórico específico e restrito, com repercussões particulares da conjuntura nacional no sistema da ASES.

3. O perfil dos universitários portugueses

Os critérios de elegibilidade específicos do período analisado (2008-2014) envolvem: a comprovação da insuficiência de recursos financeiros das famílias, a comprovação da inscrição e matrícula na IES dentro dos limites mínimos exigidos pelas normas específicas, as exigências de aproveitamento escolar, não possuir o grau correspondente àquele em que se candidata e não apresentar cancelamento da matrícula. Para apoios específicos são consideradas situações relativas às condições de distância da residência da família, apresentar bom comportamento e dispor de horas para o cumprimento de atividades.

O perfil económico do candidato aos apoios precisa de responder a um limite pré-determinado de capitação, o qual apresentou variações durante o período analisado. O

⁶ A análise documental da legislação portuguesa e dos documentos disponibilizados pelos órgãos executores que integram o estudo foi conduzida no ano de 2016.

Despacho nº 4183/2007 dizia que “para os efeitos de atribuição de bolsa de estudo, estudante economicamente carenciado é aquele cuja capitação média mensal do agregado familiar, calculada nos termos do artigo 11º, é inferior a $RMMG \times 1,2$, em que RMMG é o valor da retribuição mínima mensal garantida em vigor no início do ano lectivo” (Despacho nº 4138/2007 - Regulamento de atribuição de Bolsas de Estudos, 2007), critério praticado até 2012. Depois, passou a ser o rendimento *per capita* do agregado familiar em que está integrado, igual ou inferior a 14 vezes o indexante dos apoios sociais em vigor no início do ano letivo, acrescido do valor da propina máxima fixada. Outras alterações no que respeita, por exemplo, à consideração do património familiar, que não poderia ultrapassar a fórmula de $240 \times IAS$, influenciaram na definição da capitação e no peso atribuído aos agregados familiares.

Os critérios de elegibilidade, desde que atendidos, suportam o acesso aos apoios e incidem sobre o atendimento dos objetivos das respostas sociais. Assim, a centralidade do atendimento aos critérios de insuficiência económica é responsável, por exemplo, por viabilizar o sucesso e combater o abandono escolar, oportunizar a permanência e alojar estudantes deslocados. São fulcrais a matrícula ativa do estudante com a instituição e o vínculo desta condição com a insuficiência da situação económica, a proveniência territorial familiar e o aproveitamento escolar, representando os quatro pilares da elegibilidade da ASES. Por isso, aceder ao ensino superior com apoio da ASES significa a realização de direitos cruciais, garantida via política pública com recorte social.

Em última análise, o critério de atender o limite da capitação é mais relevante do que a insuficiência dos recursos económicos e, junto com o aproveitamento escolar, agem num sentido de que mesmo que seja identificada a insuficiência de recursos, à partida, o estudante não será elegível para a maioria dos apoios da ASES, que privilegia o princípio meritocrático em detrimento do princípio da insuficiência de recursos económicos –após ter sido abolido da análise dos rendimentos os abatimentos com situações sociais, designadamente com os gastos de saúde, habitação e educacionais.

O conjunto de critérios de elegibilidade conforma um perfil específico de estudantes elegíveis, público estritamente definido que apresenta necessidades que motivam a criação de respostas sociais, apoiando-se nas suas particularidades.

4. O acesso

Após a análise do perfil dos estudantes com base na apresentação dos critérios de elegibilidade aos apoios da ASES, para definir as características da condução dos

processos decisórios das candidaturas, analisamos a interação entre os mecanismos de receção dos processos, os instrumentos de colheita dos dados, as abordagens de interação dados-estudantes-técnicos, as metodologias quantitativas para a definição do perfil de vulnerabilidade e os indicadores sociais e económicos.

A condução do processo centra-se na entrega de documentos comprobatórios da situação familiar do estudante e na entrevista. A iniciar pela forma de acesso via candidatura, a maioria dos SAS realiza entrevistas com os estudantes, as quais podem ser realizadas tanto com o estudante em atendimento individualizado, como em contexto de visita domiciliária, com a família.

A nível documental, são ainda feitos contactos com entidades oficiais no âmbito autárquico ou nacional ou com setores da própria instituição. No caso das entidades nacionais públicas, estabeleceu-se a interoperabilidade entre sistemas informáticos com a entrega de documentos em formato digital de forma direta entre SAS, a partir do consentimento do estudante e seu familiar, como dados do Ministério das Finanças (declarações anuais de rendimento), e da Segurança Social (informe de rendimentos de pensões e subsídios estatais e situação contributiva).

Há certa falta de autonomia dos SAS em conduzir os seus próprios processos, visto que os procedimentos de acesso e da sua condução são previstos em legislação nacional e as definições de cálculo e geração de valores que acusam o atendimento dos critérios quantitativos é de responsabilidade da DGES, órgão que centraliza tais procedimentos.

Os indicadores adotados pela ASES concentram-se nos rendimentos das atividades laborais (trabalho dependente, independente, atividade agrícola, empresarial, em sociedades, etc) e/ou de qualquer outra natureza auferidos pela família e pelo estudante e na indicação do número de pessoas que constituem a família. A situação laboral do candidato é observada e os valores dos rendimentos são incluídos no cálculo da capitação, com um tratamento quantitativo diferenciado para o cálculo da bolsa de estudo, fazendo-a baixar. Os abatimentos aos rendimentos familiares existiram até 2010/2011, de até 10%. No entanto, alguns dos SAS retomaram o seu uso nalguns dos apoios próprios.

O indicador relativo ao histórico escolar considera o ensino secundário, a média dos valores e as reprovações. O indicador residência é analisado ou de forma a conhecer a tipologia da residência da família, se própria, arrendada, financiada, ou para definir se o estudante está deslocado do núcleo familiar, considerando para o efeito a distância entre a universidade e a residência.

A necessidade do teste de meios é exigida por todos os documentos institucionais. Este formato que adota indicadores quantitativos para a atribuição de apoios sociais é característico das políticas sociais da Europa do Sul (Silva, 2002), as quais, baseadas na cobertura restrita, geram desigualdades em detrimento da concretização dos direitos de cidadania das pessoas abrangidas (Sposati, 2011).

Importa-nos compreendermos quais resultados este paradigma produz considerando as tipologias e as intencionalidades das respostas sociais, a abrangência e os recursos que dispõem.

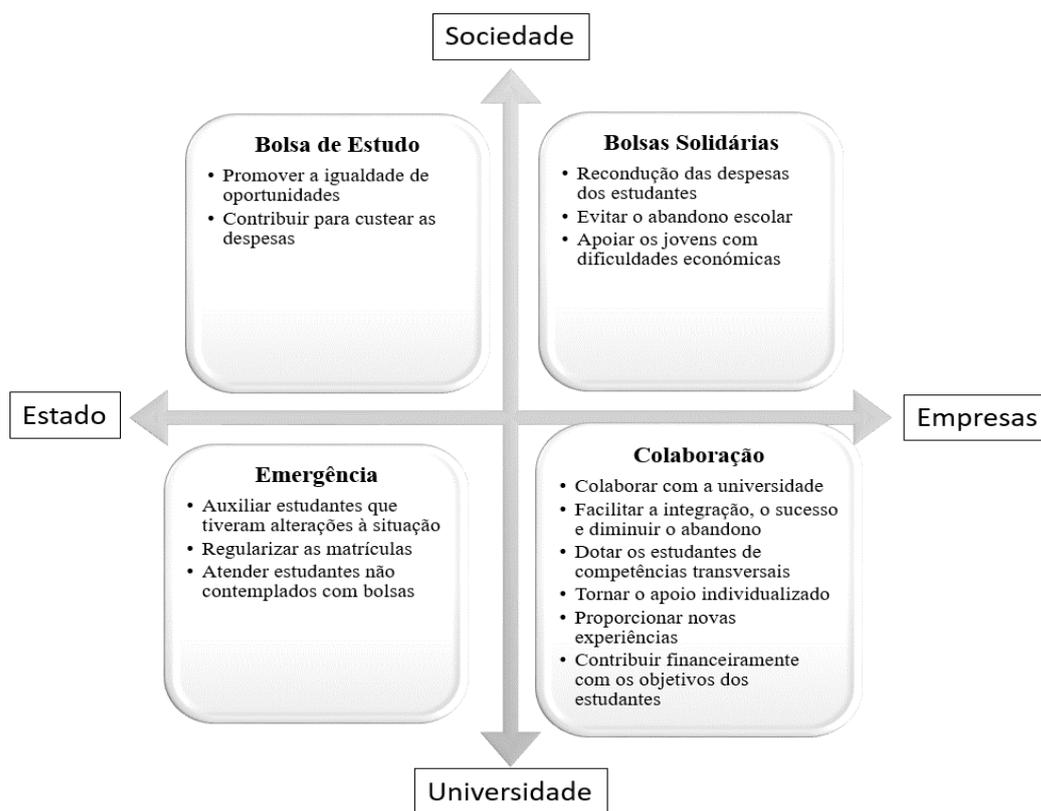
5. A política de compensação

Seguidamente da análise do perfil dos estudantes elegíveis e da condução do processo de análise para o acesso à ASES, abordamos as respostas sociais, com os seus objetivos e especificidades, agrupando-as em três conjuntos: respostas sociais clássicas, respostas sociais em forma de serviços e respostas sociais para integração e aconselhamento.

As respostas sociais clássicas são encontradas na legislação nacional e de todos os SAS que compuseram o estudo: bolsas, alojamento, alimentação, serviços de saúde, transporte, apoio à infância, atividades desportivas e atividades culturais.

As bolsas foram as respostas sociais mais frequentes não apenas porque são definidas nacionalmente para todas as IES, mas também porque a legislação deixa em aberto a possibilidade de criarem as suas próprias bolsas e os meios de arrecadação para suportar os custos. Encontramos uma diversidade de bolsas implementadas pelos próprios SAS (Figura n.º 3).

Figura n.º 3. Tipologias de bolsas, fonte de financiamento e objetivos



Fonte: Elaboração própria.

As respostas sociais clássicas das bolsas podem se apresentar sob quatro formas: bolsas de estudos, auxílios de emergência, bolsas de colaboração e bolsas solidárias. As duas primeiras contemplam as orientações da legislação nacional, sendo as de estudo pagas totalmente pelo OE e as de emergência um misto de receitas do OE e das receitas próprias (universidade e SAS). As de colaboração e solidárias são independentes, sendo a de colaboração criadas pelos SAS, individualmente, cujos critérios de elegibilidade, avaliação e concessão dependem de regulamentos específicos, com fonte de pagamento as receitas próprias, e as solidárias correspondem a iniciativas externas com a colaboração dos SAS para a seleção dos estudantes e totalmente pagas pelas entidades externas.

As bolsas de estudo tiveram as bases fundadas pelo Decreto-Lei nº129/93, numa década que, para a ASES, foi caracterizada por alterações no valor e nas regras das propinas, que gerou o aumento da procura por isenção nos Serviços Sociais, até então legalmente permitida. Tal acontecimento conhecido como a “guerra das propinas” forçou o governo a reformular a ASES que, diante das exigências do movimento estudantil, definiu como possíveis de negociação fortalecê-la como compensação ao aumento do valor das propinas no ensino superior (Barrias, 2015). O referido Decreto-Lei retirou a

possibilidade de isenção das propinas e criou modalidades da ação social a conceder aos estudantes economicamente mais carenciados e buscou fortalecer os demais apoios e serviços atribuindo às instituições o desenvolvimento da ação social, sua gestão, definição instrumental e execução.

Os auxílios de emergência previstos para o atendimento de situações especiais podem ser atribuídos aos estudantes face a situações económicas especialmente graves que ocorram durante o ano letivo e que não sejam enquadráveis no âmbito do processo normal de atribuição, invariavelmente, seguindo critérios próprios definidos pelos SAS, suportadas por recursos próprios.

Após, o Despacho nº 14.474/2010 orientou que às instituições de ensino superior, no âmbito da sua responsabilidade social, o apoio à participação dos estudantes na vida ativa em condições apropriadas ao desenvolvimento simultâneo da atividade académica, abrindo a possibilidade aos SAS de criarem as suas respostas sociais com base na colaboração dos estudantes em atividades de apoio às universidades. Neste bojo, encontramos em todos os SAS bolsas voltadas para este fim, que, apesar de conterem diferentes nomenclaturas, apresentam objetivos similares, classificadas como bolsas de colaboração. Nelas, a conceção variou de SAS para SAS, desde o objetivo de colaborar com a universidade até o de compartilhar as despesas e contribuir financeiramente com os objetivos dos estudantes. A influência desta diretriz permeou outras iniciativas, com diferentes propósitos, algumas não incluindo o mérito como requisito, mas outros princípios como a complementaridade dos apoios, mantendo, contudo, o objetivo central de colaboração.

As bolsas solidárias, referem-se às modalidades de bolsas que dependem da intenção de entidades empresariais ou fundações em investirem neste tipo de filantropia para com os estudantes com dificuldades económicas e objetivam evitar o abandono escolar. Encontramos as bolsas do Mural Solidário (SAS A4), com a gestão a cargo da Unidade de *Alumni* e *Fundraising* para a qual foram atribuídas bolsas no valor de 1.000€.

As respostas sociais para o alojamento é outra tipologia clássica dos SAS, historicamente. Um diploma no ano de 1309, assinado por El-rei D. Dinis, por intermédio da *Charta Magna Priviligiorum* já englobava diretrizes quanto ao pagamento de rendas das residências estudantis e a isenção das portagens nas deslocações dos estudantes (Monteiro, 2015; Pedro, 2008; Vaz, 2009). Então, os SAS devem promover o acesso dos alunos a condições de alojamento que propiciem um ambiente adequado ao estudo, através da criação de residências de estudantes, mediante a cobrança de rendas, mesmo

para os que são bolseiros. Para tanto, foi criado o complemento de alojamento, para os bolseiros que ocupam as residências dos SAS ou para os que precisam arrendar outro local. Na prática, os custos com alojamento para um bolseiro tornam-se inexistentes. Três dos quatro SAS possuem residências. Num dos SAS encontramos uma deficiência relativamente a este apoio, sendo que apenas seis vagas são disponibilizadas na residência que pertence à universidade e não ao SAS, que oferece unicamente o complemento de alojamento.

Nas respostas sociais clássicas de alimentação, a ASES tem divergido acerca do seu provimento. Se por um lado privilegia uma vertente cuja oferta depende dos SAS, com equipamento próprio, por outro tem trabalhado com concessões a empresas terceiras. Dois SAS gerem as suas unidades alimentares, um que possui modelo misto de gestão e outro exclusivamente concessionado. Nos SAS que gerem exclusivamente as suas unidades alimentares ou refeitórios, o objetivo é o de “servir os utentes com qualidade, segurança e higiene tendo como meta a educação para a saúde” (A6), ao passo que no SAS que trabalha com concessões, fornecendo “refeições confeccionadas a preço social em unidades alimentares (através de exploração direta ou concessionada), assim como a prestação de serviços de restauração e bebidas em espaços de refeição alternativos (restaurante, bares, cafetarias, etc.)” (A5).

A resposta social clássica de serviços de saúde também é distinta posto que “os estudantes têm acesso a serviços de saúde, sendo disponibilizado o apoio em áreas específicas como as de diagnóstico e prevenção e o acompanhamento psicopedagógico, no quadro de protocolos celebrados entre as instituições de ensino superior e as estruturas da saúde” (Lei nº 37/2003). Um SAS estabeleceu protocolo com clínicas particulares que oferecem preços abaixo dos praticados no mercado. Dois SAS possuem uma estrutura própria gerida e financiada por receitas próprias e um SAS dispunha de um serviço próprio, mas deixou de geri-lo, passando a estrutura para a universidade. Esta vertente de apoio objetiva proporcionar o acesso dos estudantes a serviços de saúde, prestar cuidados primários sobretudo aos que se encontram deslocados, e combater as causas subjacentes às principais doenças relacionadas com estilos de vida.

A tipologia de resposta social clássica de apoio à infância é a menos usual e não prevista no Decreto-Lei nº 129/93. Somente dois SAS dão resposta à esta necessidade estudantil, com estrutura própria de Jardim de Infância e de Creche. Os seus objetivos relacionam-se com contribuir para a igualdade de oportunidades no acesso à escola e para o sucesso da aprendizagem, proporcionar o desenvolvimento psicomotor e intelectual das

crianças que frequentam os serviços de apoio à infância, com base numa articulação entre o Jardim de Infância, a família e a comunidade educativa, e colaborar estreitamente com a família, numa partilha de cuidados e responsabilidade em todo o processo evolutivo da criança. São objetivos voltados para o bem-estar da criança, sendo que os seus pais, são mencionados indiretamente, voltando-se mais à criança enquanto estudante do que aos pais enquanto cidadãos que precisam de ser apoiadas para permanecerem estudando.

As respostas sociais clássicas incluem atividades desportivas e culturais. Somente dois SAS relatam assegurar atividades desportivas. Um deles com uma estrutura já consolidada que objetiva promover as adequadas atividades desportivas aos membros da universidade e outro que planeava aumentar a prática do desporto a partir da reorganização das atividades. As atividades desenvolvidas sugerem mais um apoio à preparação de atletas para os desportos de competição do que voltado à essência da ASES como política para promover bem-estar durante a trajetória académica. Nos dois casos verificados, esta vertente foi abandonada, a partir de 2011, por um dos SAS e, pelo outro, os investimentos iniciaram após 2013 cujos resultados não puderam ser verificados no recorte temporal do estudo. As atividades culturais foram encontradas com maior evidência num dos SAS, dado que na estrutura sob sua responsabilidade encontra-se um Centro Cultural (A3). No entanto, seguem o mesmo rumo das desportivas e com relatos esporádicos de atividades atemporais.

A tipologia de resposta social em forma de serviços foi um dos elementos geradores de receitas, como forma de investimento para salvaguardar as despesas dos SAS no período mais acentuado da crise. São respostas sociais destinadas à comunidade universitária com o oferecimento de serviços de lavanderia, costura, reprografia e catering, a preços sociais: “a criação destes serviços vem ainda ao encontro das necessidades de racionalização das estruturas e aproveitamento dos recursos, nomeadamente humanos” com “uma unidade orgânica dos SAS, com competências no âmbito dos processos de gestão da Unidade de Gestão de Espaços e Limpeza, do Centro Cultural, do Espaço Costura e da Quinta” (A3).

A tipologia de respostas sociais de integração e aconselhamento consideram o material analisado especialmente de dois SAS. O aconselhamento psicopedagógico pode estar vinculado aos Serviços de Saúde (no caso da sua existência em dois SAS, e que noutro passou para a responsabilidade da universidade) ou a Gabinetes (no caso de um dos SAS que não dispõe dos serviços de saúde) a fim de “proporcionar um atendimento personalizado e de relação de ajuda a todos os alunos, bem como contribuir para o bem-

estar do aluno tendo em vista a promoção de estilos de vida saudável e identificar, prevenir e tratar problemas psicológicos nos indivíduos e grupos” (A4).

Ações de formação possuem diferentes objetivos e atingem propósitos que os SAS estabelecem às ofertas consoante ao público da sua universidade, estando relacionadas com as características assumidas por cada SAS e o perfil dos profissionais que nele atua. Identificámos iniciativas voltadas à(s): i) formação de mentores, capacitação de estudantes veteranos para receber os caloiros; ii) diferenças do ensino superior para o secundário, ajustar métodos de estudos, promover de debates de temas relativos à vida extra curso; iii) preparar de estudantes portugueses para mobilidade e acolher e integrar estudantes internacionais, cujas formações buscaram “desenvolver o apoio interpares com vista a facilitar o acolhimento e a integração do estudante estrangeiro na instituição até à sua progressiva autonomização” (A4).

A maioria destas experiências seguem um modelo de práticas educativas efetivas em instituições de ensino superior, que se usam de diferentes abordagens de suporte aos estudantes, académica e socialmente, privilegiando o mecanismo de suporte pelos pares, o qual, “supportive, knowledgeable, and helpful peers are also important to creating the conditions that make students feel welcome and affirmed as full members of the academic community”⁷ (Kuh, Kinzie, Schuh & Whitt, 2005, p. 260).

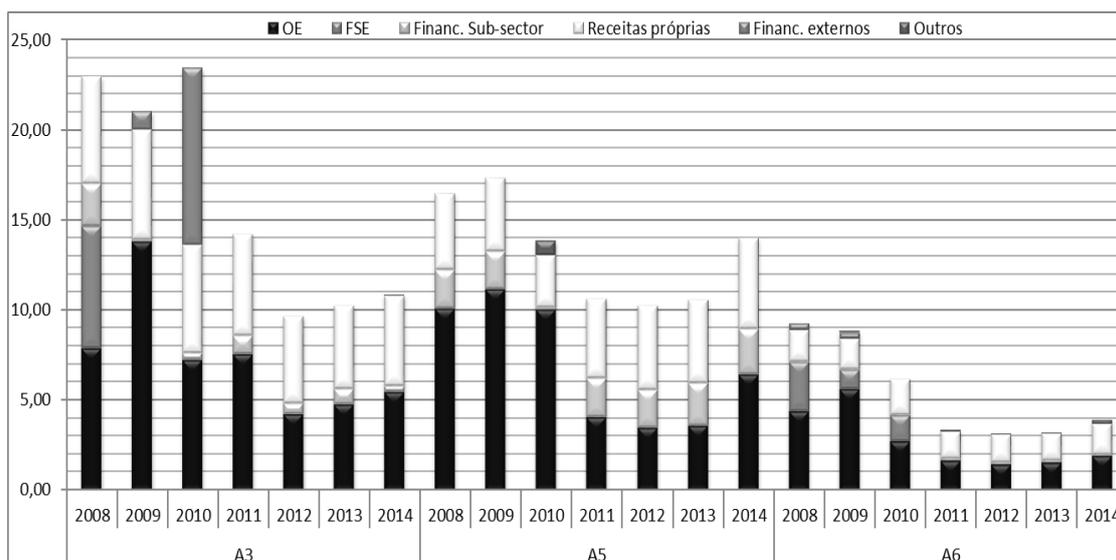
Este argumento extraído das evidências documentais nos inspira à reflexão: a partir de quais princípios queremos suportar a ASES em Portugal?

6. Propósitos e garantias

Para a análise dos propósitos e garantias das respostas sociais foram considerados os indicadores de volume orçamental, fontes de financiamento, estrutura física e taxa de cobertura. Os dados relativos ao volume das receitas dos SAS demonstram que entre os anos de 2008 e 2010 os recursos das bolsas de estudo, fator explicativo dos volumes mais altos, foram diminuídos a partir de 2011. Em 2012, todos os SAS tiveram o menor volume de receitas, seguindo uma tendência de retomada a partir de 2013, até 2014, com a redução do volume transferido pelo Estado, a perda de recursos do Fundo Social Europeu (FSE), a continuidade do financiamento do subsetor, sobretudo, o aumento da tendência da dicotomia OE e receitas próprias.

⁷ os colegas que apoiam, conhecem e ajudam também são importantes para criar as condições que fazem com que os alunos se sintam bem-vindos e reconhecidos como membros de pleno direito da comunidade académica

Gráfico n.º 1. Receitas dos órgãos executores – 2008-2014 (milhões de €)



Fonte: Elaboração própria.

Os SAS A3 e A5 apresentam maiores gastos com alimentação, percentuais que afetaram entre 41% e 20% do total, respetivamente, enquanto os SAS A6 apresentaram gastos superiores com as residências em relação à alimentação (a exemplo de 2011, com custos de 15% e 11%, respetivamente). Considerando os números absolutos de refeições servidas por ano, confirmam-se a superioridade dos gastos com os SAS A3 e A5, dois SAS que apresentam o maior número de equipamentos sociais para este fim, seguido dos SAS A6 que apresenta um número de unidades alimentares proporcionalmente superior aos demais considerando o quantitativo de estudantes da sua universidade.

São despendidos gastos com bolsas próprias, criadas com os recursos do Fundo de Apoio Social (FAS) ou de outras fontes de financiamento, expandidas ou criadas durante o período analisado, que nos SAS A3 passaram de €108 mil para €226 mil num intervalo de seis anos, e que nos SAS A6 foram criadas em 2014, com dispêndio de cerca de €11 mil.

Figura n.º 4. Gastos com as bolsas implementadas pelos SAS

	Ano	FAS	Propinas	Emergência	Colaboração	Fundo solidário
A3	2008	107.987,00				
	2009	172.745,00				
	2010	125.810,00	140.733,78	30.868,89		
	2011	247.922,00	157.652,67	7.696,31		
	2012	128.919,43	122.010,00	6.909,43		
	2013	234.843,47	228.180,20	6.663,19	35.478,78	27.927,69
	2014	226.329,51			60.401,36	25.723,82
A4	2011	25.800,00		25.800,00		
	2012	61.708,43		26.213,13	35.495,30	n/d
	2013	85.153,33		11.103,00	74.050,33	6.000,00
	2014	75.668,50		11.103,00	64.565,50	3.000,00
A5	2008				13.323,92	
	2009				25.190,80	
	2014				34.890,70	
A6	2014	11.362,00			11.362,00	

Fonte: Elaboração própria.

Uma característica da ASES portuguesa é a de usar-se menos dos apoios financeiros e mais de apoios com base em equipamentos sociais, como residências e cantinas, fugindo da tendência de monetarização do modelo neoliberal de políticas sociais. Será este um fator que interfere na taxa de cobertura dos apoios?

Ao tratarmos das candidaturas às bolsas de estudo e da relação entre o número de estudantes matriculados nas universidades com o número de estudantes com bolsas atribuídas, verificamos taxas variáveis entre os SAS. Os SAS A3 apresentam taxas que variam entre os 42% aos 14%, os SAS A4, taxas médias de 9%, os SAS A5, de 11% e os SAS A6, de 41% aos 29%. No caso dos SAS A6, cerca de 41% dos estudantes da universidade são bolseiros.

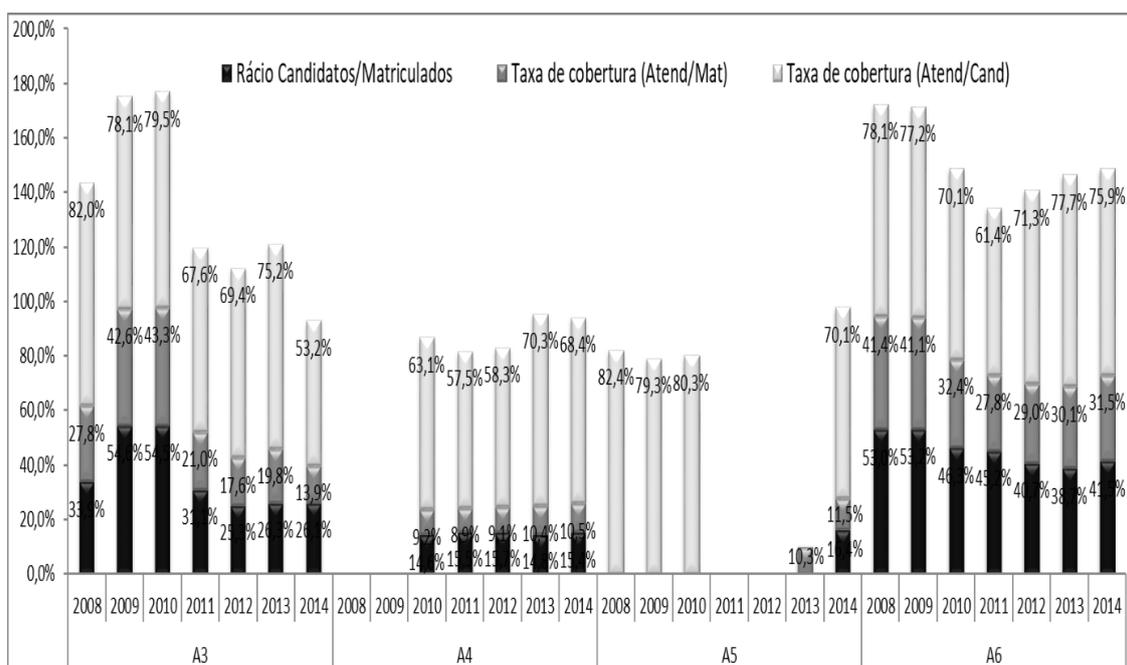
Analisamos três diferentes formas de cálculo da taxa de cobertura, i) a absoluta que considera o número de atendidos sobre o número de matriculados; ii) a relativa que considera o número de atendidos e de candidatos; e o iii) rácio entre o número de candidatos e o número de matriculados. Identificamos que a taxa de cobertura absoluta é

variável: nos SAS A3, a média é de 26,5%, na A4 é de 9,6%, na A5 é de 10,5% e na A6 é de 33,1%.

Já em relação à taxa de cobertura relativa, esta relação foi desfavorecida a partir de 2010 quando as normas técnicas próprias foram substituídas pelas nacionais, a verificar os percentuais dos SAS A3 e A6, principalmente, sendo retomada a sua ascensão nos anos seguintes. No entanto, o patamar a que chegam os percentuais médios (72% A3, 63% A4, 77% A5, 73% A6) indicam maior consolidação de cobertura.

O rácio entre o número de candidatos aos apoios *versus* o de matriculados nos apresenta um indicador em relação ao percentual de procura dos estudantes pela resposta que é elevado. Nos SAS A3 e A6, chegou a mais de 50% no período de 2009 a 2010, no entanto, nos SAS A4 é de 15%.

Gráfico n.º 2. Capacidade de cobertura



Fonte: Elaboração própria.

Sobre a residência estudantil, a indicação desta necessidade é dada na candidatura às bolsas de estudo, podendo haver uma sistemática de seleção à critério de cada SAS. Sobre esta resposta social, as taxas de cobertura absoluta tendem a ser altas. No caso do SAS A6, por exemplo, a taxa de cobertura absoluta é elevada e de cobertura relativa pode ultrapassar os 100%. Isto é explicado em razão do quantitativo do número de camas disponíveis e o número de estudantes atendidos, em caráter permanente e temporário, é suprida e as vagas que restam após a destinação aos bolseiros são ofertadas para

estudantes não bolsheiros, em mobilidade ou visitantes. A exceção são os SAS A4, que não possuem residência própria.

Assim, as taxas de cobertura absoluta tendem a ser mais elevadas quando acompanhada da solidez de recursos físicos. Ao analisarmos os casos particulares, a estrutura já formada pela ASES é ampla. Citamos o exemplo dos SAS A3, o com a estrutura mais pesada e diversificada, que inclui um Centro Cultural, um Jardim de Infância e uma Creche, uma área rural para produção própria de alimentos, serviços médicos, unidades alimentares, gabinete de psicologia e uma dezena de residências.

Os equipamentos sociais estão centrados nas áreas das residências, unidades alimentares e gabinetes de psicologia, o que reforça o argumento de que por serem, historicamente, as primeiras respostas oferecidas, são, os equipamentos mais privilegiados comparativamente a outros também necessários.

Notas conclusivas

Sustentamos a afirmação de que a matriz socioeconómica influencia a reconfiguração da ASES nas universidades públicas exigindo novas metodologias de respostas sociais. As escolhas tomadas no âmbito da ASES são influenciadas por tal matriz, apresentando particularidades de um sistema de apoios que requiere teste de meios, seguindo a tendência do grupo de países a que pertence caracterizado pela atribuição a um baixo quantitativo de estudantes, com tipologias de apoios com base na vulnerabilidade e no mérito.

A ênfase na insuficiência económica, estar inscrito e o aproveitamento escolar são centrais para aceder ao ensino superior com apoio, garantida via política com recorte social. A matriz socioeconómica exige ainda o estabelecimento de estritos critérios de elegibilidade, os quais podem conduzir ao reforço de desigualdades económicas entre os estudantes e agravamento dos problemas sociais que influenciam os percursos académicos e no grau de atendimento dos objetivos das respostas sociais.

Propomos o paradigma meritocrático-procedimental compensador da ASES portuguesa, no qual o processo de candidatura aos apoios garante a sua atribuição desde que de acordo com critérios estabelecidos nacionalmente, sem *numerus clausus*, com a finalidade de compensação com os custos com as propinas. Tem nas bolsas de estudo a representação da forma compensatória que foram estruturadas as respostas, dispõe de fortalecido aparato de recursos físicos que permitem alargar a taxa de cobertura absoluta para um universo de estudantes que não pertence à ASES, revelando um viés progressista,

com volumes orçamentais diversificados. As respostas sociais vão para além dos apoios financeiros, mas são ainda frágeis nas áreas cultural e desportiva. Caracteriza-se pelos esforços à criação de modalidades de bolsas extra-regulação nacional para os estudantes que não atendem aos critérios de elegibilidade, com uma forma de análise procedimental e burocratizada, com base em princípios meritocráticos.

Com base nas alterações da conjuntura socioeconómica nacional e internacional pós-crise de 2008 bem como com os acontecimentos ocorridos nos últimos anos, coloca-se como repto novos estudos a fim de confrontar o paradigma aqui estabelecido, a partir da identificação das transformações ocorridas na ASES e os seus impactos no seu sistema.

Referências bibliográficas

Barrias, P. (2015). A ação social e a democratização da frequência do ensino superior. In M. de L. Rodrigues & M. Heitor (Eds.), 40 anos de políticas de ciência e de ensino superior (p. 1187). Almedina.

Despacho no 14474/2010 - Regulamento de Atribuição de Bolsas.

Despacho no 4138/2007 - Regulamento de atribuição de Bolsas de Estudos.

European Commission. (2015). National Student Fee and Support Systems in European Higher Education - 2014/15. In Eurydice. <https://doi.org/10.2797/698301>

Vossensteyn, J. J.; Finnie, R. & Usher, A. (2004). Meeting the Need: A New Architecture for Canada's Student Financial Aid System. *Policy matters*, 5(7), 3-48

Haupt, A. (2005). The Evolution of Public Spending on Higher Education in a Democracy. CESinfo Working Paper No 1631, (Category 2: Public Choice). <http://papers.ssrn.com/abstract=87654>

Jerónimo, M.; Mangas, N. & Entonado, B. (2010). Igualdade de Oportunidades e Ação Social no Ensino Superior. I FORGES2011 – Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa. Reitoria da Universidade de Lisboa.

Kuh, G. D.; Kinzie, J.; Schuh, J. H. & Whitt, E. J. (2005). *Student success in college: creating conditions that matter* (1st ed.). Jossey-Bass.

Lei no 37/2003 - Estabelece as bases do financiamento do ensino superior. Pub. L. No. Lei no 37/2003 de 22 de agosto (2003).

Monteiro, C. M. C. (2015). Os benefícios sociais no sistema do ensino superior público em Portugal entre 1974-2014. Universidade de Salamanca.

Mullaly, B. (2007). *The New Structural Social Work* (3rd ed). Oxford University Press Canada.

Pedro, R. M. (2008). O Estado Novo e a Acção Social no Ensino Superior. [Tese de Mestrado. Universidade do Minho]. <http://hdl.handle.net/10400.8/697>

Silva, P.A. (2002). O Modelo de Welfare da Europa do Sul. Reflexões sobre a utilidade do conceito. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 38, 25-59. <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/382/1/38.03.pdf>

Sposati, A. (2011). Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. R. Katál., Florianópolis, v. 14, n. 1, 104-115, jan./jun. 2011. <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802011000100013/17745>

Vaz, A. (2009). Acção Social Escolar na Universidade de Coimbra. Imprensa da UC.