

Resumo:

Neste texto, sustenta-se que, em face das limitações financeiras do Estado e das famílias, a existência de um modelo adequado, eficiente e eficaz de financiamento das bolsas de estudo apresenta-se como uma das maiores prioridades da política de ensino superior, posto que contribuirá, de forma decisiva, para a sustentabilidade financeira das instituições de ensino superior e para a promoção da qualidade de desempenho académico das mesmas. Dada a sua centralidade na política de ensino superior, impõe-se uma mudança urgente da situação atual, caracterizada pela existência de um enorme défice de resposta à procura de apoios à frequência do ensino superior, traduzindo, de resto, a aspiração deste pequeno país de desenvolvimento médio de, nas próximas décadas, alcandorar-se a um patamar mais elevado de crescimento, competitividade e progresso nacional, graças a uma aposta cada vez mais consequente na formação e especialização dos seus “recursos” humanos.

1.A aposta na qualificação e o desafio do financiamento da formação superior

Num país em que os discursos oficiais, na senda do pensamento de Amílcar Cabral, assumem que o homem cabo-verdiano (leia-se: homem e mulher) é o maior potencial de riqueza para o progresso e o desenvolvimento sustentável do país, constitui consenso nacional que esse potencial humano só pode ser maximizado através de uma aposta estratégica, esclarecida e consequente na qualificação dos cidadãos, condição, de resto, *sine qua non* para que estes possam realizar-se nos planos pessoal, social e profissional.

Essa linha de orientação tem estado presente nas políticas de educação, formação e valorização dos “recursos” humanos, que os sucessivos governos têm delineado e procurado pôr em prática, ainda que com frequentes hesitações e ambiguidades. Ainda que “globalmente positivo”, no entendimento de quase todos os que se têm expressado a respeito, o impacto de tais políticas tem sido condicionado por diversos fatores, de entre os quais relevam as fragilidades económicas e financeiras de Cabo Verde, mas não são despendidas as que resultam da inadequação de algumas das medidas de política adotadas para o setor.

Não pretendendo alongar-nos na sua análise, cingimo-nos, neste texto, a abordar o modelo de financiamento da frequência do ensino superior cabo-verdiano.

Sendo certo que ensino superior é de frequência facultativa e não gratuita, constitui imperativo de cidadania assegurar-se que possam frequentar cursos superiores todos quantos o desejem e possuam para o efeito o perfil necessário, em cumprimento, aliás do disposto na Constituição da República, que confere ao Estado a incumbência de “criar condições para o acesso de todos, segundo as suas capacidades, aos diversos graus de ensino” (alínea f) do nº 3 do artº 78º).

Tratando-se, obviamente, de uma opção programática, a sua implementação não constitui tarefa exclusiva do Estado que, na prossecução desse desiderato, pode usar e tem usado os mecanismos que a própria Constituição prescreve, nomeadamente a “ação social escolar” e “a socialização dos custos da educação”.

Acontece que o atual sistema de financiamento do ensino superior tem-se revelado inadequado, em virtude das limitações financeiras do Estado e da maioria das famílias para suportar os custos da formação superior, facto que tem engendrado desigualdades no acesso à formação superior, bem como graves problemas e constrangimentos durante a frequência dos cursos. Assim, são em grande número ou muito frequentes os casos de atraso no pagamento das propinas, desistência, suspensão de matrícula, perda do direito de frequência, falta de recursos e meios de aprendizagem (computador, livros, etc.). Tais problemas não só afetam os estudantes como as próprias instituições de ensino superior (IES), que dificilmente conseguem manter um precário equilíbrio no seu funcionamento, devido à dificuldade de cobrança das propinas. A reformulação do sistema de financiamento da frequência do ensino superior constitui, assim, uma necessidade urgente e um dos maiores desafios do sistema de ensino superior cabo-verdiano.

Não se tratando, todavia, de uma questão de hoje, o problema de financiamento das bolsas para o acesso à formação superior esteve, desde sempre, nas preocupações do Estado, tendo, no entanto, adquirido maior relevância nos finais da década de 80 do século XX, altura em que a derrocada do bloco socialista acarretou uma enorme redução do número de bolsas concedidas para formação no exterior, obrigando o Governo a agir em duas direções principais: a procura de aumento substancial de vagas e bolsas para formação superior em universidades ocidentais; o desenvolvimento de esforços no

sentido do aumento da capacidade de oferta de formação superior (licenciaturas) em Cabo Verde.

Ora, a abertura dos parceiros para o aumento de vagas foi mais favorável do que para a oferta de bolsas a fundo perdido. Por outro lado, tornavam-se evidentes as limitações económicas das famílias para financiarem a formação superior dos seus filhos, tanto no estrangeiro como no próprio país.

2. A legislação sobre as bolsas-empréstimos e a falta de vontade política para a fazer cumprir

Em face da situação acima descrita e tendo em conta o peso nas Contas Públicas das bolsas de estudo gratuitas que vinham sendo concedidas pelo Governo, este, sob pressão, de resto, de organizações internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, decidiu, através dos Decretos-Leis nºs 6 e 7/97, de 3 de Fevereiro, converter em bolsas-empréstimos as bolsas para formação superior (gratuitas) que haviam sido reguladas pelo Decreto-Lei nº 57/93, de 13 de Setembro. O propósito desta medida era o de constituir, com o reembolso, um fundo que pudesse servir para a concessão de futuras bolsas, numa perspetiva sustentável, reduzindo a pressão sobre o tesouro público.

Acontece que não chegaram ser acionados os mecanismos ou procedimentos de reembolso das bolsas-empréstimos financiadas pela banca, com o aval do Estado, facto que levou o Governo a arcar com os encargos de pagamento dos créditos concedidos, por ocasião da privatização do Banco Comercial do Atlântico. É certo que, em 2002 e 2003, o Governo esboçou medidas no sentido de facilitar esse reembolso (eliminação da taxa de juros; redução do montante de reembolso; alargamento em 50% do prazo contratualizado para o pagamento do valor devido), as quais, entretanto, não passaram de intenção, posto que o decreto-lei que as sufragava não chegou a ser promulgado, por motivos que foram, presumivelmente, de natureza eleitoralista.

A situação permaneceu em impasse, avolumando-se os montantes das bolsas-empréstimos concedidas, até que, em 2010, pelo Decreto-Lei nº 49/2010, o Governo entendeu voltar atrás no seu propósito de implementar os mecanismos de reembolso. Assim, pelo referido diploma, optou por “amnistiar” as dívidas das bolsas-empréstimo,

instituídas em 1997, transformando-as em bolsas não reembolsáveis, tal como haviam sido criadas em 1993! Mais uma vez, o eleitoralismo parece ter falado mais alto!

3. A aposta na qualidade e a ineficácia dos mecanismos de financiamento da frequência do ensino superior

No início da presente Legislatura (2011-2016), que se iniciou sob o signo da aposta na qualidade do ensino superior, corporizada, nomeadamente, pela entrada em vigor dos decretos-leis que estabelecem o regime jurídicos das instituições do ensino superior e do regime jurídico de graus e diplomas do ensino superior e pelos esforços visando a institucionalização do sistema de avaliação do ensino superior, a situação do financiamento dos encargos de frequência do ensino superior pouco se alterou.

Em face das dificuldades de financiamento da formação superior por parte das famílias e do Estado e tendo em conta a impossibilidade de acesso às bolsas de estudo, através dos bancos, por parte da maioria das famílias e ou dos estudantes, o Governo intentou adotar **medidas legislativas** visando facilitar o financiamento dos encargos de frequência, mas com resultados pouco significativos, posto que, a par das dificuldades do tesouro público e da tesouraria municipal para conceder bolsas sociais e de mérito, os procedimentos bancários de acesso ao crédito para os estudos continuam a revelar-se pouco acessíveis à maioria das famílias e ou dos estudantes.

A par da continuação da prática de concessão de algumas bolsas de mérito e da colocação pontual de funcionários em comissão de serviço para formação no exterior, com direito a 5/6 do vencimento, o Governo tem procurado mitigar a situação dos alunos com carências mais graves, atribuindo-lhes bolsas sociais ou subsídios de apoio ao pagamento de propinas, o mesmo acontecendo com um grande número de municípios, sem que tenha sido possível resolver-se o problema de forma satisfatória, posto que a falta de bolsas de estudo continua a afetar grande parte dos estudantes, tanto os que pretendem concluir licenciaturas como os licenciados ou mestres interessados em ingressar em cursos de mestrado e de doutoramento, no país ou no estrangeiro, estejam eles empregados ou não, posto que, na maioria das vezes, os funcionários auferem salários que não lhes permitem financiar a sua formação pós-

graduada, devido à inacessibilidade dos montantes das propinas e demais despesas de formação.

4. A ineficácia do modelo de financiamento e suas implicações na qualidade e na sustentabilidade das instituições do ensino superior

A dificuldade de financiar os seus estudos, por falta de bolsas de estudo, leva um grande número de estudantes a incorrer no incumprimento do dever de pagamento das propinas, registando atrasos prolongados, com repercussões negativas na tesouraria das instituições de ensino superior, o que, no mínimo, coloca em tensão a sua sustentabilidade!

Enquanto isso, e traduzindo a insatisfação, relativamente generalizada, com a qualidade do ensino superior, o Governo adota medidas no sentido de, nomeadamente, se elevar o grau de qualificação dos docentes do ensino superior (a meta preconizada é que todos os docentes possuam o grau de doutor), reforçar os recursos laboratoriais, bibliográficos e outros meios logísticos de suporte à formação superior, fomentar a investigação, a extensão académica e o empreendedorismo universitário, etc., instituindo o sistema de garantia e avaliação da qualidade do ensino superior.

Não estando em causa a bondade intrínseca de tais medidas, o problema que se coloca é a necessidade de criação de condições para que as mesmas sejam efetivamente implementadas. De resto, uma questão que tem estado à margem das discussões sobre as políticas de ensino superior é o equacionamento dos “custos de qualidade” e seus efeitos na sustentabilidade das IES.

A título de exemplo, cada docente da Uni-CV que, sendo mestre, passa ser doutor representa um aumento de 23% do seu salário e cada Licenciado que faz o doutoramento passa a custar mais 37%. A situação é idêntica noutras IES! Entra-se, assim, num ciclo vicioso, posto que, mesmo que pretendam fazê-lo, as IES não conseguem repercutir os “custos de qualidade” nas propinas dos estudantes, devido à dificuldade de pagamento destas taxas.

A possibilidade de solução de parte do problema com a angariação de novas receitas, nomeadamente mediante o aproveitamento dos doutores para a realização da formação pós-graduada e de atividades de investigação e extensão (assistência técnica,

prestação de serviços a terceiros), encontra sérios obstáculos: a procura pouco expressiva das pós-graduações, devido à já mencionada dificuldade de pagamento dos respectivos custos; a carência de meios financeiros para serem alocados à investigação; o fraco aproveitamento pelos poderes públicos (e privados) do potencial científico e técnico das IES em atividades de assistência técnica e assessoria especializada para a realização de estudos, fundamentação de políticas e elaboração de projetos de desenvolvimento.

Para lograrem um precário equilíbrio financeiro no seu funcionamento, as IES são levadas a afetar à volta de 90% do seu orçamento às despesas com o pagamento pessoal, obrigando-se, conseqüentemente, a reduzir a alocação de recursos à investigação, aos laboratórios, às bibliotecas, à modernização tecnológica, enfim, aos meios logísticos. São, deste modo, impelidas a oferecer cursos que requeiram pouco investimento em meios logísticos e financeiros (os chamados cursos de “carteira, quadro e giz” constituem, mais do que uma “tentação”, uma realidade frequente) e, do mesmo passo, a reduzir os custos de pessoal, mediante o recrutamento do número mínimo de mestres e doutores exigido pela lei na presente fase e a celebrar, com preferência, contratos de prestação de serviços de curta duração, em vez de contratos a tempo inteiro e com vínculo estável, etc.

A agravar este cenário, assiste-se à concorrência de universidades estrangeiras no recrutamento de estudantes, com a “cumplicidade” (possivelmente não intencional) do Governo, que, quase diariamente, tem divulgado vagas e bolsas para a frequência no estrangeiro de cursos que bem poderiam ser ministrados pelas instituições nacionais.

Esta “cumplicidade”, denunciada recentemente pelo Reitor da Universidade de Santiago, aparenta traduzir a vontade de maximizar a formação de quadros, mas peca por não traduzir, adequadamente, o interesse nacional. Se existem cursos de qualidade oferecidos em Cabo Verde ou potencialidades para os oferecer no país, uma boa (e patriótica) política do ensino superior deveria consistir, nomeadamente, numa forte aposta na cooperação com parceiros (externos e internos) visando a concessão de bolsas ou linhas de crédito (reembolsáveis ou não) para a oferta e a frequência desses cursos no país, com a vantagem de, com esses meios, poderem obter-se maiores efeitos multiplicadores. Voltaremos, adiante, a esta questão.

4. A necessidade de resgatar e aprimorar o modelo das bolsas-empréstimos

Em face do que antecede, e reconhecendo a dificuldade ou mesmo a impossibilidade de se resolver a questão do financiamento da frequência de cursos superiores através da concessão de bolsas de estudo gratuitas, a menos que fosse possível aumentar a já elevada carga fiscal existente em Cabo Verde, defendemos que uma das soluções possíveis passa por retomar e aprimorar o modelo de financiamento legalmente instituído nos anos noventa, com a concomitante criação das condições necessárias à sua eficaz implementação.

Com efeito, a possibilidade de os alunos de graduação e de pós-graduação acederem, em tempo oportuno, a bolsas-empréstimos, reembolsáveis após a conclusão do curso e a sua inserção no mercado de trabalho, afigura-se-nos ser uma das vias a serem trilhadas para adequar o financiamento do ensino superior cabo-verdiano às exigências do seu desenvolvimento sustentável e com qualidade académica equiparável ao que de melhor se faz no mundo! Acreditamos que, com a reorientação dos recursos financeiros atualmente destinados a apoiar a frequência do ensino superior, e mediante uma empenhada ação diplomática e de mobilização de parceiros, no sentido de obter apoios ou linhas de crédito para esse efeito, o Governo logrará constituir um fundo que permitirá alimentar as bolsas de estudo reembolsáveis, tornando estas acessíveis aos estudantes.

Tratando-se de bolsas de estudo reembolsáveis, a cobrança dos créditos, através de bancos ou outras instituições investidas do poder necessário, alimentaria um fundo de bolsas de estudo, com o qual, a prazo, se poderia passar a financiar as novas bolsas, criando-se, em consequência, condições para, paulatinamente, se reduzir e, depois, dispensar o recurso a linhas de crédito negociadas com instituições e parceiros.

Compreendemos que deve conter-se o recurso ao endividamento. No entanto, se o país teve de endividar-se, e bem, a nosso ver, para desenvolver infraestruturas e implementar outros projetos relevantes, ele pode e deve, por igual razão, recorrer a créditos para o fomento de um ensino superior de qualidade e sustentável, posto que,

decididamente, é pela via da aposta no conhecimento e nas tecnologias de ponta que este pequeno país de desenvolvimento médio logrará desenvolver-se, ganhar competitividade internacional e corresponder ao ideal de progresso do seu povo!

Note-se que, com a presente proposta, nunca estará posta em causa a possibilidade de formação dos estudantes cabo-verdianos no exterior, quer por iniciativa e a expensas das suas famílias, quer, nos casos em que não existam ofertas formativas em Cabo Verde, mediante apoios estatais, reembolsáveis ou não.

Por outro lado, a mobilidade internacional dos estudantes deve ser favorecida e apoiada, quer pelas instituições do ensino superior, mediante acordos com suas parceiras externas, quer pelo Governo e pelas famílias, consoante as possibilidades económicas e financeiras.

O que não deve continuar por muito tempo é a situação atual, em que os alunos que possuam os requisitos para a frequência do ensino superior não o possam fazer, de forma regular e bem-sucedida, em virtude da falta de condições económicas ou de bolsas de estudo para financiarem a sua formação. A continuar tal cenário, estarão fadadas ao fracasso não apenas o princípio da democraticidade do acesso ao ensino superior (que ficaria restrito às famílias mais possidentes), mas também as apostas na sustentabilidade das IES e na qualidade dos seus produtos académicos!

5. Concluindo,

Constitui um imperativo de cidadania e de progresso nacional a adoção de uma política de financiamento do ensino superior que propicie a sua frequência por todos quantos reúnam os requisitos de acesso e desejem obter uma formação superior que se quer de qualidade.

Para a realização deste desiderato “não precisamos de inventar a pólvora” posto que esta já foi inventada. Não sendo viável a concessão de bolsas gratuitas a todos os que delas carecem, no estágio atual do desenvolvimento do país, as bolsas-empréstimos constituem uma alternativa possível. O modelo dos anos noventa, que nem sequer foi testado, não pode ser considerado inviável sem ser posto em prática. Carecerá, certamente, de vários ajustamentos, que o Poder Político, idealmente em diálogo com a sociedade, estará à altura de introduzir, procurando acautelar a criação das condições

necessárias à sua implementação, avaliação e introdução de ulteriores melhorias, eventualmente requeridas pela experiência.

A solução das bolsas-empréstimo, reembolsáveis após a conclusão da formação e a inserção dos diplomados no mercado de trabalho, parece ser uma das vias para a realização desse desiderato e pode ser viabilizada com o esforço financeiro que já vem sendo consentido pelo Estado e, complementarmente, com recurso, num primeiro momento, a apoios e linhas de crédito a negociar com instituições e parceiros internos e internacionais.

A garantia do acesso a bolsas por todos quantos delas careçam terá efeitos benévolos na sustentabilidade financeira das IES e, em consequência, na qualidade do seu desempenho académico, a bem do país!