

Droga e propinas

AVALIAÇÕES DE IMPACTO LEGISLATIVO



Ricardo Gonçalves (Coordenador)

Ana Isabel Lourenço

Álvaro Nascimento

Vasco Rodrigues

Sofia Nogueira Silva



GONÇALVES, Ricardo (Coordenador)

Professor Auxiliar da Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa (Porto). Completou o Doutoramento e o Mestrado em Economia na Universidade de York (Reino Unido). As suas principais áreas de investigação são microeconomia, teoria de leilões, regulação e concorrência e é nessas áreas que lecciona várias cadeiras de licenciatura e mestrado. Realizou trabalhos de consultoria para entidades públicas e privadas, em Portugal e no estrangeiro, sobre vários temas relacionados com a regulação e concorrência nos sectores das telecomunicações, serviços financeiros e saúde (entre outros).

LOURENÇO, Ana Isabel

Professora Auxiliar da Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa (Porto). Doutorada em Gestão pela Universidade de Cambridge (Reino Unido). As suas principais áreas de investigação são regulação, contratos e metodologia jurídica. Lecciona várias disciplinas de licenciatura e mestrado nas áreas da Gestão e do Direito. Tem participado em vários projectos internacionais e colaborou em diversos trabalhos de consultoria, particularmente no sector da comunicação social.

NASCIMENTO, Álvaro

Professor Auxiliar e Director da Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa (Porto). Doutorado em Finanças pela Cass Business School (Londres). Tem interesses de investigação e publicações na área da regulação de mercados financeiros e telecomunicações. Economista líder em algumas das maiores operações de concentração em Portugal e consultor em empresas financeiras, realizou vários trabalhos de consultoria, particularmente nos sectores financeiro e das telecomunicações.

RODRIGUES, Vasco

Professor Associado da Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa (Porto) e Director Executivo do Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada (CEGEA). Doutorado em Economia pela Universidade Católica Portuguesa, investiga e lecciona nas áreas da Economia Industrial, Teoria dos Jogos, Análise Económica do Direito e Microeconomia. Coordenou ou colaborou em cerca de cinco dezenas de trabalhos aplicados para entidades governamentais e regulatórias, associações empresariais e empresas.

SILVA, Sofia Nogueira

Professora Auxiliar da Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa (Porto). Doutorada em Economia pela Universidade de York (Reino Unido). As principais áreas de investigação são a regulação e política da saúde, áreas em que lecciona ao nível das licenciaturas, mestrados e cursos de formação executiva. Realizou vários trabalhos de consultoria, para entidades públicas e privadas, em Portugal e no estrangeiro, sobre vários temas relacionados com a regulação e a política de saúde.

DROGA E PROPINAS

**Avaliações de impacto legislativo:
a lei do financiamento do ensino
superior e a estratégia nacional
de luta contra a droga**



Rua Tierno Galvan, Torre 3, 9.º J
1070-274 Lisboa
Telf: 21 381 84 47
ffms@ffms.pt

© Fundação Francisco Manuel dos Santos e Ricardo Gonçalves,
Novembro de 2012

Director de Publicações: António Araújo

Título: Droga e Propinas: Avaliações de impacto legislativo

Autores: Ricardo Gonçalves (coord.)
Ana Isabel Lourenço
Álvaro Nascimento
Vasco Rodrigues
Sofia Nogueira Silva

Revisão de texto: João Pedro George

Design: Inês Sena
Paginação: Guidesign

Impressão e acabamentos: Guide – Artes Gráficas, Lda.

ISBN: 978-989-8424-72-3

Este relatório foi elaborado no âmbito da colaboração entre a Fundação Francisco Manuel dos Santos e o Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada (CEGEA) da Universidade Católica Portuguesa (Porto).

As opiniões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade do autor e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos. A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada ao autor e editor.

DROGA E PROPINAS

**Avaliações de impacto legislativo:
a lei do financiamento do ensino
superior e a estratégia nacional
de luta contra a droga**

Ricardo Gonçalves
(Coordenador)

Ana Isabel Lourenço

Álvaro Nascimento

Vasco Rodrigues

Sofia Nogueira Silva

Colaboradores

Pedro Pita Barros

Maria Moreira

Carlos Filipe Silva

Agradecimentos

Maria João Valente Rosa

(Fundação Francisco Manuel dos Santos)

Rute Nunes (GPEARI, Ministério da Ciência,
Tecnologia e Ensino Superior)

Elsa Sarmento (Gabinete de Estratégia e Estudos,
Ministério da Economia)

Luísa Gerdeira (Universidade de Lisboa)

Rita Siza (Jornal Público)

Lúcia Dias (Instituto da Droga e da Toxicodependência)

Paula Graça (Instituto da Droga e da Toxicodependência)

Participantes nos workshops de discussão organizados
pela FFMS nos dias 1 de Junho de 2011

(Lei do Financiamento do Ensino Superior)

e 21 de Dezembro de 2011 (Estratégia Nacional
de Luta contra a Droga)

ÍNDICE

Droga e Propinas: avaliações de impacto legislativo

13	Prefácio
	Capítulo 1
15	Introdução
15	Avaliação de impacto legislativo
16	A Lei do Financiamento do Ensino Superior
17	A Estratégia Nacional de Luta contra a Droga
20	Notas finais

PARTE I

	Capítulo 2
23	Delimitação da análise
23	Objectivo do estudo
23	Objectivos de política
25	Cenário base (<i>counterfactual</i>)
29	Instrumentos de política: propinas e acção social
	Capítulo 3
33	Notas metodológicas
33	O que é uma análise de impacto legislativo?
34	Método de análise recomendado pela Comissão Europeia
39	Outros métodos de análise
42	Metodologia adoptada
	Capítulo 4
59	Enquadramento institucional
59	Introdução
60	O Decreto-lei n.º 31658, de 21 de Novembro de 1941
61	A Lei n.º 20/92, de 14 de Agosto
67	A Lei n.º 5/94, de 14 de Março
69	Lei n.º 1/96, de 9 de Janeiro
70	Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro
74	Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto (estabelece as bases do financiamento do ensino superior)
78	Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto (1.ª alteração à lei de bases do financiamento do ensino superior)
79	Observações finais

	Capítulo 5
83	Análise custo-benefício
83	Acesso e frequência do ensino superior público
84	Acesso ao ensino superior
109	Benefícios e custos individuais e para o Estado do ensino superior
122	Funcionamento dos mercados e concorrência

	Capítulo 6
127	Conclusões
131	Bibliografia

PARTE II

	Capítulo 7
137	Delimitação da análise
137	Objectivo do estudo
139	Objectivos de política
148	Cenário base (<i>counterfactual</i>)
150	Notas metodológicas

	Capítulo 8
155	Enquadramento institucional
155	Nota prévia
156	Introdução
161	Paradigma Fiscal
163	Paradigma Criminal
165	Paradigma Clínico-Psicossocial
168	Paradigma Biopsicossociológico
173	Um Novo Olhar

	Capítulo 9
177	Análise de custos
177	Prevenção, tratamento, redução de danos e reinserção social
197	Dissuasão do consumo e combate ao tráfico de droga
207	Consequências sanitárias da toxicodependência
210	Análise quantitativa de impacto

	Capítulo 10
215	Conclusões
220	Bibliografia

Prefácio

Desde a famosa Estratégia de Lisboa de 2000, a União Europeia estabeleceu como um dos seus objectivos uma política de *better regulation*. Em toda a Europa, nestes doze anos, tem decorrido um processo que visa estabelecer a obrigatoriedade de se realizar uma análise de impacto das normas jurídicas (impact assessment), avaliando as consequências económicas mas também orçamentais, ambientais e sociais da lei. A prática do impact assessment foi pioneira em países como o Reino Unido, a Dinamarca ou a Holanda. Infelizmente, Portugal não tem acompanhado, nesta matéria, a evolução que se fez na Europa.

Sabemos que as leis são más em Portugal. Também sabemos que as avaliações legislativas são uma raridade. E se tem havido alguns esforços neste sentido, a verdade é que não têm tido consequências importantes. No final de 2012, em termos de qualidade das leis, estamos onde estávamos há dez anos. Os mesmos problemas, os mesmos diagnósticos e a mesma incapacidade prática de melhorar o panorama legislativo. Hoje, em 2012, como em 2002, assiste-se a uma inflação legislativa e a uma incoerência entre disposições em vigor; a adopção de determinadas leis é acompanhada de efeitos perversos e não previstos; a legislação caracteriza-se pela má qualidade genérica e técnica; a taxa de implementação e de conformidade dos destinatários é habitualmente baixa, o mesmo se podendo dizer da taxa de conciliação entre objectivos previstos e objectivos realizados; para não falar dos custos económicos e sociais daí derivados, que são avultadíssimos.

O objectivo da Fundação Francisco Manuel dos Santos nos seus projectos de investigação não poderá ser nunca, cremos, o de se substituir às entidades e órgãos competentes do Estado, especialmente no que respeita às análises de impacto legislativo ex ante, ou seja, aquelas que se dão ainda antes da aprovação da legislação. Porém, a Fundação entende as avaliações legislativas quer retrospectiva, quer prospectiva como uma prioridade na melhoria do funcionamento da Justiça em Portugal. Nesse contexto, a Fundação promoveu o presente trabalho com o objectivo de avaliar, de forma retrospectiva, o impacto da implementação da Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro – Lei do Financiamento do Ensino Superior Público – e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99 – Estratégia Nacional de Luta contra a Droga. Estas

duas leis, importantes e absolutamente marcantes no Portugal moderno, são aqui usadas como exemplos de uma avaliação de impacto legislativo num excelente trabalho da Universidade Católica (Porto).

A análise da lei das propinas e da lei que estabelece a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga tem um carácter eminentemente pedagógico. Mostram como um procedimento de identificação das vantagens e desvantagens de determinada norma jurídica pode e deve ser implementado na prática legislativa portuguesa. Deste modo, a Fundação procura contribuir não apenas para o conhecimento do custos e benefícios de políticas e medidas legislativas concretas (propinas e luta contra a droga), mas também para colocar no centro do debate público o próprio tema da avaliação legislativa.

Nuno Garoupa

Capítulo 1

Introdução

Este é o relatório final de um estudo encomendado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS) ao Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada (CEGEA), da Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa – Porto. O objectivo do estudo é avaliar, de forma retrospectiva, o impacto da implementação da Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro – Lei do Financiamento do Ensino Superior Público – e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99, de 26 de Maio – Estratégia Nacional de Luta contra a Droga.

O relatório está dividido em duas partes: a Parte I contém a avaliação de impacto legislativo da Lei do Financiamento do Ensino Superior, ao passo que a Parte II se dedica à avaliação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga. Esta divisão em duas partes parece-nos adequada porque (i) os estudos foram realizados sequencialmente no tempo – o do financiamento do ensino superior entre Outubro de 2010 e Março de 2011 e o da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga entre Abril e Novembro de 2011; e (ii), ao incluirmos em cada Parte a versão final (revista) de cada um destes estudos, possibilitamos a sua leitura de forma autónoma, preservando, assim, o espírito original com que foram escritos (e discutidos em *workshops* promovidos pela FFMS). Por serem particulares a cada estudo, as respectivas conclusões estão incluídas em cada uma das Partes. Assim sendo, este relatório final não tem uma conclusão, porém, apresentam-se algumas notas finais ainda neste capítulo introdutório.

Avaliação de impacto legislativo

É através de uma avaliação de impacto legislativo que se identificam as vantagens e desvantagens de uma determinada norma jurídica. Esta é, sobretudo, uma ferramenta que permite uma tomada de decisão devidamente informada. Efectivamente, talvez a sua principal utilidade seja a de colocar questões pertinentes relacionadas com a implementação dessa norma jurídica.

¹ Comissão Europeia (2009), *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92.

Este tipo de avaliação pode ser feito de forma prospectiva (antes da implementação da norma) ou de forma retrospectiva (depois da respectiva implementação). Ainda que sejam dois tipos de exercício claramente diferentes, os “passos lógicos” da avaliação acabam por coincidir largamente.

A Comissão Europeia¹ elaborou um manual (*guidelines*) que descreve pormenorizadamente esse processo, tendo sido essa a metodologia que adoptámos para a realização deste estudo. O Capítulo 3 contém uma discussão mais aprofundada sobre este tipo de exercício e sobre a metodologia adoptada.

A Lei do Financiamento do Ensino Superior

A primeira norma jurídica que nos propomos avaliar é a Lei do Financiamento do Ensino Superior Público de 1997: Lei n° 113/97, de 16 de Setembro. Tendo existido, durante cerca de 50 anos, uma propina anual para a frequência do ensino superior público português de seis euros, esta situação sofreu uma importante alteração em 1992, com um aumento pronunciado do montante desta propina. Após um período conturbado até à verificação da constitucionalidade dessa norma, a verdade é que se regressou, em 1996, ao início, através da reposição da propina anual de seis euros. A Lei n° 113/97 estabeleceu as bases do financiamento do ensino superior e clarificou a existência de uma relação tripartida entre o Estado, instituições de ensino e estudantes no financiamento do ensino superior público. Tendo sido este o veículo através do qual foram reintroduzidas propinas, não deixa de ser verdade que a Lei n° 113/97 funcionou também como o motor de alterações significativas na acção social escolar, designadamente através de modificações nos mecanismos de atribuição de bolsas de estudo.

Custos e benefícios

As propinas constituem um mecanismo de financiamento do ensino superior público e contribuem para comprometer os alunos com os cursos em que se inscrevem. O principal receio gerado pela sua existência é a maior dificuldade no acesso ao ensino superior por razões de natureza económica. No entanto, ainda que se aceitasse que o efeito de racionamento resultante da introdução de um preço fosse necessariamente indesejável, ao contrário do que ensina a teoria económica, a Lei n° 113/97 não pode ser interpretada exclusivamente como uma “lei das propinas” e seria precipitado concluir, com base nessa premissa, que foi uma “má lei” (no sentido em que gera mais custos do que benefícios). Como veremos, uma análise simplista do ensino superior público português corre o risco de chegar a conclusões muito erradas.

Antes da implementação da lei, o acesso ao ensino superior público caracterizava-se por um número de candidatos superior às vagas disponíveis. A nossa análise sugere que as propinas parecem ter sido um importante mecanismo capaz de reduzir este desequilíbrio, gerando incentivos para que as instituições de ensino aumentassem o número de vagas e aliviando, assim, o constrangimento nos concursos de acesso. Simultaneamente, a evolução demográfica, com a redução da população em idade estudantil, terá contribuído para uma redução do número de candidatos nesses concursos. De uma situação de excesso de procura, passámos para uma situação de excesso de oferta. No entanto, o principal impacto verificado foi o aumento efectivo do número de alunos no ensino superior público. E o aumento do número de vagas, ao aliviar esse constrangimento, terá sido um importante factor explicativo.

No imediato, as propinas poderão ter levado a um aumento dos custos directos suportados pelos alunos para frequentar o ensino superior público. Em compensação, as instituições de ensino obtêm um claro benefício, visto que as propinas passam a constituir receitas próprias. O Estado, como terceiro interveniente no financiamento do ensino superior, tem claros custos acrescidos: por um lado, o aumento do número de alunos obriga a que uma parte dos custos por estes gerados, no ensino superior público, seja suportado pelo Estado sob a forma de subsídios a atribuir às instituições de ensino; por outro, a reorganização da acção social escolar, designadamente do processo de atribuição de bolsas de estudo, obrigou a um esforço adicional de financiamento directo dos alunos.

No longo prazo, dada a actual composição da população portuguesa e dada a actual situação no mercado de trabalho, o ensino superior aparenta ser um investimento frutuoso para todos os envolvidos: para os indivíduos que o completam, espera-se que se traduza monetariamente em remunerações acrescidas e em benefícios de outra natureza ao longo da sua vida; para o Estado, através da taxação daquelas remunerações acrescidas, espera-se um retorno do investimento realizado nesses indivíduos, através do financiamento parcial da sua frequência do ensino superior público.

A Estratégia Nacional de Luta contra a Droga

No quadro do presente trabalho de avaliação legislativa, a Fundação Francisco Manuel dos Santos identificou inicialmente como segundo objecto de estudo a lei que descriminaliza o consumo de drogas: a Lei n.º 30/2000, de 29 de Novembro, comumente designada como “Lei de descriminalização da droga”. Todavia, no decurso do estudo veio a constatar-se que o foco na lei de

² Dias, L. N. (2007), *As drogas em Portugal*, Coimbra: Pé de Página.

³ Como refere Canotilho (2002, p. 854) “(O) problema da natureza jurídica das resoluções continua a suscitar discussões, devendo confessar-se que, até ao momento, não há uma clara dilucidação do conceito”. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99 estabelece que “a estratégia nacional de luta contra a droga pretende ser um instrumento orientador das diversas políticas sectoriais relativas à droga e à toxicodependência, vocacionado para nortear a actividade dos diferentes organismos da Administração Pública com competência nesta área e servir de referência para a sociedade portuguesa”; estabelece ainda que é nos termos do artigo 199.º al. g) da CRP, relativo à competência administrativa do Governo, que o Conselho de Ministros aprova a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga. Sendo assim, esta resolução não parece revestir a natureza de acto legislativo, mas antes de instrumento de natureza administrativa (no sentido de providência necessária à promoção do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades colectivas, como à época referia o artigo 199.º al. g) da CRP) ou, até, de natureza política, na medida em que define as linhas gerais da política governamental em matéria de combate à droga. Vide Canotilho, J.J. Gomes (2002), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5.ª ed., Coimbra: Almedina.

⁴ Comissão Europeia (2009), *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92.

descriminalização do consumo de drogas seria redutor caso não fosse enquadrado na Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, que a antecedeu. Esta estratégia, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99, de 26 de Maio, “assentou num quadro de intervenção completo, reconhecendo a importância e interdependência de sete componentes essenciais: prevenção, tratamento, reinserção social, redução de riscos e minimização de danos, dissuasão, cooperação internacional e branqueamento de capitais” (Dias, 2007, p. 23)². A Estratégia Nacional de Luta contra a Droga de 1999 definiu treze opções estratégicas, entre as quais a descriminalização do consumo e sua proibição como ilícito de mera ordenação social, que veio a ser estabelecida pela Lei n.º 30/2000, de 29 de Novembro (“Lei de Descriminalização do Consumo de Drogas”). Sendo assim, a análise desta lei será feita no quadro dos princípios, objectivos gerais e opções estratégicas da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga.

É de referir, desde já, que a Resolução do Conselho de Ministros que aprova a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga não parece corresponder, em si mesma, a um acto de natureza legislativa³. Logo, não é rigorosa a utilização da expressão “análise de impacto legislativo” em relação a esta resolução. Ainda assim, uma vez que ela estabelece o quadro a partir do qual se foram desenhando várias medidas de combate à droga de natureza legislativa, política e administrativa, foi aqui tomada a opção de manter, ainda que impropriamente, a expressão “análise de impacto legislativo”.

O custo social da toxicodependência

Como referimos, uma avaliação de impacto legislativo identifica as vantagens e desvantagens (ou custos e benefícios) de uma determinada norma jurídica. No caso da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga – que, como já foi referido, não corresponde em rigor a um acto de natureza legislativa, mas, porque fixa o quadro de posteriores medidas (também) legislativas, será tratada como acto normativo – parece-nos mais apropriado fazer uma análise de custo-efectividade (*cost-effectiveness*), a qual parte do pressuposto de que a norma jurídica pretende atingir um determinado objectivo ao mínimo custo possível. Neste caso em concreto, a estratégia em análise tem como objectivo genérico a luta contra a droga e/ou o problema da toxicodependência, e uma avaliação de impacto legislativo (retrospectiva) deve aferir se esse objectivo foi atingido a um custo mais baixo do que o que se verificaria na ausência da norma. Como refere a Comissão Europeia⁴, esta é uma metodologia também comumente aceite em avaliações de impacto legislativo.

Desde logo, o primeiro desafio é identificar os custos associados ao consumo de drogas. Para tal, seguimos a metodologia sugerida por Kopp

et al. (2001)⁵, que se baseia no cálculo do custo de uma doença (*cost-of-illness*). A premissa fundamental desta metodologia é a de que uma doença consome recursos que de outra forma poderiam ter utilizações alternativas. Para além disso, não são considerados neste tipo de análise os custos ou benefícios privados do consumo de drogas, ou seja, a análise incide sobretudo sobre os seus custos sociais. De acordo com Kopp *et al.* (2001), estes podem ser categorizados de duas formas distintas: custos associados a cuidados de saúde ou custos de outra natureza (não associados a cuidados de saúde), por um lado, e custos directos ou indirectos, por outro. Os custos de tratamento, prevenção e redução de danos da toxicodependência, bem como os custos de tratamento de consequências da toxicodependência, como as hepatites ou o VIH/SIDA, são considerados custos de saúde directos, ao passo que o rendimento e a produção que não são gerados devido ao tratamento da toxicodependência e/ou às consequências da mesma (como a possibilidade de morte prematura) são considerados custos de saúde indirectos. Existem ainda outros custos directos, tais como os custos do sistema de justiça na prevenção e punição de crimes associados à toxicodependência, considerando-se o rendimento e a produção não gerados devido às penas associadas a esses crimes como sendo outros custos indirectos.

A quantificação dos custos sociais da toxicodependência foi feita com base em várias hipóteses de cálculo, uma vez que nem sempre nos foi possível obter dados publicamente disponíveis a um nível suficientemente desagregado que nos permitisse proceder a um cálculo mais rigoroso.

Desde logo, nos anos imediatamente posteriores à implementação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, não parece ter-se verificado um aumento significativo no consumo de drogas⁶, ainda que se tenha registado um crescimento significativo no número de toxicodependentes em tratamento. É sobretudo importante assinalar uma redução muito significativa na percentagem de toxicodependentes infectados com hepatites ou VIH/SIDA. Assistiu-se também a uma redução no número de infracções à legislação sobre substâncias ilícitas, mesmo tendo em consideração que o consumo (e posse e aquisição) de drogas continua a ser um ilícito, mas agora de mera ordenação social (punido administrativamente). Em contrapartida, aumentou o peso das infracções relacionadas com o tráfico de droga (relativamente ao total das infracções à legislação sobre substâncias ilícitas). Em termos líquidos, registou-se uma redução no número de reclusos condenados ao abrigo de infracções à lei da droga.

Através da evolução temporal destes indicadores e recorrendo a algumas hipóteses de cálculo, tentámos quantificar os custos sociais, directos e indirectos, para o período 1999-2010. Concluímos que se registou uma tendência

⁵ Kopp, P. & Fenoglio, P. (2001), *Calculating the Social Cost of Illicit Drugs: methods and tools for estimating the social cost of the use of psychotropic substances*, Pompidou Group, Council of Europe Publishing.

⁶ Quintas (2011, pp. 204-207) discute em particular que o aumento mais significativo nos indicadores de consumo teve lugar entre os anos de 1995 e 1999, pelo que o aumento registado entre 1999 e 2003 dá continuidade à tendência anterior, que precede a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga. Complementarmente, todos os inquéritos à população estudantil realizados a partir de 2003 apontam para uma redução das taxas de consumo de drogas. Vide Quintas, J. (2011), *Regulação legal do consumo de drogas: impactos da experiência portuguesa da descriminalização*, Fronteira do Caos Editores.

⁷ OCDE (2008), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*.

⁸ A Comissão para a Simplificação Legislativa, no cumprimento do seu programa de actividades, encomendou dois estudos de avaliação de impacto: um primeiro sobre a alteração do artigo 81º do Código da Estrada e um segundo sobre o deferimento tácito (artigo 108º do Código do Procedimento Administrativo).

⁹ Resolução do Conselho de Ministros nº 29/2001, de 9 de Março.

¹⁰ Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, criado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de Agosto.

¹¹ Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa, desenvolvido pela Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa.

¹² Comissão Europeia (2009), *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92.

¹³ Garoupa e Vilaça (2007), "A prática e o discurso da avaliação legislativa em Portugal", Mimeo.

globalmente decrescente do custo social da toxicodependência, o que sugere um impacto positivo da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga. Esta tendência alicerça-se sobretudo na redução significativa dos custos (directos e indirectos) de saúde das consequências da toxicodependência (hepatites, infecção por VIH/SIDA ou morte prematura), bem como na diminuição do custo (directo e indirecto) dos reclusos condenados ao abrigo da lei da droga. Isto sugere que, de entre todos os elementos da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, as políticas de redução de danos, por um lado, e, por outro, a descriminalização do consumo, ao retirar a natureza criminal (e, portanto, punível com pena de prisão) do consumo de drogas, terão tido um papel preponderante na redução do custo social da toxicodependência.

Notas finais

Nos últimos anos, tem sido cada vez maior a utilização de estudos de avaliação de impacto legislativo, vulgarmente designados por *Regulatory Impact Assessment* (RIA), nos países europeus. De acordo com a OCDE⁷, este tipo de estudos é uma importante ferramenta que permite aos *policy makers* avaliar os custos e benefícios esperados de um determinado acto legislativo ou de determinadas normas jurídicas ou regulatórias, avaliação essa que é feita normalmente de uma forma prospectiva. Nesse sentido, espera-se que estes estudos contribuam para uma maior qualidade do processo de decisão governamental e para um maior impacto positivo dessas decisões na sociedade.

Em Portugal, e apesar de uma vontade política manifestada na última década – desde a criação da Comissão para a Simplificação Legislativa⁸ em 2001⁹, passando pelos programas PRACE¹⁰ e SIMPLEX¹¹ em 2005/06 –, subsistem ainda muitas deficiências na generalização da utilização deste tipo de análise e, sobretudo, discrepâncias significativas entre a metodologia utilizada noutros países europeus e recomendada pela própria Comissão Europeia¹² e a que é utilizada no nosso país¹³.

É neste contexto que surgem estas duas avaliações de impacto legislativo, que seguem a metodologia recomendada pela Comissão Europeia. O objectivo é que estas avaliações sejam de cariz didáctico e que contribuam para uma maior disseminação e compreensão deste tipo de metodologia na sociedade portuguesa, e que levem, em última instância, a uma maior qualidade legislativa e normativa.

PARTE I

A Lei do Financiamento do Ensino Superior

A Parte I deste estudo – a avaliação de impacto legislativo da Lei do Financiamento do Ensino Superior – contém cinco capítulos. O capítulo 2 é uma contextualização do estudo; o capítulo 3 descreve, de uma forma genérica, as metodologias comumente utilizadas em avaliações de impacto legislativo e, de uma forma mais concreta, o referencial teórico em que nos baseámos para aplicar essa metodologia a este caso concreto. O capítulo 4 contém o enquadramento institucional em que se insere o financiamento do ensino superior público em Portugal; no capítulo 5 procede-se à identificação dos principais efeitos que a Lei n.º 113/97 poderá ter tido; finalmente, o capítulo 6 conclui.

Capítulo 2

Delimitação da análise

Este capítulo contém uma breve descrição do objectivo deste estudo: a avaliação retrospectiva da Lei do Financiamento do Ensino Superior (Lei n.º 113/97). Apresentamos desde logo os objectivos de política dessa lei, bem como os respectivos instrumentos utilizados (propinas e acção social escolar).

Objectivo do estudo

Este estudo pretende realizar uma avaliação retrospectiva do impacto da Lei do Financiamento do Ensino Superior Público de 1997: Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro. Esta lei incidiu sobre cursos de formação inicial, que conferiam os graus de bacharelato e licenciatura (actualmente, 1º ciclo de estudos), no ensino superior público (universitário e politécnico).

Sucintamente, uma avaliação de impacto legislativo avalia o cumprimento dos objectivos de uma determinada norma jurídica, bem como a relação entre custos e benefícios resultantes da sua implementação. Para o efeito, foi seguida a metodologia sugerida pela Comissão Europeia (2009) nas avaliações (prospectivas) de impacto legislativo. Esta é muito semelhante à metodologia sugerida pela Direcção-Geral da Política de Justiça, do Ministério da Justiça (DGPJ/MJ). Visto que esta metodologia é utilizada essencialmente para avaliações prospectivas de impacto legislativo, houve que fazer algumas adaptações por estarmos a fazer uma avaliação retrospectiva. Em todo o caso, essas adaptações são consistentes com a metodologia da DGPJ/MJ para este tipo de avaliações.

Objectivos de política

A Lei n.º 113/97 trata do seguinte problema: como financiar o sistema de ensino superior público? Esta questão parte já do pressuposto de que deve existir ensino superior público, entendido no sentido de um serviço prestado por instituições do Estado. Ora, considerando que a massificação do ensino superior que ocorre a partir da segunda metade do século XX implica

a insuficiência dos impostos (ou a menor vontade política em utilizá-los) como modo de financiamento de um sistema que se pretende de qualidade, que outras fontes de financiamento do ensino superior público existem? Supondo que estas formas adicionais de financiamento implicam a comparticipação dos estudantes nos custos do ensino superior, a questão central parece ser esta: a criação de um sistema que assegure a comparticipação dos estudantes nos custos do ensino superior público, sem que tal implique a exclusão do acesso e frequência dos que têm carências económicas, nem a degradação da qualidade do ensino ministrado nas instituições.

A Lei nº 113/97 enuncia, no seu artigo 2º, o seguinte:

Artigo 2º

Objectivos

Constituem objectivos do financiamento do ensino superior público:

- a) Assegurar o cumprimento das prioridades nacionais em matéria de política educativa definidas para o subsistema público;
- b) Garantir, com base em critérios de transparência e rigor, às instituições de ensino superior o apoio necessário ao exercício das atribuições de ensino e da investigação;
- c) Promover a adequação entre o nível de financiamento concedido, numa base plurianual, e os planos de desenvolvimento das instituições;
- d) Concretizar o direito à igualdade de oportunidades de acesso, frequência e sucesso escolar, pela superação de desigualdades económicas, sociais e culturais.

Estes objectivos têm um carácter relativamente ambíguo. Embora ajudem a revelar a intenção do legislador quanto ao financiamento do ensino superior público, não preenchem características que lhes permitam servir de referência precisa numa análise comparativa dos dados recolhidos (no sentido em que não são, por exemplo, objecto de quantificação nem de delimitação no tempo quanto ao seu alcance). Ainda assim, julgamos que estes objectivos poderão permitir uma análise do impacto da lei em determinados factores que são entendidos como valores a salvaguardar, na medida em que constam dos princípios gerais que dão forma ao financiamento do ensino superior público elencados no artigo 3º:

Artigo 3º

Princípios gerais

- a) Princípio da responsabilização financeira do Estado, entendido no sentido da satisfação dos encargos públicos exigíveis na efectivação do direito ao ensino e no da maximização das capacidades existentes, bem

como no da expansão gradual com qualidade, que permita a liberdade de escolha do sistema público de ensino superior;

b) Princípio da democraticidade, entendido como o direito conferido aos cidadãos de, segundo as suas capacidades, acederem aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística, sem restrições de natureza económica ou outra;

c) Princípio da universalidade, entendido como o direito de acesso de todas as instituições e de todos os estudantes aos mecanismos de financiamento público previstos na lei;

d) Princípio da justiça, entendido no sentido de que ao Estado e aos estudantes incumbe o dever de participarem nos custos do financiamento do ensino superior público, como contrapartida quer dos benefícios de ordem social quer dos benefícios de ordem individual a auferir futuramente;

e) Princípio da não exclusão, entendido como o direito que assiste a cada estudante de não ser excluído, por força de carências económicas, do acesso e da frequência do ensino superior, para o que o Estado deverá assegurar um adequado e justo sistema de acção social escolar;

f) Princípio da equidade, entendido como o direito reconhecido a cada instituição e a cada estudante de beneficiarem do apoio adequado à sua situação concreta;

g) Princípio da complementaridade, entendido no sentido de que as instituições devem encontrar formas adicionais e não substitutivas do financiamento público.

Estes princípios orientam, então, a análise que aqui realizamos¹⁴. No entanto, convém desde logo referir que alguns destes objectivos e princípios estão, inevitavelmente, sujeitos a uma interpretação subjectiva.

Cenário base (*counterfactual*)

Como veremos em maior detalhe no capítulo 4, a Lei n.º 113/97 surge na sequência de várias medidas legislativas orientadas para a abordagem da questão central anteriormente identificada. A Figura 2.1 apresenta uma cronologia sucinta das normas legislativas associadas ao financiamento do ensino superior.

¹⁴ Como discutiremos no capítulo 4, a Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto, que revoga a Lei n.º 113/97, propõe um outro elenco de princípios gerais, mantendo a afirmação dos princípios gerais enunciados na lei de 1997 e acrescentando vários princípios que reforçam, entre outras, as questões da responsabilização, racionalidade e eficiência das instituições (este princípio surge, no artigo 3.º da Lei n.º 37/2003, à cabeça do elenco de princípios gerais, em lugar da responsabilização financeira do Estado, que permanece, mas agora no n.º 2 do artigo respectivo e com uma nova redacção), do mérito dos estudantes e das instituições, e da necessidade de avaliação do serviço de ensino.

Figura 2.1 Cronologia legislativa



Como veremos no capítulo 3, para avaliações prospectivas, a Comissão Europeia (2009) sugere a definição de um cenário base cujo objectivo é identificar o que aconteceria na ausência de uma intervenção – vulgarmente designado como o cenário “sem alterações de política”. No entanto, para avaliações retrospectivas, a definição deste cenário poderá não fazer sentido. Efectivamente, como refere o guia da DGPJ/MJ, o objectivo das avaliações retrospectivas é “[...] apurar os impactos efectivos de uma actuação pública”, pelo que não há “[...] lugar a qualquer comparação explícita da situação normativa existente com outras opções de actuação [...]” (p. 63).

Ainda assim, no caso concreto da Lei do Financiamento do Ensino Superior, parece-nos útil definir um cenário base, por várias razões. Por um lado, tendo em conta os objectivos difusos (que apresentámos acima) das normas jurídicas para o financiamento do ensino superior, a definição de um

cenário base ajuda a identificar os impactos efectivos que se verificaram em relação a uma situação concreta, fixa no tempo. Ou seja, os impactos que nos propomos avaliar (custos ou benefícios) deixam de ser vistos em termos absolutos – do género “a lei gerou X custos e Y benefícios – e passam a ser interpretados em termos relativos – “a lei gerou W custos e Z benefícios *relativamente* ao cenário base”. A principal razão (e utilidade) desta abordagem prende-se com o facto de estarmos perante uma lei (financiamento do ensino superior) cujos custos e/ou benefícios são dificilmente monetizáveis, pelo que a conversão dos custos e dos benefícios numa métrica comum e comparável não é possível. Com a fixação de um cenário base, os custos e/ou benefícios são avaliados em termos relativos, face ao cenário base, ou seja, são avaliados numa métrica comum ao longo do tempo. Ainda que o problema da comparação dos custos e benefícios subsista, é-nos possível, pelo menos, avaliar a evolução da “intensidade” dos custos e/ou dos benefícios ao longo do tempo face ao cenário base, permitindo-nos formar uma opinião informada do seu balanço provável.

Como podemos ver na Figura 2.1, a Lei n.º 113/97 é introduzida para vigorar no ano lectivo 1997/98, após um período de dois anos lectivos (1995/96 e 1996/97) em que o montante anual de propinas foi de seis euros, ao abrigo da Lei n.º 1/96, de 9 de Janeiro. Parece-nos, pois, razoável fixar como cenário base a situação do ensino superior público no ano de 1996 (mais concretamente no ano lectivo 1996/97). Ou seja, assumimos que, caso não tivesse sido implementada a Lei n.º 113/97, continuaria em vigor a Lei n.º 1/96. Na prática, isto significa que vamos tentar avaliar eventuais alterações que se tenham registado no ensino superior público português *relativamente* ao ano lectivo de 1996/97.

Há várias razões (a favor e contra) que nos levaram a ponderar a escolha deste cenário base. Em particular, a principal pergunta que colocámos foi: “seria expectável, caso a Lei n.º 113/97 não tivesse sido implementada, que continuasse a vigorar a Lei n.º 1/96, que revogou todas as anteriores e repôs o montante das propinas em seis euros anuais?”

Por um lado, a revisão, em 1992, do sistema de propinas no ensino superior levou a um aumento claro e significativo do seu montante. Apesar da contestação que lhe esteve associada e das diversas pressões no sentido de evitar a sua implementação, o Acórdão do Tribunal Constitucional, de 1994, e a alteração da lei nesse mesmo ano terão contribuído para que se difundisse a percepção, em todos os envolvidos, de que o pagamento de um montante não despendendo para a frequência do ensino superior (propina) passaria a ser a norma. Por outro lado, essa percepção terá durado pouco. Na campanha eleitoral para as eleições legislativas de 1995, o Partido Socialista, liderado por António Guterres, adoptou como “arma de campanha eleitoral” a

promessa de abolir a lei das propinas. Na sequência da vitória nas eleições, tal como prometido, o Governo socialista suspendeu o sistema em vigor logo no início de 1996 e repôs as propinas no montante vigente antes de 1992: seis euros anuais.

O Governo deu também início a um processo de revisão mais abrangente do financiamento do ensino superior. Desse modo, a Lei n.º 113/97 é a primeira revisão abrangente da forma como se financia (ou deve financiar) o ensino superior público português, reintroduzindo propinas de valor não simbólico associadas à sua frequência, mas também revendo significativamente a forma e objectivos da acção social escolar ao nível universitário. Como referimos acima, estas medidas foram tomadas na sequência daquilo que ficara estabelecido no programa de Governo, onde se declarava que: “após a imediata suspensão do actual diploma em vigor sobre propinas, desencadear-se-á um processo largamente participado tendente a encontrar as formas mais adequadas e socialmente justas para financiar o sistema de ensino superior. Em simultâneo promover-se-á um reforço do apoio social escolar extensivo aos estudantes do ensino superior particular e cooperativo”.

Considerar 1996 como o cenário base significa, de algum modo, ignorar o efeito cumulativo que as normas jurídicas introduzidas desde 1992 tiveram junto dos agentes e grupos da população envolvidos, designadamente a percepção de que passaria a existir um pagamento não despidendo (propina) para a frequência do ensino superior público. A título de exemplo, caso essa percepção tenha sido generalizada, o eventual efeito, quer em termos de custos, quer em termos de benefícios, da reintrodução de propinas de valor não simbólico em 1997 poderá ter sido menor do que seria esperado caso não tivesse havido o “historial” de 1992-1996. Esta escolha significa ainda, de certa forma, não entrar em linha de consideração com a anunciada intenção do Governo Socialista de rever de forma abrangente o sistema de financiamento do ensino superior. Na verdade, a decisão, em 1996, de repor o valor anual das propinas em seis euros parece ter correspondido mais a um “compasso de espera” do que a uma decisão “definitiva”. Todavia, tal não coloca fora de questão a opção pela fixação definitiva de propinas de valor simbólico, como as definidas na Lei n.º 1/96: por um lado, o ambiente de contestação social é apontado como um dos factores que contribuíram para a derrota eleitoral do Partido Social-Democrata em 1995 (Freire, 2000); por outro lado, a “paixão” de António Guterres pela educação justifica que este sector se encontrasse excluído do objectivo de redução da despesa pública do Partido Socialista (Lobo e Magalhães, 2001).

Três outras razões levaram a que tivéssemos optado por escolher 1996 como cenário base:

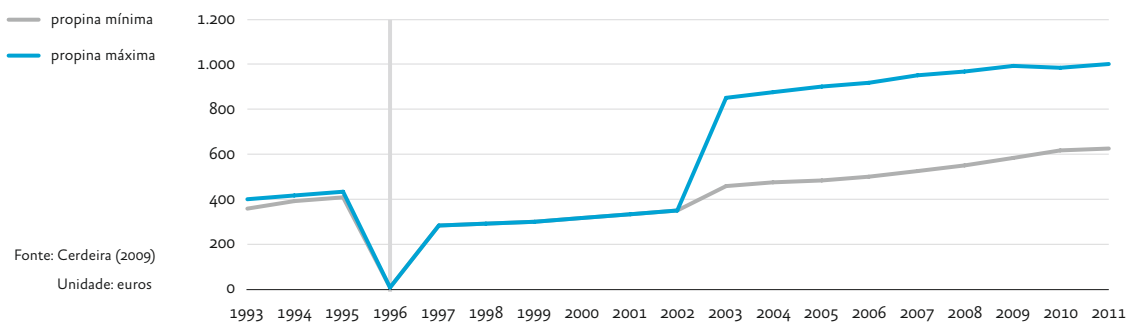
- o montante fixado para as propinas (quer o valor mínimo, quer o valor máximo) logo em 1992 era, em valor absoluto, superior ao valor das propinas fixado em 1997 (*vide* Figura 2.2). Desse modo, poder-se-ia argumentar que o eventual efeito dessa introdução poderá ter-se feito sentir de forma mais pronunciada no período 1992-96. Não nos parece que assim seja. Como veremos no Quadro 4.1, a maioria dos alunos estava isenta de propinas logo em 1992 e apenas uma pequena percentagem (inferior a 15 por cento) estava sujeita ao pagamento na íntegra. Ainda que não tenhamos dados para os anos seguintes (até 1996), não nos parece que a situação tenha sofrido grandes alterações, até porque a lei de 1994 não foi radicalmente diferente da de 1992. Ou seja, na perspectiva dos alunos, o montante efectivamente a pagar de propinas (em termos médios) terá sido claramente inferior ao valor das propinas fixado em 1997, sobre o qual não incidia qualquer tipo de dedução em função do rendimento do agregado familiar. Uma vez mais, isso significa que uma parcela importante dos impactos da introdução de propinas se possa ter sentido apenas após 1997;
- o acesso ao ensino superior sofreu uma importante alteração entre 1992 e 1994, com a abolição da Prova Geral de Acesso (PGA) em Setembro de 1992 e a criação das Provas Globais em Outubro de 1993, inserida na reforma curricular do ensino secundário (Seixas, 2005). Assim sendo, quaisquer alterações/impactos que se tenham verificado entre 1992 e 1994 resultam do efeito cumulativo da introdução das propinas, em 1992, e das alterações no regime de acesso ao ensino superior;
- finalmente, a última razão que nos levou a escolher o ano de 1996 como cenário base prende-se com questões operacionais de obtenção de dados. Efectivamente, constatámos que a maior parte dos dados disponíveis no que toca ao ensino superior português só existe, de forma publicamente disponível e comparável, a partir de 1995.

Instrumentos de política: propinas e acção social

A Lei n.º 113/97 utilizou, fundamentalmente, dois instrumentos de política para a prossecução dos seus objectivos: a reintrodução de propinas no ensino superior público e uma alteração significativa nos mecanismos de acção social, designadamente no processo de atribuição de bolsas de estudo. Importa, pois, analisar a evolução histórica destes dois instrumentos de política, para mais facilmente se compreender os eventuais impactos que possam ter ocorrido no ensino superior público português.

Podemos ver na Figura 2.2 a evolução dos valores mínimos e máximos das propinas no ensino superior público entre 1993 e 2011. Ao longo deste relatório, a referência a um ano X diz respeito ao ano lectivo X/(X+1), ou seja, na Figura 2.2, os dados de 1997 dizem respeito ao ano lectivo 1997/98. Como referimos anteriormente, depois do seu aumento significativo associado à Lei n.º 20/92, o seu valor regressou a seis euros anuais em 1996, sendo reintroduzidas em 1997 com um valor comum a todos os cursos e/ou instituições de ensino. Por sua vez, a Lei n.º 37/2003 reintroduziu um valor mínimo e máximo para as propinas.

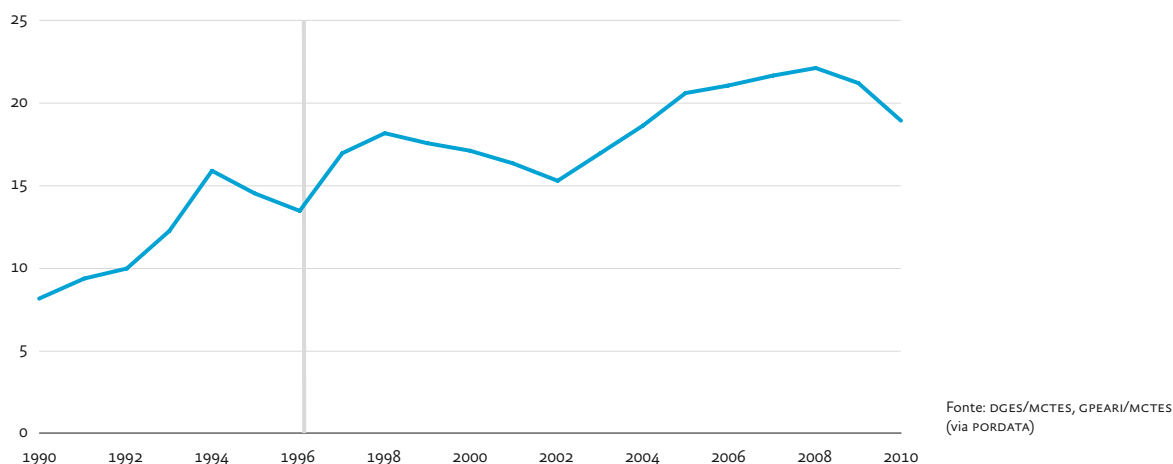
Figura 2.2 Evolução do valor anual das propinas no ensino superior público: 1993-2011



Como já atrás referimos, a reintrodução de propinas em 1997 foi acompanhada de alterações muito significativas no mecanismo de concessão de bolsas de estudo. Assim sendo, é importante analisar o impacto que isso teve ao nível da percentagem de alunos que beneficia de bolsa de estudo (Figura 2.3) e o respectivo montante médio (Figura 2.4).

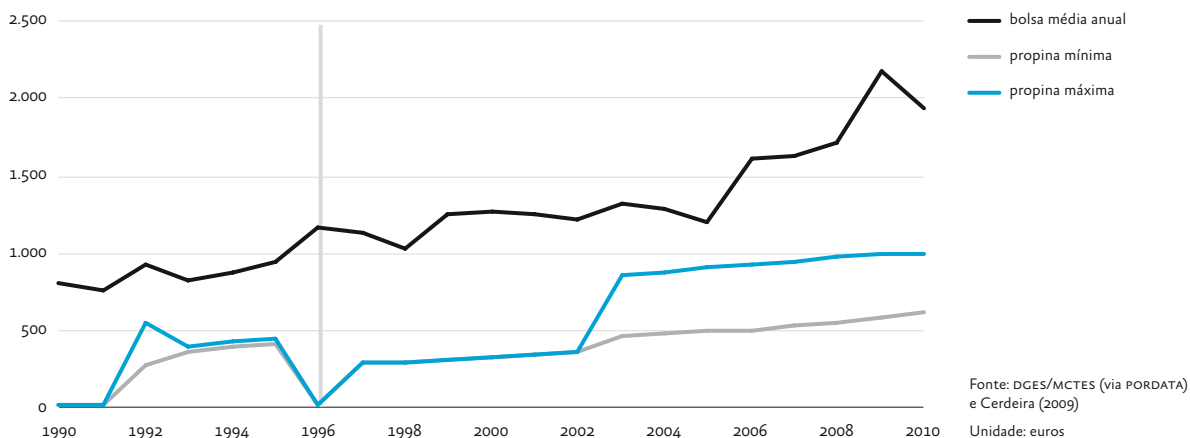
Em primeiro lugar, a Figura 2.3 mostra uma tendência globalmente crescente da percentagem de alunos que beneficia de bolsa de estudo no ensino superior público. Repare-se que os anos de 1997 e 1998 revelam um aumento dessa percentagem, mas nos anos que se seguem, esta voltou a diminuir. Foi só em 2003 que voltou a registar-se um novo aumento.

Figura 2.3 Percentagem de bolseiros no ensino superior público relativamente ao número total de inscritos: 1990-2010



Já no que toca aos montantes médios das bolsas de estudo, a Figura 2.4 mostra que estas também têm registado uma tendência crescente e que são, em média, sempre superiores aos valores fixados para as propinas.

Figura 2.4 Valores médios das bolsas de estudo anuais no ensino superior público e evolução do valor das propinas anuais: 1990-2010



A Figura 2.5 mostra a evolução da bolsa de estudo anual (média) a preços correntes e preços constantes de 1996. Como podemos ver, o poder de compra das bolsas de estudo foi geralmente inferior ao de 1996, com excepção dos anos posteriores a 2006. Ou seja, o aumento significativo no valor nominal das bolsas de estudo registado a partir de 2006 teve como principal efeito fazer recuperar o respectivo poder de compra face à bolsa de estudo média de 1996.

¹⁵ Foi utilizado o Índice de Preços no Consumidor (IPC) para deflacionar o valor das bolsas.

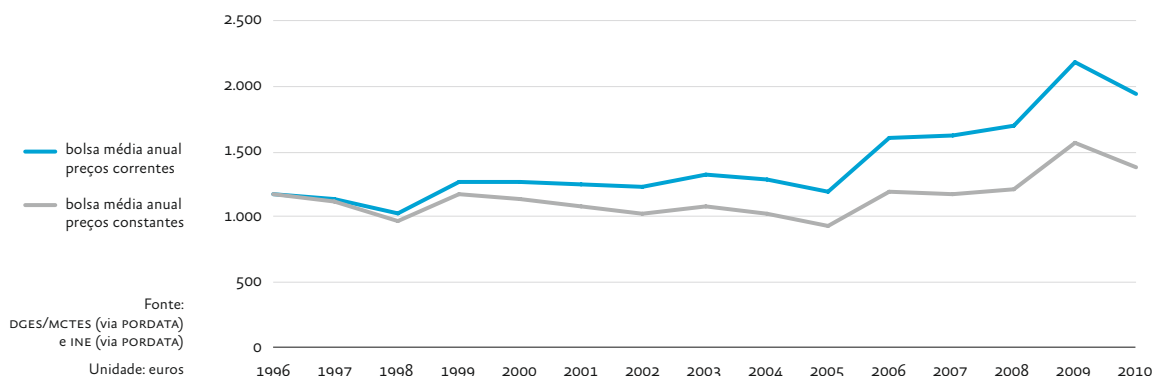


Figura 2.5 Valores médios das bolsas anuais no ensino superior público a preços correntes e constantes de 1996¹⁵: 1996-2010

Por sua vez, a Figura 2.6 apresenta a evolução da “bolsa média líquida de propinas”, ou seja, o valor médio da bolsa de estudo após deduzir o montante anual cobrado em propinas. Ora, a partir de 1997, as bolsas atribuídas aos alunos do ensino superior público tinham como objectivo cobrir, pelo menos, o valor colectado de propinas. É também apresentada na Figura 2.6 a evolução dessas bolsas de estudo líquidas a preços de 1996. Como se pode ver, as bolsas de estudo líquidas apresentam uma evolução globalmente decrescente, sendo de salientar o respectivo aumento registado a partir de 2006. No entanto, comparando as bolsas líquidas a preços constantes, vemos que a bolsa líquida máxima (ou seja, quando as propinas cobradas pelas universidades estão perto do valor mínimo) nunca atinge, ao longo de todo o período em análise, a bolsa líquida recebida em 1996, antes da reintrodução de propinas no ensino superior público. Apesar disso, o aumento registado no valor nominal das bolsas de estudo a partir de 2006 permitiu que, em 2009 e 2010, o valor líquido (máximo) recebido pelos alunos tivesse um poder de compra superior à bolsa líquida que recebiam em 1997, imediatamente após a reintrodução de propinas.

¹⁶ Foi utilizado o Índice de Preços no Consumidor (IPC) para deflacionar o valor das bolsas.

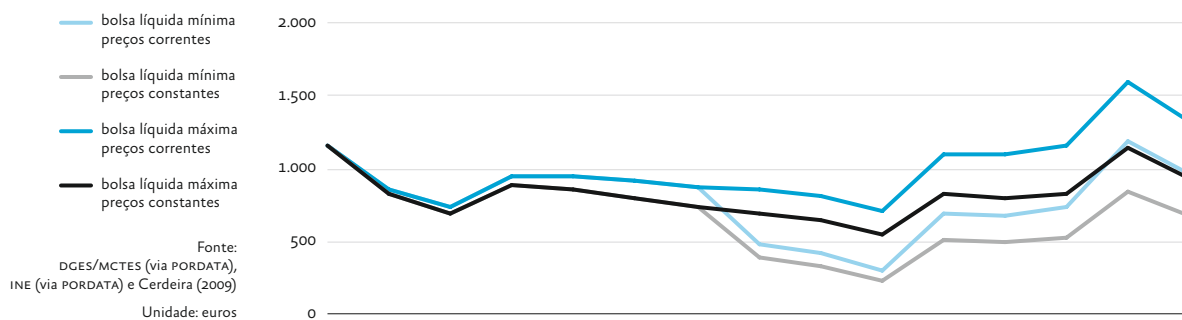


Figura 2.6 Valores médios das bolsas anuais “líquidas” de propinas no ensino superior público, a preços correntes e constantes de 1996¹⁶: 1996-2010

Capítulo 3

Notas metodológicas

As avaliações de impacto legislativo seguem, grosso modo, metodologias relativamente próximas. Pela sua relevância, apresentamos aqui a metodologia seguida pela Comissão Europeia nas avaliações prospectivas de impacto legislativo. Do mesmo modo, pela sua pertinência no caso português, apresentamos também a metodologia sugerida pela Direcção-Geral da Política de Justiça, do Ministério da Justiça (DGPJ/MJ), coordenada por Carlos Blanco de Moraes. Esta última, para além de ser largamente coincidente com a metodologia da Comissão Europeia, tem a vantagem de considerar especificamente avaliações retrospectivas de impacto legislativo. A metodologia que adoptámos neste estudo segue estes princípios orientadores e, no final deste capítulo, apresentamos ainda, de forma mais concreta, o modo como a propomos implementar.

O que é uma análise de impacto legislativo?

Uma análise de impacto legislativo é um processo que identifica as vantagens e desvantagens de uma determinada opção de política, através da análise dos respectivos impactos (Comissão Europeia, 2009). É uma ferramenta que permite uma tomada de decisão devidamente informada. Como refere Jacobs (2004, p. 287), a maior contribuição que se pode dar à qualidade das decisões governamentais não é a precisão dos cálculos efectuados; é o colocar as questões correctas sobre os impactos esperados e sobre as hipóteses subjacentes.

Esta análise é tipicamente feita de uma forma prospectiva, ou seja, antes da tomada de decisão. Como refere a Comissão Europeia (2009) nas suas *guidelines*, a análise de impacto deve responder às seguintes questões, que são “passos lógicos” da avaliação:

- qual é a natureza do problema, qual tem sido a sua evolução e quem é mais afectado?
- quais são as opiniões dos *stakeholders*?
- quais são os principais objectivos a ter em mente ao tentar resolver o problema?

- quais são as principais opções de política que permitem atingir esses objectivos?
- qual será o impacto económico, social e ambiental de cada uma dessas opções?
- qual é o resultado da comparação entre essas várias opções em termos de eficácia, eficiência e coerência na resolução do problema?
- como poderão ser organizadas a monitorização e avaliação futuras?

A análise de impacto deve estar sujeita a eventuais obrigações legais ou escolhas políticas prévias. Ou seja, algumas opções de política poderão não estar disponíveis, tendo em conta o enquadramento legal actual e/ou opções políticas feitas previamente (Comissão Europeia, 2009, p. 13).

No entanto, é também possível (e por vezes desejável) elaborar análises retrospectivas de impacto legislativo, cujo objectivo passa por aferir até que ponto foram atingidos os objectivos de uma determinada norma jurídica. É neste contexto que se insere o presente estudo. Ainda que existam algumas diferenças metodológicas entre avaliações prospectivas e retrospectivas, a essência do raciocínio subjacente é semelhante. Assim sendo, apresentamos, em primeiro lugar, um resumo da metodologia para avaliação prospectiva de impacto legislativo sugerida pela Comissão Europeia (2009). De seguida, apresentamos também um breve resumo de um guia de avaliação de impacto legislativo, publicado pela Direcção-Geral da Política de Justiça (DGPJ), do Ministério da Justiça DGPJ/MJ, e coordenado por Carlos Blanco de Moraes. Como veremos, no que toca à avaliação prospectiva, as duas metodologias são largamente coincidentes. No entanto, este último guia contém *guidelines* específicas para a elaboração de análises retrospectivas.

Método de análise recomendado pela Comissão Europeia

A metodologia de avaliação do impacto legislativo recomendada pela Comissão Europeia envolve os seguintes passos:

1. identificação do problema: descrição da natureza do problema e respectivas causas, bem como os principais agentes económicos envolvidos e grupos ou subgrupos da população afectados; definição de um cenário base (*counterfactual*) claro, ou seja, de como evoluiria o problema caso nenhuma medida ou opção de política fosse implementada;

Na identificação do problema, deve ficar clara a razão para uma intervenção pública. Esta encontra normalmente justificação em falhas de mercado ou em falhas regulatórias, como sejam (Comissão Europeia, 2009, p. 21):

falhas de mercado

- preços no mercado não reflectem os reais custos e benefícios para a sociedade (externalidades)
 - oferta insuficiente de bens públicos
 - concorrência fraca ou inexistente (incluindo abusos de posição dominante)
 - mercados incompletos ou inexistentes
- ofalhas de informação, como sejam as causadas pela informação imperfeita ou falta de acesso a informação relevante por parte dos decisores (incluindo consumidores e autoridades públicas)

falhas regulatórias

- direitos de propriedade mal definidos
- objectivos mal definidos
- consequências inesperadas de uma intervenção pública
- captura regulatória de autoridades públicas
- falhas de implementação

Devem também ficar claras as causas do problema, o que permite posteriormente compreender de que forma é que as opções políticas permitem (ou não) resolver com sucesso o problema.

O cenário base tem como objectivo identificar o que aconteceria na ausência de uma intervenção e é vulgarmente referido como o cenário “sem alterações de política”. Como refere a Comissão Europeia (2009, p. 24), esse cenário depende muito da existência de políticas anteriores. Efectivamente, caso existam políticas anteriores, o cenário “sem alterações de política” refere-se à continuação de políticas anteriores. Quando não existem políticas anteriores, esse cenário deve, de algum modo, incorporar os efeitos esperados de outras políticas entretanto adoptadas, mas ainda não implementadas. A definição do cenário base, preferencialmente em termos quantitativos, é importante porque permite, posteriormente, a comparação das várias opções de política com o que aconteceria se nada fosse feito.

2. definição de objectivos de política, que correspondam ao problema e às respectivas causas, começando pelos gerais e acabando nos objectivos específicos ou operacionais;

Através da definição dos objectivos de política, é possível compreender até que ponto se consegue resolver o problema anteriormente identificado. Sem uma correcta e clara definição dos objectivos, torna-se difícil comparar as várias opções de política. Os objectivos devem ser estabelecidos de uma

¹⁷ *Specific*: os objectivos devem ser precisos e não sujeitos a diferentes interpretações; *Measurable*: os objectivos devem ser definidos de uma forma mensurável, para que se possa, no futuro, avaliar a sua eventual consecução; *Achievable*: visto que a expectativa é a de que os objectivos influenciem o comportamento, os objectivos devem ser atingíveis; *Realistic*: os objectivos devem ser ambiciosos, mas realistas, para que os envolvidos os considerem de uma forma séria; *Time-dependent*: os objectivos devem estar relacionados com uma determinada data ou período de tempo.

forma hierárquica, começando por objectivos gerais, passando por objectivos específicos e terminando em objectivos operacionais, obedecendo ao princípio SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-dependent*¹⁷) (Comissão Europeia, 2009, pp. 26-27). No fundo, pretende-se que a definição de objectivos traduza a identificação de critérios objectivos que permitam avaliar o sucesso ou insucesso das várias opções políticas na resolução do problema anteriormente identificado.

3. identificação das opções de política disponíveis, tendo em atenção o princípio da proporcionalidade e eliminando opções que não possam ser implementadas devido a restrições técnicas ou outras;

A definição das opções de política disponíveis que permitem atingir (ainda que parcialmente) os objectivos definidos é um importante passo na análise de impacto. Estas opções devem estar associadas à raiz do problema e aos objectivos propostos e devem ser abrangentes, mas credíveis (Comissão Europeia, 2009, p. 29). Entre as várias opções analisadas, devem estar o cenário “sem alterações de política”, um cenário de ausência ou abandono de políticas (quando estas já existem) e um cenário de auto-regulação. Na definição das várias opções, deve estar presente o princípio da proporcionalidade: a intervenção não deve ir além do estritamente necessário para atingir os objectivos.

4. análise do impacto das várias opções de política: identificação do impacto directo e indirecto de cada opção, numa perspectiva económica, social e ambiental, preferencialmente de uma forma quantitativa, em comparação com o cenário base anteriormente definido; identificação de eventuais riscos ou incertezas associados às opções de política;

Para cada opção de política, devem ser identificados os impactos económicos, sociais e ambientais, bem como os principais subgrupos da população que são afectados. O objectivo é conseguir estabelecer uma comparação entre as várias opções e o cenário base “sem alterações de política”.

Este processo tem três passos. Num primeiro passo, devem ser identificados os impactos económicos, sociais e ambientais de cada uma das opções de política, identificando o mecanismo de causalidade subjacente e quem é afectado. Em particular, devem ser identificados dois tipos de impacto distributivo: (i) impacto sobre diferentes grupos económicos ou sociais, alguns dos quais podem ser “vencedores”, ao passo que outros podem ser “perdedores” e constituir um entrave à implementação da opção política; (ii) impacto sobre desigualdades existentes, ou seja, de que forma é que a opção política vai reduzir, manter ou agravar eventuais desigualdades existentes (Comissão

Europeia, 2009, p. 33). De uma forma resumida (excluindo o impacto ambiental), os eixos de análise devem ser (Comissão Europeia, 2009, pp. 33-44):

impacto económico

- funcionamento dos mercados e concorrência
- competitividade, comércio e investimento
- custos operacionais e comportamento das empresas
- custos administrativos impostos às empresas
- custos administrativos e comportamento das autoridades públicas
- direitos de propriedade
- inovação e investigação e desenvolvimento (I&D)
- consumidores (preços, diversidade e disponibilidade de bens/serviços, rendimento disponível)
- regiões ou sectores específicos
- outros países e relações internacionais
- ambiente macroeconómico (crescimento, emprego, investimento e funcionamento dos mercados, estabilidade macroeconómica)

impacto social

- emprego e mercado de trabalho
- direitos dos trabalhadores
- inclusão social e protecção de grupos sociais específicos
- igualdade de tratamento e de oportunidades e não discriminação
- indivíduos, vida privada e familiar
- governação, participação, administração, acesso à justiça, *media* e ética
- saúde pública
- crime, terrorismo e segurança
- acesso à protecção social, serviço de saúde e educativo
- cultura

Num segundo passo, deve ser feita uma análise essencialmente qualitativa relativamente aos principais impactos esperados. Devem ser identificadas as áreas em que a opção política poderá ser benéfica, bem como as áreas que podem gerar custos. Nesta análise qualitativa, deve ser feita uma estimativa probabilística (do tipo baixa, média ou elevada probabilidade) de ocorrência do referido impacto (positivo ou negativo). Nesta avaliação, devem ser identificados os custos e benefícios esperados e inesperados, quer no curto, quer no longo prazo.

Finalmente, num terceiro passo, deve ser realizado um exercício de quantificação, em termos monetários, dos respectivos custos e benefícios para os impactos que se esperam que sejam mais significativos.

5. comparação das várias opções disponíveis, utilizando um critério uniforme que permita a comparação, para cada opção, dos respectivos custos e benefícios, apresentando, sempre que possível, resultados agregados para cada opção, e identificando a opção preferível;

Realizada a avaliação qualitativa e quantitativa dos principais impactos de cada opção de política, dever-se-á efectuar um dos seguintes tipos de análise: análise custo-benefício, análise custo-efectividade ou análise multicritério (Comissão Europeia, 2009, pp. 45-47).

A análise custo-benefício completa é pertinente quando a maior parte dos custos e benefícios de cada opção de política são quantitativos e monetizáveis. Alternativamente, pode ser feita uma análise custo-benefício parcial, combinando os resultados quantitativos com os qualitativos. Uma determinada opção de política é justificável se os benefícios esperados forem superiores aos custos esperados, quando comparados com o cenário base “sem alterações de política”.

A análise custo-efectividade faz sentido quando a intervenção tem um objectivo fixo. Nesse caso, é calculado e comparado o custo de cada opção política. É um tipo de análise que faz sentido quando os benefícios não são facilmente quantificáveis.

Finalmente, a análise multicritério é utilizada quando se torna necessário combinar impactos positivos e negativos, alguns dos quais são quantitativos, ao passo que outros são qualitativos. Neste caso, é fundamental estabelecer critérios de análise que permitam avaliar o modo como uma determinada opção permite atingir os objectivos propostos, bem como atribuir diferentes pesos a cada um desses critérios no processo de tomada de decisão.

Qualquer que seja a técnica utilizada, pretende-se identificar a opção de política que melhor atinge os objectivos em termos de eficácia (objectivos total ou parcialmente atingidos), eficiência (objectivos atingidos com a menor utilização possível de recursos – custo-efectividade) e coerência com as grandes opções políticas tomadas.

6. identificação de formas de acompanhamento e avaliação: criação de indicadores que permitam aferir até que ponto se atingiram os objectivos definidos.

Tipicamente, após a identificação da melhor opção de política, pretende-se encontrar indicadores que permitam avaliar até que ponto a política atingiu os objectivos a que se propôs. Assim sendo, a análise de impacto deve apresentar formas de monitorizar e/ou acompanhar a implementação da política, através da criação de indicadores associados aos objectivos propostos.

Outros métodos de análise

Foi recentemente publicado em Portugal um guia de avaliação de impacto legislativo pela Direcção-Geral da Política de Justiça (DGPJ), do Ministério da Justiça (DGPJ/MJ), coordenado por Carlos Blanco de Moraes (doravante designado por “guia”). Parece-nos inteiramente adequado fazer uma breve comparação entre esta e a metodologia utilizada pela Comissão Europeia.

Desde logo, ao contrário da Comissão Europeia (2009), o guia prevê a avaliação sucessiva ou retrospectiva (*ex post*) para além da avaliação prévia (*ex ante*). Ou seja, ao passo que as recomendações da Comissão Europeia se centram essencialmente na avaliação legislativa prévia, ou seja, numa fase de formação das normas legislativas, o guia contém recomendações para a avaliação *ex post* das normas legislativas, isto é, para a identificação e avaliação dos efeitos reais que estas produziram. Como veremos adiante, referir-nos-emos à primeira como “avaliação prospectiva” e à segunda como “avaliação retrospectiva”.

No entanto, como veremos, as duas metodologias são largamente coincidentes. O único aspecto que merece ser realçado é a preocupação, no guia, com os custos públicos da actuação e com eventuais insuficiências que dificultem ou impossibilitem a sua implementação. Parece-nos razoável dizer que tal realce só faz sentido se os responsáveis pela elaboração do guia tiverem antevisto elevados custos públicos ou significativas dificuldades de implementação de uma determinada medida.

Avaliação prévia ou prospectiva

De uma forma sucinta, em traços gerais, o guia refere que a avaliação prévia deve: (i) identificar o problema e a eventual necessidade de uma intervenção normativa; (ii) definir objectivos da actuação pública; (iii) identificar e avaliar as diferentes opções de actuação pública que permitam atingir os objectivos e escolher a que apresenta uma melhor relação custo-benefício; e (iv) antecipar eventuais distorções entre grupos ou subgrupos da população no que toca à distribuição dos impactos da norma, bem como avaliar o impacto sobre os custos administrativos e identificar eventuais insuficiências de execução administrativa que prejudiquem a sua implementação.

Existem duas modalidades de avaliação prévia: a avaliação simples e a avaliação aprofundada. A avaliação simples consiste num exercício de profundidade limitada, mas que se considera suficiente se responder, com algum grau de certeza, aos pontos (i) a (iv) acima referidos. Caso tal não seja possível no tempo disponível para essa avaliação simples, proceder-se-á a uma avaliação aprofundada, podendo esta ser pertinente desde logo quando se esperam impactos significativos – ou seja, existe um princípio de proporcionalidade

entre a profundidade da avaliação e os impactos esperados – ou quando a decisão política possa ter um carácter mais delicado, requerendo por isso uma análise mais exaustiva.

Para qualquer das modalidades, os principais passos associados à avaliação são os seguintes:

1. identificação do contexto da actuação pública, dos seus objectivos, das possíveis opções de política e dos respectivos impactos;

Esta fase do processo corresponde, grosso modo, aos quatro primeiros passos sugeridos pela Comissão Europeia (2009). Em particular, na identificação de opções é sugerida a inclusão da “opção zero” de não actuação e, nas avaliações aprofundadas, devem incluir-se sempre opções que não se traduzam numa perspectiva de *command and control*, ou seja, que passem pela possibilidade de auto-regulação ou de introdução de mecanismos de incentivos aos agentes envolvidos. Na avaliação dos impactos, à semelhança da Comissão Europeia (2009), é dada bastante importância à identificação dos mecanismos de causalidade e dos grupos da população afectados, bem como o horizonte temporal subjacente à produção de efeitos. É também prevista a inclusão de estimativas probabilísticas para impactos cuja materialização se revista de incerteza. Também de forma semelhante à Comissão Europeia (2009), os impactos prendem-se com as dimensões económica, social e ambiental (*vide* Anexo 2 do guia).

2. realização de consultas;

Tal como sugerido pela Comissão Europeia, o processo de consulta (formal ou informal) não deve ser “um passo” na avaliação, mas sim um processo transversal que a acompanha. Efectivamente, a esperança é que um processo de consulta atempado e sensato contribua para uma melhor aceitação de uma nova norma. Para além disso, o processo de consulta poderá contribuir de forma decisiva para a identificação das opções de política e/ou avaliação dos respectivos custos e benefícios.

3. avaliação comparativa das opções de actuação pública através de uma análise custo-benefício ou de outras formas alternativas ou complementares;

Também à semelhança da Comissão Europeia (2009), prevêem-se três métodos de análise de eficiência, por ordem de preferência: análise custo-benefício, análise custo-efectividade (ou custo-eficácia, na terminologia original do guia) e análise multicritério. Na identificação dos custos, é dada particular importância aos custos da actuação pública (encargos directamente

relacionados com a realização dos objectivos da actuação pública), aos custos instrumentais da actuação pública (custos que resultam dos meios através dos quais a actuação pública é concretizada) e aos custos administrativos (encargos incorridos pelos agentes, incluindo pelo próprio sector público, com as obrigações impostas pela norma – vulgarmente designados como *compliance costs*). À semelhança da Comissão Europeia (2009), prevê-se que o decisor possa fazer uma escolha diferente da que é socialmente eficiente e que resulta da análise custo-benefício. Em particular, o decisor pode incluir outros factores no seu processo de decisão, designadamente: o impacto distributivo, o impacto nos custos administrativos, a incerteza e os riscos das opções de actuação pública.

4. identificação dos mecanismos de monitorização, avaliação sucessiva e revisão do acto normativo

O acompanhamento da implementação e a avaliação sucessiva de um determinado acto normativo são mecanismos essenciais para averiguar se os respectivos objectivos estão a ser ou foram atingidos. Por essa razão, é importante identificar indicadores de eficácia para cada opção política que possibilitem a verificação do grau de cumprimento dos objectivos.

Avaliação sucessiva ou retrospectiva

Já relativamente à avaliação sucessiva, esta tem como objectivos: (i) avaliar o cumprimento dos objectivos de uma determinada norma, bem como a relação entre custos e benefícios resultantes da sua implementação; (ii) identificar insuficiências na implementação ou (iii) na sua redacção; (iv) avaliar o cumprimento de objectivos específicos de política na área em causa; e (v) avaliar o grau de sucesso da avaliação prévia. Do ponto de vista metodológico, uma avaliação sucessiva passa, grosso modo, pelos mesmos passos que uma avaliação prévia. Não sofre, no entanto, do problema da incerteza, visto que a avaliação é feita, por definição, *ex post*. Em contrapartida, a multiplicidade de dados disponíveis *ex post* (e as inevitáveis relações entre si) tornam difícil identificar e avaliar correctamente o presente, ao passo que fazer previsões verosímeis numa avaliação prévia é comparativamente mais fácil. Os passos pelos quais deve passar uma avaliação sucessiva são os seguintes:

1. identificação da situação normativa existente e dos objectivos que visa atingir

Neste exercício, não importa apenas identificar as normas em vigor, mas também a forma como elas têm sido entendidas e aplicadas pelos envolvidos.

2. identificação dos custos, benefícios e outros impactos da situação normativa existente

Ao contrário da avaliação prévia, não faz sentido, numa avaliação sucessiva, comparar os custos e benefícios de várias opções de política.

3. realização de consultas

O processo de consulta deve seguir o princípio de transversalidade em relação à avaliação que também deve ser seguido nas avaliações prévias.

4. aferição do grau de sucesso da avaliação prévia

Caso tenha sido feita uma avaliação prévia, uma avaliação sucessiva deve medir o grau de sucesso com que os objectivos foram atingidos, tomando em consideração o grau de incerteza aquando da elaboração da primeira.

5. avaliação do desempenho da actuação pública e recomendação de decisão

Finalmente, uma avaliação sucessiva deve pronunciar-se acerca do desempenho de uma actuação pública, eventualmente recomendando a sua manutenção ou revisão. Para tal, podem ser utilizados os indicadores de monitorização da avaliação prévia, caso tenham sido definidos.

Metodologia adoptada

Tal como havia sido inicialmente proposto, a metodologia que iremos adoptar para esta avaliação é a sugerida pela Comissão Europeia (2009), a qual, de qualquer modo, é largamente coincidente com a do guia da DGPJ/MJ. No entanto, tendo em conta que se trata de uma análise retrospectiva, seguimos os mesmos passos previstos pela Comissão Europeia (2009) para avaliações prospectivas, com as devidas adaptações (estes passos coincidem largamente com a metodologia para avaliações sucessivas ou retrospectivas que constam do guia da DGPJ/MJ):

1. identificação do problema: descrição da natureza do problema e respectivas causas, bem como os principais agentes económicos envolvidos e grupos ou subgrupos da população afectados; definição de um cenário base (*counterfactual*) claro, ou seja, de como evoluiria o problema caso nenhuma medida ou opção de política fosse implementada;

2. identificação de objectivos de política associados às normas jurídicas vigentes;

3. análise do impacto das normas jurídicas vigentes: identificação do impacto directo e indirecto, numa perspectiva económica, social e

ambiental, preferencialmente de uma forma quantitativa, em comparação com o cenário base anteriormente definido;

4. avaliação das normas jurídicas vigentes.

Assim sendo, apresentamos, de seguida, o referencial teórico no qual nos baseámos para realizar este estudo.

Impacto sobre o mercado do ensino superior

A discussão, na perspectiva da ciência económica, sobre a natureza do bem “ensino superior” e sobre o respectivo financiamento tem sido acompanhada de uma outra que, aliás, não pode ser dissociada da primeira: podemos falar de um “mercado do ensino superior”? Na opinião de alguns autores, na medida em que o preço dos serviços (quando existe) não é definido em função do custo marginal, muitas instituições de ensino não visam o lucro, muitas delas recebem apoio público e a informação disponível para os vários agentes é claramente imperfeita, na melhor das hipóteses estamos perante uma estrutura de quase-mercado (Amaral e Teixeira, 2000). Por outro lado, Johnstone (2003 e 2006) argumenta que a implementação de propinas – na medida em que representam um preço, seja ele alternativo ou complementar ao financiamento público – vem introduzir uma característica de mercado e conduz a uma maior eficiência: por um lado, torna o aluno e sua família consumidores mais atentos e exigentes, ao mesmo tempo que os deixa menos propensos a atitudes de risco moral – ou seja, o facto de pagar, pelo menos, parte do custo associado à sua educação induz no aluno um maior esforço para ser bem-sucedido, e reduz a probabilidade de continuar a estudar apenas para atrasar a entrada na vida activa por falta de perspectivas de um emprego interessante; por outro lado, transforma as universidades em prestadores mais conscientes e reactivos face às necessidades dos alunos e do mercado de trabalho.

O nosso entendimento é que estamos, de facto, perante um mercado quando analisamos o ensino superior. É de realçar que essa posição está também expressa no sistema de financiamento do ensino superior em Portugal que é proposto logo em 1991 no *Livro Branco sobre o Financiamento Público ao Sistema de Ensino Superior* (Barros et al., 1991). Como aí se refere:

“O sistema proposto [assente na coexistência de financiamento do Estado, a gerir por um instituto público, e de propinas, a fixar pelas instituições e podendo ser diferenciadas tendo em conta a área disciplinar e o grau de ensino] dignifica o papel dos estudantes como utentes das instituições de ensino superior, fomentando uma relação directa

entre procura e oferta de ensino e possibilitando assim, cada vez mais, que os estudantes possam escolher os cursos e as Escolas que pretendem frequentar, e as Escolas os estudantes que pretendem ter. Espera-se, do pagamento das propinas, uma atitude de muito maior exigência dos estudantes para com as instituições de ensino que frequentam, não pactuando com e denunciando frontalmente todas as situações de manifesto incumprimento de padrões mínimos de qualidade” (Barros *et al.*, 1991, p. 32; parênteses dos autores).

No que diz respeito a Portugal, defendem Teixeira *et al.* (2004) que apesar de existirem múltiplas instituições – públicas e privadas – de ensino superior, não se pode afirmar que exista um “mercado de ensino superior”, porque não estão asseguradas as condições básicas para que isso possa acontecer: (i) existem significativas barreiras à entrada – se, por um lado, as instituições públicas são quase totalmente financiadas pelo Estado, por outro as instituições privadas só podem instalar-se mediante um investimento significativo; (ii) existem diferentes níveis de liberdade para especificar os programas a oferecer – as universidades públicas têm uma substancial autonomia pedagógica desde que os cursos cumpram os requisitos mínimos previamente estabelecidos, mas os politécnicos públicos e as instituições privadas dependem de autorizações do Ministério para criar, suspender ou alterar os cursos que oferecem, sob pena dos mesmos não serem reconhecidos para efeitos académicos e profissionais; (iii) existem diferentes níveis de liberdade na decisão de como usar os recursos – as instituições privadas não são financiadas pelo Estado, e têm por isso autonomia financeira; já as instituições públicas, embora gozem também de uma crescente autonomia, não podem livremente negociar contratos e definir salários, uma vez que os docentes e outro pessoal são funcionários públicos; (iv) existem níveis diferentes de liberdade na definição dos preços – as instituições privadas determinam as propinas livremente, mas as públicas não podem fazê-lo; (v) a escolha do curso está condicionada pelo *numerus clausus*, em particular em áreas como a Medicina ou a Arquitectura, em que a concorrência pelas vagas disponíveis é feroz; e (vi) nas instituições públicas, as propinas são substancialmente mais baixas do que os custos reais do ensino superior.

Ainda assim, algumas destas justificações para a inexistência de um “mercado de ensino superior” em Portugal são actualmente discutíveis, em virtude da evolução do quadro normativo: por exemplo, a disparidade de níveis de liberdade quanto aos programas a oferecer vai sendo atenuada com a sujeição, por parte tanto de instituições de ensino superior privadas, como públicas, a regras comuns de avaliação e acreditação do ensino

superior (veja-se o papel desempenhado pela A3ES – Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior); e o nível de liberdade na utilização de recursos pode ser alterado com a transformação institucional das universidades públicas em fundações públicas de natureza privada, uma possibilidade aberta pela Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro. Assim sendo, vamos assumir, nesta análise, que existe um “mercado de ensino superior” em Portugal.

Como vimos, uma das mais importantes questões relacionadas com o financiamento do ensino superior público prende-se com a respectiva origem: financiamento público vs. privado. Ou seja, interessa-nos compreender de que modo uma alteração no *mix* de financiamento do ensino superior público¹⁸ poderá conduzir a alterações significativas no respectivo mercado.

Uma alteração desse *mix* no sentido de aumentar a contribuição dos alunos através do pagamento de propinas é semelhante ao efeito de um aumento do preço num mercado. Assim, e numa primeira linha de análise, parece-nos relevante analisar o eventual impacto que a introdução (ou aumento) de propinas possa ter sobre a “quantidade” de alunos que “consume” o serviço “ensino superior público”. Numa perspectiva económica, essa “quantidade” resulta da conjugação da oferta e da procura associadas ao ensino superior público. Do lado da procura, seria de esperar que, com a introdução das propinas, se registasse um decréscimo do número de alunos interessados em “consumir” o serviço. Na melhor das hipóteses, poderíamos assistir à manutenção do mesmo número de alunos interessados em consumir o serviço caso a procura fosse rígida¹⁹. Do lado da oferta, a introdução de propinas poderia aumentar o interesse das instituições de ensino superior em oferecer vagas. Na pior das hipóteses, caso a oferta fosse rígida, seria de esperar que o número de vagas se mantivesse inalterado²⁰. Repare-se que estamos aqui a assumir que quem “oferece” o serviço são as instituições de ensino superior públicas, e não o Estado de forma directa. Esta hipótese é suportada pelo clausulado da Lei n.º 113/97, que estipula uma separação clara do Estado enquanto financiador e das instituições de ensino enquanto prestadores de serviços.

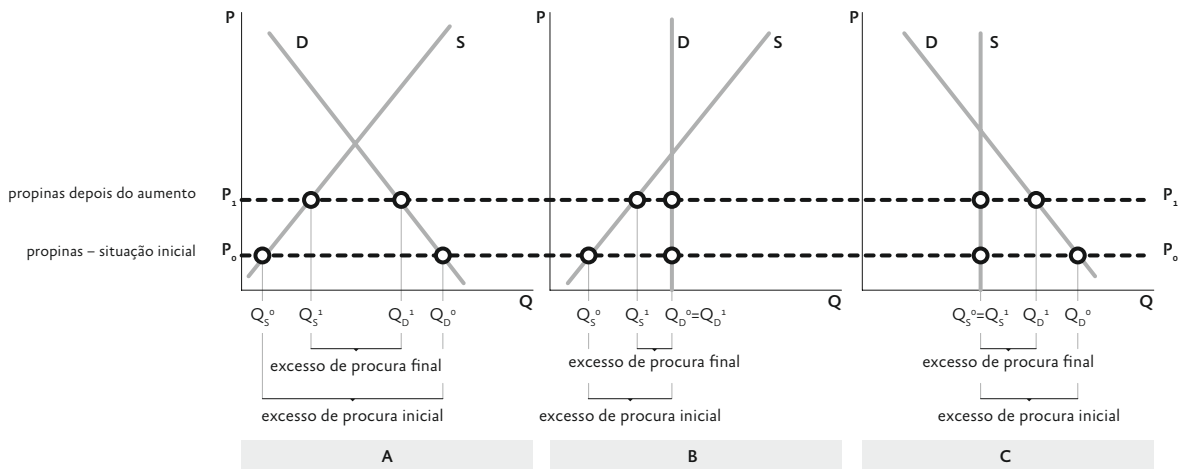
A Figura 3.1 apresenta um esquema diagramático que ilustra o possível funcionamento do mercado do ensino superior público. Estes diagramas são meramente ilustrativos.

18. Definimos aqui *mix* de financiamento como sendo a repartição do custo do ensino superior público entre o Estado e os alunos (através do pagamento de propinas).

19. O conceito relevante nesta análise seria o da elasticidade preço da procura, que nos indica a alteração percentual na quantidade procurada de um bem ou serviço quando o respectivo preço sofre uma alteração de 1%. Normalmente, esta elasticidade é negativa, o que indica uma relação inversa entre o preço e a quantidade procurada. Caso a elasticidade seja igual a 0, a procura desse bem ou serviço é rígida, na medida em que qualquer alteração do preço não resulta em alterações na respectiva quantidade procurada.

20. No caso português, tendo em conta que existe um *numerus clausus* para cada curso em cada instituição de ensino superior, parece-nos razoável admitir que a oferta seja, de facto, relativamente rígida. É possível que, com a introdução de propinas, as próprias instituições de ensino tenham aumentado o número de vagas de cada curso ou aumentado o número de cursos que disponibilizam. De qualquer forma, é pouco plausível que a oferta seja completamente rígida.

Figura 3.1 Oferta e procura do ensino superior público



²¹. Convém referir que se assume implicitamente que esta procura é a procura *efectiva* pelo ensino superior, ou seja, os alunos que cumprem os requisitos mínimos para entrada no ensino superior público. A título de exemplo, como referiremos mais adiante, no caso português seriam alunos com o 12º ano completo e com uma nota de acesso a um determinado curso/estabelecimento superior ou igual à nota mínima exigível. Não consideramos nestas curvas da procura os alunos que *potencialmente* estariam interessados em ingressar no ensino superior para um determinado nível de propinas, mas que não cumprem os requisitos mínimos para o fazer.

²². Assume-se implicitamente nos três diagramas que o nível de propinas que resultaria do livre funcionamento do mercado seria superior ao nível das propinas fixado pelo Governo.

No gráfico à esquerda ([A]), apresentamos a interação entre a oferta e a procura num contexto em que nenhuma delas é completamente rígida. Assim, numa situação inicial, o nível das propinas era baixo, pelo que deveria existir um excesso de procura²¹, ou seja, o baixo nível das propinas poderia suscitar um maior interesse por parte dos alunos do que o número de vagas que as instituições de ensino estariam dispostas a oferecer²². Neste caso, o funcionamento do mercado estaria condicionado pela oferta, ou seja, as instituições de ensino aceitariam apenas Q_S^0 alunos, ficando os restantes excluídos do ensino superior. Com o aumento do valor das propinas, esse excesso de procura terá tendência para diminuir, na medida em que as instituições de ensino passariam a estar interessadas em aumentar o número de vagas, ao mesmo tempo que os alunos estariam menos interessados em preenchê-las. Ou seja, verificar-se-ia uma redução do constrangimento provocado pela oferta e o número de alunos no ensino superior subiria para Q_S^1 . Repare-se neste resultado aparentemente estranho ou contra-intuitivo: com o *aumento* do valor das propinas, verificar-se-ia um aumento do número de alunos matriculados no ensino superior. Neste caso [A], isto deve-se ao maior interesse das instituições de ensino em aumentar o número de vagas, o que, num contexto em que existe um excesso de procura, permite o acesso ao ensino superior de alguns alunos anteriormente excluídos.

No gráfico do meio ([B]), olhamos para o caso em que a procura é completamente rígida, ou seja, não reage a variações do preço. Nesta circunstância, o aumento do valor das propinas também poderá induzir uma redução no excesso de procura. À semelhança do caso [A], o maior interesse das instituições de ensino em disponibilizar um número superior de vagas reduziria o constrangimento provocado pela oferta e o número de alunos no ensino

superior também aumentaria para Q_s^1 . A única diferença em relação ao caso [A] é o facto de não se verificar uma redução do interesse, por parte dos alunos, em aceder ao ensino superior, mesmo com um nível mais elevado das propinas.

Finalmente, no gráfico da direita ([C]), assumimos que a oferta é completamente rígida. Neste caso, também se regista um excesso de procura, que diminui quando o valor das propinas aumenta. No entanto, ao contrário dos casos [A] e [B], o número de alunos efectivamente matriculados no ensino superior não se altera, uma vez que o constrangimento provocado pela oferta não sofre qualquer alteração. Ou seja, aqui não seria de esperar um aumento do número de alunos inscritos no ensino superior.

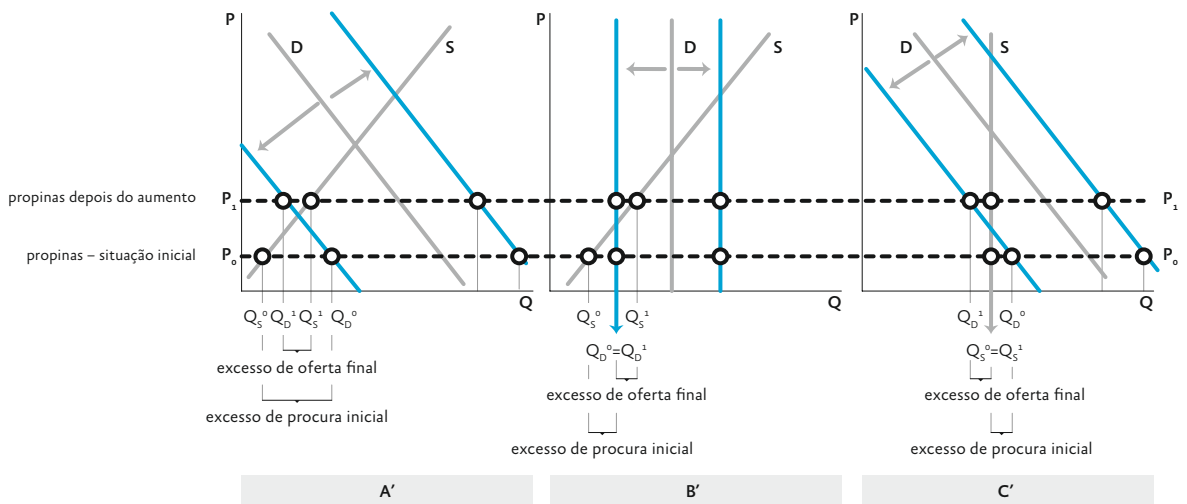
Em resumo, tendo em conta que o mercado do ensino superior não funciona livremente, a existência de um baixo nível de propinas é o principal responsável pela existência de um excesso de procura. Com o aumento do valor das propinas, em qualquer dos casos analisados, esse excesso da procura tem tendência a diminuir. Tendo em conta que o mercado se encontra constrangido pela oferta, o número de alunos que efectivamente acede ao ensino superior depende da eventual redução desse constrangimento²³. Assim, se com o aumento do nível das propinas se tiver registado um aumento do número de vagas, o número de alunos no ensino superior público pode ter aumentado. No entanto, se esse aumento do número de vagas não se tiver materializado, então o número de alunos ter-se-á mantido inalterado.

Convém salientar que esta é uma análise muito simples, que ignora, entre outras coisas, eventuais deslocações das curvas, sobretudo da procura. Por exemplo, veja-se na Figura 3.2 o impacto de uma deslocação da curva da procura. Essa deslocação pode ter como causa subjacente um maior ou menor número de candidatos ao ensino superior público num determinado ano, ou seja, pode ter uma origem demográfica. No gráfico, assumimos que a relação quantidade-preço não é alterada pelo maior ou menor número de candidatos, ou seja, que a forma da curva da procura não sofre qualquer alteração.

Quando as deslocações da curva da procura são para a direita, ou seja, quando, num determinado ano, a estrutura demográfica é tal que, para cada nível de preço, há um maior número de alunos elegíveis para ingresso no ensino superior, as conclusões a que chegámos anteriormente são igualmente válidas. Isto significa que o mercado se encontra fundamentalmente constrangido pela oferta e que o aumento do valor das propinas levará a um aumento do número de alunos ou, na pior das hipóteses, a um igual número de alunos inscritos. Isto é verdade ainda que, devido à deslocação da curva da procura, não seja claro se o excesso de procura aumenta ou diminui.

²³ Finnie e Usher (2006) referem que sempre que este constrangimento exista, eventuais alterações introduzidas no lado da procura, como sejam apoios financeiros, não resultam em alterações no número de alunos inscritos.

Figura 3.2 Oferta e procura do ensino superior público com deslocações na curva da procura



Quando a deslocação da curva da procura tende para a esquerda, poderemos ter uma inversão dos resultados anteriormente descritos. Em particular, se a deslocação da curva da procura for suficientemente expressiva (tal como se ilustra na Figura 3.2), o aumento do valor das propinas poderá, em anos com menor procura, levar a um excesso de oferta, ou seja, à existência de vagas por preencher. Este resultado é facilmente explicado olhando para os três gráficos ([A'], [B'] e [C']). Em anos de menor procura, com um baixo nível de propinas, continuaria a existir um excesso de procura. No entanto, a combinação de um mais elevado valor das propinas com um choque “negativo” da procura poderá levar a que exista um menor número de alunos interessados no ensino superior e, em particular, que as vagas disponíveis não sejam preenchidas. Nos gráficos [A'] e [B'] acima apresentados, o choque da procura é significativo, mas ainda assim leva a que o número de alunos matriculados seja superior ao que se registava anteriormente. Na prática, o constrangimento no mercado deixaria de ser provocado pela oferta (número insuficiente de vagas face à procura) para passar a ser provocado pela procura (número insuficiente de alunos interessados face ao número de vagas disponíveis), mas nesses dois gráficos regista-se, ainda assim, um aumento do número de alunos colocados. Apenas no caso em que o choque negativo da procura é bastante mais pronunciado é que poderíamos registar uma redução do número de alunos colocados face à situação inicial. O caso do gráfico [C'] é mais problemático, uma vez que o choque “negativo” da procura leva ao mesmo constrangimento dos casos [A'] e [B'] – procura insuficiente para a oferta disponível – mas neste caso o número de alunos colocados é inferior à situação inicial. Repare-se que este resultado faz algum sentido. Nos casos

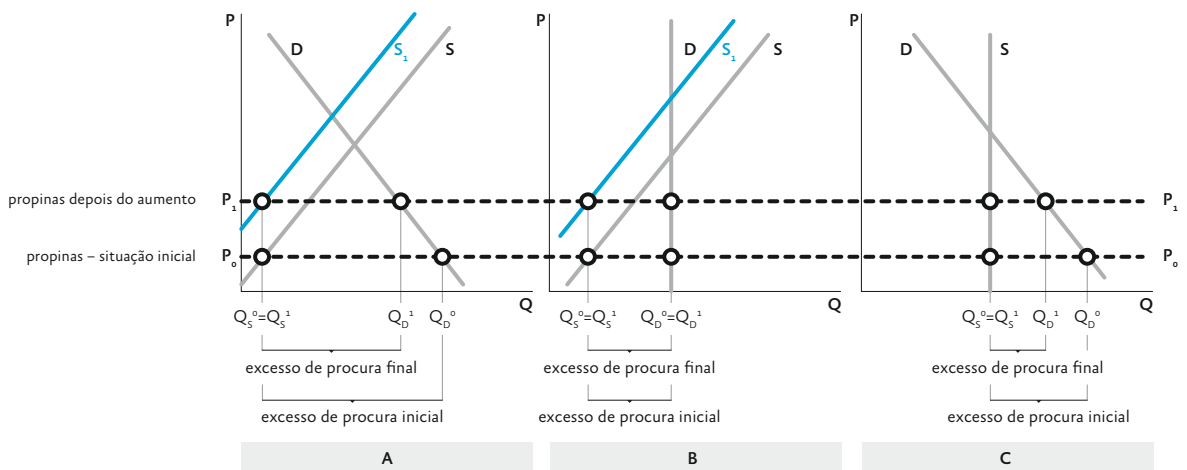
[A'] e [B'], o aumento do valor das propinas induz um aumento do número de vagas, ao passo que tal não acontece no caso [C']. Isto significa que quando a oferta é completamente rígida, o número de alunos colocados está mais dependente da evolução da procura do que nos casos [A'] e [B'], sendo mais provável que se registe uma diminuição no número de alunos face à situação inicial quando ocorre um choque “negativo” da procura.

Finalmente, importa compreender o impacto que a alteração do *mix* de financiamento pode ter na configuração da oferta do ensino superior público. Efectivamente, numa situação em que o financiamento do ensino superior é largamente efectuado através de transferências do Estado para as instituições de ensino, a “real” curva da oferta estaria localizada acima e à esquerda da curva da oferta representada na Figura 3.1, ou seja, este subsídio faz com que, para um determinado nível de propinas, as instituições de ensino estejam dispostas a oferecer um maior número de vagas. Alternativamente, podemos interpretar esse subsídio pensando que as instituições de ensino, sem ele, só aceitariam um determinado número de candidatos caso as propinas fossem proporcionalmente superiores.

A Figura 3.3 mostra o que aconteceria no mercado do ensino superior público se ocorresse um aumento do montante das propinas e, simultaneamente, uma redução proporcional do subsídio público por aluno recebido pelas instituições de ensino. Ou seja, a Figura 3.3 pressupõe uma mera alteração no *mix* de financiamento das instituições de ensino públicas, assumindo que o montante total recebido por aluno não se altera, mas que a origem desse montante é agora diferente – um aumento do montante pago directamente pelos alunos (propinas) e uma redução exactamente igual do montante pago pelo Estado. Por um lado, com o aumento do valor das propinas passamos para p_1 , por outro, a redução proporcional do subsídio público por aluno faz com que a oferta se desloque para S_1 . Quer no caso [A], quer no caso [B]²⁴ esta alteração do *mix* de financiamento é neutra em termos de resultados no mercado: efectivamente, visto que o mercado se encontra estrangido pela oferta, esse estrangimento não é alterado e o número de alunos inscritos é igual à situação inicial ($Q_s^0 = Q_s^1$). Repare-se na lógica subjacente: se, por um lado, o aumento do valor das propinas faz com que as instituições de ensino estejam dispostas a aumentar o número de vagas que disponibilizam (reduzindo assim o estrangimento do lado da oferta), por outro, a redução do subsídio público que recebem por cada aluno constitui um incentivo na direcção oposta. Uma vez que a redução do subsídio público é, na Figura 3.3, exactamente igual ao aumento no valor das propinas, estes dois efeitos anulam-se um ao outro.

²⁴ No caso [C], em que a oferta é rígida, uma alteração no *mix* de financiamento não tem qualquer efeito na oferta, uma vez que esta é rígida e não se altera em função de um maior ou menor valor fixado para as propinas (e, consequentemente, para um maior ou menor valor do subsídio público).

Figura 3.3 Oferta e procura do ensino superior público com redução proporcional do financiamento público após o aumento de propinas

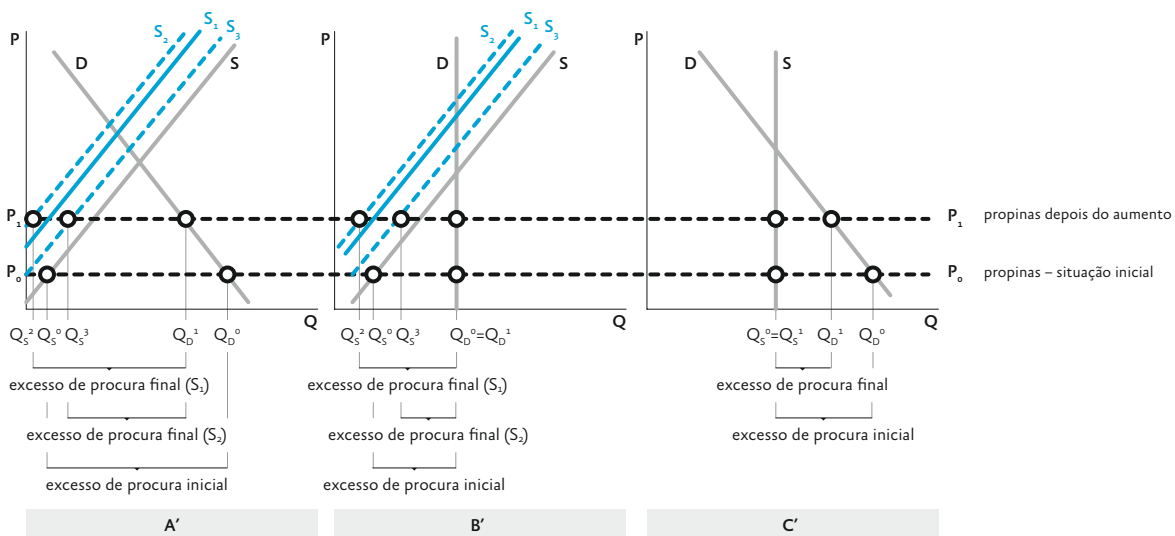


O cenário mais interessante é o que apresentamos na Figura 3.4 ([A'] e [B']). Se a alteração no montante do subsídio público não for proporcional à alteração no montante das propinas, então a alteração no *mix* de financiamento poderá ter efeitos efectivos no mercado. Nesse contexto, não estaremos a falar unicamente de uma alteração do *mix* de financiamento (como se divide o custo do ensino superior entre o Estado e os alunos), mas também de uma alteração do valor do financiamento por aluno do ensino superior público. Caso a redução do subsídio público seja maior do que o aumento no valor das propinas, a curva da oferta desloca-se para S_2 na Figura 3.4, localizada à esquerda da curva S_1 apresentada na Figura 3.3 (com redução proporcional do subsídio público). Nesta situação, ocorre uma alteração do *mix* do financiamento, na medida em que os alunos passam a ser responsáveis por uma maior percentagem do custo do ensino superior público, mas também por uma redução global do valor do financiamento por aluno, na medida em que o Estado diminui o valor que transfere para as instituições de ensino num montante superior ao que estas passam a receber, como receitas acrescidas, em propinas. Em contrapartida, se essa redução do subsídio público for menor do que o aumento registado no valor das propinas, a curva da oferta desloca-se para S_3 .

Repare-se no impacto que estas duas possibilidades podem ter no mercado do ensino superior: com a deslocação para S_2 , a redução mais do que proporcional do subsídio público por aluno faz com que as instituições de ensino tenham um menor interesse em disponibilizar mais vagas (face à situação inicial). No fundo, as receitas adicionais possibilitadas com as propinas (e que as poderiam incentivar a aumentar o número de vagas) são mais do

que contrabalançadas pela redução do subsídio público que recebem. Nessa circunstância, o constrangimento anteriormente verificado pelo lado da oferta é reforçado, podendo o número de alunos inscritos ser inferior ao da situação inicial ($Q_s^2 < Q_s^0$). Quando a redução do subsídio público é menos do que proporcional ao aumento das propinas, a curva da oferta desloca-se para S_3 e observamos o oposto: nesse caso, as instituições de ensino têm um aumento líquido de receitas que lhes permite contemplar um aumento no número das vagas disponibilizadas e, assim, diminuir o constrangimento da oferta que se registava anteriormente. Ou seja, o número de alunos inscritos é superior ao que se registava inicialmente ($Q_s^3 > Q_s^0$).

Figura 3.4 Oferta e procura do ensino superior público com redução não proporcional do financiamento público após o aumento de propinas



Em resumo, espera-se que um aumento do valor das propinas possa ter vários efeitos no mercado do ensino superior, efeitos que dependerão da conjugação de vários outros factores. Em particular, podemos concluir que:

- se ocorrer apenas um aumento do valor das propinas, o constrangimento provocado pelo lado da oferta, que se traduz num número de vagas inferior ao número de alunos com habilitações mínimas e interesse em ingressar no ensino superior, reduz-se, sendo de esperar um aumento (ou, na pior das hipóteses, a manutenção) do número de inscritos;
- se ocorrer um aumento do valor das propinas e um choque negativo da procura, a magnitude deste último é determinante para as conclusões: se for um choque relativamente pequeno, as conclusões são semelhantes às do caso a); se o choque for particularmente expressivo, podemos passar

²⁵ Neste mercado, em que o rateio não é feito pelo preço, o excedente do consumidor aqui apresentado deve ser considerado como uma aproximação do verdadeiro excedente do consumidor. Em particular, constitui o valor máximo que este último poderá atingir.

²⁶ Em rigor, devido à existência de um subsídio, o excedente do produtor não é medido pela área C (tendo como referência a curva S), mas por uma área de dimensão semelhante calculada tendo como referência a real curva da oferta, que se localiza acima e à esquerda da curva S.

²⁷ Estamos a ignorar, por agora, a existência de um subsídio ao ensino superior público, pelo que, em rigor, a despesa do Estado deveria entrar nos cálculos do bem-estar social. Voltaremos a este tema mais adiante.

de uma situação de excesso de procura para outra de excesso de oferta. Comparando com a situação inicial, mesmo para choques expressivos da procura, podemos ter um maior ou menor número de alunos inscritos;

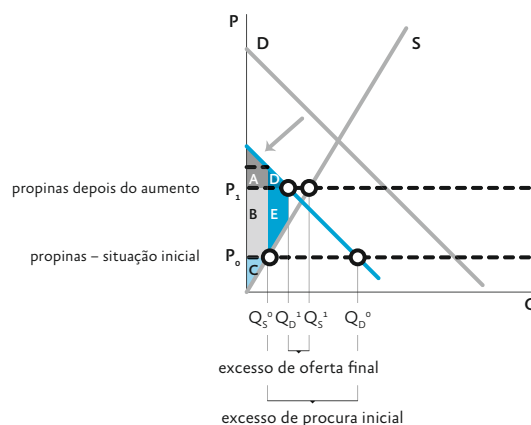
c) se ocorrer um aumento do valor das propinas e unicamente uma alteração do mix de financiamento (ou seja, o aumento do valor das propinas é igual à redução no valor do subsídio público atribuído às instituições de ensino), o número de alunos inscritos não sofre qualquer alteração e o mercado continua a estar estrangulado pelo lado da oferta;

d) se ocorrer um aumento do valor das propinas e uma alteração no valor do financiamento do ensino superior público, ou seja, quando o aumento do valor das propinas é superior ou inferior à redução no valor do subsídio público, podemos ter um aumento (primeiro caso) ou redução (segundo caso) do número de inscritos no ensino superior público.

Impacto sobre o bem-estar

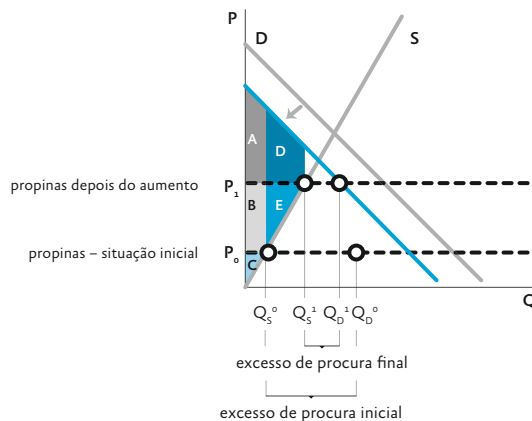
Evidentemente, estas alterações têm um impacto em termos de bem-estar social, que pode ser analisado utilizando os conceitos de excedente do consumidor e produtor. Recordando a Figura 3.2, e assumindo que se verificou um choque negativo da procura, podemos ver na Figura 3.5 o respectivo impacto em termos de bem-estar. Inicialmente, antes do aumento das propinas, o excedente do consumidor era dado pelas áreas A+B²⁵, ao passo que o excedente do produtor era dado pela área C²⁶. Com o aumento das propinas, o estrangulamento provocado pelo lado da oferta é aliviado e aumenta o número de alunos inscritos, mesmo na presença de um choque negativo da procura. Nesse caso, o excedente do consumidor passa a ser dado pelas áreas A e D, ao passo que o excedente do produtor passa a ser dado pelas áreas B+C+E. Tal como havíamos visto anteriormente, o bem-estar social aumenta em D+E.²⁷

Figura 3.5 Impacto das propinas em termos de bem-estar



Importa, pois, analisar com algum cuidado o impacto, em termos de bem-estar, do aumento das propinas. Começando pelo excedente do produtor, é inequívoco que este aumenta. Efectivamente, as instituições de ensino passam a receber agora um montante mais elevado de propinas que é pago por um maior número de alunos. Já o que acontece ao excedente do consumidor não é tão claro. Por um lado, o aumento do valor das propinas leva a que os alunos inscritos inicialmente (Q_s^0) passem agora a pagar um montante mais elevado, ou seja, a área B do excedente do consumidor é “transferida” para as instituições de ensino; por outro lado, o facto de haver mais alunos inscritos faz com que o excedente do consumidor aumente na área D. Neste gráfico específico, o excedente do consumidor sofreria uma redução, mas essa conclusão depende de vários factores, nomeadamente a configuração da curva da procura e, particularmente, a sua localização após o respectivo choque negativo. A Figura 3.6 mostra um caso possível em que a área D é claramente superior à área B, pelo que terá havido um aumento do excedente do consumidor. Neste caso, a curva da procura está localizada mais à direita do que na Figura 3.5.

Figura 3.6 Impacto das propinas em termos de bem-estar com um menor choque negativo da procura



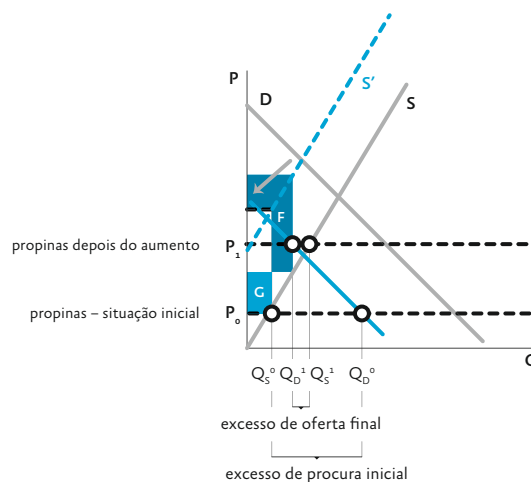
Para além desta análise estritamente económica, convém ter em conta que o ensino superior público não possui as mesmas características que outros bens transaccionados em mercados. Em particular, o princípio da não exclusão da Lei n.º 113/97 refere que não é desejável que sejam excluídos alunos do ensino superior por razões de natureza económica. Ou seja, a Figura 3.5 e a Figura 3.6 assumem implicitamente que só teriam acesso ao ensino superior alunos cuja disponibilidade para pagar fosse superior ao valor das propinas – o que é o resultado normal noutros mercados. Ora, no caso do ensino superior, o princípio fundamental da selecção dos candidatos

colocados não é económico, mas sim relacionado com o respectivo mérito escolar. Ou seja, para um determinado número de vagas, os candidatos para cada par instituição/curso são colocados por ordem decrescente do respectivo mérito escolar, até que todas as vagas sejam preenchidas.

Isto não quer dizer, no entanto, que a análise da Figura 3.5 e Figura 3.6 não tenha valor. Desde que existam mecanismos que permitam aos alunos com mérito escolar (colocados no ensino superior após a fase de candidatura), independentemente da sua capacidade económica, suportar o valor das propinas, a sua “disponibilidade a pagar” (incorporando a existência de mecanismos de acção social) poderá ser representada pela curva da procura da Figura 3.5 e Figura 3.6. Significa isto que a existência desse tipo de mecanismos valida, de algum modo, este tipo de análise.

Tendo em conta o facto de o ensino superior público ser subsidiado pelo Estado – ou seja, mesmo com a introdução de propinas, parte do custo das instituições é suportado pelo Estado –, a análise de bem-estar social proposta na Figura 3.5 e na Figura 3.6 deve, necessariamente, incluir também este facto. A Figura 3.7 mostra que, na presença de um choque negativo da procura semelhante ao proposto na Figura 3.5 (e assumindo que não ocorre qualquer alteração do subsídio por aluno, como se sugeria na Figura 3.3)²⁸, a variação do subsídio total atribuído pelo Estado às instituições de ensino é positiva e corresponde à área (F – G). S’ representa a curva da oferta na ausência desse subsídio. Efectivamente, na medida em que o aumento do montante das propinas propicia um menor constrangimento do lado da oferta, o número de alunos inscritos irá aumentar. Assim sendo, o encargo do Estado também aumentará, desde que o montante do subsídio por aluno não sofra qualquer alteração.

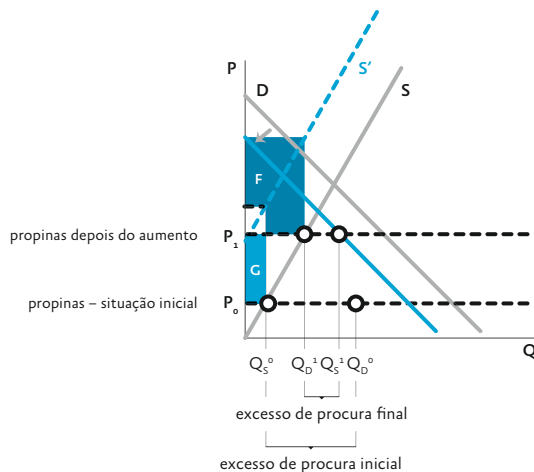
Figura 3.7 Impacto das propinas sobre o subsídio concedido pelo Estado ao ensino superior público



²⁸. A razão pela qual apresentamos apenas os gráficos assumindo que, após o aumento das propinas, o subsídio por aluno se manteve constante está relacionada com os resultados expostos posteriormente na Figura 5.37, onde se verifica que, após a introdução das propinas, não parece ter havido uma alteração real desse subsídio.

Quando a localização da curva da procura é semelhante à da Figura 3.6, o efeito total sobre o número de alunos é ainda mais expressivo, pelo que, assumindo o mesmo montante de subsídio por aluno, o impacto sobre os encargos do Estado é, agora, maior. Podemos ver, na Figura 3.8, que a área (F – G) (correspondente à variação positiva dos encargos do Estado com o ensino superior público) é superior à mesma área da Figura 3.7.

Figura 3.8 Impacto das propinas sobre o subsídio concedido pelo Estado ao ensino superior público com um menor choque negativo da procura



Em resumo, em termos de bem-estar, assumindo que o subsídio por aluno concedido pelo Estado às instituições de ensino não sofre qualquer alteração, o aumento do valor das propinas poderá levar a:

- a)** um aumento inequívoco do excedente do produtor, beneficiando as instituições de ensino: o aumento do número de alunos e do montante de propinas que estes pagam levam a um aumento do benefício associado à oferta de cursos de ensino superior;
- b)** um efeito ambíguo sobre o excedente do consumidor, que depende da localização da curva da procura na sequência de eventuais choques negativos: por um lado, o aumento do número de alunos leva a que mais alunos possam ter um benefício líquido positivo com a frequência do ensino superior; por outro, os alunos que teriam acesso ao ensino superior na situação inicial têm, agora, que pagar um montante mais elevado de propinas, diminuindo assim o seu benefício líquido;
- c)** um custo para o Estado, devido ao aumento do subsídio a transferir para as instituições de ensino: efectivamente, assumindo que se mantém o subsídio por aluno concedido pelo Estado, o facto de aumentar o número de alunos leva a que aumente o valor total do subsídio concedido pelo Estado.

Como avaliar estes impactos?

Tendo em conta que uma avaliação de impacto legislativo pressupõe a quantificação dos efeitos (positivos ou negativos) provocados por uma determinada norma jurídica (atente-se à relação de causalidade implícita), é, pois, oportuno discutir a forma como nos propomos fazê-lo.

Da análise das várias áreas que poderão ter sido afectadas pela reintrodução das propinas, há duas que nos parecem particularmente relevantes no contexto do financiamento do ensino superior: por um lado, o impacto económico no funcionamento do mercado propriamente dito, quer na vertente de ensino superior público, quer nos eventuais impactos no ensino superior privado; por outro, o impacto social relativamente ao acesso ao sistema educativo.

Para o fazer, em primeiro lugar, reunimos vários dados estatísticos relacionados com variáveis do mercado do ensino superior público, designadamente o número de inscritos, os inscritos pela primeira vez, as vagas e os diplomados, bem como variáveis mais associadas ao acesso ao ensino superior, como sejam a população estudantil inscrita e/ou aprovada no 12º ano, o número de candidatos nos concursos nacionais de acesso e as médias nas provas de ingresso em áreas nucleares.

Repare-se que os dados tipicamente disponíveis para um determinado mercado dizem respeito aos *valores observados*, ou, numa linguagem económica, aos valores de equilíbrio. A título de exemplo, na Figura 3.1, temos tipicamente acesso aos valores de Q_s^0 e Q_s^1 . No entanto, para além do aumento nas propinas, estes valores poderão ser influenciados por inúmeros outros factores que, idealmente, deveriam ser tomados em consideração. A título de exemplo, a curva da procura pode ser influenciada pelas preferências dos alunos, pelo rendimento disponível das famílias dos alunos, pelos preços de outros bens ou serviços adquiridos por essas famílias, etc. Do mesmo modo, a curva da oferta depende, naturalmente, dos custos com pessoal e com outros factores de produção das instituições de ensino, ou do subsídio por aluno concedido pelo Estado. É da interacção simultânea de todos estes factores que resultam os valores observados ou de equilíbrio. Tendo acesso aos valores observados, só é possível estabelecer uma relação clara de causalidade entre o aumento nas propinas e os respectivos efeitos no mercado se for possível “retirar”, a esses valores observados, todos os impactos que possam ter outros factores explicativos.

Infelizmente, muita da informação necessária para incorporar todos esses possíveis factores explicativos não existe num formato comparável. A título de exemplo, as modernas análises econométricas da procura assentam, frequentemente, na utilização de informação sobre as decisões individuais de compra, relacionando o comportamento do consumidor com um

conjunto de variáveis que o caracterizam. Uma análise equivalente exigiria, no caso em análise, o acesso a informação desagregada sobre as características de cada candidato ao ensino superior e sobre as suas opções de candidatura. Este tipo de informação não está, evidentemente, disponível, o que não nos permite realizar uma estimação directa dos impactos descritos nas secções anteriores.

A informação de que dispomos descreve antes, de forma relativamente agregada, um conjunto de aspectos relevantes do mercado do ensino superior em Portugal, como a evolução das propinas e apoios sociais, a população em idade de se candidatar ao ensino superior e as candidaturas, as vagas disponibilizadas e as admissões, entre outros. Mesmo esta informação tem insuficiências, nomeadamente em termos de consistência, comparabilidade e cobertura temporal (em geral, trabalhamos apenas com dados a partir de 1995, o que dificulta a caracterização do período anterior à introdução das propinas). Procedemos à sua sistematização e apreciação quantitativa e qualitativa, procurando evidenciar os eventuais indícios de uma relação causal entre a sua evolução e a reintrodução das propinas.

Capítulo 4

Enquadramento institucional

Os argumentos em que se baseia o enquadramento económico da Lei do Financiamento do Ensino Superior Público são os mesmos que sustentam a intervenção pública no mercado do ensino superior. Assim sendo, apresentamos neste capítulo as normas jurídicas através das quais se tem vindo a materializar a intervenção do Estado no ensino superior público português.

Introdução

A expressão “lei das propinas” remete-nos para o ano de 1992, quando o Telejornal da RTP1 abria com imagens da contestação estudantil à alteração do sistema de propinas vigente há mais de 50 anos. O então primeiro-ministro, Aníbal Cavaco Silva, escreveria mais tarde: “Uma das reformas que maiores problemas causaram ao Governo foi a das propinas do ensino superior” (2004, p. 303).

Embora o objecto da nossa análise não seja, como veremos, a lei das propinas de 1992, é nosso entender que a análise retrospectiva do impacto da lei das propinas de 1997 supõe a contextualização histórica e social desta lei. Assim sendo, teremos em atenção o período temporal que vai desde 1941 (reforma do sistema de propinas) até 2005 (primeira alteração à lei do financiamento do ensino superior de 2003). Neste período, dedicaremos um cuidado particular à lei das propinas de 1992, não só por ter alterado o sistema que vigorava desde 1941 mas sobretudo porque, em virtude desta mudança, deu origem a um debate na sociedade cuja intensidade não se repetiu em alterações legislativas subsequentes. Os principais diplomas legais examinados são os seguintes:

- Decreto-lei n° 31658, de 21 de Novembro de 1941 (sistema das propinas do ensino superior)
- Decreto-Lei n° 418/73, de 21 de Agosto (simplificação administrativa e fixação do valor das propinas de matrícula e inscrição)
- Lei n° 20/92, de 14 de Agosto (estabelece normas relativas ao sistema de propinas)

- Lei nº 5/94, de 14 de Março (estabelece normas relativas ao sistema de propinas)
- Lei nº 1/96, de 9 de Janeiro (suspende a vigência das Leis nº 20/92 de 14/8 e 5/94 de 14/3 e repõe em vigor o artigo 3º nos 1 a 4 do DL nº 418/73 de 21/8)
- Lei nº 113/97, de 16 de Setembro (define as bases do financiamento do ensino superior público)
- Lei nº 37/2003, de 22 de Agosto (estabelece as bases do financiamento do ensino superior)
- Lei nº 49/2005, de 30 de Agosto (1ª alteração à lei de bases do financiamento do ensino superior)

O Decreto-lei nº 31658, de 21 de Novembro de 1941

O Decreto-Lei nº 31658, de 21 de Novembro de 1941, estabelece o sistema de propinas do ensino superior e apresenta, no preâmbulo, um propósito claro: “Vai fazer-se agora não propriamente a actualização, mas um aumento que marque a tendência para aproximar o sistema das propinas do ensino superior do sistema geral de taxas a pagar pelos outros serviços públicos”.

As propinas, que englobam a propina de matrícula e as propinas de inscrição, são fixadas em 50 centimos (100\$00) para a matrícula nas universidades, e seis euros (1.200\$00) para a inscrição por ano, conforme tabela anexa ao decreto-lei. O preâmbulo deste diploma expõe as razões que justificam a elevação das propinas de 1,7 euros (334\$80, a propina média anual na Universidade Clássica) para os seis euros: por um lado, no ensino superior não se poderia pagar em cada ano menos do que se pagava em qualquer ano do ensino liceal (sendo que no 7º ano do liceu se pagava 5,2 euros, ou seja, 1.050\$00); por outro lado, uma actualização das propinas feita, quer por recurso ao coeficiente de actualização aplicado ao ensino liceal, quer por recurso ao coeficiente legal de desvalorização da moeda em relação a 1911, seria excessiva.

A par da fixação das propinas, o decreto-lei estabelece benefícios para os alunos, com o duplo objectivo de assegurar que o pagamento de propinas não se torna inoportuno para alguns, e de realizar a protecção da família. O Decreto-Lei nº 31658 prevê, assim: a instituição de 100 bolsas de estudo de 15 euros (3.000\$00) anuais, a distribuir, proporcionalmente ao número de alunos inscritos, pelas diferentes escolas de ensino superior (art. 22º); a isenção de propinas, indemnizações (por trabalhos práticos em laboratórios e oficinas) e emolumentos de secretaria até um máximo, para cada escola, de 10 por cento dos alunos inscritos (art. 23º); redução de 50 por cento nas propinas e indemnizações para os alunos que tiverem um irmão a frequentar o ensino superior, não gozando este de isenção ou redução de propinas, e cumprirem determinadas condições

de aproveitamento, capacidade económica e comportamento (art. 25º). O espírito da lei é concretizado na conclusão do preâmbulo do decreto-lei: “Pede-se, aos que podem, menos do que seria legítimo exigir-lhes; isentam-se os que valem e não podem; subsidiam-se os melhores, que o Estado não quer ver perdidos por falta de meios; e ensaia-se um princípio de protecção à família, com vontade de o generalizar logo que se enxergue o caminho e as possibilidades”.

A Lei nº 20/92, de 14 de Agosto

A propina anual de seis euros manteve-se inalterada durante cerca de 50 anos. Em 1973, o Decreto-Lei nº 418/73, de 21 de Abril, que tem por objecto estabelecer a simplificação de algumas tarefas administrativas, estabelece que deixam de ser exigidas indemnizações por trabalhos práticos, mas reafirma que “[P]ela matrícula nas Universidades e nas escolas de ensino superior e pelas inscrições são devidas propinas” (art. 3º nº 1), mantendo a propina de matrícula em 50 cêntimos e as propinas de inscrição correspondentes a um ano em seis euros (art. 3º nos 2 e 3). Todavia, esta situação é profundamente alterada em 1992, com a Lei nº 20/92, de 14 de Agosto.

A Lei nº 20/92 é publicada durante a vigência do XII Governo Constitucional, formado na sequência da segunda maioria absoluta do Partido Social Democrata e tendo como primeiro-ministro Aníbal Cavaco Silva. Este, na sua autobiografia política, aborda a reforma do sistema de propinas nos seguintes termos:

“Depois da conquista da segunda maioria absoluta, em Outubro de 1991, entendi que era tempo de pôr fim a uma situação que, a meu ver, consubstanciava uma injustiça escandalosa. O ensino superior era praticamente financiado por inteiro pelo dinheiro dos contribuintes, já que o montante das propinas pago por aqueles que o frequentavam se mantinha inalterado há mais de 50 anos. Significava isto que os filhos das famílias ricas, na obtenção de uma formação superior que lhes permitiria obter rendimentos acrescidos no futuro, eram subsidiados por contribuintes eventualmente mais pobres. Dei indicações ao ministro da Educação, Couto dos Santos, para preparar uma proposta de lei de actualização das propinas a apresentar à Assembleia da República, o que veio a acontecer em Maio de 1992.” (2004, pp. 303-304).

Esta ideia de “injustiça escandalosa” do sistema de propinas vigente até 1992 está já patente no *Livro Branco sobre o Financiamento Público ao Sistema de Ensino Superior* (Barros et al., 1991). Como aí se refere:

“[A] gratuidade do ensino superior, com a actual composição social da população universitária, traduz-se numa distribuição socialmente injusta de rendimentos, motivo pelo qual se entende que essa gratuidade deve ser entendida de uma forma que não conduza a efeitos jurídicos constitucionalmente perversos: não eliminar a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais e não contribuir para a democraticidade do acesso ao ensino superior” (Barros *et al.*, 1991, p. 42).

A par desta ideia fomentadora da alteração do sistema, o Livro Branco apresenta uma outra que, aliás, perpassa a proposta de lei das propinas: a ideia do pagamento de propinas como contrapartida de benefícios auferidos pelos estudantes com o ensino superior, explícita no seguinte excerto: “Como beneficiários mais imediatamente identificáveis do sistema de ensino, cabe aos estudantes o pagamento de uma propina, que tenha por referência o respectivo custo – tenha por referência, insiste-se –, o que está longe de poder ser entendido como significando que cabe aos estudantes suportar a totalidade dos custos do ensino” (Barros *et al.*, 1991, p. 21). Esta citação evidencia a ideia da propina como contrapartida de um benefício que, para ser produzido, implica custos, os quais variam com a área disciplinar e o grau de ensino. Assim, fica aberta a possibilidade não só de fixação de propinas variáveis, mas inclusivamente variáveis dentro da mesma instituição.

A proposta de lei nº 26/VI, publicada em 23 de Maio de 1992, é antecedida pela exposição dos motivos subjacentes à alteração do sistema de propinas, onde se afirma que “o modelo agora proposto estabelece relações de justiça e solidariedade, através da determinação do pagamento de propinas, em função do rendimento familiar, e fazendo reverter as receitas daí resultantes para a Acção Social Escolar e para a promoção do sucesso no ensino superior” (p. 756).

Os traços essenciais da proposta de lei são os seguintes: estabelecimento de propinas diferenciadas consoante o rendimento familiar (compreendendo situações de pagamento integral de propinas, redução no pagamento e isenção de pagamento); afectação prioritária das receitas associadas à actualização das propinas ao desenvolvimento da política de acção social, à melhoria das condições de apoio pedagógico ao estudante e à promoção do sucesso escolar; fixação do valor das propinas pelo órgão competente das universidades (o Conselho de Reitores) e pelo Conselho Geral dos Institutos Politécnicos, em respeito pela autonomia universitária; e estabelecimento de limites mínimo e máximo ao valor das propinas, de acordo com um sistema que “correlacione o valor das propinas com a natureza e organização da instituição e os seus custos de funcionamento” (p. 757).

A discussão da proposta de lei na generalidade é bastante agitada, evidenciando o respectivo relato quer a divergência de posições entre os vários partidos políticos representados, quer a contestação estudantil à matéria em apreço²⁹. Por um lado, são trazidos à discussão vários argumentos que põem em causa a proposta então defendida pelo ministro da Educação Couto dos Santos: o facto de a proposta tratar as propinas de forma isolada, quando as deveria considerar em conjunto com a acção social escolar e outros meios de financiamento do ensino superior, como os empréstimos; o facto de não estar ancorada numa estratégia para o ensino superior; a difícil conciliação com o princípio constitucional de que incumbe ao Estado estabelecer progressivamente a gratuidade do ensino; o facto de não concretizar as medidas de acção social escolar e de melhoria da qualidade pedagógica a que estão afectas as propinas e, igualmente, não concretizar o sistema que permita correlacionar o valor das propinas com os custos de funcionamento das instituições; a ausência de critérios de qualidade do trabalho, de aproveitamento e de protecção à família na regulação do regime de isenções; a falta de consideração das consequências fiscais da proposta (designadamente da diferença entre permitir a dedução do pagamento das propinas ao rendimento colectável ou ao rendimento efectivamente colectado em sede de IRS), entre outros. Por outro lado, a sessão é caracterizada por manifestações de estudantes presentes nas galerias, e vem a ser suspensa na sequência de um momento em que, como consta do relato, “parte do público presente nas galerias, envergando capas negras, levantou-se, cantando: «Trabalhamos, trabalhamos! Não pagamos, não pagamos!»”.

Não obstante, na sequência desta proposta de lei é aprovada em 25 de Junho de 1992 a Lei n.º 20/92, de 14 de Agosto, promulgada em 29 de Julho de 1992 pelo Presidente da República Mário Soares. A lei – que mantém o princípio vigente desde 1941 de que o ensino superior público deve ser pago, em parte, pelos estudantes – estabelece as normas relativas ao sistema de propinas. De entre estas, destacam-se as que tratam das propinas e da taxa de matrícula (arts. 6.º, 11.º e 16.º) e das sanções a aplicar aos infractores (arts. 12.º e 13.º), por virem a ser objecto de fiscalização pelo Tribunal Constitucional. Quanto às propinas e taxa de matrícula, a lei estabelece que o valor das propinas é fixado pelo órgão competente das universidades (o Conselho de Reitores) ou pelo Conselho Geral dos Institutos Politécnicos entre o montante mínimo – correspondente a uma percentagem do resultado da divisão das despesas de funcionamento e de capital do ano imediatamente anterior pelo número total dos alunos inscritos nessa instituição nesse mesmo ano lectivo – e o máximo a determinar pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) ou pelo Conselho Coordenador

²⁹. Diário da Assembleia da República n.º 69, I série, de 29/5/1992, pp. 2240-2267.

dos Institutos Politécnicos (CCIP), consoante os casos, cuja expressão percentual não poderá ser superior ao dobro da correspondente ao montante mínimo (art. 6º/2). Para o ano de 1992/93 a percentagem é fixada em 12 por cento, sendo no ano lectivo de 1993/94 fixada em 20 por cento e no ano lectivo de 1994/95 e seguintes fixada em 25 por cento (art. 16º/2) – o que, para efeitos de cálculo do limite máximo, significa percentagens de 24 por cento em 1992/93, 40 por cento em 1993/94 e 50 por cento em 1994/95 e seguintes. Para além disso, a lei prevê que seja devida uma taxa de matrícula não inferior a 10 por cento do montante mínimo de propinas fixado pelo órgão competente (art. 11º/1), não determinando neste caso um limite máximo. A lei estabelece ainda a possibilidade de redução de 60 por cento ou 30 por cento no pagamento de propinas e de isenção integral do pagamento das mesmas, verificados determinados requisitos (arts. 2º e 3º). Quanto às sanções a aplicar aos infractores, a lei determina que a prestação de falsas declarações ou a omissão de dados que resultem na violação do disposto relativamente ao preenchimento dos requisitos para a isenção ou para a redução no pagamento de propinas constitui contra-ordenação punível com coima de 998 euros (200.000\$00) a 2494 euros (500.000\$00), sem prejuízo da responsabilidade civil a que haja lugar, podendo ainda ser aplicadas, juntamente com esta coima, as seguintes sanções acessórias: anulação da matrícula e da inscrição anual e privação do direito de efectuar nova matrícula na mesma ou em outra instituição por prazo não superior a dois anos; após nova matrícula, privação do direito a quaisquer benefícios sociais concedidos pelas instituições académicas, por um prazo não superior a dois anos (art. 12º/1 e 2). A lei também prevê que o não cumprimento pontual do prazo fixado para o pagamento das propinas constitui contra-ordenação punível com coima de 25 euros (5.000\$00) a 249 euros (50.000\$00), podendo ainda dar lugar à anulação da inscrição anual respectiva (art. 13º/1 e 2).

Cerca de um mês e meio depois de publicada a lei das propinas, e num clima de grande contestação social, o Presidente da República requer ao Tribunal Constitucional a fiscalização sucessiva e declaração de inconstitucionalidade de vários artigos da lei, nomeadamente os arts. 6º/2, 11º/1 e 2, 12º/2 alínea a), 13º/2 e 16º/2, relativos à fixação das propinas e da taxa de matrícula (os três primeiros) e às sanções a aplicar aos infractores (os dois últimos). O enquadramento do pedido do Presidente da República, no entender do Tribunal Constitucional, passa por dois blocos de normas: um relativo às propinas e à taxa de matrícula, no que se refere à fórmula de cálculo a utilizar, com incidência nos montantes mínimos e máximos do valor das propinas e no limite máximo da taxa de matrícula; e outro relativo às medidas que podem ser aplicadas aos alunos infractores, nomeadamente àqueles que não efectuarem

o pagamento das propinas nos prazos devidos³⁰. Portanto, não é suscitada no pedido, quanto às propinas e à taxa de matrícula, a questão da exigência do pagamento, mas apenas a fórmula de cálculo do respectivo montante.

A decisão do Tribunal Constitucional – que não é pacífica, como evidenciam as várias declarações de voto³¹ – é de declarar a inconstitucionalidade apenas da parte das normas relativa à determinação do montante máximo quer das propinas, quer da taxa de matrícula. Como estabelece o sumário da decisão:

“[...] VI – Seja qual for o exacto sentido e alcance do ensino superior público, consagrado no artigo 74º, n. 3, alínea e), da Constituição, o que ele seguramente não impede ou proíbe é que o valor das propinas seja actualizado em certos termos, ou seja, a Constituição não impede ou proíbe que o legislador ordinário ponha termo ao congelamento dos valores das propinas; proíbe-lhe apenas que, desse modo, subverta o funcionamento de um sistema de ensino público claramente definido na mesma Constituição.

V – O conceito constitucional de “progressivamente gratuito” comporta, afinal, um certo halo de indeterminação, dispondo o legislador de legitimidade para o preencher. Ponto é que a actualização, no quadro dessa legitimidade, não atinja aumentos drásticos. [...]”

O Tribunal Constitucional não põe em causa, portanto, a actualização do valor das propinas, designadamente por referência ao Índice de Preços no Consumidor, por entender, no essencial, que uma simples actualização face ao crescimento geral dos preços respeita os limites constitucionais, encontrando-se a expressão percentual máxima de 25 por cento dentro do limite razoável dentro do qual se poderá falar da lógica constitucional da possível gratuidade do ensino superior³². Como refere o acórdão, o Índice de Preços no Consumidor “mostra-se, em termos da sua concreta aplicação à actualização das propinas, como fundado quanto aos pressupostos e razoável quanto aos resultados, quando visto na perspectiva do controlo de limites daquela actualização que o tribunal é chamado a levar a cabo nesta sede, pois que, na base desse índice, e segundo aquele autor [Pinto Barbosa] “é fácil determinar o valor nominal que, em fins de 1991 (montante anual de 1.200\$00), corresponderia ao mesmo valor real da propina seria de 109.128\$” – ou 544 euros, um valor muito próximo do que resultaria, segundo cálculos do Tribunal Constitucional, da aplicação da taxa de 24 por cento (limite máximo para o ano de 1992/93) ao custo por aluno (que, para o ano de 1991 corresponde, segundo os dados da Direcção-Geral do Ensino Superior citados, a 2.275 euros, ou 456.000\$00). O Tribunal Constitucional também não põe em causa

³⁰ Vide p. 2203 do Acórdão n° 148/94 do Tribunal Constitucional, publicado no Diário da República n° 102, 1ª série-A de 3 de Maio de 1994.

³¹ Sobre as divergências de opinião entre os juízes do Tribunal Constitucional – desde os que consideram que a declaração de inconstitucionalidade deveria ter abrangido o próprio aumento de 12% das propinas para 1992/93 (correspondente ao montante mínimo), aos que entendem que não haveria impedimento ao aumento das propinas acima de 25% – veja-se Bacelar Gouveia (1995, p. 259 e seguintes) e Direito *et al.* (2008, p. 30).

³² Bacelar Gouveia (1995), em comentário ao Acórdão, defende que “Esta distinção entre actualização e aumento das propinas é de afastar em absoluto, pelo carácter arbitrário em que assenta. [...] Tendo presente a orientação de atingir a progressiva gratuidade do ensino público, qualquer intervenção legislativa em sentido contrário é sempre constitucionalmente condenada” (p. 269).

as normas relativas às sanções a aplicar aos infractores, por entender que estas são razoáveis e proporcionadas face ao grau de gravidade das infracções. Mas julga inconstitucionais, por contrariarem a ideia de gratuidade progressiva do ensino superior público, quer o ponto em que a percentagem para a determinação do montante das propinas pode ser fixada acima de 25 por cento, quer aquele que permitiria a fixação da taxa de matrícula em montante igual ao das propinas, por não estar previsto um limite máximo.

A decisão do Tribunal Constitucional data de 8 de Fevereiro de 1994, surgindo, portanto, cerca de ano e meio depois da publicação da lei das propinas. Este período é marcado pela tomada de posse de Manuela Ferreira Leite como ministra da Educação, na sequência da remodelação governamental de Dezembro de 1993³³, pelo veto do Presidente da República a um decreto-lei que visava regulamentar a lei das propinas e, sobretudo, pela controvérsia em torno das medidas estabelecidas na lei: da parte dos estudantes, a contestação é imediatamente visível nas manifestações contra a lei das propinas, algumas delas dando origem a incidentes com a polícia (Seixas 2005, p. 200); da parte das universidades e politécnicos, tanto o CRUP como o CCIP recusam-se a proceder à fixação do valor da propina, por motivos que, segundo Marques (1994), radicam na discordância em relação à progressividade das propinas e à determinação de isenções com base nas declarações de IRS. Assim, é o próprio Ministério da Educação que acaba por calcular o valor da propina para as instituições universitárias e politécnicas (Cerdeira, 2009, p. 309), sendo que: para o ano lectivo de 1992/93, a propina média nas universidades do continente é de 280 euros (56.000\$00), variando entre os 249 euros (50.000\$00) na Universidade da Beira Interior e os 304 euros (61.000\$00) na Universidade do Porto (Marques 1993, p. 3); quanto à percentagem de alunos sem isenção (ou seja, alunos no escalão correspondente ao pagamento integral de propinas), esta oscila entre os 2,66 por cento na Universidade de Lisboa e os 40,3 por cento na Universidade de Évora, como se pode ver no quadro seguinte:

³³ É de referir que no período de 1992 a 1994 se sucederam três ministros da Educação (Diamantino Durão, Couto dos Santos e Ferreira Leite), num contexto de reforma não só do financiamento do ensino superior aqui tratado, mas também de alteração do regime de acesso ao mesmo, designadamente com a instituição da contestada Prova Geral de Acesso (PGA) ao Ensino Superior (Seixas 2005).

Quadro 4.1 Propinas por universidade do continente (ano lectivo 1992/93)

Instituição	Valor (€)	Isentos (%)	Sem isenção (%)	Redução 60% (%)	Redução 30% (%)
Minho	269,4	64,4	13,7	11,0	10,3
Porto	304,4	49,8	28,1	10,6	11,5
UTAD	290,3	64,6	13,4	11,2	10,8
Aveiro	296,3	59,0	18,9	11,3	10,8
Coimbra	252,9	53,8	26,1	10,5	9,6
Beira Interior	249,4	70,5	9,3	10,2	10,0
Lisboa	286,8	58,1	2,7	17,6	21,7
Nova Lisboa	286,8	49,8	22,1	11,8	12,5
Técnica Lisboa	282,8	51,9	23,8	12,0	12,2
Évora	274,3	44,2	40,3	8,8	6,7
Algarve	288	64,6	14,1	12,0	9,3
Média	280				

Em suma, a lei das propinas de 1992 constitui-se como “uma das questões de política governativa mais debatidas nos anos de 1992, 1993 e 1994” (Bacelar Gouveia, 1995, p. 257).

Fonte:
Ministério da educação, citado
por Marques (1993, p. 3).
Valores originalmente em escudos,
convertidos em euros
(1 EUR=200,482 PTE).

A Lei nº 5/94, de 14 de Março

A Lei nº 5/94, de 14 de Março, surge na sequência do veto presidencial ao diploma regulamentar da lei das propinas de 1992. Como refere Cavaco Silva, o Presidente Mário Soares, depois de pedir a inconstitucionalidade da lei das propinas, “vetou o respectivo diploma regulamentar, forçando o Governo a transformá-lo em proposta de lei à Assembleia da República e aí usar a sua maioria para aprová-la, o que fez arrastar o processo durante mais dois meses” (2004, p. 304). A nova lei altera as normas da Lei nº 20/92 que tinham sido consideradas inconstitucionais, estabelece mecanismos supletivos caso as entidades competentes não procedam à fixação do valor das propinas, modifica o regime de isenção e redução de propinas, altera o regime sancionatório, clarifica aspectos relacionados com a aplicação do normativo, e determina, no artigo 13º, o regime transitório.

No seguimento da decisão do Tribunal Constitucional quanto à lei anterior, a Lei nº 5/94 estabelece que o valor das propinas tem de se situar entre um mínimo de 20 por cento e um máximo de 25 por cento do resultado da divisão das despesas de funcionamento do *conjunto* das instituições

universitárias ou politécnicas, no ano imediatamente anterior, pelo número total dos alunos nelas inscritos (art. 3º/2; ênfase dos autores). Esta norma, conjugada com a referência à fixação dos montantes das propinas “a nível nacional” (art. 3º/1), implica que deixe de existir um regime de propina diferenciada por instituição, para passar a existir um regime de propina nacional (diferente apenas entre o conjunto das universidades e o dos institutos politécnicos). Quanto à matrícula, a nova lei estabelece que o valor mínimo da taxa de matrícula calculado nos termos da lei anterior passa a constituir o seu montante fixo (art. 10º). A nova lei determina ainda que, na falta de fixação dos montantes das propinas no prazo estabelecido, caberá ao Ministério da Educação comunicar qual o montante das propinas. É de referir que o ministério se socorreu desta prerrogativa no ano lectivo de 1994/95 (ABESEC, 2004).

Quanto ao regime de isenção e redução de propinas, a Lei nº 5/94 especifica, por um lado, que estão isentos os alunos que sejam beneficiários de uma bolsa de estudo (art. 2º/1) e, por outro lado, que em vez de existirem dois escalões de redução no pagamento de propinas (de 30% e de 60%), os estudantes passam a poder beneficiar de uma redução para metade no pagamento de propinas, caso o respectivo rendimento familiar anual ilíquido, *per capita* ou global, ou o respectivo nível de riqueza bruta (definida nos termos do artigo 2º/3) não atinjam determinados valores a fixar anualmente por portaria conjunta dos ministros das Finanças e da Educação (art. 2º/2). Desta forma, passam a existir apenas três escalões quanto ao pagamento de propinas: isenção de propinas para os alunos bolseiros, redução para metade do valor das propinas e pagamento integral.

A nova lei também simplifica o regime de sanções, na medida em que já não prevê a existência de coimas e que deixa de supor a intervenção da entidade de fiscalização na instrução dos processos, e do reitor ou do presidente da instituição na aplicação das sanções, para passar a ser como que “automática”: a lei afirma simplesmente que o não pagamento das propinas determina a caducidade da inscrição nesse ano lectivo, com perda dos direitos que lhe são inerentes (art. 9º/1), e que a prestação de falsas declarações ou a omissão de dados que resultem na violação das normas respeitantes ao preenchimento dos requisitos para a isenção ou redução do pagamento das propinas determina a nulidade da inscrição (art. 9º/3).

Finalmente, um dos objectivos da Lei nº 5/94 é também proceder a uma clarificação de aspectos como, entre outros, a titularidade da competência em matéria de fiscalização do regime das propinas (art. 1º/4), o conteúdo das despesas de funcionamento (art. 4º) ou o formato da declaração relativa à situação económica para efeitos de requisição de isenção ou redução do pagamento de propinas (art. 6º).

Como foi acima mencionado, a Lei nº 5/94 surge num contexto de tensão entre os vários actores envolvidos na discussão e determinação do regime das propinas, e um dos aspectos da nova lei em que esta conjuntura se revela é o da afectação do valor das propinas. Segundo Henriques e Marques (1994), do *slogan* “Não pagamos!” de 1992 passou-se para um mais substancial “vamos discutir o futuro do ensino superior”, em que a existência de propinas é admitida, mas se recentra o discurso na qualidade do ensino superior como contrapartida das propinas. É nesta linha que se procede à alteração da norma relativa à afectação de receitas: enquanto nos termos do artigo 1º/3 da lei de 1992, “os montantes provenientes do pagamento de propinas constituem receita própria das instituições, a afectar, prioritariamente, à *prossecução de uma política de acção social* e às acções que visem promover o sucesso educativo” (ênfase dos autores), na lei de 1994, publicada depois do diploma que regula a acção social (Decreto-Lei nº 129/93, de 22 de Abril), o texto da norma refere expressamente a afectação do montante das propinas à *prossecução de acções que visem a melhoria da qualidade do ensino* (art. 1º/1; ênfase dos autores).

Lei nº 1/96, de 9 de Janeiro

Em Outubro de 1995 decorrem eleições legislativas. Estas são ganhas pelo Partido Socialista, sendo António Guterres nomeado primeiro-ministro do XIII Governo Constitucional.

No que diz respeito ao regime de propinas no ensino superior público universitário e politécnico, o programa do Governo é claro: “Após a imediata suspensão do actual diploma em vigor sobre propinas, desencadear-se-á um processo largamente participado tendente a encontrar as formas mais adequadas e socialmente justas para financiar o sistema de ensino superior [...]” (1995, p. 110), estando prevista a criação de um “sistema de empréstimos com juros bonificados reembolsáveis após a integração do estudante no mercado de trabalho” (1995, p. 111). A figura do empréstimo, aliás, já tinha sido amplamente debatida no período 1992-1994, uma vez que fora defendida por líderes estudantis como meio de financiamento do ensino superior (Henriques e Marques, 1994).

Em conformidade com este plano, é publicada a Lei nº 1/96, de 9 de Janeiro, que suspende a vigência das leis nos 20/92 e 5/94 e repõe em vigor o regime de matrícula e de propinas estabelecido no Decreto-lei nº 418/73. Desta forma, a matrícula volta a ser fixada em 50 cêntimos, e as propinas de inscrição correspondentes a um ano em seis euros, a serem pagas por uma só vez na prática dos respectivos actos.

Lei nº 113/97, de 16 de Setembro

Cerca de um ano e meio depois de publicada, a Lei nº 1/96 é revogada (à excepção do artigo 8º, relativo ao regime de propinas da Universidade Aberta) por uma nova lei, a Lei nº 113/97, de 16 de Setembro. Esta nova lei revela logo à partida uma diferença face às leis anteriores: não é uma lei sobre “o sistema de propinas”, como refere o título dos diplomas de 1992, de 1994 e de 1996, mas sim uma lei que estabelece “as bases do financiamento do ensino superior público”. A intenção é incluir a questão das propinas no problema mais vasto do financiamento do ensino superior (AEESEC, 2004), em linha, julgamos, com o recentrar do discurso dos representantes dos estudantes já não na resistência às propinas, mas na discussão do futuro do ensino superior e da sua qualidade.

A lei de 1997 começa por estabelecer três pontos de partida quanto ao financiamento do ensino superior público:

- Que o financiamento se processa no quadro de uma relação tripartida: (i) o Estado e as instituições de ensino superior; (ii) os estudantes e as instituições de ensino superior; (iii) o Estado e os estudantes (art. 1º);
- Que o financiamento tem como objectivos: assegurar o cumprimento das prioridades nacionais, definidas para o subsistema público, em matéria de política educativa; garantir, com base em critérios de transparência e rigor, às instituições de ensino superior o apoio necessário ao exercício das atribuições de ensino e da investigação; promover a adequação entre o nível de financiamento concedido, numa base plurianual, e os planos de desenvolvimento das instituições; concretizar o direito à igualdade de oportunidades de acesso, frequência e sucesso escolar, pela superação de desigualdades económicas, sociais e culturais (art. 2º);
- Que o financiamento se subordina aos seguintes princípios gerais: responsabilização financeira do Estado; democraticidade; universalidade; justiça; não exclusão; equidade; complementaridade (art. 3º). Dada a sua relevância para a compreensão das motivações do legislador, optamos por transcrever de seguida o artigo em causa:

Artigo 3º

Princípios gerais

O financiamento do ensino superior público subordina-se aos seguintes princípios:

- a) Princípio da responsabilização financeira do Estado, entendido no sentido da satisfação dos encargos públicos exigíveis na efectivação do direito ao ensino e no da maximização das capacidades existentes, bem como no da expansão gradual com qualidade, que permita a liberdade de escolha do sistema público de ensino superior;

- b) Princípio da democraticidade, entendido como o direito conferido aos cidadãos de, segundo as suas capacidades, acederem aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística, sem restrições de natureza económica ou outra;
- c) Princípio da universalidade, entendido como o direito de acesso de todas as instituições e de todos os estudantes aos mecanismos de financiamento público previstos na lei;
- d) Princípio da justiça, entendido no sentido de que ao Estado e aos estudantes incumbe o dever de participarem nos custos do financiamento do ensino superior público, como contrapartida quer dos benefícios de ordem social quer dos benefícios de ordem individual a auferir futuramente;
- e) Princípio da não exclusão, entendido como o direito que assiste a cada estudante de não ser excluído, por força de carências económicas, do acesso e da frequência do ensino superior, para o que o Estado deverá assegurar um adequado e justo sistema de acção social escolar;
- f) Princípio da equidade, entendido como o direito reconhecido a cada instituição e a cada estudante de beneficiarem do apoio adequado à sua situação concreta;
- g) Princípio da complementaridade, entendido no sentido de que as instituições devem encontrar formas adicionais e não substitutivas do financiamento público.

Estes princípios gerais norteiam a relação tripartida a que acima aludimos, e que a Lei n.º 113/97 desenvolve nos artigos 5.º a 27.º.

A relação entre o Estado e as instituições de ensino superior desenvolve-se em torno de três orientações dominantes (art. 5.º): (i) o Estado suporta os custos de funcionamento das instituições de ensino superior através de dotações calculadas de acordo com uma fórmula baseada no orçamento padrão³⁴, tendo em conta os custos padrão³⁵ e indicadores e padrões de qualidade equitativamente definidos para o universo das instituições; estas dotações são inscritas na Lei do Orçamento para cada ano económico; (ii) o Estado assegura a criação de condições físicas e materiais compatíveis com as exigências das actividades de ensino, investigação e prestação de serviços que lhes incumbam; (iii) o Estado proporciona estímulos ao incremento da qualidade dos serviços prestados e das funções desempenhadas; é de referir que estes estímulos podem corresponder a financiamentos adicionais cuja atribuição às instituições tem uma base concorrencial, de acordo com factores determinados na lei, tais como, entre outros, a qualificação do corpo docente, o aproveitamento escolar dos estudantes e a produção científica e artística (art. 11.º). A lei prevê ainda a possibilidade de celebração de contratos

³⁴ Entende-se por “orçamento padrão” aquele que, correspondente, em cada instituição, ao somatório dos custos padrão por estudante e por curso multiplicado pelo número de estudantes elegíveis de cada curso elegível, indica os recursos que se pretende afectar a cada instituição [art. 4.º/1 alínea c)]. É de referir que a lei define, nas alíneas d) e f) do artigo 4.º/1, o que se entende por “estudante elegível” e “curso elegível”.

³⁵ Entende-se por “custo padrão” o apurado, em cada instituição, por estudante e por curso elegíveis, a partir dos valores correspondentes aos parâmetros e indicadores de qualidade que integram a fórmula de cálculo do orçamento de funcionamento [art. 4.º/1 alínea b)]. De entre os padrões e indicadores de qualidade consideram-se, designadamente: rácio padrão professor/estudante por curso; rácio padrão pessoal docente/pessoal não docente; indicadores de qualidade do pessoal docente de cada instituição; indicadores de qualidade do pessoal não docente de cada instituição; incentivos à qualificação do pessoal docente e não docente; estrutura orçamental (traduzida na relação entre despesas de pessoal e outras despesas de funcionamento); garantia de participação nacional dos financiamentos resultantes de programas ou iniciativas comunitárias (art. 6.º/3).

de desenvolvimento, com uma duração mínima de cinco anos (art. 8º) e de contratos-programa, com uma duração até cinco anos (art. 9º), para a prossecução de investimentos necessários ao crescimento harmónico e sustentado do sistema, os primeiros, e para a prossecução de objectivos concretos, os segundos. É igualmente de referir a previsão de acompanhamento crítico da aplicação dos financiamentos atribuídos às instituições, através de uma avaliação sistemática e continuada e de auditorias especializadas (art. 12º).

A relação entre o estudante e a instituição de ensino superior parte da ideia segundo a qual as instituições prestam um serviço de ensino que proporciona aos estudantes benefícios de ordem individual, materializáveis numa futura melhor inserção na vida activa, devendo esta circunstância ter como contrapartida uma comparticipação nos custos do ensino, que deverá reverter para o acréscimo de qualidade no sistema (art. 13º). Esta comparticipação – cuja natureza de contrapartida por benefícios obtidos atravessava já o *Livro Branco* sobre o Financiamento Público ao Sistema de Ensino Superior (Barros *et al.*, 1991) e fundava o sistema previsto na Lei nº 20/92 – “consiste no pagamento pelos estudantes às instituições onde estão matriculados de uma taxa de frequência uniforme, designada por propina” (art. 14º/1). A propina, que constitui receita própria da respectiva instituição (art. 14º/5), *é independente do nível socioeconómico do estudante e do estabelecimento e curso por ele frequentado*, sendo o seu montante anual igual ao valor mensal do salário mínimo nacional vigente no início do ano lectivo (art. 14º/2; ênfase dos autores), nunca podendo ser superior ao montante correspondente a seis euros actualizados, para o ano civil anterior, através da aplicação do índice de preços no consumidor do Instituto Nacional de Estatística (INE) (art. 14º/3). Portanto, de novo se altera o sistema, deixando a propina de corresponder a seis euros anuais para passar a ser indexada ao salário mínimo nacional. É aqui de mencionar que a nova lei volta a alterar o regime sancionatório: o não pagamento da propina implica a nulidade de todos os actos curriculares praticados no ano lectivo a que o incumprimento da obrigação se reporta (art. 28º), e de novo passam a existir comportamentos considerados contra-ordenações puníveis (art. 29º), remetendo a lei para legislação complementar o valor das coimas (e, supõe-se, outros aspectos não previstos na lei como, por exemplo, a definição da entidade competente para a instrução dos processos e para a aplicação das sanções).

Por último, o terceiro eixo da relação tripartida em que se processa o financiamento do ensino superior público – a relação entre o Estado e o estudante – trata fundamentalmente do sistema de acção social escolar. Assim, na sua relação com os estudantes, o Estado orienta-se predominantemente no sentido de garantir a existência de um serviço de acção social que favoreça o

acesso ao ensino superior e a prática de uma frequência bem-sucedida, com discriminação positiva em relação aos estudantes economicamente carenciados e aos estudantes deslocados (art. 15º/1), devendo a acção social garantir que nenhum estudante será excluído do subsistema do ensino superior por incapacidade financeira (art. 15º/2). Nesta linha, a lei prevê apoios sociais directos (bolsas de estudo para estudantes economicamente carenciados; bolsas de estudo por mérito a estudantes com aproveitamento escolar excepcional e, a título excepcional, auxílios de emergência), apoios sociais indirectos (como, entre outros, serviços de refeições e alojamento para estudantes deslocados) e empréstimos a taxas remuneratórias bonificadas (arts. 19º a 26º).

A Lei nº 113/97 opta, portanto, por tratar no mesmo diploma o sistema de propinas e o sistema de acção social escolar (o que não sucedia até aqui), fixando as propinas por referência ao salário mínimo nacional e afectando-as ao “acréscimo de qualidade no sistema” (art. 13º/3), por um lado, e, por outro, fazendo variar a acção social escolar com a situação socioeconómica dos estudantes e respectivo desempenho. Da nova lei resulta, como vimos, a passagem de uma propina anual de seis euros, reposta em vigor pela Lei nº 1/96, para uma propina anual que é, no ano lectivo de 1998, de 283 euros (Cerdeira, 2009, p. 309). Mas permanece a indefinição quanto aos termos em que é caracterizada a qualidade do sistema a que as propinas estão afectas, como advertia já o Conselho Nacional de Educação no parecer sobre a proposta de lei³⁶, onde se refere que:

“A revisão do montante da propina, passando do nível meramente simbólico, que assume no presente, para um valor com um mínimo de significado, em termos de componente de financiamento das instituições de ensino superior público, necessita de uma fundamentação que esclareça a necessidade e a vantagem dessa alteração, em termos de óbvia visibilidade do valor acrescentado obtido com a sua aplicação;

A propina é definida na proposta de lei como uma «comparticipação no aumento da qualidade do sistema», não sendo transparente a forma como esse aumento será conseguido, nem em que termos é caracterizada a «qualidade» a que se faz menção. A questão da indispensabilidade da propina não fica, assim, suficientemente provada: poder-se-ia conjecturar sobre quais as medidas destinadas a promover um aumento de qualidade do sistema; [...]”.

O Conselho Nacional de Educação salienta, aliás, outras falhas da proposta de lei no que se refere às propinas, designadamente quanto a aspectos de princípio (ausência de identificação dos pressupostos políticos, técnicos

³⁶ Parecer nº 2/97, publicado no Diário da República nº 100, II série, de 30/4/1997.

e económicos da decisão governamental de rever o valor das propinas, bem como de as fixar independentemente da instituição e do curso) e a aspectos de natureza técnica (ausência de normas para casos especiais, como o dos alunos que interrompem os seus cursos, que os prosseguem em tempo parcial ou que frequentam o ensino à distância). É de referir que estas lacunas não foram supridas na Lei n° 113/97.

Lei n° 37/2003, de 22 de Agosto
(estabelece as bases do financiamento do ensino superior)

Face aos resultados das eleições autárquicas de Dezembro de 2001, António Guterres apresenta a sua demissão do cargo de primeiro-ministro. Na sequência de eleições legislativas antecipadas sucede-lhe Durão Barroso, primeiro-ministro do XV Governo Constitucional. Este Governo toma posse passados três anos da assinatura da Declaração de Bolonha que, visando a criação do Espaço Europeu do Ensino Superior, impulsiona várias alterações nos sistemas de ensino superior de cada país signatário³⁷. Tal é reconhecido no programa do Governo, onde se afirma que: “A criação dum espaço europeu do ensino superior, consubstanciado na Declaração de Bolonha, constituirá, ainda, neste quadro de valores, referências e mutações, uma nova e importante linha mestra de orientação para o desenvolvimento do nosso ensino superior”³⁸.

No que diz respeito ao ensino superior, e no quadro do objectivo prioritário de investir na qualificação dos portugueses, o Governo propõe-se levar à prática, entre outras, as seguintes grandes medidas: aprovar uma nova Lei de Desenvolvimento do Ensino Superior “que promova formas de articulação entre o ensino universitário e o ensino politécnico, público e privado, de forma a partilhar recursos, a racionalizar a oferta de cursos e a cooperar no desenvolvimento científico e tecnológico; implantar *um novo modelo de financiamento do ensino superior público*, “em estrito cumprimento da autonomia, incluindo os contratos-programa e de desenvolvimento, visando a melhoria da qualidade do ensino e o desenvolvimento económico, social e cultural harmonioso do País”; e aperfeiçoar o sistema nacional de avaliação da qualidade do ensino superior, “promovendo o desenvolvimento de critérios e metodologias comparáveis a nível europeu”³⁹. Conforme o disposto no programa, estas medidas baseiam-se nos princípios essenciais em que assenta a reforma do ensino superior e das actividades de ciência e tecnologia, designadamente a aposta na qualidade do ensino e da investigação; a garantia de igualdade de oportunidades, baseada no mérito, no acesso ao ensino superior a todos os alunos; o aumento de produtividade do sistema e a garantia da liberdade de ensino, que supõe “a observância de regras que garantam a

³⁷ Declaração de Bolonha de 19 de Junho de 1999, disponível em <http://www.dges.mctes.pt>.

³⁸ Programa do XV Governo Constitucional, disponível em <http://www.portugal.gov.pt>.

³⁹ Programa do XV Governo Constitucional, disponível em <http://www.portugal.gov.pt>.

aproximação à igualdade de tratamento entre o ensino superior público e não público, fomentando a competitividade entre ambos e uma crescente ligação ao mercado de trabalho”.

De acordo com Lynce de Faria, ministro da Ciência e do Ensino Superior do XV Governo Constitucional, uma vez aprovada a Lei do Regime Jurídico do Desenvolvimento do Ensino Superior é necessário “dar continuidade à avaliação, revisão e consolidação da legislação existente no ensino superior” (*in* Amaral, 2003, p. x). Para o efeito, entre outras iniciativas, foi solicitado ao Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES) a elaboração de um inquérito destinado a orientar o debate público em torno das seguintes áreas: autonomia, financiamento e bases do sistema educativo. Este inquérito faz parte do documento de orientação “Um Ensino Superior de Qualidade – Avaliação, Revisão e Consolidação da Legislação do Ensino Superior”, que é por sua vez sujeito a amplo debate na comunidade académica e na sociedade civil (atendendo aos contributos obtidos na administração do inquérito e ao referido na acta da 73^a reunião plenária do Conselho Nacional de Educação, decorrida a 8 de Maio de 2003).

No que diz respeito ao financiamento do ensino superior, a análise genérica das respostas ao inquérito revelou o seguinte:

“Apesar da grande diversidade das opiniões expressas foi possível detectar algumas questões em relação às quais existe uma **quase unanimidade**: [...]

A esmagadora maioria dos contributos denota desconfiança em relação aos critérios «políticos» para distribuição do orçamento de Estado pelas instituições, preferindo a existência de uma fórmula de financiamento que torne o processo transparente, embora um número significativo de respostas considere que a fórmula ainda em vigor deve ser alterada. Recomenda-se a inclusão de elementos de *output* na fórmula (número de diplomados, nível de êxito dos alunos, resultados da avaliação, etc.) [...]

Existem, igualmente questões em relação às quais há uma **grande diversidade de opiniões**: [...]

Quanto às fontes do financiamento, os alunos não aceitam, em regra, um aumento da sua comparticipação nos custos do ensino superior havendo, porém, um grupo significativo de respostas de outros intervenientes que aceitam esse aumento, embora de forma moderada. Finalmente, existe uma minoria que propõe soluções extremas como a adopção de um sistema de cheque-ensino” (Amaral, 2003, pp. 1-3; ênfase dos autores).

Em síntese, o relatório do CIPES refere que, a propósito do financiamento, as respostas se dividem em dois extremos: de um lado, “os que

defendem a gratuidade do ensino superior como dever do Estado na educação e formação dos cidadãos e como cumprimento do preceito Constitucional da gratuidade progressiva do ensino superior”; do outro lado, “os que admitem um aumento da comparticipação dos estudantes e/ou das suas famílias com base em argumentos de justiça social, da intervenção das leis do mercado, ou da existência de benefícios privados para além dos benefícios públicos, por efeito da obtenção de diplomas de ensino superior”. A primeira posição é assumida, entre outros, pelos representantes dos alunos (actuando as associações de estudantes de forma concertada), pela Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública e pela Fenprof. A segunda posição é defendida, entre várias entidades, pela Universidade do Porto. Quanto à comparticipação dos estudantes, surgem várias propostas tais como a criação de um sistema do tipo *graduate tax*⁴⁰, o recurso ao cheque-ensino⁴¹ e, ainda, a fixação do preço por regras de mercado, com o montante das propinas a ser fixado pelas instituições e podendo ser diferenciado consoante o curso.

Num contexto de debate gerado pelo documento de orientação referido, bem como por outras obras (Veiga Simão *et al.*, 2002; Crespo de Carvalho, 2003; Crespo 2003) e eventos (como o Primeiro Encontro de Economia da Educação, que teve lugar em Setembro de 2002), o Governo apresenta a proposta de lei nº 65/IX, publicada em 29/5/2003, onde defende a comparticipação das famílias e dos estudantes nos custos de educação superior. Como refere a respectiva exposição de motivos:

“Para o Governo, a educação é um factor essencial de democratização social e o Estado tem de ser capaz de dotar o País das instituições, dos cursos e das práticas científicas e pedagógicas que melhor satisfaçam as expectativas sociais e, em especial, as dos nossos jovens.

O avanço na democracia cultural, através da expansão do ensino superior e do seu carácter tendencialmente gratuito, não pode esquecer exigências de justiça e de solidariedade social, entre aqueles que gozam de um direito ao ensino e aqueles que pelos seus impostos tornam possível a esses estudantes a frequência de uma universidade ou de um instituto politécnico público.

Os estabelecimentos públicos de ensino superior são essencialmente pagos com o dinheiro dos contribuintes. Os estabelecimentos não públicos através do sacrifício dos seus estudantes ou pais. Situando-se esta questão como essencial ao regime democrático, é necessário ponderar critérios de justiça material, de modo a que o acesso ao ensino superior não seja frustrado por dificuldades económicas, mas também de modo a evitar que a frequência do ensino superior acabe por constituir uma

⁴⁰. Este sistema caracteriza-se pela cobrança ao aluno de um suplemento ao imposto sobre o rendimento. Este suplemento corresponde a uma percentagem que varia consoante o nível de rendimento obtido e visa a cobertura parcial dos custos suportados pelo Estado com o financiamento do aluno.

⁴¹. O cheque-ensino, ou vale escolar (*school voucher*), corresponde a um valor atribuído pelo Estado aos estudantes, que são livres de o afectar à educação superior numa instituição de ensino público, privado ou cooperativo.

vantagem que os menos favorecidos pagam, através dos seus impostos, aos mais favorecidos.” (proposta de lei nº 65/IX, publicada no Diário da Assembleia da República, II série A, nº 37/VII/2, p. 3964).

Na discussão na generalidade são feitas várias críticas à proposta de lei, designadamente, no que respeita ao assunto em apreço, quanto ao previsto aumento do montante das propinas, à sua fixação pelas instituições e, consequentemente, à possibilidade de divergirem entre instituições e entre cursos da mesma instituição. Como refere um dos deputados da oposição:

“[...] Escusa a maioria e o Governo de fazer de conta que faz parte de um movimento anticapitalista contra os ricos. Para o PS – repito, para o PS –, o que é preciso é salvaguardar a determinação clara de um valor moderado, compatível com os preceitos constitucionais e com o facto, sobejamente conhecido, de caber hoje às famílias a maior quota-parte dos custos de frequência do ensino superior. Mas a imposição de uma banda de variação entre um mínimo e um máximo e a remissão para as instituições da responsabilidade de fixar o valor concreto das propinas não colhem o nosso apoio. Há, aliás, dúvidas sobre a constitucionalidade da existência de valores diferenciados de propinas em cursos públicos do mesmo grau.” (discussão da proposta de lei nº 65/IX, publicada no Diário da Assembleia da República, I série, nº 138/IX/1 de 28/6/2003; intervenção do deputado Augusto Santos Silva, p. 5744)

A estas críticas juntam-se as do Conselho Nacional de Educação no seu parecer nº 5/2003 onde, em relação especificamente à proposta de aumentar o valor mínimo das propinas para 1,3 vezes o salário mínimo nacional, se refere que: “[...] Sem conhecer as estimativas do financiamento estatal às instituições públicas é impossível avaliar a efectiva responsabilização do Estado pela cobertura de custos do ensino superior. Sem conhecer cenários de referência para a evolução futura do sistema, os limites máximo e mínimo impostos às propinas são arbitrários (mesmo que assentes em valores eventualmente tornados razoáveis quer pela lei quer pelo hábito) e nada garante que sejam adequados aos objectivos e metas a que o sistema deve dar resposta”.

Não obstante os reparos a vários aspectos da proposta de lei, é publicada em 22 de Agosto de 2003 a Lei nº 37/2003, que revoga a Lei nº 113/97 e respectiva legislação complementar. A nova lei de bases do financiamento do ensino superior salienta logo à partida a relação entre o financiamento e a qualidade do ensino: o artigo 1º/2 refere que “o financiamento do ensino superior processa-se de acordo com critérios objectivos, indicadores de

desempenho e valores padrão relativos à qualidade e excelência do ensino ministrado”, e o artigo 3º/1 alínea a) afirma o “princípio da responsabilização, racionalidade e eficiência das instituições, entendido no sentido de que estas devem assegurar um serviço de qualidade, sujeito a avaliações regulares, devendo igualmente garantir a utilização eficiente e transparente dos recursos, nomeadamente através da certificação e publicitação das suas contas, planos de actividades e relatórios anuais”. A nova lei insiste, ainda, na relevância do mérito dos alunos, quer pela afirmação do princípio da responsabilização dos estudantes, entendido “no sentido de que estes devem mostrar adequado aproveitamento escolar, justificando, pelo seu mérito, o acesso ao bem social de que beneficiam, mediado através de um regime de prescrições definido para a totalidade das instituições”, quer pelo estabelecimento de um princípio do reconhecimento do mérito, que funda o novo regime de prescrições previsto no artigo 5º. Acresce ainda a preocupação em diferenciar, quanto à fonte de financiamento, os cursos de bacharelato e licenciatura dos cursos de mestrado, doutoramento e educação ao longo da vida, e também de distinguir, quanto às técnicas de financiamento, o financiamento das despesas de funcionamento base do financiamento das demais despesas (nomeadamente de investimento e outros projectos científicos, pedagógicos e culturais).

No que diz respeito às propinas, a Lei nº 37/2003 estabelece que estas devem reverter para o acréscimo de qualidade no sistema, medido através de indicadores de desempenho e valores padrão previstos na lei (art. 15º/2), e que o seu valor “é anualmente fixado em função da natureza dos cursos e da sua qualidade, com um valor mínimo correspondente a 1,3 do salário mínimo nacional, em vigor no início do ano lectivo”, e um valor máximo que não poderá ser superior ao correspondente à actualização, para o ano civil anterior e através do índice de preços no consumidor do Instituto Nacional de Estatística, do montante de seis euros que era exigido já como propina anual em 1941. A nova lei estabelece também regras especiais para os estudantes com o estatuto de estudante internacional (art. 16º/4), define quais são os órgãos a quem cabe a fixação das propinas (art. 17º) e prevê, ainda, um regime transitório para as propinas, determinando que até à sua fixação pelos órgãos competentes, o valor das propinas a cobrar no ano lectivo seguinte é correspondente ao limite mínimo (1,3 vezes o salário mínimo nacional).

Lei nº 49/2005, de 30 de Agosto
(1ª alteração à lei de bases do financiamento do ensino superior)

Em 2005, a Lei nº 37/2003 é alterada pela Lei nº 49/2005, de 30 de Agosto, que tem como objectivo criar o enquadramento legal necessário à concretização

dos objectivos do Processo de Bolonha. Como estabelece a respectiva proposta de lei, a prossecução dos objectivos do Processo de Bolonha – a construção de um Espaço Europeu de Ensino Superior, atractivo e competitivo no plano internacional, e a mobilidade e empregabilidade no espaço europeu – implica “a aplicação de um conjunto de medidas de natureza diversa, de entre as quais se assinalam especialmente: a) a adopção de um sistema de graus académicos comparável e facilmente inteligível, baseado em três ciclos de estudos; b) a adopção de um sistema de créditos curriculares (ECTS – *european credit transfer system*), visando não só a transferência mas também a acumulação; c) a criação de condições para que todos os cidadãos possam ter acesso à aprendizagem ao longo da vida e o desenvolvimento do papel das instituições de ensino superior neste processo; d) o reconhecimento pelas instituições de ensino superior da formação adquirida ao longo da vida”⁴².

Em linha com a reorganização do sistema educativo, que implica a alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo, a Lei n.º 49/2005 altera o regime de propinas: os limites mínimo e máximo estabelecidos em 2003 mantêm-se, mas acrescenta-se que o valor da propina é fixado em função da natureza dos cursos (como estabelecido em 2003), e da sua qualidade (art. 16.º/2). A nova lei estabelece, ainda, as regras relativas ao valor das propinas nos mestrados, nos doutoramentos e nos restantes programas de estudos (art. 16.º/3 a 6). Aqui é de realçar que o valor da propina nos mestrados difere consoante se trate de mestrados ditos “integrados”⁴³, em que se aplica a regra acima descrita (limite mínimo correspondente a 1,3 do salário mínimo nacional e máximo correspondente à actualização de seis euros), ou dos restantes mestrados, em que o valor da propina é fixado pelos órgãos competentes das instituições (previstos no artigo 17.º da lei n.º 37/2003) nos termos a definir pelo Governo.

42. Proposta de lei n.º 7/X, publicada no Diário da Assembleia da República, II série A, n.º 11/X/1 de 5/5/2005.

43. O mestrado “integrado” está previsto no artigo 13.º-A/7 da Lei n.º 46/86 de 14/10 (Lei de Bases do Sistema Educativo) nos seguintes termos: “O grau de mestre pode igualmente ser conferido após um ciclo de estudos *integrado* com um número de créditos que corresponda a uma duração compreendida entre 10 e 12 semestres curriculares de trabalho, nos casos em que, para o acesso ao exercício de uma determinada actividade profissional, essa duração: seja fixada por normas legais da União Europeia; resulte de uma prática estável e consolidada na União Europeia” (ênfase dos autores).

Observações finais

Como decorre desta análise da evolução legislativa, a um período longo de estabilidade do quadro normativo – de 1941 a 1992 – segue-se um período conturbado, caracterizado pela sequência de diferentes opções de política e pela necessidade de articulação destas com as decisões tomadas ao nível da União Europeia. Todavia, esta sucessão de diplomas legislativos e inerentes opções políticas não é exclusiva do contexto nacional. Antes, ela espelha em boa parte o debate que vai ocorrendo nos países desenvolvidos em torno da natureza e do financiamento da educação.

Desde há décadas, a educação tem vindo a ser encarada como uma variável fundamental para o desenvolvimento social e económico de um país. Segundo o modelo de capital humano, desenvolvido por economistas como

Gary Becker e Jacob Mincer, indivíduos mais educados são mais produtivos, permitindo taxas de crescimento económico mais elevadas e gerando, assim, interessantes taxas de retorno para os investimentos feitos em educação. Por outro lado, a evolução tecnológica e a velocidade a que o conhecimento prático se torna obsoleto vêm aumentar a necessidade de mão-de-obra qualificada, capaz de se adequar rapidamente à mudança, e motivada para se manter em contínua formação. Acresce que o envelhecimento da população e a carga financeira que tal representa em termos de pensões e cuidados de saúde vêm também pressionar a cada vez menor população activa a tornar-se cada vez mais produtiva. A conjugação destes factores estimula o investimento nos vários níveis do sistema educativo, pelo que paulatinamente a educação deixa de ser encarada como um privilégio de elites para se transformar num serviço massificado: na generalidade dos países desenvolvidos, o ensino obrigatório torna-se mais abrangente e longo, a percentagem da população a terminar o ensino secundário aumenta, e o número de alunos com condições para aceder ao ensino superior e com expectativas de o fazer cresce significativamente.

A massificação do ensino cria uma enorme pressão sobre os fundos públicos, que têm de ser partilhados com outros serviços cujas despesas têm também vindo a aumentar. Este aspecto, juntamente com o crescente gasto por aluno e a existência de limites ao aumento da carga fiscal, torna essencial a consideração de outras fontes de financiamento do ensino superior, para além dos impostos. Alternativas como as propinas, os empréstimos, o *graduate tax* ou o cheque-ensino – que, como vimos, em Portugal são discutidas no *Livro Branco sobre o Financiamento Público ao Sistema de Ensino Superior*, que antecedeu a reforma de 1992 – informam o debate sobre o financiamento do ensino superior, o qual, por sua vez, não pode ser dissociado da discussão sobre a natureza deste nível de ensino.

Na verdade, na perspectiva da ciência económica, não é pacífica a qualificação do ensino superior como um bem público ou um bem privado. Em termos económicos, estamos perante um bem público quando o seu consumo não implica rivalidade – ou seja, o facto de um indivíduo consumir o bem não impede outro de o fazer (é o caso da iluminação pública, por exemplo) – nem exclusão – ou seja, não se pode impedir um indivíduo de o consumir, quer porque tal não é legalmente possível, quer porque tal não é tecnologicamente viável. Convém referir que esta distinção entre bem público e bem privado não coincide com a que é adoptada noutros contextos, em que se considera como sendo público qualquer bem que seja fornecido pelo Estado e/ou financiado por fundos públicos. Aqui, pelo contrário, a classificação de um bem como sendo público ou privado depende apenas das suas características em termos de exclusão e/ou rivalidade e não de quem o fornece ou mantém.

O nosso entendimento é que, numa perspectiva económica, o ensino superior é essencialmente um bem privado, na medida em que a capacidade fixa das universidades, reflectida na existência de *numerus clausus*, implica que o acesso de um aluno impede o acesso de um outro (havendo, por isso, rivalidade no seu consumo), e em que a existência de propinas – ou seja, de um preço – pode efectivamente impedir o acesso de um indivíduo ao ensino superior por incapacidade financeira (o que implica que há exclusão no seu consumo). Para além disso, no caso português, as propinas não são a única forma de excluir alunos do ensino superior. Efectivamente, a existência de uma nota mínima nas provas de ingresso⁴⁴ para acesso ao ensino superior constitui outro tipo de mecanismo de exclusão. No entanto, esta posição não é totalmente consensual entre os autores que se dedicam à questão, nomeadamente Villiers *et al.* (2010), que defendem que alguns dos serviços envolvidos no ensino superior têm características de bem público, na medida em que não implicam rivalidade ou exclusão para indivíduos que já tenham ingressado na universidade.

44- Discutiremos este assunto com maior detalhe mais adiante.

A discussão em torno da natureza do bem “ensino superior” é acompanhada do debate quanto à forma de o financiar e esta, por sua vez, está associada aos benefícios proporcionados pelo ensino superior.

Uma parte substancial dos benefícios do ensino superior – nomeadamente um maior rendimento esperado, um estatuto social mais elevado, um mais fácil acesso a empregos interessantes, uma maior eficiência no consumo, um melhor estado de saúde, e uma melhor utilização e compreensão dos serviços culturais à sua disposição – é apropriada pelo indivíduo. Correspondem, assim, ao que podemos chamar de benefícios *individuais* ou privados. Prova da existência destes benefícios, e do seu reconhecimento por parte de alunos e respectivas famílias, é o facto de estes aceitarem pagar as propinas (quando elas existem) e todos os outros custos associados à vida académica, como sejam as despesas com alojamento, material escolar, e o custo de oportunidade resultante do adiamento do início da vida activa e respectivo rendimento (Johnstone, 2006). Além disso, dada a assimetria de informação presente no mercado de trabalho, um maior nível de educação (e, em particular, um curso superior) é encarado como um sinal de qualidade para esse mercado (Spence, 1973), tendo também por isso um benefício claro para o indivíduo.

Contudo, existem também externalidades, na medida em que a decisão individual de investir no ensino superior influencia positivamente o bem-estar económico e social do resto da comunidade, uma vez que a literacia aumenta a flexibilidade do mercado de trabalho e contribui para o crescimento económico (Gerdeira, 2009). Uma parte significativa dos resultados

dessas externalidades é apropriada pelo indivíduo e pela sua entidade empregadora e reflectida no sistema de preços. No entanto, outros efeitos – como seja a melhoria da qualidade da participação política e de cidadania dos indivíduos, por exemplo – não o são necessariamente, correspondendo a benefícios que podemos designar de sociais ou públicos.

Em Portugal, esta coexistência, no ensino superior, de benefícios individuais e sociais é expressamente afirmada logo na Lei nº 113/97, ao introduzir o acima referido “princípio da justiça” (um dos princípios gerais do financiamento do ensino superior público), segundo o qual “ao Estado e aos estudantes incumbe o dever de participarem nos custos do financiamento do ensino superior público, como contrapartida quer dos benefícios de ordem *social* quer dos benefícios de ordem *individual* a *auferir futuramente*” (ênfase dos autores).

Evidência empírica sobre o mercado de trabalho português parece demonstrar que existe um retorno significativo para o investimento em ensino superior. Efectivamente, existe um prémio salarial significativo para trabalhadores detentores de uma licenciatura, quando comparados com trabalhadores que apenas frequentaram o ensino secundário (Portugal, 2004). Este facto pode então ser apresentado como argumento a favor da aplicação de propinas no ensino superior público nacional, já que, na medida em que reconheçam os benefícios que irão obter, os potenciais alunos do ensino superior estarão dispostos a investir na sua educação. O mesmo autor afirma mesmo que a estimativa da taxa real de rentabilidade (calculada em 15 por cento) excede o retorno esperado de outras aplicações financeiras, e que o mercado de trabalho não valoriza da mesma forma as diferentes áreas de estudo. A ser assim, diferentes taxas de retorno poderão legitimar a diferenciação de propinas e, no limite, alguns cursos poderão mesmo ser financiados quase exclusivamente pelos alunos, com uma reduzida intervenção do Estado.

Note-se, no entanto, que é extremamente difícil quantificar os benefícios do ensino superior. Para além de não haver medidas perfeitas para a avaliação dos resultados – que não se limitam, como vimos, a um maior conhecimento técnico –, é muito complicado estabelecer uma relação de causalidade entre o nível de educação e esses resultados, uma vez que muitas outras variáveis (nomeadamente as capacidades inatas, o ambiente familiar e a qualidade do ensino básico e secundário) concorrem para eles. Por sua vez, é também muito difícil distinguir com rigor entre aquilo que são benefícios estritamente privados (ou individuais) e estritamente públicos (ou sociais) (Villiers e Nieuwoudt, 2010).

Capítulo 5

Análise custo-benefício

Um passo essencial da avaliação de impacto legislativo é a identificação dos custos, benefícios e outros impactos da situação normativa existente. Para tal, seguindo a metodologia da Comissão Europeia (2009), identificámos essencialmente dois tipos de impactos: impactos económicos, sobretudo no que toca ao funcionamento do mercado do ensino superior; e impactos sociais, associados ao acesso ao sistema educativo de ensino superior.

Acesso e frequência do ensino superior público

Dando sequência à discussão anteriormente apresentada – sobre as características económicas do ensino superior – parece-nos que numa primeira linha de análise de impacto devemos olhar, por um lado, para os efeitos da reintrodução de propinas em 1997 no funcionamento do mercado do ensino superior – impacto esse essencialmente económico –, mas, por outro, para o impacto social em termos de acesso ao sistema educativo. Em particular, este último é enunciado como o princípio da democraticidade na Lei n.º 113/97, referindo-se ao “direito conferido aos cidadãos de, segundo as suas capacidades, acederem aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística, sem restrições de natureza económica ou outra” (art. 3º).

Assim sendo, centraremos a nossa análise na evolução do acesso ao ensino superior, do número de alunos inscritos e diplomados e do número de vagas, tentando determinar, através desta e de outra informação disponível, o que podem ter sido efeitos associados à lei e efeitos que ocorreriam naturalmente no cenário base.

Ao analisar o acesso e frequência do ensino superior público, pretendemos dar resposta às seguintes questões (*vide* referencial teórico no capítulo 3). A reintrodução de propinas em 1997:

- a) levou a uma redução do constrangimento provocado pela oferta e, consequentemente, a um aumento do número de alunos no ensino superior público?

- b) foi acompanhada de choques negativos da procura?
- c) explica a evolução observada?
- d) teve algum outro impacto sobre o mercado?

Acesso ao ensino superior

Para aceder ao ensino superior público, um aluno deve ser titular de um curso de ensino secundário e realizar, ou ter realizado nos últimos dois anos, os exames nacionais correspondentes às provas de ingresso exigidas para os diferentes pares instituição/cursos a que vai concorrer. A descrição que aqui apresentamos diz respeito às regras actuais (acesso no ano lectivo 2010/11) para o acesso ao ensino superior, mas estas têm-se mantido relativamente estáveis⁴⁵ desde a reforma curricular do ensino secundário, ou seja, desde o ano lectivo 1995/96 (Decreto-Lei n.º 28-B/96, de 4 de Abril), e coincidem, grosso modo, com as que vigoravam em 1998 (Decreto-Lei n.º 296-A/98, de 25 de Setembro).

As provas de ingresso que são exigidas para cada curso são fixadas por cada instituição, não podendo, regra geral, ser em número inferior a um ou superior a três. Poderão existir conjuntos (elencos) alternativos de provas, até um máximo de três. As provas de ingresso são actualmente concretizadas através de exames nacionais do ensino secundário. Cada par instituição/cursos pode definir uma nota mínima para as provas de ingresso. As provas de ingresso exigidas são divulgadas no Guia das Provas de Acesso e no Guia da Candidatura. Cada par instituição/cursos pode ainda exigir pré-requisitos (de natureza física, funcional ou vocacional), bem como o seu peso na nota de candidatura.⁴⁶

A ordenação dos candidatos a cada curso de cada estabelecimento de ensino superior é feita pela ordem decrescente de uma nota de candidatura, calculada utilizando as seguintes classificações:

- Classificação final do ensino secundário, com um peso não inferior a 50 por cento
- Classificação das provas de ingresso, com um peso não inferior a 35 por cento
- Classificação dos pré-requisitos de seriação, quando exigidos, com um peso não superior a 15 por cento

As instituições de ensino superior exigem uma classificação mínima na nota de candidatura. Só podem concorrer a um determinado par estabelecimento/cursos os estudantes cuja nota de candidatura a esse par seja igual ou superior a esse mínimo. Uma análise das notas mínimas de acesso no ano lectivo 2010/11 mostra que a maior parte das instituições estipula como nota mínima 9,5 valores, sendo que nalguns casos essa nota mínima é superior.

⁴⁵ Estas regras têm sofrido ligeiras alterações ao longo do tempo, mas a filosofia subjacente tem-se mantido, isto é, a existência de exames nacionais do ensino secundário que têm um duplo papel: contribuem para a classificação final das disciplinas no ensino secundário e podem ser utilizados, autonomamente, para o cálculo da classificação de candidatura.

⁴⁶ Se o acesso ao curso exige a realização de exames em duas provas de ingresso, cada uma terá o peso de 50 por cento, em relação ao peso total das provas de ingresso, salvo se o estabelecimento de ensino superior definir diferente distribuição do peso atribuído a essa componente.

A introdução de classificações mínimas no acesso ao ensino superior (quer nas provas de ingresso, quer nas classificações de candidatura) ocorreu em 1998, através do Decreto-Lei n.º 296-A/98, dando liberdade às instituições do ensino superior para fixarem esses valores mínimos para cada um dos seus cursos⁴⁷. No entanto, o Decreto-Lei n.º 26/2003, de 7 de Fevereiro, introduz uma importante alteração a este regime, passando a ser obrigatória a obtenção de uma nota mínima de 9,5 valores (em 20 valores possíveis) nas provas de ingresso exigidas por cada par instituição/curso a partir de 2005 (ou seja, para candidaturas no ano lectivo 2005/06).

Por sua vez, o cálculo da classificação final do ensino secundário é feito a partir das classificações finais de cada disciplina (CFD), que por sua vez atribui um peso de 30 por cento à classificação no exame nacional respectivo (excepto no caso de disciplinas não sujeitas a exame nacional) e 70 por cento à classificação interna final. Ou seja, os exames nacionais têm um duplo papel no acesso ao ensino superior: por um lado, são considerados para efeito de cálculo da classificação de cada disciplina; por outro, em função do par instituição/curso a que o aluno se candidata, alguns deles contam também (de forma autónoma) para o cálculo da média de candidatura.

Tendo em conta que os critérios definidos por cada par instituição/curso podem ter sofrido alterações ao longo do tempo, optámos por analisar apenas a evolução das classificações finais das disciplinas e dos exames nacionais. No mínimo, um aumento dessas classificações aumenta o número de alunos que potencialmente se poderá candidatar com sucesso ao ensino superior, uma vez que aumenta a sua nota de acesso e torna mais provável que esta seja superior à nota mínima.

Para o efeito, apresentamos no Quadro 5.1 e Quadro 5.2 os exames nacionais mais frequentemente realizados pelos alunos entre 2001 e 2009.

Em primeiro lugar, a maior parte dos alunos realiza apenas exames nacionais dentro de um subconjunto de quatro ou cinco exames, onde se incluem os exames de Matemática, Português, Biologia/Biologia e Geologia e Química/Física e Química. Em segundo lugar, o peso desse subconjunto tem vindo a aumentar ao longo do tempo, ou seja, os alunos têm vindo a reduzir a variedade de exames que realizam e têm-se concentrado de forma crescente nas áreas acima referidas. Finalmente, o exame nacional de Matemática tem mantido de forma relativamente constante o seu peso no total de exames realizados (em torno dos 16 por cento), mas deixou de ser, a partir de 2006, o exame mais frequentemente realizado, tendo sido ultrapassado por outros exames, designadamente o de Português.

⁴⁷ A possibilidade de fixação de uma nota mínima existia anteriormente (Decreto-Lei n.º 28-B/96, de 4 de Abril), mas era facultativa, ou seja, as instituições de ensino superior podiam escolher *não* fixar essa nota mínima.

Quadro 5.1 Exames nacionais mais frequentemente realizados em cada ano lectivo:
2001-2009

2001/02			2002/03		2003/04		2004/05		2005/06	
	Exame	Peso	Exame	Peso	Exame	Peso	Exame	Peso	Exame	Peso
1	Matemática	17%	Matemática	17%	Matemática	17%	Matemática	18%	Matemática A	12%
2	Português B	14%	Português B	15%	Português B	16%	Português B	16%	Português	9%
3	Biologia	10%	Biologia	11%	Biologia	10%	Biologia	11%	Psicologia	8%
4	Psicologia	10%	Psicologia	10%	Psicologia	10%	Psicologia	10%	Biologia (programa novo)	8%
5	Química	8%	Química	8%	Química	8%	Química	8%	Química (programa novo)	7%
6									Física e Química A	6%
7									Biologia e Geologia	6%
Peso total										
(peso individual superior a 5%)		58%		60%		61%		63%		56%

Fonte: Júri Nacional de Exames, Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular

Quadro 5.2 Exames nacionais mais frequentemente realizados em cada ano lectivo:
2001-2009 (continuação)

2006/07			2007/08		2008/09		2009/10	
	Exame	Peso	Exame	Peso	Exame	Peso	Exame	Peso
1	Português	19%	Português	24%	Português	21%	Português	23%
2	Matemática A	16%	Biologia e Geologia	18%	Física e Química A	17%	Física e Química A	17%
3	Biologia e Geologia	14%	Física e Química A	17%	Biologia e Geologia	16%	Biologia e Geologia	16%
4	Física e Química A	14%	Matemática A	15%	Matemática A	15%	Matemática A	15%
5	Biologia (programa novo)	5%	Geografia A	5%	Geografia A	6%	Geografia A	6%
Peso total								
(peso individual superior a 5%)		68%		78%		76%		77%

Fonte: Júri Nacional de Exames, Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular

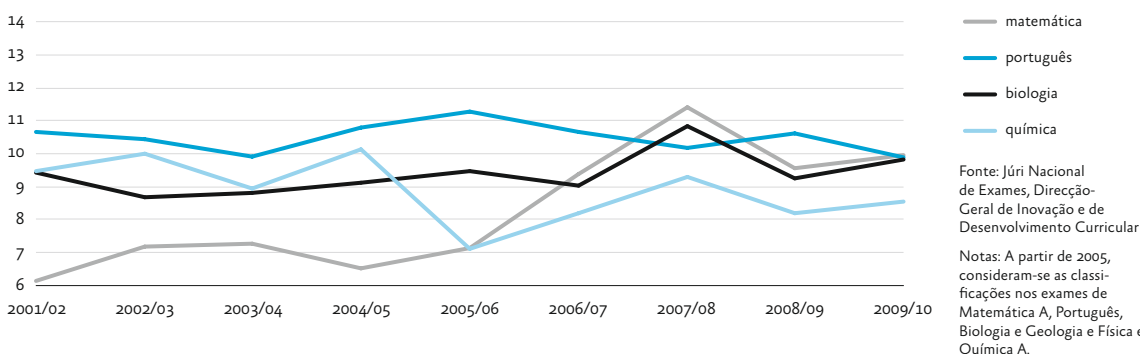
Por forma a podermos acompanhar a evolução das classificações ao longo do tempo, seria importante que tivesse havido poucas alterações nos programas e nos exames nacionais realizados, o que não se verificou. No entanto, para efeitos de acesso ao ensino superior, parece-nos razoável “classificar” os exames por áreas temáticas ou disciplinas-chave e acompanhar a evolução das suas classificações ao longo do tempo⁴⁸. Por exemplo, o exame de Química foi “substituído” no *ranking* de exames mais realizados pelo exame de Física e Química A; do mesmo modo, o exame de Biologia foi “substituído” pelo de Biologia e Geologia⁴⁹.

A Figura 5.1 apresenta a evolução temporal dessas classificações por disciplinas-chave no acesso ao ensino superior. É claramente visível que as únicas evoluções significativas foram o aumento da média nacional do exame de Matemática a partir de 2004/05 e a diminuição acentuada (face aos anos anteriores e posteriores) da média nacional do exame da área de “Química” (Física e Química A) nos anos 2005/06 e 2006/07.

⁴⁸. O pressuposto desta análise é o de que os alunos realizam os exames “exigidos” para ingresso nos pares instituições/cursos que lhes interessam, pelo que parece razoável inferir desta evolução que houve uma “substituição”, pelas instituições, de uns exames por outros para acesso aos seus cursos.

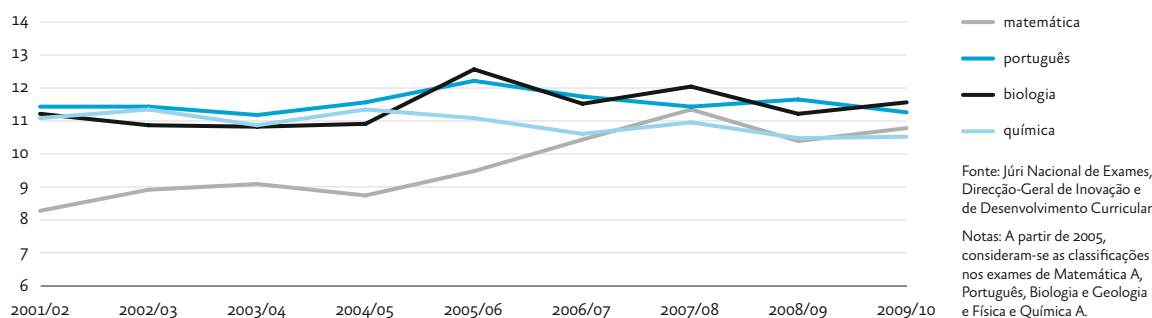
⁴⁹. O exame de Português B também foi substituído pelo de Português e o de Matemática B pelo de Matemática A.

Figura 5.1 Médias de exames nacionais em disciplinas-chave



Do mesmo modo, a Figura 5.2 apresenta a média nacional nas classificações finais de disciplina nas áreas-chave acima identificadas. O aumento significativo da média em Matemática é, aqui, o único facto digno de relevo.

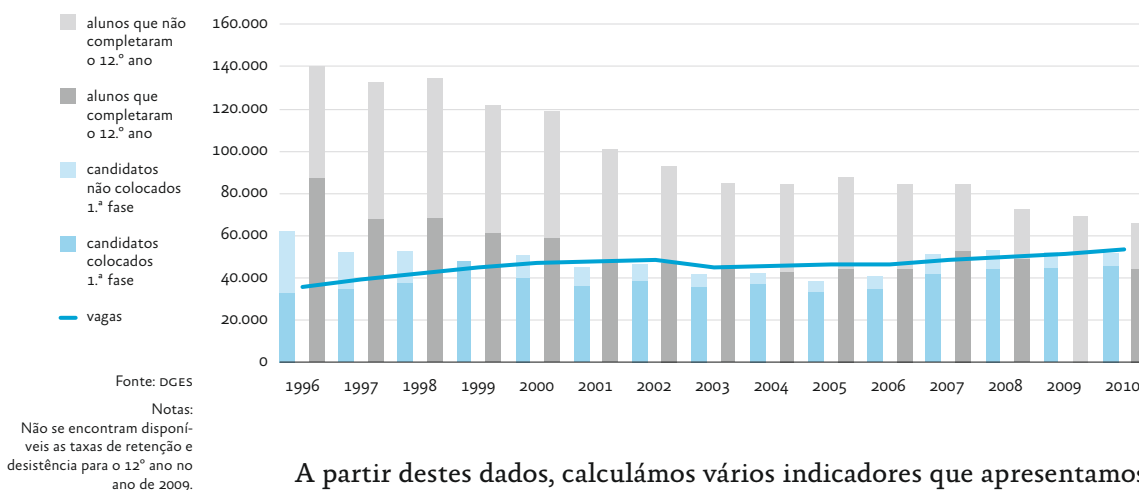
Figura 5.2 Médias das classificações finais de disciplina (CFD) em disciplinas-chave



50. É conveniente salientar que os dados aqui utilizados dizem respeito à primeira fase do concurso nacional de acesso, disponibilizados pela DGES. Esta é a fase mais importante no acesso ao ensino superior e para a qual existem mais dados disponíveis.

A Figura 5.3 apresenta um gráfico em que podemos ver a população estudantil total inscrita no 12.º ano que obtém aprovação, bem como o número total de candidatos (colocados e não colocados no concurso nacional de acesso) e o número disponibilizado de vagas⁵⁰. É particularmente relevante assinalar: (i) um efeito demográfico acentuado, com a diminuição significativa da população estudantil inscrita no 12.º ano; (ii) entre 2001/02 e 2006/07, regista-se um número de candidatos ao ensino superior que é inferior ao número de vagas; e (iii) o ano lectivo 2008/09 regista, pela primeira vez, um número de candidatos que excede o número de alunos que obtém aprovação no 12.º ano nesse ano lectivo.

Figura 5.3 Candidaturas e vagas no ensino superior público: 1996-2010

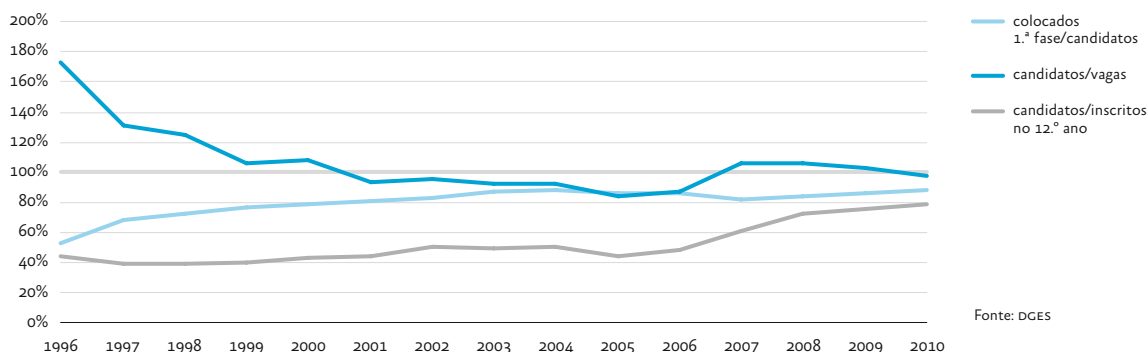


A partir destes dados, calculámos vários indicadores que apresentamos na Figura 5.4. Em particular, podemos ver que a divisão do número de candidatos pelo número de alunos inscritos no 12.º ano aumentou significativamente a partir de 2005 (inclusive).

A percentagem de candidatos colocados na primeira fase do concurso nacional de acesso ao ensino superior também tem vindo a aumentar: essa percentagem era de 53 por cento no concurso de 1996 e no concurso de 2010 foi de 88 por cento. Ou seja, não só se tem registado um aumento da percentagem de alunos que se candidata ao ensino superior público, mas também um aumento da probabilidade de colocação no concurso nacional de acesso (1.ª fase).

Evidentemente, isto significa que o “excesso de procura” que antes se registava no ensino superior público, com um número de candidatos muito superior ao número de vagas disponível, tem vindo a diminuir progressivamente. No concurso de 1996, havia 17 candidatos para cada dez vagas, ao passo que em 2010 houve praticamente tantos candidatos quantas as vagas disponíveis. É também importante realçar que, tal como foi referido anteriormente, entre 2001 e 2006 houve um “excesso de oferta”, em que o número de vagas foi superior ao número de candidatos.

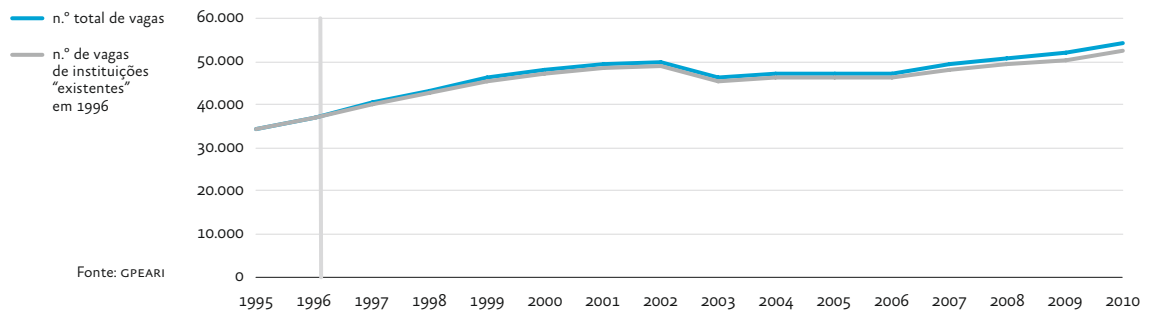
Figura 5.4 Indicadores de acesso ao ensino superior público: 1996-2010



De acordo com o artigo 4º do Decreto-Lei n.º 296-A/1998, de 25 de Setembro, a fixação do número de vagas no ensino superior público é da responsabilidade das instituições de ensino, podendo o Ministério da Ciência e do Ensino Superior, a título excepcional por motivos de adequação à política educativa, decidir por portaria a fixação do número de vagas. Tanto quanto conseguimos apurar, não houve, no período em análise, qualquer intervenção do ministério na fixação do número de vagas, pelo que, assim sendo, parece-nos razoável concluir que o seu aumento nos concursos nacionais de acesso, visível na Figura 5.3, se deve a decisões tomadas pelas instituições de ensino.

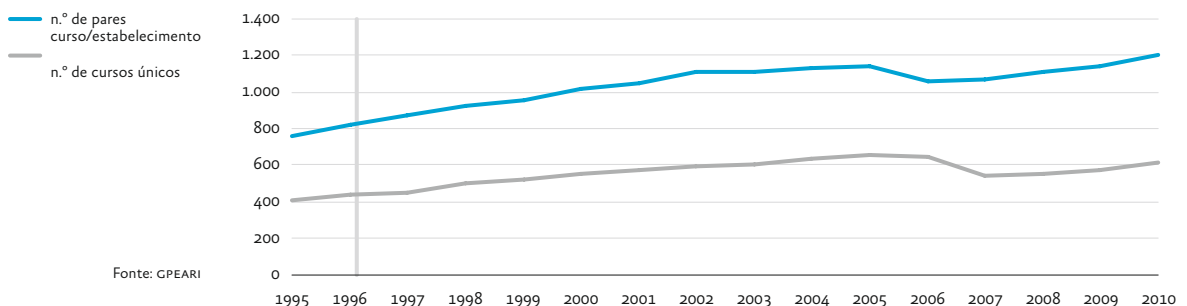
É também importante saber se o aumento no número de vagas no ensino superior público se deve sobretudo ao aparecimento de novas instituições (e dos respectivos cursos oferecidos) ou de uma expansão do número de vagas disponibilizadas pelas instituições que já existiam em 1996. Efectivamente, a ser verdade que o aumento do número de vagas esteve fundamentalmente associado a uma expansão, através de novos cursos ou do aumento do número de vagas para os cursos já existentes, da capacidade “instalada” das instituições de ensino que já existiam em 1996, parece-nos razoável concluir que a curva da oferta provavelmente tem uma inclinação positiva, ou seja, que o aumento do número de vagas pode ter sido causado pela reintrodução das propinas em 1997. A Figura 5.5 confirma esta conjectura, uma vez que a maior parte das vagas disponibilizadas em cada ano lectivo é oferecida por instituições de ensino que já existiam em 1996.

Figura 5.5 Evolução do número de vagas em estabelecimento de ensino do ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010



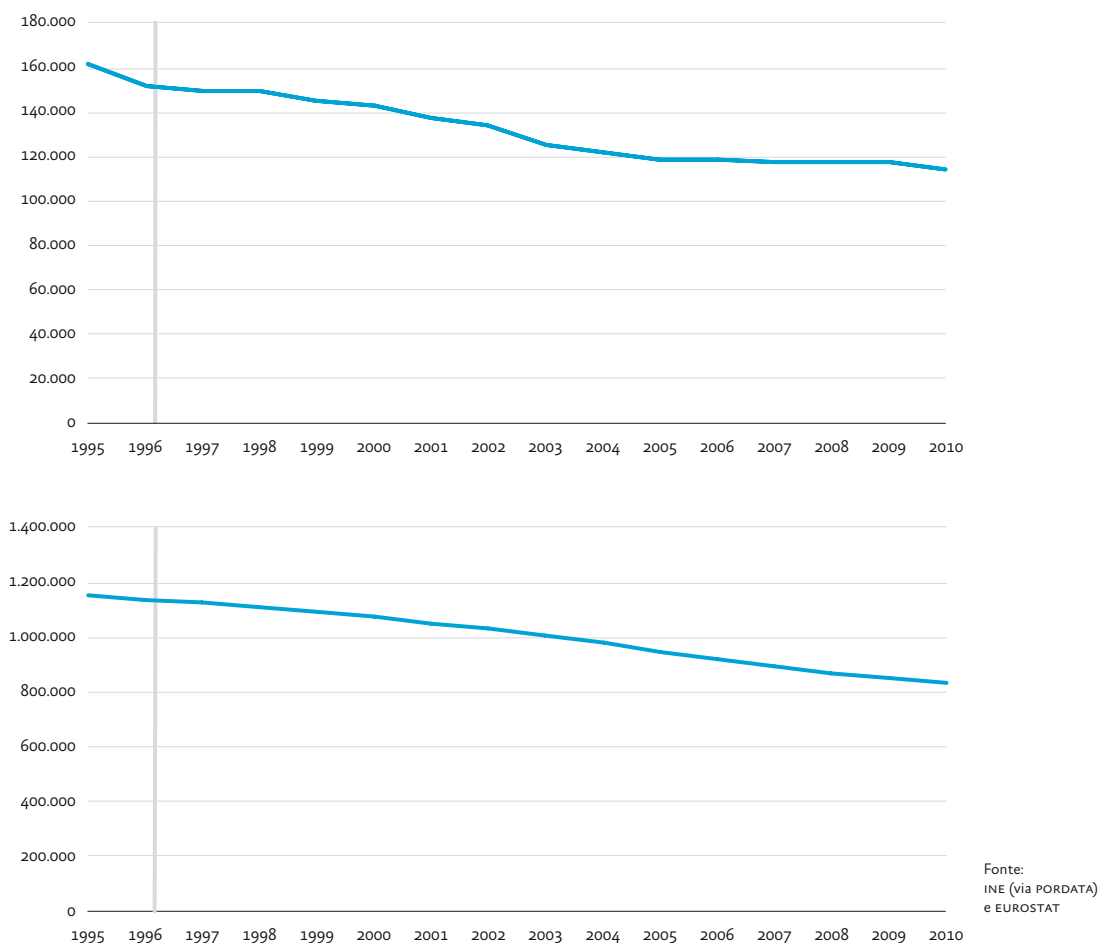
Uma análise mais cuidadosa do aumento do número de vagas registado a partir de 1996 pode ser visto na Figura 5.6. O aumento do número de vagas tem duas origens claras: por um lado, o aumento significativo do número de “cursos únicos”, ou seja, cursos com uma codificação e classificação próprias; por outro, o aumento também significativo (e mais do que proporcional) do número de pares instituições/cursos, ou seja, do número total de “combinações” instituições-cursos a que um aluno se pode candidatar no ensino superior público. Em média, em 1991, cada “curso único” era oferecido por 1,88 instituições, ao passo que em 2010 esse valor aumentou para 1,95. Estes indicadores sugerem que o aumento do número de vagas se deve a um aumento claro (de 41 por cento entre 1996 e 2010) do número de cursos únicos (e das respectivas vagas associadas), bem como do aumento mais do que proporcional do número de instituições onde podem ser realizados esses “cursos únicos” (o que também contribuiu para o aumento do número de vagas).

Figura 5.6 Evolução do número de pares instituições/cursos e no número de “cursos únicos” nas vagas do ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010



Ao analisar a entrada no ensino superior, é também conveniente olhar para a evolução demográfica, que pode explicar as alterações significativas no número de potenciais candidatos ao ensino superior. A Figura 5.7 mostra uma redução gradual e significativa da população total com 18 anos de idade (a idade em que poderiam ter o 12º ano completo e candidatar-se ao ensino superior) e com idades entre 18 e 24 anos (a idade em que, caso conseguissem aceder, poderiam estar inscritos no ensino superior).

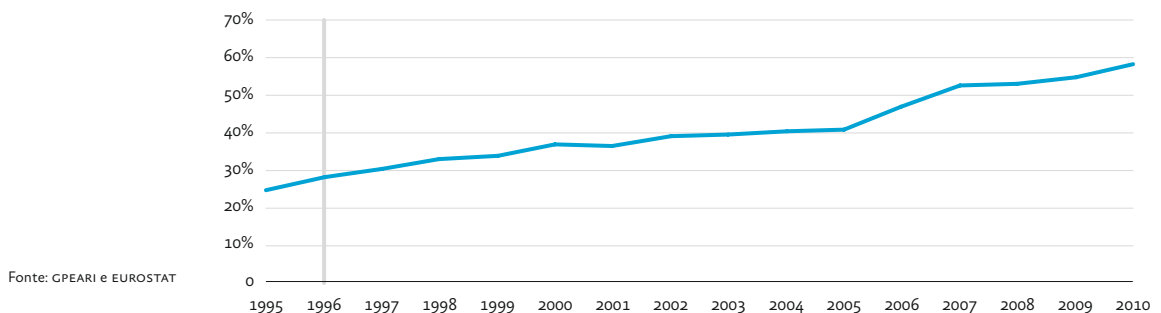
Figura 5.7 População total com 18 anos (cima) e 18-24 anos (baixo): 1995-2010



Na Figura 5.8 apresentamos a evolução de uma taxa de participação que permite “medir” a participação no ensino superior público tendo em conta essa evolução demográfica. Esta taxa de participação resulta da divisão do número total de alunos inscritos pela primeira vez pela população com 18 anos de idade. Isto porque, para os alunos que ingressessem no ensino superior pela via “tradicional”, após completarem o 12º ano, é esta a idade que deveriam ter caso não tenham reprovado nenhum ano.

Como podemos ver na Figura 5.8, a evolução desta taxa no período 1995-2010 tem sido globalmente positiva. A relativa estabilização do número de inscritos pela primeira vez a partir de 2000 (*vide* Figura 5.11), combinada com a diminuição da população, levou a que a taxa de participação tenha aumentado de forma praticamente ininterrupta desde 1995. A partir de 2005, a taxa de participação aumenta significativamente, o que reflecte o aumento pronunciado do número de inscritos pela primeira vez e a progressiva diminuição da população com 18 anos. A título de exemplo, em 2010, um português de 18 anos tinha uma probabilidade de 58 por cento de ingressar no ensino superior público.

Figura 5.8 Taxa de participação no ensino superior público: 1995-2010



Em resumo, podemos concluir que:

- a)** a população total com 18 anos (idade com que um aluno pode completar o 12º ano de escolaridade e candidatar-se ao ensino superior) tem registado uma progressiva diminuição desde 1996: até 2010, essa diminuição foi de 25 por cento;
- b)** as taxas de retenção no 12º ano de escolaridade foram globalmente constantes (em torno dos 49 por cento) no período em questão até ao concurso de acesso para o ensino superior no ano lectivo de 2007/08, tendo diminuído para cerca de 34 por cento a partir desse ano lectivo;
- c)** daí resulta uma “taxa de candidatura” (percentagem de candidatos ao ensino superior relativamente ao número total de alunos inscritos no 12º ano) ao ensino superior público também relativamente estável até ao ano lectivo 2007/08 (em torno dos 45 por cento);
- d)** a decisão sobre o número de vagas a disponibilizar nos concursos nacionais de acesso é da responsabilidade das instituições de ensino e esse número de vagas registou um aumento global no período em questão (ainda que tenha registado diminuições pontuais), de cerca de 47 por cento (entre 1996 e 2010); a maior parte destas vagas foi disponibilizada por instituições de ensino que já existiam em 1996, e

deveu-se simultaneamente ao aumento do número de “cursos únicos” e do aumento do número de pares instituições/cursos com vagas no ensino superior público;

e) o “excesso de procura” pelo ensino superior público (diferença entre o número de candidatos e o número de vagas) registou, assim, uma redução global, tendo mesmo ocorrido, no período 2001-2006, um excesso de vagas face ao número de candidatos;

Tendo em consideração estes factos, parece-nos que:

a) dificilmente se poderá argumentar que a curva da oferta é rígida, tendo em conta o aumento progressivo do valor das propinas (Figura 2.2) e do número de vagas (Figura 5.3 e Figura 5.5), particularmente de instituições de ensino que já existiam em 1996;

b) não se pode colocar de parte a possibilidade da curva da procura ser relativamente rígida (para estes níveis de propinas), visto que, mesmo após a introdução das propinas, não se registou uma diminuição da taxa de participação (Figura 5.8) no ensino superior ou uma diminuição na percentagem de alunos que completa o 12º ano e que se candidata ao ensino superior público (Figura 5.4);⁵¹

c) assim sendo, a diminuição no número absoluto de candidatos ao ensino superior é semelhante a um choque negativo da procura (Figura 3.2, casos [A'] e [B']), que terá sido suficientemente expressivo no período 2001-06 para causar um excesso de oferta;

d) o aumento do número de vagas e, consequentemente, o aumento do número de candidatos colocados no concurso nacional de acesso, é um dos factores explicativos do aumento na taxa de participação do ensino superior; ainda que o número de vagas se tivesse mantido constante (assumindo que o número de inscritos pela primeira vez seguiria essa mesma tendência), a redução verificada na população com 18 anos de idade teria levado a um aumento nessa taxa de participação.

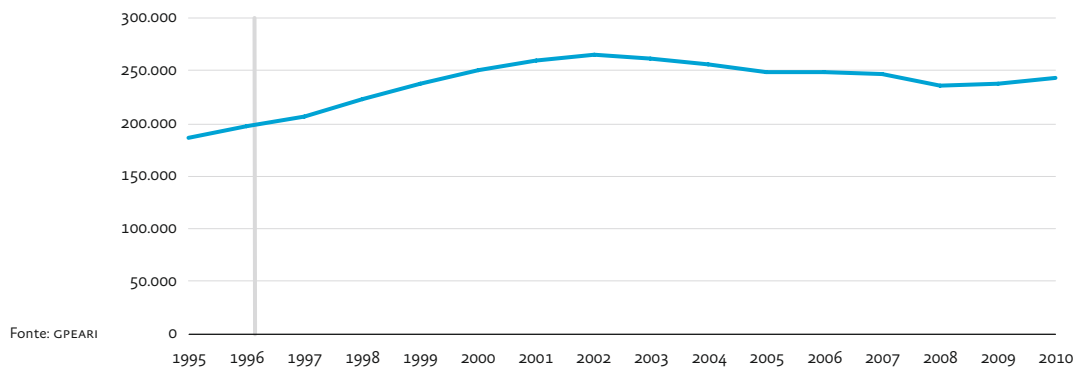
⁵¹. A este respeito, parece-nos relevante assinalar que a literatura aponta para valores relativamente baixos da elasticidade da procura pelo ensino superior em relação às propinas. Hemelt e Marcotte (2008) calculam uma elasticidade de -0,11, ou seja, um aumento de 10 por cento no valor das propinas levaria a uma redução do número de alunos de apenas 1,1 por cento. No caso português, Cerdeira (2009, pp. 486-488) refere que, para um aumento hipotético das propinas no ensino público inferior a 50 por cento, entre 5 e 7 por cento dos alunos (ensino universitário e politécnico, respectivamente) declarou que muito provavelmente poderiam desistir do seu curso superior; em contrapartida, se o aumento fosse superior a 50 por cento, as percentagens de desistência seriam de 11 e 14 por cento, respectivamente.

Frequência do ensino superior

Podemos ver, na Figura 5.9, a evolução do número de inscritos no ensino superior público entre 1995 e 2010. Regista-se uma tendência de crescimento até 2002 e uma ligeira redução a partir daí. Em 2010 inscreveram-se mais 45 mil alunos no ensino superior público do que em 1996.⁵²

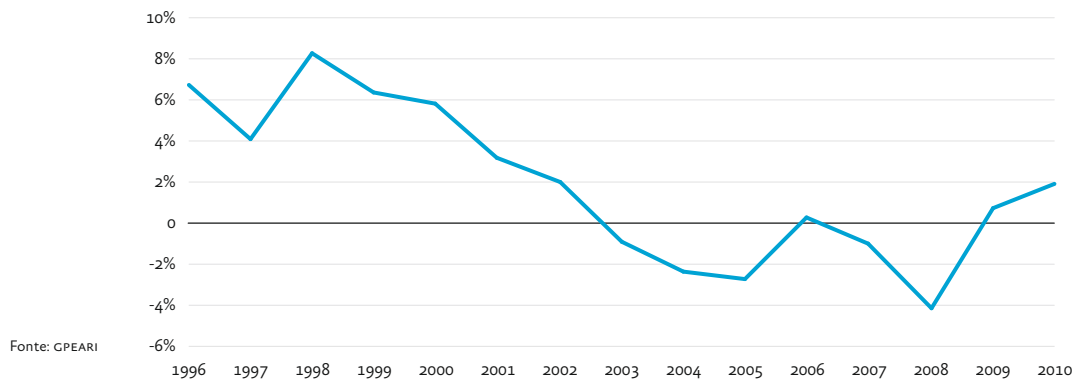
⁵². Com o processo de Bolonha, passaram a surgir “mestrados integrados” que aqui consideramos como sendo uma oferta formativa de 1º ciclo.

Figura 5.9 Número de inscritos no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010



A Figura 5.10 mostra a evolução da taxa de crescimento do número de inscritos. Veja-se como a partir de 1998 se regista uma diminuição progressiva dessa taxa de crescimento, que a partir de 2003 (inclusive) é mesmo negativa. Ou seja, entre 1995 e 2002, o número de alunos inscritos já se encontrava a crescer a taxas gradualmente menores.

Figura 5.10 Taxa de crescimento do número de inscritos no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010

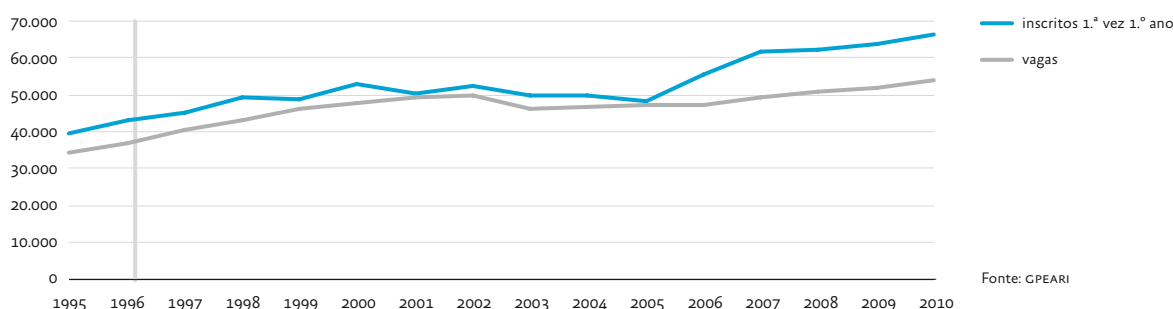


Por sua vez, a Figura 5.11 mostra a evolução do número de inscritos pela primeira vez e do número de vagas no ensino superior público. O número de inscritos pela primeira vez registou um aumento até 2000, tendo, a partir desse ano, estabilizado de algum modo em torno dos 50 mil inscritos por ano. Só a partir de 2005 é que se regista um novo aumento significativo do número de inscritos.

É conveniente observar que a discrepância que se observa na Figura 5.11 entre o número de inscritos pela primeira vez e o número de vagas está

associada aos concursos especiais, regimes de reingresso, mudança de curso e transferência, nos termos do Decreto-Lei n.º 393-B/99, de 2 de Outubro (art. 5.º, n.º 2), que determina que o número de vagas disponibilizado nesses regimes não possa exceder em 20 por cento o número de vagas disponibilizado para o concurso geral de acesso ao ensino superior. Esgotado esse limite, a instituição de ensino superior pode ainda requerer, excepcional e fundamentadamente, o aumento do limite das respectivas vagas nos termos da legislação em vigor (art. 5.º, n.º 3). Uma parte dessas vagas disponíveis nos regimes especiais (no mínimo 5 por cento) passou, a partir de 2006 (Decreto-Lei n.º 64/2006, de 21 de Março, art. 18.º), a ser obrigatoriamente disponibilizada a “[...] indivíduos que, não estando habilitados com um curso secundário ou equivalente, façam prova, especialmente adequada, de capacidade para a sua frequência” (preâmbulo) e que tenham idade superior a 23 anos (art. 1.º).

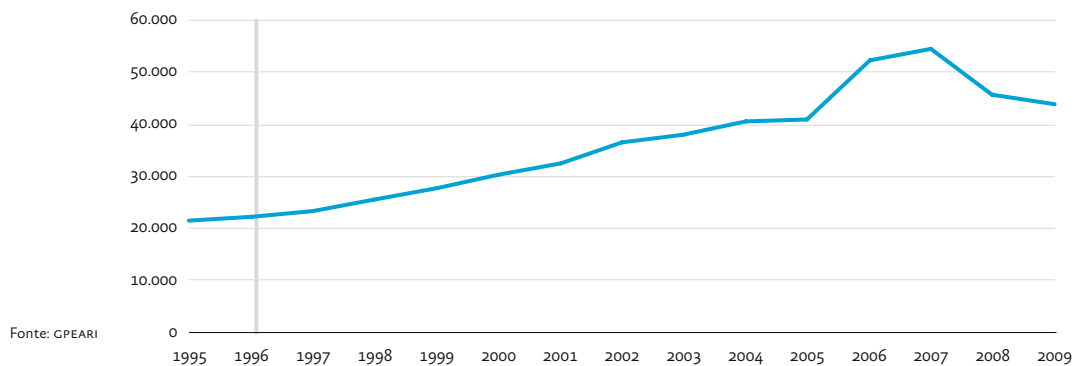
Figura 5.11 Número de inscritos pela primeira vez e número de vagas no ensino superior público (1.º ciclo/licenciatura): 1995-2010



Já a evolução do número de diplomados (Figura 5.12) permite-nos constatar um progressivo aumento até 2007, registando-se um aumento significativo entre 2005 e 2007. A evolução nesses anos está, inevitavelmente, associada ao processo de Bolonha (Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março) e à redução, para a generalidade dos cursos superiores, da duração normal do 1.º ciclo de estudos para 3 anos (art. 8.º).

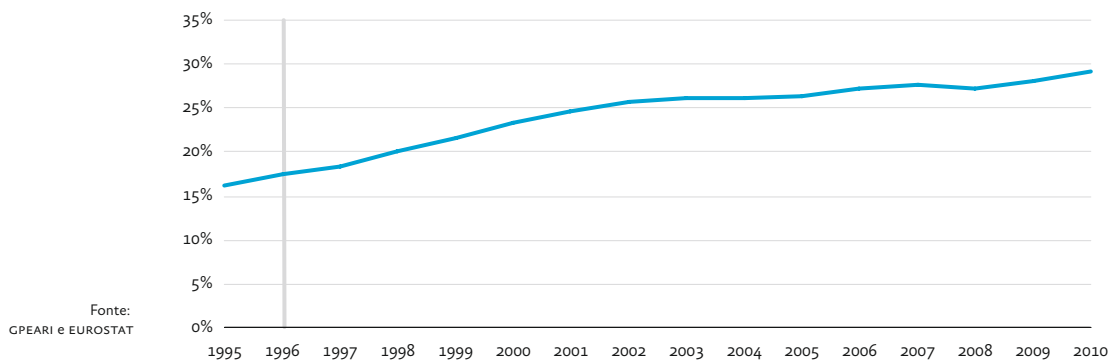
Tendo em conta as alterações demográficas que já referimos anteriormente, parece-nos útil calcular a taxa bruta de escolarização, que resulta da divisão do número total de alunos inscritos no ensino superior público (1.º ciclo/licenciatura) pela população com idades compreendidas entre os 18-24 anos. Efectivamente, como refere Cerdeira (2009), é neste escalão etário que se deve encontrar a maioria dos alunos inscritos no ensino superior público.

Figura 5.12 Número de diplomados no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010



Como podemos ver na Figura 5.13, o número de alunos inscritos no ensino superior público registou uma diminuição a partir de 2002 (*vide* Figura 5.9), que se traduziu numa estabilização da taxa bruta de escolarização em torno dos 26 por cento entre 2002 e 2005. Esta estabilização da taxa bruta de escolarização diz-nos que a quebra no número de inscritos foi proporcional à diminuição registada na população com idades compreendidas entre os 18 e 24 anos. Em contrapartida, até 2002, é notória uma tendência claramente crescente na taxa bruta de escolarização.

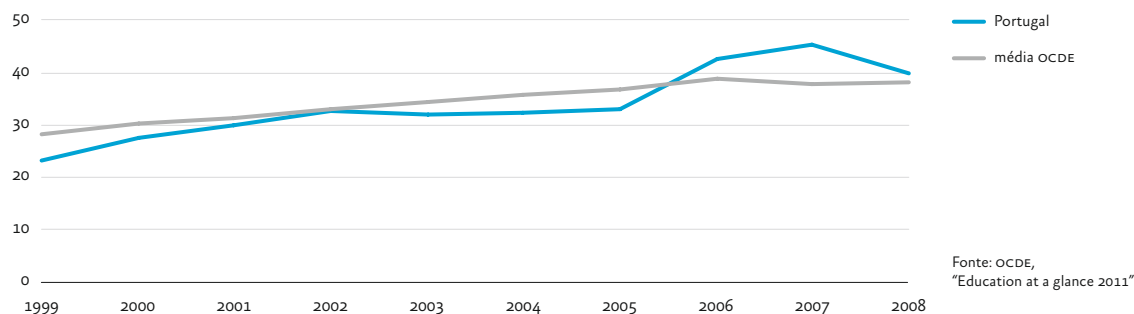
Figura 5.13 Taxa bruta de escolarização no ensino superior público: 1995-2010



⁵³ OCDE, "Education at a glance 2011", indicador A3, quadro A.3.2. Este indicador refere-se à percentagem de alunos que completa o seu curso superior "a tempo", ou seja, exactamente X anos após o seu início para um curso com a duração de X anos.

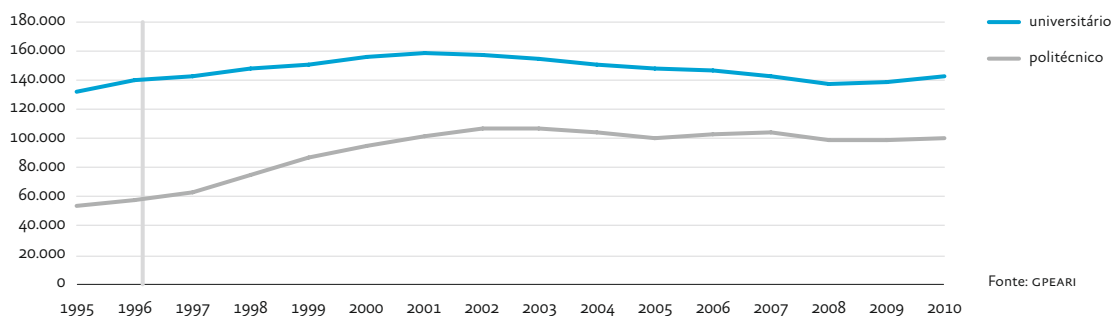
A Figura 5.14 mostra que a percentagem dos alunos que completou o ensino superior (público ou privado) tem vindo a crescer a um ritmo comparável ao da OCDE.⁵³ A partir de 2005, como vimos acima, aumentou significativamente o número de diplomados, pelo que aquela percentagem também aumentou significativamente, estando agora acima da média da OCDE.

Figura 5.14 Percentagem dos alunos que completa o ensino superior: 1999-2008



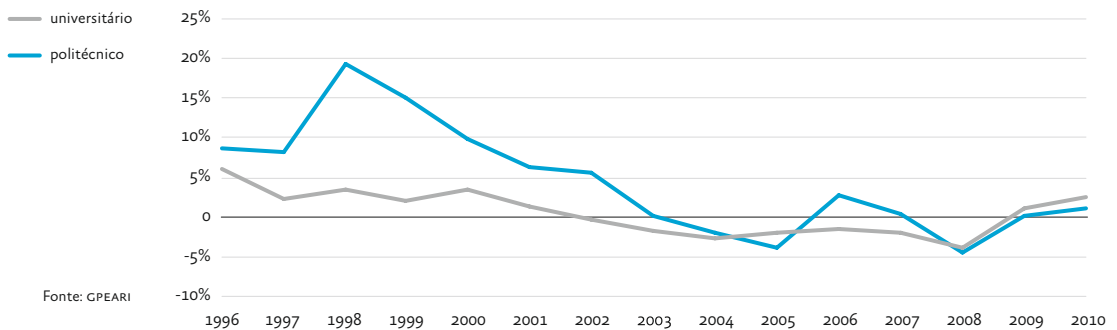
A Figura 5.15 mostra-nos de forma clara que a redução sentida no número de inscritos no ensino superior público a partir de 2002 foi principalmente causada pela redução dos inscritos em universidades. Efectivamente, o número de inscritos no ensino politécnico estabilizou a partir de 2002 em torno dos 100 mil inscritos. No entanto, é mais relevante assinalar o crescimento significativo do número de inscritos no ensino politécnico a partir de 1996 e, de forma menos pronunciada, também no ensino universitário.

Figura 5.15 Número de inscritos no ensino superior público por tipo de estabelecimento (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010



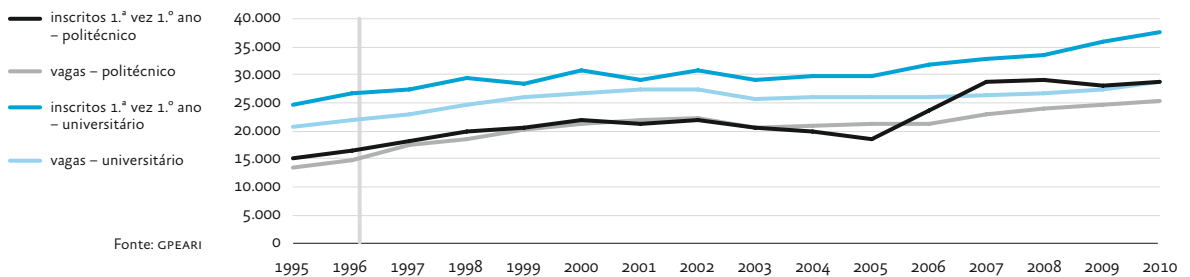
Esse padrão é bem visível na Figura 5.16, quando se analisam as taxas de crescimento do número de inscritos por tipo de estabelecimento de ensino.

Figura 5.16 Taxa de crescimento do número de inscritos no ensino superior público por tipo de estabelecimento (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010



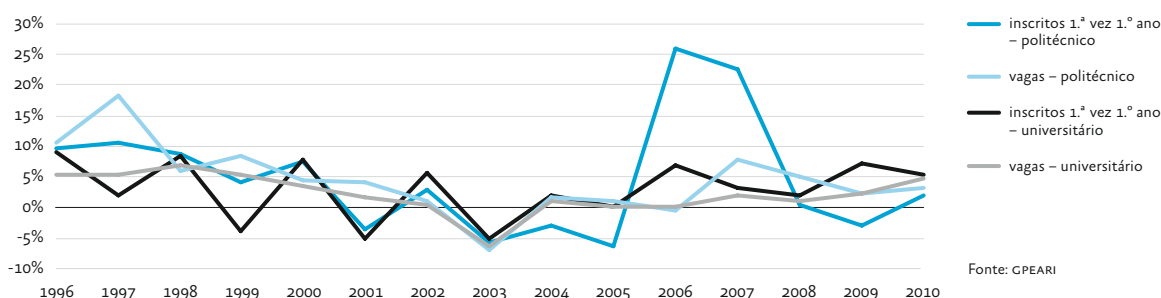
Olhando agora para os inscritos pela primeira vez e para o número de vagas (Figura 5.17), podemos ver que a estabilização que se regista a partir de 2000 é comum às universidades e aos politécnicos. No entanto, o crescimento que se regista a partir de 2005 no número de inscritos deve-se sobretudo ao crescimento do número de inscritos no ensino politécnico. O crescimento no número de vagas e inscritos pela primeira vez registado após 1996 (até 2000) é mais pronunciado no ensino politécnico.

Figura 5.17 Número de inscritos pela primeira vez e número de vagas por tipo de estabelecimento no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010



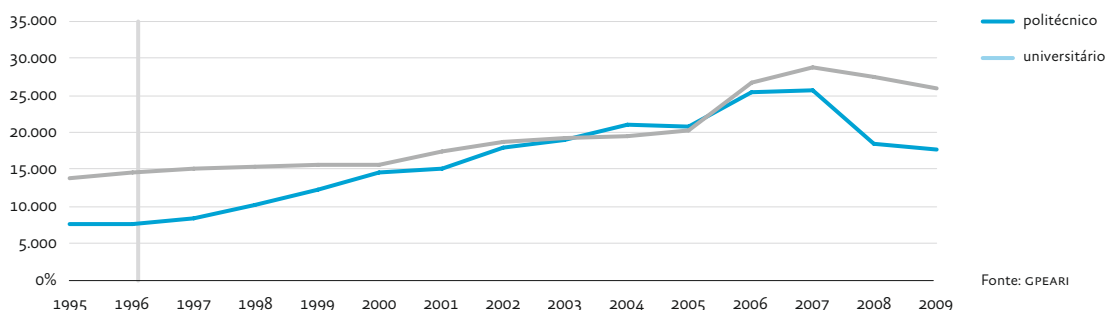
Esse padrão é claramente visível olhando para as taxas de crescimento (Figura 5.18).

Figura 5.18 Taxa de crescimento do número de inscritos pela primeira vez e número de vagas por tipo de estabelecimento no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010



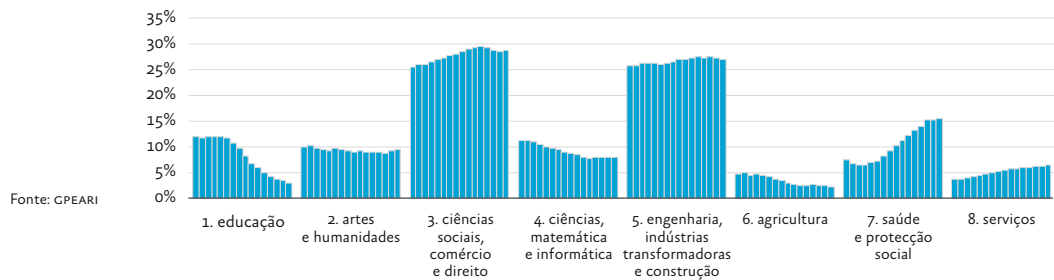
Por sua vez, o crescimento gradual que se registou no número de diplomados é comum ao ensino universitário e politécnico, como se pode ver na Figura 5.19.

Figura 5.19 Número de diplomados por tipo de estabelecimento no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2009



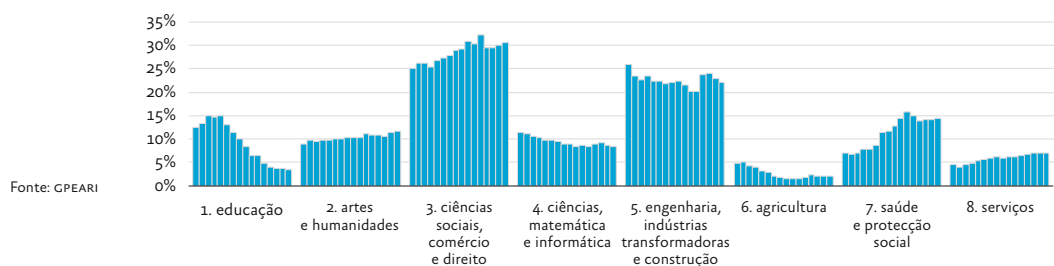
Como refere Portugal (2004), o mercado de trabalho valoriza de forma diferenciada as várias áreas de formação. Em particular, a formação nas áreas tecnológicas surge associada a remunerações médias mais elevadas. Na medida em que o valor das propinas introduzido pela Lei n.º 113/97 é igual para todos os cursos, não seria inesperado se houvesse uma alteração na distribuição dos alunos por áreas de formação, afastando-se estes de áreas em que a remuneração média é mais baixa, ou seja, em que o retorno do investimento em educação, dado o valor fixo das propinas, é mais afectado. A Figura 5.20 apresenta a evolução entre 1995 e 2010 do peso dos inscritos em cada área de formação do ensino superior público. É notório o aumento do peso das ciências sociais, saúde e protecção social e dos serviços, e a redução do peso da área da educação e da agricultura.

Figura 5.20 Evolução anual do peso de cada área de formação no número de inscritos no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010



Por sua vez, a Figura 5.21 evidencia de forma mais clara alterações nas áreas escolhidas pelos inscritos pela 1ª vez. Assim, podemos ver que a partir de 2007 (inclusive), o peso das ciências sociais e da saúde e protecção social diminui, e em compensação aumenta o peso das ciências, matemática e informática, bem como da engenharia. Não é fácil estabelecer uma comparação directa entre as áreas de formação da Figura 5.21 e os resultados de Portugal (2004), devido às diferenças na categorização das áreas. No entanto, Portugal (2004) mostra que as áreas das artes e humanidades estão associadas a remunerações mais baixas, ao passo que a área da engenharia está associada a remunerações mais elevadas. Como se pode ver na Figura 5.21, a reintrodução das propinas em 1997 não levou a um afastamento dos alunos da primeira, nem a uma maior capacidade de atracção de alunos da segunda, pelo que é, no mínimo, questionável a existência de uma relação entre a reintrodução das propinas e eventuais alterações nos pesos relativos das diferentes áreas de formação.

Figura 5.21 Evolução anual do peso de cada área de formação no número de inscritos pela 1ª vez no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010



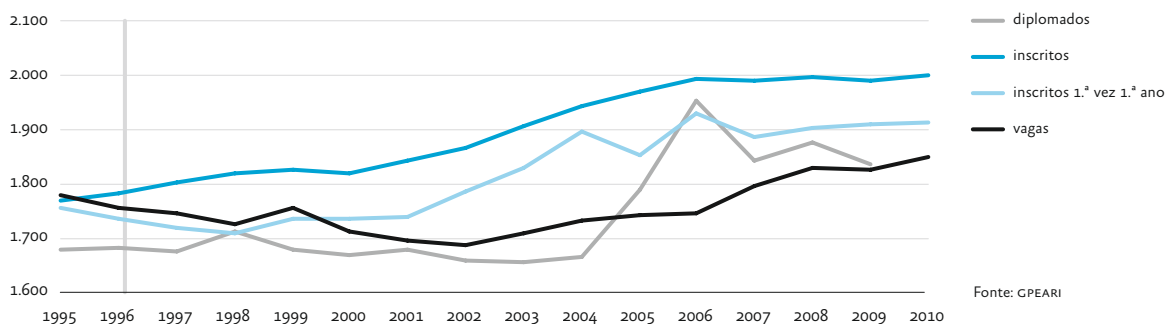
Para melhor medir a concentração/dispersão dos alunos em determinadas áreas de formação, calculámos o índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) para cada ano:

$$IHH_t = \sum_{i=1}^N (s_t^i)^2 \times 10.000, \text{ em que } s_t^i = \frac{n_t^i}{\sum_i n_t^i}$$

ou seja, S_t^i é o peso da área de formação i no número total de alunos no ano t . O IHH assim calculado é um indicador de concentração que varia entre 0 (dispersão máxima) e 10.000 (concentração máxima).

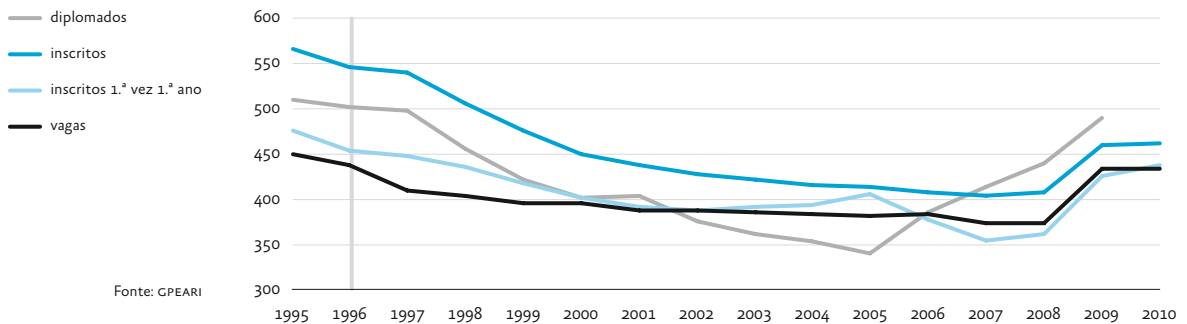
Podemos ver na Figura 5.22 que tem aumentado a concentração dos alunos em determinadas áreas de formação. O número de vagas só apresenta um crescimento do indicador de concentração a partir de 2002, ao passo que o número de diplomados só regista esse crescimento a partir de 2004. Naturalmente, a tendência de concentração iniciada pelos inscritos pela primeira vez a partir de 1998 levou algum tempo até que se materializasse no número de diplomados, de onde se depreende desde logo uma duração média do curso de aproximadamente seis anos.

Figura 5.22 – Evolução do IHH por área de formação no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010



De forma análoga, calculámos também a evolução do IHH por estabelecimento de ensino. A Figura 5.23 mostra que os alunos inscritos no ensino superior estão cada vez mais dispersos pelas instituições de ensino. Regista-se, no entanto, uma inversão dessa tendência a partir de 2008, a que não será estranha a reorganização de várias instituições do ensino superior público.

Figura 5.23 Evolução do IHH por estabelecimento de ensino no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010



Em resumo, centrando a nossa atenção no período temporal até 2005, podemos concluir que:

- a) o número de inscritos no ensino superior público, depois de anos de crescimento ininterrupto, iniciou uma tendência decrescente a partir de 2002; esta tendência alicerça-se sobretudo na redução do número de inscritos em universidades;
- b) o número de inscritos pela primeira vez no ensino superior público e o número de vagas, após anos de crescimento, estabilizou entre 2000 e 2005, tendo o primeiro voltado a aumentar de forma significativa a partir desse ano, sobretudo devido ao crescimento do número de inscritos pela primeira vez no ensino politécnico;
- c) visto que as taxas de crescimento do número de diplomados foram, nesse período, positivas (e cada vez mais próximas da média da OCDE, tendo mesmo ultrapassado esta média a partir de 2005), esta parece-nos ser a principal explicação para a redução do número de inscritos: com a estabilização do número de inscritos pela primeira vez e o crescimento do número de diplomados, registou-se uma saída líquida de alunos do ensino superior público;
- d) no entanto, a redução do número de inscritos foi, entre 2002 e 2005, proporcional à redução da percentagem da população com idades compreendidas entre os 18 e 24 anos, visto que a taxa bruta de escolarização se manteve relativamente estável;
- e) entre 1995 e 2008, houve algumas alterações nas áreas nas quais os alunos do ensino superior público se inscreveram, sendo de salientar o aumento do peso das ciências sociais, saúde e protecção social e serviços e a redução do peso da educação e da agricultura;
- f) a concentração dos alunos em determinadas áreas de conhecimento tem vindo a aumentar, ao passo que a sua “concentração” em determinadas instituições de ensino públicas tem vindo a diminuir.

Tendo em consideração estes factos, pensamos que:

- a) o choque negativo da procura associado à diminuição do número absoluto de candidatos ao ensino superior (a que fizemos referência anteriormente) foi suficientemente expressivo, entre 2001 e 2006, para causar um excesso de oferta, ou seja, um número de vagas superior ao número de candidatos;
- b) no entanto, esse choque negativo não parece ter sido, face ao cenário base, tão expressivo, uma vez que, comparado com 1996, o número de inscritos pela primeira vez no ensino superior público foi claramente superior em todo o período em análise; ou seja, estaremos perante os casos [A'] e [B'] da Figura 3.2, em que, após o aumento de propinas, ainda assim se verifica um aumento do número de alunos quando ocorrem choques negativos da procura;
- c) a reintrodução em 1997 das propinas pode estar associada a alterações significativas na “taxa de sucesso” do ensino superior, ou seja, na percentagem de alunos que completa o curso na sua duração prevista⁵⁴;
- d) assim sendo, do ponto de vista económico, *na medida em que possamos associar o aumento do número de vagas no ensino superior público à reintrodução das propinas em 1997*, o constrangimento existente do lado da oferta no cenário base terá sido aliviado (tendo mesmo ocorrido várias situações de excesso de oferta, devido aos choques negativos da procura), registando-se um aumento do número de inscritos pela primeira vez;
- e) sem esse aumento do número de vagas, este choque negativo da procura teria resultado, ainda assim, na existência de um excesso de procura durante todo o período em análise, tal como já existia em 1996;
- f) logo, o aumento do número de alunos inscritos pela primeira vez (face ao cenário base) constitui um *benefício económico que, na medida em que o aumento do número de vagas esteja relacionado com a reintrodução das propinas*, parece estar associado à lei⁵⁵;
- g) não nos parece razoável associar a reintrodução das propinas às alterações que se registaram no peso do ensino superior universitário face ao politécnico; outros factores poderão estar na sua origem;
- h) com base na informação que analisámos até agora, não é claro que a reintrodução das propinas em 1997 possa estar associada às alterações registadas nas áreas de formação e instituições de ensino públicas escolhidos pelos alunos; eventualmente, as alterações implementadas no ensino secundário e/ou as alterações observadas nas médias dos exames nacionais poderão ter sido factores causais mais relevantes.

⁵⁴ Poder-se-á argumentar que, com a introdução das propinas, os alunos têm um incentivo maior para completar o curso na sua duração prevista para, assim, não terem custos acrescidos com a sua frequência do ensino superior.

⁵⁵ Poderíamos utilizar aqui o conceito de bem-estar social, que resulta da soma dos excedentes do consumidor e do produtor. Nos casos [A'] e [B'] da Figura 3.2, ocorre um aumento de bem-estar social mesmo perante um choque negativo da procura, visto que a quantidade aumenta. No entanto, esse aumento de bem-estar social resulta de um aumento claro e inequívoco do excedente do produtor, mas de um efeito ambíguo sobre o excedente do consumidor, que depende, sobretudo, da magnitude do aumento das propinas face ao aumento da quantidade.

Impacto na equidade

É igualmente importante avaliar o eventual efeito que a reintrodução das propinas pode ter tido em termos de equidade. Seguindo a metodologia da Comissão Europeia (2009), estamos interessados em identificar o impacto sobre diferentes grupos económicos e sociais e/ou o impacto sobre desigualdades existentes. Em particular, essa avaliação deve ser norteada pelos três princípios enunciados na Lei n.º 113/97:

- a) não exclusão: direito que assiste a cada estudante de não ser excluído, por força de carências económicas, do acesso e da frequência do ensino superior, para o que o Estado deverá assegurar um adequado e justo sistema de acção social escolar;
- b) equidade: direito reconhecido a cada instituição e a cada estudante de beneficiarem do apoio adequado à sua situação concreta;
- c) universalidade: direito de acesso de todas as instituições e de todos os estudantes aos mecanismos de financiamento público previstos na lei.

Como vimos anteriormente (*vide* Figura 2.3 e Figura 2.4), a Lei n.º 113/97 preconizava a existência de mecanismos de acção social, designadamente de bolsas de estudo, que permitissem, no mínimo, cobrir o valor das propinas. Em particular, os valores médios das bolsas de estudo, bem como a evolução da percentagem de bolseiros, permitem, com alguma segurança, concluir que tais mecanismos foram implementados.

Repare-se que não queremos aqui discutir se essas bolsas permitem que nenhum aluno seja excluído do ensino superior por razões de natureza económica. Efectivamente, a frequência do ensino superior acarreta muitos outros custos (que não estão aqui a ser analisados) que poderão não ser suficiente ou satisfatoriamente cobertos pelas bolsas de estudo entretanto instituídas. Aquilo que gostaríamos de saber é se podemos concluir, com alguma segurança, que os alunos não foram excluídos do ensino superior por razões de natureza económica *devido* à reintrodução das propinas em 1997.

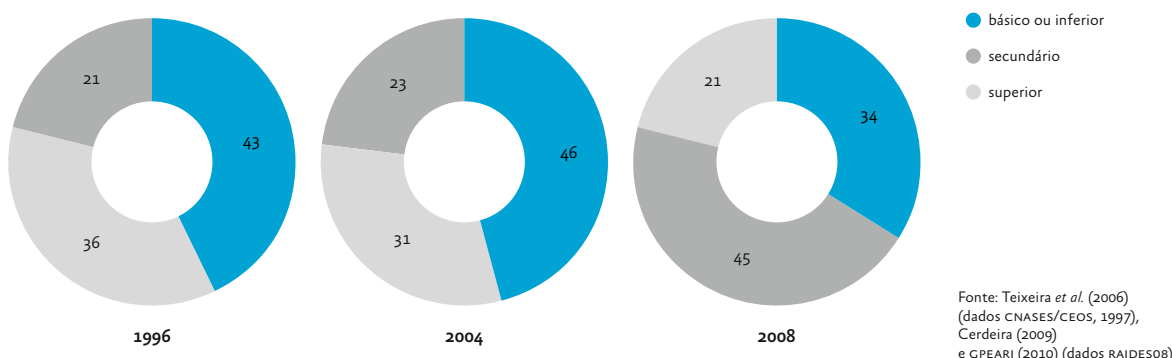
Uma das características socioeconómicas que mais aparece associada à participação no ensino superior é o facto de os pais terem também optado por concluir um curso superior (*vide*, por exemplo, Neill, 2009). Assim, é relevante verificar a evolução que se registou desde a introdução da lei das propinas na distribuição dos alunos em função do nível de escolaridade dos pais, que se apresenta na Figura 5.24. Convém salientar que os dados subjacentes a estes cálculos não têm uma fonte única⁵⁶, pelo que poderão não ser directamente comparáveis⁵⁷. Como se pode ver, o peso dos alunos cujos pais têm curso superior não sofreu grandes alterações. Em contrapartida, especialmente entre 2004 e 2008, há uma redução significativa do peso dos alunos

⁵⁶. Para além destes, teria sido possível incluir ainda a distribuição dos alunos em função do nível de escolaridade dos pais apresentada por Martins *et al.* (2005) para o ano de 2003. No entanto, por serem contraditórios com os restantes resultados aqui apresentados, optámos por excluí-la.

⁵⁷. Todos os dados anteriores a 2008 têm como origem inquéritos realizados junto dos alunos. Foi apenas em 2008 que se introduziu o inquérito RAIDES, de preenchimento obrigatório por todos os alunos inscritos no ensino superior. Este inquérito permitirá, no futuro, analisar de forma mais pormenorizada a evolução das características socioeconómicas dos alunos do ensino superior.

cujos pais têm apenas o ensino básico e um aumento do dos alunos cujos pais têm o ensino secundário.

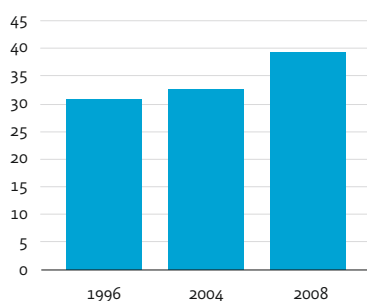
Figura 5.24 Distribuição dos alunos inscritos no ensino superior (público ou privado) em função do nível de escolaridade do pai: 1996-2008



É relevante, neste contexto, analisar a evolução do índice de equidade educacional (IEE) proposto por Usher (2004). Este índice resulta da divisão do peso na população dos homens com idades entre 45 e 64 anos com ensino superior pelo peso dos alunos cujos pais têm ensino superior. Quanto mais elevado for este índice, mais próxima da população como um todo é a distribuição dos alunos em função do nível de escolaridade dos pais, ou seja, existirá uma maior equidade educacional.

Podemos ver, na Figura 5.25, que o valor do IEE tem vindo a subir, ou seja, a distribuição da população estudantil no ensino superior tem vindo a ficar mais próxima da distribuição da população como um todo, pelo que tem aumentado a equidade educacional.

Figura 5.25 Índice de equidade educacional: 1996-2008



Fonte: Teixeira *et al.* (2006) (dados CNASES/CEOS, 1997), Cerdeira (2009), GPEARl (2010) (dados RAIDES08) e INE

Isto significa que se tem registado uma tendência para uma menor desigualdade na frequência do ensino superior em função do nível de escolaridade dos pais. Ainda que não possamos, conclusivamente, associar este resultado à

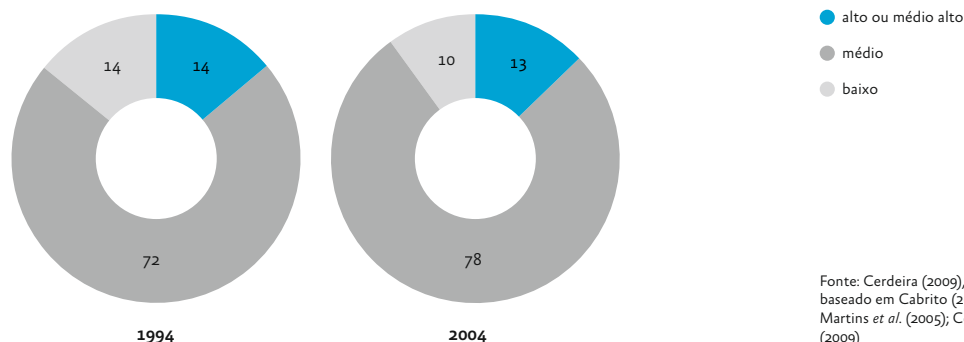
Lei n.º 113/97, não nos parece totalmente descabido fazê-lo. Efectivamente, tem-se registado uma percentagem crescente de alunos bolseiros (*vide* Figura 2.3). Ora, sabendo que existe uma relação positiva entre o nível educacional e o rendimento (*vide*, por exemplo, Davis-Kean, 2005), as bolsas permitem que alunos cujos pais têm níveis educacionais (e rendimentos) baixos possam, ainda assim, e caso tenham mérito escolar, ingressar no ensino superior. Não sendo absolutamente inequívoco, parece-nos que esta relação causal poderá explicar, ainda que parcialmente, a maior equidade educacional que se tem vindo a registar.

Seria interessante fazer o mesmo tipo de análise em função do rendimento familiar, ou seja, avaliar eventuais alterações na distribuição dos alunos em função do rendimento familiar. Como vimos, o princípio da não exclusão preconiza que os alunos não sejam excluídos do ensino superior por razões de natureza económica. Assim sendo, seria preocupante se os alunos oriundos de agregados familiares com rendimentos mais baixos não conseguissem, tendo mérito escolar, aceder ao ensino superior público. Infelizmente, os dados disponíveis não são totalmente conclusivos, dadas as dificuldades de comparação. De facto, encontram-se disponíveis sobretudo dados resultantes de inquéritos aos alunos que, inevitavelmente, contêm diferentes perguntas. Para o ano de 1994 (ano lectivo 1994/95), recorreremos aos resultados do inquérito conduzido por Cabrito (2002), como constam em Cerdeira (2009, p. 590). Nesse inquérito, tal como para o ano de 2004, que se baseia em dados de Cerdeira (2009, p. 438), é pedida aos alunos uma auto-classificação do nível de rendimento dos pais em três níveis: baixo, médio e médio alto/alto. Em contrapartida, para o ano de 2003, o inquérito conduzido por Martins *et al.* (2005) apresenta intervalos de rendimentos. Ambos têm vantagens e inconvenientes: a autotclassificação introduz um elevado grau de subjectividade na interpretação dos níveis de rendimento; os intervalos de rendimentos corrigem esse problema, mas introduzem uma maior probabilidade de erro na resposta, visto que nem todos os alunos têm um conhecimento exacto e preciso dos níveis de rendimento dos seus pais.

Optámos por apresentar, na Figura 5.26, apenas os resultados de Cabrito (2002) para 1994 e Cerdeira (2009) para 2004, uma vez que ambos se baseiam na autotclassificação de níveis de rendimento. Com todas as reservas que esta análise nos suscita, parece existir uma redução do peso dos alunos cujos pais têm rendimentos baixos. Ora, esta redução pode ter duas origens: por um lado, uma dificuldade objectiva, para alunos oriundos de famílias de baixos rendimentos, em frequentar, por razões de natureza económica, o ensino superior público; ou, devido à forma como foi colocada a questão nos inquéritos, um menor número de alunos se autotclassificar como tendo baixos rendimentos,

o que pode, por sua vez, ter inúmeras razões explicativas (apenas uma das quais é, efectivamente, o facto de os seus pais terem baixos rendimentos).

Figura 5.26 Distribuição dos alunos inscritos no ensino superior (público ou privado) em função do nível de rendimento do agregado familiar: 1994-2004



Fonte: Cerdeira (2009), baseado em Cabrito (2002); Martins *et al.* (2005); Cerdeira (2009)

Fica, assim, por avaliar de forma conclusiva o eventual impacto que se terá registado, após a reintrodução de propinas em 1997, nos indicadores de desigualdade do rendimento dos pais dos alunos.

Breves observações sobre experiências internacionais

Em Inglaterra, o modelo de financiamento do ensino superior público é, em vários aspectos, semelhante ao português. Efectivamente, foi apenas em 1997 que foram introduzidas propinas anuais no valor de £1.000 para a frequência do ensino superior público. Posteriormente, em 2006, o valor máximo das propinas (que passou a poder ser diferente entre instituições) foi elevado para £3.000, mas o respectivo pagamento passou a ser diferido no tempo. Na prática, o Estado efectua o pagamento da propina directamente à universidade e passa a ser credor, junto do aluno, desse montante, que este último começará a pagar apenas após o término do seu curso superior e de forma proporcional ao seu rendimento, mas apenas quando este exceda um determinado limiar mínimo (*income contingent loan*). O princípio subjacente é o de que os indivíduos apenas devem contribuir para o custo do seu curso superior na medida em que isso lhes traga benefícios futuros no mercado de trabalho, através de acréscimos remuneratórios⁵⁸. Simultaneamente, para evitar problemas de equidade, a acção social foi reforçada e particularmente direccionada para alunos oriundos de famílias com baixos rendimentos.

Na avaliação prospectiva de impacto legislativo, DfES (2003a) enumera os vários custos e benefícios do aumento das propinas previsto para 2006: por um lado, o Estado tem um custo significativo inicial por pagar

⁵⁸. Vandenberghe e Debande (2007), utilizando dados belgas, ingleses e alemães, demonstram que o impacto de um aumento das propinas sobre a taxa de rentabilidade do investimento no ensino superior é relativamente baixo quando o respectivo pagamento é diferido no tempo: um investimento de cerca de €20.000 reduziria, no máximo, em um ponto percentual a taxa de rentabilidade do investimento.

imediatamente às universidades o valor das propinas dos alunos; para além disso, o aumento esperado na despesa com acção social e, particularmente, com bolsas de estudo para alunos oriundos de famílias de baixos rendimentos, é também significativo; por outro, estas medidas facilitam o acesso ao ensino superior, com benefícios esperados em termos de justiça social, aptidões e empregabilidade dos indivíduos; para além disso, o Estado espera receber, no futuro, o valor que empresta aos alunos a título de pagamento adiantado de propinas.

Como refere o Browne Report (2010, p. 19-20), o aumento, em 2006, do valor das propinas gerou uma fonte adicional de rendimento para as universidades inglesas, não parecendo ter tido efeitos adversos em termos de taxas de participação. Em particular, registou-se um aumento significativo das taxas de participação de alunos oriundos das regiões mais pobres do país.

Ao analisar experiências internacionais, DfES (2003b) refere os casos do Canadá e Austrália que, tendo aumentado significativamente o valor das propinas, não registaram diminuições das taxas de participação de alunos oriundos de famílias de baixos rendimentos. No caso da Austrália, o pagamento das propinas é (também) diferido no tempo, sendo os alunos responsáveis pelo seu pagamento apenas quando começarem a ter rendimentos superiores a um limiar mínimo estipulado previamente, ao contrário do Canadá, onde o pagamento das propinas deve ser feito de forma imediata, aquando da frequência do ensino superior. Rivard e Raymond (2004) referem que, entre 1995 e 2000, o aumento real das propinas foi da ordem dos 28 por cento; no entanto, as taxas de participação mantiveram-se constantes, incluindo para alunos oriundos de famílias de baixos rendimentos. Esta foi, também, a conclusão a que chegou Frenette (2005), que verificou que o efeito negativo na participação na província canadiana de Ontário ocorreu para alunos cujos pais têm níveis intermédios de educação⁵⁹. Frenette (2005) acrescenta ainda ser fundamental compreender que um aumento do valor das propinas, na medida em que possibilite o aumento do número de vagas, pode ter efeitos ambíguos em termos de equidade: por um lado, pode, efectivamente, servir de barreira ao acesso para alunos de baixos rendimentos, mas, por outro, poderá permitir um aumento da participação desse grupo populacional através da disponibilização de vagas adicionais.

Em contrapartida, Denny (2010) analisa o caso irlandês onde, tendo existido propinas no ensino superior público (em conjunto com bolsas de estudo para alunos oriundos de famílias de baixos rendimentos), estas foram abolidas em 1996. Esta política teve como principal objectivo promover uma maior participação de alunos desfavorecidos, removendo a barreira económica que as propinas constituem. No entanto, Denny (2010) argumenta que a política não

⁵⁹ Neill (2009) chegou à mesma conclusão para o Canadá como um todo.

atingiu os objectivos a que se propôs. Efectivamente, existindo, na Irlanda, um excesso de procura pelo ensino superior, uma medida como esta de “estímulo da procura” não poderia, necessariamente, resultar. Em particular, o (fraco) mérito escolar é apontado como o principal factor explicativo da baixa presença de alunos de estratos económicos mais baixos no ensino superior.

Benefícios e custos individuais e para o Estado do ensino superior

O ensino superior gera, por um lado, benefícios e custos individuais, na medida em que quem o completa espera, no futuro, obter ganhos monetários (e outros), mas tem que suportar vários custos (incluindo o valor das propinas) ao fazê-lo; e, por outro, benefícios e custos para o Estado, uma vez que lhe cabe, ainda que parcialmente, a responsabilidade de o financiar, mas este poderá obter, no futuro, um retorno desse investimento através dos mecanismos de tributação (que permitem a apropriação parcial dos ganhos monetários individuais com o ensino superior). Deste modo, importa analisar o impacto que a reintrodução das propinas possa ter tido sobre esses benefícios e custos. Ao fazê-lo, relembramos os princípios da Lei n.º 113/97 que nos parecem ser relevantes para a discussão:

- a)** Princípio da responsabilização financeira do Estado, entendido no sentido da satisfação dos encargos públicos exigíveis na efectivação do direito ao ensino;
- b)** Princípio da universalidade, entendido como o direito de acesso de todas as instituições e de todos os estudantes aos mecanismos de financiamento público previstos na lei;
- c)** Princípio da justiça, entendido no sentido de que ao Estado e aos estudantes incumbe o dever de participarem nos custos do financiamento do ensino superior público, como contrapartida, quer dos benefícios de ordem social, quer dos benefícios de ordem individual a auferir futuramente.

As questões a que pretendemos dar resposta são as seguintes (*vide* referencial teórico no capítulo 3):

- a)** qual foi o impacto sobre os benefícios individuais líquidos que possam estar associados à reintrodução das propinas?
- b)** qual foi o impacto sobre as instituições de ensino associado à reintrodução das propinas?
- c)** qual foi o impacto sobre os custos e benefícios do Estado com o financiamento do ensino superior público que possam estar associados à reintrodução das propinas?
- d)** qual foi o impacto líquido em termos de bem-estar?⁶⁰

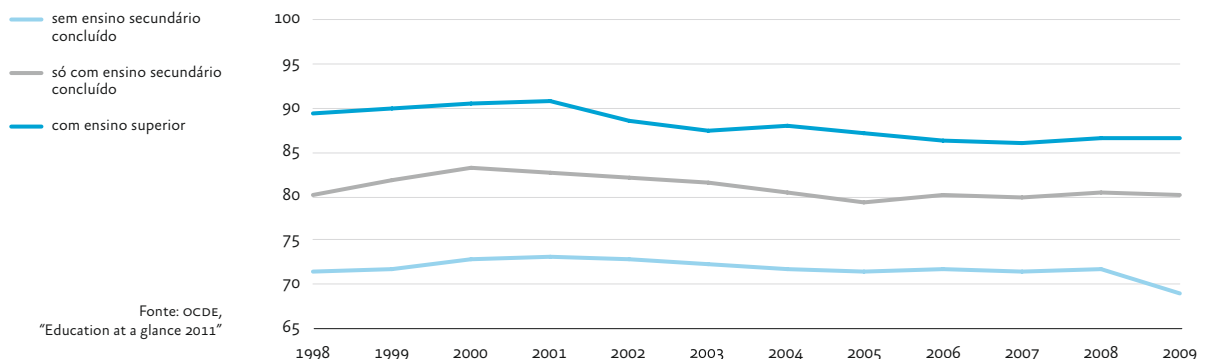
⁶⁰ Na análise, não vamos considerar as externalidades associadas ao ensino superior, nomeadamente o impacto que tem sobre os níveis globais de qualificação da população e o respectivo efeito (indirecto e positivo) sobre cada indivíduo (a título de exemplo, aumentos de produtividade, eventuais reduções na criminalidade, etc.).

Benefícios individuais

Como vimos anteriormente (capítulo 3), uma parte significativa dos benefícios do ensino superior é tipicamente apropriada pelos próprios indivíduos.⁶¹ Aliás, na análise da Figura 3.5 e Figura 3.6, o conceito de excedente do consumidor reflecte a ideia de que existe uma diferença entre a disponibilidade de pagar pelo ensino superior e o respectivo custo directo (propinas), ou seja, existe um ganho, por parte dos alunos, em completar um curso superior. Importa, pois, avaliar o que terá acontecido a esses benefícios face ao cenário base.

Estes benefícios individuais do ensino superior podem ser de vários tipos. Um desses benefícios poderá estar associado a uma maior probabilidade de estar empregado ou a uma menor probabilidade de estar desempregado. A Figura 5.27 mostra que o ensino superior contribui, efectivamente, para uma maior probabilidade de estar empregado. No entanto, é também visível que esta probabilidade tem vindo a diminuir ao longo do tempo e que, em contrapartida, a probabilidade de estar empregado tendo concluído apenas o ensino secundário tem vindo a registar um aumento desde 2005.

Figura 5.27 Percentagem da população empregada com idades entre 25 e 64 anos, por tipo de educação⁶²: 1998-2009



Por sua vez, a probabilidade de estar desempregado é menor quando se tem o ensino superior, como a Figura 5.28 revela. No entanto, é notório o aumento registado nessa probabilidade ao longo do tempo.

Em particular, a Figura 5.29 evidencia um problema recente que tem vindo a afectar a população mais jovem: o aumento significativo do desemprego dos licenciados. Como podemos ver, em 2009, a franja da população com idades entre 15 e 29 anos e com o ensino superior completo regista uma taxa de desemprego de 8,5 por cento, que é claramente superior à taxa de desemprego registada pela mesma franja da população que conclui apenas

⁶¹. O conceito de "benefícios individuais" aqui analisado não corresponde ao conceito de excedente do consumidor discutido no capítulo 3, dada a dificuldade em calcular este último.

⁶². OCDE, "Education at a glance 2011", indicador A7, quadro A.7.3a.

o ensino secundário, que é de 6,9 por cento. No entanto, há que ter algum cuidado com a interpretação destes valores, visto que elevadas percentagens desta franja da população ainda se encontram no sistema de ensino, designadamente os indivíduos com o ensino secundário concluído (que podem estar a frequentar o ensino superior).

Figura 5.28 Percentagem da população desempregada com idades entre 25 e 64 anos, por tipo de educação⁶³: 1998-2009

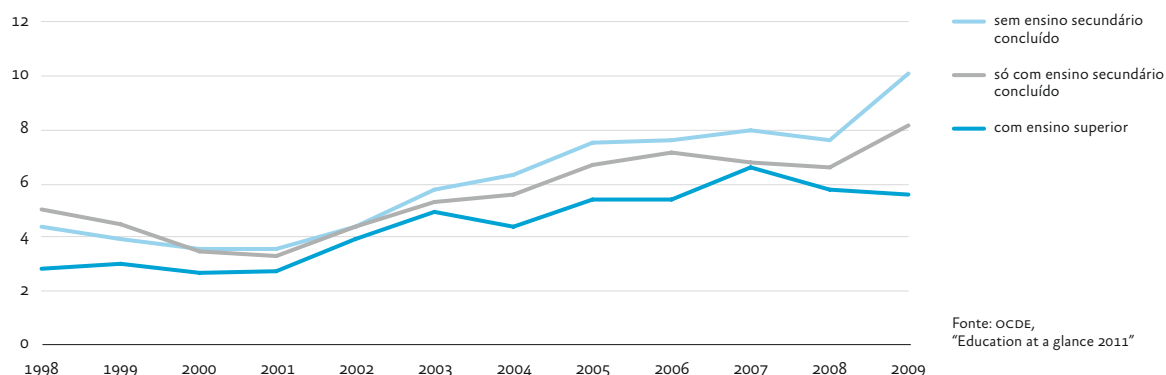
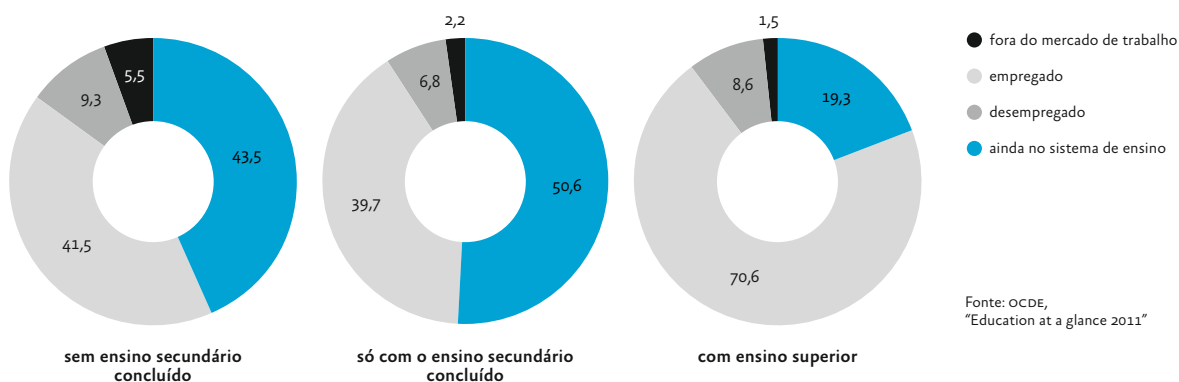


Figura 5.29 Distribuição da população com idades entre 15 e 29 anos em função da sua presença no sistema educativo ou mercado de trabalho, por tipo de educação⁶⁴: 2009



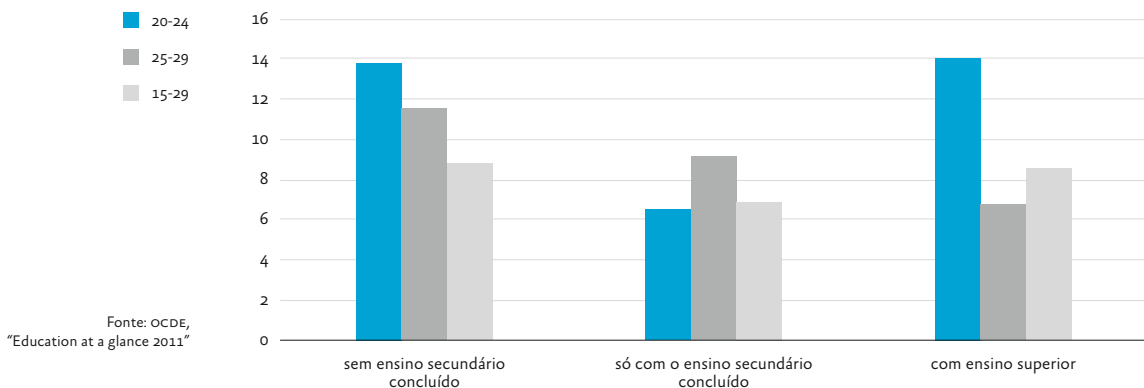
Este problema é também evidenciado pela Figura 5.30, que mostra que o problema do desemprego é particularmente mais acentuado para a população com idades entre 20 e 24 anos e com o ensino superior concluído.

Com o aparecimento deste problema, as diferenças entre as taxas de desemprego de indivíduos jovens com e sem o ensino superior têm vindo a sofrer algumas alterações. Assim, a Figura 5.31 mostra, para a população com idades entre 25 e 29 anos (ou seja, a população que, mesmo que tenha optado por completar o ensino superior, já teve tempo para entrar no mercado de

trabalho), a diferença entre a taxa de desemprego dos indivíduos com e sem o ensino superior concluído, face à taxa média de desemprego dessa população. Este indicador mostra que, face à média, a taxa de desemprego dos indivíduos só com o ensino secundário concluído tem vindo a diminuir, ao passo que a dos indivíduos com o ensino superior tem vindo a aumentar. O ano de 2009 mostra uma clara inversão da tendência para a taxa de desemprego dos indivíduos com ensino superior, que reflecte, devido à crise económica, o aumento muito significativo da taxa de desemprego dos indivíduos sem o ensino secundário concluído. Ou seja, a crise parece ter tido, em 2009, um efeito menos adverso nos indivíduos com ensino superior.

⁶⁵. OCDE, “Education at a glance 2011”, indicador C4, quadro C.4.3.

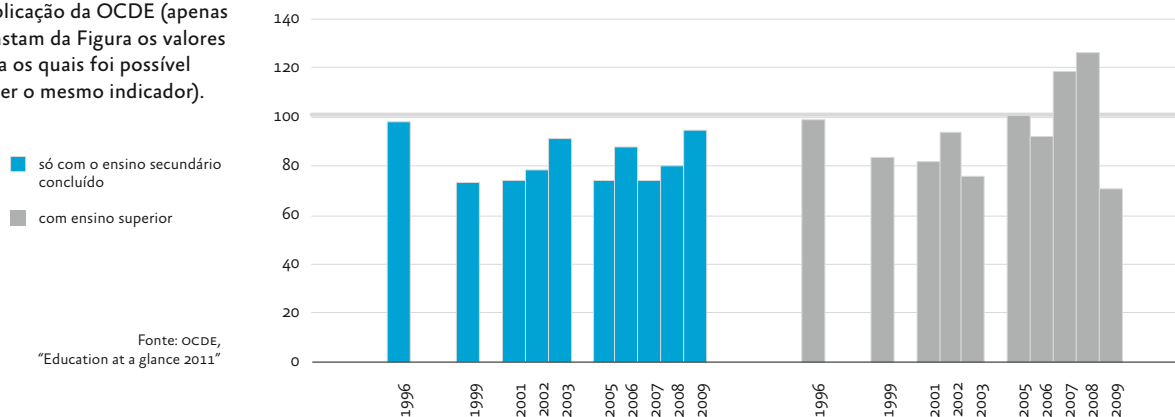
Figura 5.30 Percentagem da população desempregada com idades entre 20-24, 25-29 e 15-29 anos, por tipo de educação⁶⁵: 2009



Fonte: OCDE, “Education at a glance 2011”

⁶⁶. OCDE, “Education at a glance 2011”, indicador C4, quadro C.4.3 para o ano de 2009, e quadros análogos em edições anteriores da mesma publicação da OCDE (apenas constam da Figura os valores para os quais foi possível obter o mesmo indicador).

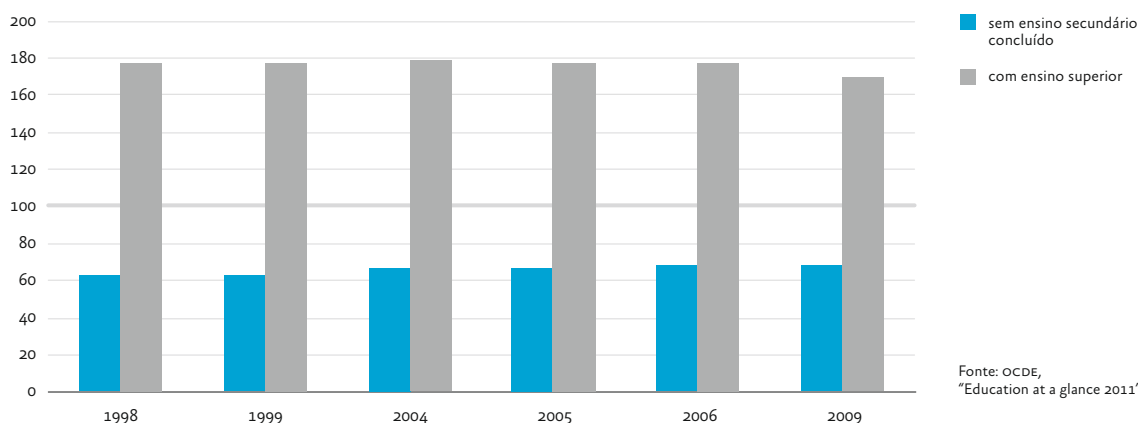
Figura 5.31 Diferenças relativas na taxa de desemprego da população desempregada com idades entre 25 e 29 anos, em função do tipo de educação (taxa média de desemprego independentemente do nível de educação=100)⁶⁶: 1996-2009



Fonte: OCDE, “Education at a glance 2011”

Evidentemente, outro dos benefícios esperados do ensino superior é o eventual diferencial remuneratório face a outros trabalhadores que não o tenham completado. A Figura 5.32 mostra que esse diferencial é bastante significativo e não tem sofrido grandes alterações ao longo do tempo. Em 2009, um trabalhador com ensino superior recebia, em média, uma remuneração superior em 69 por cento à de um trabalhador que tivesse concluído apenas o ensino secundário, e superior em 249 por cento à remuneração de um trabalhador que não tivesse concluído o ensino secundário.

Figura 5.32 Diferenças relativas das remunerações de indivíduos com idades entre 25 e 64 anos, por tipo de educação (indivíduos só com o ensino secundário concluído=100)⁶⁷: 1998-2009



⁶⁷ OCDE, “Education at a glance 2011”, indicador A8, quadro A.8.2a.

Fonte: OCDE, “Education at a glance 2011”

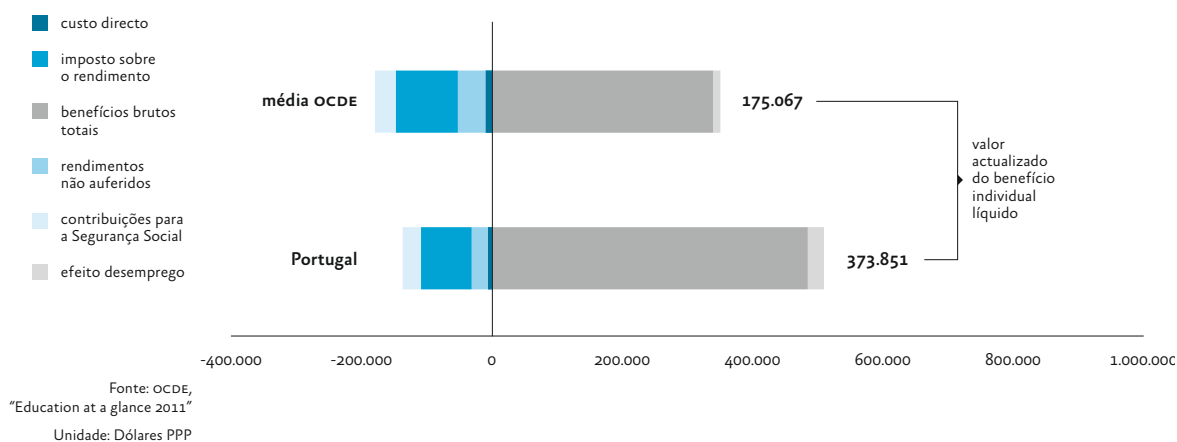
Tendo em consideração os custos e benefícios individuais de completar o ensino superior, a Figura 5.33 mostra que, em Portugal, este tipo de investimento em educação é mais rentável do que para o valor médio dos países da OCDE. Efectivamente, em comparação com indivíduos que apenas completem o ensino secundário, um indivíduo que complete o ensino superior tem que suportar vários tipos de custos. Em primeiro lugar, temos os custos directos associados à frequência do ensino superior (que incluem o valor das propinas); para além disso, enquanto frequenta o ensino superior, esse indivíduo não auferir rendimentos que, de outra forma, poderia auferir; finalmente, como vimos acima (*vide* Figura 5.32), o facto de vir a receber, ao longo da vida, um salário mais elevado leva a que também venha a pagar mais impostos, designadamente imposto sobre o rendimento e contribuições para a Segurança Social. Em contrapartida, como benefício, terá, como referimos, um salário mais elevado e uma maior probabilidade de estar empregado ou de não estar desempregado (“efeito desemprego”). Em termos líquidos, espera-se que um indivíduo que complete o ensino superior tenha

⁶⁸. Vide OCDE (2011), p. 158 para mais detalhes metodológicos.

⁶⁹. OCDE, "Education at a glance 2011", indicador A9, quadro A.9.3.

um benefício líquido ao longo da sua vida (valor actualizado) de cerca de 374 mil dólares, comparado com 175 mil dólares para a média da OCDE⁶⁸. Ou seja, completar o ensino superior, comparado com a média da OCDE, é um investimento mais rentável em Portugal. A OCDE (2011) calcula que a taxa de rentabilidade deste investimento seja de 18 por cento (a média OCDE é de 12,4 por cento), o que é um valor relativamente próximo da estimativa de Portugal (2004) de 15 por cento.

Figura 5.33 Decomposição dos benefícios e custos individuais (para um homem) de completar o ensino superior (em comparação com o ensino secundário)⁶⁹: 2007



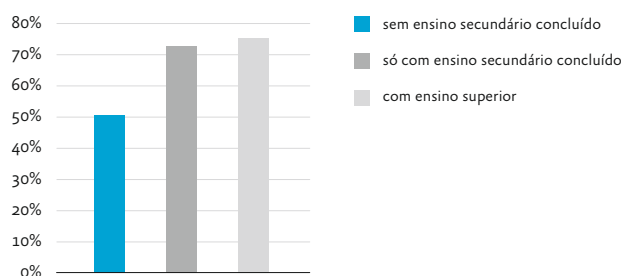
Não é absolutamente claro que se possa associar estas alterações (taxa de emprego e de desemprego, bem como diferenças relativas de remunerações) à reintrodução das propinas, em 1997. Se, como referimos anteriormente, associarmos o aumento do número de alunos no ensino superior público à reintrodução das propinas, na presença de choques negativos e significativos da procura (vide Figura 3.5), pode registar-se uma redução no excedente do consumidor. Os dados apresentados acima sugerem que isso pode ter acontecido. Efectivamente, apesar de continuar a existir uma diferença remuneratória significativa face aos indivíduos que completam apenas o ensino secundário, o aumento da taxa de desemprego de indivíduos com o ensino superior (particularmente para a população com idade inferior a 29 anos, ou seja, aqueles que ingressaram no ensino superior pós-1997) leva a que o seu *rendimento médio* (incorporando o facto de uma percentagem significativa dessa população se encontrar no desemprego) por ter completado o ensino superior seja, agora, inferior. Mas não podemos excluir a possibilidade de se tratar de uma ineficiência associada ao mercado de trabalho. Por exemplo, pode haver procura líquida de trabalhadores com ensino superior numa determinada região, mas os trabalhadores com essas características, oriundos de outras regiões, não estarem interessados ou disponíveis para aceitar esses empregos. Nesse caso, esta ineficiência do mercado de trabalho estaria na

origem do que acima aparenta ser uma redução dos benefícios individuais associados ao ensino superior na sequência da reintrodução de propinas.

De qualquer modo, mesmo após a reintrodução das propinas, os benefícios individuais de completar o ensino superior são muito significativos (*vide* Figura 5.33). Isto implica que, mesmo que se tenha registado uma diminuição desses benefícios individuais com a reintrodução das propinas, estes são ainda substanciais e tornam altamente rentável, numa perspectiva individual, o investimento em educação, designadamente no ensino superior.

Existem, ainda, outros benefícios não monetizáveis do ensino superior. A percentagem da população que se auto-avalia como tendo um bom estado de saúde surge como estando correlacionada com o nível de educação, como se pode ver na Figura 5.34. Como refere a OCDE (2010, p. 154), a natureza dos problemas de saúde tem vindo a mudar, dado o aumento progressivo da esperança média de vida. Em particular, a prevalência de doenças crónicas ou debilitantes requer, por vezes, uma maior compreensão por parte dos indivíduos dos problemas que os afectam e eventualmente alterações significativas no seu modo de vida para as combater. Assim, espera-se que um nível de educação mais elevado possa contribuir para um melhor estado de saúde.

Figura 5.34 Percentagem de adultos que se auto-avalia com tendo um bom estado de saúde, por tipo de educação⁷⁰: 2008



⁷⁰. OCDE, “Education at a glance 2011”, indicador A11, quadro A.11.4.

Fonte: OCDE, “Education at a glance 2011”

Todos estes benefícios surgem ligados ao princípio da justiça, segundo o qual ao Estado e aos estudantes incumbe o dever de participarem nos custos do financiamento do ensino superior público, como contrapartida, quer dos benefícios de ordem social, quer dos benefícios de ordem individual a auferir futuramente.

De uma forma resumida, podemos dizer que:

a) olhando para os dados com horizontes temporais dilatados, o ensino superior aparece associado a uma maior probabilidade de estar empregado, uma menor probabilidade de estar desempregado e uma maior remuneração face à alternativa de não ingressar no ensino superior, ou seja, traduz-se num claro benefício individual;

- b)** no entanto, numa perspectiva temporalmente mais curta, olhando para a população com idade até 29 anos, poder-se-á argumentar que esses benefícios individuais registaram uma redução depois de 1997, designadamente devido à maior probabilidade de estar desempregado; ainda que este facto possa estar associado a ineficiências do mercado de trabalho, não podemos colocar de lado a possibilidade de, após a reintrodução das propinas, ter ocorrido uma redução dos benefícios individuais de ter um curso superior;
- c)** o nível de educação parece estar correlacionado com o estado de saúde das pessoas, pelo que este poderá constituir um outro benefício individual do ensino superior.

Instituições de ensino

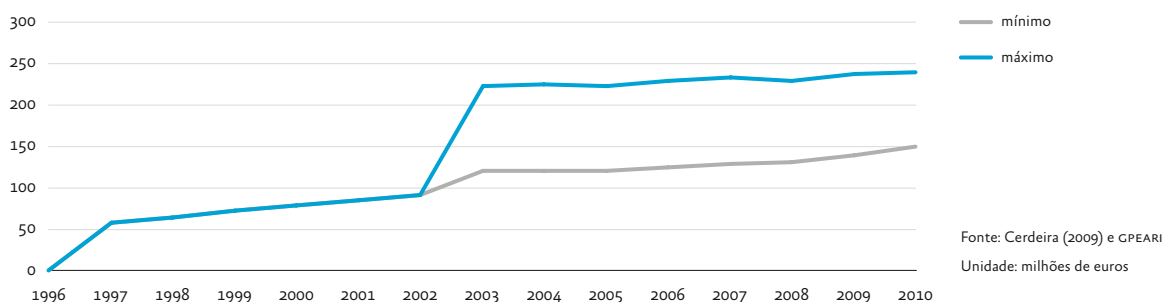
Tal como vimos anteriormente (capítulo 3), seria de esperar que as instituições de ensino beneficiassem com o aumento das propinas, na medida em que passam a receber uma propina por aluno mais elevada e, de acordo com a análise apresentada na Figura 3.5 e Figura 3.6, esse valor passaria a ser pago por um maior número de alunos. Ou seja, o excedente do produtor, que reflecte a ideia de que existe uma diferença entre o valor mínimo que as universidades estão dispostas a receber e o valor que efectivamente recebem (propinas), terá inequivocamente aumentado.

Não conseguimos encontrar dados comparáveis, para o período em análise, das receitas próprias com propinas das instituições de ensino públicas. Cerdeira (2009, quadro 52, p. 321) apresenta uma previsão para os anos 1998-2003 (largamente coincidente com os valores que apresentamos) e os valores totais das receitas próprias para os anos 2004-06 (quadro 63, p. 341), que incluem outras receitas para além das propinas. Assim sendo, optámos por fazer uma estimativa das receitas próprias com propinas que as instituições de ensino deverão ter recebido, baseando-nos, para tal, no valor das propinas apresentado na Figura 2.2 e no número de inscritos apresentado na Figura 5.9. Como podemos ver na Figura 5.35, as receitas próprias das instituições de ensino aumentaram significativamente, passando de 1,2 milhões de euros em 1996 para 58,3 milhões de euros em 1997⁷¹.

Para além disso, tal como discutimos no capítulo 4, as propinas deveriam contribuir para um aumento da qualidade do sistema de ensino. Pela inerente dificuldade em quantificar, de forma relativamente consensual, a “qualidade do sistema de ensino”, optámos por não a analisar, reconhecendo, no entanto, a sua importância.

⁷¹ Em rigor, este aumento de receitas próprias não deveria ser interpretado directamente como o aumento do excedente do produtor, ainda assim, parece-nos uma aproximação razoável.

Figura 5.35 Estimativa de receitas próprias com propinas das instituições de ensino superior, a preços correntes: 1996-2010



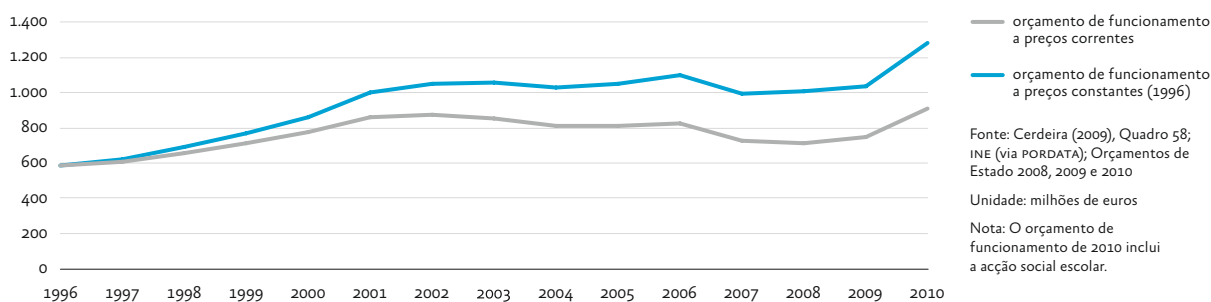
Assim sendo:

- a) o aumento das receitas próprias das instituições de ensino, devido à reintrodução das propinas, constitui um claro benefício económico.

Custos do Estado

Importa, também, analisar a evolução dos encargos públicos com o sistema de ensino superior público, para avaliar o eventual impacto da reintrodução de propinas em 1997. Conforme refere Cerdeira (2009, p. 315), a partir da publicação da Lei n.º 113/97, o Estado assumiu a responsabilidade financeira associada ao direito ao ensino e implementou os seguintes mecanismos de financiamento: a fixação de um orçamento de financiamento e de um orçamento de investimento para as instituições de ensino superior, bem como o apoio directo aos alunos (designadamente através de bolsas). Centrando a nossa atenção no orçamento de funcionamento, podemos ver na Figura 5.36 que, entre 1996 e 2002, este aumentou significativamente, tendo, desde então, estabilizado a preços correntes e iniciado uma ligeira redução a preços constantes (significativa em 2007).

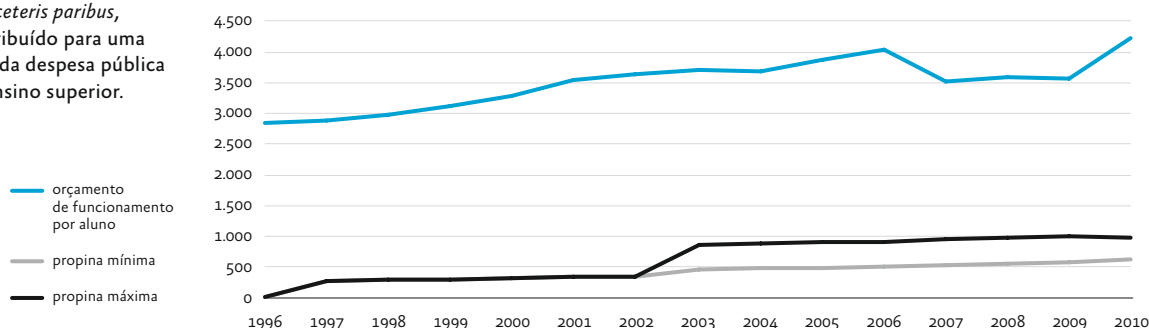
Figura 5.36 Orçamento de funcionamento a preços correntes e constantes (1996): 1996-2010



72. A introdução de propinas poderá ter tido um impacto, ao nível de cada aluno, na respectiva taxa de sucesso, na medida em que constitui um maior incentivo para completar o curso na duração prevista (ou para desistir mais rapidamente caso o considere improvável). Se assim for, a introdução de propinas poderá, *ceteris paribus*, ter contribuído para uma redução da despesa pública com o ensino superior.

No entanto, esta evolução parece estar associada às alterações registadas no número de alunos inscritos no ensino superior público.⁷² Efectivamente, se calcularmos o orçamento de funcionamento por aluno a preços correntes, vemos na Figura 5.37 que este tem vindo a registar um aumento gradual desde 1996, registando apenas uma quebra (pronunciada) em 2007.

Figura 5.37 Orçamento de funcionamento por aluno e valor das propinas: 1996-2010



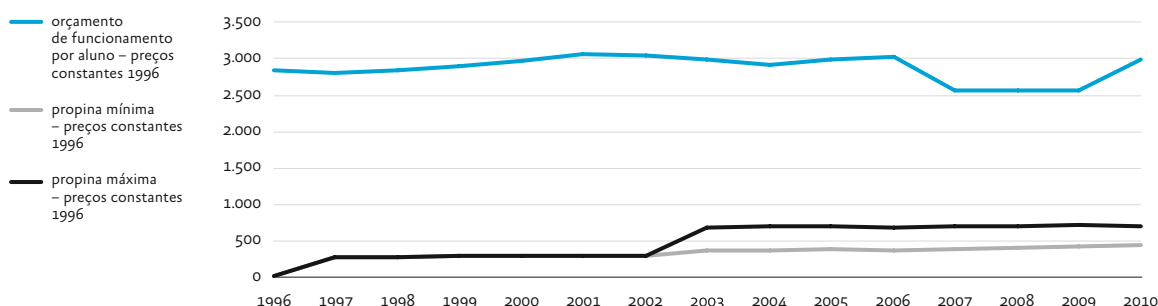
Fonte:
Cerdeira (2009), Quadro 58 e
Figura 37; Orçamentos de Estado
2008, 2009 e 2010; GPEARI

Unidade: euros

Nota:
O orçamento de funcionamento
de 2010 inclui a acção social
escolar.

Para que se possa fazer uma análise mais fiel da evolução da despesa pública por aluno suportada pelo Estado, apresentamos, na Figura 5.38, o orçamento de funcionamento por aluno e o valor das propinas a preços constantes. O facto mais saliente é o de não se ter registado uma alteração significativa (excepto entre 2007-2009) na despesa pública por aluno a preços constantes.

Figura 5.38 Orçamento de funcionamento por aluno e valor das propinas, a preços constantes (1996): 1996-2007



Fonte:
Cerdeira (2009), Quadro 58 e
Figura 37; INE (via PORDATA);
Orçamentos de Estado 2008,
2009 e 2010; GPEARI

Unidade: euros

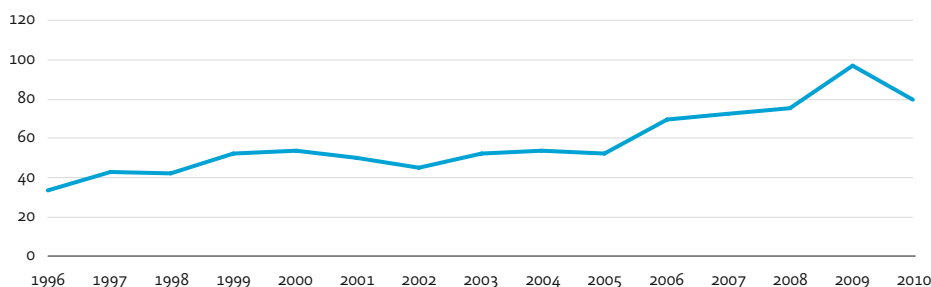
Nota:
O orçamento de funciona-
mento de 2010 inclui a acção
social escolar.

Tendo em conta a análise do capítulo 3, nomeadamente a Figura 3.3 e a Figura 3.4, parece-nos razoável concluir que, a preços constantes, não houve uma redução significativa do subsídio público indirecto, atribuído pelo Estado a cada aluno (através do financiamento das instituições do ensino superior), após a reintrodução das propinas em 1997. Assim sendo, ao não reduzir esse subsídio, o Estado permitiu que houvesse um efectivo alívio

do constrangimento da oferta, como previsto na Figura 3.2. No entanto, tal como se antevia na Figura 3.7 e na Figura 3.8, o aumento do número de alunos levou a um aumento dos encargos do Estado com o ensino superior público, tal como demonstra a Figura 5.36.⁷³

Para além disso, o Estado disponibilizou outros mecanismos de financiamento do ensino superior, designadamente as bolsas de estudo previstas na Lei n.º 113/97. Podemos ver, na Figura 5.39, que (a preços constantes) a despesa total do Estado com bolseiros tem vindo a aumentar. Como havíamos visto na Figura 2.3 e Figura 2.5, este aumento da despesa deve-se, sobretudo, ao aumento da percentagem de alunos que beneficia de bolsas de estudo, e não tanto a alterações do seu valor médio (aliás, o valor da bolsa média registou até uma quebra ligeira desde 1996 – vide Figura 2.5).

Figura 5.39 Despesa total com bolseiros no ensino superior público, a preços constantes de 1996: 1996-2010



⁷³ Convém referir que, uma vez que o financiamento público é baseado no sistema de impostos, poderia ser considerada a utilização de um custo de oportunidade (ou seja, uma necessidade de financiamento de X milhões de euros através de impostos poderá ter um custo efectivo de $[X+Y]$ milhões de euros, com $Y > 0$), que levaria a um aumento do custo efectivo para o Estado de financiar o ensino superior público. Ao não considerar este custo de oportunidade, estamos certamente a subestimar o custo para o Estado.

Fonte:
DGES/MCTES (via PORDATA)
Unidade: milhões de euros

Existem, no entanto, outros mecanismos de acção social escolar, mais “generalistas” e que (potencialmente) beneficiam a generalidade dos alunos inscritos, tais como cantinas. A Figura 5.40 mostra que a despesa total com esses mecanismos registou um comportamento volátil, tendo aumentado a partir de 1997, mas registando uma clara diminuição ao longo da década iniciada em 2000⁷⁴.

Como podemos ver na Figura 5.41, a despesa com a acção social escolar tem vindo progressivamente a ser mais concentrada nas bolsas de estudo do que em mecanismos de apoio mais “generalistas” que (eventualmente) beneficiam a generalidade dos alunos inscritos no ensino superior público. Por um lado, quando incluímos as bolsas de estudo na análise, vemos que a despesa por aluno inscrito tem vindo a aumentar (a preços correntes) desde 1996; a preços constantes, essa despesa total tem-se mantido relativamente estável. Em contrapartida, quando excluimos as bolsas de estudo, verificamos que a despesa por aluno (a preços correntes e constantes) tem vindo a registar uma redução progressiva. Ou seja, a despesa com acção social escolar

⁷⁴ A fonte utilizada não apresenta dados para os anos 2002 e 2003.

no ensino superior público tem vindo a ser progressivamente canalizada para mecanismos directos de apoio, como sejam as bolsas de estudo.

Figura 5.40 Despesa total com acção social escolar (excluindo bolsas de estudo) no ensino superior público, a preços correntes: 1996-2006

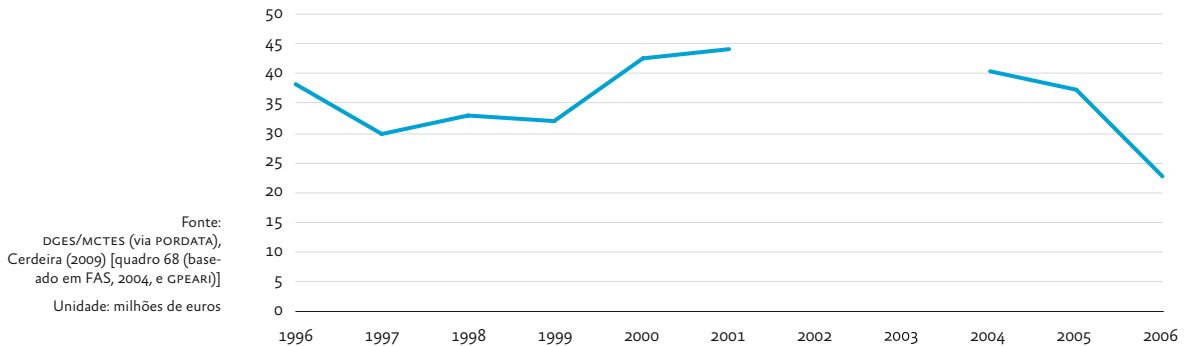
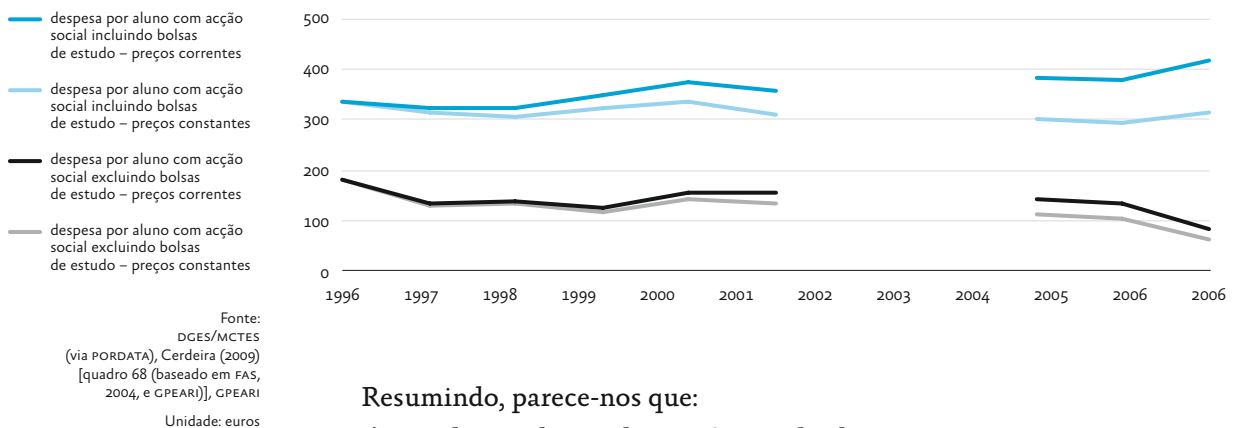


Figura 5.41 Despesa por aluno com acção social escolar (incluindo e excluindo bolsas de estudo) no ensino superior público, a preços correntes e constantes: 1996-2006



Resumindo, parece-nos que:

- a evolução observada no número de alunos inscritos no ensino superior público, a partir de 1996, traduziu-se num aumento das responsabilidades financeiras do Estado;
- na medida em que possamos associar o aumento do número de vagas no ensino superior público à reintrodução das propinas em 1997, o correspondente aumento do número de alunos inscritos (face ao cenário base) teve um custo para o Estado, na medida em que lhe coube, ainda que parcialmente, assegurar o financiamento necessário para suportar o acréscimo de alunos no sistema de ensino;
- numa primeira linha de análise, o montante do subsídio público (indirecto) por aluno atribuído pelo Estado através das instituições de ensino superior não parece, em termos reais, ter sofrido grandes

alterações em relação ao cenário base; no entanto, tendo em consideração a evolução do número de alunos no ensino superior público, em relação ao cenário base, os encargos totais do Estado com esse subsídio aumentaram. Este custo surge associado fundamentalmente ao princípio da responsabilização financeira do Estado, na medida em que foi disponibilizado financiamento público que permitiu a efectivação do direito ao ensino;

d) para além deste efeito imediato, os mecanismos de apoio directo aos alunos (bolsas) previstos na Lei n.º 113/97 também acarretaram um acréscimo de despesa pública, sobretudo devido ao aumento na percentagem de alunos bolseiros (e não tanto no valor da bolsa atribuída);

e) a despesa do Estado com a acção social escolar (excluindo bolsas de estudo) registou uma diminuição (face ao cenário base), o que levou a um aumento significativo do peso dos mecanismos de apoio directo (tais como bolsas) em detrimento de mecanismos de apoio mais “generalistas” que (eventualmente) beneficiem todos os alunos inscritos;

f) estes dois últimos associam-se, sobretudo, à efectivação dos princípios de não exclusão e equidade referidos no capítulo 4.

Benefícios para o Estado

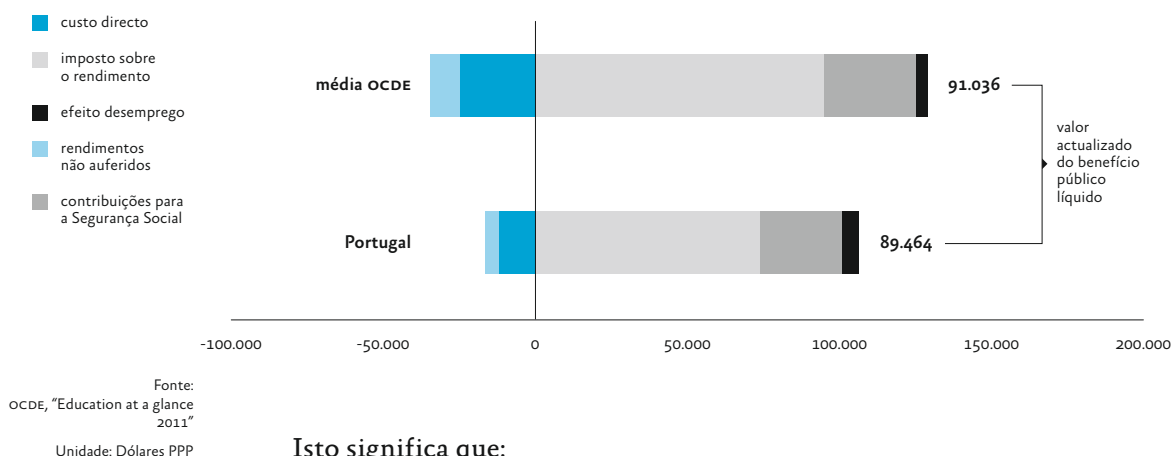
Apesar da existência de custos para o Estado associados à reintrodução das propinas, também é verdade que existem benefícios. Na medida em que o ensino superior contribui para que os indivíduos tenham rendimentos mais elevados (*vide* Figura 5.32), o Estado, através dos mecanismos de tributação, receberá, no futuro, uma parte desse benefício. Assim, importa comparar, na perspectiva do Estado, o custo que suporta no financiamento do ensino superior público com o benefício que espera receber ao longo da vida dos indivíduos que o completam. A Figura 5.42 mostra que, ao financiar o ensino superior público, o Estado tem fundamentalmente dois tipos de custos: custos directos, associados, entre outros, ao subsídio público por aluno atribuído às instituições, mas também aos custos com acção social escolar (incluindo bolsas); e custos indirectos associados aos impostos que deixa de receber (que incidiriam sobre os rendimentos não auferidos pelos indivíduos que ingressam no ensino superior). Em contrapartida, terá como benefício o valor acrescido que recebe de impostos sobre o rendimento e de contribuições para a Segurança Social (uma vez que os indivíduos que completam o ensino superior têm rendimentos mais elevados), bem como os menores encargos que tem que suportar com subsídios de desemprego (“efeito desemprego”). No cômputo geral, a Figura 5.42 mostra que o Estado, em Portugal, tem um benefício líquido (valor actualizado) de aproximadamente 89 mil dólares ao

75- Vide OCDE (2011), p. 158 para mais detalhes metodológicos.

76. OCDE, "Education at a glance 2011", indicador A9, quadro A.9.4.

longo da vida de um indivíduo por financiar o ensino superior público, em comparação com 91 mil dólares para a média da OCDE⁷⁵. A OCDE (2011) calculou uma taxa de rentabilidade deste investimento de cerca de 18 por cento (a média OCDE é de 11 por cento). Ou seja, financiar o ensino superior, comparado com a média da OCDE, é um investimento público mais rentável em Portugal.

Figura 5.42 Decomposição dos benefícios e custos públicos (para um homem) de completar o ensino superior (em comparação com o ensino secundário)⁷⁶: 2007



Isto significa que:

a) *na medida em que possamos associar o aumento do número de vagas no ensino superior público à reintrodução das propinas em 1997, o respectivo custo para o Estado (na medida em que lhe coube, ainda que parcialmente, assegurar o financiamento necessário) parece ser inferior ao respectivo benefício futuro, obtido através dos mecanismos de tributação que permitem a apropriação de parte dos benefícios individuais gerados pelo ensino superior.*

Funcionamento dos mercados e concorrência

As várias instituições de ensino superior concorrem pela atracção de alunos. Esta concorrência tem múltiplas dimensões, passando pelo desenho dos cursos, pela qualidade do corpo docente, pela localização geográfica, pela reputação e também, inevitavelmente, pelo valor fixado para as propinas. Esta última dimensão é particularmente relevante no que toca à concorrência entre instituições públicas e privadas: sendo as propinas a fonte de financiamento quase exclusivo das instituições privadas, os valores que têm que cobrar para cobrir os seus custos são muito superiores aos cobrados pelas instituições públicas, o que constitui uma desvantagem concorrencial significativa. A título de exemplo, Cerdeira (2009, pp. 536-542), para o ano de

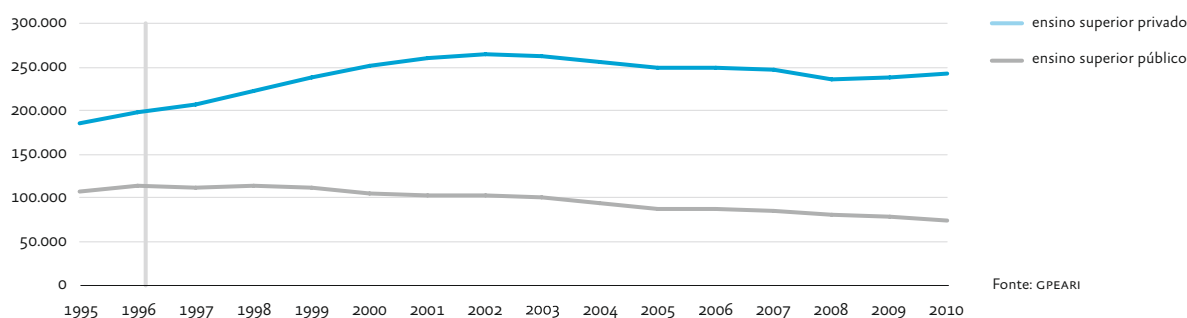
2004, refere que o valor médio anual pago em propinas no ensino superior público foi de €713, ao passo que no privado foi de €2.870.⁷⁷

Não se pretende, neste relatório, proceder a uma análise aprofundada das condições concorrenciais entre as instituições públicas e privadas de ensino superior. Importa, no entanto, atendendo aos objectivos deste estudo, procurar compreender o impacto que a reintrodução das propinas no ensino público, em 1997, terá tido neste mercado. Esta medida veio reduzir o diferencial de preços entre os dois segmentos do ensino superior, o que se poderia traduzir numa maior atractividade relativa (face à situação anterior) do ensino privado. Em particular, gostaríamos de saber se, com a reintrodução de propinas no ensino superior público em 1997:

a) houve algum efeito pronunciado no ensino superior privado, particularmente em termos de número de alunos inscritos?

A Figura 5.43 apresenta a evolução do número de alunos inscritos no ensino superior público e privado entre 1995 e 2010. Tomando como referência 1996, último ano antes da reintrodução das propinas, constata-se que o número de inscritos no ensino privado registou uma progressiva, embora lenta, diminuição, enquanto o número de inscritos no ensino público aumentou aceleradamente até 2002. Os elementos estatísticos disponíveis permitem constatar que a quebra nos inscritos no ensino privado se centra exclusivamente no ensino universitário, havendo até um crescimento no politécnico (entre 1996-2010, o número de inscritos no ensino universitário diminuiu 42 por cento, ao passo que no ensino politécnico aumentou 10 por cento).

Figura 5.43 Número de inscritos no ensino superior público e privado (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010

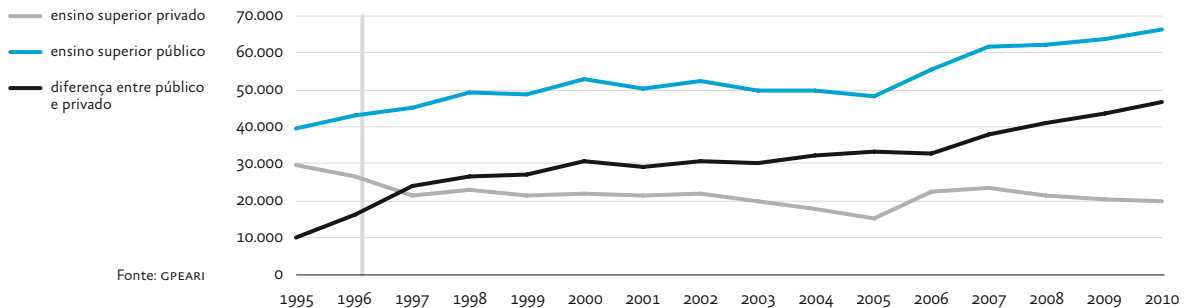


As tendências são semelhantes quando se analisa o número de inscritos pela primeira vez (Figura 5.44), embora se observe uma quebra ainda mais acentuada do número de inscritos no ensino privado entre 1995 e 1997 e uma estabilização nos anos seguintes. Olhando ao conjunto do período retratado na Figura 5.44, verifica-se que a diferença entre o número de alunos inscritos

⁷⁷ Convém lembrar que estes valores foram obtidos através de um inquérito realizado aos alunos, pelo que devemos ter algum cuidado com a sua interpretação devido à possibilidade de erros no preenchimento, especialmente no ensino superior privado (a título de exemplo, os alunos podem não saber exactamente quanto pagam de propinas) – vide Cerdeira (2009, pp. 536-37).

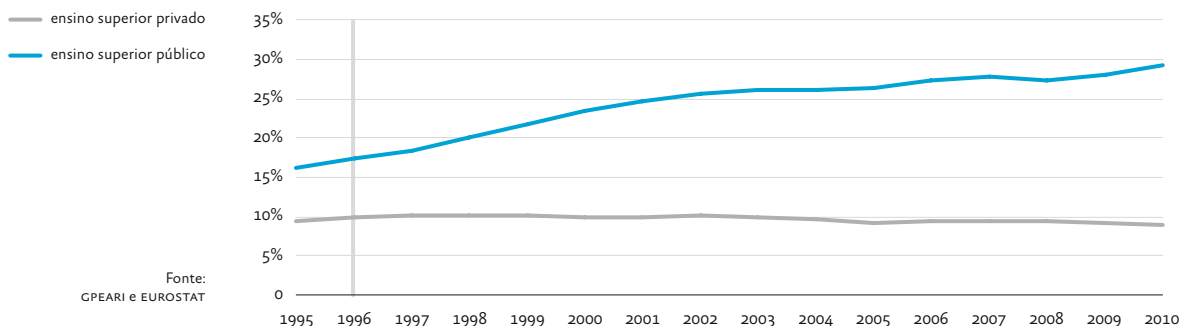
nos dois segmentos do sistema de ensino superior aumentou continuamente, embora de forma mais acelerada entre 1995 e 2000.

Figura 5.44 Número de inscritos pela primeira vez no ensino superior público e privado (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010



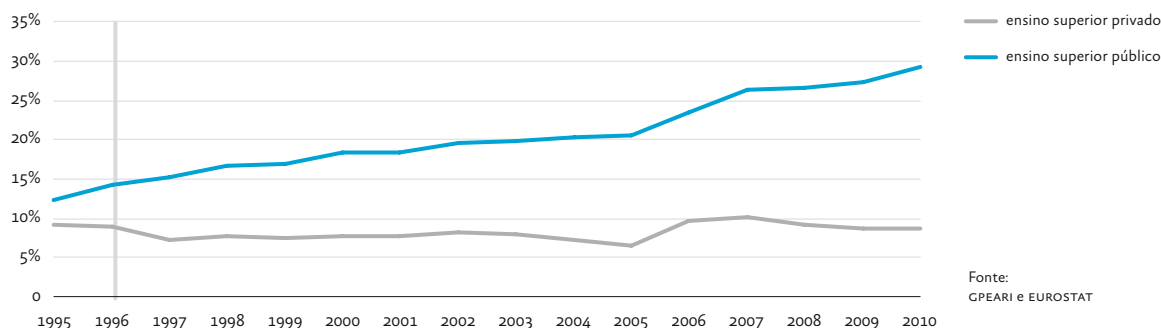
Também as taxas de escolarização e de participação mostram tendências análogas. A Figura 5.45 mostra que a taxa bruta de escolarização no ensino superior público tem crescido acentuadamente, enquanto no ensino privado se tem mantido relativamente estável. O número de inscritos no sector privado tem diminuído, portanto, de forma proporcional à diminuição da população com idades compreendidas entre os 18 e 24 anos.

Figura 5.45 Taxa bruta de escolarização no ensino superior público e privado: 1995-2010



Por sua vez, a taxa de participação no ensino superior privado caiu entre 1995 e 1997, mantendo-se relativamente estável nos anos seguintes (Figura 5.46). Já no ensino superior público, a taxa de participação tem vindo a aumentar acentuadamente.

Figura 5.46 Taxa de participação no ensino superior público e privado: 1995-2010



Em suma:

- a)** o ensino superior privado tem características que lhe permitem atrair alunos através de factores não exclusivamente financeiros: apesar de ter registado uma diminuição no número de inscritos e no número de inscritos pela primeira vez (sobretudo no ensino universitário), esta foi proporcional à diminuição da população, como o demonstra a relativa estabilidade da taxa bruta de escolarização e da taxa de participação;
- b)** a diferença entre o número de inscritos pela primeira vez no ensino superior público e privado tem vindo a aumentar.

Sem prejuízo de uma análise mais aprofundada da concorrência entre ensino superior público e privado, parece-nos razoável concluir que:

- a)** os elementos estatísticos disponíveis não sugerem que a reintrodução das propinas, em 1997, tenha alterado significativamente as condições concorrenciais em favor das instituições privadas, através da aproximação (relativa) do valor das propinas cobrado no ensino superior público e privado;
- b)** pelo contrário, na medida em que poderá ter incentivado as instituições públicas a disponibilizar um maior número de vagas, é possível que a reintrodução das propinas tenha agravado as dificuldades concorrenciais com que se debatiam as instituições privadas; é necessário ter em conta que, neste mercado, o número de alunos admitidos pelo ensino superior público tem sido determinado essencialmente pela oferta e que o diferencial de propinas face às instituições privadas continuou a ser muito acentuado, mesmo após 1997;
- c)** as tendências demográficas negativas ao longo do período em análise tornaram ainda mais relevante o efeito anterior;
- d)** assim sendo, a reintrodução de propinas poderá ter levado a uma redução do excedente gerado pelo ensino superior privado⁷⁸, devido à redução do número de alunos;

⁷⁸. Estamos a referir-nos ao excedente do consumidor e do produtor.

⁷⁹ Cabrito (2004) refere que o ensino superior privado é menos equitativo do que o público, na medida em que uma maior percentagem de alunos provém das classes mais altas da população. A verificar-se uma “transferência” destes alunos para o ensino superior público, um efeito (indirecto) que poderá ocorrer por essa via é a diminuição da equidade neste último.

e) no entanto, na medida em que a redução do número de alunos no ensino superior privado poderá ter sido “compensada” pelo aumento do número de alunos no ensino superior público, ocorre uma transferência de excedente de um para o outro mercado; esta transferência é neutra do ponto de vista do bem-estar, a não ser que o excedente no ensino privado seja superior ao excedente no ensino público, ocorrendo, nesse caso, uma perda líquida de bem-estar;⁷⁹

f) evidentemente, a análise superficial efectuada, de natureza meramente descritiva, não permite excluir a possibilidade de que, na ausência da reintrodução de propinas, a evolução das instituições privadas tivesse sido ainda mais desfavorável, ou seja, poderão existir outros factores explicativos da evolução observada.

Capítulo 6

Conclusões

O objectivo deste estudo era avaliar, de forma retrospectiva, o impacto legislativo da implementação da Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro – Lei do Financiamento do Ensino Superior Público. Uma análise retrospectiva de impacto legislativo é um processo que avalia o cumprimento dos objectivos de uma determinada norma, bem como a relação entre custos e benefícios resultantes da sua implementação. Entre outros aspectos, esta Lei do Financiamento do Ensino Superior não só reintroduziu o pagamento de propinas para a frequência do ensino superior público, como foi também um veículo que permitiu a reorganização da acção social escolar, designadamente os mecanismos de atribuição de bolsas de estudo. Tratou-se, efectivamente, de uma lei que estabeleceu as bases do financiamento do ensino superior público, debruçando-se sobre a relação tripartida entre os intervenientes: Estado, instituições de ensino e estudantes.

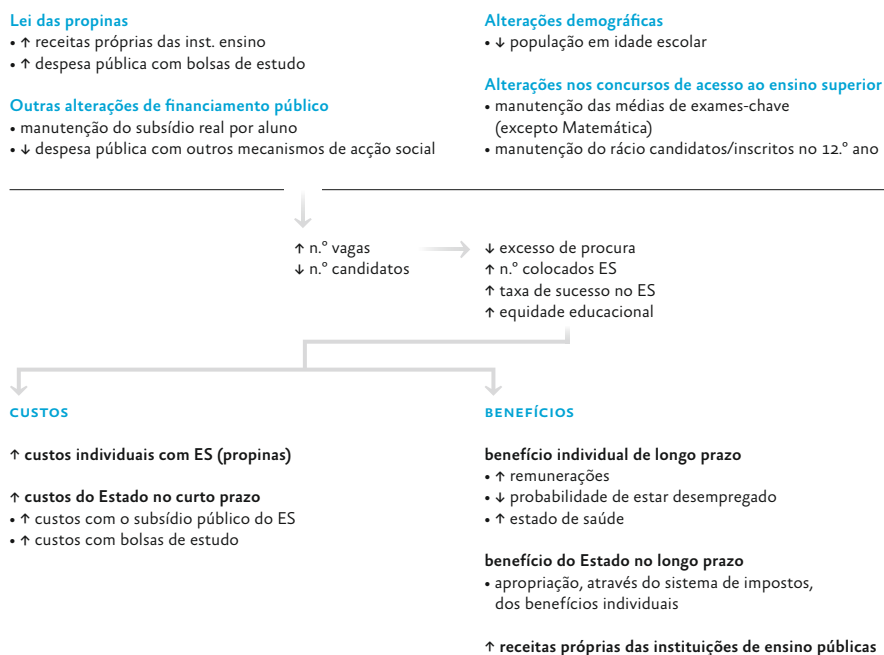
Inevitavelmente, a análise que realizámos abarca um período temporal relativamente extenso, em que vários outros factores poderão ter afectado as múltiplas variáveis analisadas. Foi, portanto, uma preocupação constante deste estudo a identificação dos nexos causais que pudessem ajudar a explicar a respectiva evolução.

Assim sendo, recorrendo à ilustração da Figura 6.1, o ensino superior público português terá sido influenciado, desde 1997, por quatro factores:

- i. lei do financiamento do ensino superior que, como referimos acima, reintroduziu propinas no ensino superior público e reorganizou o mecanismo de atribuição de bolsas de estudo; esta lei contribuiu para o aumento das receitas próprias das instituições de ensino e para um aumento da despesa do Estado com bolsas de estudo;
- ii. outras alterações ao financiamento público; os dados analisados indicam que, em termos reais, o subsídio por aluno atribuído às universidades não sofreu grandes alterações, mas a despesa com acção social escolar (excepto bolsas de estudo) registou uma diminuição;
- iii. alterações demográficas: registou-se, em todo o período, uma diminuição da população em idade escolar;

iv. alterações nos concursos de acesso ao ensino superior, como a fixação de uma classificação mínima no concurso nacional de acesso, e algumas importantes alterações nos exames nacionais; mas, grosso modo, estas alterações não parecem ter mudado significativamente o panorama pré-ensino superior em Portugal, como o demonstra a relativa constância do rácio candidatos/inscritos no 12º ano.

Figura 6.1 Resumo da análise efectuada



Quando se discute o que aconteceu, após 1997, no ensino superior público português, é fundamental lembrar que, nessa altura, existia uma situação de excesso de procura nos concursos nacionais de acesso. Ou seja, o número de candidatos era claramente superior ao número disponível de vagas. Como principais alterações registadas no *acesso* ao ensino superior desde 1997, identificámos o *aumento do número de vagas e a diminuição do número de candidatos*.

Como referimos acima, esta diminuição do número de candidatos parece ter uma explicação demográfica. A “taxa de candidatura”⁸⁰ ao ensino superior público manteve-se relativamente estável, apesar de várias alterações – nomeadamente as alterações introduzidas nas regras dos concursos nacionais de acesso, os exames nacionais e respectivas classificações ou a reintrodução de propinas, associada à reorganização das bolsas de estudo – que a poderiam ter influenciado. Assim sendo, o menor número absoluto de candidatos deve-se essencialmente à redução do número absoluto de alunos inscritos no 12º ano.

⁸⁰. Definimos aqui “taxa de candidatura” como a percentagem de candidatos ao ensino superior relativamente ao número total de alunos inscritos no 12º ano.

Já o aumento do número de vagas pode ter sido uma decorrência da Lei do Financiamento do Ensino Superior de 1997. A manutenção do subsídio público por aluno atribuído pelo Estado às instituições de ensino, associada à reintrodução de propinas, que constituem receitas próprias destas últimas, contribui para um aumento da respectiva receita total por aluno. Dada a autonomia das instituições de ensino na fixação do número de vagas, este é um forte incentivo económico ao aumento do número de alunos, ou seja, a um aumento do número de vagas disponibilizadas.

De alguma forma, associados a estas duas importantes alterações – diminuição do número de candidatos e aumento do número de vagas – surgem alguns efeitos “secundários”. Como consequência natural, registou-se uma diminuição no excesso de procura (tendo esta sido mesmo “invertida” durante vários anos para uma situação de excesso de oferta). Como seria de esperar em situações de excesso de procura, o aumento do número de vagas foi preenchido, ou seja, registou-se um aumento do número de colocados nos concursos nacionais de acesso e um aumento do número de inscritos⁸¹. No que toca à frequência do ensino superior, dois outros efeitos merecem destaque: por um lado, a probabilidade de concluir o ensino superior no tempo previsto (“taxa de sucesso”) parece ter aumentado, o que pode ser explicado pela reintrodução de propinas, que penaliza monetariamente os alunos pelo atraso na conclusão do respectivo grau de ensino; por outro, parece ter aumentado a equidade educacional, ou seja, ter-se-á registado uma menor desigualdade na frequência do ensino superior em função do nível de escolaridade dos pais.

Todos estes efeitos têm, inevitavelmente, uma expressão económica. Analisando um período temporal dilatado⁸², parece ser inequívoco que o ensino superior se traduz em benefícios individuais, nomeadamente uma maior probabilidade de estar empregado e uma maior remuneração ao longo da vida. Em comparação com a média da OCDE, o benefício líquido individual de completar o ensino superior em Portugal é claramente mais elevado.⁸³ Para além disso, completar o ensino superior parece estar correlacionado com o estado de saúde dos indivíduos, pelo que este constitui um outro tipo de benefício não quantificável. Do mesmo modo, num período temporal dilatado, o Estado apropria-se, através do sistema de impostos e Segurança Social, de parte desses benefícios individuais. Em comparação com a média da OCDE, o Estado português obtém um “retorno” líquido mais elevado com cada licenciado.⁸⁴

Isto significa que, para um período temporal suficientemente dilatado, os custos (individuais e para o Estado) associados ao ensino superior são claramente inferiores aos benefícios esperados. E a sua magnitude parece ser de tal forma expressiva que nos parece razoável concluir que:

⁸¹. É importante lembrar que um aluno escolhe candidatar-se ao ensino superior, mas, caso seja colocado, pode optar por não se inscrever.

⁸². Sem pretendermos ser muito rigorosos nesta definição, podemos associar este período temporal dilatado – longo prazo – como correspondendo ao período temporal subsequente ao término do curso superior, ou seja, o período correspondente, em larga medida, à vida activa do aluno. Em contrapartida, podemos definir o curto prazo como o período durante o qual o aluno se encontra inscrito no ensino superior público.

⁸³. Convém referir que a actual composição da população portuguesa, o seu nível de ensino e as necessidades do mercado de trabalho são os principais factores explicativos deste resultado. Não é razoável esperar que essa composição não sofra alterações ao longo do tempo. Apesar disso, no período que analisámos, essas alterações parecem ter sido relativamente pequenas.

⁸⁴. Uma vez mais, o retorno para o Estado depende da composição da população, que pode mudar ao longo do tempo. A título de exemplo, um aumento significativo na emigração de indivíduos com o ensino superior pode alterar significativamente esse retorno líquido.

- no longo prazo, dada a actual composição da população portuguesa e situação do mercado de trabalho, ao possibilitar o aumento do número de inscritos no ensino superior, a Lei n.º 113/97 deverá traduzir-se num *benefício líquido positivo para a sociedade*.

No entanto, analisando um período temporal mais curto, verificamos que a Lei n.º 113/97 levou a um aumento dos custos do Estado. Por um lado, ainda que pareça ter havido uma diminuição da despesa com mecanismos de acção social mais “generalistas”, que eventualmente beneficiam grande parte dos alunos inscritos no ensino superior público, houve um aumento claro e superior a esta diminuição, em termos absolutos, da despesa com bolsas de estudo. Por outro lado, ainda que se tenha registado uma manutenção, em termos reais, do subsídio público por aluno concedido pelo Estado às instituições de ensino públicas, não deixa de ser verdade que, ao possibilitar o aumento do número de alunos inscritos, a Lei n.º 113/97 gerou custos acrescidos, para o Estado, com o financiamento do ensino superior público.

Tendo em consideração que, num período temporal mais curto, o único benefício gerado pela Lei n.º 113/97 é o aumento das receitas próprias das instituições de ensino, que constitui um custo (de igual magnitude) para os alunos (*vide* Figura 6.1), parece-nos razoável concluir que:

- no curto prazo, ao possibilitar o aumento do número de inscritos no ensino superior, a Lei n.º 113/97 deverá ter-se traduzido num *benefício líquido negativo*.

Em conclusão, o esforço que fizemos com este estudo foi o de analisar cuidadosamente a evolução, a partir de 1997, do ensino superior português, na tentativa de identificar e quantificar economicamente os principais custos e benefícios associados à Lei n.º 113/97. Tentámos, nesta avaliação, ser tão objectivos quanto possível. Esperamos que a nossa análise contribua para uma discussão mais informada da análise de impactos legislativos e, em particular, da Lei do Financiamento do Ensino Superior.

Bibliografia

- ABESEC (2004), “Quatro leis e muita polémica entre os 1200 esc...”, disponível em (12 de Novembro de 2010) <http://www.esec.pt/ae/noticias/read.asp?Id=139>.
- Amaral, A. (2003), *Avaliação, revisão e consolidação da legislação do ensino superior* (inquérito público: análise e respostas), Fundação das Universidades Portuguesas.
- Amaral, A. e Teixeira, P. (2000), “The rise and fall of the private sector in Portuguese higher education”, *Higher Education Policy*, 13, pp. 245-266.
- Bacelar Gouveia, J. (1995), “A inconstitucionalidade da lei das propinas: anotação ao Acórdão nº 148/94 do Tribunal Constitucional”, *Revista da Faculdade de Direito da universidade de Lisboa*, 36, No. 1, pp. 257-271.
- Barros, A., Bessa, D., Canotilho, J., Costa, A., Lucena, D., Porto, M. e Tribolet, J. (1991), *Livro Branco sobre o Financiamento Público ao Sistema de Ensino Superior*.
- Browne, J. (2010), “Securing a sustainable future for higher education” (“Browne Report”), Independent Review of Higher Education Funding & Student Finance, disponível em (28 de Janeiro de 2011) <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/corporate/docs/s/10-1208-securing-sustainable-higher-education-browne-report.pdf>.
- Cabrito, B. (2002), *Financiamento do ensino superior: condição social e despesas de educação dos estudantes universitários em Portugal*, Lisboa: Faculdade de Psicologia e Educação, Educa.
- Cabrito, B. (2004), “Higher education: an education for the Élites? The Portuguese case”, *Higher Education in Europe*, 29 (1), pp. 33-45.
- Cerdeira, L. (2009), *O financiamento do ensino superior português*, Almedina.
- Comissão Europeia (2009), “Impact Assessment Guidelines”, SEC(2009) 92, disponível em (28 de Janeiro de 2011) http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf.
- Crespo de Carvalho, J. (2003), *Ensino superior – Modelo de gestão, mérito e responsabilização*, Sílabo.
- Crespo, V. (2003), *Ganhar Bolonha, ganhar o futuro*, Gradiva.
- Davis-Kean, P. (2005), “The Influence of Parent Education and Family Income on Child Achievement: The Indirect Role of Parental Expectations and the Home Environment”, *Journal of Family Psychology*, 19 (2), pp. 294-304.
- Denny, K. (2010), “What did abolishing university fees in Ireland do?”, University College Dublin, Geary Institute Discussion Paper, disponível em (28 de Janeiro de 2011) <http://www.ucd.ie/geary/static/publications/workingpapers/gearywp201026.pdf>.
- DfES (Department for Education and Skills) (2003a), “The future of higher education and the Higher Education Act 2004: Regulatory Impact Assessment”, disponível em (28 de Janeiro de 2011) <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/corporate/migratedd/publications/f/final%20ria%20-%20higher%20education%20act%202004.pdf>.
- DfES (Department for Education and Skills) (2003b), “Higher education funding – international comparisons”, disponível em (28 de Janeiro de 2011) http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/corporate/migratedd/publications/h/hefunding_internationalcomparison.pdf.

- Direito, B., Silva, F.C., Magalhães, P. e Vieira, M.B. (2008), “Direitos sociais em especial - Saúde e Educação”, Working Paper n° 2, disponível em (24 de Novembro de 2010) http://www.dsp.ics.ul.pt/media/WP2Doutrina%20e%20Jurisprudencia_Educacao%20e%20Saude.pdf.
- Finnie, R. e Usher, A. (2006), “The Canadian experiment in cost-sharing and its effects on access to higher education, 1990-2002”, in Teixeira, P. *et al.* (eds), *Cost sharing and accessibility in higher education: a fairer deal?*, Springer.
- Freire, A. (2000), “Clivagens, conjuntura económica e comportamento eleitoral em Portugal: Uma análise das legislativas de 1995 com dados agregados”, *Sociologia*, 32, pp. 23-54, disponível em (15 de Janeiro de 2011) <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n32/n32a03.pdf>.
- Frenette, M. (2005), “The impact of tuition fees on university access: evidence from a large-scale price deregulation in professional programs”, Statistics Canada – Analytical Studies Branch Research Paper no. 263, disponível em (28 de Janeiro de 2011) <http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0019m/11f0019m2005263-eng.pdf>.
- Hemelt, S. e Marcotte, D. (2008), “Rising tuition and enrollment in public higher education”, IZA Discussion paper no. 3827, disponível em (28 de Janeiro de 2011) <http://ftp.iza.org/dp3827.pdf>.
- Henriques, A. e Marques, A.E. (1994), “Propinas à espera do consenso”, *Público*, 6 de Janeiro de 1994, disponível em (10 de Novembro de 2010) <http://quexting.di.fc.ul.pt/teste/publico94/ED940106.txt>.
- Jacobs, S. (2004). Regulatory impact assessment and the economic transition to markets. *Public Money & Management*, 24(5), pp. 283-290.
- Johnstone, D. B. (2003), “Cost sharing in higher education: tuition, financial assistance and accessibility in a comparative perspective”, *Czech Sociological Review*, 39, No. 3, pp. 351-374.
- Johnstone, D. B. (2006), “Cost-sharing and the cost-effectiveness of grants and loan subsidies to higher education”, in Teixeira, P. *et al.* (eds), *Cost sharing and accessibility in higher education: a fairer deal?*, Springer.
- Lobo, M.C. e Magalhães, P. (2001), “The Portuguese Socialists and the Third Way”, ECPR Joint Sessions of Workshops, Grenoble, 6-11 Abr., disponível em (15 de Janeiro de 2011) <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/ws11/lobo.pdf>.
- Marques, A.E. (1994), “Propinas, sem dúvida”, *Público*, 6 de Janeiro de 1994, disponível em (10 de Novembro de 2010) <http://quexting.di.fc.ul.pt/teste/publico94/ED940106.txt>.
- Martins, S., Mauritti, R. e Costa, A. (2005), “Condições socioeconómicas dos estudantes do ensino superior em Portugal”, Direcção-Geral do Ensino Superior, Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, disponível em (28 de Janeiro de 2011), <http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/C2284055-A07C-460E-BF13-E635ACCC87C9/543/ESTUDONACIONAL.pdf>.
- Morais, C. B. (coord.) (2010), *Guia de avaliação de impacto normativo, Direcção-Geral da Política de Justiça, Ministério da Justiça (DGPJ/MJ)*, Almedina.

- Neill, C. (2009), "Tuition fees and the demand for university places", *Economics of Education Review*, 28, pp. 561-570.
- OCDE (2010), "Education at a glance 2010", disponível em (28 de Janeiro de 2011) www.oecd.org/edu/eag2010.
- OCDE (2011), "Education at a glance 2011", disponível em (18 de Maio de 2012) www.oecd.org/edu/eag2011.
- Portugal, P. (2004), "Mitos e factos sobre o mercado de trabalho português: a trágica fortuna dos licenciados", Banco de Portugal, disponível em (28 de Janeiro de 2011) http://www.bportugal.pt/pt-PT/BdP%20Publicaes%20de%20Investigao/AB200403_p.pdf.
- Rivard, M. e Raymond, M. (2004), "The effect of tuition fees on post-secondary education in Canada in the late 1990s", Department of Finance Working Paper 2004-09, disponível em (28 de Janeiro de 2011) http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2009/fin/F21-8-2004-9E.pdf.
- Seixas, A. M. (2005), "Aprender a democracia: Jovens e protesto no ensino secundário em Portugal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, Outubro, pp. 187-209.
- Silva, A. C. (2004), *Autobiografia política II, Temas e Debates*.
- Spence, M. (1973), "Job Market Signaling", *Quarterly Journal of Economics*, 87 (3), pp. 355-374.
- Teixeira, P., Rosa, M. J. e Amaral, A. (2004), "Is there a higher education market in Portugal", in Teixeira, P. et al. (eds), *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality*, Kluwer.
- Teixeira, P., Rosa, M. J. e Amaral, A. (2006), "A broader church? Expansion, access and cost-sharing in Portuguese higher education", in Teixeira, P. et al. (eds), *Cost sharing and accessibility in higher education: a fairer deal?*, Springer.
- Usher, A. (2004), "A new measuring stick: is access to higher education in Canada equitable?", Educational Policy Institute, Canadian Higher Education Report Series, disponível em (28 de Janeiro de 2011) <http://www.educationalpolicy.org/pdf/measuringstick.pdf>.
- Veiga Simão, J., Santos, S.M., Costa, A.A. (2002), *Ensino superior: Uma visão para a próxima década, Principia*.
- Vandenberghe, V. e Debande, O. (2007), "Refinancing Europe's higher education through deferred and income-contingent fees: an empirical assessment using Belgian, German and UK data", CASE paper 124, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, disponível em (28 de Janeiro de 2011) <http://eprints.lse.ac.uk/6211/>.
- Villiers, P. e Nieuwoudt, L. (2010), "Shifting trends in higher education funding", Stellenbosch Economic Working Papers no. 12/10, disponível em (28 de Janeiro de 2011) <http://www.ekon.sun.ac.za/wpapers/2010/wp122010/wp-12-2010.pdf>.

PARTE II

A Estratégia Nacional de Luta contra a Droga

A Parte II deste estudo – a avaliação de impacto legislativo da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga – compreende quatro capítulos. O capítulo 7 contém uma breve contextualização; o capítulo 8 contém o enquadramento institucional em que se insere a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga; no capítulo 9 procede-se à identificação dos principais efeitos que esta poderá ter tido; finalmente, o capítulo 10 conclui.

Capítulo 7

Delimitação da análise

Este capítulo contém uma breve descrição do objectivo deste estudo: a avaliação retrospectiva de impacto legislativo da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 46/99, de 26 de Maio. Para além dos objectivos dessa política, discutimos também o cenário base que consideramos na nossa análise, ou seja, o cenário hipotético que consideramos na ausência desta política, bem como algumas notas metodológicas.

Objectivo do estudo

Este estudo pretende realizar uma avaliação retrospectiva de impacto legislativo da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 46/99.

Sucintamente, uma avaliação de impacto legislativo avalia o cumprimento dos objectivos de uma determinada norma jurídica, bem como a relação entre custos e benefícios resultantes da sua implementação. Para o efeito, foi seguida a metodologia sugerida pela Comissão Europeia (2009) nas avaliações (prospectivas) de impacto legislativo, que é muito semelhante à metodologia sugerida pela Direcção-Geral da Política de Justiça, do Ministério da Justiça (DGPJ/MJ). Visto que esta metodologia é utilizada essencialmente para avaliações prospectivas de impacto legislativo, houve que fazer algumas adaptações por estarmos a fazer uma avaliação retrospectiva. Em todo o caso, essas adaptações são consistentes com a metodologia da DGPJ/MJ para este tipo de avaliações.

Pela sua importância e relevância, referimos desde já que o INA (2004) efectuou uma avaliação externa e independente da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga (1999-2003). Importa, pois, explicar desde já eventuais semelhanças e/ou diferenças entre este nosso estudo e o estudo do INA (2004).

A Resolução do Conselho de Ministros nº 46/99, que aprovou a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, previa a sua revisão “(...) pelo menos, dentro de cinco anos, no ano de 2004, revisão essa que deverá ter em conta a avaliação externa da sua execução, global e sectorial, a promover por entidade competente, independente dos serviços, com base num trabalho

continuado de observação e análise da intervenção desenvolvida, atenta a relevância das diferentes áreas de intervenção e a evolução dos indicadores/ resultados que sejam considerados pertinentes”. O Instituto Nacional de Administração (INA) foi a entidade escolhida para realizar esta avaliação.

A avaliação efectuada pelo INA (2004) teve como objectivos:

- “Construir uma perspectiva externa e independente face a interesses e sectores sobre os objectivos, as metas, as actividades e os actores previstos na Estratégia;
- Identificar e caracterizar o que foi e o que não foi realizado desde 1999 até ao fim do 2º Semestre de 2003;
- Construir um sistema de indicadores que permitam conhecer os níveis de coerência, eficiência e eficácia;
- Assinalar dimensões mais conseguidas e mais problemáticas;
- Permitir ao poder político, aos dirigentes, aos professores e à sociedade civil, o desenvolvimento de juízos de valor úteis às actividades futuras.”⁸⁵

⁸⁵ INA (2004), p. 12.

Em termos metodológicos, o INA (2004, p. 26) refere que “[a]s metodologias de avaliação de intervenções sociais procuram, sempre que possível, assentar em comparações entre o ocorrido, em resultado das intervenções desenvolvidas (estado real) e a situação alternativa, sem intervenção (estado neutro). Todavia, esta abordagem não é aplicável em contextos sujeitos a variáveis exógenas em mutação acentuada e, ou, com dinâmicas entre subsistemas e de relação causa efeito em tempos mais ou menos dilatados, já que nestes casos o conceito de estado neutro passa a ser fictício e não observável. Ora é exactamente o que se verifica no caso da luta contra a droga e a toxicodependência, em que a flutuação dos mercados, a segmentação dos comportamentos, a interacção entre grupos, a multiplicidade instrumental, não aconselham a referida abordagem.” Neste contexto, o INA (2004, p. 26) propôs “(...) o desenvolvimento de uma metodologia alternativa baseada na modelação sistémica, que compreende:

- a) A análise taxionómica e de decomposição do previsto na Estratégia Nacional e no Plano de Acção a fim de permitir compreender com rigor e pormenor o que se pretendia realizar;
- b) A modelação do problema da droga caracterizando os principais subsistemas e fluxos entre fases e frentes de acção;
- c) Uma estrutura de indicadores que permita analisar:
 - a coerência entre metas da Estratégia e do Plano e o que se atingiu;
 - os níveis de recursos e de resultados associados às principais áreas de intervenção;
 - o Tableau de Bord do problema da droga em Portugal.”

Em suma, a análise do INA (2004) consistiu, essencialmente, numa avaliação de “cumprimento” legislativo, verificando de que forma os objectivos da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga foram cumpridos. Trata-se, pois, de um tipo de análise bastante diferente daquela que nos propomos aqui fazer.

Objectivos de política

O fenómeno da droga tem uma escala global, inclui diversas actividades económicas associadas ao cultivo, aquisição, detenção, consumo e tráfico de droga, e constitui um problema complexo, que tem vindo a ser abordado ao nível supranacional (quer nas diversas convenções internacionais às quais Portugal está vinculado, quer nas estratégias e planos de acção europeus), bem como ao nível nacional, pelos sucessivos governos, desde a Lei n.º 1687, de 9 de Dezembro de 1924. O percurso recente dos diplomas legislativos que tratam o fenómeno da droga é marcado, como veremos, pela Estratégia Nacional de Luta contra a Droga aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99. Ainda hoje, este documento serve de guia às acções desenvolvidas no âmbito da luta contra a droga e a toxicodependência, como evidenciado na introdução do Plano de Acção Contra as Drogas e as Toxicodependências – Horizonte 2008, que operacionaliza, para o período 2005-2008, o Plano Nacional contra a Droga e a Toxicodependência 2005-2012.

A Estratégia Nacional de Luta contra a Droga foi apresentada em 1999 como “um instrumento orientador das diversas políticas sectoriais relativas à droga e à toxicodependência, vocacionado para nortear a actividade dos diferentes organismos da Administração Pública com competência nesta área e servir de referência para a sociedade portuguesa” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99). A sua elaboração teve por base o estudo da Comissão para a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, presidida por Alexandre Quintanilha e composta por especialistas de áreas como a Criminologia, o Direito, a Medicina e a Psicologia, e beneficiou ainda de um processo de discussão pública para o qual contribuiu também o relatório da Comissão Eventual da Assembleia da República para o Acompanhamento e Avaliação da Situação da Toxicodependência, do Consumo e do Tráfico de Droga, criada em 1995.

De acordo com o texto da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99, “cinco convicções profundas norteiam a estratégia [nacional de luta contra a droga]”, podendo sintetizar-se em: reforço da cooperação internacional; humanismo; pragmatismo; prevenção; combate ao tráfico ilícito e ao branqueamento de capitais. Estas “convicções” são descritas nos seguintes termos:

“A primeira convicção radica no reconhecimento da dimensão mundial do problema da droga, que reclama respostas à escala internacional e continental, impõe um reforço da cooperação internacional e determina a articulação da estratégia nacional com as estratégias e políticas supranacionais.

A segunda convicção é uma convicção humanista, que leva em conta a complexidade dos dramas humanos que tantas vezes se traduzem no consumo de drogas e na dependência, que considera o toxicodependente, no essencial, como um doente, exige a garantia de acesso a meios de tratamento a todos os toxicodependentes que se desejem tratar, incluindo os que por qualquer motivo se encontrem nos estabelecimentos prisionais, e implica a promoção de condições para uma efectiva reinserção social, bem como a adopção de um enquadramento legal adequado, justo e proporcionado, respeitador dos princípios humanistas em que assenta o nosso sistema jurídico

A terceira convicção é a de que ao humanismo há que juntar uma atitude pragmática, que permita uma abertura, sem dogmas, à inovação e aos resultados cientificamente comprovados das novas experiências, admitindo soluções que possam, ao menos, reduzir efectivamente os danos para os próprios toxicodependentes, para a saúde pública e para a segurança da comunidade.

A quarta convicção é a de que neste domínio, como em tantos outros, mais vale prevenir do que remediar. E se não haverá melhor prevenção do que a promoção de um verdadeiro e solidário desenvolvimento, importa, sem dúvida, apostar em adequadas políticas específicas de prevenção da droga, que saibam mobilizar as diferentes instituições da sociedade civil e, sobretudo, os próprios jovens.

A quinta convicção, mas certamente não a menos importante, é a de que o reforço do combate ao tráfico ilícito de drogas e ao branqueamento de capitais constitui um imperativo para o Estado de direito que somos, a bem da segurança, da saúde pública e da própria estabilidade das instituições.”⁸⁶

⁸⁶. Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99 (Estratégia Nacional de Luta contra a Droga).

Estas convicções dão forma, por sua vez, aos oito princípios, seis objectivos gerais e treze opções estratégicas fundamentais que orientam a análise que aqui realizamos e que passamos, portanto, a detalhar.

São oito os princípios estruturantes da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga: cooperação internacional, prevenção, humanismo, pragmatismo, segurança, coordenação e racionalização de meios, subsidiariedade e participação. Estes princípios são estabelecidos do seguinte modo:

“1. Princípio da cooperação internacional: o princípio da cooperação internacional, definido à luz da dimensão mundial do problema da droga, significa a valorização da intervenção de Portugal, no plano internacional e europeu, na definição e concretização de estratégias e iniciativas comuns face ao problema da droga, bem como a articulação das políticas nacionais com os compromissos internacionalmente assumidos. Assim, o princípio da cooperação internacional envolve cinco implicações concretas para a estratégia nacional de luta contra a droga, a saber:

- a) Valorização da participação activa de Portugal na avaliação e definição da estratégia da comunidade internacional face à questão da droga, bem como no desenvolvimento de iniciativas internacionais de cooperação neste domínio, em conformidade, nomeadamente, com o princípio da responsabilidade partilhada;
- b) Harmonização das políticas nacionais com a estratégia internacional adoptada no quadro da Organização das Nações Unidas e com os compromissos internacionais a que, voluntariamente, o Estado Português se encontre juridicamente vinculado;
- c) Valorização da participação activa de Portugal na avaliação e definição da política comum da União Europeia face ao problema da droga, bem como no desenvolvimento das iniciativas comunitárias de cooperação;
- d) Harmonização das políticas nacionais com os instrumentos políticos e jurídicos em vigor no quadro da União Europeia, bem como com os compromissos assumidos ao abrigo do Acordo de Schengen;
- e) Valorização e promoção de iniciativas de cooperação bilateral e multilateral face ao problema da droga e da toxicod dependência, em especial com a Espanha e os países de língua oficial portuguesa, bem como no quadro da cooperação ibero-americana.

2. Princípio da prevenção: o princípio da prevenção traduz-se na primazia das intervenções preventivas destinadas a combater a procura de drogas, por via das adequadas acções formativas e informativas da comunidade ou de determinados grupos alvo, tendo por implicações concretas:

- a) A promoção de iniciativas de prevenção primária, dentro e fora da escola, especialmente nos espaços e instituições frequentados por adolescentes e jovens, incluindo o meio laboral e as Forças Armadas;
- b) O recurso aos meios de comunicação social para a divulgação de informação e a mobilização da comunidade para o problema da droga, inclusive mediante a sensibilização dos respectivos profissionais;
- c) A selecção de grupos-alvo e a identificação das suas diferentes características, bem como dos seus potenciais factores de risco ou de protecção;

d) O conhecimento e a divulgação da perigosidade inerente ao uso ou abuso dos diferentes tipos de drogas e às diversas metodologias do respectivo consumo.

3. Princípio humanista: o princípio humanista significa o reconhecimento da plena dignidade humana das pessoas envolvidas no fenómeno das drogas e tem como corolários a compreensão da complexidade e relevância da história individual, familiar e social dessas pessoas, bem como a consideração da toxicodependência como uma doença e a consequente responsabilização do Estado na realização do direito constitucional à saúde por parte dos cidadãos toxicodependentes e no combate à sua exclusão social, sem prejuízo da responsabilidade individual. Deste princípio decorrem várias implicações concretas para a estratégia nacional de luta contra a droga:

a) Garantia de condições de acesso a tratamento para todos os toxicodependentes que se desejem tratar, através de uma rede pública nacional de atendimento e prestação de cuidados de saúde, bem como por via da comparticipação financeira, para o tratamento e reinserção social;

b) Garantia de padrões mínimos de qualidade das instituições prestadoras de serviços na área do tratamento e reinserção social de toxicodependentes, através de um sistema exigente de licenciamento e fiscalização;

c) Promoção de incentivos à efectiva reinserção social e profissional dos toxicodependentes, com a adopção de medidas excepcionais de discriminação positiva;

d) Adopção de políticas de redução de danos que possam preservar nos toxicodependentes a consciência da sua própria dignidade e constituir um meio de acesso a programas de tratamento ou de minimização da respectiva exclusão social;

e) Definição criteriosa do enquadramento legal dos diferentes comportamentos relacionados com o fenómeno das drogas, em obediência aos princípios humanistas que enformam o nosso sistema jurídico, enquanto sistema de um Estado de direito democrático, designadamente os princípios da subsidiariedade ou da ultima ratio do direito penal e da proporcionalidade, com os seus corolários, que são os subprincípios da necessidade, da adequação e da proibição do excesso;

f) Garantia de acesso ao tratamento para os reclusos toxicodependentes e promoção da medida de tratamento em alternativa à execução de pena.

4. Princípio do pragmatismo: o princípio do pragmatismo, enquanto princípio inspirador da estratégia nacional de luta contra a droga,

complementa o princípio humanista e determina uma atitude de abertura à inovação, mediante a consideração, sem dogmas ou pré-compreensões, dos resultados cientificamente comprovados das experiências ensaiadas nos diversos domínios do combate à droga e à toxicodependência e a consequente adopção de soluções adequadas à conjuntura nacional e que possam proporcionar resultados práticos positivos. Este princípio implica concretamente:

- a)** Promoção de políticas de redução de danos que, ao mesmo tempo que minimizam os efeitos do consumo nos toxicodependentes e salvaguardam a sua inserção socioprofissional, possam defender a sociedade, favorecendo a diminuição do risco de propagação de doenças infecto-contagiosas e a redução da criminalidade associada a certas formas de toxicodependência;
- b)** Acompanhamento interessado e crítico das experiências inovadoras em curso noutros países nos diversos domínios do combate à droga e à toxicodependência, designadamente em matéria de redução de danos e administração terapêutica de substâncias, bem como da avaliação dos respectivos resultados;
- c)** Adopção das soluções que se revelem adequadas à conjuntura nacional, considerada a natureza dos problemas com que se defronta a sociedade portuguesa, os meios disponíveis e as prioridades decorrentes da estratégia nacional de luta contra a droga, bem como o disposto nas convenções internacionais.

5: Princípio da segurança: o princípio da segurança envolve a garantia da protecção de pessoas e bens, nos domínios da saúde pública e da defesa de menores, bem como em matéria de prevenção e repressão do crime, tendo em vista a manutenção da paz e da ordem pública. Do princípio da segurança emergem alguns corolários essenciais:

- a)** Combate ao tráfico ilícito, incluindo a aplicação de sanções penais adequadas aos traficantes e aos traficantes-consumidores;
- b)** Consagração legal de mecanismos que permitam, em todos os casos, a apreensão de drogas ilícitas pelas autoridades policiais e a prossecução das actividades investigatórias necessárias ao combate ao tráfico;
- c)** Manutenção do desvalor legal do consumo e da posse de drogas;
- d)** Previsão de sanções diferenciadas por actos que envolvam drogas mais perigosas para a saúde ou cuja aquisição tenda a estar associada a comportamentos ofensivos para bens jurídicos essenciais da comunidade;
- e)** Promoção, na mesma linha das implicações do princípio do pragmatismo, de políticas de redução de danos, que possam favorecer a diminuição do risco de propagação de doenças infecto-contagiosas, a redução

da criminalidade associada à toxicodependência ou a integração social e profissional dos toxicodependentes;

f) Promoção de medidas especiais de segurança nas escolas e outros locais frequentados por adolescentes e jovens.

6: Princípio da coordenação e da racionalização de meios: o princípio da coordenação e da racionalização de meios é um princípio organizatório da Administração Pública, envolvendo a exigência de mecanismos que assegurem uma coordenação ou articulação eficaz entre os diversos departamentos, serviços e organismos competentes em matéria de droga e toxicodependência, bem como a optimização dos recursos, evitando a sobreposição e o desperdício. Deste princípio decorrem as seguintes consequências:

- a)** Existência de um sistema de coordenação interdepartamental em matéria de droga e toxicodependência;
- b)** Eliminação das sobreposições de atribuições e competências existentes entre os diferentes organismos do Estado;
- c)** Optimização da gestão dos recursos humanos e materiais existentes, incluindo a promoção de iniciativas de formação profissional e de avaliação nesta área;
- d)** Coordenação dos financiamentos a conceder a projectos e iniciativas a cargo de entidades privadas e avaliação dos respectivos resultados.

7: Princípio da subsidiariedade: o princípio da subsidiariedade implica uma distribuição de atribuições e competências que permita que as decisões e as acções sejam confiadas ao nível da Administração mais próximo das populações, salvo quando os objectivos visados sejam melhor realizados a nível superior. Deste princípio decorrem três subprincípios:

- a)** O subprincípio da descentralização, que exige o envolvimento das autarquias locais em matéria de toxicodependência, sobretudo na área da prevenção primária;
- b)** O subprincípio da desconcentração, que postula um modelo de estruturação dos organismos da administração central na área da droga e da toxicodependência que não se esgote em serviços centrais, antes inclua serviços mais próximos das populações, designadamente ao nível regional;
- c)** O subprincípio da centralização, que determina a atribuição de responsabilidades à administração central em matéria de luta contra a droga e a toxicodependência quando isso permita a melhor realização dos objectivos visados.

8: Princípio da participação: o princípio da participação traduz-se na intervenção da comunidade na definição das políticas relativas à droga e à toxicodependência, bem como na sua mobilização para os diferentes domínios da luta contra a droga. Do princípio da participação decorrem as seguintes implicações concretas:

- a)** Valorização do Conselho Nacional da Toxicodependência e dos demais mecanismos de participação orgânica e procedimental dos cidadãos, das suas associações representativas e das instituições interessadas na definição das políticas relativas à droga e à toxicodependência;
- b)** Apoio às iniciativas das instituições da sociedade civil nos domínios da prevenção primária, secundária e terciária;
- c)** Incentivo ao funcionamento de uma rede de instituições privadas prestadoras de serviços nas áreas do tratamento e reinserção social de toxicodependentes, por via da comparticipação financeira a conceder às famílias, sobretudo as mais carenciadas;
- d)** Sensibilização e mobilização das famílias, dos professores, das escolas, das instituições da sociedade civil, dos profissionais da comunicação social e, sobretudo, dos próprios jovens para a problemática da droga e da toxicodependência e para o papel de cada um face à questão da droga.”⁸⁷

⁸⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99 (Estratégia Nacional de Luta contra a Droga).

Em articulação com os oito princípios estruturantes acima transcritos, a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga definiu seis objectivos gerais:

- “1. Contribuir para uma adequada e eficaz estratégia internacional e europeia face ao problema mundial da droga, nas vertentes da redução da procura e da oferta, incluindo o combate ao tráfico ilícito e ao branqueamento de capitais;
- 2. Assegurar uma melhor informação da sociedade portuguesa sobre o fenómeno da droga e da toxicodependência e sobre a sua evolução, bem como sobre a perigosidade das diferentes drogas, numa perspectiva de prevenção;
- 3. Reduzir o consumo de drogas, sobretudo entre os mais jovens;
- 4. Garantir os meios necessários para o tratamento e a reinserção social dos toxicodependentes;
- 5. Defender a saúde pública e a segurança de pessoas e bens;
- 6. Reprimir o tráfico ilícito de drogas e o branqueamento de capitais.”

À luz dos princípios estruturantes e dos objectivos gerais acima definidos, a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga desenvolve-se a partir de treze opções estratégicas fundamentais, detalhadas da seguinte maneira:

- “1. Reforçar a cooperação internacional e promover a participação activa de Portugal na definição e avaliação das estratégias e políticas da comunidade internacional e da União Europeia.
2. Descriminalizar o consumo de drogas, proibindo-o como ilícito de mera ordenação social.
3. Reorientar a aposta na prevenção primária, mobilizando os jovens, os pais, as escolas, as instituições da sociedade civil e os profissionais da comunicação social e revendo o conteúdo das mensagens e das acções com base na identificação de factores de risco, de factores protectores e das características específicas dos grupos destinatários, garantindo a continuidade das intervenções preventivas, inserindo uma informação rigorosa sobre a perigosidade dos diferentes tipos de drogas lícitas e ilícitas, incluindo as novas drogas sintéticas, e conferindo prioridade às acções dirigidas ao fim da infância e início da adolescência, bem como a populações com comportamentos de risco.
4. Alargar e melhorar a qualidade e a capacidade de resposta da rede de prestação de cuidados de saúde aos toxicodependentes, tendo em vista assegurar acesso ao tratamento a todos os toxicodependentes que se desejem tratar.
5. Estender as políticas de redução de danos, nomeadamente através dos programas de trocas de seringas e de administração, em baixo limiar, de medicamentos de substituição, como a metadona, bem como através da instalação de centros especiais de informação e motivação junto de toxicodependentes com comportamentos de risco de particular gravidade.
6. Promover e incentivar a implementação de iniciativas de apoio à reinserção social e profissional dos toxicodependentes, incluindo medidas excepcionais de discriminação positiva.
7. Garantir condições de acesso ao tratamento pelos reclusos toxicodependentes e alargar as políticas de redução de danos nos estabelecimentos prisionais, em articulação com os serviços competentes do Ministério da Saúde e as instituições do Serviço Nacional de Saúde.
8. Garantir os mecanismos necessários para viabilizar a aplicação pelas entidades competentes de medidas como o tratamento voluntário dos toxicodependentes em alternativa à pena de prisão ou a outras medidas sancionatórias.
9. Incrementar a investigação científica e a formação de recursos humanos no domínio das drogas e da toxicodependência, com especial prioridade à investigação sobre a perigosidade das diferentes drogas e à investigação interdisciplinar sobre o fenómeno do seu consumo em Portugal, e implementar um Sistema Nacional de Informação sobre Droga e Toxicodependência.

10. Estabelecer metodologias e procedimentos de avaliação das iniciativas públicas e privadas na área da droga e da toxicodependência.

11. Adotar um modelo simplificado de coordenação política interdepartamental para o desenvolvimento da estratégia nacional de luta contra a droga, em substituição do Projecto VIDA, a extinguir, e conferir ao Instituto Português das Drogas e da Toxicodependência responsabilidades em matéria de prevenção primária, dotando-o de serviços regionais e da incumbência de dinamizar parcerias com as autarquias locais.

12. Reforçar o combate ao tráfico de droga e ao branqueamento de capitais e aperfeiçoar a articulação entre as diversas autoridades, no plano nacional e internacional.

13. Duplicar o investimento público para 32 milhões de contos (ao ritmo de cerca de 10 % ao ano) nos próximos cinco anos, por forma a financiar a execução da estratégia nacional de luta contra a droga, nas áreas da prevenção (primária, secundária e terciária), investigação e formação, em especial, para subsidiar as famílias no quadro do sistema de apoios ao tratamento e à reinserção social dos toxicodependentes e para apoiar as iniciativas de interesse público promovidas pelas instituições particulares de solidariedade social e demais instituições da sociedade civil. Este investimento público contemplará, também, o desenvolvimento de um programa especial de prevenção da toxicodependência nos estabelecimentos prisionais.”⁸⁸

De entre outros mecanismos previstos na estratégia, salientamos a lei que descriminaliza o consumo (e posse e aquisição) de drogas – a Lei nº 30/2000 –, que concretiza em particular as opções estratégicas números 2 e 8. Esta lei, que entrou em vigor a 1 de Julho de 2001, define o consumo privado de drogas como um ilícito de mera ordenação social e comete o processamento das contra-ordenações e a aplicação das respectivas sanções a comissões para a dissuasão da toxicodependência, cujo funcionamento é apoiado administrativamente pelos governos civis (a quem cabe a execução das coimas e das sanções alternativas) e tecnicamente pelo IPDT (Instituto Português da Droga e da Toxicodependência)⁸⁹. É de referir aqui que, posteriormente a 2000, ocorreram várias alterações na estrutura institucional de acção contra a droga e as toxicodependências, entre as quais se destaca a criação do IDT (Instituto da Droga e da Toxicodependência) em resultado da fusão do SPTT (Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência) e do IPDT, por meio do Decreto-Lei nº 269-A/2002, de 29 de Novembro, bem como, mais recentemente e na sequência das linhas gerais definidas pelo Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), a criação do Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas

^{88.} Resolução do Conselho de Ministros nº 46/99 (estratégia nacional de luta contra a droga).

^{89.} É de referir que, em articulação com o compromisso político de extinção dos Governos Civis assumido pelo primeiro-ministro do XIX Governo Constitucional, a Resolução do Conselho de Ministros nº 13/2011, de 30 de Junho, procedeu à exoneração dos governadores civis e determinou que até à redistribuição legal das funções cometidas aos Governos Civis, os respectivos secretários asseguram o exercício das respectivas competências.

Dependências (SIDAC) – que sucede na generalidade das atribuições do IDT – pelo Decreto-Lei n.º 17/2012, de 26 de Janeiro.

Como foi acima evidenciado, a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga parte de um quadro de convicções, princípios, objectivos gerais e opções estratégicas que tem norteado as políticas públicas a seguir até 2012 em Portugal. De entre as convicções e princípios estabelecidos na estratégia salientam-se três, relacionados entre si: o pragmatismo, o humanismo e a participação (OEDT/EMCDDA, 2011, pp. 15 e 24). Como será explicado abaixo, não é objectivo da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga – nem dos sucessivos planos que lhe dão corpo – a eliminação do problema da droga, o que a expressão “luta contra a droga” poderia sugerir. Antes, a estratégia parece reconhecer que “a droga é normal na nossa sociedade” (Agra, 2008), que uma sociedade sem drogas é um mito (Agra, 2009, p. 41), e que o mais relevante será proteger a dignidade humana de todos, incluindo os toxicodependentes, adoptar soluções que se baseiem no conhecimento científico e não nos preconceitos ou senso comum, e envolver toda a comunidade (ou seja, os jovens, famílias, professores, escolas, instituições da sociedade civil e outras a que alude a estratégia) na definição e implementação das políticas públicas relativas à droga.

Cenário base (*counterfactual*)

Como vimos e como teremos oportunidade de discutir em pormenor no capítulo 8, a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga⁹⁰ preconizava múltiplos objectivos de política e, também, múltiplos mecanismos para a sua prossecução. Alguns desses mecanismos começaram a ser implementados antes da estratégia nacional – a título de exemplo, a rede nacional de tratamento de toxicodependentes –, ao passo que outros, designadamente a descriminalização do consumo de drogas⁹¹, foram implementados posteriormente.

Assim sendo, a definição de um cenário base é extraordinariamente difícil, uma vez que, em rigor, para cada objectivo e mecanismo de política previstos pela Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, teria que ser definido um cenário alternativo, que se verificaria na ausência dessa estratégia nacional.

Para além disso, é extraordinariamente difícil estabelecer nexos causais entre a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga e a evolução do fenómeno da droga em Portugal. Por um lado, a estratégia nacional é coerente com alguns princípios que já se seguiam antes da sua implementação, designadamente o considerar um toxicodependente como um doente que tem direito a tratamento, como se de um problema de saúde se tratasse, mas introduz uma política claramente diferente noutros domínios, como por

⁹⁰. Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99.

⁹¹. Lei n.º 30/2000.

exemplo a descriminalização do consumo. O fenómeno da droga, naturalmente, depende também de muitas outras variáveis (para além da vertente legislativa), que evoluem ao longo do tempo. Algumas destas variáveis são do domínio económico (rendimento, emprego, escolarização, etc.), mas muitas outras são de outros domínios, como o sociológico. Identificar, de forma isolada, o impacto da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga (ou de qualquer outro acto legislativo neste domínio) é, assim, uma tarefa verdadeiramente complicada, senão mesmo impossível.

Consequentemente, decidimos fazer a avaliação da implementação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga considerando como cenário base a situação no ano de 1999, ou seja, o ano da sua publicação. Ao fazê-lo, estamos implicitamente a admitir que o ano 2000 foi o primeiro ano de efectiva implementação da estratégia ou, dito de outra forma, admitimos implicitamente que, na ausência da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, se assistiria, em 2000, à continuação das tendências registadas no ano de 1999. Não sendo ideal, também não nos parece que a definição do ano de 1999 como o cenário base seja uma hipótese irrealista. No texto da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga (p. 2976) é referida uma relativa estabilização no consumo de drogas ilícitas clássicas, senão mesmo uma redução desses valores. Do mesmo modo, a heroína era, nessa altura, a principal droga que motivava a busca de tratamento pelos toxicodependentes e também a principal “causa” dos elevados índices de seropositividade ao VIH e às hepatites, situação que sofreu uma significativa alteração nos anos subsequentes. Finalmente, a descriminalização do consumo de drogas – uma das mais emblemáticas medidas da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga – só foi aprovada em 2000, tendo entrado em vigor em 1 de Julho de 2001. Por todas estas razões, parece-nos que a situação do fenómeno da droga em 1999 poderá ser representativa de um cenário alternativo de não implementação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga.

Para além disso, ainda que analisemos um período temporal relativamente longo (1999-2010), centramos a nossa atenção sobretudo para os primeiros cinco anos (2000-2004) após a implementação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga. É nossa opinião que quanto mais distante de 1999 for o ano que estivermos a analisar, menos provável é que exista uma relação causal ou de associação entre a situação do fenómeno da droga nesse ano e a implementação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, devido, como referimos acima, à evolução de muitas outras variáveis relevantes. Estamos, portanto, conscientes que a evolução do fenómeno da droga em qualquer um dos anos analisados depende, simultaneamente, de múltiplos factores, sendo a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga apenas um deles. Assim,

⁹² Esta associação ocorre porque, quer o cenário base, quer o cenário de implementação considerado são períodos temporais, ao longo dos quais múltiplos factores explicativos (para além do acto legislativo) evoluem de forma autónoma.

ao longo deste estudo, estaremos inevitavelmente a “associar” a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga com essa evolução⁹², mas reforçamos desde já que essa associação não é (nem nunca poderá ser) consensual.

Notas metodológicas

O principal desafio deste estudo é quantificar o custo social do consumo de drogas, fazendo uma comparação entre o custo social que se verificaria no cenário base e o custo social efectivamente registado. Para tal, recorreremos à metodologia sugerida por Kopp *et al.* (2001), que se baseia no cálculo do *custo da doença* (*cost-of-illness*). Este tipo de cálculo parte da premissa de que uma doença gera custos e, portanto, consome recursos, que de outra forma poderiam ter utilizações alternativas (Kopp *et al.*, 2001). Na prática, o objectivo deste exercício é calcular o valor consumido de recursos e o rendimento ou contributo para a produção que deixa de se materializar devido a uma doença. Naturalmente, este tipo de metodologia pode ser aplicado a outro tipo de problemas, como sejam o cálculo do custo social de acidentes automóveis, doenças mentais ou consumo de álcool.

Como referem Kopp *et al.* (2001), a aplicação desta metodologia ao consumo da droga levanta, entre outras, as seguintes questões:

- Que tipo de serviços de saúde são necessários para lidar com o problema da toxicodependência e que custo têm?
- Quantas pessoas morrem devido à toxicodependência e qual é o impacto económico dessas mortes prematuras?
- Que impacto tem a toxicodependência na produtividade?
- Quantos crimes podem ser atribuídos à toxicodependência e qual é o custo para a sociedade associado à prevenção e/ou punição desses crimes?

Em termos metodológicos, ainda que possam ser utilizadas diferentes terminologias, Kopp *et al.* (2001) propõem uma categorização dos custos sociais da droga em custos associados a cuidados de saúde e outros custos (não associados a cuidados de saúde), por um lado, e custos directos ou indirectos, por outro. Esta categorização é muito semelhante à analisada por Garoupa e Soares (2007). Os custos associados a cuidados de saúde incluem, necessariamente, os custos de tratamento, prevenção e redução de danos da toxicodependência (custos directos), bem como o impacto indirecto que o tratamento da toxicodependência poderá ter nos indivíduos e na sociedade – a título de exemplo, a eventual perda de rendimento que os indivíduos tenham enquanto se encontram em tratamento.

Garoupa e Soares (2007) discutem vários custos associados à toxicodependência, tais como os custos associados a problemas de saúde gerados pela

toxicodependência, os custos económicos de alterações comportamentais dos toxicodependentes (menor produtividade no trabalho ou pior desempenho escolar, absentismo, possível perda de emprego, possível tendência para actividades criminais), custos com a detecção, prevenção, punição e dissuasão de ilícitos relacionados com a droga e custos psicológicos ou político-sociais. Kopp *et al.* (2001) apresentam também uma longa lista de efeitos ou impactos negativos da toxicodependência que julgam deverem ser quantificados neste tipo de análise⁹³. Este estudo centra-se num *subconjunto* dessa longa lista (e, por conseguinte, num *subconjunto* dos custos enumerados por Garoupa e Soares, 2007), pelo que, inevitavelmente, todos os resultados a que chegamos *subestimam* o real impacto da toxicodependência. O seguinte quadro apresenta o subconjunto de efeitos em que nos centraremos (discutiremos mais adiante alguns dos custos que aqui ignoramos):

⁹³ Vide Kopp *et al.* (2001), Quadro 1, p. 15.

Quadro 7.1 Tipologia de custos sociais da toxicodependência analisados neste estudo

Tipologia de custo	Custo directo	Custo indirecto
Saúde	Tratamento, prevenção e redução de danos da toxicodependência	Rendimento não auferido e contributo para a produção não gerado por toxicodependentes em tratamento
	Custos de saúde associados às consequências da toxicodependência (hepatites, VIH/SIDA)	Rendimento não auferido e contributo para a produção não gerado devido à morte prematura associada à toxicodependência
Outros	Reinserção social de toxicodependentes	Rendimento não auferido e contributo para a produção não gerado por indivíduos condenados por crimes associados à toxicodependência
	Custos do sistema de justiça na prevenção e punição de crimes associados à toxicodependência	

Neste contexto, é extraordinariamente difícil dizer em que medida estaremos a subestimar os reais custos sociais da toxicodependência por analisarmos apenas um subconjunto desses custos. Fazendo uma análise essencialmente qualitativa, os custos quantificáveis enumerados por Kopp *et al.* (2001) que não considerámos neste estudo e que poderiam ter algum peso relevante na análise são: os custos com medicamentos no tratamento de toxicodependentes ou de problemas de saúde associados à toxicodependência (como sejam a infecção por hepatite ou VIH/SIDA); os custos do sistema de justiça associados apenas indirectamente à toxicodependência (como sejam ilícitos cometidos devido à toxicodependência ou ao fenómeno da droga, mas que não são considerados

Fonte:
Adaptado de Kopp *et al.* (2001)

infracções à lei da droga); e o rendimento não auferido e a contribuição para a produção não gerada pelas vítimas desses crimes.

Para o subconjunto de custos que analisámos, o principal problema que se levanta é a respectiva forma de cálculo, tendo em conta as necessárias limitações que existem em termos de dados estatísticos disponíveis, como aliás já antecipavam Kopp *et al.* (2001) para a aplicação deste tipo de metodologia em países europeus. Como veremos em maior detalhe no capítulo 9, foi necessária a formulação de diversas hipóteses para que conseguíssemos estimar todos estes custos. Naturalmente, os cálculos dependem das hipóteses subjacentes que, ainda que se nos afigurem razoáveis, poderão não ser consensuais.

Para determinar o impacto da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, procedemos, portanto, ao cálculo destas várias categorias de custos para o período 1999-2010, tendo como objectivo analisar a sua evolução a partir do ano de 1999 que, como referimos acima, adoptámos como cenário base. Convém, no entanto, salientar que a metodologia que utilizámos tem muitas outras vantagens, sendo a principal a de determinar (ainda que sujeito a uma margem de erro devido às hipóteses de cálculo assumidas) o custo social da toxicodependência. Este é, na nossa opinião, um claro valor acrescentado inerente a esta metodologia.

Importa desde já discutir algumas questões. Em primeiro lugar, como referem Kopp *et al.* (2001), este tipo de análise baseado em “custos sociais” é diferente de uma análise custo-benefício. Numa análise custo-benefício, teriam que ser tomados em consideração os eventuais “benefícios” individuais ou sociais do consumo de drogas, como sejam as receitas obtidas pelos traficantes ou o eventual prazer individual obtido através do consumo de drogas. A razão pela qual os estudos de custos sociais ignoram esses “benefícios” prende-se com a sua hipótese subjacente, que é a da utilização plena dos recursos produtivos: apenas são considerados custos sociais de uma doença os recursos envolvidos no seu tratamento que poderiam ser utilizados para outros fins caso a doença não existisse.

Esta metodologia não é, no entanto, inconsistente com a sugerida pela Comissão Europeia (2009). Na avaliação de impactos de uma determinada política, podem ser realizadas análises custo-benefício ou análises de custo-efectividade (*cost-effectiveness*). Estas últimas partem do pressuposto de que se pretende atingir um determinado objectivo com o mínimo custo possível. Ora, nesta perspectiva, se o objectivo de política for o de lidar com o problema da toxicodependência, podemos olhar para o custo social de uma determinada política como sendo o custo necessário para atingir esse objectivo. Assim sendo, comparando os custos sociais de diferentes políticas ou, no caso deste estudo, comparando o custo social associado ao cenário base

– antes da implementação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga – e o custo social após a sua implementação, é-nos possível fazer uma análise retrospectiva do custo-efectividade da estratégia e concluir se o objectivo (lidar com o problema da toxicodependência) foi atingido com maiores ou menores custos do que no cenário base.

Em segundo lugar, centrámos a nossa atenção nos custos que, no contexto português, podem ser calculados. Kopp *et al.* (2001) enumeram vários outros custos que decidimos não considerar, tais como os custos de saúde associados a outras morbilidades, os danos materiais e pessoais causados directa ou indirectamente pela toxicodependência ou por crimes a esta associados, perda de bem-estar individual ou familiar devido à toxicodependência, e impacto económico de doenças transmitidas por toxicodependentes a não toxicodependentes (eventualmente resultando em morte), entre outros. Estes custos, não sendo certamente despiciendos, são de muito difícil cálculo com base nos dados que se encontram publicamente disponíveis. Assim sendo, como referimos anteriormente, os resultados a que chegamos subestimam o real impacto da toxicodependência.

Capítulo 8

Enquadramento institucional

Este capítulo contém uma descrição da evolução da legislação relativa à droga desde 1924 (ano do primeiro diploma nacional relativo à droga), recorrendo aos paradigmas sugeridos por Poiares (1995).

Nota prévia

Segundo Agra (2009), a evolução do sistema de controlo de drogas em Portugal segue uma trajetória em três etapas, desde a conferência de Xangai de 1909 (onde os interesses proibicionistas dos Estados Unidos da América e da China entram em tensão com os interesses comerciais de alguns Estados europeus no Extremo Oriente) até 2000, ano em que é publicada a lei que descriminaliza o consumo de drogas. A primeira etapa, correspondente ao período 1909-1970, é caracterizada por “interesse e resistência”: interesse em resistir ao movimento proibicionista, atendendo a razões financeiras e culturais (o comércio do ópio alimenta 25 por cento do orçamento de Macau, onde os hábitos de consumo desta droga são fortes). A segunda etapa, correspondente ao período 1970-1983, caracteriza-se por uma “adesão excessiva”: dá-se início ao combate à droga, concretizado nas campanhas antidroga e na publicação do primeiro diploma que criminaliza o consumo de drogas (Decreto-Lei n° 420/70, de 3 de Setembro) e à implementação da estrutura institucional de luta contra a droga, numa altura em que o consumo de drogas, pelo menos até ao início da década de 1980, não o justificava. A terceira etapa, que sobrevém ao fracasso da máquina de combate à droga para lidar com o crescente consumo socialmente generalizado de heroína e com o acréscimo de casos de SIDA, corresponde ao período 1983-2000, caracterizado pela “contracção do penal e pela política de redução de danos”: o Decreto-Lei n° 430/83, de 13 de Dezembro, distingue pela primeira vez o tráfico de drogas do consumo, estabelecendo penas severas para o primeiro (o traficante-delinquente) e penas “simbólicas” para o segundo (o consumidor-doente), e o Governo deixa cair o mito de uma sociedade sem drogas para assumir que tem de lidar com o problema de forma humanista e pragmática.

Para Poiares (1995), na evolução da legislação relativa à droga, desde 1924 (ano do primeiro diploma nacional relativo à droga) podem ser identificados quatro grandes períodos, correspondendo a quatro paradigmas, no sentido em que em cada período se agrupam “diplomas que possuem coerência interna, derivada do facto de corresponderem a uma mesma racionalidade” (Poiares 1995, p. 21). Segundo o autor, passou-se, em Portugal, de um paradigma fiscal (em que a droga é sobretudo considerada uma mercadoria e em que a preocupação do legislador se centra na repressão do respectivo comércio ilícito, na forma de infracção fiscal) para um paradigma criminal (em que o consumo de droga é tipificado como crime e sancionado com uma pena, sem que sejam definidas medidas de prevenção do consumo), deste para um paradigma clínico-psicossocial (em que, por influência da prática judicial, se inicia uma compreensão do consumidor de droga como alguém que requer tratamento, e não uma sanção) e, depois, para um paradigma biopsicossociológico (em que se salvaguarda a integridade psíquica do consumidor e se abre a possibilidade de não pronúncia e dispensa da pena, embora não se concretize, ainda, a descriminalização do consumo). Com a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga de 1999 e subsequente publicação da Lei n° 30/2000, de 29 de Novembro, é dado o passo que faltava neste percurso de reconceptualização do consumidor de drogas como alguém que carece de tratamento, e não como um criminoso sujeito a uma pena: a descriminalização do consumo, aquisição e detenção de droga para consumo próprio, que corresponde a “um novo olhar” (Dias, 2007; 2010).

Não obstante este relatório organizar o enquadramento institucional segundo as etapas propostas por Poiares (1995), a mensagem central a reter é a mesma que Agra (2009) salienta: a evolução da política da droga em Portugal caminhou no sentido da descriminalização do consumo. Na verdade, de uma fase em que o consumo de droga não é tido como um problema, face à experiência de Macau, passa-se para uma fase de preocupação com o fenómeno, de luta contra o mesmo e de tentativa de regulação através da criminalização e da criação de estruturas específicas, para mais tarde se considerar que, não sendo possível eliminar as drogas, a descriminalização do respectivo consumo permitirá maior eficácia e humanismo em lidar com o fenómeno.

Introdução

Em finais do século XIX, a empresa farmacêutica Friedrich Bayer & Company comercializava um produto para o alívio da tosse chamado “Heroin”. Este “remédio” era composto por um opiáceo – a diacetilmorfina – que induzia o estado eufórico ou “heróico” que justificou o nome dado ao produto.

Na mesma altura, eram amplamente publicitados nos Estados Unidos e na Europa tónicos e pastilhas para o alívio da tosse, da asma e das dores de dentes, compostos por substâncias como o ópio, a morfina ou a folha de coca (Musto, 1991). Em finais do século XIX, estava ainda longínqua, portanto, a visão da droga como “o inimigo público nº 1”, como afirmava António Guterres, primeiro-ministro do XIII Governo Constitucional.

A regulação nacional relativa ao fenómeno da droga teve início em 1924, altura em que foi publicado o primeiro diploma legal nacional sobre a droga. Consideraremos aqui, sobretudo ao nível substantivo, o período temporal que vai desde essa altura até 2006, ano em que a Resolução do Conselho de Ministros nº 115/2006, de 18 de Setembro, estabelece o Plano Nacional contra a Droga e as Toxicodependências até 2012.

Os principais diplomas legais examinados estão organizados de acordo com os paradigmas de evolução legislativa identificados por Poiares (1995), actualizados à luz do trabalho de Dias (2007; 2010). Dado o objecto de análise – a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 46/99 – surgem destacados os diplomas de cariz substantivo relativos ao consumo de droga.

Paradigma fiscal:

- Lei nº 1687, de 9 de Dezembro de 1924 e Decreto nº 10375 da mesma data (regulação do comércio, importação e venda de drogas);
- Decreto nº 12210, de 27 de Agosto de 1926 (adaptação dos diplomas anteriores à Convenção Internacional do Ópio de 1925; regula o controlo fiscal da comercialização de drogas).

Paradigma criminal:

- Decreto-Lei nº 420/70, de 3 de Setembro (adaptação do regime jurídico interno à Convenção de Nova Iorque; institui o regime penal para o consumo de droga, assim considerado crime).

Paradigma clínico-psicossocial:

- Decreto-Lei nº 745/75, de 31 de Dezembro (cria estruturas institucionais de prevenção e tratamento médico-social e de repressão e fiscalização do tráfico ilícito de drogas);
- Decretos-Lei nº 790/76, 791/76 e 792/76, de 5 de Novembro (procedem a alterações na estrutura institucional);
- Decreto-Lei nº 365/82, de 8 de Setembro (altera novamente a estrutura institucional).

Paradigma *biopsicossociológico*:

- Decreto-Lei n° 430/83, de 13 de Dezembro (adapta o Direito interno ao Direito internacional; institui um novo regime penal que distingue as actividades de tráfico de drogas das actividades de consumo);
- Resolução do Conselho de Ministros n° 23/87, de 21 de Abril (aprova o primeiro plano integrado de combate à droga, com medidas no domínio da prevenção da toxicomania e do tratamento, reabilitação e inserção social dos toxicómanos: o Projecto Vida – Programa Nacional de Combate à Droga);
- Decreto-Lei n° 20-A/87, de 12 de Junho (cria o Centro das Taipas, especialmente vocacionado para o tratamento de toxicodependentes);
- Decreto-Lei n° 83/90, de 14 de Março (procede a nova alteração da estrutura institucional, pela criação do SPTT – Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência);
- Resolução do Conselho de Ministros n° 17/90, de 21 de Abril (procede à remodelação do Projecto Vida);
- Decreto-Lei n° 248/92, de 11 de Novembro (altera a estrutura orgânica do Projecto Vida);
- Decreto-Lei n° 15/93, de 22 de Janeiro (revoga o DL n° 430/83, de 13 de Dezembro, e define o novo regime jurídico do consumo e tráfico de droga, em harmonia com o Direito internacional), e Decreto-Regulamentar n° 61/94, de 12 de Outubro (regulamenta o novo regime jurídico do consumo e tráfico de droga);
- Decreto Regulamentar n° 42/93, de 27 de Novembro (estabelece as regras relativas ao licenciamento e fiscalização das unidades *privadas de saúde com actividades no tratamento da toxicodependência*), e Decreto-Lei n° 16/99, de 25 de Janeiro (*revê estas regras*);
- Decreto-Lei n° 43/94, de 17 de Fevereiro (aprova a lei orgânica do SPTT), e Decreto-Lei n° 67/95, de 8 de Abril (procede a alterações na estrutura orgânica do SPTT);
- Decreto-Lei n° 31/99, de 5 de Fevereiro (cria o IPDT), e Decreto-Lei n° 90/2000, de 18 de Maio (*revê o regime jurídico do IPDT e extingue o projecto Vida*);
- Resolução do Conselho de Ministros n° 46/99, de 26 de Maio (aprova a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga).

Um Novo Olhar/modelo de descriminalização do consumo de drogas:

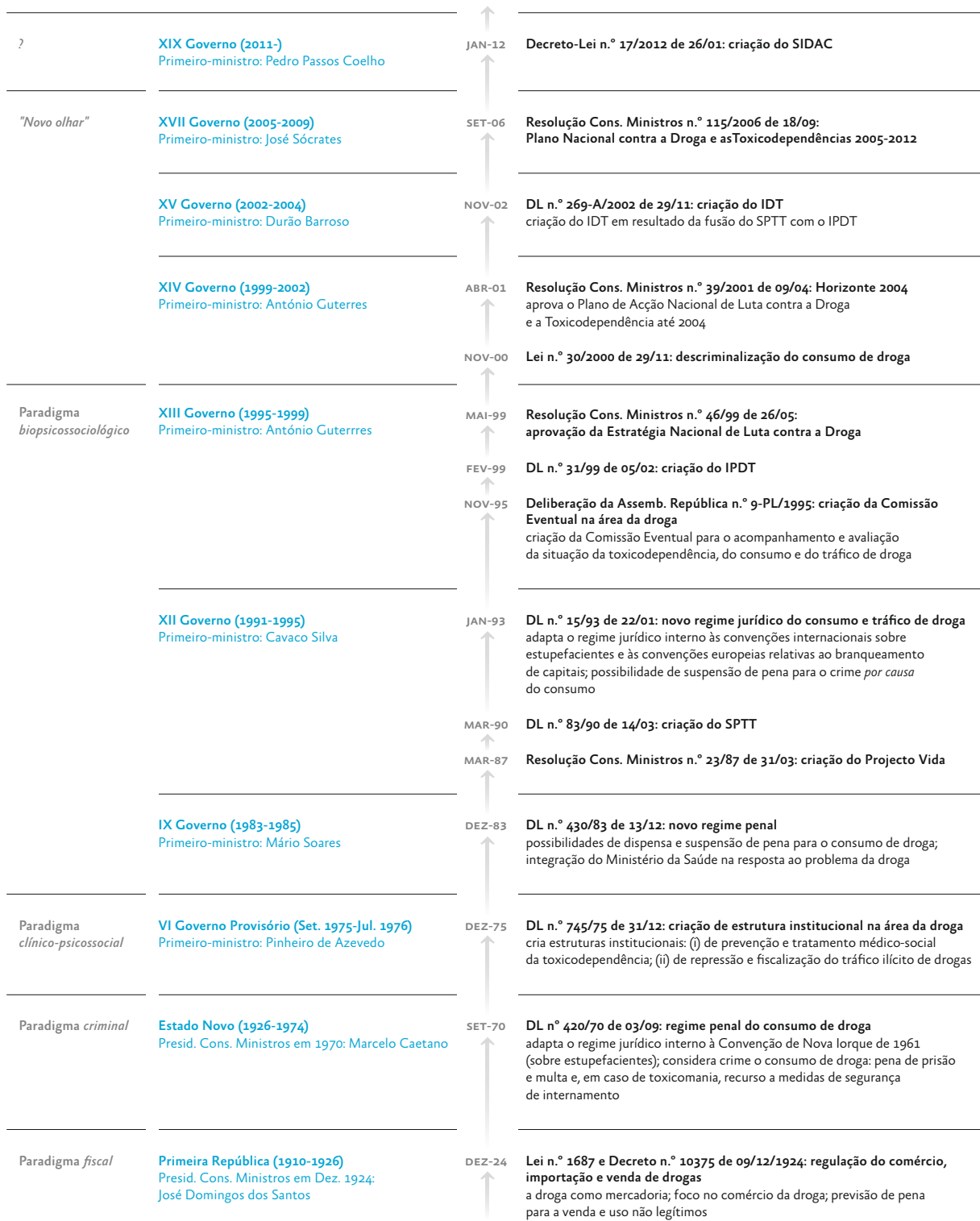
- Decreto-Lei n° 88/2000, de 18 de Maio (cria o Conselho Coordenador da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga e a toxicodependência), e Decreto-Lei n° 89/2000 da mesma data (estabelece novas regras para

o Conselho Nacional da Toxicodependência, que passa a designar-se Conselho Nacional da Droga e da Toxicodependência);

- Lei n° 30/2000, de 29 de Novembro (descriminaliza o consumo de droga e cria a comissão para a dissuasão da toxicodependência);
- Resolução do Conselho de Ministros n° 39/2001, de 9 de Abril (estabelece o Plano de Acção Nacional de Luta contra a Droga e a Toxicodependência até 2004);
- Decreto-Lei n° 130-A/2001, de 23 de Abril (estabelece a organização, o processo e o regime de funcionamento da comissão para a dissuasão da toxicodependência);
- Decreto-lei n° 269-A/2002, de 29 de Novembro (cria o IDT, resultante da fusão do SPTT e do IPDT);
- Decreto-Lei n° 1/2003, de 6 de Janeiro (cria o Conselho Interministerial do Combate à Droga e à Toxicodependência);
- Resolução do Conselho de Ministros n° 115/2006, de 18 de Setembro (aprova o Plano Nacional contra a Droga e as Toxicodependências até 2012 e o Plano de Acção contra a Droga e as Toxicodependências até 2008);
- Decreto-Lei n° 221/2007, de 29 de Maio (estabelece o novo regime jurídico do IDT, que passa a ter a natureza de instituto público, mantendo-se na tutela do Ministério da Saúde);
- Decreto-Lei n° 17/2012 de 26 de Janeiro (cria o Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências – SIDAC – que sucede na generalidade das atribuições do IDT).

A Figura 8.1 apresenta uma cronologia sucinta dos diplomas mais relevantes publicados no domínio das drogas. É de enfatizar que não se pretende de modo algum atribuir um cunho político a esta cronologia: a organização da informação através das etapas (ou paradigmas) da evolução legislativa da droga, da indicação do poder executivo e da legislação publicada em cada período tem como objectivo situar o leitor na história, não se pretendendo estabelecer uma relação directa entre determinada opção legislativa (pela criminalização ou pela descriminalização) e particulares governos ou orientações políticas. Como se viu acima a propósito da tensão entre convenções internacionais e factores financeiros e sociais no início do séc. XX, são múltiplos os factores que influenciam a evolução do quadro legislativo da droga.

Figura 8.1 Cronologia legislativa



Segundo Poiares (1995), o período entre 1924 e 1970 é globalmente identificado por uma política que, influenciada pelo Direito Convencional Internacional, tem como objecto a droga como mercadoria (comercial e fiscal), sem que se denote uma preocupação com o perfil do consumidor. Regra geral, o consumo de drogas, pelo menos até à década de 1960 (altura que que muitos jovens tomam pela primeira vez contacto com os estupefacientes em África, no contexto da guerra colonial), não representava um problema grave ao nível da saúde e da ordem públicas: como referem Poiares (1995), Marques (2008) e Agra (2009), o consumo estava delimitado a uma elite económica e intelectualmente favorecida (aliás, a que surgia envolvida nos processos judiciais), que não necessitava de recorrer à prática de crimes para assegurar a dependência. O consumo de drogas estava envolto numa aura de “mistério e extravagância” (Poiares, 1995), embora não fosse desconhecido o problema da dependência: o tango *Maldita Cocaína, de uma peça de 1929, inclui na sua letra estes versos*: “Maldita cocaína/Odeio-te e gosto de ti/És a minha companheira/Embora a mais traiçoeira/Que eu amei e conheci. Hoje não posso deixar/Esse pó de maldição/Vivo da sua ilusão/Acordada e a sonhar. A vida instantânea a instantânea/Sinto que me vai roubando/Mas aí de mim é sonhando/Que me dou ao meu amante.”

É neste período que são publicados a Lei nº 1687, de 9 de Dezembro de 1924, e o Decreto nº 10375, da mesma data. Estes diplomas, que surgem vários anos após a Convenção Internacional do Ópio de 1912, têm o objectivo de regular a importação e comércio dos estupefacientes (genericamente o ópio, morfina, cocaína e derivados que produzam efeitos análogos aos produzidos por estas drogas), o licenciamento das empresas importadoras de drogas, dos armazéns de drogas e das drogarias, o registo das farmácias e os aspectos procedimentais associados às transacções sobre drogas, tendo em conta que os estupefacientes “não podem entrar em venda ou consumo senão para uso e fins médicos legítimos” (art. 4º do decreto nº 10375). Segundo o disposto no artigo 7º da Lei nº 1687, o desrespeito pelas normas estabelecidas – relativas à venda dos estupefacientes por importadores (venda restrita às farmácias e estabelecimentos científicos), à manutenção de registos de depósito e transacção dos produtos, à venda dos estupefacientes por farmácias (restrita a receita médica), ao consumo das drogas pelos estabelecimentos científicos (que têm de provar que este consumo é para fins legítimos) e à declaração das existências por parte de farmácias, armazéns de drogas, drogarias, laboratórios de produtos farmacêuticos e estabelecimentos científicos – é julgado como transgressão e punido com a multa de três centimos de euro a 4,5 euros; no caso de reincidência, a transgressão é punida com 4,5 euros (o máximo

⁹⁴. Note-se que a expressão “substâncias proibidas” diz respeito ao ópio, à morfina, à cocaína e às outras substâncias previstas no artigo 2º da Lei nº 1687 de 9/12/1924 cuja importação, venda e exportação são objecto das restrições acima referidas.

da multa) e prisão correcional. Adicionalmente, a importação e exportação fraudulenta de estupefacientes são consideradas pelo artigo 8º como delitos de contrabando. Em suma, como menciona Poiares (1995, p. 22) “O uso legal das substâncias proibidas era apenas o *legítimo, médico ou científico*”⁹⁴.

Em 1927, com a publicação do Decreto nº 12210, de 27 de Agosto, os normativos anteriores são adaptados à Convenção Internacional do Ópio de 1925. No preâmbulo deste Decreto – que, tal como os anteriores, regula a importação e venda de estupefacientes e respectivos aspectos procedimentais – é de salientar o reconhecimento, pelo legislador, de que as novas regras têm em consideração que “as transgressões das disposições legais devem estar sujeitas a cominações e que o tráfico ilícito de tais drogas de tão perniciosos efeitos tem de coibir-se pela aplicação de penalidades severas”. Este Decreto estabelece que a falta de observância ao disposto nas suas normas é julgada como transgressão fiscal e que, além do processo por transgressão fiscal, os infractores incorrem em penas como a prisão correcional de seis meses a um ano e multa de 15 a 25 euros, a expulsão do território português (para os infractores estrangeiros) ou o encerramento do estabelecimento infractor por tempo não inferior a um ano (no caso em que estabelecimentos como “casas de reunião e divertimento” ou “casas de toleradas ou de passe” consintam o uso ou o tráfico de drogas).

Tal como os dois diplomas anteriores, também o Decreto nº 12210 é omissivo quanto ao consumidor de drogas. A este respeito, Poiares (1995) refere que, em 1925-26, um juiz eleito deputado apresentou um projecto de lei prevendo que o utilizador reincidente – isto é, quem repete o uso de drogas para fins que não os legítimos, médicos ou científicos – seria condenado no dobro da pena e “mediante parecer dos peritos médicos, posto à disposição do Governo para ser tratado pela Assistência Pública” (no original). Este projecto, que revela uma preocupação com a situação do utilizador/consumidor, não foi apreciado pelo Parlamento.

Convém, aqui, lembrar dois aspectos: primeiro, que o período de 1914 a 1970 envolveu a transição da Monarquia à República, e desta ao Estado Novo, sendo, portanto, um período marcado, sobretudo até aos anos de 1930, pela instabilidade do regime político; depois, que o período em consideração é o do Portugal Ultramarino. Como refere Poiares (1995: p. 21), “a presença dos representantes de Portugal nos *fora* internacionais, nos anos Dez a Trinta, ficou marcada por algum imobilismo em face das propostas avançadas por outros Estados – designadamente os Estados Unidos e a China, que se tornaram arautos (e fundamentalistas) da proibição –, alegando-se, com inusitada frequência, as dificuldades que adviriam para os territórios coloniais de Timor e Macau se se adaptassem, no Direito interno, as decisões convencionais: nesse tempo, o comércio do ópio de Macau ascendia a dois

terços do orçamento da colónia, afirmando-se que Timor não sobreviveria sem o recurso a esse comércio”. Acrescenta ainda Agra (2009) que em Macau o consumo de ópio fazia parte de hábitos ancestrais, pelo que existiriam também razões culturais por detrás da oposição de Portugal aos interesses proibicionistas dos Estados Unidos e da China.

Paradigma Criminal

Este paradigma identifica o período 1970-1975, durante o qual é publicado o Decreto-Lei nº 420/70, que estabelece, pela primeira vez, o consumo de droga como crime. É verdade que antes, mais precisamente em 1963, a base 1, nº 3 da Lei nº 2118 revelava uma preocupação explícita com o consumo de droga, ao incluir no domínio da acção terapêutica para a promoção da saúde mental o tratamento das toxicomanias, em regime ambulatorio, domiciliário ou de internamento – referindo em relação a este último na base XIV, alínea d), que são especialmente destinados à promoção da saúde mental dos adultos os estabelecimentos de tratamento e recuperação de alcoólicos e outros toxicómanos. Porém, como seria de esperar numa lei que tem por objecto estabelecer as bases da promoção da saúde mental, nada é referido quanto ao regime jurídico-criminal do consumo de drogas.

O Decreto-Lei nº 420/70, de 3 de Setembro, surge num contexto histórico muito particular: na sequência do acidente vascular-cerebral de Salazar, em 1968, Marcello Caetano torna-se Presidente do Conselho de Ministros e inicia-se a chamada “Primavera Marcelista” (marcada pela esperança na “renovação na continuidade” anunciada por Caetano); mas o regime é desafiado, entre outros, pela crise académica de 1969, pela oposição católica à guerra colonial e pela crise do petróleo de 1973, terminando com a revolução de Abril de 74. É neste enquadramento de tensão social que o consumo de droga emergiu pela primeira vez como objecto do discurso político, através de uma campanha lançada sob o *slogan* “Droga-Loucura-Morte” (Poiães, 1995; Dias 2010) campanha esta que, segundo Agra (2009), é excessivamente alarmista face à dimensão do fenómeno da droga à época (circunscrito aos *campi* universitários e aos militares regressados de Angola).

Em 1970 é publicado o Decreto-Lei nº 420/70, na sequência de medidas tomadas em diversos países com o propósito de evitar que a produção, o tráfico e o uso de estupefacientes possam desenvolver-se à margem da lei. Como referido neste diploma:

“O consumo de substâncias estupefacientes e em geral de drogas susceptíveis de provocar toxicomania assumiu neste século uma extensão e

⁹⁵ Preâmbulo do Decreto-Lei nº 420/70.

gravidade que o tornaram motivo de especial atenção e cuidado dos Estados e de organizações internacionais. Têm-se na verdade presentes os perigos que aquele consumo comporta para a saúde física e moral dos indivíduos e a sua não rara interpenetração com fenómenos de delinquência”.⁹⁵

A ligação que é estabelecida entre o uso de estupefacientes e a delinquência justifica a criminalização do consumo de drogas. Segundo o disposto no artigo 4º, nº 1, quem, por efeito do uso habitual de estupefacientes, se torne perigoso para si ou para outros, ou provocasse escândalo público, será punido com prisão de seis meses a dois anos e multa de 25 euros a 250 euros; o nº 2 do mesmo artigo estabelece que incorre na mesma pena quem consuma estupefacientes na presença de terceiros com a consciência de poder incentivar ou difundir o uso de estupefacientes; o nº 3 acrescenta que quando o uso habitual de estupefacientes houver provocado uma toxicomania, o regime a aplicar seria o estabelecido no Código Penal na altura vigente e que, segundo Poiares (1995, p. 24) prescrevia “o recurso a medidas de segurança de internamento, em estabelecimento especial (prisão-asilo, casa de trabalho ou colónia agrícola), pelo período de seis meses a três anos”. Como escreve este investigador:

“Realce-se que o autor da Lei teve nítida percepção de que o uso de drogas arrasta, com regularidade, a adopção de comportamentos anti-sociais (a segunda geração delinquencial), não raras vezes interpenetrando-se com a criminalidade; e, de seguida, o Legislador percebeu que a desviância (social ou criminal) que a toxicomania é reclama tratamento (judiciário) especial – por isso, o envio da questão para os terrenos do controlo prolongado, o que se fez mediante a estatuição de medidas de segurança. Houve, com efeito, a noção de que o consumidor de drogas é um ser diferente; faltou, no entanto, a necessária sensibilidade legislativa para a compreensão total da diferença, que não se reconduz à emergente dos desvios tradicionais (e assimilados pelo Direito), como é o alcoolismo e a loucura [...] A lógica que então se reconfigurava já não era mercantilo-fiscal, introduzira-se agora o paradigma criminal: utilizar as drogas passara a ser, de modo explícito, um facto criminalmente tipificado, reclamando castigo”.⁹⁶

⁹⁶ Poiares (1995, p. 24; sublinhado nosso).

Em suma, enquanto até 1970 apenas aspectos ligados à produção, importação, exportação e transacção de estupefacientes estavam submetidos a um regime jurídico-penal, não sendo valorizados legalmente o consumo e o perfil do consumidor, com o Decreto-lei nº 420/70 surge a criminalização do uso de estupefacientes, sendo o consumo de drogas percebido como

perigoso para a saúde e perturbador da segurança e ordem públicas, pela sua associação ao problema da delinquência.

Paradigma Clínico-Psicossocial

Poiares (1995) situa o início do modelo clínico-psicossocial em 1975, ano em que são criadas em território continental, pela primeira vez, estruturas funcionais de combate à droga, ambas na Presidência do Conselho de Ministros⁹⁷: o Centro de Estudos da Juventude, com competência sobretudo na área da prevenção e tratamento da toxicodependência (mais tarde redenominado Centro de Estudos de Profilaxia da Droga) e o Centro de Investigação Judiciária da Droga, com competência sobretudo judiciária, ligada à investigação, fiscalização e repressão criminal do tráfico ilícito de drogas (mais tarde denominado Centro de Investigação e Controle da Droga). Estas estruturas são criadas pelo Decreto-Lei n.º 745/75, de 31 de Dezembro, tendo em consideração, como refere o respectivo preâmbulo, serem de sérias proporções os números já atingidos por consumidores de drogas no País, em especial nas camadas jovens; haver urgência na tomada de medidas tendentes ao tratamento clínico; ser necessário assegurar a cobertura profiláctica da população em alto risco, com recurso a métodos comprovados e técnicos especializados; e não possuírem os dispositivos judiciais estruturas nem dimensões capazes para permitir uma resposta eficaz na luta contra o tráfico de droga.

Estes aspectos do preâmbulo do diploma evidenciam a consciência, pelo legislador, que o consumo de droga é um problema social, e não um “ser isolado no seu reduto de dependência” (Poiares, 1995, p. 25). Marques (2008) alude, a este propósito, à transformação da droga num *fenómeno de rua*, para o que contribui o contexto deste período, marcado pela instabilidade política pós-25 de Abril (entre 1976 e 1983 sucederam-se oito governos constitucionais) e pela recessão económica, caracterizada pela redução do poder de compra e pelo desemprego, e que culmina na intervenção do Fundo Monetário Internacional em 1977 e 1983:

“Após o 25 de Abril de 1974, verifica-se uma propagação dos consumos. Com a descolonização e consequente regresso a Portugal de muitos «retornados» das ex-colónias (várias pessoas que regressaram a Portugal consumiam drogas como a liamba), dá-se a instalação de um mercado de drogas ainda que embrionário. (...) A droga transforma-se num fenómeno de rua, estabelecendo-se em locais (cafés, ruas e praças) onde se encontravam os consumidores e onde se realizavam as transacções de droga”.⁹⁸

⁹⁷ O surgimento destas estruturas beneficia, segundo Poiares (1995), da experiência de introdução de dispositivos clínico-sociais em Macau, na década de 60.

⁹⁸ Marques (2008, p. 48).

O problema da droga torna-se visível não só na rua, mas no espaço público dos *media*: na rádio passa a música *Xico Fininho* (do álbum de Rui Veloso *Ar de Rock*, de 1980), cujo personagem do mesmo nome vai “aos sss pela rua acima”, “curtindo uma *trip* de heroína”, e na televisão a novela *Origens* mostra o drama de Nando, um toxicodependente interpretado por António Feio. A droga já não é, de todo, um fenómeno localizado, urbano e contido em determinadas elites, mas um problema que perpassa a sociedade.

Em 1976, o Governo procede a uma alteração da estrutura de combate à droga. Através do Decreto-Lei n.º 790/76, de 5 de Novembro é criado o Gabinete Coordenador do Combate à Droga, com o objectivo de coordenar a actividades do Centro de Investigação e Controle da Droga (CICD), regulado pelo Decreto-lei n.º 791/76, de 5 de Novembro, e do Centro de Estudos de Profilaxia da Droga (CEPD), regulado pelo Decreto-Lei n.º 792/76, de 5 de Novembro. Este último diploma salienta, no preâmbulo, a extensão e gravidade do problema da droga – aliás, num discurso, como defende Poiares (1995, p. 25), de “extrema violência, incluindo insistentes mensagens afectivo-emocionais e de senso comum”, o mesmo tipo de discurso que, segundo Agra (2008), poderá constituir um obstáculo à procura da verdade, associada ao conhecimento científico dos fenómenos. O referido preâmbulo menciona que:

“O uso das drogas, expressão de uma profunda angústia existencial do homem moderno, nomeadamente da juventude, vem assim constituindo um factor de desorganização e de destruição da pessoa e da sociedade. O problema não deve, por isso, ser encarado isoladamente, mas em globo, na sua complexidade médico-psico-sociológica. Com efeito, situações de inadaptação social, de conflito na estrutura familiar, de ócio laboral e escolar, e de insegurança, entre outras, constituem condições de alto risco para o uso da droga, bem como para outras formas de condutas associadas ou anti-sociais.”⁹⁹

⁹⁹ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 792/76.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 792/76, o CEPD estava organizado em serviços centrais e regionais (art. 3.º), compreendendo estes últimos, para além do director regional, o departamento psicossocial e o departamento clínico (art. 9.º). Refere Dias (2010) que em 1977 são criadas três Direcções Regionais em Lisboa, Coimbra e Porto, entrando em funcionamento comunidades terapêuticas nas duas primeiras, e que é igualmente neste período que tem início, no Porto, a aplicação do programa de tratamento de toxicodependentes com um opiáceo substituto – a comumente designada “metadona”. Este programa de tratamento constituiu uma inovação ao nível europeu, na medida em que, até à data, apenas cinco países tinham feito experiências de tratamento com este tipo de substâncias.

O diploma que regula o CEPD, ao mesmo tempo que explicita a extensão e gravidade do problema da droga, é precursor da lei de descriminalização da droga. Na verdade, dispõe o respectivo texto o seguinte:

“Sem deixar de ser um delito, o uso ilícito da droga coloca delicados problemas jurídicos, na medida em que conduz a um enfraquecimento, e até a uma escravização da vontade, que tendencialmente transmuda o infractor num doente, nessa medida imune, ou pouco menos, a uma imputação de culpa. Daí que imponha, paralelamente à criação das referidas estruturas, uma cuidada revisão do ilícito penal consistente no consumo de drogas, que melhor caberia no âmbito de um conjunto de normas de mera ordenação social”.¹⁰⁰

¹⁰⁰. Preâmbulo do Decreto-Lei n° 792/76 (sublinhado nosso).

Em 1982, o Governo liderado por Pinto Balsemão introduz nova alteração nas estruturas funcionais de combate à droga, mediante o Decreto-lei n° 365/82, de 8 de Setembro. Como menciona Dias (2010, p. 5) “este dispositivo legal veio acentuar a vertente psicossociológica do consumo de drogas”. O preâmbulo do diploma destaca que “a luta contra o abuso de drogas tem de ser encarada de duas perspectivas que, embora interligadas, têm origens totalmente diversas, exigindo portanto no seu combate métodos e concepções também diferentes. Há, por um lado, que erradicar a produção e tráfico ilícitos de droga, como forma de conduzir mais rapidamente os toxicodependentes a uma recuperação clínica e reinserção social e, por outro, de exercer uma acção muito intensa de profilaxia para eliminar, nos limites possíveis, a procura de drogas”. Nesta linha de preocupação com a repressão do tráfico ilícito e o reforço da prevenção (nas três áreas de prevenção – primária, secundária e terciária – em que actuam os centros regionais do CEPD), o Decreto-Lei n° 365/82 reorganiza o Gabinete Coordenador do Combate à Droga, que é redenominado Gabinete de Planeamento e Coordenação de Combate à Droga (GPCCD) e passa a estar na dependência do Ministério da Justiça, e integra o CICD na Polícia Judiciária, com vista a garantir uma maior operacionalidade na luta contra o tráfico ilícito de drogas e criminalidade a ele associada. Assim, em resumo, em 1982 a estrutura funcional específica de combate à droga compreende o Gabinete de Planeamento e Coordenação de Combate à Droga (GPCCD), que coordena as actividades de profilaxia da droga desenvolvidas pelo CEPD através dos seus centros regionais, e as actividades de repressão do tráfico ilícito de estupefacientes e criminalidade afim, desenvolvidas pelo CICD, por sua vez integrado na Polícia Judiciária. O GPCCD deixa de estar na dependência da Presidência do Conselho de Ministros e passa a estar na alçada do Ministério da Justiça,

que está “mais próximo” do fenómeno da droga: como estabelece o legislador no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 365/82 “passa pela sua área de actuação [do Ministério da Justiça] uma parcela significativa daqueles a quem as medidas aqui previstas podem aproveitar, designadamente os cidadãos condenados pelos tribunais e os jovens carecidos de amparo por se encontrarem em risco de comportamento social”.

Paradigma Biopsicossociológico

Como foi acima referido, é durante a vivência do paradigma clínico-psicossocial, entre 1975 e 1982, que vai emergindo a “psicologização legal do comportamento toxicómano” (Poiares 1995, p. 25). O toxicodependente-criminoso vai dando lugar ao toxicodependente-doente, carecido de tratamento e reinserção na sociedade.

O paradigma biopsicossociológico é a referência dominante no período 1983-1999 (Dias, 2007; 2010), que se inicia com a publicação de um novo regime penal pelo Decreto-Lei n.º 430/83, de 13 de Dezembro. Este diploma, que revoga o anterior regime consagrado no Decreto-Lei n.º 420/70, adapta o Direito interno ao Direito Convencional Internacional (designadamente à Convenção Única sobre os Estupefacientes de 1961 e à Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas de 1971) e tem como novidade, segundo Dias (2007, p. 68), o facto de o Ministério da Saúde aparecer – pela primeira vez na história das drogas em Portugal – “enquadrado na realidade portuguesa como parte integrante do combate ao uso e abuso de drogas, conjuntamente com o Ministério da Justiça”. Acresce, como salienta Agra (2009; 2010), que este diploma estabelece a distinção fundamental entre tráfico e consumo de droga, prevendo penas pesadas para o primeiro e “simbólicas” para o segundo.

De facto, ao abrigo do novo regime substantivo, as penalidades associadas ao problema da droga são separadas em duas categorias: actividades de prevenção e tráfico (arts. 22.º a 35.º) e actividades de consumo (arts. 36.º a 42.º)¹⁰¹. O artigo 36.º, n.º 1, estabelece, na alínea a), que a aquisição ou detenção ilícita de drogas é punida com pena de prisão até três meses e multa até 90 dias, podendo o tribunal, em caso de consumo ocasional, correspondente a experiência fortuita, proferir simples admoestação ou dispensar a pena; na alínea b), o n.º 1 do artigo 36.º refere a sanção de multa até 30 dias, se as drogas se destinavam a fim terapêutico, podendo o tribunal proferir igualmente simples admoestação ou dispensar a pena. Nestes casos previstos no artigo 36.º, n.º 1, o Ministério Público poderá não exercer a acção penal, se verificados os requisitos previstos no artigo 38.º, n.º 1. Por sua vez, o artigo 36.º, n.º 2, abre a possibilidade de a aplicação da pena ser suspensa, se da prova recolhida ou

¹⁰¹. Muito embora o artigo 25.º releve esta distinção ao tratar a figura do “traficante-consumidor”, isto é, do sujeito que pratica actividades associadas ao tráfico ilícito de drogas (como o fabrico, a venda, a importação, a exportação, entre outras) tendo por finalidade exclusiva conseguir substâncias para uso pessoal; o traficante consumidor está sujeito a pena de prisão até um ano e multa de 25 euros a mil euros; se for toxicodependente e se sujeitar a tratamento médico, a execução da pena pode ser suspensa (artigo 25.º, n.º 2).

exame médico resultarem indícios seguros de que o réu é toxicodependente; a aplicação da pena pode ser suspensa desde que o réu se sujeite a tratamento médico ou voluntariamente seja internado em estabelecimento adequado. O artigo 39º deste diploma prevê ainda as medidas de tratamento a toxicodependentes, a aplicar em processo autónomo.

As medidas acima mencionadas surgem no quadro estabelecido pelo legislador:

“Considera-se censurável socialmente o consumo de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas desde logo pela quebra de responsabilidade individual de cada cidadão perante os outros. Tal não significa, porém, que o toxicodependente não deva ser encarado, em primeira linha, como alguém que necessita de assistência médica e que tudo deve ser feito para o tratar, por sua causa e também pela protecção devida aos restantes cidadãos. Por isso se incita ao tratamento espontâneo ou a partir dos seus familiares, criando condições de não intervenção do aparelho repressivo em tais circunstâncias. Se o toxicodependente acaba por ser alvo de processo judicial quer por actos concretos de consumo quer em processo autónomo, as medidas a aplicar, inspiradas na filosofia de flexibilidade do Código Penal, funcionarão ainda como um meio de persuasão no sentido de que, voluntariamente, procure ou aceite tratar-se.”¹⁰²

¹⁰² Preâmbulo do Decreto-Lei nº 430/83 (sublinhado nosso).

Torna-se evidente, quer neste excerto, quer nas soluções encontradas para o problema do consumo de drogas, “o intuito de salvaguarda da integridade psíquica do consumidor” e “o objectivo do Legislador [que] radica na recuperação clínica e psicossocial dos toxicodependentes” (Poiares 1995, pp. 26-27). Ainda assim, como refere Agra (2009), as oportunidades criadas pela lei no sentido do tratamento e inserção do consumidor de drogas não são aproveitadas pelos aplicadores da lei, que adoptam uma posição repressiva.

Este mesmo intuito preside ao regime jurídico do consumo e tráfico de droga estabelecido em 1993 pelo Decreto-Lei nº 15/93, de 22 de Janeiro, que revoga o Decreto-Lei nº 430/83, em harmonia, de novo, com o Direito Internacional (em particular com a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas de 1988, mas também com outras convenções a nível europeu, destinadas à prevenção e sanção do branqueamento de capitais). Este diploma substantivo, regulamentado pelo Decreto-Regulamentar nº 61/94, de 12 de Outubro, mantém a linha das soluções do diploma de 1983: o consumo de drogas é punido com pena de prisão até 3 meses ou com pena de multa até 30 dias (note-se que estas sanções são agora alternativas, e não cumulativas, como na lei de 1983),

penas estas que são acrescidas caso seja detida ou adquirida pelo sujeito uma quantidade que exceda a necessária para o consumo médio individual durante o período de cinco dias, mas que podem ser dispensadas se o sujeito for um consumidor ocasional (art. 40º). O artigo 44º acrescenta a possibilidade de o tribunal suspender a execução da pena não só para o arguido-toxicodependente condenado pelo crime de consumo de drogas, como para o arguido-toxicodependente que tiver sido condenado pela prática de outro crime que se encontre numa relação directa de conexão com o consumo de drogas – ou, como expressivamente salienta Poiares (1995, p. 27), “agora, a partir de 1993, acrescentando aos casos dos crimes de consumo, o Legislador acolheu a figura dos *crimes por causa do consumo*, consentindo-se que, comprovada a toxicodependência, o arguido veja a pena suspensa, submetendo-se ao tratamento” (itálico nosso).

A referência a estes diplomas de cariz substantivo, cuja abertura a possibilidades de não pronúncia e de dispensa de pena assenta na perspectiva do consumidor de drogas como um doente que carece de tratamento, tem de ser complementada pela referência, por um lado, ao “Projecto Vida”, um Programa Nacional de Combate à Droga que, não obstante as remodelações que foi sofrendo até à sua extinção em 1999, teve um papel inovador a nível nacional e europeu (Dias, 2010) e, por outro lado, a um vasto conjunto de normativos que dão forma aos instrumentos criados para a prevenção e tratamento de toxicodependentes.

Em 1987, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 23/87, de 21 de Abril – ainda na vigência do regime jurídico do consumo e tráfico de droga estabelecido pelo Decreto-Lei nº 430/83, de 13 de Dezembro – é criado o Projecto Vida. Este projecto é apresentado como um “plano integrado de combate à droga” que contempla três áreas: a prevenção da toxicomania; o tratamento, reabilitação e inserção social dos toxicómanos; e o combate ao tráfico. De acordo com o estabelecido no preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros nº 23/87, a execução destas acções “impõe a necessidade de uma adequada articulação interdepartamental”; assim o desenvolvimento do projecto, sob a coordenação do Ministro de Estado, envolve a participação dos Ministérios da Defesa Nacional, das Finanças, da Administração Interna, da Justiça, dos Negócios Estrangeiros, da Educação e Cultura, da Saúde e do Trabalho e Segurança Social e a Secretaria de Estado da Juventude. De entre as várias medidas estabelecidas salientam-se, no domínio da prevenção da toxicomania, a que diz respeito à prevenção em meio escolar e a prevenção da propagação da SIDA entre os toxicómanos. Esta última motivou, segundo Dias (2007, p. 75), a adopção de um programa de distribuição de seringas gratuitas nas farmácias, tendo ficado célebre a campanha “Diz não a uma seringa em segunda

mão”, lançada em 1993 pela Associação Nacional de Farmácias em colaboração com a Comissão Nacional de Luta Contra a SIDA. A acção no domínio do tratamento, reabilitação e inserção social dos toxicómanos prevê, conforme estabelecido no texto da Resolução, a “reestruturação dos serviços do Gabinete de Planeamento e de Coordenação do Combate à Droga, no propósito de obter uma maior cobertura de todo o território, prevendo-se a abertura de novos centros ou núcleos de intervenção directa”, bem como, entre outras, a “entrada em funcionamento de uma unidade hospitalar de emergência para toxicómanos e aproveitamento de parte das suas instalações para o estabelecimento de um serviço de desintoxicação e de um centro de atendimento, a tempo inteiro”.

É no quadro das acções previstas no Projecto Vida que o Ministério da Saúde cria, em 1987, o Centro das Taipas, uma unidade hospitalar especializada situada em Lisboa e exclusivamente vocacionada para o tratamento de toxicodependentes. A partir da experiência e trabalho associados ao desenvolvimento do projecto terapêutico do Centro das Taipas, são mais tarde criados os Centros de Apoio a Toxicodependentes (CAT) da Cedofeita, no Porto, e do Algarve. Estes Centros vêm complementar as consultas existentes nos hospitais de Santa Maria e de S. João (respectivamente em Lisboa e no Porto) e assim reforçar a procura de tratamento pelos toxicómanos. Ainda no quadro do Projecto Vida é criado, pelo Decreto-Lei n° 83/90, de 14 de Março, o Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência (SPTT). A criação do SPTT sob a tutela do Ministério da Saúde tem em vista alargar e melhor articular as respostas ao problema do uso e abuso de drogas. O SPTT – que sucede ao CEPD e para o qual transitam o Centro das Taipas, o CAT do Porto e o CAT do Algarve (arts. 6° e 10°) – é criado como “um organismo autónomo, que possua uma flexibilidade suficientemente grande para poder responder no momento próprio às necessidades e que possa articular ou complementar as suas funções com outros organismos, estatais ou não estatais, com ou sem fins lucrativos”¹⁰³. Segundo Dias (2007, p. 82), a perspectiva do diploma que cria o SPTT é cada vez mais sanitária (de onde o relevo do Ministério da Saúde) e menos jurídica (com o Ministério da Justiça a ir perdendo a centralidade no âmbito da droga).

Em 1990, uma vez feita uma análise à execução do Projecto Vida, é publicada a Resolução do Conselho de Ministros n° 17/90, de 21 de Abril. Esta Resolução procede à remodelação do Projecto Vida, salientando-se “a criação de uma comissão interministerial, presidida pelo primeiro-ministro, destinada a reforçar o empenho político do Governo no combate à droga, e ainda a criação do Conselho Nacional do Projecto Vida, o qual tem por objectivo mobilizar a sociedade civil e as suas instituições na luta contra um dos flagelos que mais profundamente atinge a sociedade, nomeadamente os

¹⁰³ Preâmbulo do Decreto-Lei n° 83/90.

¹⁰⁴ Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/90.

jovens e a família.”¹⁰⁴ É também nesta Resolução que se comete a um coordenador nacional para o combate à droga a coordenação das medidas do Projecto Vida e se prevê a possibilidade de criação de núcleos distritais do Projecto Vida na dependência de cada governador civil (art. 15.º). Ainda no enquadramento do Projecto Vida é publicado em 1993 o Decreto-Regulamentar n.º 42/93, de 27 de Novembro, que estabelece as regras relativas ao licenciamento e fiscalização das unidades privadas, com ou sem fins lucrativos, que actuem no campo da prevenção secundária através da prestação de cuidados de saúde na área da toxicodependência. Este diploma abrange unidades de internamento e unidades de tratamento ambulatorio, ambas sujeitas a um dever de cooperação com o SPTT, a Direcção-Geral da Saúde, as administrações regionais de saúde e o Alto-Comissário para o Projecto Vida nas campanhas e programas de saúde pública (art. 5.º). Em 1997, a Lei n.º 7/97, de 8 de Março alarga a rede de serviços públicos para o tratamento e a reinserção de toxicodependentes. Esta rede está integrada no SPTT sob a tutela do Ministério da Saúde e integra, pelo menos: “uma unidade de atendimento de toxicodependentes por cada distrito; unidades de desabilitação, próprias ou convencionadas, a funcionar preferencialmente junto de unidades de atendimento, na base de uma cama para 100 000 habitantes; e comunidades terapêuticas, próprias ou convencionadas, distribuídas por forma a cobrir adequadamente todo o território nacional e dimensionadas na base de uma cama para cada 10 000 habitantes.”¹⁰⁵

¹⁰⁵ Artigo 2.º da Lei n.º 7/97.

Ao nível das instituições e instrumentos criados para a prevenção e tratamento de toxicodependentes, é ainda no período em análise que é criado, pelo Decreto-Lei n.º 31/99, de 5 de Fevereiro, o Instituto Português da Droga e da Toxicodependência (IPDT). Este organismo sucede ao Gabinete de Planeamento e de Coordenação do Combate à Droga (GPCCD) e surge no contexto dos trabalhos entretanto desenvolvidos, quer pela Comissão Eventual para o Acompanhamento e Avaliação da Situação da Toxicodependência, do Consumo e do Tráfico de Droga (criada em 1995 e cujo relatório é publicado em 1998), quer pela Comissão para a Estratégia Nacional de Combate à Droga (presidida por Alexandre Quintanilha e cujo relatório é publicado também em 1998).

Do acima exposto ressalta a razão da identificação do período entre 1983 e 1999 como sendo o do paradigma biopsicossociológico: a compreensão do fenómeno da droga abre-se progressivamente aos conhecimentos das ciências sociais do comportamento e da vida. Estas estão na génese, entre outras, da visão do toxicodependente como um doente, cuja recuperação física, psíquica e social se pretende, e para a qual contribui toda a actividade de uma arquitectura institucional que é intencionalmente criada e vai sendo remodelada à medida da evolução do fenómeno da droga.

Em 2000, um ano depois da aprovação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, é publicada a Lei nº 30/2000, que marca o modelo de descriminalização do consumo de drogas adiantado décadas antes no preâmbulo do Decreto-Lei nº 792/76. Esta lei, que entra em vigor em 1 de Julho de 2001, define o consumo privado de drogas como um ilícito de mera ordenação social (art. 2º, nº 1), estabelecendo que a aquisição e a detenção de drogas para consumo próprio não poderão exceder a quantidade necessária para o consumo médio individual durante o período de dez dias (art. 2º, nº 2)¹⁰⁶. A lei comete o processamento das contra-ordenações e a aplicação das respectivas sanções à comissão para a dissuasão da toxicodependência (art. 5º, nº 1), cuja organização e regime de funcionamento vêm a ser regulados pelo Decreto-Lei nº 130-A/2001, de 23 de Abril. Esta comissão – ou “comissões”, já que se prevê a sua existência em cada distrito – tem competência para suspender provisoriamente o processo e para o arquivar se, findo o tempo estabelecido, o consumidor não toxicodependente não tiver reincidido ou, tratando-se de consumidor toxicodependente, este se tiver sujeitado ao tratamento e não o tiver interrompido (art. 13º). A comissão pode ainda suspender a determinação da sanção, se o consumidor toxicodependente aceitar sujeitar-se, voluntariamente, a tratamento (art. 14º, nº 1), bem como aplicar, no caso de consumidor não toxicodependente, uma coima ou, em alternativa, uma sanção não pecuniária ou, no caso de consumidor toxicodependente, uma sanção não pecuniária (art. 15º), tendo ainda margem de manobra na imposição de sanções alternativas (art. 17º e 18º). A comissão pode ainda, em certos casos, suspender a execução da sanção, sempre em ordem a prevenir o consumo e a proteger a saúde pública (art. 19º). O funcionamento destas comissões é apoiado administrativamente pelos governos civis (a quem cabe a execução das coimas e das sanções alternativas) e tecnicamente pelo Instituto da Droga e da Toxicodependência (IDT) (art. 5º, nºs 2 e 4)¹⁰⁷.

Ao nível da estrutura institucional de acção contra a droga e as toxicodependências, é de salientar que ocorreram várias alterações posteriormente à publicação da lei de descriminalização da droga, entre as quais se destacam: a criação do Conselho Interministerial do Combate à Droga e à Toxicodependência, através do Decreto-Lei nº 1/2003, de 6 de Janeiro; a criação do IDT (Instituto da Droga e da Toxicodependência) em resultado da fusão do SPTT (Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência) e do IPDT, concretizada pelo Decreto-Lei nº 269-A/2002, de 29 de Novembro; e, ainda, a atribuição da natureza de instituto público ao IDT, pelo Decreto-Lei nº 221/2007, de 29 de Maio.

¹⁰⁶. Não cabe no objecto deste trabalho proceder ao comentário crítico da doutrina e jurisprudência suscitadas pela dúvidas sobre o regime a aplicar aos casos em que se verifica a detenção só para consumo, e de quantidades de estupefaciente superiores ao necessário para o período de dez dias. A este respeito vejam-se o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça nº 8/2008 (Acórdão Uniformizador de Jurisprudência) e respectivas declarações de voto.

¹⁰⁷. Como foi anteriormente referido, com o compromisso político de extinção dos governos civis assumido pelo primeiro-ministro do XIX Governo Constitucional, a Resolução do Conselho de Ministros nº 13/2011 de 30/6 procedeu à exoneração dos governadores civis e determinou que até à redistribuição legal das funções cometidas aos governos civis os respectivos secretários asseguram o exercício das respectivas competências.

¹⁰⁸. Introdução do Plano de Acção Nacional de Luta contra a Droga e a Toxicodependência aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2001.

É precisamente ao IDT que cabe a elaboração de uma proposta de Plano de Acção contra a Droga e a Toxicodependência para vigorar até 2004. Este plano de acção, intitulado “Horizonte 2004”, é aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2001, de 9 de Abril, no contexto das orientações de política europeia para a luta contra a droga. De acordo com a referida Resolução, o Plano de Acção “Horizonte 2004” tem por finalidade “melhorar a eficácia e a articulação dos dispositivos no domínio da prevenção, da redução de riscos e minimização de danos, do tratamento e saúde pública, da reinserção social, da repressão, bem como da formação, da investigação, da aplicação da lei e do intercâmbio internacional, no sentido da racionalidade dos meios e de uma maior disponibilidade dos recursos para aumentar as exigências e responsabilidades de todos os que intervêm neste domínio.”¹⁰⁸ Esta finalidade é concretizada em objectivos específicos para cada uma das áreas contempladas no Plano de Acção Horizonte 2004: prevenção primária; redução de riscos e minimização de danos; tratamento; reinserção social; combate ao tráfico ilícito de drogas e ao branqueamento de capitais; investigação, informação estatística e epidemiológica; avaliação; cooperação internacional; contributos legislativos; descriminalização do consumo. Assim, por exemplo, estabelece-se no âmbito da redução de riscos e minimização de danos o alargamento do programa de troca de seringas, o desenvolvimento de programas de substituição de metadona de baixo limiar e a criação e implementação de uma rede nacional de equipas de rua; e, no âmbito do tratamento, a conclusão, até ao final de 2002, da rede nacional de CAT. Para a prossecução das medidas e acções enunciadas no Plano de Acção Horizonte 2004 o Governo prevê um investimento público que obedece a um ritmo de crescimento na ordem dos 10 por cento ao ano, o qual deverá atingir em 2004 a verba de cerca de 160 milhões de euros.

Mais recentemente, em 2006, é aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2006, de 18 de Setembro, o Plano de Acção contra a Droga e as Toxicodependências “Horizonte 2008”. Este plano diz respeito ao período 2005-2008 e acompanha o Plano de Acção da União Europeia (2005-2008) em matéria de luta contra a droga. O Plano de Acção Horizonte 2008 operacionaliza o Plano Nacional contra a Droga e a Toxicodependência 2005-2012 para o período 2005-2008 e está estruturado por áreas transversais – coordenação; cooperação internacional; informação, investigação, formação e avaliação; reordenamento jurídico – e por áreas de missão – redução da procura (detalhada nos vectores prevenção, dissuasão da toxicodependência, redução de riscos e minimização de danos, tratamento e reinserção) e redução da oferta. Este Plano de Acção especifica, para cada área, o resultado a atingir e, depois, os objectivos, as acções respectivas, o calendário, a

entidade responsável e os instrumentos de avaliação ou indicadores. A razão de ser deste modo de elaborar o plano radica, nos termos do respectivo texto, “numa lógica de qualificação estruturante, melhoria contínua e avaliação regular dos programas e intervenções”. Ao contrário do que se verificou na Resolução do Conselho de Ministros que aprovou o Plano de Acção anterior (Horizonte 2004), o Governo não estabeleceu para o Plano de Acção até 2008 (Horizonte 2008) um compromisso ao nível do investimento público a realizar para levar a cabo as acções previstas: como refere o texto da Resolução do Conselho de Ministros nº 115/2006, de 18 de Setembro, “as verbas a imputar ao programa referido no número anterior [Plano de Acção contra a Droga e as Toxicodependências Horizonte no curto prazo até 2008] serão ajustadas ao enquadramento orçamental, de 2006 a 2008, dos serviços e organismos responsáveis pela sua execução”. Uma vez avaliado o Plano de Acção Horizonte 2008, é publicado em Maio de 2010 o Plano de Acção contra a Droga e as Toxicodependências 2009-2012, que segue, grosso modo, a metodologia do plano anterior.

Em Janeiro passado, na sequência do PREMAC, verificou-se uma nova alteração da estrutura institucional no domínio da droga, com a criação do Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (SIDAC). Este organismo, que sucede ao IDT, tem por missão promover a redução do consumo de substâncias psicoactivas, a prevenção dos comportamentos aditivos e a diminuição das dependências. Nesta medida, como foi acima referido, as suas atribuições são alargadas aos comportamentos aditivos e dependências como, por exemplo, o jogo patológico, a dependência da Internet ou as dependências sexuais. Tal concretiza, portanto, um alargamento da perspectiva relativa às dependências.

Em conclusão, no espaço de um século passou-se de uma visão algo “romântica” do consumo de drogas como o ópio, a cocaína e a morfina, em que a principal preocupação do legislador não é o consumo, mas a regulação da importação, venda e exportação de substâncias percebidas como perigosas, para uma visão do problema da droga centrada no consumidor (e nos potenciais consumidores, cuja dependência se tem de prevenir), percebido como alguém que é doente e deve estar sujeito, não a uma pena, mas a medidas que lhe permitam a recuperação e reinserção na sociedade.

Como se referiu anteriormente, o objectivo do quadro legal existente é, por um lado, reconhecer e reforçar a dignidade humana de todas as pessoas, incluindo os toxicodependentes, e prevenir e reduzir os danos sociais que, à luz do conhecimento científico, surgem associados a certas formas de dependência de drogas, como os danos inerentes à debilitação do indivíduo, à propagação de doenças infecto-contagiosas e a certos tipos de criminalidade.

Desta forma, em termos simplistas, poderemos afirmar que o objectivo das políticas públicas relativas à droga não é a eliminação do consumo, mas o controlo e minimização dos problemas individuais e sociais associados ao consumo. Há aqui que enfatizar o conhecimento segundo o qual não se pode estabelecer uma relação causal droga-crime, mas antes uma original relação entre os dois fenómenos: como defende Cândido da Agra no seu estudo sobre a relação entre droga e crime: “a relação entre o consumo de drogas e a prática de crimes não é sempre a mesma: ora co-ocorrem sem estabelecerem qualquer tipo de interacção, ora iniciam intercâmbio, ora se integram, ora, finalmente, a substância impõe o seu regime, mesmo à delinquência que ainda foi mantendo o seu estilo. Diremos, então, que, entre a contingência e a necessidade, a relação droga-crime se define como um processo de envolvimento que implica diferentes graus de determinação comportamental” (Agra, 2008, p. 112). Em jeito de síntese, Agra defende que “a droga não é a causa directa do crime. [...] Quer isto dizer que não existe relação entre um fenómeno e outro? Não. Os dois fenómenos relacionam-se entre si de forma original mas não causal”. O mesmo é reforçado pelo autor no seu estudo sobre o impacto da lei de descriminalização do consumo de drogas: “A descriminalização de todas as drogas ilícitas em Portugal coincide com um ligeiro aumento do seu consumo e uma diminuição do consumo problemático e dos riscos sanitários a ele associados. Mas ela não pode ser considerada como a causa directa destes efeitos” (Quintas e Agra, 2010, p. 136).

Em jeito de conclusão, a descriminalização do consumo de droga operada pela Lei n.º 30/2000 não pode ser concebida como um fim em si mesmo, mas como um instrumento ao serviço de uma estratégia que, tendo em consideração a relação não causal entre droga e crime e a complexidade da ligação entre droga e doença, reforça o humanismo e o pragmatismo das políticas públicas.

Capítulo 9

Análise de custos

Analizamos neste capítulo os vários custos sociais da toxicodependência e a sua evolução temporal, no período 1999-2010.

Prevenção, tratamento, redução de danos e reinserção social

Prevenção, investigação e coordenação política

Um dos (seis) objectivos gerais da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga¹⁰⁹ é “assegurar uma melhor informação da sociedade portuguesa sobre o fenómeno da droga e da toxicodependência e sobre a sua evolução, bem como sobre a perigosidade das diferentes drogas, numa perspectiva de prevenção”. É também um objectivo da referida estratégia “reduzir o consumo de drogas, sobretudo entre os mais jovens”.

Este objectivo deve ser concretizado com base em três opções estratégicas¹¹⁰:

“3 — Reorientar a aposta na prevenção primária, mobilizando os jovens, os pais, as escolas, as instituições da sociedade civil e os profissionais da comunicação social e revendo o conteúdo das mensagens e das acções com base na identificação de factores de risco, de factores protectores e das características específicas dos grupos destinatários, garantindo a continuidade das intervenções preventivas, inserindo uma informação rigorosa sobre a perigosidade dos diferentes tipos de drogas lícitas e ilícitas, incluindo as novas drogas sintéticas, e conferindo prioridade às acções dirigidas ao fim da infância e início da adolescência, bem como a populações com comportamentos de risco. [...]

9 — Incrementar a investigação científica e a formação de recursos humanos no domínio das drogas e da toxicodependência, com especial prioridade à investigação sobre a perigosidade das diferentes drogas e à investigação interdisciplinar sobre o fenómeno do seu consumo em Portugal [...].

11 — Adoptar um modelo simplificado de coordenação política interdepartamental para o desenvolvimento da Estratégia Nacional de Luta

¹⁰⁹. RCM n.º 46/99, n.º 9.

¹¹⁰. RCM n.º 46/99, n.º 10.

contra a Droga [...] e conferir ao Instituto Português das Drogas e da Toxicodependência responsabilidades em matéria de prevenção primária, dotando-o de serviços regionais e da incumbência de dinamizar parcerias com as autarquias locais.”

Como refere o n.º 37 da RCM n.º 46/99, “no caso das toxicodependências, [...] a prevenção engloba todas as iniciativas que [...] visam reduzir a procura das diferentes drogas. [...] Deste ponto de vista, a prevenção compreende a difusão de informação sobre o problema da droga (ex.: campanhas nos meios de comunicação social), a garantia de informação e educação sobre o modo de atingir e manter a saúde em geral, o desenvolvimento de actividades alternativas saudáveis (ex.: desportos e dança) e a existência de um contexto de políticas promotoras de saúde.”

¹¹¹ Como veremos mais adiante, os custos associados com a prevenção, investigação e coordenação política são sobretudo da responsabilidade do IDT, sendo esta uma das razões pela qual aparecem aqui agrupados, ainda que as duas últimas tenham uma abrangência que vai para além da prevenção.

Repare-se que a investigação científica e a formação de recursos humanos, ainda que devam incidir sobre a perigosidade das diferentes drogas, devem ter um âmbito mais alargado e pluridisciplinar, indo para além da prevenção. Do mesmo modo, a coordenação política interdepartamental deve incidir sobre a prevenção, mas também sobre o tratamento, redução de danos, cooperação internacional, dissuasão do consumo e/ou controlo da oferta, ou seja, tem também um âmbito mais alargado.¹¹¹

¹¹² RCM n.º 46/99, n.º 39.

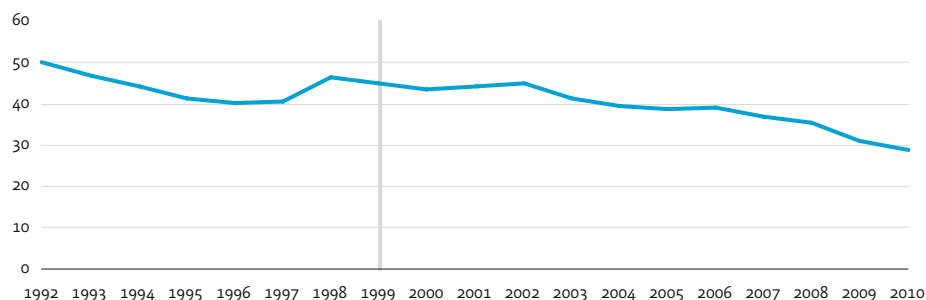
O consumo de drogas tem factores de risco – isto é, factores susceptíveis de influenciar o início dos consumos – que lhe estão associados, quer a nível individual (insucesso escolar e abandono precoce da escola, comportamentos violentos e anti-sociais, experimentação de drogas em idade precoce, etc.), quer a nível familiar (precariedade económica do agregado, famílias desagregadas ou em ruptura, etc.).¹¹² Assim, importa numa primeira instância verificar se ocorreram alterações significativas nestes factores de risco que possam explicar (para além da implementação das políticas de prevenção previstas pela Estratégia Nacional de Luta contra a Droga) a evolução do consumo de drogas em Portugal.

¹¹³ População com idade entre 18 e 24 anos, sem o ensino secundário completo, que completou o 3.º ciclo de escolaridade ou não, e que não está inserida em qualquer programa de educação/formação.

A Figura 9.1 mostra que a taxa de abandono escolar precoce¹¹³ tem vindo a registar uma progressiva redução. De modo análogo, a Figura 9.2 mostra que a taxa bruta de escolarização¹¹⁴ nos níveis de ensino potencialmente mais susceptíveis de serem afectados com a implementação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga não sofreu grandes alterações. Assim sendo, parece-nos razoável colocar a hipótese de que as alterações registadas no consumo de drogas em Portugal têm na implementação da estratégia nacional um importante factor explicativo.

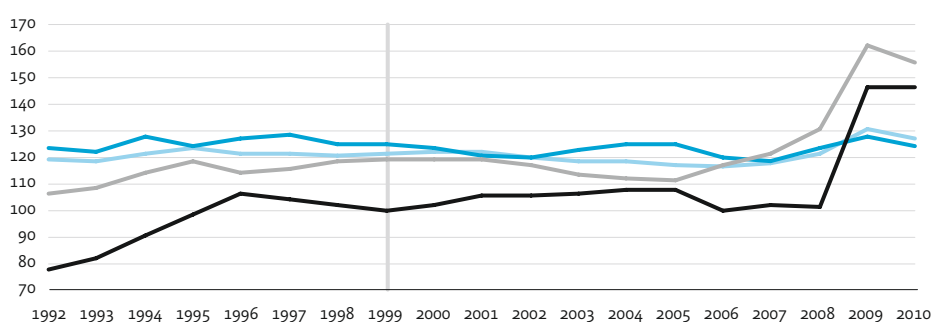
¹¹⁴ Relação percentual entre o número total de alunos matriculados num determinado ciclo de estudos (independentemente da idade) e a população residente em idade normal de frequência desse ciclo de estudo.

Figura 9.1 Taxa de abandono escolar precoce: 1992-2010



Fonte:
INE (via PORDATA)

Figura 9.2 Taxa bruta de escolarização por nível de ensino: 1992-2010



Fonte: INE (via PORDATA)

¹¹⁵ É, no entanto, conveniente salientar que as alterações nos indicadores de consumo que resultam destes inquéritos podem ter outros factores explicativos, como sejam alterações no próprio inquérito, na sua data de realização ao longo do ano ou mesmo alterações culturais que levam a que um indivíduo tenha menor relutância em dar uma resposta verdadeira.

¹¹⁶ Existem ainda outros estudos que procuram analisar as tendências de consumo na população escolar, designadamente os estudos promovidos pela Profª Margarida Gaspar de Matos, através da iniciativa Aventura Social & Saúde da Faculdade de Motricidade Humana, integrada na rede de investigação *Health Behaviour in School-aged Children* (HBSC), patrocinada pela Organização Mundial de Saúde. Inevitavelmente, registam-se algumas diferenças nos resultados dos inquéritos face aos que se apresentam na Figura 9.6, mas as tendências registadas são largamente coincidentes.

Podemos ver na Figura 9.3 que, entre 2001 e 2007, houve um aumento na percentagem da população, com idades entre 15 e 64 anos, que consumiu drogas pelo menos uma vez no último ano. No entanto, a conclusão é oposta (com excepção das anfetaminas) quando analisamos apenas a parte mais jovem da população portuguesa, com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos (*vide* Figura 5.1). Estes dados permitem-nos colocar a hipótese de que a maior experimentação de drogas se deve sobretudo a uma franja menos jovem da população (idades superiores a 24 anos).¹¹⁵

Tendo em conta a importância, para a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, dos indicadores de consumo da franja mais jovem da população, podemos ver na Figura 9.5 que a percentagem de alunos com 15-16 anos de idade que declara ter consumido drogas pelo menos uma vez na vida regista um decréscimo significativo a partir de 2003, tendo até aí aumentado de forma pronunciada. No entanto, este indicador é claramente mais elevado em 2007 do que em 1995, o que revela uma maior experimentação de drogas para esta franja da população.¹¹⁶

Figura 9.3 Percentagem da população com idades entre 15-64 anos que consumiu droga pelo menos uma vez no último ano: 2001 vs. 2007

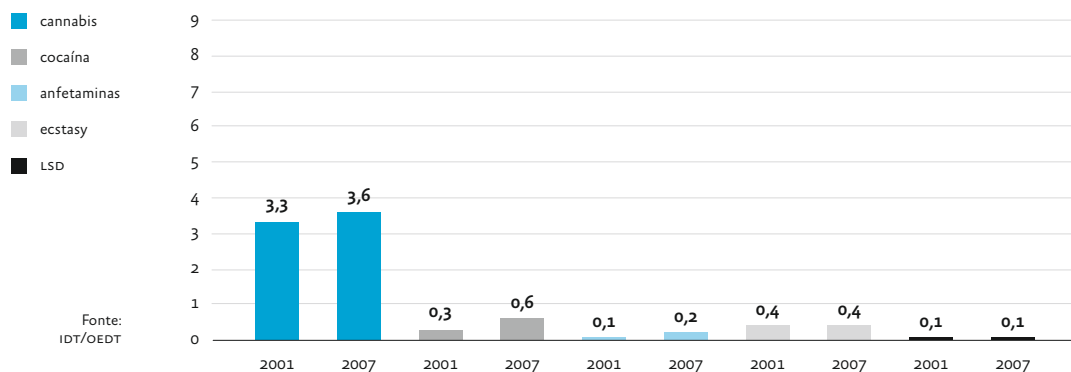


Figura 9.4 Percentagem da população com idades entre 15-24 anos que consumiu droga pelo menos uma vez no último ano: 2001 vs. 2007

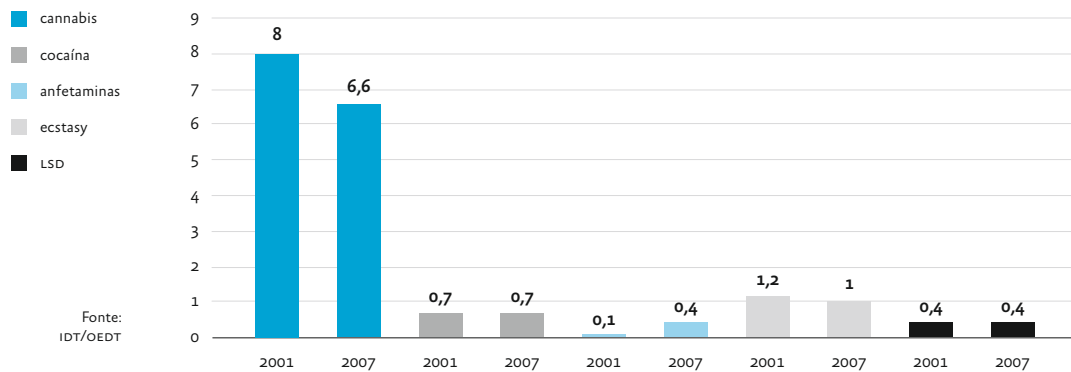
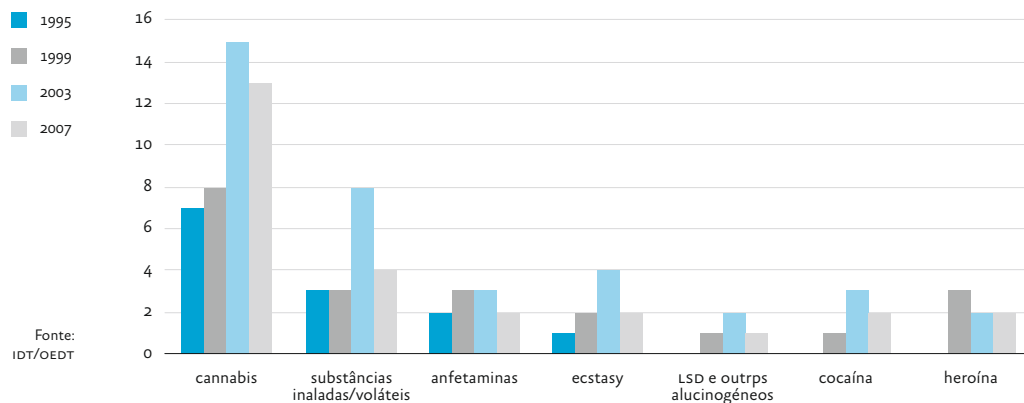
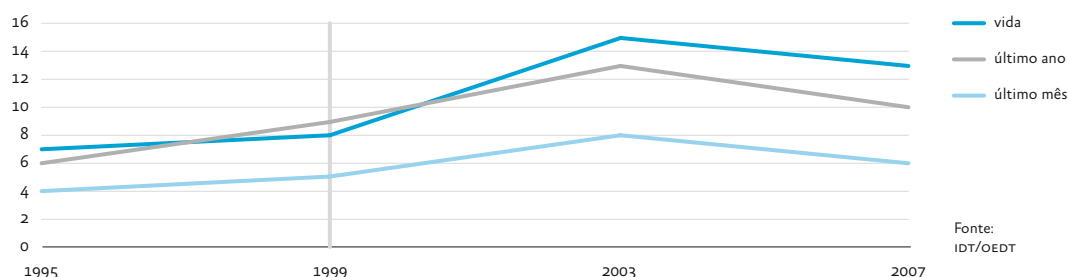


Figura 9.5 Percentagem dos alunos com idades entre 15-16 anos que consumiu droga pelo menos uma vez na vida: 1995-2007



Nos indicadores de consumo de *cannabis*, claramente a droga mais experimentada por alunos com 15-16 anos, essa redução a partir de 2003 regista-se não apenas na percentagem de alunos que experimentou a droga pelo menos uma vez na vida, mas também na que declara tê-la consumido pelo menos uma vez no último mês e no último ano (vide Figura 9.6). No entanto, tal como vimos na Figura 9.5, os indicadores de experimentação de *cannabis* são mais elevados em 2007 do que em 1995.

Figura 9.6 Percentagem dos alunos com idades entre 15-16 anos que consumiu *cannabis*: 1995-2007



Tratamento e reinserção social

A Estratégia Nacional de Luta contra a Droga¹¹⁷ tem também como objectivo “garantir os meios necessários para o tratamento e reinserção social dos toxicodependentes”. Este objectivo é concretizado nas seguintes opções estratégicas¹¹⁸:

¹¹⁷. RCM n.º 46/99, n.º 9.

¹¹⁸. RCM n.º 46/99, n.º 10.

“4 — Alargar e melhorar a qualidade e a capacidade de resposta da rede de prestação de cuidados de saúde aos toxicodependentes, tendo em vista assegurar acesso ao tratamento a todos os toxicodependentes que se desejem tratar.

6 — Promover e incentivar a implementação de iniciativas de apoio à reinserção social e profissional dos toxicodependentes, incluindo medidas excepcionais de discriminação positiva.

7 — Garantir condições de acesso ao tratamento pelos reclusos toxicodependentes e alargar as políticas de redução de danos nos estabelecimentos prisionais, em articulação com os serviços competentes do Ministério da Saúde e as instituições do Serviço Nacional de Saúde.

8 — Garantir os mecanismos necessários para viabilizar a aplicação pelas entidades competentes de medidas como o tratamento voluntário dos toxicodependentes em alternativa à pena de prisão ou a outras medidas sancionatórias.”

¹¹⁹ RCM n.º 46/99, n.º 54.

¹²⁰ RCM n.º 46/99, n.º 58. Convém lembrar que estes objectivos eram anteriores à implementação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga e já estavam a ser prosseguidos pelo Projecto VIDA.

¹²¹ RCM n.º 46/99, n.º 55.

¹²² RCM n.º 46/99, n.º 77.

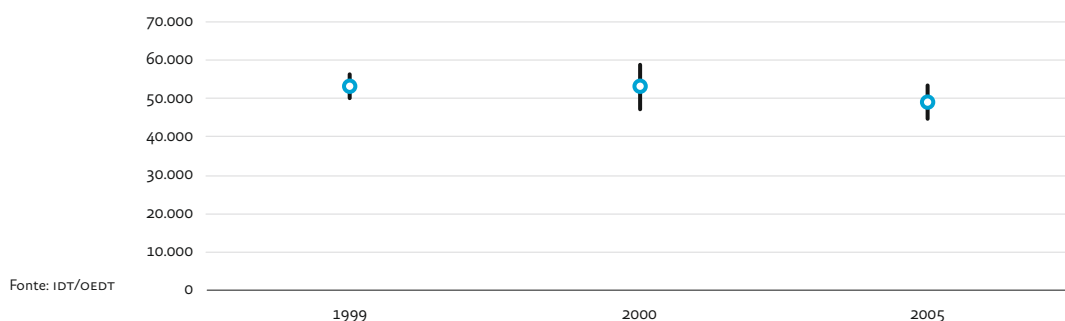
¹²³ Um consumidor problemático de droga é definido pelo OEDT como alguém que consome de forma injectável ou por períodos prolongados/ de forma regular opiáceos, cocaína e/ou anfetaminas.

Estas opções estratégicas demonstram “a consciência de que a toxicodependência é uma doença e o respeito pelas responsabilidades do Estado na realização do direito constitucional à saúde por parte de todos os cidadãos”¹¹⁹. A garantia de acesso ao tratamento obriga, necessariamente, à existência de capacidade de resposta nos serviços de saúde. Assim, a expansão da rede pública de Centros de Atendimento a Toxicodependentes (CAT) para a prestação de cuidados em ambulatório e do número de lugares em comunidades terapêuticas e clínicas de desabituação públicas para a prestação de cuidados em internamento (de longa e curta duração, respectivamente), bem como a existência de convenções com o sector privado para estes últimos, permitiram aumentar significativamente a capacidade de resposta do sistema de saúde¹²⁰.

Para além disso, enquanto numa primeira fase do tratamento de toxicodependentes se pretendia sobretudo reduzir a dependência física em relação às substâncias, “rapidamente se percebeu que esta concepção do tratamento era extremamente limitada e que só uma intervenção levando em conta os aspectos psicológicos e a integração familiar, social e laboral poderia conduzir a uma abstinência duradoura”¹²¹. Assim, são relevantes, para a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, políticas de reinserção social dos toxicodependentes após o tratamento, tais como o Programa Vida Emprego, que inclui “um conjunto vasto de medidas específicas de apoio à formação profissional, ao estágio e à integração socioprofissional, bem como, de um modo geral, de apoio ao emprego e ao auto-emprego de toxicodependentes.”¹²²

O universo de potenciais consumidores problemáticos de droga¹²³ em Portugal registou uma diminuição de 8 por cento entre 1999 e 2005 (*vide* Figura 9.7). No entanto, há que ter alguma cautela na interpretação destes valores, visto que estas são apenas estimativas.

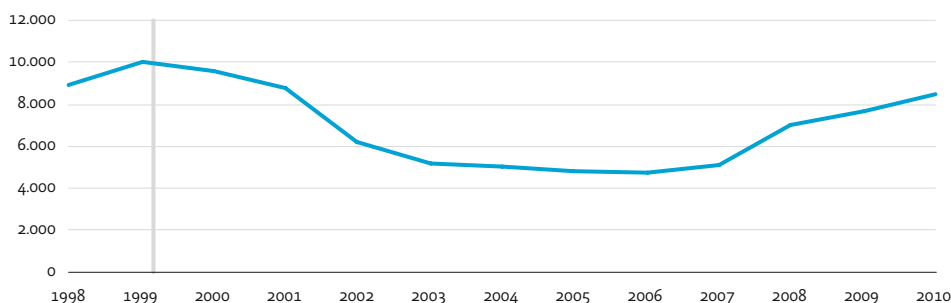
Figura 9.7 Estimativas do número de consumidores problemáticos de droga: 1999-2005



A Figura 9.8 mostra a evolução do número de “novos utentes” (utentes que não tenham tido qualquer consulta nos dois anos anteriores) nos CAT. É claramente visível uma redução deste número, a partir de 1999 e até

2006, sendo nesse ano de aproximadamente 4,7 mil.¹²⁴ Assinala-se também um aumento significativo entre esse ano e 2010.

Figura 9.8 Número de novos utentes em ambulatório: 1998-2010

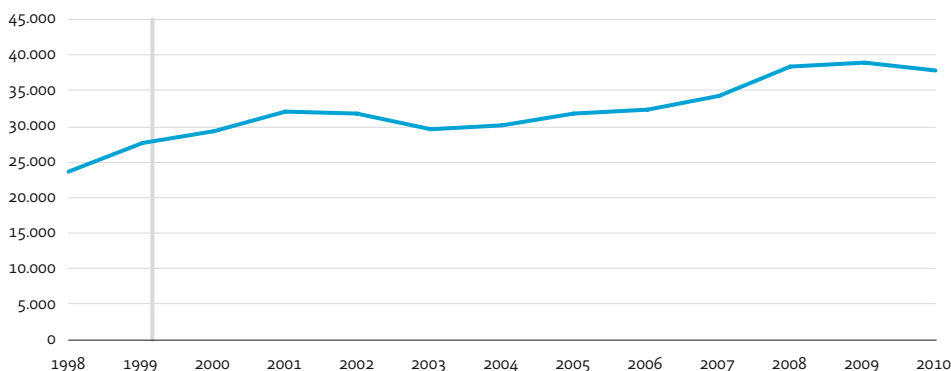


¹²⁴. Em parte, a redução a que se assiste entre 1999 e 2001 (e a partir de 2001) poderá estar associada ao maior rigor estatístico na recolha dos dados, mas também, desde logo, à implementação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, designadamente através da maior disponibilização de terapias de substituição em baixo limiar fora dos CAT.

Fonte: IDT/OEDT

Já quando se analisa o número total de utentes em tratamento nos CAT (incluindo não apenas os novos utentes, mas também todos os outros que estão a ser acompanhados), a Figura 9.9 mostra uma evolução globalmente crescente que se aproximou dos 38 mil utentes em 2010 (um acréscimo de 37 por cento face a 1999).

Figura 9.9 Número total de utentes em ambulatório: 1998-2010

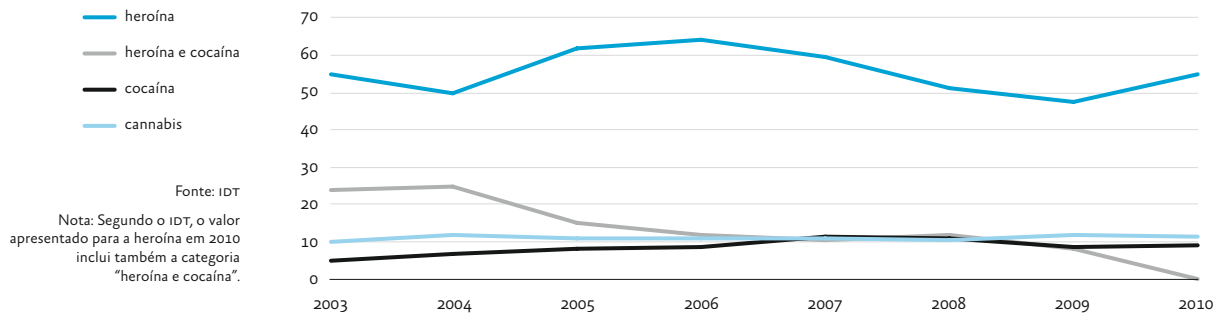


Fonte: IDT/OEDT

A principal droga que leva a que os toxicodependentes procurem tratamento nos CAT continua a ser a heroína, como podemos ver na Figura 9.10, sendo esta também a que tem mais efeitos sociais e sanitários nefastos.¹²⁵ No entanto, esta tem vindo a perder importância: em 1997, cerca de 95 por cento dos toxicodependentes em tratamento declaravam a heroína como sendo a principal droga consumida.

¹²⁵. RCM 46/99, p. 2976.

Figura 9.10 Droga principal de novos utentes em ambulatório (% do total): 2003-2010

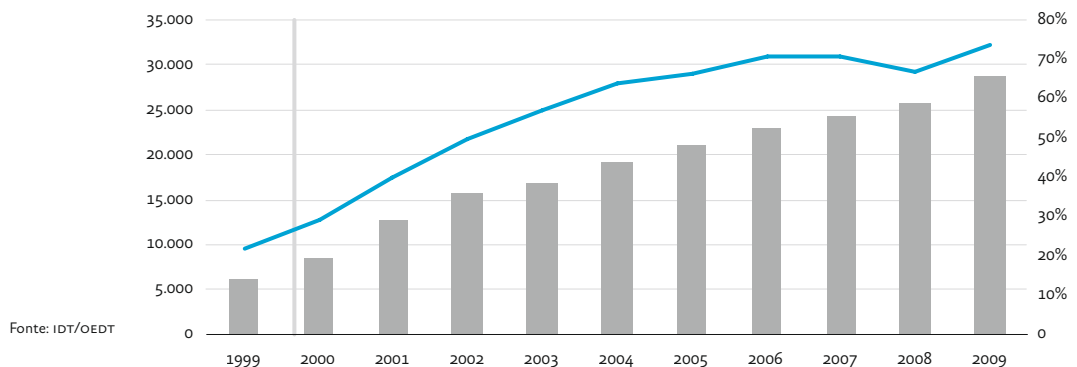


Convém salientar que “[a] pesar de a evolução para verdadeiros programas de tratamento poder ser proporcionada pela administração de medicamentos de substituição [...] não se deve confundir programas de redução de danos com programas de tratamento. Os programas de tratamento incluem intervenções psicoterapêuticas e/ou socioterapêuticas que constituem uma ajuda importante no processo de recuperação, enquanto os programas de redução de danos, embora não se devam limitar à administração de medicamentos de substituição, incluem, essencialmente, uma intervenção social e sanitária.”¹²⁶

¹²⁶ RCM n.º 46/99, n.º 65.

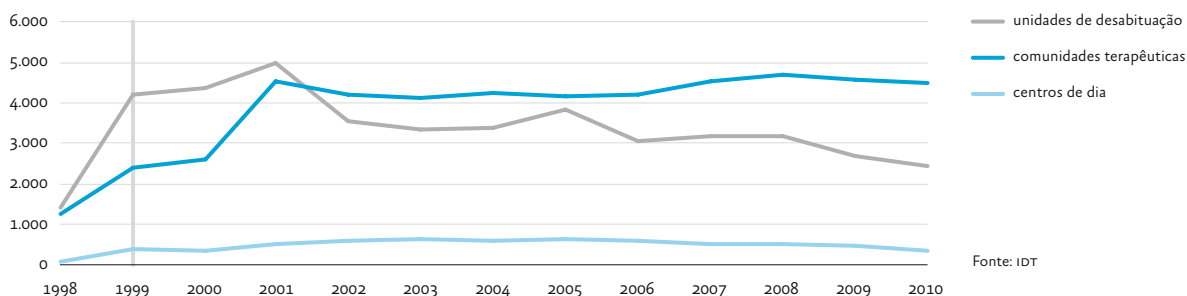
A Figura 9.11 mostra que o recurso a terapias de substituição (de alto limiar) tem vindo a abranger um crescente número de toxicodependentes, quer em termos absolutos, quer em termos relativos. Ou seja, o maior número de toxicodependentes a receber estas terapias deve-se não apenas ao facto de haver um maior número de toxicodependentes em tratamento (*vide* Figura 9.9), mas também ao facto de estas terem passado a ser relativamente mais utilizadas.

Figura 9.11 Número (e percentagem relativamente ao total) de utentes em ambulatório com terapias de substituição: 1999-2009



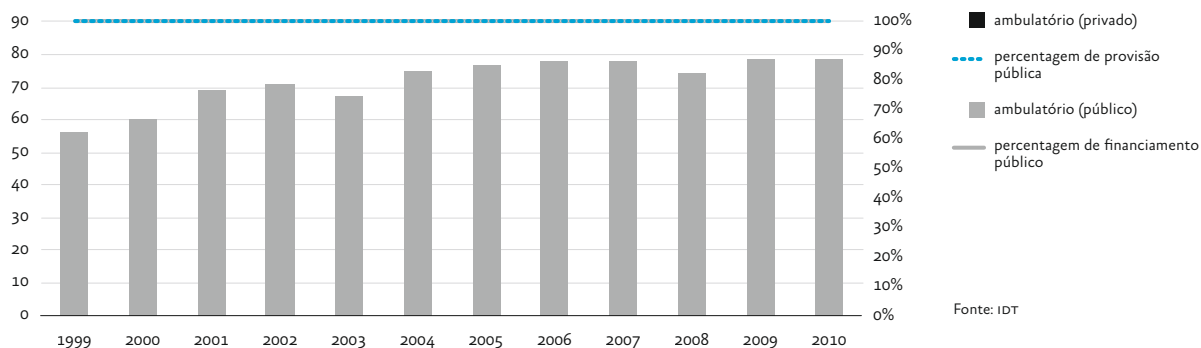
A Figura 9.12 mostra um aumento significativo, a partir de 1998, do número de utentes em internamento – quer nas unidades de desabilitação (períodos curtos), quer nas comunidades terapêuticas (períodos mais longos) –, considerando não apenas as unidades públicas, mas também as privadas. No entanto, regista-se uma relativa estabilização (e mesmo uma diminuição no caso das unidades de desabilitação) a partir de 2001.

Figura 9.12 Número total de utentes em internamento: 1998-2010



A Figura 9.13, Figura 9.14, Figura 9.15 e Figura 9.16 mostram que o tratamento da toxicod dependência é feito não apenas pelo sector público, mas também pelo sector privado. Em ambulatório, tem-se registado um crescimento gradual do número de unidades de tratamento, mas neste caso apenas o sector público presta (e financia) este serviço.

Figura 9.13 Número de unidades de ambulatório públicas e privadas e percentagem de provisão/financiamento públicos: 1999-2010

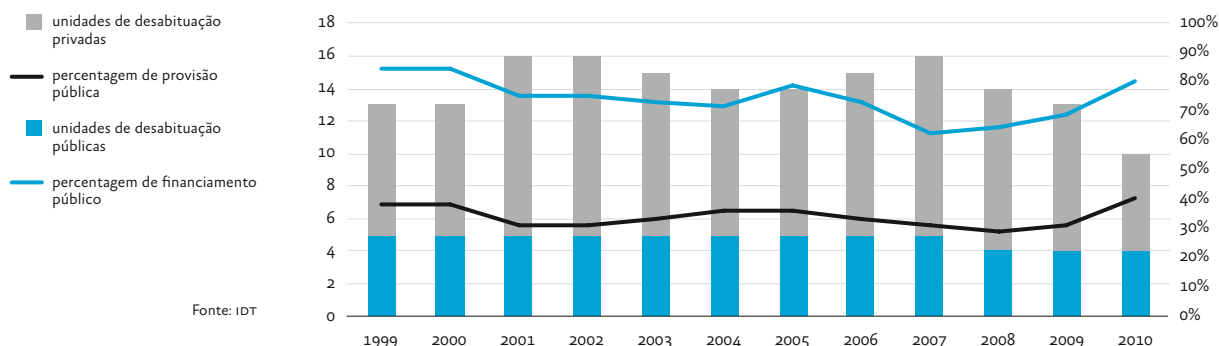


No caso das unidades de desabilitação, a variação registada no número total de unidades, ao longo do período em análise, deve-se sobretudo a alterações no número de unidades privadas. É particularmente relevante assinalar uma redução do peso das unidades de desabilitação públicas no total, ainda que este seja significativo em todo o período (superior a 30 por cento).

¹²⁷ Todos estes cálculos são efectuados com base no número de unidades, uma vez que não dispomos dos dados financeiros desagregados necessários para proceder a estes cálculos.

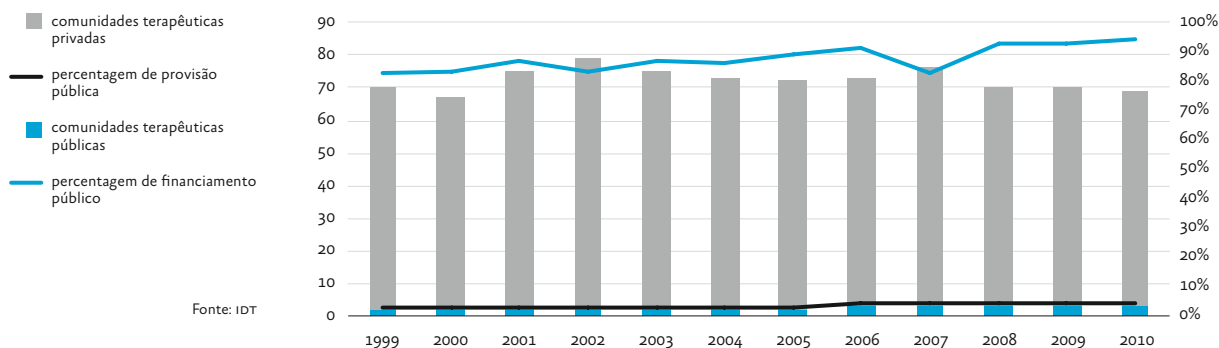
É também relevante assinalar que aproximadamente metade das unidades de desabilitação privadas não têm protocolo com o IDT, o que significa que ainda que a maior parte das unidades sejam privadas, o financiamento é maioritariamente público.¹²⁷

Figura 9.14 Número de unidades de desabilitação públicas e privadas e percentagem de provisão/financiamento públicos: 1999-2010



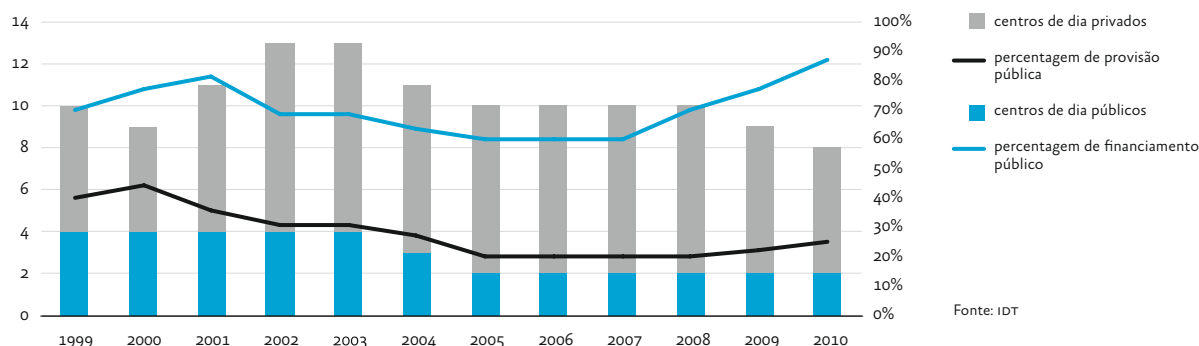
As comunidades terapêuticas são sobretudo unidades privadas, operando a esmagadora maioria ao abrigo de protocolos, ou seja, ainda que a prestação seja privada, o financiamento é fundamentalmente público.

Figura 9.15 Número de comunidades terapêuticas públicas e privadas e percentagem de provisão/financiamento públicos: 1999-2010



Finalmente, no caso dos centros de dia regista-se um cenário semelhante ao das unidades de desabilitação: sendo a maior parte das unidades privadas, a maioria destas opera ao abrigo de protocolos, pelo que o financiamento é de cariz fundamentalmente público, ainda que a prestação não o seja.

Figura 9.16 Número de centros de dia públicos e privados e percentagem de provisão/financiamento públicos: 1999-2010



Redução de danos

“Defender a saúde pública e a segurança de pessoas e bens” é um outro objectivo explícito da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga¹²⁸. Este objectivo é concretizado nas seguintes opções estratégicas¹²⁹:

¹²⁸. RCM n.º 46/99, n.º 9.

¹²⁹. RCM n.º 46/99, n.º 10.

“5 — Estender as políticas de redução de danos, nomeadamente através dos programas de trocas de seringas e de administração, em baixo limiar, de medicamentos de substituição, como a metadona, bem como através da instalação de centros especiais de informação e motivação junto de toxicodependentes com comportamentos de risco de particular gravidade.

7 — Garantir condições de acesso ao tratamento pelos reclusos toxicodependentes e alargar as políticas de redução de danos nos estabelecimentos prisionais, em articulação com os serviços competentes do Ministério da Saúde e as instituições do Serviço Nacional de Saúde.”

“As expressões «redução de danos» ou «redução de riscos» designam as políticas que visam eliminar ou minimizar os danos, ou os riscos, causados pelo consumo de drogas, em todas as situações, mesmo quando o consumo se mantém.”¹³⁰ Neste contexto, ganham particular importância as políticas e medidas com o objectivo de reduzir o risco de propagação de doenças infecto-contagiosas, tais como a SIDA e as hepatites B e C, de que o programa de troca de seringas é um exemplo. Outro exemplo passa pela “administração de medicamentos de substituição em baixo limiar, entre nós sobretudo metadona, [...]”¹³¹, uma vez que “substituindo uma droga injectável por medicamento activo por via oral, reduz-se o risco de propagação de doenças infecto-contagiosas; substituindo uma droga geradora de uma dependência de efeitos anti-sociais por uma substância cujos efeitos são compatíveis

¹³⁰. RCM n.º 46/99, n.º 63.

¹³¹. Actualmente designados Programas de Substituição Opiácea de Baixo Limiar de Exigência (PSO-BLE).

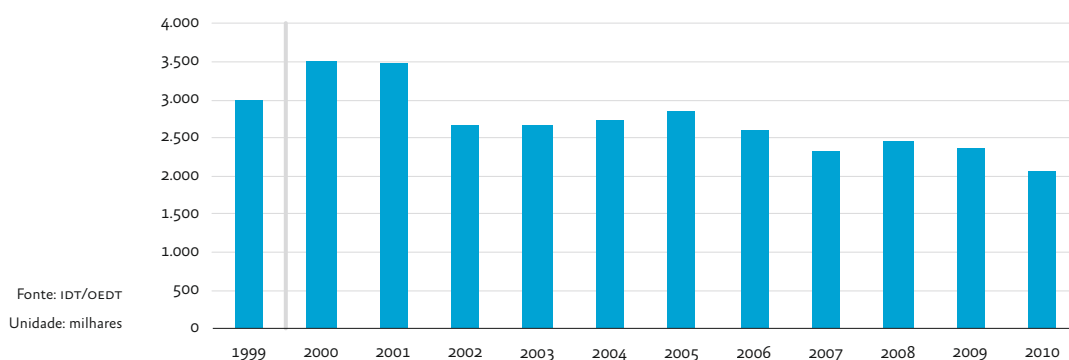
¹³² RCM n.º 46/99, n.º 64.

¹³³ No período em análise, a taxa de incidência do VIH/SIDA na população adulta portuguesa manteve-se estável, ou seja, entre os 0,4 e os 0,5 por cento (http://www.indexmundi.com/pt/portugal/vih_sida_taxa_de_incidencia_da_populacao_adulta.html), pelo que outras formas de infecção que não a toxicodependência – transmissão heterossexual, homossexual masculina ou outras formas de transmissão – têm vindo a aumentar o seu peso como factor explicativo da infecção por VIH/SIDA.

com a manutenção da frequência escolar, do emprego e dos laços familiares e sociais, combate-se a exclusão social dos toxicodépendentes; substituindo uma droga de preço exorbitante e que reclama múltiplos consumos por um medicamento distribuído gratuitamente e que exige menos consumos, afasta-se a criminalidade geradora de marginalização e insegurança pública. Por outro lado, através da administração controlada de medicamentos de substituição, previne-se o risco de adulteração da qualidade das substâncias consumidas e de *overdose*. Finalmente, estes programas geram contactos vários dos toxicodépendentes com as estruturas de saúde, possibilitando a prevenção de outros comportamentos de risco, sobretudo no que se refere a cuidados de higiene e relações sexuais, para além de criarem não apenas condições mas oportunidades de transição para programas de tratamento livres de drogas”.¹³²

O programa de troca de seringas, como podemos ver na Figura 9.17, regista números relativamente estáveis a partir de 2002.

Figura 9.17 Número de seringas trocadas ao abrigo dos programas de troca: 1999-2010



Estas políticas de redução de danos poderão ser um dos factores explicativos da menor percentagem de toxicodépendentes com doenças infecto-contagiosas, tais como o VIH (Figura 9.18)¹³³, hepatite B (Figura 9.19) e hepatite C (Figura 9.20), verificando-se este resultado quer para os toxicodépendentes em tratamento ambulatorio nos CAT (novos utentes), quer para os que se encontram em tratamento nas comunidades terapêuticas.

Utilizando como base de cálculo estas taxas de infecção, a Figura 9.21 apresenta uma estimativa do número absoluto de novos utentes dos CAT (tratamento ambulatorio) infectados com VIH e hepatites B e C.¹³⁴

É também de assinalar que a droga tem vindo progressivamente a perder peso como factor explicativo do número total de novos casos diagnosticados com SIDA (Figura 9.22).

¹³⁴ Convém referir que este cálculo é efectuado partindo do pressuposto de que estas taxas de infecção são representativas da população em análise. Na realidade, estas taxas de infecção são calculadas com base numa população sujeita a critérios de rastreio, que dão prioridade a grupos de mais alto risco. Assim sendo, este cálculo muito certamente sobrestima o número de novos utentes infectados com VIH e hepatites B e C.

Figura 9.18 Percentagem de utentes infectados com VIH: 1999-2010

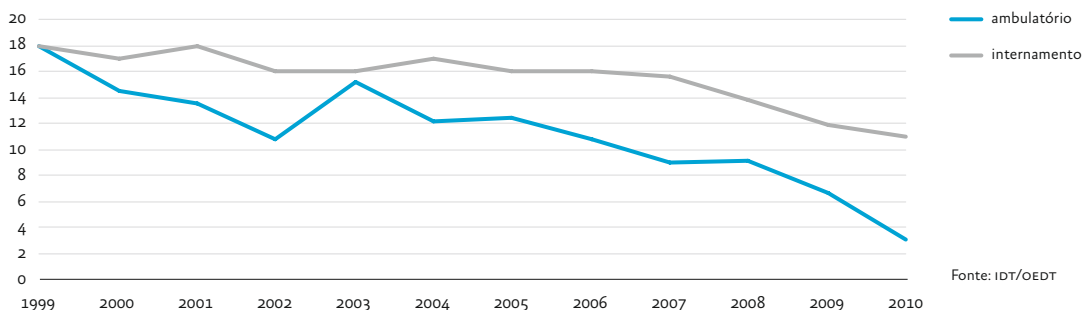


Figura 9.19 Percentagem de utentes infectados com hepatite B: 1999-2010

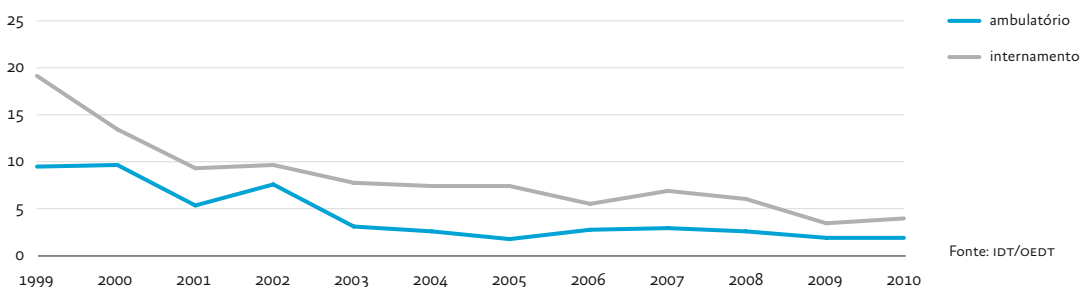


Figura 9.20 Percentagem de utentes infectados com hepatite C: 1999-2010

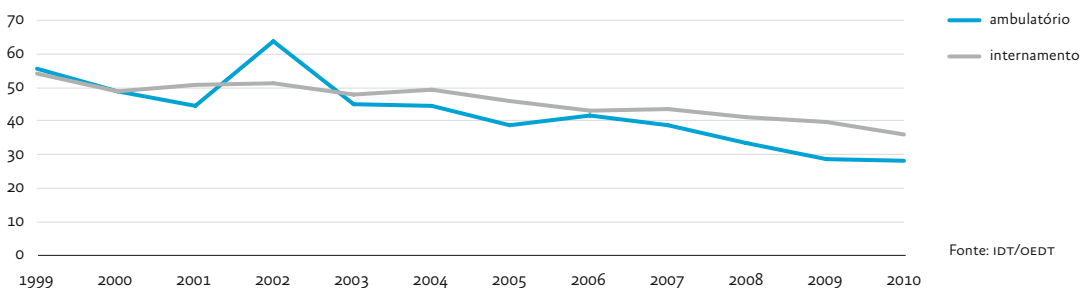


Figura 9.21 Número de novos utentes infectados com VIH e hepatites B e C: 1999-2010

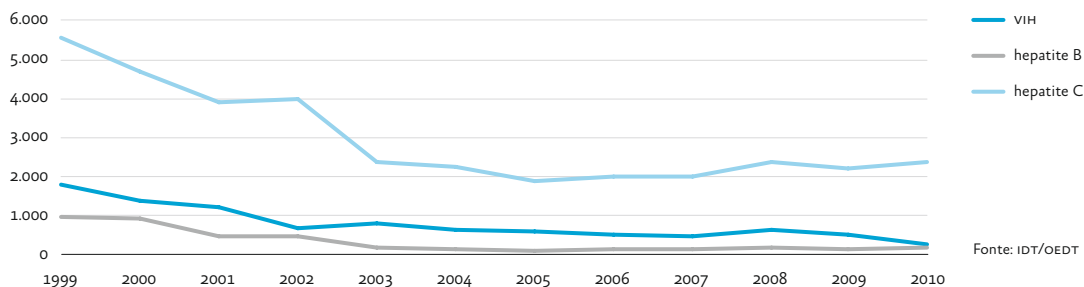
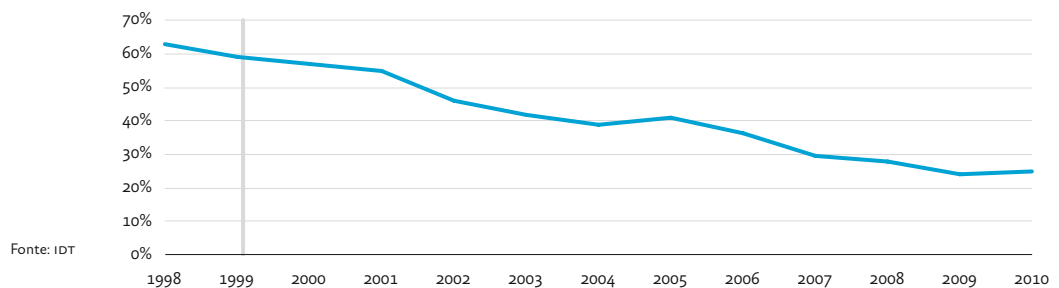


Figura 9.22 Percentagem de consumidores de droga no número total de novos casos diagnosticados com SIDA: 1998-2010



Quantificação de custos

¹³⁵ Convém notar que uma parte da dotação orçamental do IDT é pública, mas este tem também receitas próprias.

¹³⁶ O IDT é também responsável por várias outras áreas, como sejam a coordenação, relações internacionais, formação, investigação, etc. Todos os custos associados com estas responsabilidades são aqui considerados nesta categoria genérica de “prevenção, tratamento, redução de danos e reinserção social”.

¹³⁷ Convém desde já referir que o orçamento do IDT contempla ainda os custos das Comissões de Dissuasão da Toxicoddependência, que analisamos na próxima secção.

¹³⁸ OEDT/EMCDDA, Relatório anual sobre Portugal, 1999, 2000 e 2001.

¹³⁹ OEDT/EMCDDA, Relatório anual sobre Portugal, 2002.

¹⁴⁰ Que deverá necessariamente incluir o SPTT e o IPDT, dois institutos sob a sua alçada.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 269-A/2002 foi criado o Instituto da Droga e Toxicoddependência (IDT), como resultado da fusão do Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicoddependência (SPTT) e do Instituto Português da Droga e da Toxicoddependência (IPDT), cuja missão era “garantir a unidade intrínseca do planeamento, da concepção, da gestão, da fiscalização e da avaliação das diversas fases da prevenção, do tratamento e da reinserção no domínio da droga e da toxicoddependência, na perspectiva da melhor eficácia da coordenação e execução das políticas e estratégias definidas” (art. 4º).

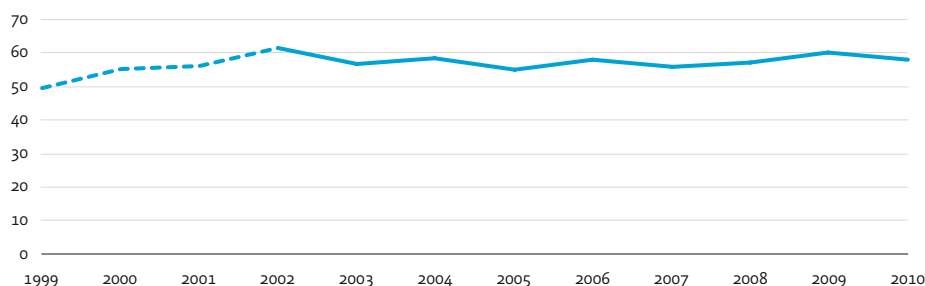
Assim sendo, para os anos de 2003 em diante, parece-nos razoável utilizar o orçamento anual do IDT¹³⁵ como uma aproximação dos custos directamente associados à prevenção, tratamento e redução de danos da toxicoddependência.^{136,137} Para os anos 1999 a 2002, tentámos encontrar um valor anual que correspondesse às funções do IDT. Quanto aos anos de 1999-2001, utilizámos dados do OEDT¹³⁸ relativos ao orçamento do IPDT, SPTT e Secretaria de Estado da Juventude e, para o ano de 2002, utilizámos dados do OEDT¹³⁹ relativos ao orçamento do Ministério da Saúde afecto à toxicoddependência¹⁴⁰.

Utilizando o Índice de Preços do Consumidor para converter estas dotações orçamentais em preços constantes de 1999, apresentamos na Figura 9.23 a evolução do que designamos como “orçamento do IDT”, mas que, em rigor, é apenas uma aproximação para os anos 1999 a 2002, que são anteriores à sua criação. Tendo em conta o crescimento registado no número de utentes em tratamento e o esforço preconizado na Estratégia Nacional de Luta contra a Droga no sentido da prevenção da toxicoddependência, não é surpreendente que se tenha registado um crescimento dos custos directamente associados à prevenção, tratamento e redução de danos da toxicoddependência.

Para além destes custos, não podemos também ignorar eventuais custos associados com cuidados de saúde prestados pelos hospitais do SNS. Tendo em conta a enorme complexidade (e mesmo impossibilidade) de conseguir

determinar com alguma precisão todos os custos hospitalares gerados pelo tratamento de toxicodependentes, centramos a nossa atenção nas principais patologias que poderiam levar um toxicodependente a necessitar desse tipo de serviços, designadamente as que se incluem nas Grandes Categorias de Diagnóstico (GCD) 7 (“Doenças hepáticas e do pâncreas”, em que estão incluídas as hepatites) e 24 (“Infecção pelo VIH”).

Figura 9.23 Orçamento do IDT: 1999-2010



Fonte: OEDT e IDT

Unidade: Milhões de euros, a preços constantes de 1999

Notas: Os valores para 1999-2002 incluem os custos associados à Secretaria de Estado da Juventude, Ministério da Saúde (SPTT) e IPDT.

Relativamente aos cuidados hospitalares por infecção pelas hepatites B e C, dispomos do número de doentes saídos no ano de 2006 para os GDH 205 e 206 (Doenças hepatobiliares, excepto as malignas/cirrose/hepatite alcoólica), incluídos na GCD 7¹⁴¹. Dispomos ainda do valor previsto nos contratos-programa (para os hospitais EPE), para o mesmo ano, para pagamento de cada episódio de internamento. No entanto, não dispomos de dados para os anos anteriores ou posteriores, nem sabemos que percentagem de doentes saídos, para os GDH 205 e 206, são relativos a hepatite B e C, ou quantos destes são toxicodependentes.

¹⁴¹ ACSS (2006).

Assim sendo, formulámos as seguintes hipóteses: em primeiro lugar, admitimos que a evolução do número de doentes saídos em cada ano acompanha a evolução do número total de infecções por hepatites B e C no país – como refere a Associação Portuguesa para o Estudo do Fígado, a prevalência das hepatites B e C na população portuguesa é de 1-1,5 por cento, sendo que 70 por cento dos casos não têm conhecimento de estar infectados, não estando diagnosticados. Portanto, admitimos a taxa de prevalência mínima naquele intervalo (1%), postulando também que apenas 30 por cento desses casos poderão potencialmente chegar aos hospitais e ser tratados como tendo hepatite B ou C.

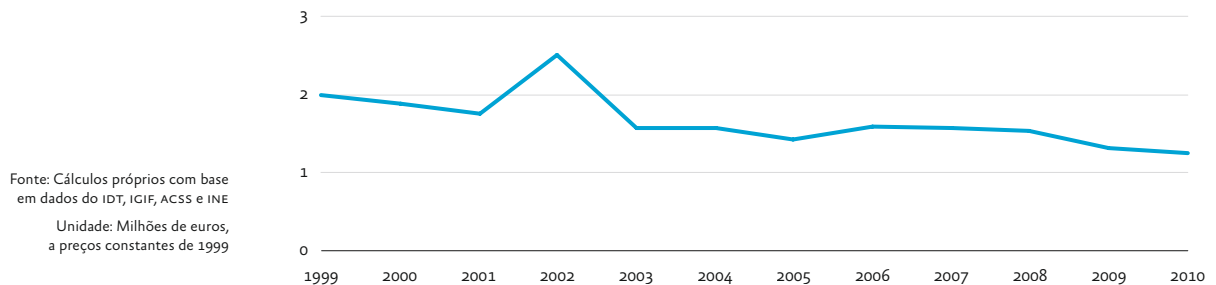
Em segundo lugar, calculámos o número de toxicodependentes infectados com hepatite B e C em cada ano recorrendo às taxas de infecção da Figura 9.19 e Figura 9.20. Ou seja, admitimos que as taxas de infecção com hepatites na população de toxicodependentes sob tratamento são idênticas às taxas de infecção de novos utentes em ambulatório.¹⁴² Com base nestes

¹⁴² Esta é uma hipótese conservadora, uma vez que as taxas de infecção da população de toxicodependentes sob tratamento deverão ser superiores: como podemos ver na Figura 9.19 e Figura 9.20, as taxas de infecção de toxicodependentes em internamento são claramente superiores às de ambulatório.

cálculos, conseguimos obter o peso dos toxicodependentes na população total infectada e devidamente diagnosticada com hepatites B e C.

Utilizando estes pesos, determinámos quantos dos doentes saídos em cada ano seriam toxicodependentes. Finalmente, admitimos que o custo por doente saído em 2006 (definido nos contratos-programa com os hospitais EPE), a preços constantes de 1999, é uma aproximação razoável para todo o período em análise, o que nos permite obter, multiplicando-o pelo número de doentes saídos que são toxicodependentes, o custo total nos hospitais do SNS associados ao tratamento de hepatites a toxicodependentes. A Figura 9.24 apresenta os resultados, onde podemos observar uma progressiva diminuição desses custos (excepto em 2002), associada à redução das taxas de infecção com hepatites (*vide* Figura 9.19 e Figura 9.20).

Figura 9.24 Custos com internamento por hepatites de toxicodependentes nos hospitais do SNS: 1999-2010



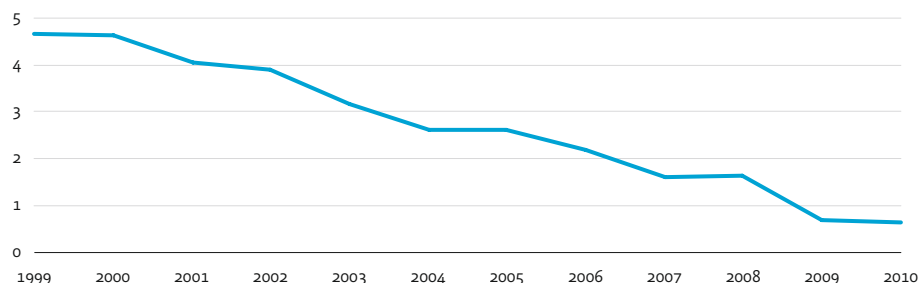
¹⁴³ IGIF (2004 e 2005) e ACSS (2006).

¹⁴⁴ Uma possível hipótese alternativa (provavelmente mais conservadora) seria a de assumirmos que a evolução do número de doentes saídos em cada ano acompanha a evolução do número total de notificações por VIH (acumulada ao longo dos anos). No entanto, esta é uma hipótese mais problemática de implementar, devido à insuficiência de dados.

Relativamente aos cuidados hospitalares por infecção por VIH, dispomos do número de doentes saídos nos anos 2004 a 2006 incluídos nesta GCD¹⁴³, bem como o valor previsto nos contratos-programa (para os hospitais EPE) para o ano de 2006 para cada episódio de internamento. No entanto, não dispomos de mais dados para os anos anteriores ou posteriores. Assim sendo, formulámos as seguintes hipóteses: em primeiro lugar, admitimos que a evolução do número de doentes saídos em cada ano acompanha a evolução do número total de notificações por VIH efectuadas nesse ano (ou seja, o ano de diagnóstico)¹⁴⁴; em segundo lugar, utilizámos a percentagem de notificações de VIH associadas a toxicodependentes em cada ano como aproximação para a percentagem de doentes saídos que são toxicodependentes; finalmente, admitimos que o custo por doente saído em 2006 (constante dos contratos-programa com os hospitais EPE), a preços constantes de 1999, é uma aproximação razoável para todo o período em análise, pelo que, multiplicando-o pelo número de doentes saídos que são toxicodependentes, obtemos o custo total nos hospitais do SNS associados ao tratamento do VIH a toxicodependentes. A Figura 9.25 apresenta os resultados,

onde podemos observar uma progressiva diminuição desses custos, associada à redução do número de toxicodependentes com VIH (*vide* Figura 9.21).

Figura 9.25 Custos com internamento por VIH de toxicodependentes nos hospitais do SNS: 1999-2010



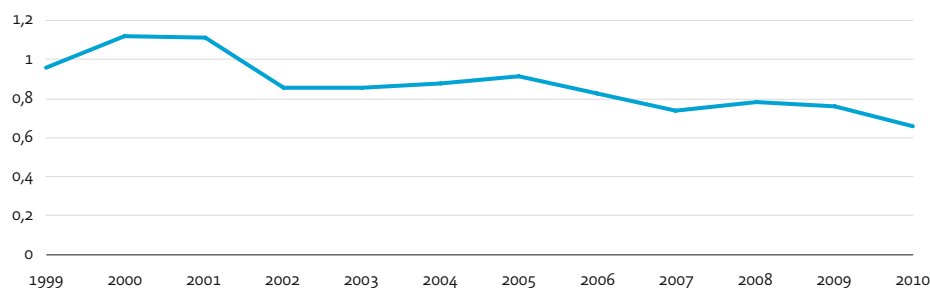
Fonte: Cálculos próprios com base em dados do IDT, IGIF, ACSS e INE

Unidade: Milhões de euros, a preços constantes de 1999

Convém salientar que, em abstracto, os custos com internamento de toxicodependentes por VIH podem variar devido a (i) alterações nos níveis de eficiência na prestação de cuidados de saúde (que não estão relacionados com a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga) e/ou (ii) alterações no custo por episódio de internamento devido a alterações na gravidade do episódio do doente-tipo (que pode ser influenciada pelo maior ou menor peso dos toxicodependentes no total dos episódios de internamento por VIH). Por falta de dados, a metodologia de cálculo que adoptámos leva a que sejam ignorados estes dois factores.

O programa de troca de seringas, implementado e financiado desde 1993 pela Comissão Nacional de Luta Contra a SIDA (CNLCS), tem também um custo associado (que não está incluído no orçamento do IDT apresentado na Figura 9.23). De acordo com Exigo Consultores (2002), o custo por seringa distribuída em 1999 foi de €0,32. Assim sendo, assumindo esse custo e utilizando o número total de seringas distribuídas (Figura 9.17), apresentamos na Figura 9.26 uma estimativa para os encargos totais com o programa de troca de seringas.

Figura 9.26 Despesa total com o programa de troca de seringas: 1999-2010



Fonte: Cálculos próprios com base em dados do IDT, OEDT e Exigo Consultores (2002)

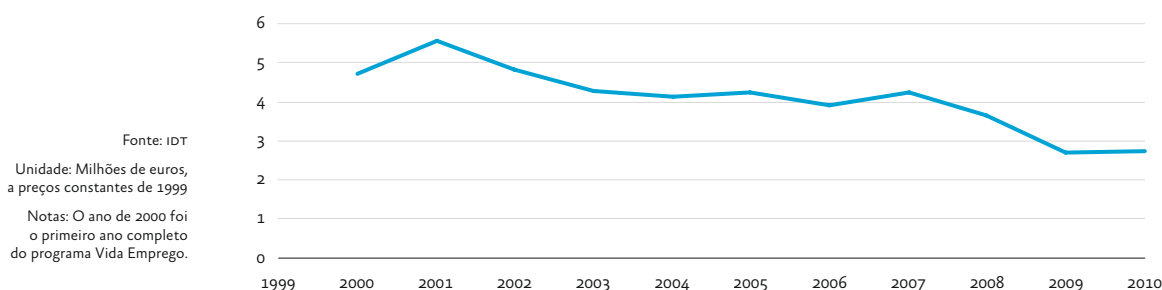
Unidade: Milhões de euros, a preços constantes de 1999

¹⁴⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 136/98, de 4 de Dezembro.

¹⁴⁶ Convém lembrar que esta hipótese resulta numa subestimação: o programa Vida-Emprego é apenas um dos programas que existem, embora seja, sem dúvida, o mais importante.

No que toca à reinserção social, a criação do programa Vida-Emprego¹⁴⁵ corresponde ao desejo de “potenciar a reinserção social e profissional de toxicodependentes, como parte integrante e fundamental do processo de tratamento da toxicodependência” (n.º 1). Este programa, sob a alçada do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) tem uma dotação orçamental própria, cuja execução se apresenta na Figura 9.27 a preços constantes de 1999, notando desde logo que o ano de 2000 foi o primeiro ano completo de funcionamento. Parece-nos, assim, razoável utilizar estes valores como o custo directo (anual) associado à reinserção social dos toxicodependentes, tal como preconizado na Estratégia Nacional de Luta contra a Droga.¹⁴⁶

Figura 9.27 Execução orçamental do Programa Vida Emprego: 1999-2010



Para além destes custos directos associados à prevenção, tratamento, reinserção social e redução de danos da toxicodependência, existem ainda custos indirectos, designadamente o rendimento não auferido e o contributo não gerado para as empresas onde se encontram empregados os toxicodependentes sob tratamento (Kopp *et al.*, 2001). Não existem dados suficientes para estimarmos com rigor estes custos indirectos, pelo que optámos por, sempre que necessário, formular hipóteses de cálculo que nos parecessem ser razoáveis, com o objectivo de os estimar.

Assim sendo, começando pelos utentes em tratamento ambulatorio, os dados do IDT sugerem que 44-48 por cento de todos os utentes sob tratamento entre 2004 e 2008 estavam empregados. Admitimos como hipótese para os anos 1999 a 2003 uma “taxa de emprego” dos utentes sob tratamento de 46 por cento, correspondente à média da taxa de emprego dos toxicodependentes em tratamento acima referida para os anos 2004 a 2008.

Consideramos que apenas os utentes empregados podem ser afectados por eventuais reduções no seu rendimento (devido ao tempo necessário de que necessitam para o tratamento, que pode interferir com o seu horário de trabalho) e do contributo que dão nas empresas em que trabalham.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Nofundo, ignoramos neste cálculo que alguns utentes se encontram desempregados devido a problemas com a droga, pelo que, uma vez mais, esta é uma subestimação do real custo social da toxicodependência.

Os dados do IDT permitem-nos calcular o número médio de consultas em ambulatório de cada utente (que registam um crescimento progressivo de dez consultas/ano em 1999 para 16 consultas/ano em 2009¹⁴⁸), mas não indicam a duração média de cada consulta. Para além da duração da consulta, o utente despende algum tempo em deslocações, sendo este variável em função da sua localização e da localização do CAT mais próximo. É possível que esta duração total do tratamento¹⁴⁹ possa variar, para a maior parte dos casos, entre uma e três horas¹⁵⁰ e é esta a hipótese em que assentamos os nossos cálculos: admitimos uma duração média de cada tratamento de duas horas (o valor intermédio no intervalo acima referido) e admitimos também que esse período de tempo necessário para o tratamento constitui uma “falta justificada”, ou seja, que não tem qualquer impacto sobre o rendimento do indivíduo.

Consequentemente, o único custo indirecto que consideramos para os utentes sob tratamento ambulatório é o impacto que a sua ausência do local de trabalho tem sobre o seu contributo para as empresas que os empregam (os rendimentos de capital que deixam de se materializar) e para o Estado, indirectamente, através de tributação sobre a produção das empresas (“contributo não gerado”). Para calcular esse impacto, utilizámos a parcela do valor acrescentado bruto por trabalhador empregado que não corresponde a remunerações do trabalho, ou seja, a soma do excedente bruto de exploração (EBE) e dos impostos indirectos líquidos de subsídios (IILS) por trabalhador empregado. Naturalmente, o contributo não gerado pelos utentes sob tratamento que se encontram empregados é calculado tendo em conta o número total de horas de que necessitam em cada ano para tratamentos, de acordo com a seguinte equação (“A” significa “ambulatório”):

$$\text{Contributo não gerado}_t^A = N_t^A \times TE_t^A \times \left(\frac{d_t^A \times n.^{\circ} \text{consultas/utente}_t}{n.^{\circ} \text{horas de trabalho/ano}} \right) \times \frac{(EBE + IILS)_t}{n.^{\circ} \text{trabalhadores}_t}$$

Em que N_t^A é o número total de utentes em tratamento ambulatório, TE_t^A é a respectiva taxa de emprego, d_t^A é a duração média do tratamento (em horas) e t é o ano em consideração. Ou seja, os primeiros dois termos da equação dão-nos, em cada ano, o número de utentes empregados sob tratamento ambulatório, o terceiro termo dá-nos a percentagem do seu ano de trabalho de que têm que abdicar para se submeter a tratamento e o último termo dá-nos o respectivo impacto sobre as empresas que os empregam (e que inclui ainda os impostos líquidos que o Estado deixa de arrecadar).

Para os utentes que se encontram sujeitos a tratamento com internamento nas unidades desabituação ou nas comunidades terapêuticas, seguimos um raciocínio semelhante para calcular o contributo não gerado que lhes está associado. Tal como no caso do tratamento ambulatório, consideramos

¹⁴⁸ Segundo o IDT, foi adoptada uma nova forma de registo das consultas em 2010, pelo que os valores deste ano poderão não ser directamente comparáveis com os dos anos anteriores.

¹⁴⁹ Em rigor, esta duração não inclui apenas o tempo de consulta, mas todo o tempo despendido em deslocações de e para o CAT.

¹⁵⁰ Existirão, certamente, casos em que a duração total do tratamento é inferior a uma hora e outros em que a duração total é seguramente superior a três horas.

que apenas os utentes empregados podem ser afectados por eventuais reduções no seu rendimento (devido ao tempo necessário de que necessitam para o internamento, que pode interferir com o seu horário de trabalho) e, consequentemente, ter um contributo não gerado.

Começando pelos utentes em unidades de desabilitação, o IDT disponibiliza as respectivas taxas de emprego para os anos 2003 a 2010 (entre 22 e 32 por cento). Assumimos para os anos 1999 a 2002 uma taxa de emprego igual à média das taxas de emprego entre 2003 a 2010: 28 por cento. Não dispomos, no entanto, da duração média do internamento neste tipo de unidades. Tendo em conta que o internamento nestas unidades é, geralmente, de curta duração, assumimos como hipótese que a duração média do internamento é de sete dias¹⁵¹. O contributo não gerado é obtido a partir da seguinte equação (“IUD” significa “internamento em unidades de desabilitação”):

$$\text{Contributo não gerado}_t^{IUD} = N_t^{IUD} \times TE_t^{IUD} \times \left(\frac{d_t^{IUD}}{365 \text{ dias}} \right) \times \frac{(EBE + IILS)_t}{n.^o \text{ trabalhadores}_t}$$

N_t^{IUD} é o número de internamentos em unidades de desabilitação, TE_t^{IUD} é a respectiva taxa de emprego e d_t^{IUD} é a duração média do internamento (em dias).

Para os internamentos em comunidades terapêuticas – internamentos de maior duração – apenas dispomos da respectiva taxa de emprego (IDT) para os anos de 2009 e 2010, que tem o valor médio de 25 por cento nesses dois anos.¹⁵² É esse o valor que assumimos para todos os anos no período 1999-2010. Não dispomos da duração média do internamento neste tipo de unidades, mas assumimos uma duração de seis meses¹⁵³. Deste modo, o contributo não gerado é obtido a partir da seguinte equação (“ICT” significa “internamento em comunidades terapêuticas”):

$$\text{Contributo não gerado}_t^{ICT} = N_t^{ICT} \times TE_t^{ICT} \times \left(\frac{d_t^{ICT}}{365 \text{ dias}} \right) \times \frac{(EBE + IILS)_t}{n.^o \text{ trabalhadores}_t}$$

N_t^{ICT} é o número de internamentos em comunidades terapêuticas, TE_t^{ICT} é a respectiva taxa de emprego e d_t^{ICT} é a duração média do internamento (em dias).

Finalmente, é razoável admitir que ao longo da duração do internamento se assista a uma redução do rendimento dos utentes. Efectivamente, ainda que existam mecanismos de protecção social – como o subsídio de doença – estes geralmente não são mecanismos de comparticipação total. No caso português, o subsídio de doença corresponde a 70 por cento do valor do rendimento de referência para baixas médicas com duração entre 90 e 354 dias. Assim sendo, assumimos que cada utente empregado e internado em unidades de desabilitação ou em comunidades terapêuticas deixa de auferir

¹⁵¹ Este valor não deverá estar muito longe da real duração média do internamento: de acordo com o IDT (2009b), a média do internamento nas unidades de desabilitação públicas quando há alta clínica é de oito dias, ao passo que quando a alta é não clínica essa duração média é de apenas cinco dias.

¹⁵² Para o ano de 2009, a taxa de emprego dos utentes em unidades de desabilitação (32%) é superior à de utentes em comunidades terapêuticas (25%) (IDT, 2010). O mesmo acontece para o ano de 2010 (IDT, 2011).

¹⁵³ Com base no relatório anual do IDT (2005), utilizando a distribuição percentual dos internamentos pelas diversas durações nas comunidades terapêuticas públicas e licenciadas, chegamos a um valor muito próximo dos seis meses.

30 por cento do seu rendimento durante o internamento. Não dispondo da remuneração média destes indivíduos, utilizamos a remuneração média por trabalhador empregado para cada ano em consideração, que inclui a tributação sobre o rendimento e as contribuições obrigatórias para os regimes de protecção social. Ou seja, o rendimento que deixa de ser auferido é calculado a partir das seguintes equações:

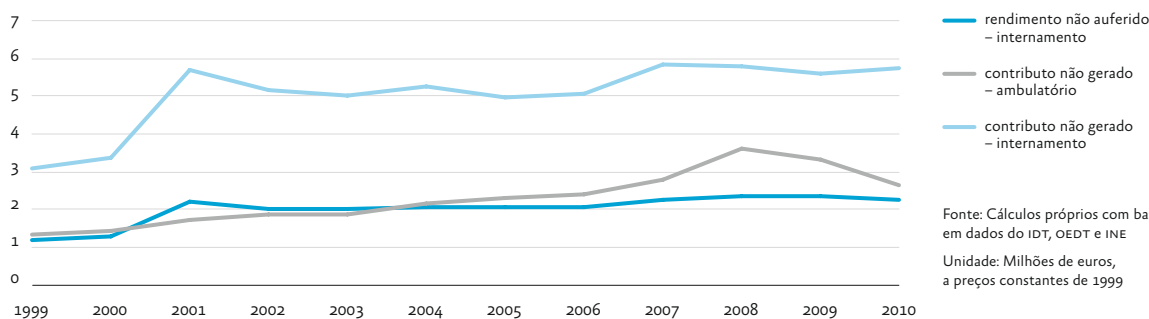
$$\text{Rendimento não auferido}_t^{IUD} = N_t^{IUD} \times TE_t^{IUD} \times \left(\frac{d_t^{IUD}}{365 \text{ dias}} \right) \times \frac{(\text{remunerações trabalho})_t}{n.^{\circ} \text{ trabalhadores}_t}$$

$$\text{Rendimento não auferido}_t^{ICT} = N_t^{ICT} \times TE_t^{ICT} \times \left(\frac{d_t^{ICT}}{365 \text{ dias}} \right) \times \frac{(\text{remunerações trabalho})_t}{n.^{\circ} \text{ trabalhadores}_t}$$

Com base nestes dados e hipóteses, apresentamos na Figura 9.28 o contributo não gerado e o rendimento não auferido por utentes sob tratamento para a toxicodependência – em ambulatório ou em internamento.¹⁵⁴ Salientamos que as tendências que se registam, quer no contributo não gerado, quer no rendimento não auferido, para os vários tipos de tratamento, são em larga medida explicadas pelas tendências que se têm verificado no número de indivíduos sob tratamento ambulatório (Figura 9.9) e internamento (Figura 9.12).

¹⁵⁴ Convém referir que optámos por ignorar, nestes cálculos, os centros de dia. Para além de dispormos de menos dados para o seu cálculo, o número de utentes deste tipo de unidades é claramente menos significativo – vide Figura 9.12.

Figura 9.28 Rendimento total não auferido e contributo não gerado associados ao tratamento da toxicodependência: 1999-2010



Dissuasão do consumo e combate ao tráfico de droga

A Estratégia Nacional de Luta contra a Droga tem como um dos objectivos “reprimir o tráfico ilícito de drogas e o branqueamento de capitais”¹⁵⁵, concretizado na seguinte opção estratégica¹⁵⁶:

¹⁵⁵ RCM n.º 46/99, n.º 9.

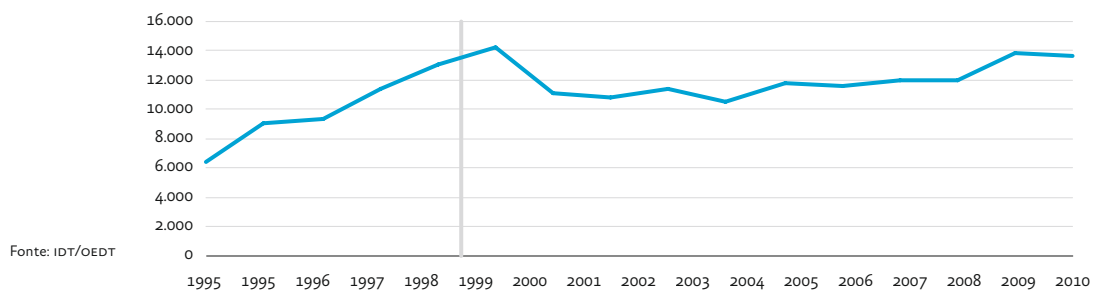
¹⁵⁶ RCM n.º 46/99, n.º 10.

“12 — Reforçar o combate ao tráfico de droga e ao branqueamento de capitais e aperfeiçoar a articulação entre as diversas autoridades, no plano nacional e internacional.”

Este “combate é particularmente difícil em razão da nossa extensa costa marítima, a que se junta a eliminação de controlos fronteiriços internos no quadro do processo de integração europeia [...]”¹⁵⁷, pelo que o “sucesso no combate ao tráfico ilícito de droga depende, em boa parte, de uma boa coordenação entre as diversas autoridades com competência nesta área [...]”¹⁵⁸, do “pleno aproveitamento da capacidade e dos meios dos diversos organismos”¹⁵⁹ e do “reforço dos meios ao dispor dos órgãos de polícia criminal, nomeadamente em matéria de recursos técnicos”¹⁶⁰.

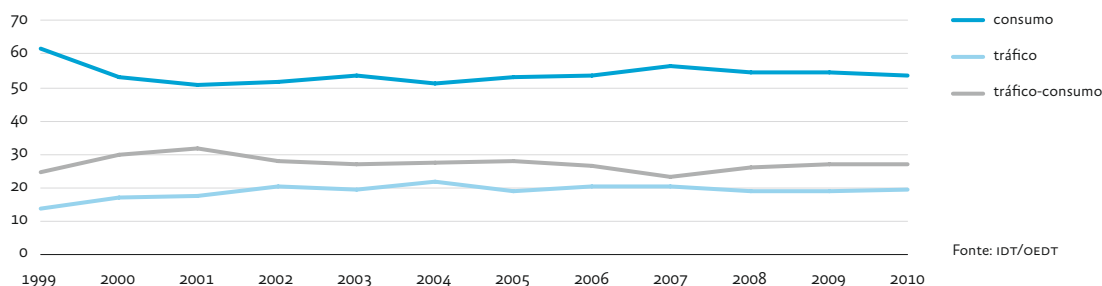
A Figura 9.29 mostra que até 2000 se registou um aumento progressivo do número de infracções à legislação sobre substâncias ilícitas. Entre 2000 e 2001 regista-se uma queda acentuada nesse número, que se manteve relativamente constante a partir daí (com uma tendência de aumento nos últimos anos). Saliente-se que as infracções que são, aqui, analisadas têm uma natureza criminal e/ou administrativa: até à entrada em vigor da Lei n.º 30/2000, o consumo (e posse e aquisição) de drogas constituía um ilícito de natureza criminal, ao passo que com a sua entrada em vigor, passa a constituir um ilícito de mera ordenação social (“administrativo”). No entanto, em ambos os casos, o consumo (e posse e aquisição) de drogas constitui uma infracção à legislação sobre substâncias ilícitas, pelo que todos os casos que dão origem a contra-ordenações estão incluídos nesta análise.¹⁶¹

Figura 9.29 Número de infracções à legislação sobre substâncias ilícitas: 1995-2010



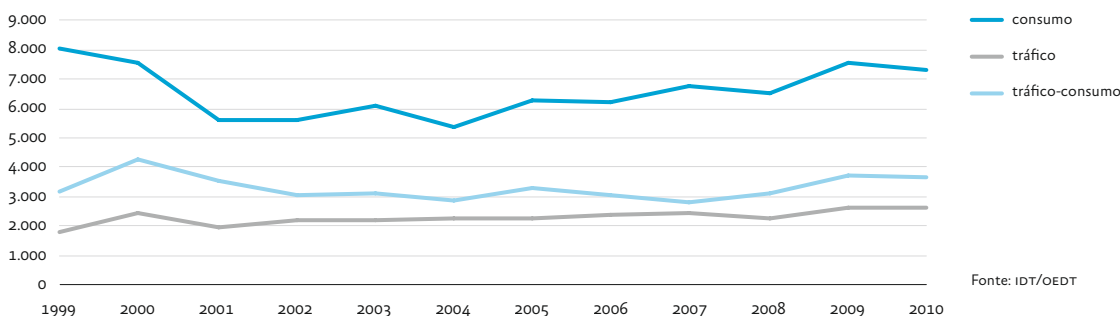
É particularmente relevante assinalar que, das infracções registadas, o peso das infracções associadas ao tráfico tem vindo a aumentar, ao passo que o peso das infracções associadas ao consumo registou uma diminuição (Figura 9.30).¹⁶²

Figura 9.30 Percentagem de infracções à legislação sobre substâncias ilícitas por natureza da infracção: 1999-2010



Em número absoluto, as infracções associadas ao consumo diminuíram significativamente entre 1999 e 2001, tendo registado um aumento ligeiro a partir desse ano. Já as infracções associadas ao tráfico, para além de registarem um maior peso no total das infracções, tiveram também um aumento significativo em termos absolutos, da ordem dos 35 por cento entre 1999 e 2010 (Figura 9.31).

Figura 9.31 Número de infracções à legislação sobre substâncias ilícitas por natureza da infracção: 1999-2010



Podemos ver na Figura 9.32 que a principal droga associada a estas infracções deixou de ser, a partir de 2000, a heroína, para passar a ser a *cannabis*. A cocaína também registou um aumento progressivo, ao longo da década, do seu peso no total de infracções.

A Figura 9.33 mostra a evolução (em Kg) das apreensões de substâncias ilícitas, particularmente de *cannabis* e de cocaína.¹⁶³

Já a Figura 9.34 mostra o número absoluto de apreensões, sendo de assinalar a redução pronunciada do número de apreensões de heroína e a relativa estabilização do número de apreensões de cocaína e de *cannabis* a partir de 1999.

¹⁶³. Há que interpretar estes dados com alguma cautela, uma vez que a evolução das apreensões dos vários tipos de droga pode reflectir decisões estratégicas das polícias.

Figura 9.32 Percentagem de infracções à legislação sobre substâncias ilícitas por tipo de substância: 1999-2009

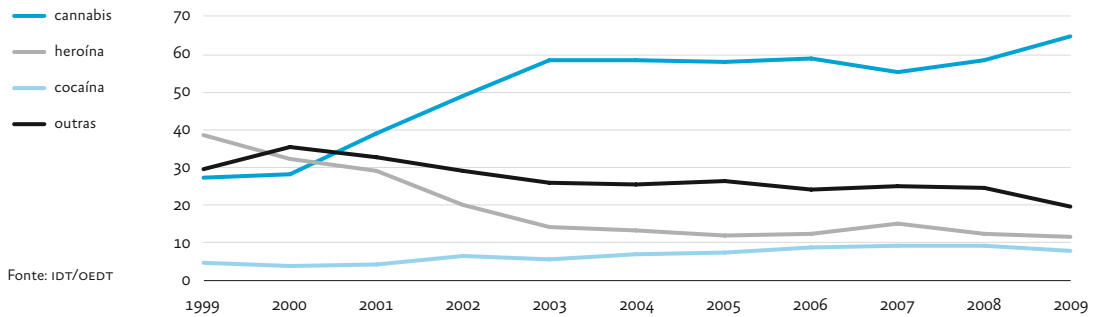


Figura 9.33 Apreensões (em Kg) de substâncias ilícitas: 1995-2010

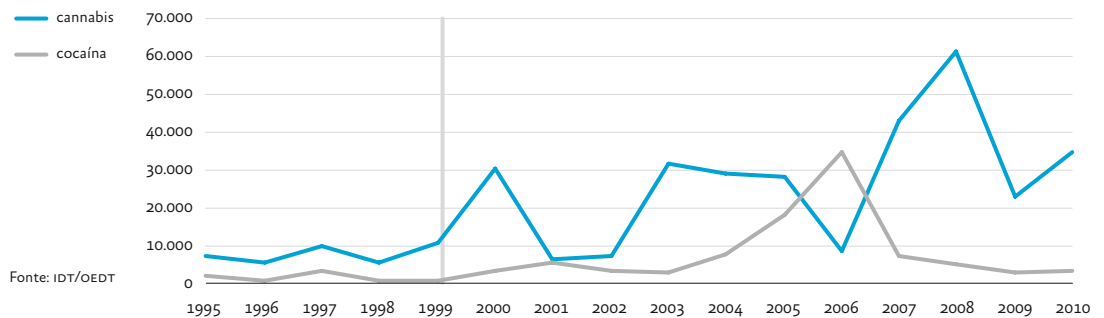
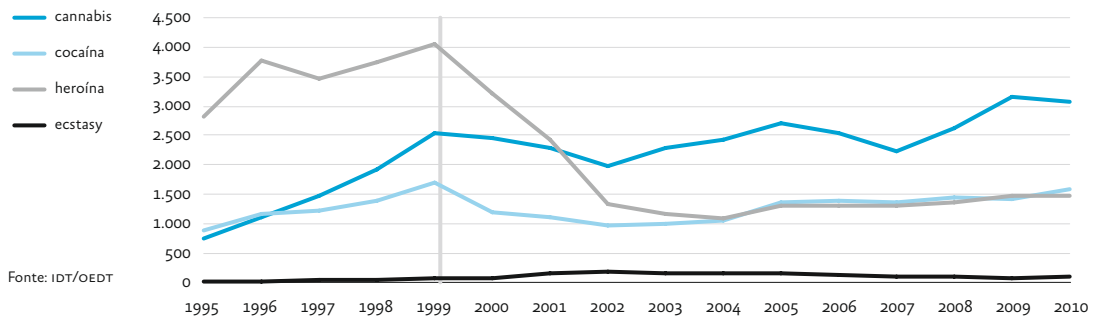
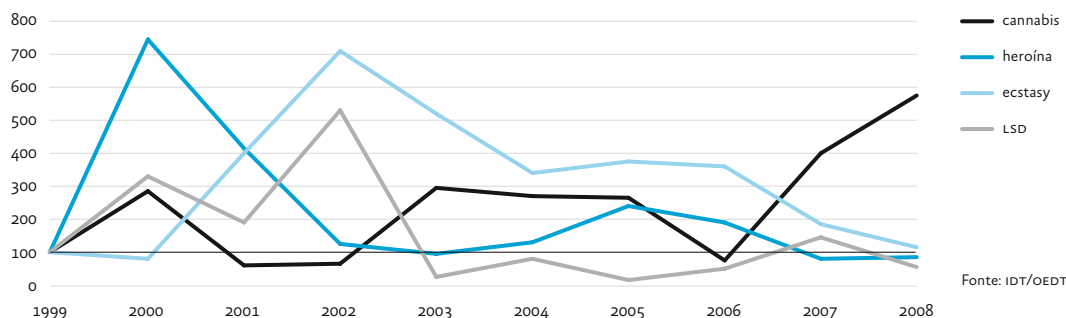


Figura 9.34 Apreensões (em número) de substâncias ilícitas: 1995-2010



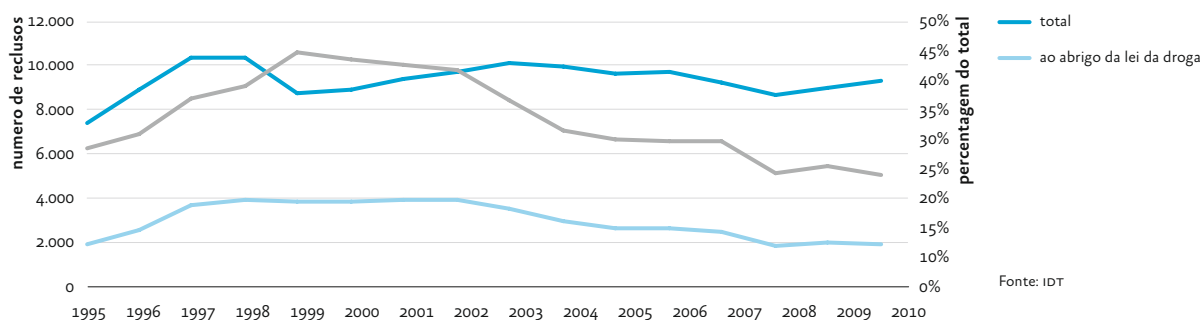
Para uma melhor compreensão da relativa volatilidade do número de apreensões, apresentamos na Figura 9.35 a respectiva evolução tendo com base um valor de cem em 1999. Com raras excepções (*cannabis* entre 2001 e 2002, LSD entre 2003 e 2006 e heroína entre 2007 e 2008), o número de apreensões em qualquer ano no período 2000-2008 foi superior ao número de apreensões em 1999.

Figura 9.35 Apreensões em Kg (em índice: 1999=100) de substâncias ilícitas: 1999-2008



Podemos ver na Figura 9.36 que se assistiu, particularmente a partir de 2002, a uma diminuição do número de reclusos condenados por infracções à lei da droga (Decreto-Lei n.º 15/93). Relembre-se que, com a entrada em vigor da Lei n.º 30/2000, o consumo de drogas deixou de constituir um ilícito criminal e, portanto, de dar origem a condenações envolvendo prisão. É também notória, logo a partir de 1999, uma redução do peso dos reclusos condenados por infracções à lei da droga na população prisional total.

Figura 9.36 Número de reclusos condenados (total e ao abrigo da lei da droga): 1995-2010



Quantificação de custos

A dissuasão do consumo e combate ao tráfico de droga tem custos (diretos) para o Estado (*vide* Quadro 7.1). Por um lado, temos a despesa pública com as forças de segurança responsáveis pela detecção de infracções à lei da droga; por outro, temos a despesa pública com os tribunais responsáveis pela instrução dos processos; finalmente, as sentenças dos tribunais podem ditar períodos de prisão, pelo que temos também que considerar a despesa pública com o funcionamento das prisões.

Começando por esta última, como vimos anteriormente (Figura 9.36), dispomos do número total de reclusos e do número de reclusos condenados

¹⁶⁴ Desde logo, excluímos da nossa análise ilícitos criminais que tenham tido na sua origem problemas de toxicod dependência, ou seja, muito provavelmente estamos a subestimar a real magnitude deste custo.

¹⁶⁵ Note-se que é possível que o custo médio por recluso condenado ao abrigo da lei da droga seja superior ao da restante população prisional: a título de exemplo, indivíduos condenados por tráfico-consumo poderão envolver um maior custo com a prestação de cuidados de saúde dentro das prisões. Assim sendo, este cálculo é provavelmente uma subestimação.

¹⁶⁶ Caso dispuséssemos de dados sobre a duração média das sentenças, poderíamos calcular este custo de uma forma mais precisa – vide Kopp *et al.* (2001).

¹⁶⁷ Face à indisponibilidade deste indicador para 2010, assumimos que o peso das infracções à lei da droga no universo dos processos-crime é igual ao do ano de 2009.

Fonte: Cálculos próprios, com base em dados do IDT, INE e Direcção-Geral dos Serviços Prisionais
Unidade: Milhões de euros, a preços constantes de 1999

¹⁶⁸ É conveniente salientar que a despesa total destes tribunais sofreu uma redução significativa entre 2007 e 2008.

¹⁶⁹ No fundo, admitimos que o custo por processo-crime entre 1999 e 2006 e 2009 e 2010 possa oscilar num intervalo compreendido entre €910 (2008) e €1.390 (2007) (preços constantes), utilizando, no nosso cálculo, o valor intermédio de €1.150.

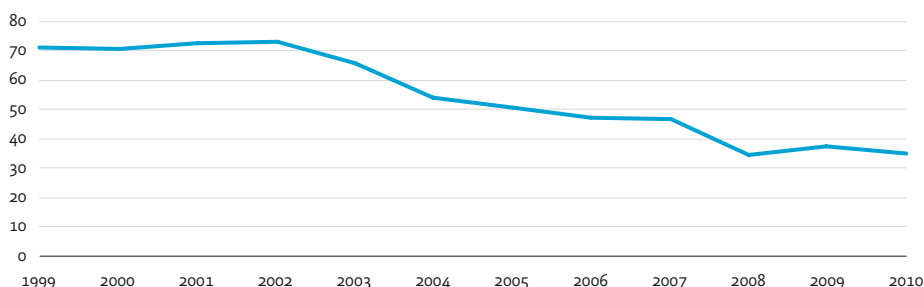
ao abrigo da lei da droga.¹⁶⁴ Utilizando a despesa total com prisões (disponibilizada para os anos 2005 a 2010) e assumindo que o custo por recluso, a preços constantes, para os anos 1999 a 2004 é igual ao custo médio por recluso para o período 2005 a 2008, calculamos a despesa total com prisões para esse período.¹⁶⁵ A partir desse valor, conseguimos calcular o custo total dos reclusos condenados ao abrigo da lei da droga (“CRD”) da seguinte forma (idêntica à metodologia sugerida por Kopp *et al.*, 2001):

$$CRD_t = \frac{N_t^{RD}}{N_t^R} \times \text{despesa total com prisões}_t$$

Em que N_t^{RD} é o número de reclusos condenados ao abrigo da lei da droga e N_t^R é o número total de reclusos. Na prática, esta equação atribui aos reclusos condenados ao abrigo da lei da droga uma percentagem da despesa total que é proporcional ao seu peso (em número) na população total de reclusos.¹⁶⁶

Deste modo, podemos ver na Figura 9.37 que a despesa total associada aos reclusos condenados ao abrigo da lei da droga tem registado uma diminuição progressiva, particularmente a partir de 2002. Esta evolução é explicada não apenas pela diminuição do número de reclusos condenados ao abrigo da lei da droga, mas sobretudo pela diminuição do seu peso na população total de reclusos – vide Figura 9.36.

Figura 9.37 Custo total dos reclusos condenados ao abrigo da lei da droga: 1999-2010



Relativamente aos custos dos tribunais, associados à instrução de processos-crime relacionados com infracções à lei da droga, dispomos de dados da Direcção-Geral da Política de Justiça para o número total de processos-crime findos em cada ano e, particularmente, o número total daqueles que estão associados a infracções à lei da droga¹⁶⁷. No entanto, só dispomos da despesa total com tribunais judiciais para os anos de 2007 e 2008¹⁶⁸. Assim sendo, assumimos que o custo (a preços constantes de 1999) por processo-crime findo no período 1999-2006 e 2009-2010 é igual à média do custo por processo-crime nos anos 2007 e 2008¹⁶⁹. Com esta hipótese, conseguimos

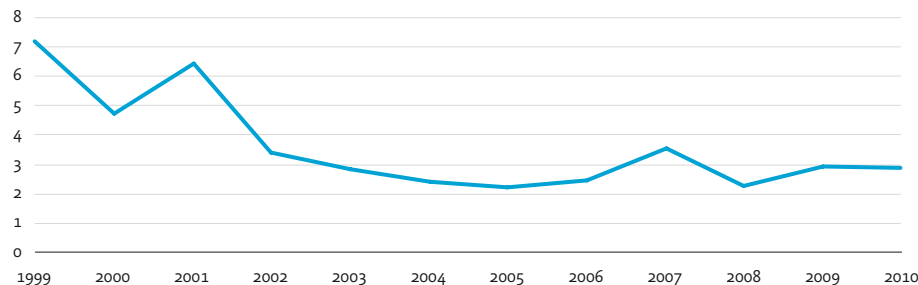
assim estimar (a preços constantes de 1999) a despesa total dos tribunais judiciais para todo o período 1999-2010. Para calcular apenas a parcela dessa despesa associada com infracções à lei da droga (“CTD”), utilizamos a seguinte equação seguindo Kopp *et al.* (2001):¹⁷⁰

$$CTD_t = \frac{N_t^{TD}}{N_t^T} \times \text{despesa total com tribunais judiciais}_t$$

Em que N_t^{TD} é o número total de processos-crimes findos em cada ano associados com infracções à lei da droga e N_t^T é o número total de processos-crime. Apresentamos o resultado deste cálculo na Figura 9.38, onde se observa uma descida pronunciada da despesa a partir de 2001. Relembramos uma vez mais que com a descriminalização do consumo de drogas prevista pela Lei n.º 30/2000, o consumo deixou de ser um processo-crime e, portanto, deixou de dar entrada nos tribunais judiciais. A despesa associada a esses processos de contra-ordenação passou a estar sob a alçada das Comissões de Dissuasão da Toxicodependência, cuja despesa é suportada pelo IDT (estando, portanto, incluída no respectivo orçamento – *vide* Figura 9.23).

¹⁷⁰ Estamos implicitamente a assumir que o custo médio por processo-crime associado a infracções à lei da droga é igual ao custo médio de outros processos-crime.

Figura 9.38 Despesa total com tribunais judiciais associada a processos-crime por infracções à lei da droga (tráfico, tráfico e consumo, cultivo e outros): 1999-2010



Fonte: Cálculos próprios, com base em dados da Direcção-Geral da Administração da Justiça, da Direcção Geral da Política de Justiça e do INE

Unidade: Milhões de euros, a preços constantes de 1999

A quantificação dos custos associados com as forças de segurança responsáveis pelo cumprimento da legislação sobre a droga (Polícia Judiciária, Guarda Nacional Republicana e Polícia de Segurança Pública) é um exercício para o qual é necessário um maior número de hipóteses, uma vez que existem muito poucos dados disponíveis.

Em primeiro lugar, procurámos encontrar a distribuição das infracções à lei da droga (*vide* Figura 9.29 e Figura 9.31) pelas diversas forças de segurança. Para tal, utilizámos dados do Gabinete Coordenador de Segurança e do Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança, relativos a detenções por tráfico de droga nos anos de 2007 e 2008, para determinar, para cada ano, a percentagem de detenções associadas ao tráfico de droga da

¹⁷¹ Atente-se que a base para todos estes cálculos é o número de *detenções* de cada força de segurança por *tráfico de droga*. Implicitamente, estamos a assumir que esta distribuição é uma base razoável para calcular a distribuição das infracções à lei da droga, que incluem também o consumo e o tráfico-consumo.

responsabilidade de cada força de segurança.¹⁷¹ Assumimos implicitamente que essa distribuição era igual para todos os anos em análise (1999-2010). Para além disso, formulámos a hipótese de que as detenções por consumo são da exclusiva responsabilidade da PSP e da GNR, com um peso relativo proporcional ao que têm nas detenções por tráfico de droga. Assim sendo, o Quadro 9.1 apresenta os pesos que assumimos na “distribuição” das infracções apresentadas na Figura 9.29 pelas diversas forças de segurança.

Quadro 9.1 Distribuição assumida para as infracções da legislação sobre a droga pelas forças de segurança, com base nas *detenções associadas ao tráfico de droga*

	PJ	GNR	PSP	TOTAL
Consumo	0%	36%	64%	100%
Tráfico	11%	32%	57%	100%
Tráfico-consumo	11%	32%	57%	100%

Fonte: Hipóteses próprias baseadas em dados do Gabinete Coordenador de Segurança (2008), e Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança (2009)

¹⁷² Secretaria-Geral do Ministério da Justiça (2010).

¹⁷³ Ministério da Administração Interna (2005).

¹⁷⁴ Implicitamente, estamos a assumir que possam existir outras actividades da PJ que façam uma utilização mais intensiva da sua força de trabalho, mas que resultem num menor número de detenções.

¹⁷⁵ Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (2009).

¹⁷⁶ Guarda Nacional Republicana (2009).

¹⁷⁷ Uma vez mais, estamos implicitamente a assumir que possam existir outras actividades da GNR que façam uma utilização mais intensiva da sua força de trabalho, mas que resultem num menor número de detenções.

Em segundo lugar, procurámos identificar as dotações orçamentais das diversas forças de segurança e, particularmente, o peso que as infracções à legislação sobre a droga poderiam ter. Infelizmente, não foi possível fazê-lo para todos os anos, pelo que, uma vez mais, foi necessário formular várias hipóteses de cálculo.

Para a Polícia Judiciária, que teve uma dotação orçamental próxima dos 104 milhões de euros em 2008¹⁷², verificámos que quase 30 por cento das detenções nesse ano estavam relacionadas com tráfico de droga ou branqueamento de capitais. Por comparação, em 2004 esse valor era de 25 por cento¹⁷³. Assim sendo, formulámos a hipótese conservadora (face aos pesos acima referidos) de que 15 por cento do orçamento da PJ é dedicado ao combate ao tráfico de droga.¹⁷⁴ Com base nesta hipótese, calculámos o custo por detenção no âmbito da droga (a preços constantes de 1999) para o ano de 2008 e assumimos que esse custo foi igual em todo o período em análise. Multiplicando esse custo pelo número de detenções que resulta da aplicação das hipóteses do Quadro 9.1, obtivemos a despesa total (a preços constantes de 1999) da PJ no combate ao tráfico de droga (Figura 9.39).

Para a Guarda Nacional Republicana, que teve uma dotação orçamental próxima dos 790 milhões de euros em 2008¹⁷⁵, os autos por posse ou tráfico de droga correspondem, nesse ano, a cerca de 2,2 por cento do total de autos por infracções no âmbito da legislação policial¹⁷⁶. No entanto, para efeitos de cálculo, formulámos a hipótese conservadora de que 1 por cento do orçamento global da GNR é utilizado no combate à droga.¹⁷⁷ Com base

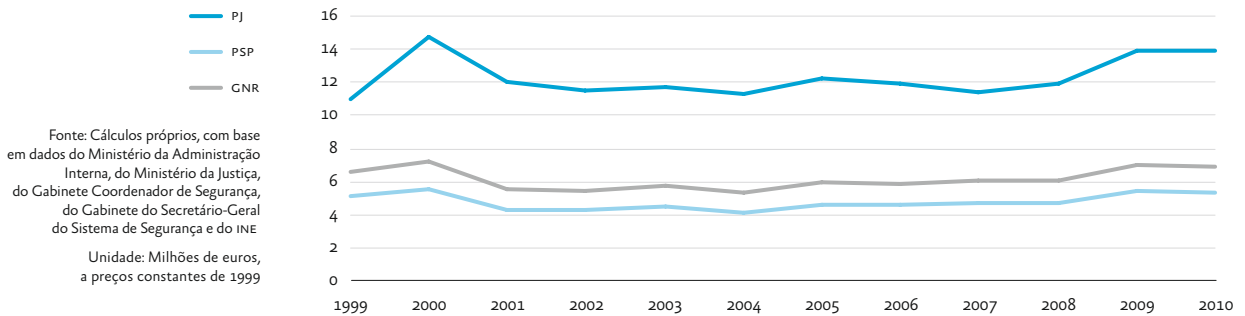
nesta hipótese, tal como no caso da PJ, calculámos o custo por detenção no âmbito da droga (a preços constantes de 1999) para o ano de 2008 e assumimos que esse custo era igual em todo o período em análise. Multiplicando esse custo pelo número de detenções que resulta da aplicação das hipóteses do Quadro 9.1, obtivemos a despesa total (a preços constantes de 1999) da GNR no combate ao tráfico de droga (Figura 9.39).

Finalmente, a metodologia utilizada no caso da PSP foi semelhante: admitimos que cerca de 1 por cento do seu orçamento (611 milhões de euros em 2008¹⁷⁸) é utilizado no combate à droga, pelo que, calculando o custo por detenção no âmbito da droga (a preços constantes de 1999) para esse ano (admitindo um custo igual para cada ano em análise) e multiplicando-o pelo número de detenções que resulta da aplicação das hipóteses do Quadro 9.1, obtivemos a despesa total (a preços constantes de 1999) da PSP no combate ao tráfico de droga (Figura 9.39).

Ainda que este seja um exercício sujeito a uma significativa margem de erro, temos duas razões para crer que estas hipóteses são plausíveis, que os respectivos resultados têm um mínimo de credibilidade, mas que sobretudo são certamente uma subestimação do custo real do combate à droga pelas forças de segurança. Em primeiro lugar, os relatórios anuais do OEDT para o ano 2000 e 2001 apresentam um custo global associado ao combate ao tráfico de droga pelo Ministério da Administração Interna (que tutela as forças de segurança) de 16, 23 e 22 milhões de euros para os anos de 1999, 2000 e 2001, respectivamente. Ora, com base nas nossas hipóteses de cálculo, obtivemos uma despesa global de 23, 28 e 22 milhões de euros para os anos de 1999, 2000 e 2001 respectivamente. Não existindo, naturalmente, uma correspondência exacta entre estes valores, parece-nos particularmente importante que as nossas hipóteses de cálculo reproduzam a evolução temporal que se registou na despesa total nesses três anos, com um aumento significativo entre 1999 e 2000 e uma redução entre 2000 e 2001. Em segundo lugar, a evolução temporal visível na Figura 9.39 sugere uma redução da despesa total (face a 1999) associada à GNR e PSP e um aumento da despesa com a PJ, o que corresponde ao objectivo expresso da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga de reprimir o tráfico ilícito de drogas e o branqueamento de capitais, em articulação com as diversas autoridades no plano nacional e internacional – funções essas que poderão ter recaído de forma mais pronunciada sobre a PJ. Finalmente, o nosso cálculo provavelmente subestima o custo global associado ao combate ao tráfico de droga porque os valores da despesa global apresentada para os anos de 1999-2001, que tentámos reproduzir com base nas hipóteses que formulámos, são estimativas das forças de segurança que, nalguns casos, só incluem a despesa de programas específicos (como o Escola Segura).

¹⁷⁸ Direcção Nacional da PSP (2009).

Figura 9.39 Despesa total com as forças de segurança associada a detenções por infracções à lei da droga: 1999-2010



Centrando agora a nossa atenção no rendimento não auferido e no contributo não gerado pelos reclusos condenados ao abrigo da lei da droga – custos indirectos da toxicodependência, como podemos ver no Quadro 7.1 –, seguimos também de perto a metodologia sugerida por Kopp *et al.* (2001), que se resume nas seguintes equações (“R” significa “reclusão ao abrigo da lei da droga”):

$$\text{rendimento não auferido}_t^R = N_t^R \times \frac{\text{remunerações trabalho}_t}{\text{população activa}_t}$$

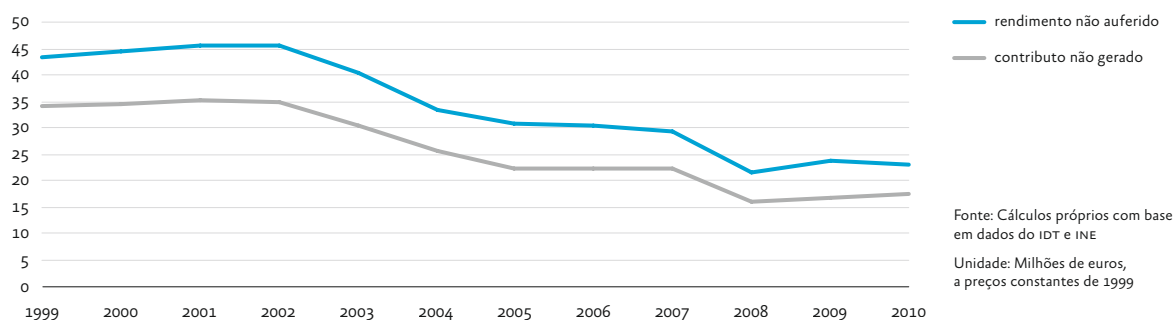
$$\text{contributo não gerado}_t^R = N_t^R \times \frac{(EBE + IILS)_t}{\text{população activa}_t}$$

Em que N_t^R é o número de reclusos condenados ao abrigo da lei da droga no final do ano t . Em rigor, estes valores deveriam ser calculados tendo por base a duração média das penas, informação de que infelizmente não dispomos. Assim sendo, este cálculo é feito admitindo que o número de reclusos no final do ano esteve efectivamente preso durante todo esse ano – não auferindo, portanto, qualquer rendimento e não contribuindo para o valor acrescentado bruto das empresas. Admitimos, no entanto, que esses reclusos pudessem estar desempregados¹⁷⁹.

A Figura 9.40 apresenta o resultado destes cálculos que, como se esperaria, segue a evolução temporal do número de reclusões associadas à lei da droga evidenciada pela Figura 9.36.

¹⁷⁹ Esta hipótese está implícita ao dividirmos as remunerações do trabalho pela população activa, e não pelo número de trabalhadores empregados.

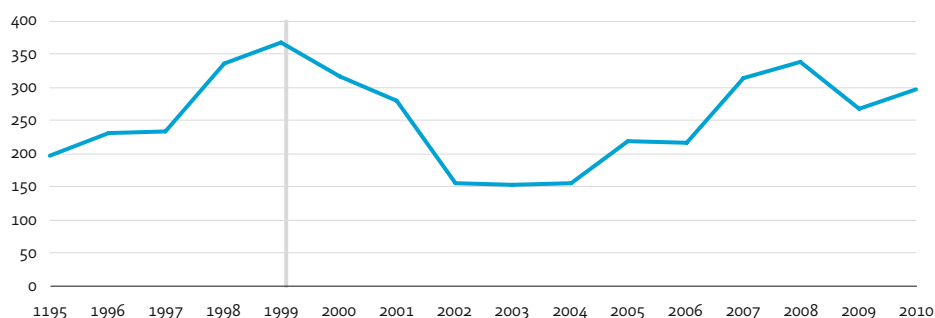
Figura 9.40 Rendimento total não auferido e contributo não gerado pelos reclusos condenados ao abrigo da lei da droga: 1999-2010



Consequências sanitárias da toxicodependência

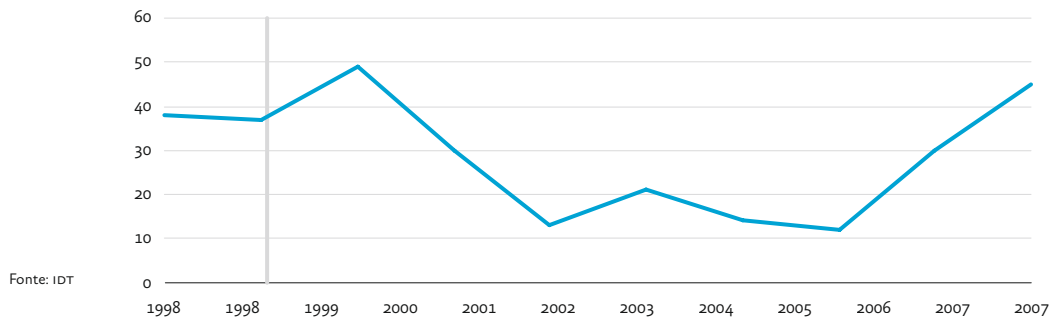
A Figura 9.41 mostra a evolução do número de mortes com exame toxicológico positivo para drogas, registando-se uma redução pronunciada a partir de 1999, mas uma nova fase de aumento que se inicia em 2004. No entanto, o número de mortes registadas em 2010 é inferior ao número de mortes registadas em 1999.

Figura 9.41 Número total de mortes com exame toxicológico positivo para drogas: 1995-2010



A Figura 9.42 mostra o número de mortes com exame toxicológico positivo para drogas e idade inferior a 25 anos. A tendência é semelhante à registada na Figura 9.41: após uma redução entre 2000 e 2005, regista-se, a partir desse ano, uma nova fase de aumento, sendo que, neste caso, o número de mortes registada em 2007 é superior ao número de mortes registada em 1999.

Figura 9.42 Número total de mortes, com idade inferior a 25 anos, com exame toxicológico positivo para drogas: 1998-2007



Quantificação de custos

A morte prematura associada à toxicodependência gera um custo social (indirecto) equivalente, no mínimo, ao rendimento não auferido e ao contributo não gerado ao longo da vida (Kopp *et al.*, 2001).

O rendimento não auferido é calculado da seguinte forma (“MPT” significa “morte prematura associada à toxicodependência”):

$$\text{rendimento não auferido}_t^{MPT} = H_t^{MPT} \cdot \left[\frac{R_t \cdot (1 - (1 + r)^{-h_t})}{r} \right] + M_t^{MPT} \cdot \left[\frac{R_t \cdot (1 - (1 + r)^{-m_t})}{r} \right]$$

H_t^{MPT} (H_t^{MPT}) é o número de homens (mulheres) com morte prematura associada à toxicodependência, h_t (m_t) é a diferença (em anos) entre a idade da reforma (que se assume como sendo 65 anos) e a idade média dos homens (mulheres) aquando da sua morte, R_t é a remuneração média bruta anual auferida (que se assume igual para homens e mulheres) e r é a taxa de desconto, que avalia o retorno que esse rendimento poderia auferir numa aplicação alternativa de igual risco – tal como em Kopp *et al.* (2001), assumimos uma taxa de desconto de 6 por cento, sendo que quanto mais alta for essa taxa, menor será o valor actualizado do rendimento não auferido. Na prática, esta equação calcula para homens e mulheres com morte prematura o valor actualizado dos rendimentos futuros que deixam de auferir, admitindo que em cada ano entre a idade que tinham aquando da sua morte prematura e a idade da reforma receberiam um salário igual à remuneração média bruta anual nesse ano.

Utilizámos como valores de referência do número de homens e mulheres com morte prematura associada à toxicodependência o número de mortes com exame toxicológico positivo para substâncias ilícitas (*vide* Figura 9.41).¹⁸⁰ É certamente discutível se esta é uma aproximação razoável, mas este

¹⁸⁰ Para os anos de 2009 e 2010, utilizámos a distribuição por género (homem/mulher) e por idade do ano de 2008, por terem deixado de ser publicados estes dados.

é o indicador para o qual existem dados comparáveis para todo o período em análise.¹⁸¹ Efectivamente, seguindo de perto a metodologia sugerida por Kopp *et al.* (2001), deveríamos analisar as causas clínicas de todas as mortes e a probabilidade com que essas causas poderão estar associadas à toxicodependência. Não dispondo deste tipo de informação, optámos por utilizar como base de cálculo o número de mortes com exame toxicológico positivo para substâncias ilícitas.^{182,183}

Como remuneração média anual bruta utilizámos o resultado da divisão das remunerações do trabalho pela população activa, ou seja, presumimos implicitamente que, com alguma probabilidade (taxa de desemprego), esses indivíduos poderiam estar desempregados e, assim, não auferir remunerações do trabalho.¹⁸⁴

De modo análogo, calculámos o contributo não gerado devido à morte prematura associada à toxicodependência, de acordo com a seguinte equação:

$$\text{contributo não gerado}_t^{MPT} = H_t^{MPT} \cdot \left[\frac{P_t \cdot (1 - (1 + r)^{-h_t})}{r} \right] + M_t^{MPT} \cdot \left[\frac{P_t \cdot (1 - (1 + r)^{-m_t})}{r} \right]$$

Em que P_t é o contributo não gerado devido à morte prematura. No fundo, tal como no caso do rendimento, esta equação dá-nos o valor actualizado do contributo que seria gerado por um indivíduo que morreu prematuramente até à idade da sua reforma.

Para além de assumirmos a mesma taxa de desconto que anteriormente – 6 por cento – assumimos também que o contributo não gerado é equivalente ao excedente bruto de exploração e impostos indirectos líquidos de subsídios por elemento da população activa, ou seja, admitimos implicitamente que com alguma probabilidade um indivíduo que morra prematuramente pudesse, caso vivesse, estar desempregado.

A Figura 9.43 apresenta estes valores para o período 1999-2010. Tendo como referência a Figura 9.41, podemos ver que, inevitavelmente, o rendimento não auferido e o contributo não gerado seguem de perto a evolução temporal do número de mortes prematuras associadas à toxicodependência.

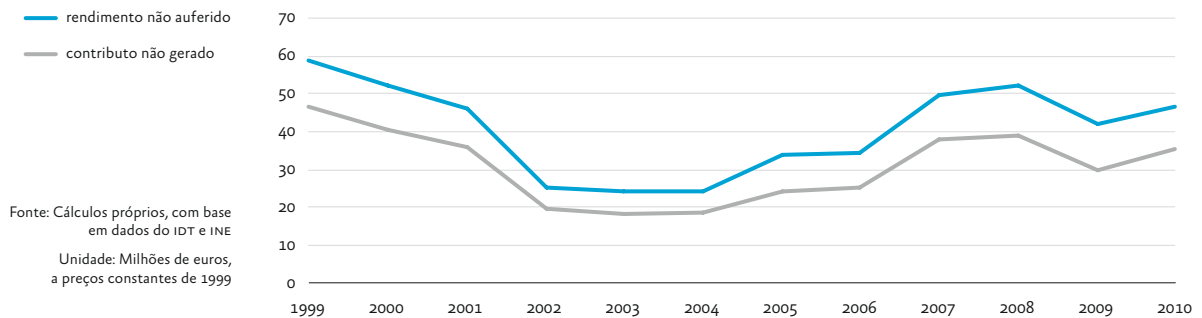
¹⁸¹ Em particular, o número de resultados positivos depende de outros indicadores relativos à actividade do Instituto Nacional de Medicina Legal.

¹⁸² Para que se perceba como este indicador poderá não ser o mais adequado, consideremos uma morte provocada pela SIDA, que está, com alguma probabilidade (na medida em que uma significativa percentagem de indivíduos com SIDA são toxicodependentes), associada à toxicodependência, mas se o indivíduo tiver sido tratado, o exame toxicológico não será positivo para substâncias ilícitas, mas a sua morte está, de algum modo, associada ao consumo de drogas. O contrário também é verdade: um indivíduo pode testar positivo para *cannabis*, mas a causa real de morte pode não estar associada à droga.

¹⁸³ O Instituto Nacional de Medicina Legal produz estatísticas, desde 2008, relativamente ao número de mortes por *overdose*. Duas razões levaram a que não utilizássemos este indicador: por um lado, a inexistência de dados para todo o período em análise; por outro, o facto de, ao considerarmos apenas as mortes por *overdose*, muito certamente subestimássemos o número real de mortes prematuras associadas ao consumo de drogas. De modo análogo, poderíamos ter utilizado o número de mortes relacionadas com o consumo de drogas de acordo com o critério do protocolo OEDT, porém, só existem dados a partir de 2002 (inclusive).

¹⁸⁴ Em rigor, nesse caso seria plausível assumir que alguns recebessem subsídio de desemprego, pelo que esta nossa hipótese pode ser demasiado conservadora e subavaliar o rendimento não auferido.

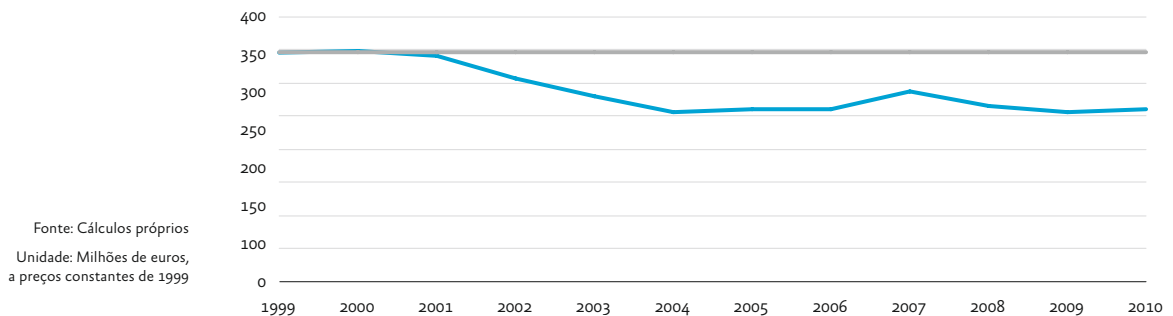
Figura 9.43 Rendimento total não auferido e contributo não gerado pelos indivíduos com morte prematura e com exame toxicológico positivo para drogas: 1999-2010



Análise quantitativa de impacto

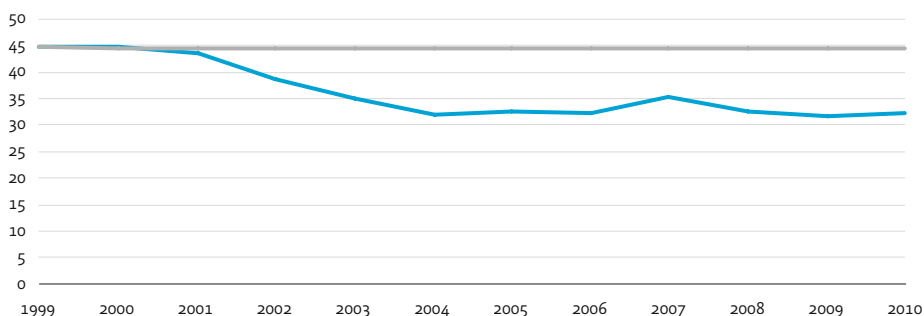
Com base na análise quantitativa dos custos sociais da toxicodependência, sumariamente descritos no Quadro 7.1 e estimados neste capítulo, apresentamos na Figura 9.44 a sua evolução no período 1999-2010. Podemos ver que, no ano imediatamente posterior a 1999 (o cenário base que assumimos) – 2000 –, assistiu-se a um aumento do custo social da toxicodependência, mas que, a partir de 2001 (inclusive), esse custo se manteve sempre abaixo dos valores registados em 1999.

Figura 9.44 Estimativa do custo social da toxicodependência: 1999-2010



Em termos comparativos, o custo social que calculámos para a toxicodependência é de cerca de €32 *per capita* a preços de 2010 (o que compara com €45 *per capita* em 1999, também a preços de 2010), como podemos ver na Figura 9.45.

Figura 9.45 Estimativa do custo social *per capita* da toxicod dependência: 1999-2010



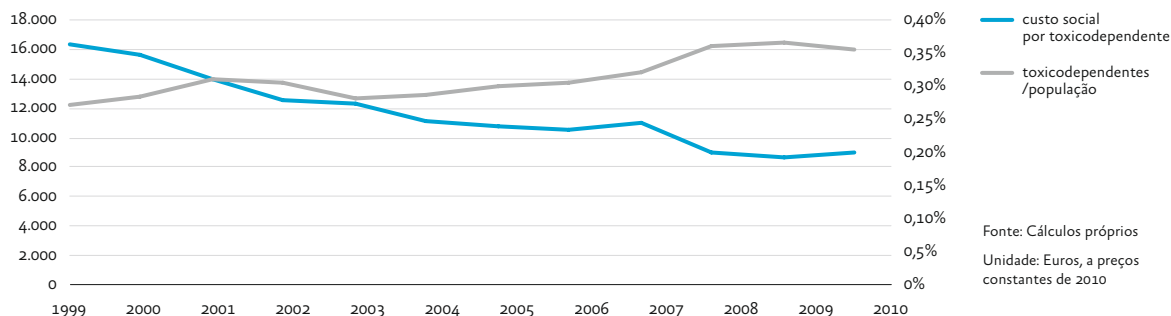
Fonte: Cálculos próprios
Unidade: Euros, a preços constantes de 2010

É possível desagregar este custo social *per capita* da seguinte forma:

$$\text{custo social per capita} = \frac{\text{custo social}}{\text{n.º de toxicod dependentes}} \times \frac{\text{n.º de toxicod dependentes}}{\text{população}}$$

Se utilizarmos como uma aproximação razoável para o número de toxicod dependentes o número total de utentes em tratamento ambulatorio para a toxicod dependência (vide Figura 9.9), verificamos, na Figura 9.46, que a diminuição gradual do custo social da toxicod dependência deve-se sobretudo à redução do custo social por toxicod dependente, uma vez que a percentagem de toxicod dependentes na população tem vindo a aumentar.

Figura 9.46 Desagregação do custo social *per capita* da toxicod dependência: 1999-2010



Fonte: Cálculos próprios
Unidade: Euros, a preços constantes de 2010

Evidência internacional

Existem já vários trabalhos que procuram estimar o custo social da toxicod dependência nos respectivos países. No entanto, como referem Laenen *et al.* (2008), estes trabalhos não são comparáveis visto que têm tipicamente objectivos, metodologias e definições de custo social diferentes. Nalguns casos, como foi possível ver pela metodologia adoptada neste estudo, as

¹⁸⁵ Para além dos estudos aqui apresentados e discutidos, existem ainda outros que optámos por não referir neste relatório devido a diferenças muito mais significativas, relativamente a este estudo, entre os objectivos, metodologia e definições de custo social adoptados.

metodologias diferem porque diferentes países têm diferentes elementos estatísticos disponíveis. Ainda assim, salientando desde logo que não podemos fazer comparações directas entre os resultados que obtivemos e os destes estudos internacionais, parece-nos relevante apresentar e discutir as suas principais conclusões.¹⁸⁵

Olhando para o Canadá em 2002, Rehm *et al.* (2006) elaboraram um estudo de quantificação dos custos sociais associados não apenas ao consumo de substâncias ilícitas, mas também ao consumo de álcool e tabaco. Grosso modo, este estudo considerou praticamente todos os custos incluídos no Quadro 7.1, mas incluiu também outros. A título de exemplo, foram incluídos custos directos de saúde (custos de tratamento – ambulatório ou internamento – de problemas de saúde causados directa ou indirectamente pelo consumo de drogas, incluindo os custos de tratamento e prevenção da toxicodependência), os custos associados com o sistema de justiça na prevenção e punição de crimes associados à toxicodependência, outros custos directos (por exemplo, custos com acidentes rodoviários associados ao consumo de drogas), e custos indirectos de perda de produtividade devido à morte prematura, invalidez ou incapacidade temporária. Em relação a este estudo, Rehm *et al.* (2006) consideraram (i) nos custos de saúde, os custos com medicamentos; (ii) nos custos com o sistema de justiça, os custos associados com crimes indirectamente relacionados com a toxicodependência; (iii) outros custos directos, que não considerámos; (iv) nos custos indirectos, os custos associados com a invalidez permanente devido à toxicodependência. Assim sendo, não é surpreendente que o custo social calculado por Rehm *et al.* (2006) seja significativamente mais elevado do que o que obtivemos para Portugal. Para além disso, a metodologia de cálculo divergiu significativamente da nossa, na medida em que os autores dispunham de um maior número de elementos estatísticos mais desagregados, o que lhes permitiu introduzir um maior grau de rigor aos resultados finais obtidos. Rehm *et al.* (2006) chegam a um custo social per capita para o Canadá, em 2002, de €158. No entanto, este valor não é directamente comparável com o que obtivemos neste estudo, pelas razões acima apontadas. O valor mais comparável é o que se obtém ignorando as grandes categorias de custos que não considerámos (e cujos valores aparecem claramente discriminados em Rehm *et al.*, 2006), nomeadamente (iii) outros custos directos e (iv) os custos indirectos associados com a invalidez permanente (que têm um peso muito significativo no valor total). Ao fazê-lo, chegaríamos a um valor de €72 *per capita*, que ainda assim teria que ser necessariamente superior aos valores que obtivemos para Portugal (assumindo tudo o resto igual), uma vez que inclui também os custos (i) e (ii) acima referidos.

Na quantificação do custo social da toxicodependência para França, em 1997, Fenoglio, Parel e Kopp (2003) incorporam categorias de custos muito próximas das que utilizámos neste estudo, designadamente custos de saúde, custos com prevenção da toxicodependência, custos associados ao sistema de justiça, bem como rendimento e contribuição para a produção não gerados devido à morte prematura ou condenação por crimes associados à toxicodependência. Ainda que a metodologia de cálculo tenha sido mais complexa do que a que adoptámos, por existirem elementos estatísticos que permitem determinar com maior grau de fiabilidade as causas de morte e, assim, associá-las com maior rigor ao problema da toxicodependência, Fenoglio *et al.* (2003) obtêm um custo social *per capita* da toxicodependência de €35, muito próximo do valor que obtivemos para Portugal em 1999 (€34 a preços de 1999).

Origer (2002) quantificou o custo social da toxicodependência para o Luxemburgo em 1999. No entanto, concentrou-se apenas nos custos directos da toxicodependência, como sejam os custos com a prevenção e tratamento da toxicodependência, os custos de saúde associados às consequências da toxicodependência e os custos do sistema de justiça na prevenção e punição de crimes associados à toxicodependência. Na prática, e em comparação com este estudo, não foram considerados todos os custos indirectos, designadamente o rendimento e contribuição para a produção não gerados devido à morte prematura ou condenação por crimes associados à toxicodependência. Ainda assim, Origer (2002) chega a um custo social per capita de €54, claramente mais elevado do que o valor que obtivemos para Portugal.

Capítulo 10

Conclusões

O objectivo deste estudo era realizar uma avaliação retrospectiva de impacto legislativo da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99. Uma avaliação retrospectiva de impacto legislativo visa avaliar o cumprimento dos objectivos de uma determinada norma jurídica, bem como a relação entre os custos e benefícios que resultam da sua implementação.

Sucintamente, a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, à luz dos seus princípios estruturantes, (i) preconiza a descriminalização do consumo de drogas; (ii) reconhece a toxicodependência como uma doença e responsabiliza o Estado, através do direito constitucional à saúde, pelo seu tratamento; (iii) consequentemente, prevê a expansão da rede de prestação de cuidados de saúde a toxicodependentes e um reforço da prevenção primária e de políticas de redução de danos e de reinserção social de toxicodependentes; e (iv) reforça a necessidade de combater o tráfico de droga e o branqueamento de capitais.

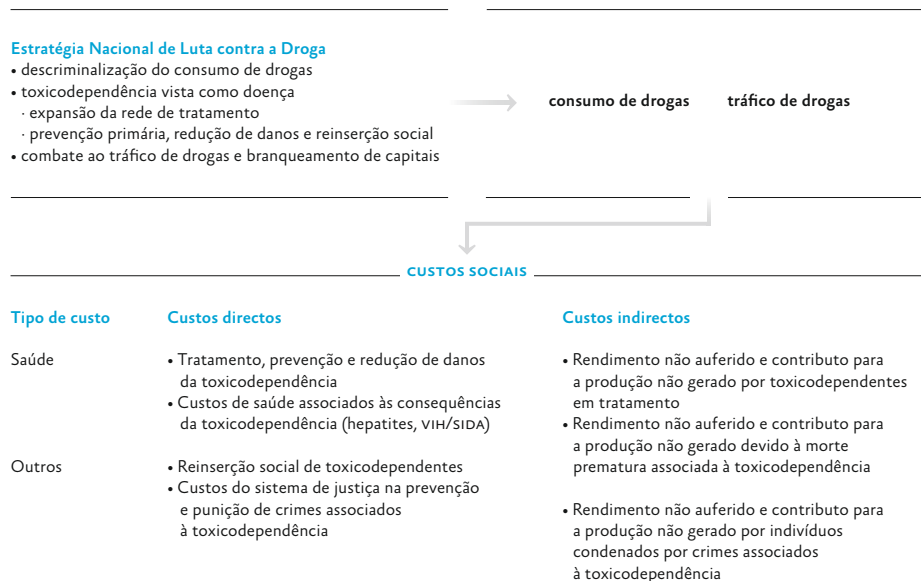
Recorrendo à Figura 10.1, seria de esperar que, numa primeira linha de análise, a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga tivesse um impacto sobre o consumo e/ou o tráfico de droga. No entanto, o principal desafio deste estudo passou pela quantificação do custo social do consumo de drogas, ou seja, os recursos consumidos e/ou o valor que deixa de ser gerado devido ao consumo/tráfico de droga, que de outra forma poderiam ter utilizações alternativas.

Vários estudos, tais como Kopp *et al.* (2001) ou Garoupa e Soares (2007), enumeram e discutem os vários custos sociais que poderão estar associados ao consumo/tráfico de drogas. Genericamente, esses custos sociais podem ser classificados de duas formas distintas: por um lado, como custos de saúde ou custos de outra natureza e, por outro, como custos directos ou custos indirectos.

Inevitavelmente, qualquer análise dos custos sociais associados ao consumo/tráfico de drogas depende dos objectivos definidos, das metodologias utilizadas e das definições de custo social adoptadas (Laenen *et al.*, 2008). Neste estudo, seguimos de perto os objectivos e a metodologia adoptados por Kopp *et al.* (2001), mas não nos foi possível quantificar todos os custos

sociais identificados nesse trabalho – como vimos, existem neste domínio dificuldades manifestas na obtenção de dados publicamente disponíveis e suficientemente desagregados para proceder a este tipo de análise. Assim, este estudo centrou-se na quantificação de um subconjunto dos custos sociais identificados por Kopp *et al.* (2001) e por Garoupa e Soares (2007), pelo que os resultados que obtivemos constituem, certamente, uma estimativa por baixo do real custo social da toxicodependência. Para além disso, foi necessário sujeitar este exercício de quantificação a algumas hipóteses de cálculo, devido, como referimos, à insuficiência de dados para todo o período temporal em análise.

Figura 10.1 Resumo da análise efectuada



Como tivemos oportunidade de discutir, o cenário base que assumimos nesta análise é a situação que se verificava no ano de 1999. Ou seja, admitimos implicitamente que, na ausência da implementação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, se observaria, nos anos subsequentes, uma continuação das tendências registadas em 1999.

Para além disso, é razoável esperar que os principais efeitos da implementação da estratégia nacional se tenham feito sentir ao longo de todo o período analisado. No entanto, como referimos anteriormente, múltiplos factores (para além da alteração legislativa) contribuem para a evolução do panorama nacional de luta contra a droga. Tendo em conta que o objectivo deste estudo é avaliar o impacto legislativo da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, quanto mais dilatado for o período temporal que analisamos,

mais provável é que a evolução dos indicadores esteja menos relacionada com a alteração legislativa. Assim, centramos a nossa atenção num horizonte temporal mais curto (de cinco anos), imediatamente posterior à aprovação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, ou seja, o período 2000-2004. Reconhecemos, no entanto, que o horizonte temporal adequado possa ser mais curto ou mais longo¹⁸⁶, pelo que o nosso exercício de quantificação dos custos sociais da toxicodependência para um período temporal mais alargado (1999-2010) permite efectuar análises alternativas, com horizontes temporais de implementação distintos.

Da análise efectuada, constatámos que, desde a implementação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, os custos associados com o tratamento, prevenção e redução de danos da toxicodependência (custos de saúde directos) registaram um aumento significativo: de cerca de 50 milhões de euros em 1999, passaram para um valor médio no período 2000-2004 de 59 milhões de euros (preços constantes de 1999), ou seja, um aumento de 16 por cento. Em contrapartida, os custos de saúde associados às consequências da toxicodependência, nomeadamente no tratamento das hepatites B e C e da infecção por VIH/SIDA (custos de saúde directos), registaram um decréscimo, passando de aproximadamente 6,6 milhões de euros em 1999 para um valor médio no período 2000-2004 de 5,5 milhões de euros (preços constantes de 1999), ou seja, uma redução de 17 por cento.

A toxicodependência gera também custos indirectos de saúde, nomeadamente o rendimento não auferido e a contribuição para a produção não gerada por toxicodependentes em tratamento (ambulatório ou internamento) ou por indivíduos que morrem prematuramente devido à toxicodependência. Da nossa análise resulta uma estimativa para o custo indirecto do tratamento de 5,6 milhões de euros em 1999 e, para o período 2000-2004, um valor anual médio de 8,7 milhões de euros (aumento de 54 por cento). No caso dos custos indirectos da morte prematura, obtivemos uma estimativa de 105 milhões de euros em 1999, e um valor anual médio de 61 milhões de euros para o período 2000-2004 (redução de 42 por cento).

Assim, a implementação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga traduziu-se, no que toca aos custos de saúde, num aumento significativo dos custos sociais, directos e indirectos, associados ao tratamento, prevenção e redução de danos da toxicodependência, mas a uma redução significativa dos custos sociais, directos e indirectos, associados às consequências da toxicodependência (hepatites, infecção por VIH/SIDA e morte prematura). Este segundo efeito é muito mais pronunciado, pelo que podemos concluir que a implementação da estratégia nacional se traduziu numa redução de cerca de 20 por cento do custo social de saúde associado à toxicodependência: em

¹⁸⁶. Como referimos anteriormente, parece-nos uma tarefa difícil (senão impossível) definir um cenário base e um horizonte de implementação que não corresponda a períodos temporais para levar a cabo um exercício de quantificação como este que efectuámos.

1999, este totalizava cerca de 168 milhões de euros, ao passo que o respectivo valor médio no período 2000-2004 foi de 134 milhões de euros.

Relativamente a custos sociais de outra natureza, que também tentámos quantificar, regista-se desde logo um aumento significativo dos custos (directos) de reinserção social de toxicodependentes, através (entre outros) do Programa Vida Emprego (*vide* Figura 9.27). Analisámos também os custos directos e indirectos do sistema de justiça, através da prevenção e punição de crimes associados com a toxicodependência. Neste domínio, registou-se uma redução acentuada dos custos directos, sobretudo devido à diminuição dos custos associados à presença de infractores à lei da droga nas prisões, e indirectos (com a redução do rendimento que estes deixam de auferir e da contribuição para a produção que estes deixam de gerar): os custos directos do sistema de justiça passaram de 101 milhões de euros em 1999 para um valor anual médio, no período 2000-2004, de 94 milhões de euros (redução de 7 por cento), ao passo que os custos indirectos diminuíram de 78 para 74 milhões de euros (redução de 5 por cento) nesses dois pontos temporais. É, no entanto, importante referir que a descriminalização do consumo apenas foi implementada em meados de 2001, pelo que os seus efeitos poderão ter-se materializado de forma mais significativa no final do período 2000-2004, o que implicaria que estaríamos a subestimar o real impacto da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga por compararmos o valor de 1999 com o valor médio no período em causa.

Globalmente, o custo social da toxicodependência diminuiu de 347 milhões de euros, em 1999, para um valor anual médio, no período 2000-2004, de 306 milhões de euros. Ou seja, registou uma diminuição de 12 por cento. Como vimos, esta redução deveu-se sobretudo à diminuição do custo social (directo e indirecto) das consequências da toxicodependência (tais como as hepatites, infecção por VIH/SIDA e morte prematura), mas também à diminuição dos custos (directos) associados à presença de infractores à lei da droga nas prisões – relembramos que, neste domínio, a nossa estimativa provavelmente subestima o real impacto da descriminalização do consumo.

Convém acrescentar uma nota de cautela na interpretação destes resultados. Esta avaliação de impacto legislativo utiliza dados estatísticos publicamente disponíveis sobre a evolução do fenómeno da droga no período temporal 1999-2010. Com base nestes dados, utilizámos a metodologia custo da doença sugerida por Kopp *et al.* (2001) para quantificar o custo social do consumo de drogas, tendo sido necessário, por insuficiência de dados para todo o horizonte temporal analisado, formular hipóteses de cálculo que se nos afiguraram plausíveis. Finalmente, o impacto legislativo da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga foi calculado assumindo como cenário base

(“o que teria acontecido sem a implementação deste acto legislativo”) a situação no ano de 1999, por comparação com um horizonte de implementação de cinco anos (2000-2004) imediatamente posterior à respectiva publicação. Os resultados a que chegámos dependem, pois, da metodologia adoptada, das hipóteses de cálculo assumidas e do cenário base e horizonte temporal de implementação que admitimos.

Concluindo, mas tomando em consideração a nota de cautela acima referida, este estudo teve como objectivo avaliar retrospectivamente o impacto da implementação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, quantificando os custos sociais da toxicodependência e analisando a sua evolução no período pós-implementação (por comparação com o ano de 1999). Ainda que, como reconhecemos, estes custos sociais estejam provavelmente subestimados, da análise da tendência observada concluimos que a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga teve um impacto positivo, porque preconizou a prossecução de um objectivo – a luta contra a droga – a um custo social mais baixo do que a alternativa que assumimos – a manutenção da situação verificada no ano de 1999. Evidentemente, reconhecemos que estes resultados se baseiam num número relativamente grande de hipóteses de cálculo – sobretudo devido à falta de elementos estatísticos publicamente disponíveis e suficientemente desagregados –, mas esperamos, no mínimo, ter contribuído para uma discussão mais informada do impacto que a implementação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga teve na sociedade portuguesa.

Bibliografia

- ACSS (2006), Sistema de Classificação de Doentes em Grupos de Diagnósticos Homogêneos (GDH) – Informação de Retorno – 2006, *Unidade Operacional de Financiamento e Contratualização*, Ministério da Saúde.
- Agra, Cândido da (2008). *Entre Droga e Crime*, 2ª ed. Cruz Quebrada: Casa das Letras.
- Agra, C. (2009). “Requiem pour la guerre à la drogue: L’expérimentation portugaise de décriminalisation”, *Déviance et Société*, 33(1), 27-49.
- Barros, P. P. e Pimentel, I. (2007) *Análise do mercado da Cannabis – o lado da oferta*, Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa.
- Comissão Europeia (2009), “Impact Assessment Guidelines”, SEC(2009) 92, disponível em (28 de Janeiro de 2011), http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf.
- Dias, L. N. (2007) *As drogas em Portugal*, Coimbra: Pé de Página.
- Direcção-Geral da Administração da Justiça (2008), *Tribunais de 1ª Instância – Indicadores*, Dezembro 2007, Ministério da Justiça.
- Direcção-Geral da Administração da Justiça (2009), *Tribunais de 1ª Instância – Indicadores*, Dezembro 2008, Ministério da Justiça.
- Direcção Geral da Política de Justiça, Estatísticas Oficiais da Justiça, base de dados online consultada em <http://www.dgpj.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica/index/>
- Direcção Geral dos Serviços Prisionais (2008), *Relatório de Actividades de 2008*, Ministério da Justiça.
- Direcção Geral dos Serviços Prisionais (2009), *Relatório de Actividades de 2009*, Ministério da Justiça.
- Direcção Nacional da PSP (2009), *Relatório de Actividades – 2008*, Ministério da Administração Interna (2009).
- Exigo Consultores* (2002). *Estimativa do impacto do programa “Diz não a uma seringa em segunda mão” no risco de infecção por VIH/SIDA na população portuguesa de utilizadores de droga injectada*. Junho.
- Fenoglio, P., Parel, V., e Kopp, P. (2003). The social cost of alcohol, tobacco and illicit drugs in France, 1997. *European Addiction Research*, 9(1), 18-28.
- Fonseca, C. (2006) “Consumo de drogas: crime ou contra-ordenação?”, *Saúde Mental*, VIII, No. 4, pp. 39-51.
- Gabinete Coordenador de Segurança (2008), *Relatório Anual de Segurança Interna – Ano de 2007*.
- Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (2009), *Relatório Anual de Segurança Interna – Ano de 2008*.
- Garoupa, Nuno e Soares, Margarida (2007). “Análise económica da toxicod dependência: aspectos conceptuais”, *Estudo realizado para o IDT*.
- Greenwald, G. (2009) *Drug decriminalization in Portugal: lessons for creating fair and successful drug policies*, Washington: Cato Institute.
- Guarda Nacional Republicana (2009), *Relatório de Actividades de 2008*.

- Hughes, C. E. e Stevens, A. (2010) “What can we learn from the Portuguese decriminalization of illicit drugs?”, *British Journal of Criminology*, 50, pp. 999-1019.
- IDT (2004). A Situação do País em Matéria de Drogas e Toxicodependências: Relatório Anual – 2003. Setembro.
- IDT (2005). A Situação do País em Matéria de Drogas e Toxicodependências: Relatório Anual – 2004. Novembro.
- IDT (2006). A Situação do País em Matéria de Drogas e Toxicodependências: Relatório Anual – 2005. Novembro.
- IDT (2007). A Situação do País em Matéria de Drogas e Toxicodependências: Relatório Anual – 2006.
- IDT (2008). A Situação do País em Matéria de Drogas e Toxicodependências: Relatório Anual – 2007. Novembro.
- IDT (2009a). A Situação do País em Matéria de Drogas e Toxicodependências: Relatório Anual – 2008. Novembro.
- IDT (2009b). Unidades de desabilitação públicas 2004-08. Junho.
- IDT (2010). A Situação do País em Matéria de Drogas e Toxicodependências: Relatório Anual – 2009. Novembro.
- IDT (2011). A Situação do País em Matéria de Drogas e Toxicodependências: Relatório Anual – 2010. Novembro.
- IDT. Relatório de actividades 2004.
- IDT. Relatório de actividades 2005.
- IDT. Relatório de actividades 2006.
- IDT. Relatório de actividades 2007.
- IDT. Relatório de actividades 2008.
- IDT. Relatório de actividades 2009.
- IGIF (2004), Grupos de Diagnósticos Homogéneos – Relatório Nacional de 2004, Departamento de Desenvolvimento de Sistemas de Financiamento e de Gestão, Ministério da Saúde.
- IGIF (2005), *Grupos de Diagnósticos Homogéneos – Relatório Nacional de 2005*, Departamento de Desenvolvimento de Sistemas de Financiamento e de Gestão, Ministério da Saúde.

ÍNDICE DE FIGURAS

24	Figura 2.1 Cronologia legislativa
28	Figura 2.2 Evolução do valor anual das propinas no ensino superior público: 1993-2011
29	Figura 2.3 Percentagem de bolseiros no ensino superior público relativamente ao número total de inscritos: 1990-2010
29	Figura 2.4 Valores médios das bolsas de estudo anuais no ensino superior público e evolução do valor das propinas anuais: 1990-2010
30	Figura 2.5 Valores médios das bolsas anuais no ensino superior público a preços correntes e constantes de 1996: 1996-2010
30	Figura 2.6 Valores médios das bolsas anuais “líquidas” de propinas no ensino superior público, a preços correntes e constantes de 1996: 1996-2010
44	Figura 3.1 Oferta e procura do ensino superior público
46	Figura 3.2 Oferta e procura do ensino superior público com deslocações na curva da procura
48	Figura 3.3 Oferta e procura do ensino superior público com redução proporcional do financiamento público após o aumento de propinas
49	Figura 3.4 Oferta e procura do ensino superior público com redução não proporcional do financiamento público após o aumento de propinas
50	Figura 3.5 Impacto das propinas em termos de bem-estar
51	Figura 3.6 Impacto das propinas em termos de bem-estar com um menor choque negativo da procura
52	Figura 3.7 Impacto das propinas sobre o subsídio concedido pelo Estado ao ensino superior público
53	Figura 3.8 Impacto das propinas sobre o subsídio concedido pelo Estado ao ensino superior público com um menor choque negativo da procura
85	Figura 5.1 Médias de exames nacionais em disciplinas-chave
85	Figura 5.2 Médias das classificações finais de disciplina (CFD) em disciplinas-chave
86	Figura 5.3 Candidaturas e vagas no ensino superior público: 1996-2010
87	Figura 5.4 Indicadores de acesso ao ensino superior público: 1996-2010
88	Figura 5.5 Evolução do número de vagas em estabelecimento de ensino do ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010
88	Figura 5.6 Evolução do número de pares instituições/cursos e no número de “cursos únicos” nas vagas do ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010
89	Figura 5.7 População total com 18 anos (cima) e 18-24 anos (baixo): 1995-2010
90	Figura 5.8 Taxa de participação no ensino superior público: 1995-2010
92	Figura 5.9 Número de inscritos no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010
92	Figura 5.10 Taxa de crescimento do número de inscritos no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010

-
- 93** **Figura 5.11** Número de inscritos pela primeira vez e número de vagas no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010
- 94** **Figura 5.12** Número de diplomados no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010
- 94** **Figura 5.13** Taxa bruta de escolarização no ensino superior público: 1995-2010
- 95** **Figura 5.14** Percentagem dos alunos que completa o ensino superior: 1999-2008
- 95** **Figura 5.15** Número de inscritos no ensino superior público por tipo de estabelecimento (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010
- 96** **Figura 5.16** Taxa de crescimento do número de inscritos no ensino superior público por tipo de estabelecimento (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010
- 96** **Figura 5.17** Número de inscritos pela primeira vez e número de vagas por tipo de estabelecimento no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010
- 97** **Figura 5.18** Taxa de crescimento do número de inscritos pela primeira vez e número de vagas por tipo de estabelecimento no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010
- 97** **Figura 5.19** Número de diplomados por tipo de estabelecimento no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2009
- 98** **Figura 5.20** Evolução anual do peso de cada área de formação no número de inscritos no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010
- 98** **Figura 5.21** Evolução anual do peso de cada área de formação no número de inscritos pela 1ª vez no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010
- 99** **Figura 5.22** – Evolução do IHH por área de formação no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010
- 100** **Figura 5.23** Evolução do IHH por estabelecimento de ensino no ensino superior público (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010
- 103** **Figura 5.24** Distribuição dos alunos inscritos no ensino superior (público ou privado) em função do nível de escolaridade do pai: 1996-2008
- 103** **Figura 5.25** Índice de equidade educacional: 1996-2008
- 105** **Figura 5.26** Distribuição dos alunos inscritos no ensino superior (público ou privado) em função do nível de rendimento do agregado familiar: 1994-2004
- 108** **Figura 5.27** Percentagem da população empregada com idades entre 25 e 64 anos, por tipo de educação: 1998-2009
- 109** **Figura 5.28** Percentagem da população desempregada com idades entre 25 e 64 anos, por tipo de educação: 1998-2009
- 109** **Figura 5.29** Distribuição da população com idades entre 15 e 29 anos em função da sua presença no sistema educativo ou mercado de trabalho, por tipo de educação: 2009

-
- 110** **Figura 5.30** Percentagem da população desempregada com idades entre 20-24, 25-29 e 15-29 anos, por tipo de educação: 2009
- 110** **Figura 5.31** Diferenças relativas na taxa de desemprego da população desempregada com idades entre 25 e 29 anos, em função do tipo de educação (taxa média de desemprego independentemente do nível de educação=100): 1996-2009
- 111** **Figura 5.32** Diferenças relativas das remunerações de indivíduos com idades entre 25 e 64 anos, por tipo de educação (indivíduos só com o ensino secundário concluído=100): 1998-2009
- 112** **Figura 5.33** Decomposição dos benefícios e custos individuais (para um homem) de completar o ensino superior (em comparação com o ensino secundário): 2007
- 113** **Figura 5.34** Percentagem de adultos que se auto-avalia com tendo um bom estado de saúde, por tipo de educação: 2008
- 115** **Figura 5.35** Estimativa de receitas próprias com propinas das instituições de ensino superior, a preços correntes: 1996-2010
- 115** **Figura 5.36** Orçamento de funcionamento a preços correntes e constantes (1996): 1996-2010
- 116** **Figura 5.37** Orçamento de funcionamento por aluno e valor das propinas: 1996-2010
- 116** **Figura 5.38** Orçamento de funcionamento por aluno e valor das propinas, a preços constantes (1996): 1996-2007
- 117** **Figura 5.39** Despesa total com bolseiros no ensino superior público, a preços constantes de 1996: 1996-2010
- 118** **Figura 5.40** Despesa total com acção social escolar (excluindo bolsas de estudo) no ensino superior público, a preços correntes: 1996-2006
- 118** **Figura 5.41** Despesa por aluno com acção social escolar (incluindo e excluindo bolsas de estudo) no ensino superior público, a preços correntes e constantes: 1996-2006
- 120** **Figura 5.42** Decomposição dos benefícios e custos públicos (para um homem) de completar o ensino superior (em comparação com o ensino secundário): 2007
- 121** **Figura 5.43** Número de inscritos no ensino superior público e privado (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010
- 122** **Figura 5.44** Número de inscritos pela primeira vez no ensino superior público e privado (1º ciclo/licenciatura): 1995-2010
- 122** **Figura 5.45** Taxa bruta de escolarização no ensino superior público e privado: 1995-2010
- 123** **Figura 5.46** Taxa de participação no ensino superior público e privado: 1995-2010

126	Figura 6.1 Resumo da análise efectuada
158	Figura 8.1 Cronologia legislativa
177	Figura 9.1 Taxa de abandono escolar precoce: 1992-2010
177	Figura 9.2 Taxa bruta de escolarização por nível de ensino: 1992-2010
178	Figura 9.3 Percentagem da população com idades entre 15-64 anos que consumiu droga pelo menos uma vez no último ano: 2001 vs. 2007
178	Figura 9.4 Percentagem da população com idades entre 15-24 anos que consumiu droga pelo menos uma vez no último ano: 2001 vs. 2007
178	Figura 9.5 Percentagem dos alunos com idades entre 15-16 anos que consumiu droga pelo menos uma vez na vida: 1995-2007
179	Figura 9.6 Percentagem dos alunos com idades entre 15-16 anos que consumiu <i>cannabis</i> : 1995-2007
180	Figura 9.7 Estimativas do número de consumidores problemáticos de droga: 1999-2005
181	Figura 9.8 Número de novos utentes em ambulatório: 1998-2010
181	Figura 9.9 Número total de utentes em ambulatório: 1998-2010
182	Figura 9.10 Droga principal de novos utentes em ambulatório (% do total): 2003-2010
182	Figura 9.11 Número (e percentagem relativamente ao total) de utentes em ambulatório com terapias de substituição: 1999-2009
183	Figura 9.12 Número total de utentes em internamento: 1998-2010
183	Figura 9.13 Número de unidades de ambulatório públicas e privadas e percentagem de provisão/financiamento públicos: 1999-2010
184	Figura 9.14 Número de unidades de desabilitação públicas e privadas e percentagem de provisão/financiamento públicos: 1999-2010
184	Figura 9.15 Número de comunidades terapêuticas públicas e privadas e percentagem de provisão/financiamento públicos: 1999-2010
185	Figura 9.16 Número de centros de dia públicos e privados e percentagem de provisão/financiamento públicos: 1999-2010
186	Figura 9.17 Número de seringas trocadas ao abrigo dos programas de troca: 1999-2010
187	Figura 9.18 Percentagem de utentes infectados com VIH: 1999-2010
187	Figura 9.19 Percentagem de utentes infectados com hepatite B: 1999-2010
187	Figura 9.20 Percentagem de utentes infectados com hepatite C: 1999-2010
187	Figura 9.21 Número de novos utentes infectados com VIH e hepatites B e C: 1999-2010
188	Figura 9.22 Percentagem de consumidores de droga no número total de novos casos diagnosticados com SIDA: 1998-2010
189	Figura 9.23 Orçamento do IDT: 1999-2010
190	Figura 9.24 Custos com internamento por hepatites de toxicodependentes nos hospitais do SNS: 1999-2010

191	Figura 9.25 Custos com internamento por VIH de toxicodependentes nos hospitais do SNS: 1999-2010
191	Figura 9.26 Despesa total com o programa de troca de seringas: 1999-2010
192	Figura 9.27 Execução orçamental do Programa Vida Emprego: 1999-2010
195	Figura 9.28 Rendimento total não auferido e contributo não gerado associados ao tratamento da toxicodependência: 1999-2010
196	Figura 9.29 Número de infracções à legislação sobre substâncias ilícitas: 1995-2010
197	Figura 9.30 Percentagem de infracções à legislação sobre substâncias ilícitas por natureza da infracção: 1999-2010
197	Figura 9.31 Número de infracções à legislação sobre substâncias ilícitas por natureza da infracção: 1999-2010
198	Figura 9.32 Percentagem de infracções à legislação sobre substâncias ilícitas por tipo de substância: 1999-2009
198	Figura 9.33 Apreensões (em Kg) de substâncias ilícitas: 1995-2010
198	Figura 9.34 Apreensões (em número) de substâncias ilícitas: 1995-2010
199	Figura 9.35 Apreensões em Kg (em índice: 1999=100) de substâncias ilícitas: 1999-2008
199	Figura 9.36 Número de reclusos condenados (total e ao abrigo da lei da droga): 1995-2010
200	Figura 9.37 Custo total dos reclusos condenados ao abrigo da lei da droga: 1999-2010
201	Figura 9.38 Despesa total com tribunais judiciais associada a processos-crime por infracções à lei da droga (tráfico, tráfico e consumo, cultivo e outros): 1999-2010
204	Figura 9.39 Despesa total com as forças de segurança associada a detenções por infracções à lei da droga: 1999-2010
205	Figura 9.40 Rendimento total não auferido e contributo não gerado pelos reclusos condenados ao abrigo da lei da droga: 1999-2010
205	Figura 9.41 Número total de mortes com exame toxicológico positivo para drogas: 1995-2010
206	Figura 9.42 Número total de mortes, com idade inferior a 25 anos, com exame toxicológico positivo para drogas: 1998-2007
208	Figura 9.43 Rendimento total não auferido e contributo não gerado pelos indivíduos com morte prematura e com exame toxicológico positivo para drogas: 1999-2010
208	Figura 9.44 Estimativa do custo social da toxicodependência: 1999-2010
209	Figura 9.45 Estimativa do custo social <i>per capita</i> da toxicodependência: 1999-2010
209	Figura 9.46 Desagregação do custo social <i>per capita</i> da toxicodependência: 1999-2010
214	Figura 10.1 Resumo da análise efectuada

ÍNDICE DE QUADROS

65	Quadro 4.1 Propinas por universidade do continente (ano lectivo 1992/93)
84	Quadro 5.1 Exames nacionais mais frequentemente realizados em cada ano lectivo: 2001-2009
84	Quadro 5.2 Exames nacionais mais frequentemente realizados em cada ano lectivo: 2001-2009 (continuação)
149	Quadro 7.1 Tipologia de custos sociais da toxicodependência analisados neste estudo
202	Quadro 9.1 Distribuição assumida para as infracções da legislação sobre a droga pelas forças de segurança, com base nas <i>detenções associadas ao tráfico de droga</i>

Autores

GONÇALVES, Ricardo (Coordenador)

Professor Auxiliar da Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa.

LOURENÇO, Ana Isabel

Professora Auxiliar da Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa.

NASCIMENTO, Álvaro

Professor Auxiliar e Director da Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa.

RODRIGUES, Vasco

Professor Associado da Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa e Director Executivo do Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada (CEGEA).

SILVA, Sofia Nogueira

Professora Auxiliar da Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa.

Colaboradores

BARROS, Pedro Pita

Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa.

MOREIRA, Maria

Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT)

SILVA, Carlos Filipe

Assistente de investigação do CEGEA.

Fundação Francisco Manuel dos Santos

Coordenador do Programa Justiça e Direito: Nuno Garoupa

Estudos da Fundação

Desigualdade Económica em Portugal

Coordenador: Carlos Farinha Rodrigues

2012

Avaliações de Impacto Legislativo: Drogas e Propinas

Coordenador: Ricardo Gonçalves

2012

Publicado em duas versões: estudo completo e versão resumida

Director de Publicações: António Araújo

Conheça todos os projectos da Fundação em www.ffms.pt

O objectivo deste estudo foi avaliar, de forma retrospectiva, o impacto da implementação da Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro – Lei do Financiamento do Ensino Superior Público – e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99 – Estratégia Nacional de Luta contra a Droga. A avaliação de impacto legislativo é um procedimento de identificação das vantagens e desvantagens de determinada norma jurídica.

Para a lei do financiamento do ensino superior público – a norma jurídica através da qual foram (re)introduzidas propinas, mas que também tornou mais clara a relação tripartida entre o Estado, instituições de ensino e estudantes no financiamento do ensino superior público, o que levou a alterações significativas na acção social escolar, entre outras –, o respectivo impacto foi analisado não só no próprio mercado, mas também numa perspectiva de bem-estar social.

No que toca à estratégia nacional de luta contra a droga – que teve como uma das medidas mais emblemáticas a descriminalização do consumo de drogas, mas que levou também a alterações na área da prevenção do consumo de droga, no tratamento concedido aos toxicodependentes, na redução de danos da toxic dependência, na dissuasão do consumo, na reinserção social e no combate ao tráfico ilícito e branqueamento de capitais –, foi efectuada uma análise de custo-efectividade, através da identificação e quantificação dos custos sociais da toxic dependência no período de tempo imediatamente posterior à respectiva implementação.

ISBN 978-989-8424-72-3



9 789898 424723

Um estudo da Fundação Francisco Manuel dos Santos
www.ffms.pt