

Reflexão sobre o custo dos alunos no ensino público e no ensino privado

Quem ganha com os Contratos de Associação?

Há já mais de 30 anos (Decreto Lei nº 553/80, de 21 de Novembro) que o Governo estabeleceu contratos de associação com Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo para garantir o direito gratuito à Educação às crianças e jovens que não dispusessem de oferta pública na sua área de residência. A medida parecia inevitável, pois o parque escolar público, em inícios da década de 80, era insuficiente para cobrir todas as necessidades. De qualquer modo, esperava-se que este fosse um recurso temporário e não uma oportunidade para um negócio de muitos anos. Na verdade, sabemos que hoje, depois da grande expansão da rede pública de ensino, o Estado continua a estabelecer contratos de associação com estabelecimentos privados que se encontram paredes-meias com escolas públicas muito longe de estarem lotadas. É por isso necessário e urgente que o Estado averigüe com rigor onde de facto fazem falta estes contratos de associação e onde é que eles deixaram de ter qualquer sentido. Mas eis que os Directores destas escolas privadas, muitas delas fazendo parte de grupos económicos bem mais amplos e influentes no país, tentam a todo o custo erigir uma nova tese social e económica que é a seguinte: o Estado gasta menos com cada aluno se o colocar numa escola privada a abrigo de um contrato de associação do que em manter esse mesmo aluno numa escola pública. Seguindo esta lógica de raciocínio, o que o Estado devia fazer, no mínimo, era dar a “liberdade de escolha” às famílias de colocar os seus filhos ora numa escola pública, ora numa escola privada, sendo que ao escolher a escola privada o aluno sairia mais barato ao Estado, pois os privados saberiam “gerir melhor” os recursos educativos, eliminariam melhor os desperdícios, e, veja-se bem qual passe de magia, conseguiriam gastar menos dinheiro com cada aluno e ainda tirar lucros chorudos para os donos destes grupos económicos. Ora, mostraremos nesta reflexão a falsidade desta tese.

A verdade é que já o governo anterior (com Sócrates e Isabel Alçada) se tinha apercebido que os montantes financeiros dos contratos de associação eram exagerados (o Decreto-Lei de 80, ao contrário das leis atuais, não estabelecia um montante fixo por turma, mas sim um valor variável tendo em conta vários aspetos) situando-se o custo por turma entre os 107.730 euros (dados estimados a partir do Tribunal de Contas – tabela 2) e os 114 mil euros (dados do jornal Público, na mesma tabela) por turma. No final de 2010 o anterior governo estabeleceu que em 2012 o montante por turma seria de 80 mil euros, com uma norma transitória para 2011 definindo o montante de 90 mil euros, tendo finalmente o actual governo estabelecido o valor actual de 85.288 euros por turma. Perante a confusão instalada, e até porque a própria troika o havia recomendado, foram pedidos vários estudos para comparar os custos por aluno no sistema privado e no sistema público, um elaborado pelo Tribunal de Contas e outro realizado pelo actual Governo. O estudo apresentado pelo Tribunal de Contas é menos útil porque apenas nos apresenta o custo por aluno e não por turma e também porque se refere apenas ao ano letivo de 2009/2010 (ao contrário do estudo do Governo, que apresenta os custos por turma e não por aluno e que projeta os dados para o ano letivo atual – 2012/2013). No entanto, o estudo do TC tem uma vantagem em relação ao estudo do Governo: como veremos mais adiante é o único estudo que nos dá uma ideia precisa do tipo de turmas

que são financiadas no ensino privado, tornando evidente a existência de uma maior proporção de turmas menos dispendiosas, tendo em conta a modalidade de ensino ministrada. Olhemos então para a Tabela 1 que inclui os valores do custo por aluno, nos dois sistemas, de acordo com os dois estudos efectuados:

Tabela 1: Custo por aluno

Fonte	Ano	Privado	Público	Público	Público
		2º/3º ciclo mais secundário	1º ciclo	2º/3º ciclo mais secundário	Total
Tribunal de contas	2009/2010	4522**	2299	4648	3890
Tribunal de contas	2009/2010		2772	4921*	4415
Governo	2009/2010			4786***	
Governo	2011/2012 e 2012/2013	3575**			
Governo	2012/2013			4011***	

* inclui despesas com as escolas artísticas, contratos de execução com os municípios e Fundo Social Municipal.

** tendo em conta uma estimativa média de 23,86 alunos por turma, calculada em função do número de turmas financiadas e do número total de alunos.

*** tendo em conta uma estimativa média de 21,5 alunos por turma, de acordo com o estudo do Governo

Dado que não existem contratos de associação para o 1º ciclo devem apenas comparar-se os valores da terceira coluna e da quinta coluna. Ora, segundo o Tribunal de Contas, o custo médio por aluno em 2009/2010 foi cerca de 120 euros mais caro no sistema público do que no sistema privado. O custo por aluno aparece como sendo mais caro no ensino público porque, na verdade, e tal como refere e bem o estudo do Governo, a principal fatia dos custos é com a docência (cerca de 85%) e a verdade é que em média as turmas do ensino público são mais pequenas que as do ensino privado (por causa das diferentes modalidades de ensino presentes no ensino público e também devido às turmas mais pequenas do ensino público presentes em muitas regiões do interior e que, já agora, contrastam com turmas sobrelotadas nos grandes centros populacionais). Assim, o custo por aluno fica artificialmente encarecido. Daí que o próprio governo tenha mudado a terminologia do Tribunal de Contas, avançando com um estudo que considera os custos por turma, dado que é também nessa base que é entregue o financiamento aos privados (ou seja, segundo as actuais portarias o financiamento dos contratos de associação é feito pelo número de turmas, independentemente do número de alunos de cada

turma, e não pelo número de alunos)*. Logo, fica claro que o custo por turma, para os efeitos pretendidos, é muito mais sério e rigoroso do que o custo por aluno.

Assim, vejamos os dados de que dispomos para os custos por turma:

Tabela 2: Custo por turma no ensino privado.

Ano	Fonte	Montante turma
2009/2010	Tribunal Contas	107.922
2009/2010	Jornal “O Público” **	114.000
2011	Lei aplicável	90.000*
2011/2012 em diante	Lei aplicável	85.288

* *valor transitório*

** *montante veiculado numa notícia do jornal Público que reproduz afirmações de um representante do ensino privado*

Tabela 3: Custo por turma no ensino público.

Ano	Fonte	Montante turma
2009/2010	Tribunal de Contas	107.051*
2009/2010	Governo	103.022
2012/2013	Governo	86.333

* *O Estudo do Tribunal de Contas apresenta apenas montantes por aluno. O valor aqui plasmado foi calculado tendo em conta uma média de 21,5 alunos por turma (dados do Governo)*

Bem se vê que os valores estão agora muito mais próximos, embora o custo por turma no ensino público estimado para o ano letivo de 2012/2013 ainda apareça como muito semelhante ao custo por turma no privado (86.333 contra 85.288). E porquê? Isso significa que o mesmo ensino que é ministrado no público sai mais caro ao Estado ainda que ligeiramente? Nada mais falso. É que na verdade, o valor médio por turma apurado para o ensino público é calculado em função de um número muito maior de modalidades de ensino bem mais dispendiosas. Se os contratos de associação são atribuídos a turmas que exigem menos recursos financeiros (com uma proporção muito maior de turmas do ensino regular), já quanto ao ensino público existe uma presença muito maior de turmas mais caras (principalmente as de adultos mas também as do ensino profissional, artístico ou outras modalidades alternativas). Por outro lado, fica também claro que o estudo do Governo é bem mais interessante pois a partir dos dados do ano letivo 2009/2010 faz uma projeção para o ano letivo de 2012/2013, tendo em conta que os cortes efetuados na área de educação foram muito avultados, em parte devido à reforma curricular entretanto introduzida mas principalmente devido à baixa dos custos salariais (subsídios, cortes, etc) que são a principal fatia do custo do ensino**. Mas, para não nos perdermos na nossa linha de raciocínio, separemos então os tipos de turma e vejamos como o privado acaba por sair claramente beneficiado:

Tabela 4: Custo por turma no ensino privado e no ensino público, dependendo do tipo de turma.

Fonte	Ano	Sistema	Turma básico	Turma secundário	Turma adultos	Valor médio
Governo	2009/2010	Público	89.309	113.173	233263	103.022
Governo	2012/2013	Público	70.256	88.995	213255	86.333
Tribunal de Contas e jornal Público	2009/2010	Privado				~107.922*
Lei Geral	2012/2013	Privado	85.288	85.288	85.288	85.288

** Lembramos que este valor pode estar subestimado, pois os próprios representantes do ensino privado afirmaram ao Jornal Público que o dito montante chegou a ser de cerca de 114 mil euros*

Percebe-se agora que o custo médio por turma no ensino público em 2012/2013 (86.333 euros) só é tão elevado devido ao custo muito superior das turmas de adultos. Se repararmos bem, por cada turma do ensino básico (que são a grande maioria dos contratos de associação) os privados estão a receber mais cerca de 15 mil euros (85288-70256) do que essas turmas custam no ensino público.*** Por outro lado, no ensino público

existe uma proporção de turmas com modalidades de ensino mais caras do que no ensino privado. O relatório Tribunal de Contas esclarece essa composição diferente de acordo com os seguintes dados:

Tabela 5: Proporção de alunos no ensino regular e no ensino alternativo e proporção do ensino de jovens e do ensino de adultos, de acordo com os dados do Tribunal de Contas para 2009/2010

	Ensino regular	Ensino alternativo	Ensino jovens	Ensino adultos
Público	84,8%	15,2%	92,8%	7,2%
Privado	89%	11%	98%	2%

Tabela 6: Proporção, em percentagem, de turmas de cada modalidade de ensino, de acordo com os dados do Tribunal de Contas para 2009/2010*

	Regular	Regular	Alternativo	Alternativo	Alternativo	Alternativo	Alternativo
	Básico	Secundário	Básico (CEF,etc)	Secundário tecnológico	Secundário Profissional	Secundário Recorrente (Adultos)	Efa/RVVC (Adultos)
Público	71,5	13,3	2,2	0,6	5	0,7	6,5
Privado	69	20	0	8	2	1	1

** No relatório do Tribunal de Contas é assumido, em relação ao ensino privado, que a percentagem de turmas de cada modalidade de ensino é semelhante à percentagem de alunos dessa modalidade de ensino. Por outro lado, os dados sobre o ensino público são apresentados em termos de alunos e não de turmas. Os dados desta tabela podem por isso não corresponder inteiramente à realidade, sendo de qualquer modo aproximados e fiáveis para os efeitos pretendidos.*

Ora, as Tabelas 5 e 6 mostram que há mais alunos e turmas do ensino alternativo no sistema público do que no sistema privado. Na verdade, o estudo do governo, diferencia também o custo das turmas do ensino secundário regular e do ensino secundário alternativo ou vocacional (profissional, tecnológico e artístico), no entanto essa diferença não nos parece muito útil dado que as turmas com contratos de associação do ensino secundário apresentam uma relação semelhante entre turmas vocacionais e turmas dos cursos gerais (quando retiradas as turmas de

adultos) do que as turmas do ensino público****. Assim, olhemos com atenção para a Tabela 7, gerada a partir das tabelas 5 e 6:

Tabela 7: Proporção, em percentagem, das diferentes turmas nos dois sistemas de ensino:

Sistema	Fonte	Turmas básico	Turma secundário (s/adultos)	Turmas adultos
Público	Tribunal de Contas	73.7 (2,2 alternativo)	19.6 (5,6 alternativo)	7,2
Privado	Tribunal de Contas	68 (0 alternativo)	30 (10 alternativo)	2

Ora, de acordo com a tabela 7, no ensino privado, no ano letivo de 2009/2010, existiam apenas 2% de turmas de adultos, que são aquelas consideradas mais caras (segundo o governo custam cerca de 213.255 euros), ao contrário do ensino público em que estas turmas representavam 7,2% do total de turmas. Ora se, de acordo com os dados da tabela 4, os contratos de associação beneficiam hoje de 85.288 euros por turma, compreende-se que em 68% dos casos (turmas do ensino básico) estão a receber mais cerca de 15 mil euros por turma (as turmas do básico no ensino público custam, segundo o governo, 70.256 euros); em 30% dos casos estão a receber menos cerca de 3700 euros por turma (dado que as turmas do ensino secundário custam no público 88.995 euros) e em 2% dos casos recebem menos 128 mil euros (dado que cada turma de adultos custa cerca de 213 mil euros). Agora, é só fazer a conta: $0,68 \times 15032 - 0,30 \times 3707 - 0,02 \times 127967 = + 6550,32$. **Ou seja, em média, o ensino privado recebe por turma mais cerca de 6550 euros do que o ensino público.*****. Considerando que são cerca de duas mil as turmas financiadas por contratos de associação, o Estado perde no total mais de 13 milhões de euros com este negócio.** Mas atenção: estes valores estão calculados por baixo, existindo vários motivos que nos levam considerar que o lucro dos privados com os contratos de associação é ainda maior. Senão vejamos:

1) A estimativa para 2012/2013 é feita tendo em conta que a proporção de alunos nas diferentes modalidades de ensino relativamente aos contratos de associação se manteve equivalente em 2009/2010 e 2012/2013, o que, de acordo com algumas notícias veiculadas na comunicação social, não terá sucedido exatamente, pois tudo indica que a proporção de turmas do ensino básico nos contratos de associação já ultrapassa os 70%, sendo que os privados recebem por cada uma destas turmas mais 15 mil euros do que custam no ensino público.

2) O montante apurado do custo de uma turma do ensino básico no sistema público, para efeitos de comparação com o privado, está sobredimensionado, dado que esse valor integra as turmas CEF, que, de acordo com a amostra do estudo do Governo, são cerca de 8% das

turmas do ensino básico (ao contrário da amostra do estudo do Tribunal Constitucional, que apurou apenas uma percentagem relativa de cerca de 3% de turmas CEF).

3) Tudo leva a crer que as modalidades do ensino secundário vocacional nos contratos de associação são menos dispendiosas, principalmente por não integrarem a modalidade do ensino artístico, ao contrário do que é feito no sistema público.

4) A prevalência de alunos com necessidades educativas especiais nos colégios com contratos de associação é residual e nalguns casos nula, “embaratecendo” assim os custos reais destas turmas mas não o montante que o Estado entrega. A título de exemplo, na reportagem da TVI sobre o grupo GPS (que controla 26 colégios privados no país) afirmava-se que a Escola Secundária de Raul Proença (escola pública das Caldas da Rainha) tinha 100 alunos com necessidades educativas especiais, enquanto o Colégio de Santo André, ali ao lado, (escola privada, com contratos de associação) não tinha nenhum aluno nestas condições. Lembramos aqui que as necessidades educativas especiais implicam não só a presença de mais professores especializados (e os custos com a docência, como já vimos, são a principal fatia), mas também de materiais adaptados.

Por outro lado, torna-se imperioso lembrar que não existem estudos sobre os verdadeiros custos que cada estabelecimento do ensino privado tem com cada turma com contrato de associação. Segundo os dados aqui trabalhados, para o ano letivo de 2012/2013, os estabelecimentos de ensino privado receberam mais cerca de 6.550 euros por turma do que aquela turma efetivamente custaria se estivesse inserida numa escola pública. Mas é preciso ter em conta que muito provavelmente os custos salariais são mais baixos no ensino privado, até porque, como foi bem visível na recente reportagem sobre o Grupo GPS, os docentes são obrigados a cumprir um horário bem mais extenso e a assumirem numerosas funções de forma muitas vezes ilegal, além dos fracos recursos materiais existentes em muitas destas escolas. A este respeito importa salientar um dado de extrema importância para este debate e que foi descrito na dita reportagem da TVI: o Colégio de Santo André recebeu cerca de 3 milhões de euros do Estado (tendo em conta a existência de 36 turmas com contratos de associação) e só gastou em salários cerca de 1,3 milhões de euros, cerca de 40% do total. Ora, se os custos com a docência, segundo o Governo, representam em geral cerca de 85% do total do custo da turma, como explicar esta diferença? Ou a sobre-exploração dos profissionais é extrema ou os cálculos dos vários estudos feitos até agora sobre o custo real de uma turma estão, como já veio admitir o Governo, claramente sobrestimados. Provavelmente as duas situações são verdadeiras. *****

Concluindo, os contratos de associação são um bom negócio para os estabelecimentos de ensino privado e um mau negócio para o país. Tal como afirma o Tribunal Constitucional torna-se vital “ponderar a necessidade de manutenção dos contratos de associação no âmbito da reorganização da rede escolar”. Na verdade, com todos os desafios a que a escola pública responde, com todas as valências que possui ao nível da educação especial, do ensino artístico, dos percursos alternativos, etc., consegue manter um custo por turma proporcionalmente bem inferior aos custos dos contratos de associação, com a agravante de possuir alguns milhares de professores com horário-zero e dezenas de milhares de

docentes desempregados ou com horários parciais, que se encontram assim desaproveitados enquanto o Governo prefere despejar milhões no negócio do ensino privado.

Notas do texto:

* No estudo do Governo sobre os custos das turmas do ensino público pode ler-se: “Perante a análise dos primeiros dados concluímos que cerca de 85% do custo do ensino correspondia à atividade letiva, sendo esta atividade despendida em função da turma. Obviamente, mais turmas implica mais professores e mais salas, independentemente do número de alunos na turma. Portanto, a unidade de custeio só pode ser a turma, o custo por aluno terá de ser feito dividindo a turma pelo número de alunos. Aqui acresce um problema adicional: é que, como veremos mais tarde, o tamanho médio da turma ronda os 20-22 alunos, tornando o custo por aluno sobredimensionado; portanto bem mais alto do que seria se a turma tivesse perto de 26-28 alunos.”

** O estudo do Governo é bastante completo e apresenta vários modelos pelo método estatístico da regressão linear. Os dados aqui apresentados são relativos ao modelo 7, que distingue o custo das turmas do básico do custo das turmas do secundário e do custo das turmas de adultos, não separando, no entanto, tal como faz o modelo 8 e outros, as turmas do ensino secundário vocacional e as do ensino secundário regular. Isto porque, de acordo com o governo, apenas os modelos 1,3,5 e 7 permitem estimar a redução de valor por turma causada pela revisão curricular. Os dados estimados para 2012/2013 são calculados a partir dos dados de 2009/2010, mas deduzindo os custos dos cortes salariais, o corte de um dos subsídios no vencimento dos docentes, as despesas com cozinhas, os professores com horário-zero e a revisão curricular.

*** E esta diferença ainda é maior do que os valores apresentados, isto porque, como refere o próprio estudo do Governo “decidiu-se não diferenciar o ensino básico entre regular e vocacional atendendo a que as turmas do ensino vocacional dentro da amostra para este nível de ensino representam muito pouco dentro do total das turmas, cerca de 8%”. Ora, como ao nível dos contratos de associação não existem turmas CEF, e como estas turmas são mais caras, o ideal teria sido apresentar o custo por turma do básico regular no estudo do governo, que concerteza ainda seria ligeiramente inferior aos tais 70.256 euros. No entanto, preferimos não explorar este caminho porque existe uma discrepância de dados entre os que são apresentados pelo Tribunal de Contas e os que são apresentados pelo Governo ao nível da proporção das turmas CEF no ensino básico.

**** Segundo o estudo do Governo, a diferença média de custo entre uma turma do secundário regular e uma turma secundário vocacional é de cerca de 13 mil euros (sendo mais cara a segunda, naturalmente).

***** Por outro lado, fazendo as mesmas contas mas agora para o ano de 2009/2010 e tendo em conta que nessa altura cada turma com contrato de associação recebia mais dinheiro (vamos considerar aqui o valor indicado pelo Relatório do Tribunal Constitucional que é de 107.922 euros por turma) e que o ensino público também era mais caro pois ainda não se tinham feito sentir os efeitos dos cortes salariais e da revisão curricular, chegamos ao resultado de +8574.72 euros por cada turma com contrato de associação.

***** Acresce ainda que, de acordo com informação obtida pelo blogue “A Educação do Meu Umbigo”, o número de turmas com contrato de associação em 2012/2013 foi de 1846, e tendo em conta que o Orçamento do Estado prevê cerca de 200 milhões de euros para estes contratos, isto daria mais de 100 mil euros por turma, um valor muito superior ao oficialmente estipulado pelo Governo (85.266). Seria de todo o interesse público que o governo esclarecesse estes dados.