

Droga e propinas

AVALIAÇÕES DE IMPACTO LEGISLATIVO



[Versão resumida]

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.



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, versão resumida

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: 978-989-8424-73-0

Depósito Legal n.º 352 309/12

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**

(versão resumida)

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

ÍNDICE

11	Prefácio
13	Capítulo 1
13	Introdução
13	A Lei do Financiamento do Ensino Superior
14	A Estratégia Nacional de Luta contra a Droga

PARTE I

19	Capítulo 2
19	Objectivos e delimitação da análise
21	Capítulo 3
21	Notas metodológicas
23	Capítulo 4
23	Enquadramento institucional
27	Capítulo 5
27	Análise custo-benefício
28	Acesso e frequência do ensino superior público
30	Benefícios e custos individuais e para o Estado do ensino superior
32	Funcionamento dos mercados e concorrência
33	Capítulo 6
33	Conclusões

PARTE II

37	Capítulo 7
37	A Estratégia Nacional de Luta contra a Droga
39	Capítulo 8
39	Resultados da avaliação
39	Custos associados a cuidados de saúde
42	Custos não associados a cuidados de saúde
45	Capítulo 9
45	Conclusões

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

Esta é a versão resumida do 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 – Estratégia Nacional de Luta contra a Droga. A Parte I incide sobre a primeira, ao passo que a Parte II se dedica à segunda.

A avaliação de impacto legislativo é um procedimento de identificação das vantagens e desvantagens de determinada norma jurídica, colocando questões pertinentes acerca da sua implementação. Pode ser feito de forma prospectiva (antes da implementação da norma) ou retrospectiva (depois da sua implementação). Muito sumariamente, uma avaliação retrospectiva procura verificar o cumprimento dos objectivos de uma determinada norma jurídica, bem como perceber a relação existente entre os custos e os benefícios resultantes da sua implementação, em comparação com a hipótese de essa mesma norma não ter sido implementada (situação vulgarmente designada como cenário base). Sendo dois tipos diferentes de avaliação, os passos que os estruturam são bastante semelhantes. Esses passos são descritos no manual intitulado *Impact Assessment Guidelines*, da autoria da Comissão Europeia, tendo sido essa a metodologia adoptada para a realização deste estudo.

A Lei do Financiamento do Ensino Superior

Interessa, antes de mais, perceber o contexto em que surge a lei cujos impactos se pretende avaliar. A norma jurídica em questão é a Lei do Financiamento do Ensino Superior Público de 1997 – Lei n.º 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 sofreu uma importante alteração, em 1992, com um aumento pronunciado do seu montante. Após um período conturbado até à verificação da constitucionalidade dessa norma, em 1996 repôs-se a propina anual de seis euros. Foi através da Lei n.º 113/97 que foram estabelecidas as bases do financiamento do ensino superior, tornando clara 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 esta lei funcionou também como o motor de alterações significativas na acção social escolar.

A análise de impacto é feita em dois níveis: o primeiro tem que ver com o impacto que a Lei n.º 113/97 teve sobre o mercado do ensino superior, e o segundo, que resulta do primeiro, tem que ver com o impacto que a mesma teve sobre o bem-estar social. Ou seja, pretende-se avaliar essencialmente os impactos económicos e os impactos sociais trazidos por esta lei que introduziu as bases do financiamento do ensino superior e, conseqüentemente, trouxe consigo a reintrodução de propinas.

Na Parte I é feita uma contextualização do estudo, apresenta-se a metodologia adoptada, descreve-se o enquadramento legal em que se insere a Lei n.º 113/97, analisam-se os principais efeitos que essa lei possa ter tido e são retiradas conclusões de toda a análise.

A Estratégia Nacional de Luta contra a Droga

Na Parte II do estudo, em que se analisa o impacto legislativo da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, definiu-se o ano de 1999, em que esta foi publicada, como cenário base. Ao fazê-lo, admitiu-se que 2000 foi o primeiro ano de efectiva implementação da estratégia nacional. Por outras palavras, admitiu-se que, caso a estratégia nacional não tivesse sido publicada, se teriam mantido, em 2000, as tendências observadas em 1999.

Para determinar o impacto da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, foram calculados os custos sociais da toxicod dependência para o período de 1999 a 2010, por comparação com o cenário base. Este foi o verdadeiro desafio imposto neste estudo. Nesse sentido, os custos foram categorizados

da seguinte forma: custos directos e indirectos associados a cuidados de saúde (custos com tratamento, prevenção e redução de danos da toxicodependência, bem como com o rendimento não auferido e contribuições para a produção não geradas pelos toxicodependentes em tratamento ou que morreram prematuramente), e custos directos e indirectos não associados a cuidados de saúde (custos com a reinserção social de toxicodependentes, com as forças de segurança e tribunais, bem como com a eventual perda de rendimentos e contribuições para a produção não geradas por indivíduos presos por infracções à lei da droga).

Importa ainda clarificar nesta apresentação do estudo que esta não é uma análise de custo-benefício, mas antes uma análise de custo-efectividade. O motivo é simples: enquanto numa análise de custo-benefício teriam que ser tidos em conta os eventuais benefícios individuais ou sociais do consumo de drogas, pretende-se aqui perceber se o objectivo de lidar com o problema da droga preconizado pela Estratégia Nacional de Luta contra a Droga foi atingido e com que custos, concluindo, em particular, se estes foram maiores ou menores do que no cenário base.

A Estratégia Nacional de Luta contra a Droga assume um novo paradigma relativamente à problemática da droga, que a levaram aos debates internacionais como um exemplo a seguir. A estratégia nacional pretende actuar na prevenção do consumo de droga (principalmente nas faixas etárias mais jovens), no tratamento concedido aos toxicodependentes, na redução de danos da toxicodependência, na dissuasão do consumo, na reinserção social e no combate ao tráfico ilícito e branqueamento de capitais. Existe uma multiplicidade de factores e estratégias que a norteiam, mas destacamos apenas estes objectivos de actuação por terem sido aqueles sobre os quais incidiu a avaliação. A Estratégia Nacional de Luta contra a Droga deu origem a outros diplomas que foram materializando os seus princípios, de que o principal exemplo é a Lei n.º 30/2000, que preconiza a descriminalização do consumo de drogas, deixando de o considerar como um crime sujeito a pena de prisão.

Será ainda importante ressaltar que os resultados a que chegámos com este estudo (e que mais à frente serão expostos) subestimam o impacto real da toxicodependência, devido à dificuldade sentida em aceder a todos os dados necessários para esta avaliação e, conseqüentemente, devido à multiplicidade de hipóteses que tiveram de ser formuladas.

PARTE I

A Lei do Financiamento do Ensino Superior

Capítulo 2

Objectivos e delimitação da análise

O objectivo desta parte do estudo prende-se com a avaliação retrospectiva do impacto da Lei do Financiamento do Ensino Superior Público (Lei n.º 113/97). Mais especificamente, esta lei incidiu sobre os cursos de licenciatura e bacharelato das universidades e politécnicos do ensino superior público nacional. Em linhas gerais, esta lei implementou um novo sistema de financiamento do ensino superior público, com a comparticipação dos estudantes nos custos do ensino superior (através do pagamento de propinas). Pretendia-se que tal não implicasse a exclusão do acesso e frequência dos que têm carências económicas, nem a degradação da qualidade do ensino ministrado nas instituições.

Uma avaliação retrospectiva de impacto legislativo procura aferir o cumprimento dos objectivos de uma determinada lei, bem como a relação entre custos e benefícios resultantes da sua implementação. Para tal, é seguida a metodologia da Comissão Europeia (2009) proposta em *Impact Assessment Guidelines*¹. No entanto, visto que essa metodologia foi desenvolvida para avaliações prospectivas, foi necessário proceder a algumas adaptações.

À semelhança do que acontece nas avaliações prospectivas (que avaliam o impacto antes da tomada de decisão), foi estabelecido, para esta análise da lei do financiamento do ensino superior, um cenário base (*counterfactual*), muitas vezes designado como cenário “sem alterações de política”. A definição deste cenário base faz com que seja possível ter um termo de comparação entre o que aconteceu com a implementação da lei de 1997 e o que teria acontecido se não tivesse havido qualquer intervenção. Além disso, torna possível apresentar resultados em termos relativos, face ao cenário base, e conseguir uma avaliação proporcional ao longo dos anos incluídos na análise.

1. Este guia pode ser consultado em http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf e pretende ditar os passos metodológicos a seguir na altura da realização de uma análise (prospectiva) de impacto legislativo.

A Lei n.º 113/97 foi introduzida para vigorar no ano lectivo de 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. Face a este panorama, o cenário base foi fixado precisamente no ano 1996. Ou seja, assume-se 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 se pretende avaliar as eventuais alterações registadas no ensino superior público português relativamente ao ano lectivo 1996/97.²

Além disso, outra razão para ter sido o ano de 1996 a ser fixado como cenário base prende-se com o facto de se constatar que poucos alunos pagavam as propinas na íntegra no período de 1992-1996 (15%), já que, ao contrário de 1997, o valor a pagar dependia do rendimento do agregado familiar. Logo, considera-se que o impacto da introdução de propinas pode ter sido sentido mais intensamente após 1997. O facto da informação estatística sistematizada, no que toca ao ensino superior português, só existir de forma publicamente disponível e comparável a partir de 1995 reforçou a escolha de 1996 como cenário base.

2. Outra noção a ter em conta é que, ao longo deste estudo, quando é referido o ano X, referimo-nos ao ano lectivo X(X+1), ou seja, quando é referido o ano de 1997, por exemplo, quer dizer que se está a falar do ano lectivo de 1997/98.

Capítulo 3

Notas metodológicas

Conforme foi referido anteriormente, este estudo segue a metodologia adoptada pela Comissão Europeia para avaliações prospectivas de impacto legislativo. No entanto, atendendo à pretensão de se realizar uma análise retrospectiva, seguiram-se algumas linhas propostas pela metodologia da Direcção-Geral da Política de Justiça, do Ministério da Justiça (DGPJ/MJ), que consideram especificamente avaliações retrospectivas de impacto legislativo. Deste modo, a metodologia adoptada nesta análise resume-se na adaptação consistente dos princípios orientadores propostos pelas duas entidades acima mencionadas.

Este estudo envolve dois níveis de análise. O primeiro tem que ver com o impacto da Lei n.º 113/97 sobre o mercado do ensino superior, e o segundo com o impacto que a mesma teve sobre o bem-estar social. Por isso mesmo, importa assentar algumas questões.

Apesar de haver quem discorde, neste estudo considerámos que, de facto, estamos perante um mercado quando falamos de ensino superior. Assim sendo, interessa compreender de que forma uma alteração na estrutura de financiamento do ensino superior público (com uma maior participação financeira dos alunos) poderá levar a alterações significativas nesse mercado. O pagamento de propinas encarece a frequência do ensino superior público. Neste sentido, uma primeira linha de análise deste estudo prende-se com a avaliação do impacto que a reintrodução de propinas possa ter tido no número de interessados em frequentar o ensino superior público e no número de vagas para eles disponíveis.

Por sua vez, estas alterações terão tido um impacto sobre o bem-estar social, visto afectarem os alunos, as instituições de ensino e o Estado. Estes impactos são aqui avaliados através de variáveis relacionadas com a frequência do ensino superior público – tais como o número de inscritos, o número de

inscritos pela primeira vez, o número de vagas disponibilizadas pelas instituições e o número de diplomados – e com o respectivo acesso – nomeadamente, a população estudantil inscrita e/ou aprovada no 12.º ano e o número de candidatos nos concursos nacionais de acesso.

Pela indisponibilidade de dados de anos anteriores, a análise incide sobre o período compreendido entre 1995 e 2010. Os dados foram sistematizados e apreciados de forma quantitativa e qualitativa, procurando evidenciar os indícios de uma relação entre a sua evolução e a reintrodução de propinas no ensino superior público. Ou seja, procurámos perceber até que ponto a reintrodução de propinas terá sido responsável pelas alterações das variáveis analisadas.

Capítulo 4

Enquadramento institucional

Em 1941, quando António de Oliveira Salazar era Presidente do Conselho, surgiu o Decreto-Lei n.º 31658, de 21 de Novembro, que estabelecia o sistema de propinas do ensino superior, procurando aproximá-lo dos restantes serviços públicos pagos. Passava a ser necessário o pagamento de cinquenta cêntimos (cem escudos) na altura de matrícula no ensino superior e de seis euros (1200 escudos) pela inscrição em cada ano lectivo. Além disso, este decreto estabelecia diversos mecanismos de acção social que visavam assegurar que o pagamento de propinas não se tornaria insuportável para alunos e famílias mais carenciadas.

Esta propina anual de seis euros manteve-se inalterada durante cerca de cinquenta anos. A situação foi profundamente alterada em 1992, com a Lei n.º 20/92, de 14 de Agosto, publicada durante a segunda maioria absoluta do Partido Social Democrata. O então primeiro-ministro Aníbal Cavaco Silva não via com bons olhos o sistema de propinas em vigor, classificando-o como uma “injustiça escandalosa”, já que o ensino superior público era financiado quase na totalidade pelo Estado, dando às famílias mais ricas a possibilidade de beneficiarem dos impostos pagos pela generalidade dos contribuintes para financiar o futuro dos seus filhos. Argumentava-se, portanto, que o sistema de propinas em vigor implicava uma redistribuição de rendimentos socialmente injusta.

A Lei n.º 20/92, em clima de protesto estudantil intenso, veio estabelecer as normas relativas ao sistema de propinas. Apesar de ser coerente com o princípio de que o sistema de ensino superior público deve receber uma contribuição monetária dos estudantes (na sequência das ideias de 1941), esta lei trouxe bastantes alterações ao sistema de pagamento de propinas que até então vigorava em Portugal. Em primeiro lugar, o regime de propinas passava a ser diferente de instituição para instituição e o valor das propinas a

ser fixado pelos órgãos competentes (para as universidades é o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e para os politécnicos é o Conselho Coordenador dos Institutos Politécnicos). Em particular, passava a existir um limite máximo de propina e um limite mínimo. Em segundo lugar, a Lei estabelecia ainda um regime de isenção e redução de propinas em 30% e 60%, em função do rendimento familiar dos alunos.

Dois anos depois, na sequência do veto presidencial ao diploma regulamentar da lei das propinas de 1992 e da declaração de inconstitucionalidade das normas da Lei n.º 20/92 relativas ao montante máximo das propinas e da taxa de matrícula, surgiu a Lei n.º 5/94, que estabelecia que o valor das propinas tem de se situar entre um mínimo de 20% e um máximo de 25% do resultado da divisão das despesas de funcionamento do *conjunto* das universidades ou politécnicos, no ano imediatamente anterior, pelo número total de alunos inscritos. Passava, portanto, a existir um regime nacional de propinas, ao contrário do regime diferenciado introduzido em 1992. A lei de 1994 introduziu alterações também ao nível das isenções e reduções no pagamento de propinas por parte dos estudantes: passaram 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.

Mais dois anos volvidos, na sequência da formação de um governo do Partido Socialista liderado por António Guterres, a Lei n.º 1/96 suspendeu o estabelecido pelas Leis n.º 20/92 e n.º 5/94 e repôs uma propina de matrícula fixada em cinquenta cêntimos e uma propina anual de inscrição de seis euros.

Porém, esta norma acabou por vigorar durante pouco tempo, já que cerca de um ano e meio depois a Lei n.º 1/96 foi revogada por uma nova lei, a Lei n.º 113/97, cujos impactos económicos e sociais serão avaliados neste estudo. Esta nova lei revelava logo à partida uma diferença face às anteriores: não se tratava de uma lei sobre o sistema de propinas, mas antes uma lei que procurava estabelecer as bases de financiamento do ensino superior público. A lei passava a determinar que o valor anual das propinas devia ser igual ao valor mensal do salário mínimo nacional vigente no início do ano lectivo, nunca podendo ser superior aos seis euros (de 1941) actualizados de acordo com o índice de preços no consumidor. O valor desta propina era independente do nível socioeconómico do estudante e do estabelecimento e curso por ele frequentado.

Essencialmente, esta lei de 1997 criou um sistema que pretendia assegurar a comparticipação dos estudantes nos custos do ensino superior sem que tal

implicasse a exclusão do acesso e frequência dos que têm carências económicas, nem a degradação da qualidade do ensino ministrado nas instituições. Passou a existir, portanto, um sistema tripartido de financiamento do ensino superior público, em que os principais actores são o Estado, as instituições de ensino e os estudantes. Neste sistema, o Estado relaciona-se com as instituições suportando os seus custos de funcionamento através de subsídios, assegurando as condições físicas e materiais exigidas para o desenvolvimento de actividades de ensino e investigação e estimulando a qualidade dos serviços prestados e das funções desempenhadas. Na relação entre estudantes e instituições parte-se da ideia de que estas prestam um serviço aos estudantes, pelo que estes devem participar dos custos do ensino superior (através do pagamento de propinas). O Estado relaciona-se com o estudante através do sistema de acção social escolar, no sentido de garantir a não exclusão do ensino superior por razões de natureza económica, isto é, de alunos economicamente carenciados. Para garantir um acesso global e uniforme dos alunos ao ensino superior, a Lei n.º 113/97 previa apoios sociais directos, através de bolsas de estudo, apoios sociais indirectos, como serviço de refeições e alojamento, e empréstimos a taxas remuneratórias bonificadas.

Mais tarde, a Lei n.º 37/2003 surgiu para afinar alguns aspectos. Assim sendo, esta lei de 2003 estabelecia que o valor da propina passava a ser anualmente fixado em função da natureza dos cursos e da sua qualidade, com um limite mínimo igual a 1,3 vezes o salário mínimo nacional e um limite máximo igual a seis euros (de 1941), actualizados de acordo com o índice de preços do consumidor, ou seja, mantinha-se como limite máximo o anteriormente estabelecido pela Lei n.º 113/97.

Em 2005 surgiu a primeira alteração às bases do financiamento do ensino superior propostas em 1997. Relativamente às propinas, esta lei manteve o estabelecido na lei anterior – Lei n.º 37/2003. No entanto, estabeleceu o enquadramento legal necessário à concretização dos objectivos do Processo de Bolonha, o que levou, consequentemente, a uma série de remodelações no sistema de ensino.

Capítulo 5

Análise custo-benefício

Uma avaliação de impacto legislativo deve proceder à identificação dos custos, benefícios e outros impactos da situação normativa existente. Neste sentido, esta análise pretende avaliar, essencialmente, dois tipos de impactos: impactos económicos, relacionados com o funcionamento do mercado do ensino superior, e impactos sociais, relacionados com o acesso ao ensino superior público.

Esta análise encontra-se dividida em três níveis de avaliação. Numa primeira instância, pretende-se perceber os efeitos decorrentes da reintrodução de propinas pela Lei n.º 113/97 no acesso e frequência do ensino superior público. Ou seja, procura-se compreender se a reintrodução das propinas conduziu a um aumento de vagas nas instituições de ensino superior público e se se verificou um aumento do número de alunos no ensino superior. Na sequência da reintrodução de propinas em 1997, pretende-se ainda saber se o número de candidatos ficou aquém do número de vagas existente.

Ainda dentro da questão do acesso e frequência do ensino superior, foi incluída na análise uma avaliação de impacto da equidade do ensino superior, já que a mesma lei de 1997 prevê o direito que assiste a todos os alunos de aceder ao ensino superior, sem restrições de natureza económica ou outra. Assim, pretende-se compreender se houve exclusão de alunos do ensino superior, por motivos de origem económica, com a reintrodução de propinas.

Num segundo nível, e continuando a procurar os impactos da Lei n.º 113/97, o presente estudo analisa dados recolhidos acerca dos benefícios e custos do ensino superior, quer ao nível individual ou pessoal dos alunos, quer para o próprio Estado. Com essa análise pretende-se compreender qual o impacto da reintrodução de propinas nos benefícios pessoais de frequentar um curso superior, qual o impacto para as próprias instituições, qual o impacto sobre o Estado (que financia o ensino superior público) e qual o impacto global sentido em termos de bem-estar.

Por fim, avalia-se até que ponto essa mesma reintrodução de propinas teve repercussões ao nível do funcionamento do mercado e da concorrência, com especial enfoque no número de alunos inscritos no ensino superior privado em comparação com os inscritos no público.

Nas secções seguintes, fica o registo sumário dos dados recolhidos durante a análise, para avaliação dos custos e benefícios do impacto legislativo da reintrodução de propinas pela Lei n.º 113/97, que permitirão chegar a conclusões específicas e dar resposta às questões acima enunciadas.

Acesso e frequência do ensino superior público

Este nível de análise centra-se essencialmente no acesso ao ensino superior público, ou seja, no número de alunos inscritos e no número de vagas, tentando determinar através da respectiva evolução os efeitos associados à lei introduzida em 1997 – contrapondo com aquilo que normalmente ocorreria no cenário base, ou seja, em 1996.

Durante o período em análise verifica-se, grosso modo, alguma constância na percentagem de alunos que se candidata ao ensino superior, apesar de, em termos absolutos, se notar uma diminuição do número de candidatas.³

Verifica-se igualmente que a percentagem de candidatos colocados na primeira fase do concurso nacional de acesso ao ensino superior tem vindo a aumentar. Essa percentagem era de 53% no concurso de 1996 e no concurso de 2010 foi de 88%.

Isto faz com que a taxa de participação no ensino superior seja continuamente crescente, já que, com o decréscimo da população com 18 anos de idade, há mais probabilidade do candidato ingressar no ensino superior. A título de exemplo, em 2010, um português de 18 anos tinha uma probabilidade de 58% de ingressar no ensino superior público, ao passo que em 1996 essa probabilidade era de 29%.

Percebe-se, portanto, que, mesmo com a reintrodução das propinas, não se registou uma diminuição da taxa de participação no ensino superior, nem

3. De forma sumária, a nossa análise leva-nos a afirmar que, entre 1996 e 2010, se assistiu a uma diminuição significativa de alunos inscritos no 12.º ano de escolaridade (ano em que o aluno termina o ensino secundário, caso não reprove, podendo ou não candidatar-se ao ensino superior). Além disso, também a população total com 18 anos de idade (altura em que um aluno pode estar a completar o 12.º ano e a candidatar-se ao ensino superior) tem registado uma progressiva diminuição desde 1996. Até 2010 essa diminuição foi de 25%. Esta evolução demográfica explica a diminuição do número de candidatas em termos absolutos.

uma diminuição na percentagem de alunos que completa o 12.º ano e que se candidata ao ensino superior público.

Já no que toca ao número de vagas, entre 1996 e 2010 houve um aumento global (ainda que com diminuições pontuais). Isto levou a uma redução no “excesso de procura” (número de candidatos superior ao número de vagas) pelo ensino superior público sendo que, entre 2001 e 2006, houve mesmo um número de candidatos inferior ao número de vagas disponibilizadas pelas instituições de ensino superior (“excesso de oferta”).

O aumento do número de vagas e, conseqüentemente, o aumento do número de candidatos colocados no concurso nacional de acesso, é outro dos factores que explicam o aumento da taxa de participação no ensino superior.

Após 1997, assiste-se, assim, a um maior ajustamento entre o número de candidatos e o número de vagas existentes, registando-se um aumento do número de inscritos pela primeira vez. Sem esse aumento do número de vagas ocorreria um excesso de procura ao longo de todo o período em análise, tal como aconteceu em 1996. É, pois, possível associar este aumento do número de vagas à reintrodução das propinas, a qual terá contribuído, assim, para o aumento do número de inscritos no ensino superior público.

Importa também avaliar os efeitos da reintrodução de propinas ao nível da equidade no acesso ao ensino superior. Seguindo a metodologia sugerida pela Comissão Europeia, pretende-se perceber o impacto que essa reintrodução de propinas teve sobre diferentes grupos económicos e sociais e/ou o impacto sobre desigualdades existentes. Ou seja, pretende-se perceber qual o efeito da reintrodução das propinas sobre o princípio da não exclusão enunciado pela lei de 1997.

Os mecanismos de acção social (como as bolsas de estudo), através dos quais o Estado financia directamente os alunos, surgem exactamente com o objectivo de não vedar o acesso ao ensino superior aos estudantes interessados e com mérito escolar para o efeito. Certo é que a percentagem de alunos bolseiros tem vindo a aumentar.

Ainda assim, importa garantir que os alunos não foram excluídos do ensino superior por razões de natureza económica devido à reintrodução de propinas em 1997.

O facto de os pais terem optado por concluir um curso de ensino superior aumenta a probabilidade dos seus filhos virem a frequentar também o ensino superior. Assim, é relevante verificar o impacto da lei das propinas na

distribuição dos alunos em função das habilitações dos pais. Verifica-se que o peso dos alunos cujos pais têm curso superior não sofreu grandes alterações. Em contrapartida, há uma redução significativa do peso dos alunos cujos pais têm apenas o ensino básico e um aumento do dos alunos cujos pais têm o ensino secundário, pelo que a distribuição de estudantes no ensino superior tem vindo a aproximar-se da distribuição da população como um todo – ou seja, a equidade educacional tem aumentado. Isto significa que a participação no ensino superior é cada vez mais heterogénea e menos desigual no que toca ao nível de escolaridade dos pais. Além disso, o facto de se assistir a um aumento da percentagem de alunos bolseiros também faz com que aumente a percentagem de participação de alunos cujos pais têm rendimentos baixos.

Benefícios e custos individuais e para o Estado do ensino superior

A frequência de um curso de ensino superior tem custos e benefícios. Em termos individuais, quem completa um curso superior espera, por exemplo, obter ganhos monetários no futuro, mas também tem de suportar vários custos, tais como o valor das propinas. Por outro lado, o ensino superior gera igualmente custos e benefícios para o Estado, uma vez que lhe compete o seu financiamento parcial, ao mesmo tempo que espera obter um retorno futuro desse investimento através de mecanismos de tributação (pagamento de impostos e outras contribuições que permitem a apropriação parcial dos ganhos monetários individuais com o ensino superior). Deste modo, importa analisar os benefícios e custos associados à reintrodução de propinas.

Em termos individuais, pode afirmar-se que os alunos têm benefícios por frequentarem o ensino superior. Estes benefícios individuais podem ser de vários tipos. Um deles é uma menor probabilidade de estar desempregado, ainda que, ao longo do tempo, se tenha verificado um aumento significativo do desemprego nos recém-licenciados: em 2009, por exemplo, a franja da população com 15 e 29 anos de idade e com o ensino superior completo registava uma taxa de desemprego de 8,5%, que é claramente superior à taxa de desemprego de 6,9% registada pela população da mesma faixa etária que tem apenas o ensino secundário concluído.

Outro benefício esperado para quem completa um curso superior prende-se com a obtenção de remunerações mais elevadas face a quem não o tenha

completado. De facto, em 2009, por exemplo, um trabalhador com o ensino superior recebia, em média, uma remuneração 69% superior à remuneração de um trabalhador que tivesse concluído apenas o ensino secundário, e 249% superior à remuneração de um trabalhador que não tivesse concluído o ensino secundário.

No entanto, não é plausível associar estas alterações (taxa de emprego ou de desemprego, bem como eventuais diferenças remuneratórias) à reintrodução das propinas em 1997.

De qualquer modo, mesmo após a reintrodução de propinas, os benefícios individuais de completar o ensino superior são muito significativos. Ou seja, 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.

No que toca às instituições de ensino superior público, tal como seria expectável, estas beneficiaram com a reintrodução de propinas, na medida em que passam a ter uma receita adicional, com cada aluno a pagar uma propina mais elevada e com mais alunos a fazê-lo. Neste sentido, e conforme os dados analisados, a reintrodução de propinas em 1997 trouxe um claro benefício para as instituições, já que as suas receitas tiveram um aumento significativo, passando de 1,2 milhões de euros em 1996 para 58,3 milhões de euros em 1997.

Importa também analisar os custos suportados pelo Estado, que assume a responsabilidade de financiamento do ensino. O aumento do número de alunos inscritos no ensino superior público, a partir de 1996, traduziu-se num aumento das responsabilidades financeiras do Estado, pois cabe ao Estado assegurar o financiamento necessário, mesmo que parcial, para suportar o acréscimo de alunos no sistema de ensino.

Também os mecanismos de apoio directo aos alunos (bolsas de estudo) previstos na Lei n.º 113/97 acarretaram um acréscimo na despesa pública, sobretudo devido ao aumento da percentagem de alunos bolseiros, e não tanto no valor da bolsa atribuída.

No entanto, a despesa do Estado com a acção social escolar (excluindo bolsas de estudo) registou uma diminuição (face ao cenário base), ou seja, houve um aumento significativo do peso dos mecanismos de apoio directo (tais como as bolsas) em detrimento de mecanismos de apoio mais generalistas, como cantinas, que (eventualmente) beneficiem todos os alunos inscritos.

Por outro lado, e conforme já referido anteriormente, o Estado também beneficia do contributo financeiro dado ao ensino superior público: o custo do ensino superior para o Estado parece ser inferior ao respectivo benefício futuro, obtido essencialmente através de 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 assume várias dimensões, que vão desde o desenho dos cursos, passando pela qualidade dos professores, pela localização geográfica, até ao valor fixado para propinas. Esta última dimensão é particularmente relevante no que toca à concorrência entre instituições públicas e privadas.

Neste sentido, pretende-se compreender o impacto que a introdução de propinas no ensino público, em 1997, terá tido no funcionamento do ensino privado. Certo é que esta medida veio reduzir a diferença de preços entre os dois segmentos de ensino superior.

Olhando para a evolução do número de alunos inscritos no ensino superior público e privado, entre 1995 e 2010, constata-se que o número de inscritos no ensino privado registou uma progressiva diminuição, ao passo que o número de inscritos no ensino superior público aumentou de forma acelerada até 2002; apesar da aproximação verificada entre os valores das propinas no ensino superior privado e público, o aumento do número de vagas neste último poderá ter contribuído para a redução do número de alunos inscritos no primeiro, efeito este que é reforçado pelas tendências demográficas registadas.

Capítulo 6

Conclusões

A Lei n.º 113/97 reintroduziu o pagamento de propinas para a frequência do ensino superior público e reorganizou os mecanismos de acção social, nomeadamente a atribuição de bolsas de estudo aos alunos mais carenciados. Tratou-se, efectivamente, de uma lei que estabeleceu as bases do financiamento do ensino superior público, reflectindo a relação tripartida entre os intervenientes: Estado, instituições de ensino e estudantes.

Antes da implementação da lei, o acesso ao ensino superior público caracterizava-se por um número de candidatos superior às vagas disponíveis. As propinas parecem ter sido um importante mecanismo para reduzir este desequilíbrio, já que, com o aumento das receitas próprias, as instituições de ensino superior conseguiram aumentar o número de vagas, permitindo assim que mais alunos passassem a poder aceder ao ensino superior público.

Simultaneamente, a redução da população em idade estudantil terá contribuído para uma diminuição do número de candidatos nos concursos de acesso ao ensino superior. Assim, de uma situação de excesso de alunos para as vagas disponibilizadas, passou-se para uma situação de excesso de vagas para o número de candidatos (que foi evidente de 2001 a 2006).

Neste sentido, as principais alterações registadas no acesso ao ensino superior público desde 1997 foram o aumento do número de vagas e a diminuição do número de candidatos. Enquanto a diminuição do número de candidatos acompanha as tendências demográficas, o aumento do número de vagas parece ser consequência da lei n.º 113/97. O número de alunos no ensino superior aumentou significativamente, reflectindo o aumento das vagas.

Outras conclusões podem ser tiradas da implementação desta lei. No longo prazo, parece ser consensual que o ensino superior se traduz em benefícios individuais, nomeadamente aumentando a probabilidade de obter um emprego e de conseguir uma remuneração mais elevada. Do mesmo modo,

o Estado apropria-se, através do sistema de impostos e da Segurança Social, de parte desses benefícios individuais. Ou seja, 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, com o aumento do número de vagas, a Lei n.º 113/97 deverá ter-se traduzido num benefício para a sociedade.

Já 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 benefício do mesmo montante, visto que as propinas passam a constituir receitas próprias. O Estado, como terceiro interveniente no financiamento do ensino superior, tem custos acrescidos: por um lado, o aumento do número de alunos obriga a que uma parte dos custos por eles gerados no ensino superior público seja por si suportada, sob a forma de subsídios para as instituições de ensino; por outro lado, a reorganização da acção social escolar, designadamente a atribuição de bolsas de estudo, obrigou a um esforço adicional no financiamento directo aos alunos. Considerando que, no curto prazo, o único benefício gerado pela Lei do Financiamento do Ensino Superior Público foi o aumento das receitas próprias das instituições, e que os alunos têm um custo de igual magnitude (as propinas), parece-nos razoável concluir que, ao possibilitar o aumento do número de inscritos no ensino superior, a Lei n.º 113/97 terá tido, muito provavelmente, um impacto global negativo.

PARTE II

**A Estratégia Nacional
de Luta contra a Droga**

Capítulo 7

A Estratégia Nacional de Luta contra a Droga

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, quer a nível internacional, quer a nível nacional, pelos sucessivos governos desde 1924.

O percurso recente das leis que tratam os problemas associados ao consumo de droga é fortemente marcado pela Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99. Ainda hoje esse documento serve de guia às acções desenvolvidas no âmbito da luta contra a droga e a toxicodependência.

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 para servir de referência para a sociedade portuguesa. Este documento resume a sua missão nestas palavras: prevenção, dissuasão, tratamento, redução de danos, reinserção social, prevendo ainda o combate ao tráfico ilícito e branqueamento de capitais.

O ponto de viragem que a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga representou na própria percepção do conceito “droga” levou a que, no ano seguinte, fosse aprovada a Lei n.º 30/2000, que veio descriminalizar o consumo, a posse e a aquisição de drogas (até determinadas quantidades). Estes actos passaram, assim, a ser considerados contra-ordenações, e não crimes sujeitos a pena de prisão, como até aí. O espírito desta lei promove a visão de que a toxicodependência é uma doença e, como tal, deve ser tratada com respeito e consideração pelo ser humano.

A Estratégia Nacional de Luta contra a Droga surgiu no seguimento de um conjunto de diplomas que incidiam sobre a problemática da droga, e toda a sua construção resulta da evolução do próprio conceito “droga” e de

como este foi encarado ao longo de gerações. A evolução legislativa desde a primeira lei nacional relativa à droga, em 1924, é marcada por alterações assentes em diferentes modelos ou paradigmas. Em Portugal, passou-se de um paradigma fiscal (em que a droga era vista, sobretudo, como uma mercadoria cujo comércio ilegal devia ser travado) para um paradigma criminal, a partir de 1970, altura em que o consumo de droga foi tipificado como crime e sancionado com uma pena, sem que fossem definidas medidas de prevenção a esse consumo. Em 1975, passou-se para um paradigma clínico-psicossocial, sendo o consumidor visto como alguém que requeria tratamento e não um castigo. Por sua vez, em 1983 passou-se para um paradigma biopsicossociológico, abrindo-se a possibilidade de dispensa de pena de prisão, embora não se concretizasse ainda a descriminalização do consumo.

A aprovação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga insere-se ainda neste modelo biopsicossociológico, aplicando a abordagem das ciências sociais do comportamento e da vida às questões relacionadas com a droga. Conforme foi referido anteriormente, a Estratégia Nacional levou a que, no ano 2000, fossem descriminalizados o consumo, aquisição e detenção de droga para consumo próprio. Assim, foi dado o passo que faltava para se considerar definitivamente que o consumidor de droga é alguém que carece de tratamento e não um criminoso que deve ser preso ou estar sujeito a uma pena. Esta descriminalização corresponde claramente a um “novo olhar” sobre o problema da droga.

Capítulo 8

Resultados da avaliação

Em termos gerais, a implementação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga levou a uma diminuição dos custos sociais da toxicodependência em Portugal. Porém, antes de revelarmos as conclusões, torna-se necessário apresentar os resultados obtidos para os vários custos sociais avaliados, associados aos objectivos gerais enunciados pela estratégia nacional.

Custos associados a cuidados de saúde

O diploma da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga estrutura o seu discurso em torno de vários objectivos gerais: a prevenção, o tratamento, a dissuasão, a redução de danos, a reinserção social dos toxicodependentes e o combate ao tráfico ilícito e ao branqueamento de capitais. Existe toda uma série de directrizes, objectivos específicos e estratégias enunciados no diploma aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/1999, intitulado Estratégia Nacional de Luta contra a Droga. No entanto, não os detalharemos aqui, já que a avaliação retrospectiva de impacto legislativo levada a cabo (e a definição e comparação dos custos sociais da toxicodependência) teve especial incidência nos objectivos gerais enunciados no diploma.

Para chegarmos aos custos sociais (directos e indirectos) da toxicodependência é importante percebermos o panorama geral e a evolução do fenómeno da droga no plano nacional, dentro do período temporal em análise (1999-2010). Em particular, as alterações verificadas no consumo de drogas em Portugal parecem ser um importante factor explicativo no que diz respeito à implementação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga.

A prevenção e redução do consumo de droga, sobretudo junto dos mais jovens, são os objectivos gerais que norteiam a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga. Neste sentido, devemos perceber quais os factores que podem

impulsionar esse consumo. Existem factores de risco, susceptíveis de influenciar o início do consumo, quer a nível individual (como sejam o insucesso e abandono escolar precoce, comportamentos violentos e anti-sociais, ou a experimentação prematura de drogas), quer a nível familiar (nomeadamente, a precariedade económica, ou famílias desagregadas ou em ruptura).

Numa tentativa de identificar alterações nestes factores de risco que possam ajudar a explicar a evolução do consumo de drogas em Portugal, verificou-se, a partir da análise dos dados, uma redução do abandono escolar precoce, mantendo-se a taxa bruta de escolarização. Verifica-se ainda um aumento da percentagem da população com idades entre os 15 e os 64 anos que consumiu drogas pelo menos uma vez no último ano, ainda que a experimentação e consumo de drogas seja feita, em larga medida, por uma franja menos jovem da sociedade. Ora, são exactamente os jovens a faixa etária prioritária para a prevenção do consumo proclamada pela Estratégia Nacional de Luta contra a Droga. Neste sentido, a experimentação de drogas por adolescentes com 15-16 anos apresenta, a partir de 2003, um decréscimo (desde 1995 que essa percentagem de experimentação vinha aumentando fortemente), ainda que, em 2007, mais jovens tenham experimentado drogas do que em 1995. Ou seja, existem mais jovens a consumir droga, ainda que esse número revele uma tendência de diminuição.

A Estratégia Nacional de Luta contra a Droga tem também como objectivo “garantir os meios necessários para o tratamento e reinserção social dos toxicodependentes”. Essa garantia de acesso obrigou a uma extensão dos Centros de Atendimento a Toxicodependentes (CAT), em número e em capacidade, assim como de outros organismos competentes na área do tratamento e acompanhamento desses indivíduos, numa tentativa de aumentar a capacidade de resposta. Dentro das medidas de reinserção social preconizadas pela Estratégia Nacional, destaca-se o programa Vida Emprego, que assenta no apoio à formação profissional, ao estágio e à integração socioprofissional do toxicodependente.

O consumidor de droga é alguém que requer tratamento, conforme anuncia a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga. No entanto, existem consumidores mais problemáticos do que outros. O universo de consumidores problemáticos de droga (os que consomem de forma injectável ou prolongada e regular cocaína ou anfetaminas), em Portugal, registou uma diminuição de 8% entre 1999 e 2005. Também o número de novos utentes nos CAT sofreu

uma redução no mesmo período (e até 2006). No entanto, em termos globais, verifica-se um aumento do número total de utentes nos CAT, assim como um aumento dos utentes internados. A heroína ainda é a principal droga que leva os toxicod dependentes a procurarem tratamento nos CAT.

Outro dos objectivos da estratégia nacional de luta contra a droga prende-se com a defesa da saúde e segurança públicas. É aqui que surgem as expressões “redução de danos” ou “redução de riscos” associadas ao problema da droga, isto é, o desenho de políticas que visam minimizar os danos ou riscos causados pelo consumidor de droga, tais como a propagação de doenças infecto-contagiosas, como o VIH/SIDA ou as hepatites B e C. Destacam-se nestas políticas os programas de troca de seringas ou de administração de medicamentos de substituição como a metadona. É de referir que um programa de redução de danos (intervenção social e sanitária) difere de um programa de tratamento (intervenção psicoterapêutica/socio-terapêutica, importante para o processo de recuperação).

O recurso a terapias de substituição tem vindo a abarcar um número crescente de toxicod dependentes, tanto em termos absolutos como relativos. Isto deve-se ao aumento do número de toxicod dependentes em tratamento e também ao facto de o recurso a este tipo de terapias estar a ser relativamente mais utilizado. Por seu lado, o programa de troca de seringas regista números relativamente estáveis a partir de 2002, em torno de 2,5 milhões de seringas trocadas por ano.

A redução da percentagem de toxicod dependentes com doenças infecto-contagiosas, como o VIH/SIDA e as hepatites, verifica-se tanto nos novos utentes em tratamento ambulatorio (utentes não internados) nos CAT, como nos utentes em tratamento nas comunidades terapêuticas. É também de assinalar que a droga tem vindo progressivamente a perder peso como factor responsável pelo número total de novos casos diagnosticados com SIDA.

Tendo em conta o aumento do número de utentes em tratamento e o esforço preconizado pela Estratégia Nacional de Luta contra a Droga no sentido de prevenir a toxicod dependência, não é surpreendente que se tenha registado um aumento dos custos directamente associados à prevenção, tratamento e redução de danos da toxicod dependência.

No entanto, verifica-se uma redução dos custos associados ao tratamento de infecções, como as hepatites B e C, o mesmo acontecendo com os custos de tratamento de doentes infectados com VIH. Por outras palavras,

verifica-se uma diminuição dos custos do Serviço Nacional de Saúde com o tratamento de doenças infecto-contagiosas, devido à diminuição do número de toxicodependentes infectados.

Também o custo com o programa de troca de seringas tem vindo a diminuir, devido à diminuição do número de seringas distribuídas desde 1999. Do mesmo modo, no que respeita à reinserção social, também se regista uma redução dos custos com o programa Vida Emprego.

Resumindo, verifica-se uma diminuição dos custos directos de saúde relacionados com a droga.

Relativamente aos custos indirectos, estes registam um ligeiro aumento devido ao rendimento não auferido pelos toxicodependentes e à contribuição para a produção não gerada junto das empresas, o que se justifica pelo tempo despendido em tratamento na ida às consultas, por exemplo, e também pelo facto de haver mais toxicodependentes em tratamento.

Nos custos indirectos de saúde entram também o rendimento não auferido e as contribuições para a produção não geradas devido à morte prematura relacionada com a toxicodependência. O número de mortos com exame toxicológico positivo para drogas regista uma forte diminuição a partir de 1999 mas, em 2004, inicia-se uma nova fase de aumento. Mesmo assim, o número de mortes registadas em 2010 é inferior ao de 1999.

Em termos de custos indirectos da morte prematura associada à toxicodependência, percebe-se que, inevitavelmente, o rendimento não auferido e o contributo para a produção não gerado seguem a tendência do número geral de mortes prematuras associadas à toxicodependência, que foi de diminuição seguida de novo aumento.

Custos não associados a cuidados de saúde

Outro objectivo geral da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga passa pela repressão ao tráfico ilícito de drogas e branqueamento de capitais, o que envolve todos os organismos competentes na área, nomeadamente as várias forças policiais, os tribunais e as prisões.

Como um todo, as infracções à lei da droga aumentaram até ao ano 2000, tendo no entanto começado a diminuir a partir de 2001. Todavia, a um nível mais desagregado, identificam-se realidades diferentes. Por um lado, as

infracções associadas ao consumo de droga diminuíram significativamente entre 1999 e 2001, tendo registado um aumento ligeiro a partir desse ano. Já as infracções associadas ao tráfico, para além de terem ganho peso no total das infracções, tiveram também um aumento, em termos absolutos, de 35%, entre 1999 e 2010. Por sua vez, o número de apreensões de substâncias ilícitas (excepto para a heroína), foi em 2010 superior ao de 1999.

A partir de 2002, assistiu-se a uma diminuição do número de reclusos condenados por infracções à lei da droga. É também notória, a partir de 1999, uma redução do peso dos reclusos condenados por infracções à lei da droga no número total de presos.

A dissuasão do consumo e combate ao tráfico de droga tem custos para o Estado, seja com as forças policiais e de segurança pública, responsáveis pela detecção das infracções, seja com os tribunais, responsáveis pela instrução e execução dos processos, seja ainda com as prisões.

Tem-se verificado uma redução das despesas do Estado com as prisões, principalmente a partir de 2002, a qual se deve, por um lado, a uma diminuição verificada no número de presos condenados ao abrigo da lei da droga e, por outro lado, ao seu menor peso na população prisional total. Naturalmente, também os respectivos custos indirectos (rendimento não auferido e contributo para a produção não gerado pelos reclusos) sofreram uma vincada diminuição a partir de 2002.

Já a partir de 2001, assiste-se a uma descida pronunciada da despesa do Estado com os tribunais, explicada pelo facto de, com a entrada em vigor da Lei n.º 30/2000, o consumo de droga ter deixado de ser classificado com um processo-crime, deixando portanto de dar entrada nos tribunais. São as Comissões de Dissuasão da Toxicodpendência que tratam agora desses processos, e é o IDT que assegura o seu financiamento.

Em todas as forças de segurança, há um pico de crescimento da despesa em 2000, tendo esta diminuído e estabilizado a partir daí.

Capítulo 9

Conclusões

No cômputo geral, o custo social da toxicodependência diminuiu cerca de 12%, entre 1999 e o período imediatamente a seguir à implementação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga (2000-2004). Face a este resultado, podemos dizer que a Estratégia Nacional teve um impacto positivo, já que levou a uma redução do custo social da toxicodependência face ao cenário base. Por outras palavras, se se tivesse mantido a tendência registada em 1999, o custo social da toxicodependência em Portugal teria sido mais elevado do que aquele que efectivamente se registou com a implementação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga.

De forma mais detalhada, da análise efectuada constatou-se que, com a implementação da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, os custos relacionados com a prevenção, tratamento e redução de danos da toxicodependência registaram um aumento de cerca de 16% (de 50 milhões de euros em 1999, para um valor médio anual de 59 milhões, no período de 2000-2004). Por outro lado, assistiu-se a uma diminuição de 17% nos custos de saúde associados às consequências da toxicodependência, nomeadamente o tratamento de doenças infecto-contagiosas como o VIH/SIDA e as hepatites B e C.

Já para os custos indirectos de saúde, regista-se um aumento de cerca de 54%, devido ao rendimento não auferido e às contribuições para a produção não geradas por toxicodependentes em tratamento. Em contrapartida, verifica-se uma diminuição de 42% nos casos de morte prematura.

Globalmente, assiste-se a uma redução de cerca de 20% do custo social de saúde associado à toxicodependência; em 1999, este totalizava cerca de 168 milhões de euros, ao passo que entre os anos 2000 e 2004 o valor médio anual foi de 134 milhões de euros.

No que toca aos custos não associados a cuidados de saúde, assistiu-se a um aumento dos custos directos, nomeadamente com as políticas de reinserção social e com o programa Vida Emprego. Mas a diminuição do número de

presos por infracções à lei da droga levou a que, por outro lado, os respectivos custos sofressem uma redução (de 7%). Relativamente ao rendimento não auferido pelos indivíduos que se encontram a cumprir pena de prisão e ao respectivo contributo não gerado para a produção (custos indirectos), assiste-se também a uma redução (de 5%).

A diminuição de 12% dos custos sociais da toxicodependência é explicada essencialmente pela diminuição do custo social directo e indirecto relacionado com as consequências do consumo de droga (contração de doenças como o VIH/SIDA e hepatites B e C, e morte prematura de toxicodependentes), e pela diminuição dos custos directos não associados a cuidados de saúde, como sejam a redução do número de presos por infracções à lei da droga.

Autores e Colaboradores

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: Droga 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 toxicodependência, 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 toxicodependência no período de tempo imediatamente posterior à respectiva implementação.