

# O Ensino Básico e Secundário em Portugal: expansão e financiamento nas últimas décadas

**Belmiro Cabrito**

Instituto de Educação, Universidade de Lisboa (UL), Lisboa – Portugal

## Resumo

Neste artigo apresenta-se a evolução de indicadores relativos ao Ensino Básico e Secundário nas últimas décadas, nomeadamente no quadro da expansão e financiamento do sistema. Em Portugal, a história do ensino básico e secundário, gratuito, universal e obrigatório remete-nos para a Revolução Democrática de 25 de Abril de 1974, pelo que os dados têm em conta essa data, sempre que existentes. No artigo, apresenta-se a evolução de alguns indicadores relativos à população escolar e seu desempenho e ao financiamento do sistema, bem como às fontes e a abrangência do financiamento público no período da escolaridade obrigatória. A análise dos dados mostra, por um lado, um processo de expansão da educação decorrente da universalização do acesso à educação, pós 1974; por outro, a continuidade de situações de desigualdade no acesso à educação, apesar dessa universalidade; finalmente, conclui-se que o modelo de financiamento utilizado não garante equidade.

Palavras-chave: **Ensino Básico e Secundário. Expansão. Financiamento. Equidade.**

## *Basic and Secondary Education in Portugal: expansion and financing in the last decades*

## Abstract

This article presents the evolution of indicators relating to Basic and Secondary Education in the last decades, particularly in the context of the expansion and financing of the system. In Portugal, the history of free, universal and compulsory education goes hand in hand with the Democratic Revolution of April 25, 1974, as the data take this date into account, whenever available. The article presents the evolution of some indicators related to students and its performance and the financing of the system, as well as the sources and range of public funding during compulsory schooling. Data analysis shows, on the one hand, a process of expansion of education resulting from the universalization of access to education, after 1974; on the other, the continuity of situations of inequality in access to education, despite this universality. Finally, it is concluded that the financing model used does not guarantee equity.

Keywords: **Basic and Secondary Education. Expansion. Financing. Equity.**

## *Educación Primaria y Media en Portugal: expansión y financiación en las últimas décadas*

## Resumen

Este artículo presenta la evolución de indicadores relacionados con la Educación Primaria y Media en las últimas décadas, concretamente sobre la expansión y financiamiento del sistema. En Portugal, la historia de la educación primaria y media, gratuita, universal e obligatoria se remonta a la Revolución Democrática del 25 de abril de 1974, por lo que se

presentan datos que tienen en cuenta esa fecha, siempre que existan. El artículo presenta la evolución de indicadores relacionados con la población escolar y su desempeño y el financiamiento del sistema, así como el las fuentes y el alcance de la financiación pública durante el período de enseñanza obligatoria. El análisis de los datos muestra, por un lado, un proceso de expansión de la educación con la democratización del acceso a la educación, posterior a 1974; por otro lado, la continuidad de desigualdades en el acceso a la educación, a pesar de esta universalidad; finalmente, se concluye que el modelo de financiación utilizado no garantiza la equidad.

Palabras-clave: **Educación Primaria y Media. Expansión. Financiación. Equidad.**

## Introdução

Quando pensamos no Portugal de hoje, e apesar dos cerca de 50 anos passados, a nossa memória remete-nos para o século passado e para a Revolução Democrática de 25 de Abril de 1974, tantas e tão rápidas têm sido as alterações que mudaram por completo o país: o país conservador, fechado, ignorante, obscurantista, isolado, elitista, ditatorial deu lugar a um Estado de direito, uma democracia cujos dirigentes são legitimados pelo voto popular, exercido em liberdade. A Revolução do 25 de Abril de 1974, inicialmente assemelhando-se a um golpe de Estado conduzido por um movimento militar com os objetivos de desenvolver, democratizar e descolonizar o país, rapidamente foi apropriado pela população originando um período revolucionário e socializante que, entretanto, veio a normalizar-se em novembro de 1975.

Fruto da matriz social subjacente à Revolução, os portugueses testemunharam o processo de separação de poderes, a aprovação de uma Constituição da República que estabelece os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e um conjunto de medidas de natureza económica, política e social que mudaram o país, tais como a expansão e desenvolvimento da rede viária; a criação de empresas públicas em setores chave da economia; a criação do serviço nacional de saúde universal, de qualidade e gratuito; o estabelecimento de inúmeros subsídios de apoio aos cidadãos (de doença, de invalidez, de sobrevivência, de desemprego etc); nova regulamentação laboral; a expansão e universalização da educação.

A educação foi, certamente, uma das dimensões onde os efeitos da Revolução se fez mais sentir. O ensino dual até então existente, ensino liceal e ensino técnico, altamente elitista (MÓNICA, 1978) e que concretizava um verdadeiro mecanismo de reprodução social no sentido que lhe é dado por cientistas sociais como Bourdieu e Passeron (1964; 1970) ou Baudelot e Establet (1971; 1977) unificou-se e a escolaridade tornou-se obrigatória (progressivamente de 6, 9 e de 12 anos em 1974, 1986 e 2009, respetivamente) e todas as crianças, neste momento a partir dos 5 anos de idade (PORTUGAL, Lei nº 85/2009 de 27 de agosto), independentemente do sexo, orientação sexual, cor, religião, origem social e económica ou outros quaisquer critérios discriminatórios, foram chamadas à escola. Em poucas décadas, Portugal apanhou o comboio da educação do mundo desenvolvido, nomeadamente das democracias europeias. Mudou a composição da população escolar, mudaram as metodologias de ensino, mudou o nível de qualificação académica dos portugueses com a extensão das trajetórias escolares (PAPPÁMIKAIL, 2004), mudou o estatuto da mulher, na sequência da escolaridade obrigatória e dos processos de qualificação (SAUGNIER; MORELL, 2019).

Naturalmente, todo este processo de democratização do país, mormente na área educativa, não foi linear, conheceu contradições, avanços e recuos que dificultaram o processo: a unificação do ensino em 1975, por exemplo, com o desaparecimento da vertente técnica e tecnológica no ensino médio, trouxe um vazio de operários especializados e de quadros intermédios necessários ao desenvolvimento do país que só a partir da década de 1990 começou a ser minimizado com a criação dos cursos profissionais no ensino secundário. Por outro lado, se a (re)criação de um ensino secundário dual com o ensino geral e o ensino profissional, veio responder à necessidade do país em técnicos intermédios veio também recriar a separação entre ensino mais técnico e ensino mais liceal.

A entrada de todas as crianças em idade escolar na escola obrigou a um esforço enorme quer na formação de professores, quer na construção de salas de aula, laboratórios, equipamentos, bibliotecas, etc., o que exigiu um enorme montante de recursos financeiros.

O presente artigo inicia-se com alguns elementos necessários à compreensão do sistema educativo Português. Na secção 2, apresentam-se alguns números sobre a procura social de educação. O financiamento do ensino básico e secundário com destaque para as ações que o financiamento público da educação obrigatória abrange, bem como as entidades financiadoras e respetivas fontes de financiamento. Termina-se o artigo com uma reflexão em torno da relação financiamento – desigualdades em Portugal.

## 1. Elementos para a compreensão do sistema educativo Português

A compreensão das análises que se podem realizar acerca da educação de um país exige que conheçamos várias das suas dimensões, nomeadamente: a estrutura/organização do Estado; a estrutura do sistema educativo e as fontes/entidades de financiamento do sistema.

### 1.1 Estrutura/organização do Estado

Portugal é um estado unitário, uma democracia representativa semipresidencial, assente no Estado de direito, sendo órgãos de soberania autónomos e com funções previstas na Constituição da República Portuguesa (CRP):

- o/a Presidente, eleito/a em sufrágio direto e universal, que garante o regular funcionamento das instituições; pode demitir o Governo, dissolver a Assembleia da República e convocar eleições gerais antecipadas;
- a Assembleia da República, composta por deputados eleitos em sufrágio direto e universal; exerce poder legislativo e controla a atividade do Governo;
- as Autarquias Locais ou Municípios, que constituem os órgãos de poder local, cujos representantes são eleitos em sufrágio direto e universal e praticam uma política de proximidade;
- os Tribunais, independentes, que exercem o poder judicial;
- o Governo, que detém o poder executivo; é constituído pelo Primeiro-Ministro, ministros, secretários e subsecretários de Estado; o Primeiro-Ministro é indigitado pelo Presidente da República pertencendo, em geral, ao partido que ganhou as eleições legislativas e responde perante a Assembleia da República pelo exercício das suas funções.

## 1.2 Estrutura do sistema educativo

O sistema educativo português é composto por 4 subsistemas (PORTUGAL, Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei 46/86 de 14 de outubro, com as modificações introduzidas pela Lei nº 85/2009, de 27 de agosto):

- **educação de infância**, dos 3 aos 5 anos de idade
- **ensino básico**, com a duração de 9 anos, para jovens dos 6 aos 15 anos de idade, subdividido por 3 ciclos:
  - 1º ciclo: com a duração de 4 anos
  - 2º ciclo: com a duração de 2 anos
  - 3º ciclo: com a duração de 3 anos;
- **ensino secundário**, com a duração de 3 anos (indispensável a sua completude para o acesso ao ensino superior), para jovens dos 16 aos 18 anos de idade, com duas vertentes:
  - ensino secundário geral, para jovens que queiram prosseguir estudos superiores;
  - ensino secundário técnico, para jovens que queiram ingressar de imediato no mercado de trabalho ou ingressar em estudos pós-secundários não superiores vocacionados para o mercado de trabalho (destaque-se, todavia, que estes estudantes podem aceder ao ensino superior nas condições dos seus colegas da via geral);
- **ensino superior**, constituído por três ciclos desde a aprovação da Declaração de Bolonha, em 1999:
  - 1º ciclo, com a duração de 3 anos e que atribui o grau de licenciado;
  - 2º ciclo, com a duração de 2 anos e que atribui o grau de mestre;
  - 3º ciclo, com a duração mínima de 4 anos e que atribui o grau de doutor.

Atualmente, a escolaridade obrigatória é dos 5 aos 18 anos de idade e, de acordo com a Constituição da República Portuguesa, é universal, gratuita e inclusiva, cabendo ao Estado, através da Escola Pública e de Instituições Privadas de Solidariedade Social (que são subsidiadas pelo Estado), garantir uma vaga no sistema educativo para todas as crianças sem qualquer restrição.

Paralelamente ao ensino público existem escolas/colégios privados, em geral frequentados por crianças oriundas dos estratos mais favorecidos da população, que cobram mensalidades; tais estabelecimentos, apesar da sua autonomia pedagógica, têm de seguir os currículos da escola pública estabelecidos pela tutela, o Ministério da Educação.

No quadro da formação pós-secundária, são dois os caminhos para os jovens:

- ensino pós-secundário não superior concretizado em cursos curtos com 2 anos de duração que forma técnicos especialistas e atribui o diploma de Curso Técnico Especialista em (Educação Física, Contabilidade, Saúde, Hotelaria, Serviço Social; ...);
- ensino superior, universitário e politécnico, que forma licenciados, mestres e doutores.

## 1.3 Financiamento

Como estado unitário que é, cabe ao Estado prover a satisfação das necessidades públicas, nomeadamente a segurança, a justiça, a saúde e a educação. Nesse sentido, a

totalidade ou a quase totalidade das despesas em educação são oriundas do Orçamento da Estado (OE). Assim acontece com as despesas realizadas pelas escolas públicas e com a Ação Social Escolar, subsistema do Estado que atribui diversos subsídios aos alunos mais carenciados como subsídios de alimentação, de transporte, de moradia, bolsas, etc.

Assim, a principal fonte de financiamento da educação básica e secundária (bem como do ensino superior) é o Estado, diretamente através do Orçamento do Estado ou indiretamente através dos órgãos do poder local (autarquias locais). De destacar, todavia, que a responsabilidade do Estado com as despesas em educação (com exceção das despesas com a Ação Social Escolar no ensino superior) apenas abrange os jovens do ensino básico e secundário público que constituem, aliás, a larga maioria (79,1% do total de matrículas nestes níveis de ensino, em 2021, PORDATA, 2022).

## 2. Alguns números da educação

### 2.1 A procura social de educação

Pode afirmar-se que Portugal conheceu uma procura explosiva de educação a partir de 1974 decorrente, simultaneamente de dois fatores decisivos: por um lado, a tomada de consciência pela população mais pobre de que a educação poderia ser o instrumento necessário para a ascensão social lutando contra os processos de reprodução social e, por outro, pelo progressivo alargamento do período de escolaridade obrigatória inerente ao processo de democratização do país.

A Tabela 1 evidencia a explosão da procura de educação nas últimas décadas, por nível de ensino.

**Tabela 1 – Estudantes matriculados, total e por nível de ensino, 1961-2021**

| Anos | Total   | Educação Pré-escolar | Ensino Básico |          |          |          | Ensino Secundário | Ensino Superior |
|------|---------|----------------------|---------------|----------|----------|----------|-------------------|-----------------|
|      |         |                      | Total         | 1º Ciclo | 2º Ciclo | 3º Ciclo |                   |                 |
| 1961 | X       | 6528                 | 1066471       | 887235   | 78064    | 101172   | 13116             | 24149           |
| 1970 | X       | 15153                | 1316279       | 935453   | 193912   | 186914   | 27028             | 49461           |
| 1980 | 1873559 | 80373                | 1538389       | 927852   | 305659   | 304878   | 169516            | 80919           |
| 1990 | 2160180 | 161629               | 1531114       | 715881   | 370607   | 444626   | 309568            | 157869          |
| 2000 | 2260745 | 228459               | 1240836       | 539943   | 276529   | 424364   | 417705            | 373745          |
| 2005 | 2172853 | 259788               | 1153057       | 504412   | 267742   | 380903   | 376896            | 380937          |
| 2010 | 2406098 | 274387               | 1256462       | 479519   | 273248   | 503695   | 483982            | 383627          |
| 2015 | 2061813 | 264660               | 1041698       | 418145   | 238582   | 384971   | 393618            | 349658          |
| 2016 | 2027483 | 259850               | 1013397       | 408041   | 230842   | 374514   | 391538            | 356399          |
| 2017 | 2020494 | 253959               | 1000006       | 404010   | 225794   | 370202   | 399775            | 361943          |
| 2018 | 2006479 | 240231               | 987704        | 401476   | 220184   | 366044   | 401050            | 372753          |
| 2019 | 2003856 | 243719               | 970229        | 393793   | 218907   | 357529   | 399386            | 385247          |
| 2020 | 1997891 | 251108               | 950864        | 386583   | 215389   | 348892   | 393340            | 396909          |
| 2021 | 1987674 | 251060               | 926042        | 373109   | 210064   | 342869   | 393689            | 411995          |

Fonte: PORDATA. Última atualização: 2022-09-14.

Os dados mostram bem como foi intensa a procura social de educação. Desde finais da primeira década do século XXI assistiu-se a um decréscimo da procura educativa em consequência de dois fatores fundamentais: a forte queda dos valores da natalidade, por um

lado, e que afeta desde logo a procura de educação nos primeiros anos de escolaridade; e, o abandono escolar no nível secundário e superior decorrente de algum pessimismo relativo às expectativas futuras no mercado de trabalho em consequência da crise e das dificuldades económicas que o país tem vindo a atravessar, particularmente graves entre 2010 e 2015, período que se caracterizou pelo resgate financeiro do país e por um conjunto de políticas restritivas de austeridade levadas a cabo por um governo conservador. A tendência para a diminuição da população escolar, particularmente no quadro do ensino superior, só nos últimos anos se inverteu acompanhando um ciclo político de governação socialista apoiado pelos partidos à sua esquerda, que se iniciou em finais de 2015 e que implementou diversas medidas de apoio aos jovens e às famílias em geral.

## 2.2 Escolarização, qualificação e analfabetismo

Naturalmente, em consequência desta procura de educação assistiu-se a um forte aumento dos níveis médios de escolarização da população do país. Observe-se a Tabela 2.

**Tabela 2 – Evolução da taxa real de escolarização<sup>1</sup> (percentagem de alunos matriculados no ensino pré-escolar, básico ou secundário em idade normal de frequência desse ciclo, face à população dos mesmos níveis etários)**

| Anos | Educação pré-escolar | Ensino Básico |          |          | Ensino Secundário | Ensino Superior* |
|------|----------------------|---------------|----------|----------|-------------------|------------------|
|      |                      | 1º ciclo      | 2º ciclo | 3º ciclo |                   |                  |
| 1961 | 0.9                  | 80.4          | 7.5      | 6.1      | 1.3               | n.d              |
| 1970 | 2.4                  | 84.3          | 22.2     | 14.4     | 3.8               | n.d              |
| 1980 | 14.2                 | 98.4          | 35.4     | 25.8     | 11.7              | 10.7             |
| 1990 | 41.7                 | 100.0         | 69.2     | 54.0     | 28.2              | 20.2             |
| 2000 | 71.6                 | 100.0         | 87.4     | 83.9     | 58.8              | 47.0             |
| 2005 | 77.4                 | 100.0         | 92.0     | 82.5     | 59.8              | 55.4             |
| 2010 | 83.9                 | 100.0         | 93.8     | 89.5     | 71.4              | 54.5             |
| 2015 | 88.5                 | 96.6          | 88.5     | 86.5     | 74.6              | 50.2             |
| 2016 | 88.4                 | 96.0          | 87.2     | 87.1     | 75.3              | 50.4             |
| 2017 | 90,8                 | 95,3          | 87,2     | 87,7     | 77,6              | 49,6             |
| 2018 | 90,1                 | 95,4          | 88,6     | 88,1     | 79,3              | 49,7             |
| 2019 | 92,2                 | 95,7          | 89,1     | 89,1     | 81,5              | 50,4             |
| 2020 | 92,8                 | 97,1          | 90,2     | 90,8     | 82,9              | 51,5             |
| 2021 | 90,4                 | 97,4          | 89,0     | 91,9     | 85,1              | 54,2             |

<sup>1</sup> Percentagem de alunos matriculados no ensino pré-escolar, básico ou secundário em idade normal de frequência desse ciclo, face à população dos mesmos níveis etários.

\*Taxa bruta de escolarização (inclui todos os alunos matriculados no ensino superior seja na idade normal de frequência ou não).

Fonte: PORDATA. Última atualização: 2022-09-06.

Os números da Tabela 2 evidenciam bem como os níveis de escolaridade da população têm vindo a crescer e vão ao encontro das necessidades de desenvolvimento do país ao mesmo tempo que refletem a aposta da população na educação que acredita que mais educação trará melhor emprego, melhor salário e estatuto social mais elevado como decorre, aliás, da teoria do capital humano (SCHULTZ, 1961; BECKER, 1964), crença que a classe governante promove.

Aliás, a esperança que a educação representa como instrumento de ascensão social não só justificará a procura explosiva de educação como a diminuição progressiva e significativa da percentagem de jovens que desistiram e/ou ficaram retidos em cada um dos



ciclos, números que retratam um sistema educativo de sucesso, como pode observar-se na Tabela 3.

**Tabela 3 – Evolução da taxa de retenção (número de estudantes retidos ou que desistiram dos estudos, 1995-2021, em percentagem do total das matrículas)**

| Anos | Ensino Básico |          |          | Ensino Secundário |
|------|---------------|----------|----------|-------------------|
|      | 1º ciclo      | 2º ciclo | 3º ciclo |                   |
| 1995 | 10,8          | 12,1     | 16,6     | 21,3              |
| 2000 | 8,9           | 13,1     | 17,2     | 36,8              |
| 2005 | 5,5           | 13,0     | 19,7     | 32,1              |
| 2010 | 3,7           | 7,7      | 13,8     | 19,3              |
| 2015 | 4,1           | 8,6      | 12,3     | 16,6              |
| 2020 | 1,4           | 2,4      | 3,0      | 8,5               |
| 2021 | 2,1           | 3,3      | 4,3      | 8,3               |

Fonte: PORDATA. Última atualização: 2022-07-01.

Progressivamente, nos últimos cinquenta anos o número de jovens a atender todos os níveis de ensino aumentou e, como os dados da Tabela 4 comprovam, o nível de analfabetismo do país diminuiu drasticamente: se no final dos anos de 1970 Portugal tinha uma taxa de analfabetismo rondando os 25%, hoje esse valor desceu para os 3% e resulta, basicamente, dos fracos níveis de escolaridade da população mais idosa (PORDATA, 2023).

**Tabela 4 – Evolução da taxa de analfabetismo, segundo os Censos (%)**

| Anos do Censo | Taxa (%) |
|---------------|----------|
| 1960          | 33,1     |
| 1970          | 25,7     |
| 1981          | 18,6     |
| 1991          | 11,0     |
| 2001          | 9,0      |
| 2011          | 5,2      |
| 2021          | 3,1      |

Fonte: PORDATA. Última atualização: 2023-04-06.

### 3. O financiamento da educação básica e secundária: governo central e autarquias locais

#### 3.1 Entidades financiadoras

Em conformidade com a CRP e leis posteriores, o ensino básico e secundário é obrigatório, universal e gratuito, cabendo ao Estado o seu financiamento.

A partir das receitas arrecadadas em impostos, taxas e venda de património, o governo elabora em cada ano o seu orçamento para o ano seguinte. Nele, prevê o montante das receitas a arrecadar e inscreve as despesas a realizar por todos os departamentos da Administração Pública e a Segurança Social, após planeamento financeiro de cada ministério e departamento da Administração Pública.

Nessa consulta, cada ministério e departamento público apresenta as despesas a efetuar no ano económico seguinte; na posse dos orçamentos/planeamentos financeiros parcelares e em conformidade quer com os objetivos do governo quer com as receitas que é previsto arrecadar, o ministro das finanças elabora o orçamento de estado (OE) para cada

ano que tem de ser presente na Assembleia da República até 15 de outubro do ano anterior e aí ser aprovado (a não aprovação do OE pelos deputados implica a queda do Governo e eleições gerais antecipadas).

Em conformidade, e no caso da educação, cabe ao Ministério da Educação (ME) uma parcela do OE que é utilizada no financiamento dos serviços centrais e nos serviços desconcentrados do ministério pelo território bem como no financiamento das instituições educativas públicas: jardins de infância e escolas (o ensino superior é tutelado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior).

Neste quadro, a origem dos recursos que financiam a educação na sua etapa obrigatória é o OE. É dele que saem os montantes necessários para o pagamento do salário dos professores, o apetrechamento das escolas, os apoios aos alunos carenciados, a ação social escolar, as refeições subsidiadas, as despesas do desporto escolar, etc.

O OE/Estado é, pois, o grande financiador do ensino básico e secundário público. Até há alguns anos, o ME constituía-se na única entidade financiadora destes níveis educativos.

Todavia, no quadro de um processo de descentralização dos serviços centrais, têm sido transferidas para os órgãos de poder local, nas últimas décadas, por delegação de competências, um vasto número de competências dos organismos centrais.

Os órgãos de poder local constituem um conjunto dos órgãos de soberania reconhecidos na CRP, as autarquias locais (Câmaras Municipais, Assembleias Municipais e Juntas de Freguesia), que praticam políticas de proximidade. Encontrando-se próximas das populações, as autarquias surgem como órgãos de soberania privilegiados para melhor compreenderem os problemas com que se debatem os cidadãos, respondendo, em primeira instância, a esses problemas.

Parte das receitas das autarquias locais resultam de transferências do OE em conformidade com a Lei das Finanças Locais (Lei nº 73/2013, de 3 de setembro), sendo que essas transferências têm vindo a ser reforçadas nos últimos anos pelo Decreto-Lei nº 21/2019 de 30 de janeiro e regulamentadas pelo Decreto Regulamentar nº 5/2022 de 11 de outubro que regulamentam o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD, criado para ajudar as autarquias locais a suportar as despesas resultantes do processo de delegação de competências, nomeadamente da área educativa).

No quadro educativo, e fruto do processo de delegação de competências do governo para as autarquias, os órgãos autárquicos têm vindo a assumir um papel relevante no funcionamento e financiamento de ações diversas no âmbito educativo, nomeadamente a manutenção corrente dos edifícios escolares, o pagamento dos salários dos funcionários administrativos e operacionais, o funcionamento das cantinas escolares, a segurança, a escola a tempo inteiro, os apoios financeiros aos jovens mais desfavorecidos no quadro da Ação Social Escolar, o transporte escolar e alojamento aos estudantes, etc.

São, pois, múltiplas as funções desempenhadas pelas autarquias, financiando e participando no dia-a-dia da Escola. Aliás, tendencialmente compete às autarquias locais o financiamento do quotidiano das escolas, incluindo o pagamento dos salários dos funcionários da escola (excetua-se o pagamento dos salários dos professores que é da competência exclusiva do organismo central de tutela, o Ministério da Educação).



**Quadro 1 – As autarquias locais e as suas competências no âmbito educativo**

|             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Educação    | Pessoal não docente (contratação)<br>Apoios alimentares (cantina escolar)<br>Transporte escolar (para crianças cuja casa se encontra a mais de 3 km da escola ou quando demoram mais de uma hora, em transporte público, a chegar à escola)<br>Escola a tempo inteiro (oferta de atividades que ocupem os jovens ao longo de todo o dia)<br>Encargos com as instalações<br>Conservação das instalações<br>Encargos das instalações – Residências<br>Conservação das instalações - Residências |
| Ação Social | Recursos Humanos<br>Acordos SAAS*<br>Protocolos acordos RSI**<br>Subsídios eventuais                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

\* Atendimento e acompanhamento social de famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social.

\*\*Rendimento Social de Inserção atribuído a famílias em situação de pobreza.

Fonte: Elaboração da autora.

Para a realização das suas competências, as autarquias têm receitas próprias acordadas na CRP e em leis posteriores, nomeadamente a Lei das Finanças Locais e o Fundo de Financiamento da Descentralização. Assim, uma parte das receitas das autarquias provém de transferências do governo em conformidade com aqueles dois instrumentos legais; a parte restante, resulta de impostos municipais e de transferências oriundos de outras entidades financiadoras, nomeadamente a União Europeia bem como de entidades filantrópicas.

**Quadro 2 – Estrutura das Receitas e Despesas da Administração Local**

|                                                                          |                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| Receita Efetiva                                                          | Despesa Efetiva                                                                |
| Receita Fiscal<br>da qual<br>IMI <sup>1</sup><br>IMT <sup>2</sup>        | Despesas com Pessoal<br>Aquisição de bens e serviços<br>Investimento<br>Outras |
| Transferências<br>das quais<br>Lei das Finanças Locais<br>União Europeia |                                                                                |
| Outra Receita                                                            |                                                                                |

<sup>1</sup>IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

<sup>2</sup>IMT – Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis

Fonte: Elaboração da autora.

### 3.2 Abrangência do financiamento público

No quadro de um estado unitário e de uma educação obrigatória universal e gratuita, a abrangência das ações educativas cobertas pelo financiamento do Estado é imensa, pois todas as despesas são da sua responsabilidade, sejam da competência direta do governo central, via OE, sejam da competência das autarquias locais. O financiamento direto ou indireto da educação pelas diferentes entidades públicas abrange um número significativo de dimensões, nomeadamente:

- o pagamento do pessoal (docente, da responsabilidade do ME e não docente, da responsabilidade das autarquias);
- o apetrechamento das salas de aula, dos laboratórios, das bibliotecas, das salas de informática; etc.;

- as despesas com manutenção dos edifícios bem como com a construção de novas salas e edifícios;
- a formação contínua de professores;
- o transporte escolar, sendo as autarquias responsáveis pela deslocação casa-escola-casa de todas as crianças que se encontram afastadas mais de 3 km da escola; nas grandes cidades, existe o “passe escolar”, que permite a deslocação gratuita dos jovens entre os 4 e os 18 anos nos transportes públicos;
- as residências escolares para o ensino básico e secundário; as residências para estudantes sob gestão municipal e as residências para estudantes sob gestão das escolas profissionais agrícolas e de desenvolvimento rural;
- as refeições escolares através da cantina escolar que, em cada escola, serve almoços a preços subsidiados pelo Estado sendo gratuito para os jovens carenciados que beneficiam de apoios da Ação Social Escolar (Escalações A e B); para tal, o Governo transfere um montante monetário por aluno para as autarquias através do Fundo de Financiamento da Descentralização, valor a ser atualizado anualmente de acordo com a inflação;
- bolsas de estudo, para apoio financeiro direto para jovens carenciados;
- as atividades de complemento curricular, como sejam: visitas de estudo, atividades culturais e desportivas, projetos e clubes escolares;
- a aquisição de material didático para as escolas e para os estudantes (desde 2016 que o Governo fornece gratuitamente a todos os jovens que frequentam a escola pública durante o período de escolaridade obrigatória os manuais escolares adotados pelas escolas, para todas as disciplinas);
- o desenvolvimento de competências digitais para o que o Governo distribuiu computadores pessoais inicialmente aos jovens mais carenciados assim como o pagamento da internet de banda larga (*neteducação*) para que cada um desses jovens tenha acesso à informação em sua casa. Tendencialmente, a distribuição de computadores pessoais virá a atingir todos os jovens do ensino obrigatório que frequentem a escola pública.

Do exposto se percebe que o leque de ações a cargo da Administração Pública (Governo Central e autarquias locais), direta ou indiretamente, durante o período de escolaridade obrigatória é muito vasto e abrange quer os estudantes quer as escolas.

No que respeita aos estudantes, o critério adotado para a alocação e distribuição dos recursos para o atendimento educacional público na etapa obrigatória fundamenta-se no princípio da gratuidade: o ensino é gratuito para todos; os manuais escolares são dispensados gratuitamente, para todos; o favorecimento do desenvolvimento das competências digitais através da atribuição de um computador pessoal a cada aluno, é para todos; as refeições escolares são subsidiadas para todos, sendo que os estudantes mais carenciados recebem a refeição gratuitamente; etc.

Para além disso, para jovens oriundos dos estratos menos favorecidos, para que possam usufruir do seu direito à educação, o Governo lança mão de medidas de discriminação positiva atribuindo bolsas e subsídios de diferente natureza: as refeições escolares completamente gratuitas; a internet escolar; os subsídios de transporte/transporte escolar; os apoios monetários à aquisição de material didático; etc.

Por seu turno, e no que respeita aos estabelecimentos escolares, uma parte do seu orçamento é proveniente do OE cujo montante depende do número de alunos, dos níveis educativos lecionados (que implica, por exemplo, diferentes necessidades em termos de bibliotecas, laboratórios, anfiteatros, etc.) e do número e categoria dos funcionários (os docentes são pagos diretamente pela tutela). A parte restante do orçamento das escolas é proveniente das autarquias locais cujos rendimentos resultam da aplicação da Lei das Finanças Locais e do Fundo de Financiamento da Descentralização e das taxas e impostos cobrados pelas autarquias no âmbito da sua autonomia fiscal.

Do exposto se pode concluir que se encontram envolvidos neste modelo de financiamento do ensino básico e secundário duas instâncias de poder: o Governo, através do órgão da tutela, o ME, e os órgãos autárquicos. As funções de ambas as entidades se encontram claramente definidas no quadro da descentralização do poder central e concretizado no processo de delegação de competências para as autarquias.

### 3.3 Evolução do financiamento da educação – alguns indicadores

Como se depreende da procura de educação e da ação que se exige ao governo para garantir uma escola pública de qualidade, foi forçoso investir em educação. Tal investimento traduziu-se em diversos indicadores, nomeadamente:

- na percentagem do PIB afeto à educação e na despesa pública *per capita* em educação;
- em diversos subsídios diretos.

Observem-se as Tabelas 5 a 7.

**Tabela 5 – Financiamento do ensino básico e secundário**

|      | % PIB afeta à educação | Valor despendido <i>per capita</i> (euros) |
|------|------------------------|--------------------------------------------|
| 1995 | 5,5                    | 491,5                                      |
| 2000 | 6,3                    | 784,8                                      |
| 2005 | 6,6                    | 1003,1                                     |
| 2010 | 6,7                    | 1143,1                                     |
| 2015 | 5,1                    | 879,8                                      |
| 2020 | 4,7                    | 913,5                                      |
| 2021 | 4,6                    | 956,5                                      |

Fonte: PORDATA. Última atualização: 2023-03-28.

Contrariamente ao desejado e ao expectável, os montantes despendidos pelo país com a educação têm evoluído de forma negativa na última década. A análise da informação da Tabela 5 revela um investimento progressivamente inferior na educação, em percentagem do PIB bem como na despesa *per capita* em educação, tendência que só nesta década começou a inverter-se. Para esta evolução contribuíram alguns acontecimentos que vieram abanar a economia mundial, atingindo também a economia portuguesa:

- a crise financeira de 2008, que se traduziu, no caso português, na necessidade de recorrer a um resgate financeiro por parte do Banco Central Europeu, o FMI e a Comissão Europeia, que impuseram uma política de “austeridade” traduzida na diminuição forçada do consumo interno. Em consequência, assistiu-se à contração da despesa interna nomeadamente através da diminuição real dos salários de todos os funcionários públicos bem como ao aumento de milhares de desempregados e de falências de empresas, à quebra do

comércio e à desresponsabilização do Estado relativamente à provisão de serviços públicos como a educação, a justiça, a segurança social ou os cuidados de saúde;

– a crise financeira resultante da paragem da economia decorrente da pandemia da Covid19, com efeitos semelhantes aos da crise de 2008 – aumento das falências e do desemprego; diminuição da atividade económica; cortes públicos na provisão de serviços públicos.

Por outro lado, assistiu-se ao aumento das despesas com a Ação Social Escolar, particularmente no subsistema público. Observe-se a Tabela 6.

**Tabela 6 – Despesas do Estado em Ação Social Escolar no ensino não superior: total e por subsistema de ensino (público e privado) – Continente, em milhares de euros**

| Anos | Total    | Ensino Público | Ensino Privado |
|------|----------|----------------|----------------|
| 1995 | 64404,1  | 61749,1        | 2655,0         |
| 2000 | 113230,3 | 109122,3       | 4108,0         |
| 2005 | 118923,9 | 114436,6       | 4487,3         |
| 2010 | 177559,5 | 172873,1       | 4686,4         |
| 2015 | 185434,8 | 181414,7       | 4020,1         |
| 2020 | 199925,1 | 197607,0       | 2318,1         |
| 2021 | 208277,0 | 205892,5       | 2384,5         |

Fonte: PORDATA. Última atualização: 2022-10-13.

De igual modo, também as despesas públicas em subsídios como em alimentação ou em apoio socioeconómico, aos estudantes do ensino não superior público têm vindo a aumentar respondendo a uma situação progressiva de carência e de pobreza que tem vindo a caracterizar a economia portuguesa nos últimos anos.

**Tabela 7 – Despesa da Ação Social Escolar no ensino básico e secundário (total e alguns tipos de benefício) em milhares de euros**

| Anos | Total    | Leite escolar | Alimentação | Apoio socioeconómico |
|------|----------|---------------|-------------|----------------------|
| 1995 | 64404,1  | 10044,1       | 29816,4     | 19986,4              |
| 2000 | 113230,3 | 9723,5        | 66492,5     | 30686,3              |
| 2005 | 118923,9 | 10810,1       | 74263,8     | 26789,8              |
| 2010 | 177559,5 | 13142,0       | 116266,4    | 43456,9              |
| 2015 | 185434,8 | 10089,3       | 99702,3     | 725434,0             |
| 2018 | 248436,9 | 7817,8        | 163943,3    | 72915,8              |
| 2019 | 250410,8 | 11011,8       | 174111,0    | 62495,0              |

Fonte: PORDATA. Última atualização: 2022-09-2.

As tabelas anteriores evidenciam o esforço que o país tem vindo a efetuar com o ensino básico e secundário, bem como algumas das dimensões desse esforço. Todavia, é necessário destacar que esse esforço nem sempre tem crescido, como a evolução da percentagem do PIB para a educação ou o valor despendido *per capita* testemunham. Aliás, e tendo em atenção que o número de estudantes tem vindo a diminuir nas últimas décadas em virtude da diminuição do número de nascimentos, os valores daqueles indicadores demonstram bem a desresponsabilização progressiva do Estado na educação.

#### 4. Reflexões finais em torno da relação “Financiamento-desigualdades sociais”

Como já foi referido anteriormente, o ensino básico e secundário, em Portugal, é de frequência obrigatória, para todos os jovens com idades compreendidas entre os 5 e os 18 anos. Também já se referiu que essa frequência é gratuita e que existem diversos instrumentos de apoio financeiro aos jovens provenientes dos estratos sociais mais pobres para garantirem a possibilidade de permanência de todos, na escola. De facto, a justiça social não é satisfeita apenas com a gratuidade no acesso à escola pública; é indispensável a criação de condições para a permanência de todos nessa escola.

Também já se expôs a abrangência das ações do Estado no quadro do ensino básico e secundário, estejam a cargo direto do órgão de tutela, o Ministério da Educação, estejam a cargo dos órgãos de poder local, os municípios: todas as despesas necessárias ao ato de educar são financiadas pelo Estado.

Perante esta situação, seria de crer que a escola cumpriria a sua função de produzir equidade e justiça social. Todavia, algumas situações mostram que tal não se verifica e que a educação básica e secundária em Portugal produz desigualdades que se relacionam com um modelo de financiamento “descentralizado”, assente nas receitas oriundas do Governo Central e das receitas próprias das autarquias.

Por um lado, o OE, ao prever a atribuição de determinado montante aos municípios, pratica uma política de “tratamento igual na diferença”, pois tem em conta o número de alunos, de escolas, a natureza dos cursos, mas “esquece” a própria realidade socioeconómica dos municípios e dos alunos.

Ora, muitos municípios, nomeadamente os do interior e sul do país, porque são mais pobres ou porque ainda não se encontram tão desenvolvidos quanto outros, necessitariam de medidas de discriminação positiva que os favorecesse no sentido de atingirem iguais níveis de rendimento e de desenvolvimento. Não existindo estas medidas, os municípios mais pobres continuarão, tendencialmente, a ser mais pobres e o fosso entre uns e outros alargase com consequências no apetrechamento das escolas, na qualidade da educação, na atração dos docentes e, naturalmente, nas aprendizagens.

Sabemos que estas diferenças de desenvolvimento entre municípios são objeto de preocupação por parte do Governo, mas o modelo de financiamento adotado não concorre para a sua ultrapassagem enquanto permanecerem os desequilíbrios regionais de desenvolvimento atualmente existentes.

Por outro lado, uma parte do orçamento dos municípios resulta de receitas próprias nomeadamente receitas fiscais. Ora, e pelas razões acima apontadas, nas autarquias cuja atividade económica se funda na agricultura ou em indústrias de baixo valor acrescentado, as receitas fiscais arrecadadas pelos municípios em IMI e IMT serão, pelo menos em termos relativos, menores que as receitas arrecadadas pelas autarquias mais ricas, com evidentes efeitos nas disponibilidades monetárias para um ensino de maior qualidade e na reprodução de desigualdades regionais.

Assim, os municípios mais pobres têm maiores dificuldades em investir na escola, seja na aquisição ou manutenção de equipamentos laboratoriais, na cobertura de internet de

banda larga, na aquisição e apetrechamento das bibliotecas, na manutenção das carrinhas escolares, etc., não conseguindo assegurar o bom funcionamento da escola.

O modelo praticado, centralizador, tendo por base um ensino obrigatório universal e gratuito, tem a virtualidade de ser bastante abrangente: o financiamento de todas as ações educativas no período da escolaridade obrigatória encontra-se, em princípio, assegurado.

Todavia, porque os municípios/regiões são economicamente diferentes, gerando riqueza diferente, as respetivas receitas próprias também são diferentes construindo um fator de desigualdade entre os municípios mais ricos e os mais pobres, com efeitos na resolução de problemas das escolas e dos alunos.

Inclusivamente no mesmo município/região, as escolas da periferia, em geral escolas de contextos mais pobres e marginalizados sofrem de maiores problemas de financiamento e de sucesso que as escolas privilegiadas do centro, situação que exigiria um tratamento de discriminação positiva das escolas periféricas, seja no que se refere às escolas propriamente ditas seja no que se refere aos alunos, com medidas compensatórias, o que não se verifica.

Em conclusão, o modelo de financiamento praticado, apesar das suas virtualidades, não é suficiente para produzir a equidade necessária para não gerar situações de exclusão entre escolas e na população escolar.

## Referências

BAUDELOT, Christian; ESTABLET, Roger. **L'école capitaliste en France**. Paris: Maspero, 1971.

BAUDELOT, Christian; ESTABLET, Roger. **L'école primaire divise**. Paris: Maspero, 1977.

BECKER, Gary. **Human Capital**. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education. Chicago: The University of Chicago Press, 1964.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **Les héritiers**. Paris: Les Éditions Minuit, 1964.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **La reproduction**. Paris: Les Éditions Minuit, 1970.

MÓNICA, Maria Filomena. **Educação e sociedade no Portugal de Salazar**. Lisboa: Editorial Presença, 1978.

PAPPÁMIKAIL, Lia. Relações intergeracionais, apoio familiar e transições juvenis para a vida adulta em Portugal. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 46, 2004.

PORDATA. Base de Dados Portugal Contemporâneo. **Alunos matriculados**: total e por nível de ensino. 1978-2022. Disponível em: <https://www.pordata.pt/portugal/alunos+matriculados+total+e+por+nivel+de+ensino-1002>. Acesso em: 24 maio 2023.

PORDATA. Base de Dados Portugal Contemporâneo. **Despesas da Ação Social Escolar no ensino não superior**: total e por tipo de beneficiário – Continente (1993-2019). 1993-2019. Disponível em: [https://www.pordata.pt/portugal/despesas+da+acao+social+escolar+no+ensino+nao+superior+total+e+por+tipo+de+beneficio+++continente+\(1993+++2019\)-1076](https://www.pordata.pt/portugal/despesas+da+acao+social+escolar+no+ensino+nao+superior+total+e+por+tipo+de+beneficio+++continente+(1993+++2019)-1076). Acesso em: 24 maio 2023.



PORDATA. Base de Dados Portugal Contemporâneo. **Despesas da Ação Social Escolar no ensino não superior**: por tipos de produto – Continente (1993-2019). 1993-2019. Disponível em: [https://www.pordata.pt/portugal/despesas+da+acao+social+escolar+no+ensino+nao+superior+total+e+por+tipo+de+beneficio+++continente+\(1993+++2019\)-1076](https://www.pordata.pt/portugal/despesas+da+acao+social+escolar+no+ensino+nao+superior+total+e+por+tipo+de+beneficio+++continente+(1993+++2019)-1076). Acesso em: 24 maio 2023.

PORDATA. Base de Dados Portugal Contemporâneo. **Despesas das Administrações Públicas em % do PIB**. 1995-2021. Disponível em: <https://www.pordata.pt/portugal/despesas+das+administracoes+publicas+em+educacao+em+percentagem+do+pib-867>. Acesso em: 24 maio 2023.

PORDATA. Base de Dados Portugal Contemporâneo. **Despesas das Administrações Públicas em educação, per capita**. 1995-2021. Disponível em: <https://www.pordata.pt/portugal/despesas+das+administracoes+publicas+em+educacao+per+capita-868>. Acesso em: 24 maio 2023.

PORDATA. Base de Dados Portugal Contemporâneo. **Taxa de analfabetismo**. 1960-2021. Disponível em: <https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+analfabetismo+segundo+os+Censos+total+e+por+sexo-2517>. Acesso em: 24 maio 2023.

PORDATA. Base de Dados Portugal Contemporâneo. **Taxa de retenção**. 1995-2022. Disponível em: <https://www.pordata.pt/portugal/taxa+de+retencao+e+desistencia+no+ensino+secundario+total++por+modalidade+de+ensino+e+ano+de+escolaridade-3511>. Acesso em: 24 maio 2023.

PORDATA. Base de Dados Portugal Contemporâneo. **Taxa real de escolarização**. 1961-2022. Disponível em: <https://www.pordata.pt/portugal/taxa+real+de+escolarizacao-987>. Acesso em: 24 maio 2023.

PORTUGAL. Lei nº 46/86, de 14 de outubro de 1986. Lei de Bases do Sistema Educativo. **Diário da República**, Lisboa, 1986.

PORTUGAL. Lei nº 85/2009, de 27 de agosto de 2009. Altera a Lei de Bases do Sistema Educativo; estabelece o regime de escolaridade obrigatória e consagra a universalidade da educação pré-escolar para crianças a partir dos 5 anos de idade. **Diário da República**, Lisboa, 2009.

PORTUGAL. Lei nº 73/2013, de 3 de setembro de 2013. Lei das Finanças Locais. **Diário da República**, Lisboa, 2013.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 21/2019, de 30 de janeiro de 2019. Concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e entidades intermunicipais no domínio da educação. **Diário da República**, Lisboa, 2019.

PORTUGAL. Decreto Regulamentar nº 5/2022, de 11 de outubro de 2022. Regulamenta o Fundo de Financiamento da Descentralização. **Diário da República**, Lisboa, 2022.

SAUGNIER, Laura; MORELL, Alex (Coord.). **As mulheres em Portugal, hoje**: quem são, o que pensam e como se sentem. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2019.

SCHULTZ, Theodore. Investment in Human Capital. **American Economic Review**, n. 51, p. 1-16, 1961.

**Belmiro Cabrito** é professor associado aposentado do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. Possui graduação em Licenciatura Em Ciências Político-Social pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Univ. Téc. De Lisboa (1978), graduação em Licenciatura em Economia pelo Instituto Superior de Economia da Universidade Técnica de Lisboa (1972), mestrado em Ciências da Educação pela Universidade de Lisboa (1993) e doutorado em Política e Sistema Educativo pela Universidade de Lisboa (2000). Atualmente é membro - Unidade de Investigação e de Desenvolvimento em Educação e Formação-UL. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Educação.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0420-5639>

E-mail: [b.cabrito@ie.ulisboa.pt](mailto:b.cabrito@ie.ulisboa.pt)

*Recebido em 27 de maio de 2023*

*Aprovado em 04 de agosto de 2023*

