

## **Abreviaturas**

AC – Administração Central

CRSE – Comissão de Reforma do Sistema Educativo

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

ME – Ministério da Educação

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE – Orçamento de Estado

PISA – Programme for International Student Assessment

PRODEP – Programa de Desenvolvimento Educativo em Portugal

SE – Sistema Educativo

TEIP – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

UE – União Europeia

## Resumo

A tradição do sistema educativo português, ao longo do século XX e até aos dias de hoje, tem-se caracterizado por um modelo de gestão das escolas fortemente centralizado e pouco desconcentrado, com baixos resultados comparativamente a outros países. São vários os autores que apontam neste sentido, como são exemplo Barroso J. e Formosinho, J., entre outros. De acordo com Lima, L. (1998) um dos aspectos em que mais se constata aquelas características é o financiamento público da educação.

Dedicamos, assim, a presente investigação ao estudo do financiamento público da educação, visando uma compreensão alargada da influência de algumas características dos modelos de gestão do Sistema Educativo (SE) sobre a eficiência das despesas públicas em educação. Colocamos a hipótese de que existe uma associação positiva entre modelos de gestão descentralizados e/ou desconcentrados e maiores níveis de eficiência. Dedicamo-nos, em concreto, à análise dos Ensino Básico e Secundário, com destaque para o caso português, centrando-nos numa metodologia de trabalho de acordo com o Método da Educação Comparada.

A análise empírica permitiu-nos destacar um conjunto de países para comparação detalhada com Portugal: Espanha, Grécia, Hungria, Itália e Luxemburgo. Concluímos que, a haver uma associação positiva entre modelos descentralizados e eficiência da despesa pública em educação, Espanha e Luxemburgo seriam os países que melhor confirmariam esta relação. O caso português revelou acréscimos de eficiência relativa de destaque, porém provenientes de um SE centralizado, resultados que refutam a nossa hipótese no que respeita ao nosso país.

Palavras-chave: Economia Pública, Financiamento, Educação, Descentralização, Eficiência, Portugal

## **Abstract**

Strong centralization and a modest degree of deconcentration have been characterizing the Portuguese model of school management all along the 20<sup>th</sup>. century and the beginning of the 21<sup>st</sup> which led to almost systematically poorer results when compared to the other European countries. Several authors as Barroso J., Formosinho, J., among other, point to the above feature. According to Lima, L. (1998), education funding becomes the domain which more notoriously displays the evidence of centralization and concentration.

In this research we address the public funding of education, with the purpose of a thorough understanding of the influence displayed by some critical characteristics of the model of school management upon funding efficiency. As a research hypothesis, we assume that there is a positive association between more decentralized and/or deconcentrated management models and higher levels of funding efficiency.

In the empirical analysis, we focus our attention on Lower and Upper Secondary Education and rely upon the Comparative Education Methodology to dress systematic comparison between Portugal and a group of other European countries with comparable performance relatively to the same educational targets. We conclude that if there should be a positive association between efficiency and decentralization, Spain and Luxembourg are the countries which best explain that relationship. Despite the rather centralized nature of the school management model, Portugal displayed a meaningful increase in relative efficiency thereby contradicting our initial hypothesis.

Keywords: Public economics, Funding, Education, Decentralization, Efficiency, Portugal.

## Índice

<b>Introdução .....</b>	<b>10</b>
<b>Capítulo I – Enquadramento Conceptual e Teórico .....</b>	<b>13</b>
1. Breve enquadramento histórico da educação em Portugal no século XX e princípios do século XXI.....	13
2. A educação à luz da Economia Pública.....	21
3. Modelos de gestão e organização do Sistema Educativo.....	28
3.1 Descentralização e desconcentração .....	29
3.2 Autonomia das escolas .....	31
3.3 Enquadramento do caso português .....	34
<b>Capítulo II – Alguns Aspectos do Financiamento Público da Educação em Portugal .....</b>	<b>37</b>
4. Estado educador, papel e condicionantes do financiamento público .....	37
4.1 Financiamento directo às famílias: promoção da acessibilidade e da equidade.....	40
4.2 Descentralização e desconcentração, financiamento público e eficiência.....	41
5. Legislação sobre financiamento público da educação e partilha do financiamento.....	45
5.1 Quadro legal .....	45
5.2 Evolução da partilha das despesas públicas totais em educação: 1986-2007.....	50
<b>Capítulo III – Metodologia e Análise de Dados .....</b>	<b>54</b>
6. Metodologia .....	54
7. Análise de dados .....	58
7.1 Análise da eficácia .....	59

---

7.2	Análise da eficiência .....	69
7.2.1	Despesas públicas em educação, em percentagem da despesa pública total e em percentagem do PIB .....	70
7.2.2	Despesas anuais totais por aluno, por nível de ensino e em percentagem do PIB per capita .....	75
7.3	Análise comparada da eficácia e da eficiência relativas .....	79
7.4	Alguns indicadores de (des)centralização e/ou (des)concentração .....	84
	<b>Conclusão .....</b>	<b>96</b>
	<b>Bibliografia .....</b>	<b>101</b>

## Lista de Quadros e Mapas

Quadro 1 – Objectivos definidos para a UE-27, para 2010-2020 .....	59
Quadro 2 – Situação em Portugal: resultados do país e média da UE, 2003/04 – 2008/09 .....	60
Quadro 3 - Situação em Portugal: resultados do país e média da OCDE, 2003-2009 .....	60
Quadro 4 – Taxas de abandono escolar no 9º no, UE-27, 2003-2009 (%).....	62
Quadro 5 – Resultados do PISA, Média da OCDE e UE-27, 2003-2009 .....	64
Quadro 6 - Taxas de conclusão do Ensino Secundário, por modalidade de ensino, Média da OCDE e da UE-19, 2004-2008 .....	67
Quadro 7 – Matriz sinóptica dos ganhos de eficácia, 2003/04 – 2008/09 .....	69
Quadro 8 – Despesa pública em educação, em % da despesa pública total, Médias da OCDE e da UE-19, 2003-2007.....	71
Quadro 9 - Despesa pública em educação, em % do PIB, Médias da OCDE e da UE-19, 2003-2007 .....	72
Quadro 10 - Despesas em educação, em % do PIB, por nível escolar, Médias da OCDE e da UE-19, 2003-2007 .....	74
Quadro 11 - Despesas anuais totais por aluno e por nível de ensino em % do PIB per capita, Médias da OCDE e da UE-19, 2003-2007 .....	77
Quadro 12 - Matriz sinóptica dos ganhos de eficiência, 2003/2007 .....	79
Quadro 13 - Matriz Sinóptica Eficácia-Eficiência: Portugal, Espanha, Itália, Grécia, Hungria e Luxemburgo .....	83
Quadro 14 – Graus de autonomia das escolas, ISCED 1 e 2, 2006/07.....	86

Quadro 15 - Caracterização dos países quanto aos graus de “Autonomia”, ISCED 1 e 2, 2006/07 .....	90
Quadro 16 - Caracterização dos países quanto aos graus de “Falta de autonomia”, ISCED 1 e 2, 2006/07 .....	90
Mapa 1 - Nível administrativo responsável pela contratação dos professores nos Ensinos Básico e Secundário, 2006/07.....	91
Mapa 2 - Localização dos poderes de decisão sobre o montante global de despesa pública destinado às escolas públicas de ensino obrigatório, 2006/07 .....	93

## **Agradecimentos**

A todos os que acreditaram e estiveram sempre ao meu lado: obrigada!

Um agradecimento especial...

À Inês, à Orlanda e ao Joaquim, a minha família preferida.

À minha Orientadora, Prof. Doutora Margarida Chagas Lopes, agradeço toda a dedicação e apreço ao longo desta caminhada. Um grande bem-haja!

## Introdução

Enquadrada no âmbito de um Mestrado em Economia e Políticas Públicas, a presente dissertação pretende explorar uma área de intervenção pública, actualmente polémica e problemática, a área da Educação. Por razões académicas limitámos o nosso estudo a uma questão em particular: o Financiamento público do Ensino Básico e Secundário, processo em grande medida dependente de características-chave do Sistema Educativo (SE), nomeadamente o grau de (des)centralização relativa. Nesta análise focar-nos-emos prioritariamente no caso português.

Entendemos, neste sentido, ser de grande relevância compreender em que medida o financiamento público daqueles níveis de ensino é condicionado por características dos modelos de gestão como as acima apontadas. Por outro lado, acreditamos que com esta análise estamos a contribuir para o desenvolvimento das Políticas Públicas em Portugal, aplicando os conteúdos leccionados ao longo do curso.

Uma abordagem profunda à temática do financiamento da educação e à forma como este é condicionado, entre outros aspectos, pela (des)centralização e (des)concentração de um SE, particularmente aplicado ao caso português, levam-nos a acreditar que o financiamento é um factor primordial no desenvolvimento dos SE e muito condicionado pelas suas formas de administração. Em 1988, a Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) focava já esta dependência:

A lógica que tem presidido à organização e funcionamento do SE é, na sua essência, centralizadora. No quadro dessa lógica, em dosagens diferentes e consoante os segmentos do sistema, ao nível central comanda-se, nos outros níveis executa-se e obedece-se. Acresce que o poder central e a administração central dispõem ainda de um super instrumento de controlo: o

financeiro. Assim, o domínio é completo: compreende as ideias, as normas, os equipamentos, as pessoas, os processos e os dinheiros. (Comissão de Reforma do Sistema Educativo, in Lima, 1998, p.47)

Entendemos desta forma que desde há bastante tempo que se mantém uma posição central por parte do Estado no que respeita à educação.

Sabemos também que, apesar disso, o financiamento público da educação é essencial, uma vez que falamos de um bem com características de bem público e uma série de externalidades positivas para a sociedade e para o seu desenvolvimento. Desde já queremos deixar assente que não defendemos neste trabalho a ideia de que o financiamento público deva ser substituído pelo financiamento privado. O nosso propósito é verificar em que medida a eficácia e a eficiência do financiamento público são condicionadas, entre outros factores, pela (des)centralização e a (des)concentração do SE.

Para além disto, devemos relembrar que a educação inteiramente deixada às leis da concorrência iria traduzir-se num fracasso de mercado, pois possui um conjunto de características de bem público que a sujeitam à regulação e supervisão estatal (Musgrave, 1956/1957). A intervenção do Estado na educação dá-se também por questões culturais, relacionadas com um processo de democratização, mas que, em detalhe, fogem ao âmbito dos nossos objectivos, razão pela qual nos limitamos a esta breve referência.

Assim, esta dissertação compõe-se de quatro capítulos. No primeiro, Enquadramento Conceptual e Teórico, pretendemos abordar sinteticamente a evolução histórica da educação em Portugal, entre o século XX e a actualidade, enfatizando um percurso tendencialmente centralizado e com resultados muitas vezes aquém das outras sociedades. Cumpre-nos ainda, tratar da educação à luz dos principais conceitos e metodologias da Economia Pública, dos quais ressaltamos a discussão da

educação enquanto bem público ou bem privado, bem de consumo e bem de investimento, a gestão do trade-off eficiência-equidade e as funções do Estado. Ainda no âmbito deste primeiro capítulo, e dando continuidade ao enquadramento teórico do estudo, socorremo-nos do contributo de vários autores para uma exposição centrada nos modelos de gestão e organização do SE, na qual incluímos a discussão dos modelos de descentralização e desconcentração, os diferentes indicadores e níveis de autonomia das escolas, com relevância para o caso português.

No segundo capítulo, *Alguns Aspectos do Financiamento Público da Educação em Portugal*, dedicado a uma compreensão mais detalhada do financiamento público da educação, damos uma vez mais conta do papel central desta temática. A abordagem centra-se no financiamento indirecto, numa perspectiva de alcance de melhores níveis de eficiência, sabendo-os condicionados pelas descentralização e desconcentração do SE; de forma muito resumida, reflectimos brevemente sobre o financiamento directo às famílias, focando os objectivos de equidade e acessibilidade.

No terceiro capítulo, *Metodologia e Análise de Dados*, apresentamos o nosso método de trabalho, o da Educação Comparada, que enforma a subsequente análise empírica. Esta, por sua vez, desenvolve-se a partir da exploração de informação secundária, obtida a partir das fontes EUROSTAT e OCDE, com recurso frequente a quadros e mapas capazes de ilustrar a realidade do nosso país e apoiar as comparações com alguns dos nossos parceiros europeus (UE-19 ou UE-27, conforme a disponibilidade ou limitação dos dados). Visamos, assim, tentar dar resposta à nossa questão central: em que medida é que o financiamento público da educação, condicionado por modelos administrativos mais ou menos descentralizados e/ou desconcentrados, contribui para a eficiência do SE.

Finalmente, na *Conclusão* salientamos os principais resultados a que chegámos, bem como as hipóteses que, pelas razões que iremos desenvolvendo, não conseguimos confirmar. E adiantamos ainda algumas pistas para futuros desenvolvimentos.

## **Capítulo I – Enquadramento Conceptual e Teórico**

Distintamente daquilo que ocorreu no passado, por força de uma longa tradição de centralização política e administrativa, a administração da educação (especialmente do sistema de ensino) passou a concentrar olhares não apenas direccionados no sentido administração central-escolas, nem somente perspectivados em termos macro-estruturais, do centro para as periferias. A macro-organização e a administração centralizada do sistema passaram a ser confrontadas com lógicas locais e institucionais com que dificilmente são capazes de se articularem, até porque, em boa parte, estas se revelam desafiadoras do tradicional poder do centro, reclamando agora novas prerrogativas, maior autonomia, respeito pelas especificidades e pelas diferenças, isto é, perspectivando o sistema em termos policêntricos. (Lima, 1998, p.17-18)

### 1. Breve enquadramento histórico da educação em Portugal no século XX e princípios do século XXI

A história de Portugal no século XX é marcada por uma série de acontecimentos sociais, políticos e económicos, com origem quer no contexto nacional, quer por influência de um contexto externo que, intimamente ligados, explicam a evolução do Sistema Educativo (SE). Esta abordagem histórica permitir-nos-á compreender momentos de convergência e de divergência entre Portugal e o quadro europeu, que em última análise nos proporcionarão um maior entendimento sobre o actual estado da educação em Portugal, quando comparada com os restantes Estados Membros. Por outro lado, pretendemos também descrever, muito brevemente, o enquadramento ideológico das principais decisões e políticas

públicas em educação, durante o século XX, de forma a enquadrar as várias concepções vigentes sobre a escola e melhor compreender os vários modelos do Sistema Educativo.

O início do século XX, nos seus aspectos sociais, políticos e económicos, deve bastante ao século anterior, momento de amadurecimento da Revolução Industrial e de grandes transformações na vida das sociedades. Acontece que o desenvolvimento económico moderno e o amadurecimento da Revolução Industrial sucederam tardiamente em Portugal. Nos finais do século XIX e inícios do século XX, o ensino em Portugal era ainda pouco desenvolvido, com baixas taxas de alfabetização<sup>1</sup>, com fracas preocupações em formar mão-de-obra qualificada, cobrindo apenas as parcas necessidades da indústria portuguesa de então através de alguma formação técnica<sup>2</sup>. Paralelamente, o país caracterizava-se por uma forte influência católica, a qual, combinada com a sua localização periférica, agravava a situação portuguesa na área educacional, que assim se afastava dos países europeus mais desenvolvidos.

Com o romper da I República (1910-1926), o país registou algumas alterações na concepção dominante de educação. De acordo com Stoer (1982), foi durante este período que se começaram a dar grandes passos no sentido da democratização e de uma abertura às concepções de inspiração socialista:

Os principais objectivos das reformas de 1911 eram a descentralização da instrução primária (...), a extensão desta aos meios rurais, o aumento salarial dos professores (os quais eram da maior importância para a política educacional republicana, que os concebia como uma força capaz de realizar a mudança social suplantando, ou pelo menos rivalizando, com a tradicional liderança dos padres das pequenas comunidades), e o desenvolvimento geral de todos os sectores da educação. (p.26)

<sup>1</sup> Candeias, A. in Stoer, S. R., Cortesão, L. & Correia, J. A. (2001), pp. 43-45.

<sup>2</sup> Correia, C., Quintão, C., Cavaco, C. & Faustino, F. (2000), p.81.

No que respeita à educação, a I República caracterizou-se, em linhas muito gerais, pela Reforma do Ensino Primário e pelo desenvolvimento do Ensino Técnico-Profissional, com maior ênfase na qualidade da mão-de-obra. Foi durante este período que a educação conheceu fortes preocupações humanistas e democráticas<sup>3</sup>, só mais tarde parcialmente retomadas nos anos 60. Neste sentido, Chagas Lopes (2010) afirma quanto a este momento da educação:

(...) Constitui para Portugal uma fase importante no desenvolvimento da «Instrução Pública», vista esta não só na perspectiva funcionalista do contributo para o desenvolvimento mas, muito especialmente, visando objectivos humanitários e, até, de alguma justiça social, como os relativos à igualdade de oportunidades no acesso à educação para rapazes e raparigas. (p.49)

Ainda durante a I República, a Reforma Camoesas (1923)<sup>4</sup> tentou contribuir para o aperfeiçoamento do sistema nacional de educação, mas a proposta de lei não chegou a ser aprovada.

No entanto, este período de maiores avanços teve uma duração muito limitada, com uma mudança para um regime político autoritário em 1926, o qual inevitavelmente alterou o SE até à década de 70. Com efeito, o regime do Estado Novo desenvolveu um modelo de educação rígido, com retorno ao tradicionalismo, criado para manter o sistema político e social de então. Apoiado na máxima “Deus, Pátria, Família”, o regime de Oliveira Salazar introduziu fortes alterações aos avanços da I República, retirando à educação a sua componente de modernização, democratização e evolução intelectual. A formação de alunos e professores foi dirigida para a sustentação ideológica do regime, com

---

<sup>3</sup> Fazendo uma análise à Constituição Portuguesa de 1911, Canotilho (2003, 7ª Ed.) afirma:

Um dos pontos [do] programa [político] era a defesa de uma república *laica* e democrática. O laicismo, (...) desdobrava-se em vários postulados republicanos: separação do Estado e da Igreja; (...), laicização do ensino (...). (p.165). “Os direitos sociais, económicos e culturais têm um lugar mais que modesto no documento republicano não obstante o impulso humanista do ideário republicano e do “estatuto ideologista” que ele assinava aos valores essenciais do solidarismo. Consagra-se a obrigatoriedade e universalidade do ensino primária elementar (...). (p.170)

<sup>4</sup> Cf. Fernandes (1987).

enaltecimento daqueles valores referenciais, o que se traduziu em alterações nos manuais, nos currículos, na constituição das turmas, nas actividades extra-curriculares e nos movimentos juvenis.<sup>5</sup>

À semelhança do que aconteceu noutros países europeus, como Itália, Alemanha e Rússia, com regimes totalitários, também este período da história do ensino em Portugal se demarcou pelo anti-liberalismo, favorecido numa fase inicial pelas condições económicas adversas e mantido depois com recurso à propaganda e à “reeducação” do povo. Nas palavras de Stoer (1982), “restam poucas dúvidas de que a educação das massas desempenhou um papel predominantemente repressivo (...), cumprindo funções que, mais tarde, (...), se tornaram parte integrante de um elaborado aparelho repressivo estatal” (p.27).

O período do Estado Novo favoreceu também a chamada *educação de classes*, ou seja, uma segmentação do SE, que determinava a qualidade e o tipo de instrução em função dos grupos sociais a que se dirigia. Assim, no que respeita ao Ensino Secundário, por um lado, para as classes mais favorecidas, ou para a elite, havia uma educação de *primeira*, com o Ensino Liceal, o qual promovia a continuação dos estudos para o Ensino Superior; por outro lado, leccionava-se uma educação de *segunda* às classes sociais mais desfavorecidas, através do designado Ensino Técnico. Esta segmentação contribuía, uma vez mais, para a manutenção do regime, justificando, assim, os fracos desenvolvimentos sociais no seu decurso.

Nos anos 60, e essencialmente em virtude do grande debate de ideias na ordem europeia, esta segmentação era já posta em causa. A Europa do pós II Grande Guerra impelia Portugal a modernizar-se, a democratizar-se, ou seja, a desenvolver-se social e economicamente. As políticas portuguesas de

---

<sup>5</sup> Rosas (1994), afirma que:

*No tocante à juventude das escolas, a partir de 1942 passa a ser proibida toda e qualquer forma de associação nos ensinamentos primários, liceal e técnico-profissional, oficial ou particular (organizações educativas, sociais, recreativas, desportivas, etc. ...), fora dos quadros ou da tutela da Mocidade Portuguesa, principio só excepcionado para as associações de juventude da Igreja católica. (p.274)*

então não acompanhavam a nova Europa, quer em termos externos, pelo colonialismo que se pretendia manter, quer no âmbito interno, pelo baixo nível de vida da população.

O primeiro grande momento de viragem, (ou tentativa de) deu-se já na “Primavera Marcelista”, em 1973, com a Reforma Veiga Simão. Para Stoer (1982), esta reforma é indicadora do colapso da ideologia do regime em matéria de educação, bem como manifestação de uma necessidade de mudança no sentido de modernização do sistema em vigor. Esta reforma promulgava a educação para todos, diminuindo o impacto da segmentação anteriormente fomentada; regia-se por valores humanistas, de modernização, em prol do desenvolvimento intelectual e económico. Neste sentido, propunha, por exemplo, e muito além do limite do que era praticável até então, que o Ensino Superior estivesse ao acesso de qualquer cidadão, independentemente da sua origem social:

A universidade, no topo da pirâmide do ensino, seria o motor do desenvolvimento, não poderia, por conseguinte, ser sectária, deveria nortear a sua acção pelo princípio fundamental de uma autêntica democratização do ensino, seria uma instituição pública de carácter universal e nacional (...). (Stoer, 1983, p.800)

No entanto, a Reforma Veiga Simão não deixou de ter uma visão funcionalista sobre o SE, como já tinha acontecido anteriormente em Portugal. Esta visão e a necessidade de modernização surgem agora, no início da década de 70, com maior evidência, uma vez que o contexto internacional assim o pede. Quer através de um conjunto de organizações que se impunham, como por exemplo a Comunidade Económica Europeia, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, entre outras, quer por uma população em crescente esgotamento social, político e económico, que assistia a uma guerra colonial enquanto o seu nível de vida se mantinha bastante baixo, Portugal avistava a derradeira transformação.

Em Abril de 1974 o país assistiu, então, ao seu momento de revolução e pôs fim ao regime do Estado Novo, iniciando-se uma nova incursão rumo à democracia, à liberdade e à igualdade. O modelo educativo foi, assim, revisto e reformulado, processo enquadrado num ambiente ainda de grande instabilidade até 1976, altura do I Governo Constitucional.

De acordo com Barroso (2003), a partir do momento da Revolução existem quatro ciclos que caracterizam a evolução da educação em Portugal. De 1974 a 1976, ciclo da *revolução*, propriamente dita, onde o grande objectivo foi romper com todos os símbolos da ideologia salazarista em prol de uma sociedade democrática e socialista; este período é visto, no entanto, como uma fase de grande instabilidade.

Posteriormente a 1976, Barroso (2003, *op. cit.*) aponta um ciclo de *normalização*, momento marcado pela aprovação da nova Constituição da República (1976) até à promulgação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) (1986). É um período caracterizado pelo retorno ao planeamento, à imposição do papel do Estado e ao fim das ideias revolucionárias mais instáveis do ciclo anterior.

De 1986 até aos finais do século XX o autor identifica uma fase de *reforma*, inicialmente caracterizada pela preocupação de integrar Portugal no projecto da Comunidade Europeia e, por isso, modernizar a educação; e um segundo momento, em que se tentou estabelecer um Pacto Educativo para o Futuro, mas sem sucesso. Duas situações devem, no entanto, ser apontadas neste ciclo como passos no desenvolvimento da educação, nomeadamente a criação dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) e o Programa de Desenvolvimento Educativo em Portugal (PRODEP). Apesar destas duas medidas não se inserirem no âmbito específico deste trabalho, entendemos que é importante frisar os seus principais aspectos. Os TEIP visaram (e visam) combater o insucesso escolar em contextos socioeconómicos degradados, na perspectiva de que estes contextos condicionam o bom desenvolvimento e o sucesso dos alunos; pretendiam, assim, dar uma resposta a ambientes de

violência, indisciplina e abandono escolar, bem como ao trabalho infantil, através da “territorialização de políticas educativas segundo critérios de prioridade e discriminação positiva” (Despacho normativo nº 55/2008 “D.R. II Série” 206 (2008-03-23) 43128). Por outro lado, o PRODEP procurou criar condições educativas em Portugal que o aproximassem dos restantes membros europeus, por meio de melhorias estruturais do SE bem como da formação dos professores. Concordamos, então, com Barroso (2003), no sentido de que, de facto, ambas as medidas se inserem num momento de reforma, onde se pretendiam mudanças educativas e políticas.

Por fim, ainda no mesmo contributo, o último autor designa o início do século XXI como o quarto ciclo, uma fase de *descontentamento*, onde “o que é significativo deste novo período é a passagem de um sentimento de uma «crise de problemas» para o de uma «crise de soluções».” (Barroso, 2003, p.72)

Cardona (2007) vai ao encontro das ideias apontadas por Barroso, afirmando no sentido do primeiro ciclo, o seguinte:

A euforia de uma liberdade conquistada após 48 anos de sujeição a um regime totalitário e ditador, (...), explica que o período imediatamente a seguir à revolução se tenha caracterizado por «grande efervescência política» e pelo «confronto de modelos antagónicos de organização do Estado e de desenvolvimento económico-social», tendo o experimentalismo social e educativo imperado como metodologia recorrente da descoberta e da vivência da recém-democracia. (p.61)

Por outro lado, este último trabalho também vai ao encontro do ciclo da normalização, afirmando:

Entre 1976 e 1985, o ensino português acompanhou o processo de estabilização e normalização da nova sociedade democrática. Progressivamente, o Estado reconquistou o

controlo sobre a educação, assistindo-se ao gradual afastamento dos princípios e práticas de democratização do ensino vividos na conjuntura da revolução. (Cardona, 2007, p.63)

O SE português registou, sem dúvida, melhorias muito significativas ao longo do século XX e início do século XXI, mas subsiste um conjunto de questões ainda sem resposta; questões que se prendem com a qualidade, eficácia e eficiência do sistema (entre outros aspectos, mais ou menos descentralização ou desconcentração?), com a equidade (igualdade de oportunidades, com eventual aplicação de uma discriminação positiva?), com os papéis que cada actor institucional deve desempenhar e em que medida (Sociedade civil Vs. Estado Vs. Mercado de trabalho), em virtude de se desejar uma sociedade mais democrática e plural, evoluída, capaz de fazer face aos desafios da era da globalização.

## 2. A educação à luz da Economia Pública

Neste ponto do trabalho propomo-nos apreender a educação como domínio da Economia Pública.

Assim, entender a educação como área de estudo no campo das políticas públicas é assumir, desde logo, que estamos a lidar com um bem com características públicas, o qual levanta, entre outros, problemas de acessibilidade e que, por isso, necessita da intervenção estatal. Tal com afirma Mitch, 2004:

School finance deals with the issues that have arisen as societies throughout the world have developed ways of funding schools. These issues are shaped by the fact that provision of schooling has generally not been left solely to market responses to profit incentives. Intervention in the market for schooling has been justified on the grounds of externalities attributable to education, on the grounds of capital market imperfections and on the grounds of the impact of education on equality of opportunity. (p.260)

Por outro lado, cabe ao Estado construir uma rede escolar pública, capaz de abranger todo o território e todos os alunos; é à mesma instituição que cumpre reconhecer e fiscalizar o ensino privado<sup>6</sup>; o financiamento da estrutura educativa é, maioritariamente, público... E muitas outras facetas de intervenção do Estado na educação poderíamos ainda referir.

Mas, ao mesmo tempo, não pode deixar de considerar-se a educação como um bem privado, pois são conhecidas diversas situações em que ela surge como tal. Paralelamente à rede pública, existe uma rede escolar privada, garantida por uma diversidade de escolas, com projectos educativos e financiamento relativamente autónomos.

---

<sup>6</sup> Cf. Artigos 74º e 75º da Constituição da República Portuguesa, in Canotilho & Moreira, 2005.

Deparamo-nos, assim, com duas situações opostas: uma, em que a educação é vista como um bem de intervenção pública; outra, em que o sector privado também intervém. Perante estes cenários, devemos classificar a educação como um bem público ou um bem privado?

No quadro teórico da Economia Pública é essencial compreender como é que se caracterizam os bens e serviços públicos. Assim, são bens que se definem por beneficiarem um elevado número de consumidores em simultâneo, onde não há rivalidade nem exclusão no consumo. Isto significa que, e ao contrário daquilo que acontece relativamente aos bens privados, um bem ou um serviço público pode ser consumido na quantidade que o consumidor desejar, sem que daí resulte uma quantidade disponível menor para os restantes consumidores (princípio da não rivalidade no consumo). Por outro lado, o consumo de bens públicos está ao acesso de todos os consumidores, característica permitida por não haver um preço directo a pagar (princípio da não exclusão ao consumo).

Devido às características acima apontadas, os bens públicos precisam de ser *vigiados*. Por um lado, porque é necessário garantir a oferta total do bem; por outro lado, porque é importante tornar o seu consumo eficiente e equitativo. Este tipo de bens, quando deixados às regras do mercado, redundam em falhas, razão pela qual se justifica a acção do Estado sobre os mesmos.

Estas falhas de mercado podem acontecer por diversos motivos, como por exemplo, pelo facto de os bens/serviços gerarem externalidades, por haver possibilidades de monopólios ou cartéis, prejudicando a sociedade no consumo e acesso ao bem.

No que respeita à educação, compreendemos que existe um conjunto de características que tornam difícil a sua classificação. Consideramos que a educação apresenta características de bem público (e não de bem público puro) na medida em que, por exemplo, *constitucionalmente* a educação é um direito de

todos os cidadãos, sem que nenhum deva ser excluído do seu consumo (aplicação do princípio da não exclusão). Por outro lado, o que um cidadão consome de educação não diminui a quantidade disponível para o consumo dos outros (aplicação do princípio da não rivalidade).

No entanto, em termos práticos, a educação pode ser vedada a alguns, bastando para isso que, por exemplo, seja produzida sem cobrir toda a rede de consumidores; ou, caso seja aplicado um preço, sem que todos tenham a possibilidade de o pagar. Estas situações tenderão a ocorrer mais frequentemente no caso do sector privado ser o único responsável pelo fornecimento de educação. Na óptica do sector privado, as preocupações estão centradas na eficiência e nos lucros obtidos pelo investimento. Ao haver preocupações centradas na eficiência e nos lucros, existem fortes riscos de negligência da equidade. Em última análise, o sector privado não estará preocupado em fornecer educação a todos – não é essa a sua missão – mas interessado em manter a sua presença no mercado, respondendo às leis da procura e da oferta, como qualquer agente em situação de concorrência. Por esta ordem de ideias, a educação apresenta-se como um bem misto, ou um bem de clube, uma vez que partilha características de bem privado (possibilidade de exclusão do consumo) e de bem público (mantém-se a não rivalidade no consumo).

Os bens de clube, na perspectiva da educação e do *trade-off* eficiência-equidade, conhecem outra dificuldade para além da exclusão do consumo. Estes bens, precisamente pela sua não rivalidade no consumo, podem levar a situações de congestionamento, momento em que a sua utilidade marginal, pelo acréscimo de consumidores, é negativa. Aplicado à educação, este congestionamento pode traduzir-se, por exemplo, em turmas sobrelotadas, incapazes da prática de aulas com suficiente qualidade educativa, produzindo fracos resultados, quer para os alunos quer para os professores, onde os primeiros não têm condições para aprender nem os últimos condições para ensinar. A utilidade marginal negativa ocorrerá quando o acréscimo de mais um aluno à turma diminuir a utilidade total. Desta forma, é necessário que haja a intervenção de uma entidade reguladora, capaz de promover o número óptimo de alunos por turma, designadamente o Estado ou uma sua projecção.

Por outro lado, devemos referir que a educação pode ser entendida como um bem de consumo ou um bem de investimento. Enquanto bem de consumo, a educação é vista como um bem a adquirir, respeitante a escolhas e comportamentos individuais; é compreendida a partir da análise da frequência escolar, das ofertas escolares e das condições de financiamento que existem para tal; na sua análise importa verificar os custos e benefícios para os indivíduos em consumir educação, associados a diferentes padrões de socialização. Analisar, por exemplo, os motivos que levaram um indivíduo a escolher um curso em detrimento de outro: condição financeira? localização geográfica? número de vagas abertas? Entre outros motivos que poderiam justificar o seu comportamento e o seu consumo. Neste sentido, entendemos que, uma vez mais, o Estado tem um papel essencial, nomeadamente na promoção de condições para o consumo generalizado de educação, evitando situações de exclusão ou de sub-consumo.

Se entendermos a educação como bem de investimento, devemos notar que existem dois momentos temporais distintos: um primeiro, no presente, em que é feito o investimento e onde se assumem os custos em educação; e um outro, no futuro, no qual se espera recuperar ou cobrir os custos feitos inicialmente. Assim, a tónica assenta na expectativa de ganhos futuros, associados ao investimento em educação. Esta perspectiva da educação conduzir-nos-ia às Teorias do Capital Humano. Porém, uma vez que não fazem parte do nosso objecto de trabalho, não vamos debruçar-nos sobre as mesmas. Devemos, no entanto, referir que, do ponto de vista político, o Estado deve também ter em linha de conta esta perspectiva na medida em que ela condiciona a articulação entre as políticas educativas e as políticas de emprego e de estabilidade económica.

Por outro lado, devemos notar que o investimento público em educação funciona, também, como um meio de contribuir para o desenvolvimento e o crescimento económico de uma sociedade, inserido nas funções de estabilidade do Estado. As políticas educativas devem ter em linha de conta as condições vigentes no momento da sua elaboração; mas devem, também, antecipar tanto quanto possível, a

evolução futura, criando fortes alicerces num caminho estruturado e cada vez mais pronto a respostas céleres e eficazes.

Assim, conjugando as perspectivas de educação enquanto bem público e enquanto bem de clube, articulando a perspectiva de consumo individual e a de investimento, apercebemo-nos que é justificável que o Estado intervenha na educação. O Estado deve intervir, fundamentalmente, no sistema de gestão e organização escolar para gerir o *trade-off* equidade-eficiência, considerando todos os aspectos que incorrem em falhas de mercado. Mas, deve prever também as condições em que, do ponto de vista macroeconómico, se desenvolvam sustentadamente os processos de formação e educação como investimento social.

De acordo com Musgrave (1956/1957), e no decorrer do que foi exposto, a intervenção pública pode, uma vez mais, ser justificada a partir das três funções do Estado, a saber: função de afectação, função de distribuição e função de estabilização. No que respeita à primeira função, o autor salienta que ela compreende a promoção de uma afectação eficiente dos recursos, corrigindo falhas de mercado. Esta função deve satisfazer as preferências dos contribuintes, dando primazia a um orçamento equilibrado. Por outro lado, no que respeita à função de distribuição, cabe ao sector público contribuir para uma sociedade mais justa e equitativa, corrigindo desigualdades, quer de oportunidades, quer de rendimentos. Por fim, cabe também ao sector público a promoção da estabilidade macroeconómica nacional, através das políticas de emprego, de equilíbrio externo e de estabilidade de preços, sendo esta a sua função de estabilização. Correção de falhas de mercado no quadro de um orçamento equilibrado e promoção da igualdade de oportunidades são atribuições desde sempre cometidas à escola pública. Enquanto que a última função acaba, em grande medida, por ir ao encontro da educação enquanto bem de investimento e factor de desenvolvimento sustentado.

Caso a educação seja completamente confiada ao sector privado, existirão elevados riscos para a sociedade, dos quais destacamos: um sub-consumo do bem, devido à possibilidade de existência de lacunas na oferta, de meios de exclusão do consumo, de pais negligentes; falta de acesso à informação, de que se ressentem, por exemplo, as populações dos meios rurais, negativamente afectadas pela sua localização periférica; acréscimo de desigualdades sociais, na medida em que a educação se torna num bem ao acesso apenas de alguns, comprometendo a equidade; entre outros aspectos.

Admitindo que se encontra minimamente justificada a opção por modelos mistos Estado-Privados na promoção de serviços de educação, coloca-se agora a questão das formas mais adequadas de intervenção do sector público nos processos educativos.

Sabemos que, em termos de capacidade de promoção da equidade, o Estado está numa posição privilegiada face ao sector privado. Mas não basta promover a equidade, há que garantir também a eficiência e a sustentabilidade do sistema, tal como já foi dito. De acordo com o princípio de Pareto, estamos numa situação de eficiência quando, com os factores produtivos de que dispomos, não conseguimos melhorar a situação de ninguém sem piorarmos a situação de outros (eficiência da afectação). Isto significa que se atingiu o *ótimo* em termos de produção ou consumo, pelo que não existem incentivos a alterações.

De que forma, então, podemos compreender a eficácia e a eficiência da intervenção do Estado, enquanto agente produtor e regulador de educação?

A análise da eficiência do sistema público de educação deverá fazer-se considerando os recursos necessários, sobretudo em termos de financiamento, para que se atinjam determinados objectivos e/ou resultados educativos. A comparação entre várias economias com base em indicadores comuns de

recursos e resultados, por objectivo – Metodologia da Educação Comparada – constitui uma das metodologias mais adequadas neste domínio. Convém ter presente, no entanto, que a forma como em diferentes países os sistemas educativos se encontram organizados, estruturados e geridos, no que respeita às redes públicas de educação, condiciona fortemente a eficiência da intervenção do Estado. Neste sentido, impõe-se que reflectamos seguidamente sobre alguns dos aspectos essenciais dos modelos de organização e gestão do sistema educativo, nos aspectos pertinentes para esta análise.

### 3. Modelos de gestão e organização do Sistema Educativo

As questões levantadas anteriormente fazem-nos colocar, neste ponto, a seguinte interrogação: quais, então, os principais modelos de gestão e organização das escolas que acompanharam os diferentes momentos da evolução do sistema educativo (SE) português, entre o século XX e a actualidade, quais as suas características e os seus resultados? De facto, uma análise cuidada do desempenho das escolas e do próprio sistema, em geral, permite-nos apreender que existe um conjunto de regras que, aplicadas com maior ou menor grau de descentralização e/ou desconcentração, condicionam a equidade, a eficiência e o desenvolvimento do SE.

Segundo vários autores, a descentralização dos sistemas educativos pode ser vista como um passo rumo a situações de maior eficiência. Mitch (2004) aponta que a descentralização pode evitar custos administrativos nos governos centrais, pode promover a inovação e permitir uma maior flexibilidade de resposta a diversas circunstâncias. No entanto, o mesmo autor também refere que a descentralização pode levantar problemas: pode impedir a correcção de assimetrias regionais, bem como favorecer as elites e os grupos de interesse locais, uma vez que estes estarão melhor colocados para exercer pressão sobre o poder local, contribuindo, assim, para um agravamento das desigualdades.

Importa, assim, neste momento do nosso trabalho, distinguir e caracterizar os diferentes modelos de gestão e organização das escolas existentes, enquadrados numa óptica de descentralização e desconcentração, com particular destaque para o caso português.

### 3.1 Descentralização e desconcentração

Ao nível da administração pública, e de acordo com Bilhim (2000), a descentralização estabelece uma relação entre o Estado e as diversas pessoas públicas; o seu objectivo é aproximar os cidadãos e a administração pública, promovendo iniciativas locais. O autor distingue três formas de descentralização, institucional (ou administrativa), territorial (ou política), e associativa. Cabe-nos neste trabalho falar em descentralização administrativa e política, uma vez que são as mais pertinentes no campo da educação e do financiamento público.

A descentralização administrativa pressupõe autonomia administrativa e financeira. É o que acontece, por exemplo, ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, ao Ministério da Saúde, entre outros. Estes organismos são dotados de personalidade jurídica, com capacidade para gerir/alienar/adquirir património próprio, é-lhes possível recorrer a créditos, uma vez que têm uma tesouraria própria, assim como transferir saldos de um ano orçamental para outro.

A descentralização política ocorre no momento em que existe transferência de poderes para unidades territoriais mais pequenas, com autonomia orçamental e política. Em termos práticos, ocorre com as Regiões e as Autarquias Locais.

No que respeita à desconcentração da administração pública, ela deve ser entendida como um processo de organização interna onde há distribuições de competências entre os vários níveis de uma hierarquia (Bilhim, 2000, op. cit). No âmbito do nosso estudo importa verificar a descentralização e/ou desconcentração administrativa, as quais ocorrem do nível central para o regional e o local.

A desconcentração administrativa prevê apenas autonomia administrativa, ou seja, a possibilidade de tomada de decisões por parte dos dirigentes no que respeita ao orçamento de que dispõem, que é o estritamente definido pelo Orçamento de Estado (OE) (e os créditos a ele associados). Uma vez que os organismos desconcentrados administrativamente não têm personalidade jurídica, é-lhes também impossibilitada a aquisição de património próprio, o acesso ao crédito e a consignação de receitas.

O Ministério da Educação (ME) é um exemplo de desconcentração administrativa, com duplo interesse para nós, uma vez que ilustra o processo e enquadra-se directamente na nossa temática. Assim, e de acordo com Pereira, Afonso, Arcanjo & Santos (2009):

O Estado integra os diversos Ministérios, e cada um deles encontra-se *desconcentrado administrativamente* quer do ponto de vista *funcional*, ou seja por funções, quer *territorial*. Deste modo, a título de exemplo de *desconcentração administrativa* funcional existem, no Ministério da Educação (ME), a Direcção-Geral dos Recursos Humanos da Educação ou a Direcção-geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular. Territorialmente o ME encontra-se desconcentrado em Direcções Regionais da Educação do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve. (p. 367)

Sabemos, então, que no caso português o ME é desconcentrado administrativa e territorialmente, uma vez que se divide em várias direcções e gabinetes, quer gerais, quer regionais. Significa que estas várias direcções têm autonomia para tomar decisões, nos limites do orçamento que lhes foi atribuído. Mas, como é que é feita, então, a articulação entre as direcções regionais e as escolas? Qual é a autonomia destas face às primeiras? Para podermos dar resposta a estas questões precisamos, assim, de analisar, brevemente, a organização e gestão das escolas, dando ênfase às funções dos principais actores daquelas instituições, os poderes de que cada qual dispõe e as regras que se estabelecem entre o poder central, poder regional, poder local e escolas.

### 3.2 Autonomia das escolas

Entendemos que o grau de autonomia das escolas está, em grande medida, dependente da descentralização e desconcentração do sistema administrativo, quer ao nível central, quer ao nível regional. Esta autonomia pode traduzir-se em vários e diferentes poderes conferidos às escolas e aos seus órgãos de gestão, como capacidade de decisão sobre os recursos humanos, sobre os recursos financeiros, entre outros. Pensamos que a existência de um sistema descentralizado pode conceder um grau maior de autonomia às escolas, na medida em que as várias e diferentes decisões podem ser tomadas em níveis inferiores ao central, dos quais aquela é parte. Deste modo, pretendemos neste parágrafo abordar algumas das questões centrais em torno da autonomia das escolas, de forma a podermos aprofundar o seu significado no segundo capítulo do trabalho.

Importa notar que, actualmente, a autonomia das escolas é uma questão que se coloca com particular acuidade, não só em Portugal como também no contexto europeu:

With the exception of certain countries, school autonomy is not a tradition in Europe in either centralized or federal countries. This type of school management was implemented in only a few pioneering countries from the 1980s onward and in a limited way. The school autonomy movement did not really become widespread until the 1990s. (...) Historically, schools have not had much freedom of movement in defining the curriculum and setting teaching objectives or in the management of finance and human resources. (EC-EURYDICE, 2007, p.9)

Entendemos que um maior grau de autonomia pode aumentar a eficiência do sistema escolar, entendida como um acréscimo de outputs dados os mesmos recursos; pode também melhorar a qualidade de funcionamento das escolas e o seu grau de democraticidade; e, escolas com maior grau de autonomia, sobretudo no que respeita aos processos de tomada de decisão, aumentam em princípio a probabilidade de encontro entre as preferências dos cidadãos (procura) e as ofertas das escolas.

Assim, as responsabilidades das escolas, bem como as suas interdições, devem ser claramente definidas, de forma a obter-se um enquadramento geral das diferentes possibilidades existentes, pelo que passamos a abordar os graus da autonomia nas diferentes áreas de acção.

De acordo com um estudo da Comissão Europeia já referido (EC- EURYDICE, 2007), podem definir-se quatro graus de autonomia para as escolas: *plena, limitada, ausente e delegada*. A autonomia plena é entendida como a tomada de decisões por parte da escola dentro dos limites das leis educativas, sem interferência de agentes externos; a autonomia limitada ocorre quando as decisões das escolas dependem de um conjunto de opções demarcadas por uma autoridade superior, ou quando dependem da aprovação desta; há ausência de autonomia quando as escolas não têm quaisquer poderes de decisão, sobre qualquer área; por último, existem situações em que a autonomia pode ser delegada, mas apenas em determinadas áreas de decisão das escolas.

O mesmo estudo aponta algumas áreas de acção relativamente às quais se coloca a questão da autonomia das escolas, destacando-se fundamentalmente a que diz respeito ao financiamento público e a que se refere aos recursos humanos. Estes domínios de autonomia potencial integram-se num conjunto mais amplo de aspectos que analisaremos sistematicamente na parte empírica deste trabalho.

No que concerne ao financiamento público, o estudo indica que pode haver plena autonomia no uso dos fundos públicos, o que significa haver escolas com capacidade para despesas de capital e/ou aquisição, despesas de funcionamento e aquisição de equipamentos. Existem também escolas sem autonomia, ou seja, o financiamento não faz parte dos seus poderes de decisão nem acção, podendo apenas as escolas ser consultadas neste domínio por parte de quem decide. Um terceiro grupo de escolas caracteriza-se por ter uma autonomia delegada, em que a mesma varia conforme o que se está a decidir, sendo que, na maioria das vezes, esta autonomia nunca permite despesas de capital, nem aquisição. Neste enquadramento, é também analisado o processo de tomada de decisões por parte das escolas, ou seja,

quem é que toma as decisões sobre o financiamento: o Director/Presidente da escola, os professores, o conselho de gestão, ou ocorre autonomia delegada?

Ainda o mesmo estudo (EC-EURYDICE 2007) verifica também a tomada de decisões sobre o uso de outros fundos que não os públicos, como donativos e patrocínios e recursos próprios provenientes do aluguer de espaços da escola e empréstimos; apura, ainda, as condições de uso de fundos privados para aquisição de bens móveis e imóveis, bem como para contratação de professores e outro pessoal.

A segunda área em que o estudo se centra diz respeito aos recursos humanos, isto é, ao grau de autonomia das escolas (plena, limitada, inexistente ou delegada) quanto à gestão do pessoal docente e não docente. Com a mesma metodologia usada na área anterior, também neste campo é averiguado o processo de tomada de decisões, verificando-se a que órgão da escola cabe cada tipo de decisões. De forma concreta, analisa-se quem selecciona, demite, disciplina e controla deveres e responsabilidades da direcção da escola; quem é que decide sobre a selecção para preenchimento de vagas e substituições, despedimentos e estatuto dos professores; quem é que decide sobre o pessoal não docente; e, por último, quem é que toma decisões sobre o pagamento extra-salarial a professores.

Outro aspecto importante na compreensão da autonomia das escolas diz respeito ao modelo pedagógico, como por exemplo, decisões relativamente ao currículo educativo, à organização das turmas, entre outras. Para maior aprofundamento desta questão, recorreremos a outro estudo (EC-EURYDICE 2008). O estudo dá a conhecer a autonomia que os professores têm relativamente ao currículo, ao método de ensino e de avaliação dos alunos, à escolha dos manuais escolares, bem como em relação à organização das turmas, salvaguardando desde logo que a autonomia daqueles está dependente da própria autonomia das escolas. Aborda, com os mesmos critérios do estudo anterior, se a escola tem autonomia plena, limitada ou inexistente relativamente aos aspectos acima apontados; e,

quem é que, dentro da escola, pode estar envolvido no processo de decisão sobre os mesmos: direcção da escola, professores ou um outro órgão de gestão.

De uma forma mais concreta, Formosinho (1988) define várias formas de autonomia, as quais passamos a citar:

A **autonomia administrativa** consiste no poder de praticar actos administrativos definitivos, isto é, não dependentes de aprovação superior. (...)

A **autonomia financeira** existe quando uma pessoa colectiva possui receitas próprias e as pode aplicar livremente segundo orçamento que livremente elabora.

A **autonomia científica** consiste na liberdade institucional de criar os currículos que a organização considere adequados para os cursos que ministra e na liberdade docente dos professores de ensinarem os conteúdos que entenderem dentro da sua área disciplinar (...).

A **autonomia pedagógica** consiste na autoridade para criar livremente estruturas de gestão escolar pedagógica (...) dentro de certos limites genéricos.

A **direcção do Estado** implica a subordinação às directivas dos órgãos do Estado (da AC, por exemplo).

A descentralização pressupõe a existência de competências próprias que nenhum outro órgão pode desempenhar. (p.68)

### 3.3 Enquadramento do caso português

Em virtude do que foi exposto compreendemos que as escolas podem caracterizar-se por um maior ou menor grau de autonomia, quer no que respeita ao uso dos fundos a que têm acesso, quer na gestão

dos recursos humanos e na abordagem ao currículo, entre outros aspectos que posteriormente desenvolveremos.

O grau de autonomia está intimamente ligado a modelos de [maior ou menor] descentralização e desconcentração do SE. Por outras palavras, significa que modelos descentralizados e desconcentrados tenderão a conferir maior autonomia às escolas e vice-versa.

Retomando o breve enquadramento histórico feito anteriormente, podemos afirmar que, pelo menos há mais de um século, que o SE português se caracteriza por assentar num modelo pouco descentralizado e apenas ligeiramente desconcentrado. Se considerarmos que existiram períodos de excepção a esta tradição, podemos dizer que são o período da I República, dada a sua perspectiva mais humanista e democrática do sistema; e o período do pós 25 de Abril, com a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE). Apesar disto, estes dois momentos não foram suficientes para fazer vingar um modelo mais descentralizado e/ou desconcentrado.

Podemos, com efeito, apontar o modelo educativo da I República como uma tentativa de descentralizar a educação. No entanto, qualquer tentativa naquele sentido foi, como já referimos, desfeita quer pelo golpe militar de 1926, quer pelo regime salazarista que posteriormente se impôs. Durante as décadas de 30 a 70 do século XX, o SE caracterizou-se pelo centralismo na gestão das escolas, de forma autoritária e repressiva.

Licínio Lima aponta que depois do 25 de Abril de 1974 não houve um verdadeiro consenso sobre educação, excepto para o Ensino Superior e que, por outro lado, o processo de democratização das escolas sofreu grandes dificuldades:

Mesmo durante o período revolucionário não se encontra um único diploma que de facto descentralize a administração e transfira poderes de decisão para as escolas; o que ocorre em termos de construção da *gestão democrática* das escolas é uma “deslocação do poder” operada não por iniciativa da administração com base em qualquer projecto consistente de descentralização. A referida *deslocação* ocorrerá de facto por imposição das bases do sistema escolar que se apropriam de poderes de decisão, exercem uma autonomia não concedida, mas antes reclamada e ensaiada na prática, implantam processos de democracia directa. (Lima, 1998, pp. 30-31)

Numa análise crítica à LBSE, Formosinho (1988) indica como modelo geral de gestão do SE, na altura, os seguintes níveis de administração: a administração central, a administração regional e as autarquias. A grande tónica é colocada na administração regional, uma vez que questiona se os serviços serão descentralizados ou desconcentrados. Em resposta, afirma que ocorrerá uma descentralização, na medida em que “os departamentos regionais de educação serão incluídos na estrutura das regiões administrativas [e estas] são autarquias locais, isto é, são órgãos descentralizados” (pp. 68-69).

## **Capítulo II – Alguns Aspectos do Financiamento Público da Educação em Portugal**

O sistema educativo desenvolve-se segundo um conjunto organizado de estruturas e de acções diversificadas, por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas. (...)

A coordenação da política relativa ao sistema educativo, independentemente das instituições que o compõem, incumbe a um ministério especialmente vocacionado para o efeito. (nº 3 e nº 5, art. 1º, da Lei nº 46/86 “D.R. I Série” 237 (86/10/14) 3067-3068).

### 4. Estado educador, papel e condicionantes do financiamento público

Tal como diz Graça (2009,) actualmente o Estado é pressionado quer em termos sociais, quer em termos económicos e fiscais no que respeita à educação, o que pode originar um *trade-off* de difícil gestão:

Na fase actual do sistema-mundo, os Estados confrontam-se, em geral, com o dilema de, por um lado, precisarem de responder às crescentes expectativas e exigências feitas à Escola e, por outro lado, sofrerem a crescente pressão das teses neo-liberais visando limitar a intervenção estatal e diminuir os impostos cobrados. (p.49)

Há, de facto, uma pressão em torno da educação, que entendemos como um pedido, urgente, de maior eficiência e equidade do sistema educativo (SE). Esta pressão é veiculada quer através das famílias, dos alunos e dos professores, que directamente fazem exigências às escolas; quer através da intervenção de diversas instituições, nacionais e internacionais, reflectida em programas de educação e formação, com objectivos concretos:

Within the framework of the revised Lisbon Strategy and the “Education and Training 2010” Work Programme, the EU helps Member States design and implement their education and training policies by facilitating the exchange of information (...). Efficiency and equity will be a priority theme (...). (Commission of the European Communities, 2006, p.11)

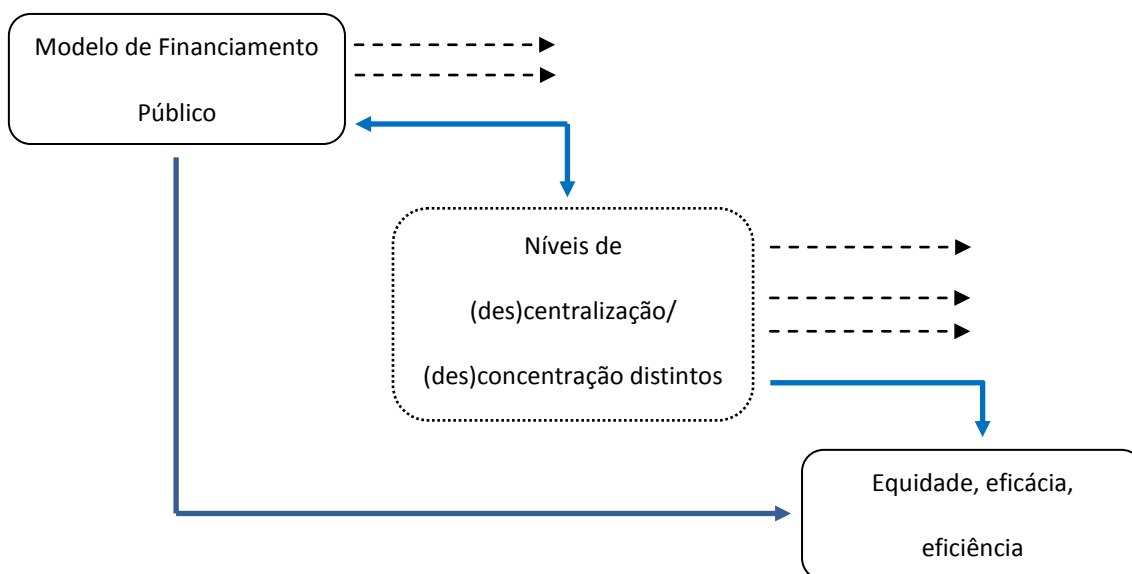
Neste quadro, o financiamento público assume-se como essencial, uma vez que, em grande medida, permite as reformas exigidas e necessárias em prol do desenvolvimento social e cultural das sociedades.

Dando conta da realidade portuguesa, Barroso (2003) afirma que o Estado português e a sua administração continuam a exercer um “papel central (...) na definição e execução das políticas educativas” (p.83). Entendemos que uma das principais ferramentas para este papel tão preponderante por parte do Estado tem que ver, precisamente, com o financiamento, o qual condiciona a eficiência e equidade do SE.

Analisar o financiamento público da educação implica levantar uma série de questões, mais ou menos problemáticas, mas realmente pertinentes face ao nosso propósito: em que medida é que o financiamento público contribui para um SE mais ou menos eficaz, eficiente e acessível a todos? E, também, em que medida é que a forma mais ou menos descentralizada e desconcentrada de processamento daquele financiamento influencia aqueles resultados?

No nosso entender, a matéria é problemática uma vez que não existe um consenso sobre o comportamento que o Estado deve assumir relativamente ao financiamento da educação, nem sobre o melhor caminho a seguir com vista à obtenção de acréscimos de eficiência e de equidade, através de níveis adequados de descentralização ou desconcentração que servirão aqueles objectivos.

Relembramos que a nossa questão central tem a ver com a influência que os níveis de (des)centralização e (des)concentração do SE têm sobre o financiamento público da educação; e como desta forma se condicionam, por sua vez, os padrões de eficácia e eficiência com que o sistema responde. Ou seja, de forma esquemática:



Importa relembrar que a educação é um bem misto, no sentido em que partilha aspectos de bem privado e bem público. Pelos seus aspectos de bem público e, designadamente, por motivos de eficiência e equidade, já discutimos no ponto 2. sobre a exigência de intervenção estatal. Ora, uma das formas prioritárias de o Estado intervir em educação passa, precisamente, pelo seu financiamento. Consideramos que existem duas grandes formas de financiamento da educação pública. Em primeiro lugar, o financiamento directo às famílias, para uma maior acessibilidade ao bem. E, em segundo lugar, o financiamento através de transferências entre os vários níveis da administração, de forma a sustentar a oferta de educação pública. Dado o propósito do nosso estudo, dedicaremos maior atenção a esta última forma.

#### 4.1 Financiamento directo às famílias: promoção da acessibilidade e da equidade

Uma das formas que o Estado tem para financiar a educação pública passa por apoiar directamente as famílias, reforçando a sua capacidade de acesso à educação; este tipo de financiamento consiste, por exemplo, na atribuição de bolsas de estudo, em providenciar alimentação e residência, em intervir através de cheques-ensino, abonos de família, isenções ou deduções fiscais, entre outras formas.

Este tipo de financiamento deve permitir, pois, que o bem esteja ao acesso de todos, independentemente dos recursos financeiros de cada um. No caso português, esta preocupação com a maximização da acessibilidade equivale desde logo à promoção de um dos principais vectores da eficácia, atendendo à missão que o sistema educativo (SE) se afixou a partir da Leis de Bases do Sistema Educativo (LBSE).

Neste tipo de acção do Estado reside a sua função social, de promoção da equidade, bem como de redistribuição. Por um lado, a sua função social obriga-o a garantir a educação para todos, tal como estabelece o texto da Constituição da República Portuguesa, nos seus artigos 73º, 74º e 75º, in Canotilho & Moreira (2005), levando-o a estimular o consumo e a facilitar o acesso à educação. Por outro lado, quando o faz, o Estado fá-lo essencialmente com base num sistema fiscal redistributivo, que retira dos mais ricos para redistribuir pelos menos ricos. Estas duas funções são, assim, complementares, uma vez que ambas promovem tendencialmente um aumento de justiça social, de atenuação das desigualdades de rendimentos, tendentes à promoção da igualdade de oportunidades, neste caso no acesso à educação.

#### 4.2 Descentralização e desconcentração, financiamento público e eficiência

Tal como já dissemos anteriormente, na perspectiva de Barroso (2003) o financiamento da educação é um factor chave no controlo da Administração Central (AC) sobre o SE. O autor afirmava que, em Portugal, o financiamento público da educação é dominado pelo Ministério da Educação (ME), sendo que só uma pequena parte é coberta pelo poder local: “O Ministério da Educação é assim o principal responsável pelo financiamento público da educação, sendo o financiamento das autarquias muito limitado (inferior a 3% em 1992)” (p.80). Estabelece-se, assim, uma clara relação entre o financiamento e os níveis de descentralização e desconcentração, consistindo esta numa das formas de o Estado financiar a educação, a qual condiciona a oferta pública educativa, isto é, o número e a qualidade das escolas públicas.

Em termos práticos, falamos de financiamento descentralizado quando, os níveis inferiores da AC têm autonomia financeira. No entanto, para que possam gozar desta autonomia, os níveis inferiores precisam de ser pessoas colectivas de direito público, isto é, precisam de ter personalidade jurídica.

A existência de autonomia financeira pode dar origem a duas situações distintas: uma, a *descentralização administrativa*, que ocorre quando os níveis inferiores da AC são nomeados pelo governo central a representá-lo localmente, pelo que não são verdadeiramente agentes das preferências dos cidadãos e limitam-se a uma autonomia administrativa e financeira; e outra, a *descentralização política*, que ocorre quando os níveis inferiores têm legitimidade política, proveniente de resultados eleitorais, permitindo-lhe ultrapassar a autonomia administrativa e financeira, gozando, também, de autonomia orçamental.

Caso exista apenas autonomia administrativa, cada nível inferior da Administração toma decisões exclusivamente sobre o orçamento que lhe foi atribuído, o que nos coloca numa situação de

*desconcentração administrativa*. É neste sentido, desconcentrado administrativa e territorialmente, que se insere o ME, desdobrado em várias Direcções, Agrupamentos e Escolas, tal como referido no parágrafo 3.1. e enunciado por Barroso (idem). Nesta situação, os níveis inferiores não têm autonomia financeira.

Pereira et al. (2009), pronunciaram-se no sentido da centralização do SE português. De acordo com os autores, esta realidade pode ser justificada à luz do passado histórico do país:

(...) é possível que o facto de Portugal ser um dos países com maior grau de centralização da despesa pública no seio da UE, se deva em parte a uma herança napoleónica do séc. XIX, a um regime autoritário e centralista no séc. XX, mas também o resultado de não ter havido, até ao presente, divisões significativas, quer ao nível linguístico, cultural, étnico, religioso ou outras, que justifiquem elevados graus de autonomia e de descentralização política e económica. (p. 317)

Conclusões idênticas, embora seguindo outra metodologia, tira Lima (1998) ao referir, relativamente ao SE, que “as suas formas, passadas e recentes, têm sido socialmente e politicamente moldadas, fortemente institucionalizadas, e normativizadas, mantendo praticamente inalterada uma tradição centralista de poder e de controlo político e administrativo” (p.24). Na opinião deste autor, as consequências que daqui advêm podem ser graves, uma vez que afectam a democratização do sistema e dos processos de participação na vida social e política, afectando negativamente a evolução de uma educação crescentemente democrática. Uma das soluções apontada é, então, uma administração descentralizada, com escolas autónomas e democráticas:

Não se tratará, portanto, de um cenário capaz de fazer evacuar os conflitos e as tensões, nem de aumentar a eficácia e a eficiência da administração, ou de produzir automaticamente maiores níveis de *performance* e de *qualidade* educativas, mas sim de democratizar a governação da educação e das escolas, de reconhecer os direitos de participação nos processos

de decisão política, a distintos níveis, de devolver às escolas e aos actores escolares poderes e responsabilidades de autodeterminação, dignidade e cidadania e, em suma, de conferir legitimidade política e dimensão educativa a práticas de autonomia tantas vezes confundidas com actos de resistência ilegítima ou de desobediência à autoridade. (p.27)

A descentralização e a autonomia das escolas podem, no entanto, compreender outras vantagens. Assim, de acordo com Barroso (2005 b), aquelas medidas, entre outros aspectos

(...) tanto podem obedecer (e serem justificadas), de um ponto de vista mais técnico, em função de critérios de modernização, desburocratização e combate à “ineficiência” do Estado (“new public management”), como serem justificadas por imperativos de natureza política, de acordo com projectos neoliberais e neoconservadores, com o fim de “libertar a sociedade civil” do controlo do Estado (privatização), ou mesmo de natureza filosófica e cultural (promover a participação comunitária, adaptar ao local) e de natureza pedagógica (centrar o ensino nos alunos e suas características específicas). (p.726)

No nosso entender, a descentralização do financiamento também pode trazer acréscimos de eficiência na medida em que permite uma aproximação ao chamado princípio da subsidiariedade<sup>7</sup>. Se adaptarmos este princípio apenas à esfera nacional e ao nosso tema, compreendemos que as decisões tomadas ao nível local e regional podem com maior facilidade responder às necessidades destes níveis, uma vez que reflectem um conhecimento mais aprofundado sobre aquelas realidades.

---

<sup>7</sup> O princípio de subsidiariedade pretende assegurar uma tomada de decisões tão próxima quanto possível do cidadão, mediante a verificação constante de que a acção a empreender a nível comunitário se justifica relativamente às possibilidades oferecidas pelo nível nacional, regional ou local. Concretamente, trata-se de um princípio segundo o qual a União só deve actuar quando a sua acção seja mais eficaz do que uma acção desenvolvida a nível nacional, regional ou local - excepto quando se trate de domínios da sua competência exclusiva. In EUROPA – O Portal Oficial da União Europeia, Glossário, Subsidiariedade. [http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity\\_pt.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_pt.htm), acedido a 30 de Dezembro de 2010.

Por outro lado, também colocamos como hipótese que a descentralização reduza os processos burocráticos entre a AC e os demais níveis, diminuindo, assim, os custos administrativos inerentes àqueles. Por esta ordem de ideias, o financiamento tornar-se-á potencialmente mais eficiente, na medida em que permite uma libertação de recursos, anteriormente usados para cobrir os custos da burocracia.

Verificamos, assim, que uma das formas que o Estado tem para financiar a educação pública passa por transferências entre e para os diferentes níveis da administração. Estes, por sua vez, em conformidade com a autonomia de que dispõem, executam os seus orçamentos de forma mais ou menos descentralizada e/ou desconcentrada. Assim, estabelecemos a hipótese – que nos propomos provar – de que a descentralização do financiamento do SE pode trazer acréscimos de eficiência.

## 5. Legislação sobre financiamento público da educação e partilha do financiamento

### 5.1 Quadro legal

No actual quadro legal português, e como vimos avançando, o modelo de financiamento público está centralizado no Ministério da Educação (ME), com desconcentração administrativa e territorial. No entanto, em 2008, o Governo anunciou “o lançamento de uma nova geração de políticas locais e de políticas sociais de proximidade, assentes em passos decisivos e estruturados no caminho de uma efectiva descentralização de competências para os municípios” (Decreto-Lei nº 144/2008 “D.R. I Série” 144 (2008-07-28) 4753).

Pretendemos com este breve ponto respigar os principais avanços legislativos, com interesse para o presente trabalho, feitos em Portugal relativamente ao financiamento público dos Ensinos Básico e Secundário, bem como no que concerne ao seu modelo administrativo, a partir da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) de 1986<sup>8</sup>. Como ser verá posteriormente, a análise deste quadro legal permite-nos corroborar a existência de uma discrepância entre as propostas dos sucessivos governos e a prática de intervenção.

Em 1986, a LBSE decretou que, relativamente ao sistema educativo (SE), o mesmo se organizaria de forma a “descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a

---

<sup>8</sup> Ao longo da exposição sobre o quadro legal português procederemos, na generalidade, à análise dos documentos mais recentes. Quando dado por conveniente, faremos menção aos documentos revogados.

proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes” (alínea g), art. 3º, da Lei nº 46/86 “D.R. I Série” 237 (86/10/14) 3068). Em termos concretos, e no que respeita à sua administração, o Sistema adoptaria “orgânicas e formas de descentralização e desconcentração dos serviços, cabendo ao Estado, através do ministério responsável pela coordenação da política educativa, garantir a necessária eficácia (...)” (nº 3), art. 43º, idem, 3077).

Na opinião de Lima (1998), no pós 25 de Abril, não houve nenhum documento que apontasse para a descentralização administrativa da educação, uma vez que nunca se estabeleceu um consenso sobre aquilo que se pretendia<sup>9</sup>. Para este investigador, o que aconteceu foi uma “deslocação de poder”, ou seja, a adopção de um modelo desconcentrado, o qual apenas favoreceu a “recentralização” de poderes:

Na prática, a principal mudança introduzida pela Lei de Bases do Sistema Educativo e concretizada no seu seguimento foi a criação de “direcções regionais de educação”, de tipo desconcentrado. E se no passado chegamos a admitir que este poderia ser um caminho preparatório da descentralização, integrando e horizontalizando sectores e valências outrora dispersos por diversos serviços verticalmente dependentes das direcções-gerais centrais, hoje parece ter ficado suficientemente claro que tal não foi o caso. Pelo contrário, os dispositivos desconcentrados foram essenciais para garantirem a continuidade de um regime centralizado, assim funcionando como travões da descentralização e mesmo aumentando a eficácia de poderes que, em certos casos, foram recentralizados. (p.39)

---

<sup>9</sup> O ensino superior foi o único nível escolar realmente descentralizado: “Na ausência de uma regionalização do país e de uma descentralização educativa a nível municipal, não ocorreu de facto qualquer descentralização educativa, a não ser no ensino superior”. (Lima, 1998, p.38)

No que respeita ao financiamento, a LBSE dá conta que a educação é uma prioridade nacional no Orçamento de Estado (OE), devendo as verbas ser distribuídas de acordo com uma estratégia de prioridades no que respeita ao desenvolvimento do SE.

Pela assumida necessidade de partilha de competências e poderes entre os vários níveis da administração, acréscimos de equidade e eficiência, bem como pelo compromisso assumido nas disposições finais da 2ª alteração à LBSE, foi aprovado outro documento igualmente pertinente: o Decreto-Lei nº 75/2008<sup>10</sup>, que revogando o Decreto-Lei nº 115-A/98<sup>11</sup> estabelece o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário. De acordo com o mesmo, o objectivo é “reforçar a autonomia e capacidade de intervenção dos órgãos de direcção das escolas para reforçar a eficácia da execução das medidas de política educativa e da prestação do serviço público de educação” (Decreto-Lei nº 75/2008 “D.R. I Série” 79 (2008-04-22) 2341).

Relativamente ao regime de autonomia das escolas, agrupadas ou não, aquele último Decreto-Lei define que esta consiste na “faculdade (...) de tomar decisões nos domínios da organização pedagógica, (...) curricular, da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira, no quadro das funções, competências e recursos que lhes estão atribuídos” (art. 8º, *idem*, 2344). Deprendemos, então, que esta autonomia não promove a descentralização do financiamento, uma vez que, a este respeito, limita-se à gestão dos recursos que lhes são consignados. Aliás, as competências atribuídas aos Conselhos Administrativos, apenas indicam a aprovação do projecto de orçamento anual, a elaboração do relatório de contas, a autorização de despesas e fiscalização de receitas, e o zelo no que respeita ao cadastro patrimonial (Cf. art. 38º, *ibidem*).

<sup>10</sup> Decreto-Lei nº 75/2008 “D.R. I Série” 79 (2008-04-22).

<sup>11</sup> Lei nº 115-A/98 “D.R. I Série A” 102 (98-05-04).

Ainda no seguimento do mesmo Decreto-Lei, devemos fazer nota ao capítulo VII, relativo aos contratos de autonomia, celebrados entre o ME, as escolas e as Autarquias e visando o desenvolvimento daquela faculdade<sup>12</sup>. Importa a este propósito salientar as alíneas g) e h) do art. 58º, segundo as quais existe “a possibilidade de autofinanciamento e gestão de receitas que lhe estão consignadas”, bem como competências na “aquisição de bens e serviços e execução de obras, dentro de limites a definir”, respectivamente. Do nosso ponto de vista, a possibilidade de auto financiamento, aliada à autonomia na aquisição de bens e serviços, poderiam consistir em passos embrionários de um caminho rumo à descentralização. No entanto, atendendo ao nosso passado histórico que ainda se faz sentir, marcado pela centralização financeira e desconcentração administrativa, consideramos muito baixa a probabilidade de tal vir a verificar-se proximamente.

Damos conta, também, da importância de dois outros documentos oficiais, nomeadamente: o Decreto-Lei nº 7/2003<sup>13</sup>, sobre os Conselhos Municipais de Educação e a Carta Educativa; e o Decreto-Lei nº 144/2008<sup>14</sup>, que estabelece o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação, de acordo com a Lei nº 159/99<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Consideramos pertinente o facto de, no que diz respeito ao Ensino Privado e Cooperativo, haver a possibilidade de contratos com condições diferentes das definidas para o Ensino Público. De acordo com o Decreto-Lei nº 553/80 “D.R. I Série” 270 (80-11-21), que estabelece o estatuto do Ensino Privado e Cooperativo, pode haver três tipos de contratos: de *associação*, para zonas sem escolas públicas, onde o Estado apoia financeiramente as escolas privadas através de subsídios; *simples*, quando as escolas não são abrangidas pelos contratos de associação e são obrigadas a reduzir a propina, bem como atribuídos subsídios aos alunos; e de *patrocínio*, dirigidos a escolas privadas que se distinguem pelo interesse dos seus cursos, métodos de ensino ou docência; nestes últimos tipos de contratos, o Estado apoia as escolas uma vez que o seu ensino é pouco ou nada abrangido ao nível público, suportando pelo menos 50% das suas despesas de funcionamento, entre outras obrigações.

<sup>13</sup> Decreto-Lei nº 7/2003 “D.R. I Série A” 12 (2003-01-15).

<sup>14</sup> Decreto-Lei nº 144/2008 “D.R. I Série” 144 (2008-27-28).

<sup>15</sup> Lei nº 159/99 “D.R. I Série A” 215 (1999-09-14).

Estes dois documentos servem os mesmos propósitos, de forma complementar. Assim, ambos visam promover a descentralização administrativa no âmbito da educação, através do aumento de funções do poder local.

No que respeita ao Decreto-Lei nº 7/2003, devemos apontar que o mesmo descreve os objectivos dos Conselhos Municipais de Educação, os quais promovem a coordenação da política educativa para a educação Pré-escolar e para os Ensinos Básico e Secundário, em consonância com outras políticas sociais, bem como participam no processo de desenvolvimento e execução dos contratos de autonomia, entre outras competências; e estabelece, relativamente à Carta Educativa, que a mesma visa o ordenamento e planeamento das estruturas necessárias ao desenvolvimento daqueles níveis de educação, conforme as necessidades do município, sendo elaborada pela Câmara Municipal, discutida e dado parecer pelo Conselho Municipal e, posteriormente, aprovada em Assembleia Municipal. No entanto, e dados os nossos objectivos, importa-nos verificar que, relativamente aos recursos financeiros, e de acordo com este Decreto-Lei, os mesmos continuam dependentes de transferências da administração central.

Já o Decreto-Lei nº 144/2008, consignando a necessidade de descentralização para os municípios de recursos financeiros importantes relativamente aos Ensinos Pré-Escolar e Básico, apenas estabelece a descentralização relativamente a algumas das competências, excluindo delas, nomeadamente, a gestão do pessoal docente:

O Governo entende que se impõe um aprofundamento da verdadeira descentralização, completando o processo de transferência de competências para os municípios, em paralelo com a alocação dos recursos correspondentes. (...) Assim, (...) ficou o Governo autorizado a transferir para os municípios as dotações inscritas no orçamento dos ministérios relativas a competências a descentralizar nos domínios da educação, designadamente as relativas ao pessoal não docente do Ensino Básico, ao fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré -escolar, às actividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo do

Ensino Básico, à gestão do parque escolar e à acção social nos 2º e 3º ciclos do Ensino Básico.

(Decreto-Lei nº 144/2008 “D.R. I Série” 144 (2008-27-28) 4753)

Compreendemos, assim, que diversos documentos produzidos pelos sucessivos Governos dão conta das necessidades de descentralização do SE português, procurando estimular uma cidadania mais participativa, com maior intervenção dos agentes locais, através da descentralização de competências, rumo a uma educação mais equitativa e eficiente, promotora da igualdade de oportunidades.

No entanto, e como igualmente constatamos, vários domínios de gestão fundamentais ficam fora das atribuições descentralizadas. Interessaria também considerar, em análise complementar da que agora desenvolvemos, qual a implementação prática efectiva das disposições legais a que nos referimos...

Estamos agora a meio caminho da resposta à nossa dupla questão central: qual, efectivamente, a eficiência do actual modelo de financiamento do SE português? Em que medida é que a mesma é condicionada pela relativa centralização do Sistema?

## 5.2 Evolução da partilha das despesas públicas totais em educação: 1986-2007

No que respeita às despesas públicas em educação, podemos considerar duas perspectivas de análise, com a mesma base orçamental, que nos conduzem a duas classificações distintas<sup>16</sup>. Por um lado, podemos analisar a *classificação orgânica*, a qual se reporta às despesas dos ministérios e às relações entre os vários níveis da Administração para promover o financiamento da educação. Esta classificação

---

<sup>16</sup> Existe ainda uma terceira classificação, a *classificação económica*, a qual distingue as despesas correntes (despesas no consumo de bens e serviços) das despesas de capital (despesas feita em bens de investimento).

está directamente ligada ao modelo de descentralização ou desconcentração a vigorar, revelando-se importante para a compreensão dos nossos propósitos. Por outro lado, podemos também verificar a *classificação funcional*, a qual encara a educação como função social do Estado e que, por isso, está centrada na criação de condições para uma maior igualdade de oportunidades no consumo daquele bem.

Com efeito, uma breve análise ao comportamento da despesa pública em educação, no período entre 1986 e 1996, mostra-nos que, embora se verifique um grande incremento no volume total de financiamento público, o peso relativo do ME se mostrava preponderante face aos outros ministérios, governos regionais e autarquias (Pinto, Barros & Chagas Lopes, 1998).

O ME identificava-se já então como sendo a entidade com maior peso no que respeita às despesas públicas totais feitas em educação; posteriormente, por ordem decrescente, seguiam-se as autarquias, outros ministérios e, finalmente, os governos regionais. (Pinto, et al., 1998)

No início da década de 90, outros ministérios que não o ME começaram a financiar despesas de capital em educação em montante superior ao das autarquias (Pinto, et al., 1998). Este último aspecto leva-nos a considerar a possibilidade de retorno a uma maior centralização no que respeita ao financiamento do imobilizado.

Em linhas muito gerais, no que concerne às despesas do ME feitas com os Ensinos Básico e Secundário, podemos apontar dois momentos: 1986, em que cerca de 70% das despesas totais (correntes e de capital) se dirigiam àqueles ciclos de ensino; e 1996, em que o peso dos Ensinos Básico e Secundário rondava os cerca de 60%. (Pinto, et al., 1998). Apesar do significativo decréscimo da população

estudantil verificado entre aqueles dois períodos, aquela diminuição percentual não deixará também de estar associada a alguma perda de peso central no financiamento daqueles dois ciclos, neste período.

Durante o período de 1986 a 1996, verificamos também que as despesas do Estado em educação, em percentagem do PIB, cresceram praticamente em todos os anos. Em 1986, registava-se um peso de 3,3%, contra 4,8% em 1996. Este crescimento do peso da educação no PIB manteve-se até 2002, ano em que se atingiu um peso orçamental de 5,2%. No entanto, a partir de 2003 até 2009, as despesas conheceram pequenas oscilações. Assim, em 2003, a execução orçamental desceu para os 4,9% do PIB, registando os 4,3% em 2007, para se situar nos 5,1% em 2009. (DGO/MFAP (2010), Pordata)

Por outro lado, numa análise do contributo do ME para os estabelecimentos de educação dos Ensinos Básico e Secundário, no período de 1997 a 2007, podemos verificar que existem dois momentos distintos: um primeiro momento, de 1997 a 2002, em que o peso das despesas totais do ME se mantém no nível médio do período anterior; e outro momento, de 2003 a 2007, em que as despesas do ME para aqueles níveis de ensino sobem significativamente, o que nos demonstra o contínuo crescimento do peso do ME enquanto financiador maioritário.

Num estudo prospetivo sobre o financiamento da educação em Portugal prevê-se que em 2015 e 2020 a despesa pública do ME continue com uma evolução crescente (Carneiro, Caraça & São Pedro, 2000). O estudo não elucida, porém, sobre o comportamento esperado da administração central face aos outros níveis administrativos, pelo que não podemos inferir sobre as tendências do actual modelo em termos de descentralização e desconcentração.

Estas características do SE português levam-nos a questionar as razões pelas quais existe uma intervenção financiadora tão diferente entre o ME e os restantes níveis da administração,

especialmente as autarquias. Na nossa perspectiva, e concordando com os autores anteriormente referidos, consideramos que a preponderância do ME face aos poderes locais em matéria de financiamento da educação tem, em grande medida, a ver com a herança histórica do nosso país. De facto, e apenas cingindo-nos ao século XX e à actualidade, a evolução do SE em Portugal tem conhecido diversos avanços e retornos: uma tentativa de descentralização aquando da I República, seguidamente travada por um golpe militar; posteriormente, a criação e expansão de um regime autoritário que volta a centralizar todos os aspectos da vida educativa, o qual, só passadas quase quatro décadas, acaba por desembocar numa revolução social e política que o derruba, mas que se revela incapaz de dar respostas efectivas aos vários problemas de então, os quais permanecem em grande medida nos dias de hoje.

\*

\*

\*

Colocando em perspectiva os vários pontos até aqui tratados, cumpre-nos, agora, situar o nosso país relativamente a realidades comparáveis no contexto europeu. Pretendemos apurar os níveis de eficácia e eficiência relativas dos SE de Estados Membros que com o nosso país se podem comparar em termos de alguns dos resultados educativos. Cientes de que tanto a eficácia como a eficiência relativas de montantes equivalentes de financiamento público em muito dependerão das diferentes características dos SE em consideração, continuaremos a análise com uma caracterização sistemática dos SE dos países em análise no que respeita aos indicadores fundamentais de (des)centralização e autonomia relativa. Pretendemos, assim, averiguar em que medida maiores níveis de eficiência – constatada a eficácia – se associarão, ou não, a modelos de maior descentralização.

### **Capítulo III – Metodologia e Análise de Dados**

A valorização da escola pública, através da concretização de um vasto conjunto de medidas, tem vindo a traduzir-se em mais alunos e melhores resultados escolares e, conseqüentemente, na descida da taxa de insucesso em todos os níveis de ensino, com evoluções especialmente significativas no 1.º ciclo do ensino básico e no ensino secundário. De facto, regista-se uma evolução assinalável na diminuição das taxas de retenção e desistência quer no ensino básico quer no ensino secundário (...). Estes resultados apontam para a necessidade de prosseguir e consolidar as medidas de qualificação do serviço público de educação e formação que têm vindo a ser adoptadas em áreas de intervenção prioritárias. (Gabinete Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico, 2008, p.93)

#### **6. Metodologia**

Pretendemos agora verificar em que medida o modelo português de financiamento público da educação contribuiu para o aumento da eficácia e eficiência relativas do Sistema Educativo (SE), considerando para o efeito algumas das áreas problemáticas mais significativas. Por comparação com a evolução correspondente em alguns dos outros Estados Membros, tentamos inferir em que medida o grau de (des)centralização dos SE em alguns domínios críticos poderá ter condicionado, para além de outros factores, aquelas eficácia e eficiência relativas do financiamento público.

De acordo com Fraga (2009), ao recuperar as concepções de alguns nomes de referência na Metodologia da Educação Comparada, ao utilizar este método o investigador deverá ter presente não só as especificidades da educação enquanto objecto de estudo, como também que – como em qualquer investigação em Ciências Sociais e Humanas – não existem metodologias únicas nem o investigador poderá despir-se por completo dos seus valores culturais, referências ideológicas e, até, ideias preconcebidas. Nesse sentido, as conclusões obtidas terão sempre uma natureza relativamente provisória devendo ser sujeitas, em estudos mais aprofundados, ao teste através de métodos mais robustos, tanto de natureza quantitativa como qualitativa. Munidos desta precaução, não deixamos no entanto de considerar esta metodologia como adequada e válida para uma primeira exploração de resultados, como se supõe neste tipo de trabalho.

Assim, seguimos no essencial as fases de investigação preconizadas por aquela metodologia:

1. A identificação do problema, que fazemos com base no confronto entre os objectivos da Estratégia de Lisboa (para 2010, depois 2020) e o desempenho recente do SE português face às principais áreas-problema;
2. A formulação de hipóteses, lembrando que a nossa hipótese central é a de que os níveis de eficácia e eficiência do financiamento público são condicionados, entre outros aspectos, pelo nível de centralização dos SE;
3. A definição e tradução em indicadores, como no nosso caso as taxas de abandono escolar, de conclusão do 9º ano e do 12º, entre outros;
4. “A selecção de casos (ou sistemas educativos a estudar)” (Fraga, 2009, p.5), o que no presente estudo resulta do apuramento, indicador a indicador, do conjunto de Estados Membros com níveis de eficácia relativa idênticos aos portugueses, no mesmo período de tempo;
5. A recolha de dados que, relativamente aos indicadores de eficiência, se consubstancia na identificação e concretização numérica de novos indicadores, relativos ao esforço do financiamento público por grau de ensino e ciclos de estudo correspondente aos níveis de

- eficácia relativa previamente obtidos: despesa pública com educação em percentagem da despesa pública total, do PIB e do PIB per capita;
6. A fase de tratamento dos dados que, neste estudo, se divide em dois momentos: o do estabelecimento de relações de ordem entre os países estudados com base na ordenação dos indicadores de eficiência relativa; e a caracterização complementar dos SE dos mesmos países a partir dos indicadores de (des)centralização obtidos em publicações europeias de referência.
  7. A fase final, de interpretação dos resultados, onde poderemos confirmar ou infirmar as hipóteses centrais previamente estabelecidas.

Relativamente à primeira fase e de modo a podermos medir a eficácia das políticas educativas, definimos cinco áreas problemáticas da realidade portuguesa, presentes nos objectivos definidos para a União Europeia (UE) pela Estratégia de Lisboa para 2010 e depois para 2020. São as seguintes:

1. Elevadas taxas de abandono escolar no 9º ano;
2. Elevadas taxas de repetência, quer no 9º, quer no 12º anos;
3. Elevadas percentagens de alunos que, tendo concluído o 9º ano, não concluem o 12º ano;
4. Resultados do PISA; e
5. Baixo peso do Ensino Profissional no Ensino Secundário.

Definidos estes problemas, procedemos à análise dos dados estatísticos pertinentes disponíveis no Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação, do Ministério da Educação, no Eurostat, nos relatórios PISA (Programme for International Student Assessment) e em outros relatórios sobre educação, como o *Education at a Glance*, da OCDE/Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. A análise dos dados permitir-nos-á verificar se as medidas que o Estado português tem implementado relativamente ao combate dos problemas acima mencionados, têm sido eficazes e eficientes.

Considerámos 2003 e 2009 como os anos de referência para apreciação dos resultados. Justificou-se a consideração destes anos na medida em que, quer em Maio de 2003, quer em Maio de 2009, o Conselho da União Europeia apresentou conclusões sobre o grau de afastamento face aos níveis de referência em educação e formação para o conjunto dos 27 Estados Membros da UE.

Seguidamente, averiguamos em que medida outros países da UE, partindo de uma realidade próxima da portuguesa em 2003, atingiram resultados iguais ou superiores aos nossos relativamente aos objectivos da Estratégia de Lisboa (análise da eficácia). Em seguida, procuramos sopesar os recursos financeiros necessários para atingir resultados equivalentes (análise da eficiência).

## 7. Análise de dados

Devemos notar que os problemas portugueses não são, em tão grande medida, uma *exclusividade nacional*. O conjunto de países que compõe a União Europeia (UE) partilha, de facto, com Portugal alguns problemas relativamente à educação e à formação dos seus cidadãos, os quais se reflectem em vários domínios da vida social e económica da União.

Assim, no sentido de ultrapassar os principais problemas de educação e formação e para tornar a UE mais avançada e competitiva, foi definido um conjunto de objectivos na Estratégia de Lisboa<sup>17</sup>, relativamente a 2010. Estes objectivos, relativos aos 27 países da UE (UE-27), foram, no entanto, redefinidos e adiados para 2020. Abaixo apresentamos um quadro síntese das principais metas a atingir, quer definidas para 2010, quer alteradas para 2020:

---

<sup>17</sup> A Estratégia de Lisboa compreende objectivos de melhoria e desenvolvimento ao nível da educação, ao nível do emprego, da investigação e desenvolvimento, da energia e alterações climáticas, bem como ao nível do combate à pobreza. A UE entende que através de avanços nestas áreas poderá construir uma Europa capaz de fazer face aos desafios que se lhe colocam: uma população cada vez mais envelhecida, num mundo crescentemente dominado pela economia do conhecimento e marcado pela globalização, com a emergência de novas potências económicas. (Centro de Informação Europeia Jacques Delors, acedido em 15 de Janeiro de 2011, de [http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe\\_area?p\\_cot\\_id=4810&p\\_est\\_id=10519](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe_area?p_cot_id=4810&p_est_id=10519))

Quadro 1 – Objectivos definidos para a UE-27, para 2010-2020

	Objectivos definidos para a UE...	
	Em 2003, para atingir em 2010	Em 2009, para atingir em 2020
<b>Abandono escolar precoce</b> (indivíduos com 18-24 anos, que apenas têm o nível mínimo do ensino secundário ou um nível inferior e que não frequentam qualquer estabelecimento de ensino nem seguem nenhuma formação)	<u>Inferior a 10%</u>	<u>Inferior a 10%</u>
<b>Indivíduos licenciados</b>	Domínio da matemática, ciências e tecnologia: <u>acréscimo de 15%</u>	Independentemente do domínio, para indivíduos com 30-34 anos: <u>pelo menos 40%</u>
<b>Conclusão do ensino secundário</b> (percentagem de adultos com 22 anos)	<u>Pelo menos 85%</u>	n.d.
<b>Competências de base</b> (Para alunos com 15 anos)	Quanto à leitura: <u>reduzir pelo menos 20% o fraco aproveitamento</u> , relativamente a 2000	Quanto à leitura, matemática e ciências: <u>reduzir para menos de 15% o fraco aproveitamento</u>
<b>Aprendizagem ao longo da vida</b> (indivíduos entre os 25-64 anos)	<u>Pelo menos 12,5%</u>	<u>15%</u>
<b>Investimento em recursos humanos</b>	Aumento substancial do investimento per capita	n.d.
<b>Ensino pré-escolar</b> (crianças com 4 anos até ao início da primária)	n.d.	<u>95%</u>

Fontes:

Conselho da União Europeia, 2003 e 2009.

## 7.1 Análise da eficácia

Constatamos, assim, que os problemas que identificámos no caso português coincidem, na sua maioria, com os desafios colocados à UE, da qual o nosso país faz parte. Consideramos, então, crucial compreender em que circunstâncias nos encontramos tendo como referência a Estratégia de Lisboa. Por este motivo, construímos dois quadros (Quadros 2 e 3), em que podemos verificar a situação em que Portugal se encontra, relativamente à média da UE e à média da OCDE:

Quadro 2 – Situação em Portugal: resultados do país e média da UE, 2003/04 – 2008/09

	Indicadores relativos a Portugal e Média da UE			
	Portugal		UE	
Taxas de abandono escolar no 9º ano (1)	2003 41,2%	2009 31,2%	2003 (UE-27; a) 16,6%	2009 (UE-27) 14,4%
Taxas de conclusão do 9º ano (2)	2002/ 2003 84,7%	2007/ 2008 (b) 86,6%	2002/ 2003 n.d.	2007/ 2008 n.d.
Percentagem de alunos que, tendo concluído o 9º ano, não concluem o 12º ano (2)	2002/ 2003 33,6%	2007/ 2008 (b) 18,7%	2002/ 2003 n.d.	2007/ 2008 n.d.
Taxas de conclusão do 12º ano (3)	2004 (b)	2008 (b)	2004 (UE-19; b)	2008 (UE-19; b)
... total	n.d.	62,9%	83,3%	83,4%
... outras modalidades	n.d.	20,4%	41,5%	40,6%
... cursos gerais	39,9%	42,5%	41,7%	42,8%

Fontes:

Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsisc060&plugin=1>GEPE, 50 Anos de Estatística de Educação, Quadros, Vol. I., <http://www.gepe.min-edu.pt/np4/376.html>

OCDE, Education at a Glance, 2006 e 2010:

[http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en\\_2649\\_39263238\\_37328564\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_37328564_1_1_1_1,00.html)[http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en\\_2649\\_39263238\\_45897844\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html)

(a) Quebra de séries.

(b) Por razões de ordem estatística não nos foi possível a apresentação de dados para 2003 e 2009.

Quadro 3 - Situação em Portugal: resultados do país e média da OCDE, 2003-2009

	Indicadores relativos a Portugal e Média da OCDE			
	Portugal		OCDE	
Resultados do PISA... (1) (Competências base, para alunos com 15 anos)	2003	2009	2003	2009
... quanto à leitura	478	489	494	493
... quanto à matemática	466	487	500	496
... quanto às ciências	468	493	489	501

Fontes:

OCDE, PISA, 2003 e 2009:

[http://www.oecd.org/document/5/0,3746,en\\_32252351\\_32236173\\_33917573\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/5/0,3746,en_32252351_32236173_33917573_1_1_1_1,00.html)<http://www.oecd.org/dataoecd/54/12/46643496.pdf>

A análise dos Quadros 2 e 3 revela-nos que os resultados para Portugal se apresentam superiores à média da UE no que respeita à taxa de abandono escolar no 9º ano e quase sempre abaixo no que respeita à taxa de conclusão do 12º ano. O nosso país apresenta também resultados abaixo da média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), no caso do Programme for International Student Assessment (PISA), quer para 2003, quer para 2009.

No entanto, notamos também que, em termos absolutos, Portugal tem registado melhorias em praticamente todos os indicadores, o que traduz uma situação de acréscimos de eficácia ao longo dos anos.

Mediante esta situação importa agora verificar a relação entre os níveis portugueses e os níveis de outros países que compõem a UE-27. Assim, pretendemos apurar se outros Estados Membros da UE que partiram de uma situação idêntica à portuguesa, em 2003, a terão superado em 2009. Por esta via, poderemos compreender em que medida Portugal foi relativamente eficaz no alcance de alguns objectivos educativos. De acordo com os dados que recolhemos, apresentamos um conjunto de três quadros, relativos a três problemas fundamentais: taxas de abandono escolar no 9º ano, resultados do PISA e peso do Ensino Profissional no Ensino Secundário.

Quadro 4 – Taxas de abandono escolar no 9º no, UE-27, 2003-2009 (%)

2003		2009		Acréscimos de Eficácia 2003-2009	
1 Malta	49,9	1 Malta	36,8	1 Malta	13,1
2 Portugal	41,2	2 Portugal	31,2	2 Portugal	10
3 Espanha	31,6	3 Espanha	31,2	3 Bulgária	7,2
4 Itália	23	4 Itália	19,2	4 Roménia	5,9
5 Roménia	22,5	5 Roménia	16,6	5 Chipre	5,6
6 Bulgária	21,9	6 Reino Unido	15,7	6 Luxemburgo	4,6
7 Letónia	18	7 Bulgária	14,7	7 Letónia	4,1
8 Chipre (a)	17,3	8 Grécia	14,5	8 Itália	3,8
<b>Média UE-27 (a)</b>	<b>16,6</b>	<b>Média UE-27</b>	<b>14,4</b>	9 Países Baixos	3,4
9 Grécia (a)	16	9 Letónia	13,9	10 Bélgica	3,2
10 Bélgica	14,3	10 Estónia	13,9	11 Lituânia	2,7
11 Países Baixos (a)	14,3	11 França	12,3	<b>UE-27</b>	<b>2,2</b>
12 França (a)	13,2	12 Chipre	11,7	12 Irlanda	1,8
13 Irlanda (a)	13,1	13 Irlanda	11,3	13 Alemanha	1,7
14 Estónia	12,9	14 Hungria	11,2	14 Grécia	1,5
15 Alemanha	12,8	15 Bélgica	11,1	15 República Checa	1,1
16 Luxemburgo (a)	12,3	16 Alemanha	11,1	16 França	0,9
17 Reino Unido (a)	12,1	17 Países Baixos	10,9	17 Hungria	0,8
18 Hungria (a)	12	18 Suécia (c)	10,7	18 Polónia	0,7
19 Lituânia	11,4	19 Dinamarca	10,6	19 Espanha	0,4
20 Dinamarca (a)	10,4	20 Finlândia	9,9	20 Eslováquia	0,4
21 Finlândia	10,1	21 Lituânia	8,7	21 Áustria	0,3
22 Suécia (c)	9,2	22 Áustria	8,7	22 Finlândia	0,2
23 Áustria (a)	9	23 Luxemburgo (c)	7,7	23 Dinamarca	-0,2
24 República Checa (a)	6,5	24 República Checa	5,4	24 Eslovénia	-0,7
25 Polónia	6	25 Polónia	5,3	25 Estónia	-1
26 Eslováquia	5,3	26 Eslovénia	5,3	26 Suécia	-1,5
27 Eslovénia (d)	4,6	27 Eslováquia (d)	4,9	27 Reino Unido	-3,6

Fonte:

Eurostat, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_SDDS/Anexes/lfsi\\_edu\\_a\\_esms\\_an2.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/Anexes/lfsi_edu_a_esms_an2.pdf)

(a) Quebras de série.

(c) Dados provisórios.

(d) Dados não confiáveis/ incertos.

A leitura do quadro acima mostra-nos que, em 2003, oito países apresentaram uma taxa de abandono escolar acima da média da UE-27: Malta, Portugal, Espanha, Itália, Roménia, Bulgária, Letónia e Chipre. Neste quadro, apenas Malta apresentou uma taxa acima da portuguesa, ocupando o primeiro lugar da tabela.

Passados seis anos, em 2009, o conjunto de países com valores acima da média da UE-27 era praticamente idêntico. Assim, Malta continuou a ocupar o primeiro lugar, seguida de Portugal, Espanha, Itália e Roménia, tal como em 2003. Comparativamente a 2003, a Bulgária desceu uma posição em 2009

e a Letónia e Chipre, anteriormente com valores acima, apresentaram agora taxas abaixo da média da UE-27. Constatase, porém, a entrada do Reino Unido e da Grécia para o conjunto de países com taxas acima da média da UE-27, ao contrário das posições que ocupavam em 2003.

Compreendemos, então, que os países mais eficazes na redução do abandono escolar, vindo mesmo a situar-se em 2009 abaixo da média da UE-27, foram a Letónia e Chipre. Ao contrário do que vimos suceder, no mesmo período, com a Dinamarca, Estónia, Eslovénia e Suécia, cujas taxas aumentaram.

Há uma situação que nos interessa, no entanto, realçar relativamente a este primeiro problema: em 2003 Portugal apresentava uma taxa de abandono escolar cerca de 10 p.p. superior à de Espanha, vindo ambos os países a situar-se em 2009 no mesmo valor de 31,2%. Então, do ponto de vista da resolução deste problema, Portugal parece ter-se revelado bem mais eficaz do que Espanha. Será que também em termos de eficiência constatamos uma evolução idêntica? Procuraremos averiguar este aspecto mais adiante.

Devemos ainda notar que, apesar de Portugal em 2009 manter uma taxa superior à da média da UE-27, foi um dos países com maiores acréscimos de eficácia no combate ao abandono escolar, assim como o Luxemburgo e Itália.

Continuando esta análise da eficácia relativa, consideremos agora os resultados do PISA. No quadro abaixo encontramos os valores relativos aos vários países da EU-27 para 2003 e 2009:

Quadro 5 – Resultados do PISA, Média da OCDE e UE-27, 2003-2009

	Leitura			Matemática			Ciências		
	2003	2009		2003	2009		2003	2009	
<b>Média da OCDE</b>	<b>494</b>	<b>493</b>	<b>-1</b>	<b>500</b>	<b>496</b>	<b>-4</b>	<b>489</b>	<b>501</b>	<b>12</b>
Alemanha	491	497	6	503	513	10	502	520	18
Áustria	491	470	-21	506	496	-10	491	494	3
Bélgica	507	506	-1	529	515	-14	509	507	-2
Bulgária	n.d.	429	n.d.	n.d.	428	n.d.	n.d.	439	n.d.
Chipre	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Dinamarca	492	495	3	514	503	-11	475	499	24
Eslováquia	469	477	8	498	497	-1	495	490	-5
Eslovénia	n.d.	483	n.d.	n.d.	501	n.d.	n.d.	512	n.d.
Espanha	481	481	0	485	483	-2	495	488	-7
Estónia	n.d.	501	n.d.	n.d.	512	n.d.	n.d.	528	n.d.
Finlândia	543	n.d.	n.d.	544	n.d.	n.d.	548	n.d.	n.d.
França	496	496	0	511	497	-14	511	498	-13
Grécia	472	483	11	445	466	21	481	470	-11
Hungria	482	494	12	490	490	0	503	503	0
Irlanda	515	496	-19	503	487	-16	505	508	3
Itália	476	486	10	466	483	17	486	489	3
Letónia	491	484	-7	483	482	-1	489	494	5
Lituânia	n.d.	468	n.d.	n.d.	477	n.d.	n.d.	491	n.d.
Luxemburgo	479	472	-7	493	489	-4	483	484	1
Malta	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Países Baixos	513	508	-5	538	526	-12	524	522	-2
Polónia	497	500	3	490	495	5	498	508	10
<b>Portugal</b>	<b>478</b>	<b>489</b>	<b>11</b>	<b>466</b>	<b>487</b>	<b>21</b>	<b>468</b>	<b>493</b>	<b>25</b>
Reino Unido	n.d.	494	n.d.	n.d.	503	n.d.	n.d.	499	n.d.
República Checa	489	478	-11	516	493	-23	523	500	-23
Roménia	n.d.	424	n.d.	n.d.	427	n.d.	n.d.	428	n.d.
Suécia	514	497	-17	509	494	-15	506	495	-11

## Fontes:

OCDE, PISA 2003 e 2009:

[http://www.oecd.org/document/5/0,3746,en\\_32252351\\_32236173\\_33917573\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/5/0,3746,en_32252351_32236173_33917573_1_1_1_1,00.html)

<http://www.oecd.org/dataoecd/54/12/46643496.pdf>

Os resultados do PISA são, como se constata, bastante dispersos de país para país. No entanto, uma análise mais pormenorizada leva-nos a considerar que o nosso país apresenta índices consideravelmente abaixo da média da OCDE. Porém, não podemos deixar de notar que, apesar do fraco posicionamento de Portugal face à média da OCDE, constatamos melhorias significativas quando comparados os resultados de 2003 com os de 2009. Neste sentido, destacamos os resultados dos índices da matemática e das ciências, os quais, entre 2003 e 2009, subiram mais de 20 pontos.

Os resultados portugueses, quando confrontados com os resultados de outros países da UE-27, encontram algumas semelhanças. Assim, consideramos relevante, nesta análise comparada, o posicionamento de Espanha, Grécia, Hungria, Itália e Luxemburgo.

Em primeiro lugar, Espanha, que entrou para a UE no mesmo ano que Portugal (1986), apresentou resultados superiores aos nossos em 2003, mas decréscimos em 2009, sendo então mesmo ultrapassada pelo nosso país. À semelhança do que aconteceu relativamente à taxa de abandono escolar (Quadro 3), Portugal revelou acréscimos de eficácia relativa superiores aos de Espanha, pelo que se torna importante, posteriormente, averiguar a eficiência relativa de cada um dos dois países relativamente a estes mesmos objectivos.

Em segundo lugar, entre 2003 e 2009 a Grécia apontou acréscimos de eficácia da mesma ordem que Portugal, com excepção para as ciências, em que apresentou um decréscimo e Portugal manteve o crescimento.

No caso da Hungria, o país apresentou resultados próximos dos portugueses para a leitura, quer em 2003 quer em 2009, registando, porém, uma estagnação na matemática e nas ciências, para os mesmos anos.

Por outro lado, a Itália apresentou, também, resultados semelhantes aos portugueses. No entanto, notamos que Portugal registou melhores resultados em 2009 do aquele país, revelando Itália menor eficácia relativa no que se refere aos indicadores do PISA.

Finalmente, no que respeita ao Luxemburgo, notamos que, em 2003, apresentou resultados semelhantes aos portugueses no que respeita à leitura, mas que, em 2009, perdeu eficácia neste

indicador. Relativamente à matemática e às ciências, em 2003, o Luxemburgo apresentava uma posição mais favorável que a portuguesa, porém, perdida em 2009, sobretudo na última área. Portugal, ultrapassou, assim, o Luxemburgo quer na leitura, quer nas ciências.

A eficácia relativa de Portugal face aos restantes membros da UE pode também ser vista a partir das taxas de conclusão do Ensino Secundário, desagregadas por Cursos Gerais e Outras Modalidades de Ensino. Este indicador é importante na medida em que as taxas de conclusão apresentam algumas diferenças conforme a modalidade escolhida. Assim, o Ensino Profissional e Tecnológico, inserido nesta análise em Outras Modalidades, parece ser mais eficaz em alguns países, isto é, tende a apresentar maiores taxas de conclusão, comparativamente aos Cursos Gerais.

Quadro 6 - Taxas de conclusão do Ensino Secundário, por modalidade de ensino, Média da OCDE e da UE-19, 2004-2008

2004 (b)	Total	Cursos gerais	Outras modalidades	2008 (b)	Total	Cursos gerais	Outras modalidades
<b>Países OCDE</b>				<b>Países OCDE</b>			
Alemanha	98,9	36,5	62,5	Alemanha	97,2	41,6	55,7
Áustria	n.d.	n.d.	n.d.	Áustria	n.d.	17,3	n.d.
Bélgica	n.d.	37,0	n.d.	Bélgica	n.d.	37,1	n.d.
Dinamarca	90,4	58,1	32,2	Dinamarca	82,7	53,0	29,7
Eslováquia	83,2	21,6	61,5	Eslováquia	80,7	23,0	57,7
<b>Espanha</b>	<b>66,1</b>	<b>44,9</b>	<b>21,2</b>	<b>Espanha</b>	<b>73,3</b>	<b>44,7</b>	<b>28,6</b>
Finlândia	89,6	51,6	38,0	Finlândia	93,0	48,6	44,4
França	81,2	33,2	48,0	França	n.d.	51,5	n.d.
Grécia	n.d.	59,5	n.d.	Grécia	91,4	63,5	27,9
Hungria	86,1	71,2	14,8	Hungria	78,1	63,8	14,3
Irlanda	92,4	66,2	26,2	Irlanda	96,0	74,2	21,8
Itália	81,4	29,0	52,4	Itália	85,0	33,8	51,2
Luxemburgo	69,4	27,5	41,9	Luxemburgo	73,2	28,5	44,8
Países Baixos	n.d.	34,5	n.d.	Países Baixos	n.d.	36,4	n.d.
Polónia	79,3	42,9	36,3	Polónia	82,6	55,9	26,8
<b>Portugal</b>	<b>n.d.</b>	<b>39,9</b>	<b>n.d.</b>	<b>Portugal</b>	<b>62,9</b>	<b>42,5</b>	<b>20,4</b>
Reino Unido	n.d.	n.d.	n.d.	Reino Unido	91,1	n.d.	n.d.
República Checa	86,5	18,3	68,3	República Checa	86,9	21,6	65,3
Suécia	77,9	37,4	40,5	Suécia	76,4	33,2	43,2
<b>Média OCDE</b>	<b>81,1</b>	<b>46,6</b>	<b>34,4</b>	<b>Média OCDE</b>	<b>80,0</b>	<b>46,5</b>	<b>33,4</b>
<b>Média EU-19</b>	<b>83,3</b>	<b>41,7</b>	<b>41,5</b>	<b>Média EU-19</b>	<b>83,4</b>	<b>42,8</b>	<b>40,6</b>
<b>Países parceiros</b>				<b>Países parceiros</b>			
Estónia	n.d.	n.d.	n.d.	Estónia	n.d.	57,0	n.d.
Eslovénia	n.d.	n.d.	n.d.	Eslovénia	85,1	32,9	52,2

Fontes:

OCDE, Education at a Glance, 2006 e 2010:

[http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en\\_2649\\_39263238\\_37328564\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_37328564_1_1_1_1,00.html)

[http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en\\_2649\\_39263238\\_45897844\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html)

(a) Por razões de ordem estatística não nos foi possível a apresentação de dados para 2003 e 2009.

As taxas de conclusão do Ensino Secundário, na UE-19, variam bastante de país para país. No entanto, notamos que, para grande parte dos países com dados disponíveis, existem acréscimos naquelas taxas entre 2004 e 2008.

Portugal, em 2004, apresentou uma taxa de conclusão dos Cursos Gerais abaixo da média da UE-19, bem como abaixo das da maioria dos cinco países em análise. Apenas Itália e Luxemburgo apresentaram uma taxa inferior à portuguesa. Pensamos, no entanto, que este facto não determina menor eficácia relativa daqueles dois países, face aos restantes, como adiante avançaremos.

Em 2008, o nosso país apresentou uma taxa global de conclusão também abaixo da média europeia, bem como abaixo dos parceiros já destacados: Espanha, Itália, Grécia, Hungria e Luxemburgo. Apreendemos, também, que os Cursos Gerais apresentaram taxas de conclusão superiores às das Outras Modalidades de Ensino, como aconteceu em todos os outros países, excepto Itália e Luxemburgo. A combinação destes dois factos, leva-nos a acreditar que a reduzida taxa de conclusão do Ensino Secundário pode estar relacionada com o maior peso dos Cursos Gerais, traduzindo, assim, uma menor eficácia.

Itália é um dos países com maior sucesso na conclusão do Ensino Secundário, destacando-se a sua posição relativa quer em 2004, quer em 2008. O caso italiano contribui para a ideia do parágrafo anterior, atendendo ao facto de este país ter apresentado elevadas taxas de conclusão em Outras Modalidades de Ensino e elevadas taxas globais de conclusão do Ensino Secundário. Por outro lado, e ainda que com taxas globais de conclusão inferiores às de Itália, mas com praticamente o mesmo grau de acréscimo de eficácia relativa, o Luxemburgo também se destaca por ter apresentado taxas de conclusão das Outras Modalidade de Ensino superiores às taxas de conclusão dos Cursos Gerais. Também Espanha apresentou melhorias na taxa global de conclusão do Ensino Secundário, que se poderão ter devido aos acréscimos relativos das Outras Modalidades de Ensino, contribuindo para a hipótese levantada.

No caso da Hungria, no período em análise, verifica-se uma queda drástica da taxa total de conclusão do Ensino Secundário, eventualmente associada à também expressiva diminuição na taxa de conclusão dos Cursos Gerais do Ensino Secundário.

De forma sintética, podemos adiantar que, até ao presente momento da investigação, observámos em Portugal acréscimos de eficácia para todos os indicadores em análise, entre 2003/04 e 2008/09, apesar de nem sempre se ter atingido a média da UE, ou da OCDE.

Apresentamos seguidamente uma matriz sinóptica das principais tendências em termos de eficácia, para Portugal e para o grupo de países seleccionados para uma análise conjunta mais pormenorizada:

Quadro 7 – Matriz sinóptica dos ganhos de eficácia, 2003/04 – 2008/09

	Taxa de abandono escolar no 9º ano (2003/2009)	PISA (2003/2009)			Taxa de conclusão do 12º ano (2004/2008)		
		Leitura	Matemática	Ciências	Total	Cursos gerais	Outras modalidades
Espanha	-	=	-	-	+	↘	↗
Grécia	+/-	+	+	-	n.d.	↗	n.d.
Hungria	+	+	=	=	-	↘	↘
Itália	+/-	+	+	+	+	↗	↘
Luxemburgo	+	-	-	+	+	↗	↗
Portugal	+/-	+	+	+	n.d.	↗	n.d.

**Legenda:**

(-)(↘) Decréscimos

(+)(↗) Acréscimos

(+/-) Melhorou, mas continua abaixo da média

## 7.2 Análise da eficiência

A nossa questão passa, agora, por perceber – em especial relativamente ao caso português - em que medida é que a eficácia relativa registada nos resultados acima apontados é acompanhada ou não por ganhos correspondentes de eficiência.

Por isso, vamos em seguida considerar a análise das despesas em educação, de forma a compreendermos quanto é que cada país precisou de gastar para atingir o respectivo nível de eficácia<sup>18</sup>. Compreendemos que os países mais eficientes são aqueles que conseguem otimizar os seus resultados com base num menor dispêndio de recursos. Em última instância, isto significa que quanto menores as despesas e maiores os níveis de eficácia, maior terá sido a eficiência relativa do país no cumprimento de cada um dos objectivos educativos em consideração.

Devemos notar que as despesas dos países em educação podem ser ilustradas através de vários indicadores. Atendendo aos nossos propósitos de análise, deter-nos-emos sobre despesas públicas em educação em percentagem da despesa pública total e em percentagem do PIB e sobre despesas anuais totais por aluno, por nível de ensino e em percentagem do PIB per capita.

### **7.2.1 Despesas públicas em educação, em percentagem da despesa pública total e em percentagem do PIB**

Em linhas muito gerais, assinalamos que as despesas públicas dos países da UE-19 em percentagem da despesa pública total variam bastante. Do quadro abaixo (Quadro 8) importa reter a ideia de que os Ensinos Básico e Secundário ocupam grande parte das despesas públicas efectuadas com todos os níveis de ensino.

Em 2003, Portugal era, dos países com informação disponível na EU-19, um dos que mais importância dava às despesas públicas em educação em percentagem da despesa pública total, a seguir à Suécia e à Finlândia, ultrapassando a média da União Europeia e atingindo quase a média da OCDE. Consideramos

---

<sup>18</sup> Atendendo ao facto de ser essencial na nossa investigação a análise das despesas por nível de ensino, e devido a limitações estatísticas no que respeita à UE-27, bem como a dados para 2003-2009, vamos cingir-nos à análise da UE-19, no período de 2003 e 2007.

também relevante salientar o peso atribuído aos Ensinos Básico e Secundário, que ocupavam cerca de 72% da despesa pública em educação. Até 2007, o nosso país reduziu o peso das despesas públicas em educação em percentagem da despesa pública total, passando a ocupar a 10ª posição entre os países da UE-19, com um peso de 67% atribuído àqueles dois níveis de ensino.

Quadro 8 – Despesa pública em educação, em % da despesa pública total, Médias da OCDE e da UE-19, 2003-2007

2003				2007		
	Ensinos básico e secundário	Todos os níveis de educação			Ensinos básico e secundário	Todos os níveis de educação
<b>Países OCDE</b>				<b>Países OCDE</b>		
Portugal	8,9	12,4	1	Eslováquia	12,6	19,4
Reino Unido	8,8	11,9	2	Irlanda	10,4	13,5
Dinamarca	8,8	15,1	3	Dinamarca	9,2	15,4
Suécia	8,3	12,8	4	Reino Unido	8,9	11,7
Finlândia	8,0	12,8	5	Luxemburgo	8,7	n.d.
Bélgica	7,9	11,8	6	Bélgica	8,3	12,4
França	7,5	11,0	7	Polónia	8,2	11,6
Áustria	7,5	10,8	8	Suécia	8,2	12,7
Itália	7,4	9,9	9	Finlândia	7,9	12,5
Eslováquia	7,3	11,2	10	Portugal	7,8	11,6
Alemanha	6,3	9,7	11	Países Baixos	7,7	11,7
República Checa	5,7	8,5	12	Áustria	7,2	11,1
Grécia	5,3	8,0	13	França	7,1	10,7
Hungria	n.d.	n.d.	14	Espanha	7,0	11,1
Países Baixos	n.d.	n.d.	15	Alemanha	6,6	10,3
Polónia	n.d.	n.d.	16	Hungria	6,6	10,4
Espanha	n.d.	n.d.	17	Itália	6,4	9,0
Irlanda	n.d.	n.d.	18	República Checa	6,1	9,9
Luxemburgo	8,9	n.d.	19	Grécia	n.d.	n.d.
<b>Média OECD</b>	<b>9,0</b>	<b>13,3</b>		<b>Média OECD</b>	<b>9,0</b>	<b>13,3</b>
<b>Média UE-19</b>	<b>7,6</b>	<b>11,2</b>		<b>Média UE-19</b>	<b>8,0</b>	<b>12,1</b>

Fontes:

OCDE, Education at a Glance, 2006 e 2010.:

[http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en\\_2649\\_39263238\\_37328564\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_37328564_1_1_1_1,00.html)

[http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en\\_2649\\_39263238\\_45897844\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html)

Por outro lado, no que concerne ao peso da despesa pública em educação no PIB, observamos no Quadro 9 que, para o conjunto da UE-19, os valores oscilavam entre os cerca de 2,5% e os 5% para os Ensinos Básico e Secundário, e entre os 3,5% e os 8,5% para todos os níveis de ensino, em 2003 e 2007,

respectivamente. Como o quadro nos revela, Portugal detinha a 3ª/4ª posição em 2003, descendo para a 8ª/9ª posição em 2007. As duas posições traduzem, no entanto, valores mais elevados de despesas públicas em educação, em percentagem do PIB, do que os valores registados, em geral, pelo conjunto dos cinco países que destacámos aquando da análise da eficácia, ou seja, Espanha, Grécia, Hungria, Itália e Luxemburgo.

Quadro 9 - Despesa pública em educação, em % do PIB, Médias da OCDE e da UE-19, 2003-2007

2003				2007		
	Ensinos básico e secundário	Todos os níveis de educação			Ensinos básico e secundário	Todos os níveis de educação
<b>Países OCDE</b>				<b>Países OCDE</b>		
Dinamarca	4,8	8,3	<b>1</b>	Dinamarca	4,7	7,8
Suécia	4,8	7,5	<b>2</b>	Suécia	4,3	6,7
Polónia	4,2	5,8	<b>3</b>	Reino Unido	4,1	5,4
Portugal	4,2	5,9	<b>4</b>	Bélgica	4,0	6,0
Finlândia	4,1	6,5	<b>5</b>	Irlanda	3,8	4,9
Luxemburgo	4,1	m	<b>6</b>	França	3,7	5,6
Bélgica	4,0	6,1	<b>7</b>	Finlândia	3,7	5,9
França	4,0	5,9	<b>8</b>	Portugal	3,6	5,3
Reino Unido	4,0	5,4	<b>9</b>	Áustria	3,5	5,4
Áustria	3,8	5,5	<b>10</b>	Países Baixos	3,5	5,3
Hungria	3,7	5,9	<b>11</b>	Polónia	3,5	4,9
Itália	3,6	4,9	<b>12</b>	Hungria	3,3	5,2
Países Baixos	3,4	5,1	<b>13</b>	Luxemburgo	3,1	n.d.
Irlanda	3,2	4,4	<b>14</b>	Itália	3,1	4,3
República Checa	3,1	4,5	<b>15</b>	Alemanha	2,9	4,5
Alemanha	3,1	4,7	<b>16</b>	Espanha	2,8	4,3
Eslováquia	2,9	4,4	<b>17</b>	República Checa	2,6	4,2
Espanha	2,8	4,3	<b>18</b>	Eslováquia	2,4	3,6
Grécia	2,6	4,3	<b>19</b>	Grécia	n.d.	n.d.
<b>Média OECD</b>	<b>3,8</b>	<b>5,5</b>		<b>Média OECD</b>	<b>3,5</b>	<b>5,2</b>
<b>Média UE-19</b>	<b>3,7</b>	<b>5,5</b>		<b>Média UE-19</b>	<b>3,5</b>	<b>5,3</b>

Fontes:

OCDE, Education at a Glance, 2006 e 2010.:

[http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en\\_2649\\_39263238\\_37328564\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_37328564_1_1_1_1,00.html)

[http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en\\_2649\\_39263238\\_45897844\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html)

De forma mais detalhada, distinguindo o peso das despesas com os Ensinos Básico e Secundário em percentagem do PIB, podemos observar no Quadro 10 que:

- Em 2003, Portugal foi um dos países da UE-19 que mais investiu no Ensino Básico, em percentagem do PIB, com um valor igual ao da Dinamarca e pouco superior aos de Espanha e Luxemburgo; porém, no mesmo ano, foi também um dos países da UE-19 que menos investiu no Ensino Secundário, acompanhado pelo Luxemburgo (sem dados para Espanha).
- Em 2007, Portugal continuou a ser, dentro do conjunto dos seis países em análise mais pormenorizada, aquele que registou maiores despesas no Ensino Básico, em percentagem do PIB, logo acompanhado pelo Luxemburgo e Espanha; à semelhança de 2003, também em 2007 se manteve em Portugal um investimento menor no que respeita ao Ensino Secundário, a par daqueles mesmos dois países e Hungria.

Quadro 10 - Despesas em educação, em % do PIB, por nível escolar, Médias da OCDE e da UE-19, 2003-2007

Ensino básico				Ensino secundário			
2003		2007		2003		2007	
<b>Países OCDE</b>		<b>Países OCDE</b>		<b>Países OCDE</b>		<b>Países OCDE</b>	
Suécia	3,2	1	Dinamarca	3,0	1	Bélgica	2,6
Dinamarca	3,0	2	Reino Unido	2,8	2	Reino Unido	1,5
Portugal	3,0	3	Suécia	2,7	3	Finlândia	1,4
Espanha	3,0	4	Irlanda	2,5	4	França	1,3
Luxemburgo	2,9	5	França	2,5	5	Suécia	1,3
Polónia	2,9	6	Países Baixos	2,5	6	Dinamarca	1,3
França	2,6	7	Portugal	2,5	7	Áustria	1,3
Países Baixos	2,6	8	Polónia	2,4	8	Itália	1,2
Finlândia	2,6	9	Luxemburgo	2,3	9	Países Baixos	1,2
Áustria	2,5	10	Espanha	2,3	10	República Checa	1,1
Irlanda	2,4	11	Finlândia	2,3	11	Hungria	1,0
Itália	2,2	12	Áustria	2,3	12	Portugal	1,0
Hungria	2,1	13	Hungria	2,0	13	Eslováquia	1,0
Alemanha	2,1	14	Itália	1,9	14	Alemanha	1,0
República Checa	1,8	15	Alemanha	1,9	15	Polónia	0,9
Eslováquia	1,8	16	República Checa	1,6	16	Luxemburgo	0,7
Reino Unido	1,5	17	Eslováquia	1,5	17	Irlanda	0,7
Bélgica	1,5	18	Bélgica	1,5	18	Espanha	0,7
Grécia	1,2	19	Grécia	n.d.	19	Grécia	n.d.
<b>Média OCDE</b>	<b>2,5</b>		<b>Média OCDE</b>	<b>2,4</b>		<b>Média OCDE</b>	<b>1,2</b>
<b>Média UE-19</b>	<b>2,4</b>		<b>Média UE-19</b>	<b>2,2</b>		<b>Média UE-19</b>	<b>1,2</b>
<b>Países Parceiros</b>		<b>Países Parceiros</b>		<b>Países Parceiros</b>		<b>Países Parceiros</b>	
Estónia	n.d.		Estónia	2,0		Estónia	1,1
Eslovénia	n.d.		Eslovénia	2,5		Eslovénia	1,1

Fontes:

OCDE, Education at a Glance, 2006 e 2010:

[http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en\\_2649\\_39263238\\_37328564\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_37328564_1_1_1_1,00.html)

[http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en\\_2649\\_39263238\\_45897844\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html)

Assim, no que respeita às despesas em educação em percentagem do PIB, para o Ensino Básico, verificamos que, em 2003, Portugal ocupava uma posição elevada, ao lado de Espanha e Luxemburgo, com cerca de 3%. Para o mesmo ano, Itália e Hungria ocupavam posições mais baixas, com despesas a rondar os 2% do PIB, sendo a Grécia a ocupar a base da lista dos países da UE-19, com pouco mais de 1%.

Ainda relativamente ao Ensino Básico, em 2007 este conjunto de países baixou as suas posições devido a uma redução nas despesas. No entanto, Portugal continuou numa posição de relativo destaque, com despesas na ordem dos 2,5% do PIB.

As despesas em educação com o Ensino Secundário, em percentagem do PIB, em 2003, revelaram-se, para a generalidade dos seis países, mais reduzidas quando comparadas com as relativas ao Ensino Básico. Entendemos que esta situação se deve à grande diferença de peso do Ensino Básico e do Ensino Secundário, sendo que o primeiro comporta muito mais alunos do que o segundo.<sup>19</sup>

Assinalamos que, em 2003, o país que mais despesa realizou nesta rúbrica foi a Hungria, seguido da Grécia, Itália, Portugal e Luxemburgo (inexistência de dados para Espanha), sendo que os valores oscilaram entre os 1,6% e 1,0%.

Em 2007, aquelas despesas registaram ligeiros decréscimos, alterando o posicionamento de cada país. Assim, realçamos o facto de Portugal ter passado para a 2ª posição, ao lado da Hungria e um pouco abaixo da Itália.

### **7.2.2 Despesas anuais totais por aluno, por nível de ensino e em percentagem do PIB per capita**

A observação das despesas anuais totais por aluno e por nível de ensino, em percentagem do PIB per capita, assume um papel essencial na nossa investigação, uma vez que nos permitirá proceder, com

---

<sup>19</sup> De acordo com os dados do Eurostat, em 2003 e 2008, na UE-27, o Ensino Básico comportava cerca de 60% dos alunos em todos os ciclos de ensino, contra apenas cerca de 20% do Ensino Secundário. (Eurostat, acedido em 1 de Fevereiro de 2011, de [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database))

maior rigor, a uma análise da eficiência relativa para o grupo de países em consideração. Com efeito, composições demográficas bastante distintas, quer em termos de população total quer na sua decomposição por escalões etários, constituem um primeiro factor de limitação do indicador despesas totais em educação, com o qual procedemos a uma primeira caracterização no parágrafo anterior. Mas, para além dos factores demográficos, também importantes aspectos da estrutura organizativa dos sistemas de ensino, variáveis entre os países que analisamos, contribuiriam para uma análise de menor rigor.

Salientamos ainda o facto de, frequentemente, nos depararmos com falhas de dados por país, pese embora a pesquisa sistemática de fontes a que procedemos e o facto de a nossa opção ter recaído, em cada caso, na análise da série mais completa.

Desta forma, apresentaremos seguidamente o quadro respeitante às despesas anuais totais por aluno e por nível de ensino, em percentagem do PIB per capita (Quadro 11).

Quadro 11 - Despesas anuais totais por aluno e por nível de ensino em % do PIB per capita, Médias da OCDE e da UE-19, 2003-2007

Ensino básico				Ensino secundário					
2003			2007		2003		2007		
Países OCDE			Países OCDE		Países OCDE		Países OCDE		
Portugal	35,0	1	Portugal	28,7	Alemanha	37,0	1	França	34,1
Finlândia	30,4	2	Áustria	27,8	França	35,2	2	Portugal	32,0
Itália	28,9	3	Finlândia	27,5	Portugal	34,2	3	Espanha	31,4
Áustria	28,3	4	Itália	26,5	Hungria	30,6	4	Áustria	30,0
França	26,8	5	Reino Unido	26,2	Itália	30,5	5	Dinamarca	28,5
Dinamarca	25,9	6	Espanha	25,9	Áustria	29,8	6	Alemanha	27,6
Suécia	25,2	7	França	25,7	Polónia	27,5	7	Países Baixos	26,8
Polónia	23,3	8	Países Baixos	25,0	Dinamarca	27,4	8	Itália	25,4
República Checa	22,8	9	Dinamarca	24,8	Suécia	26,6	9	Suécia	25,1
Hungria	21,6	10	Suécia	24,5	República Checa	24,5	10	Reino Unido	24,9
Alemanha	20,4	11	República Checa	23,5	Finlândia	23,5	11	República Checa	22,6
Irlanda	18,5	12	Hungria	23,0	Eslováquia	20,9	12	Hungria	22,0
Eslováquia	16,1	13	Polónia	22,3	Irlanda	18,8	13	Luxemburgo	21,7
Bélgica	n.d.	14	Luxemburgo	21,7	Bélgica	n.d.	14	Polónia	21,7
Grécia	n.d.	15	Irlanda	20,7	Grécia	n.d.	15	Irlanda	21,6
Luxemburgo	n.d.	16	Alemanha	19,8	Luxemburgo	n.d.	16	Finlândia	19,3
Países Baixos	n.d.	17	Eslováquia	14,5	Países Baixos	n.d.	17	Eslováquia	17,1
Espanha	n.d.	18	Bélgica	n.d.	Espanha	n.d.	18	Bélgica	n.d.
Reino Unido	n.d.	19	Grécia	n.d.	Reino Unido	n.d.	19	Grécia	n.d.
Média OCDE	23,0		Média OCDE	22,0	Média OCDE	28,0		Média OCDE	26,0
Média UE-19	23,0		Média UE-19	21,0	Média UE-19	28,0		Média UE-19	25,0
Países Parceiros			Países Parceiros		Países Parceiros			Países Parceiros	
Eslovénia	n.d.		Eslovénia	30,0	Eslovénia	n.d.		Eslovénia	23,0
Estónia	n.d.		Estónia	22,0	Estónia	n.d.		Estónia	25,0

Fontes:

OCDE, Education at a Glance, 2006 e 2010:

[http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en\\_2649\\_39263238\\_37328564\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_37328564_1_1_1_1,00.html)

[http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en\\_2649\\_39263238\\_45897844\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html)

Quando vistas as despesas anuais por aluno em percentagem do PIB per capita, em 2003 e 2007, quer para o Ensino Básico, quer para o Ensino Secundário, observamos que Portugal ocupou uma posição de topo. Foi, assim, dos países com dados disponíveis, um dos que mais investiu por aluno, em relação ao PIB per capita, mesmo atendendo a um decréscimo geral entre 2003 e 2007.

Observamos também que, para os anos e níveis escolares em análise, Portugal e Itália apresentaram sempre despesas acima da média da UE-19. Espanha e Hungria também apresentaram, por vezes, despesas acima da média da UE-19 em 2007, não ocorrendo o mesmo em 2003.

Apesar de não dispormos de dados para o Luxemburgo relativos a 2003, verificamos que, relativamente a 2007, este país investiu a mesma percentagem de despesa por aluno em PIB per capita, no Ensino Básico e no Ensino Secundário (21,7%).

Finalmente, a Hungria registou um ligeiro aumento da despesa por aluno em percentagem do PIB per capita, entre 2003 e 2007, no que concerne ao Ensino Básico, situação que não ocorreu relativamente ao Ensino Secundário, registando-se neste último nível um grande decréscimo.

Apresentamos, em seguida, uma matriz sinóptica respeitante aos principais indicadores da eficiência relativa, para Portugal e para os cinco países seleccionados para uma análise conjunta mais pormenorizada:

Quadro 12 - Matriz sinóptica dos ganhos de eficiência, 2003/2007

	Ensino Básico	Ensino Secundário	Ensino Básico	Ensino Secundário
Espanha	↙	x / -	x / +	x / +
Grécia	- / x	+ / x	n.d.	n.d.
Hungria	↙	↙	↗	↙
Itália	↙	↙	↙	↙
Luxemburgo	↙	↙	x / +	x / -
Portugal	↙	↙	↙	↙

Legenda:

(↙) Decréscimos

(↗) Acréscimos

(x/-) Sem dados para 2003, mas abaixo da média da UE-19 em 2007

(x/+) Sem dados para 2003, mas acima da média da UE-19 em 2007

(-/x) Sem dados para 2007, mas abaixo da média da UE-19 em 2003

(+/x) Sem dados para 2007, mas acima da média da UE-19 em 2003

**7.3 Análise comparada da eficácia e da eficiência relativas**

Quando comparadas as observações sobre a eficiência e eficácia relativas registadas pelos seis países verificamos que:

- Em primeiro lugar, Portugal foi um dos países com maiores acréscimos de eficácia relativa no que respeita ao Ensino Básico, entre 2003 e 2009, compreendendo melhorias na taxa de abandono escolar e nos resultados do PISA, como já tínhamos referido;
- Em segundo lugar, Portugal atingiu os seus níveis de eficácia relativa com a 3ª melhor redução das despesas em educação em percentagem do PIB, relativamente ao Ensino Básico e a 4ª

relativamente ao Ensino Secundário; bem como com um acentuado decréscimo nas despesas anuais por aluno em percentagem do PIB per capita, sobretudo no Ensino Secundário;

- Atendendo aos dois pontos anteriores, consideramos que, em relação ao Ensino Básico, Portugal foi relativamente eficiente, na medida em que, comparativamente aos outros cinco países, foi dos que menos recursos financeiros despendeu para atingir melhores resultados relativamente àqueles dois objectivos educativos.
- Mas, como vimos, os resultados de Portugal, quanto à taxa de conclusão do Ensino Secundário, em 2008, apresentaram-se abaixo da média dos países em comparação, acompanhados por uma ligeira redução no que concerne às despesas em educação em percentagem do PIB e em percentagem do PIB per capita. Por este facto, consideramos que o país foi relativamente menos eficiente no Ensino Secundário do que no Ensino Básico.

A Itália também se distingue em termos de bons resultados eficácia-eficiência relativas, uma vez que melhorou todos os indicadores para o Ensino Básico e aumentou a taxa de conclusão do Ensino Secundário (independentemente da modalidade de ensino), para os anos em análise; e, à semelhança de Portugal, sofreu uma redução das despesas em educação em percentagem do PIB e das despesas anuais totais por aluno em percentagem do PIB per capita, entre 2003 e 2007.

No que respeita ao Ensino Básico, entre 2003 e 2009, a Hungria apresentou fracos desenvolvimentos nos resultados do PISA e uma fraca melhoria na taxa de abandono escolar, o que traduz ganhos reduzidos em termos de eficácia relativa. Paralelamente, em termos de despesas com este nível de ensino, o país apresentou decréscimos nas despesas em educação em percentagem do PIB, mas fortes acréscimos nas despesas por aluno em percentagem do PIB per capita. Este conjunto de indicadores leva-nos, assim, a considerar que a Hungria foi relativamente pouco eficaz e pouco eficiente, em termos relativos, quanto ao nível escolar em análise. Relativamente ao Ensino Secundário, entre 2004 e 2008, registou perda de eficácia relativa na taxa global de conclusão do 12º ano; se bem que aquela perda

tenha sido acompanhada por uma redução drástica nas despesas correspondentes, no mesmo período, não se justifica aqui referir-nos a qualquer ganho de eficiência.

A ocupar posições intermédias, encontram-se o Luxemburgo, Espanha e Grécia. Por um lado, o Luxemburgo apresentou melhorias na taxa de abandono escolar e nas taxas de conclusão do Ensino Secundário, mas revelou piores resultados na maioria dos indicadores do PISA, revelando também reduções na despesa pública em percentagem do PIB. Por outro lado, Espanha, no geral, apresentou uma fraca evolução nos indicadores de eficácia relativa para o Ensino Básico, mas uma melhoria significativa relativamente ao Ensino Secundário; no entanto, em termos de despesas em educação, encontrou-se acima da média dos seis países. Por último, a Grécia revelou uma fraca evolução na eficácia relativa, para o Ensino Básico e piorou de posição relativamente ao Ensino Secundário, ou seja, uma perda significativa de eficácia relativa. Por limitações estatísticas, não nos podemos pronunciar relativamente à eficiência relativa deste país.

Prende-nos, agora, um aspecto particular relativamente aos dados já apresentados. Assim, e atendendo à distinção que se pode fazer no Ensino Secundário, entre Cursos Gerais e Outras Modalidades de Ensino, notamos que, em três países com acréscimos de eficácia relativa - medida pelo aumento da taxa total de conclusão do Ensino Secundário - se regista, também, um aumento nas taxas de conclusão referentes a Outras Modalidades como é o caso de Espanha e Luxemburgo. Por outro lado, a Hungria, com uma acentuada redução da taxa global de conclusão, registou, simultaneamente, apenas um ligeiro decréscimo nas taxas de conclusão das Outras Modalidades (pese embora o acentuado decréscimo ter-se feito sentir, sobretudo, nos Cursos Gerais). Através dos dados disponíveis, parece poder admitir-se a existência de uma eventual associação positiva entre o aumento do peso relativo do ensino não regular e as taxas de conclusão do Ensino Secundário.

O caso português, em particular, apresentou em 2008 uma taxa global de conclusão do Ensino Secundário inferior às taxas dos outros cinco países, revelando a nossa menor eficácia relativa face a este indicador. No entanto, no que diz respeito à taxa de conclusão de Cursos Gerais, o nosso país apresentou valores superiores ao Luxemburgo, sendo que, no que concerne à taxa de conclusão das Outras Modalidades, apresentou valores superiores à Hungria. Tivessem as comparações anteriores revelado uma tendência sistemática da nossa comparação com os cinco países, e os nossos dados não se limitassem a 2008, e poderíamos concluir pela existência de uma relação de associação entre a maior eficácia na conclusão do Ensino Secundário e o maior peso dos cursos não regulares. Assim sendo, para o caso do nosso país não podemos em rigor confirmar tal associação.

Quadro 13 - Matriz Sinóptica Eficácia-Eficiência: Portugal, Espanha, Itália, Grécia, Hungria e Luxemburgo

Eficácia, 2003-2009												
Ensino Básico	Taxa de abandono escolar			Resultados do PISA								
				Leitura			Matemática			Ciências		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Portugal	31,2	1	-10	489	2	11	487	3	21	493	2	25
Espanha	31,2	2	-0,4	481	5	0	483	4	-2	488	4	-7
Itália	19,2	3	-3,8	486	3	10	483	5	17	489	3	3
Grécia	14,5	4	-1,5	483	4	11	466	6	21	470	6	-11
Hungria	11,2	5	-0,8	494	1	12	490	1	0	503	1	0
Luxemburgo	7,7	6	-4,6	472	6	-7	489	2	-4	484	5	1

Eficácia, 2004-2008									
Ensino Secundário	Taxas de conclusão do ensino secundário								
	Total			Cursos Gerais			Outras modalidades		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Portugal	62,9	6	x	42,5	4	2,6	20,4	5	x
Espanha	73,3	4	7,2	44,7	3	-0,2	28,6	3	7,4
Itália	85	2	3,6	33,8	5	4,8	51,2	1	-1,2
Grécia	91,4	1	x	63,5	2	4	27,9	4	x
Hungria	78,1	3	-8	63,8	1	-7,4	14,3	6	-0,5
Luxemburgo	73,2	5	3,8	28,5	6	1	44,8	2	2,9

Eficiência, 2003-2007						
Ensino Básico	Despesas em educação, em % do PIB			Despesas anuais totais por aluno, em % do PIB per capita		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Portugal	2,5	1	-0,5	28,7	1	-6,3
Espanha	2,3	2	-0,7	25,9	3	x
Itália	1,9	5	-0,3	26,5	2	-2,4
Grécia	x	x	x	x	x	x
Hungria	2	4	-0,1	23	4	1,4
Luxemburgo	2,3	3	-0,6	21,7	5	x

Eficiência, 2003-2007						
Ensino Secundário	Despesas em educação, em % do PIB			Despesas anuais totais por aluno, em % do PIB per capita		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Portugal	1	3	-0,2	32	1	-2,2
Espanha	0,7	5	x	31,4	2	x
Itália	1,2	1	-0,2	25,4	3	-5,1
Grécia	x	x	x	x	x	x
Hungria	1	2	-0,6	22	4	-8,6
Luxemburgo	0,7	4	-0,3	21,7	5	x

## Legenda:

- (1) Valores em 2008.
- (2) Relação de ordem para os seis países.
- (3) Acréscimo/decréscimo entre os anos em análise.

Compreendemos assim que, no que respeita aos Ensinos Básico e Secundário, estes seis países partilham semelhanças mas também encontram diferenças, as quais se acentuam conforme o nível escolar em questão.

Precisamos, então, de aprofundar um pouco mais as razões que explicam os resultados apresentados e as diferenças entre cada um destes seis países. Tal como temos referido, sustentamos a hipótese de o modelo de financiamento público, através de diferentes níveis de (des)centralização e/ou (des)concentração, influenciar os níveis de eficácia e eficiência relativos do Sistema Educativo, particularmente no caso dos Ensinos Básico e Secundário.

Pretendemos, desta forma, completar a nossa análise com o estudo de alguns dos principais indicadores de (des)centralização e/ou (des)concentração que caracterizam os Estados Membros da UE, com especial atenção para Portugal, Espanha, Itália, Grécia, Hungria e Luxemburgo. Por esta via, esperamos poder compreender em que medida o modelo de financiamento, contribuindo para os resultados obtidos face aos objectivos propostos, é nesse desempenho condicionado pelos níveis de (des)centralização e (des)concentração relativos.

#### **7.4 Alguns indicadores de (des)centralização e/ou (des)concentração**

Diversos estudos da rede Eurydice, do EUROSTAT, permitem-nos inferir sobre a (des)centralização/(des)concentração relativa(s) dos sistemas educativos dos diversos Estados Membros.

A partir, designadamente, de Eurydice (2007) e Eurydice (2008), identificamos três grandes temáticas pertinentes a este respeito: a) financiamento das escolas, b) gestão de recursos humanos, e c) modelo pedagógico. De forma detalhada, apurámos os seguintes domínios de análise:

- a) Financiamento público e financiamento privado, através de donativos, patrocínios e empréstimos;
- b) Atribuições do Director/Presidente da escola, gestão de professores e de pessoal não docente; e
- c) Conteúdos do currículo mínimo obrigatório, conteúdos optativos, método de ensino, escolha dos manuais escolares, organização das turmas, critérios de avaliação interna dos alunos e condições de retenção.

Aqueles mesmos estudos apontam os níveis de autonomia das escolas do Ensino Básico, não compreendendo as Escolas Secundárias. Assim, dada a falta de dados idênticos para o Ensino Secundário, apoiar-nos-emos, tanto quanto possível, nos mapas disponíveis no documento Eurydice (2009). Estes mapas, agregando os Ensinos Básico e Secundário, permitir-nos-ão caracterizar a autonomia das escolas no Ensino Secundário, ainda que de forma menos detalhada comparativamente à análise feita para o Ensino Básico.

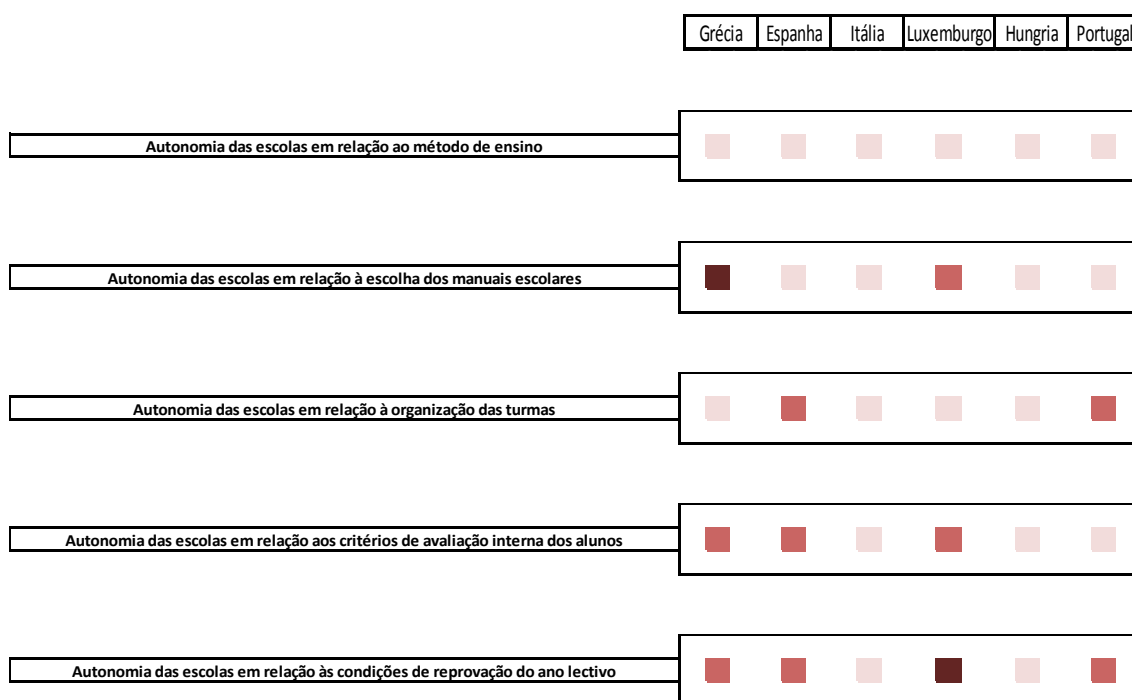
Recordamos que os níveis de autonomia podem variar entre autonomia plena, limitada e ausente (ou não aplicável). No entanto, entendemos na nossa análise considerar que os países com autonomia limitada e ausente representariam “Falta de autonomia”, em contraponto com aqueles com autonomia plena, doravante designada por “Autonomia”. O quadro abaixo (Quadro 14) ilustra, assim, o posicionamento dos seis países relativamente aos indicadores anteriormente referidos:

Quadro 14 – Graus de autonomia das escolas, ISCED 1 e 2, 2006/07

	Grécia	Espanha	Itália	Luxemburgo	Hungria	Portugal
<b>Autonomia das escolas no uso do financiamento público</b> <u>Despesas de capital e/ ou Aquisição</u> <u>Despesas de funcionamento</u> <u>Aquisição de equipamentos</u>	■	■	■	■	■	■
<b>Autonomia das escolas no uso do financiamento privado e angariação de fundos</b> <u>Patrocínios e donativos</u> <u>Aluguer de espaços da escola</u> <u>Empréstimos</u> <u>Uso de fundos privados para adquirir</u> imóveis móveis <u>Uso de fundos privados para contratar</u> professores outro pessoal	■	■	■	■	■	■
<b>Autonomia das escolas em relação ao Director/Presidente</b> <u>Seleção</u> <u>Demissão</u> <u>Deveres e responsabilidades</u> <u>Disciplina</u>	■	■	■	■	■	■
<b>Autonomia das escolas em relação aos professores</b> <u>Seleção para preenchimento de vagas</u> <u>Seleção para substituições</u> <u>Demissão</u> <u>Deveres e responsabilidades</u> <u>Disciplina</u> <u>Pagamento adicional a professores para aspectos não previstos no contrato</u> horas-extra deveres e responsabilidades	■	■	■	■	■	■
<b>Autonomia das escolas em relação a pessoal não docente</b> <u>Seleção</u> <u>Demissão</u> <u>Deveres e responsabilidades</u> <u>Disciplina</u>	■	■	■	■	■	■
<b>Autonomia das escolas em relação aos conteúdos do currículo mínimo obrigatório</b>	■	■	■	■	■	■

(Continua na página seguinte)

(Continuação)

Fontes:

Eurydice, 2007 e 2008.

Legenda:

Plena
  Limitada
  Ausente
 x Não aplicável

A análise do Quadro 14 mostra-nos que, em grande medida, os seis países têm “Falta de autonomia” que respeita ao financiamento privado, ao Director/Presidente da Escola, à gestão dos professores e aos conteúdos do currículo mínimo obrigatório (registamos, porém, como excepção a esta tendência, o caso italiano no campo do financiamento privado). Destacamos, também, “Falta de autonomia”, ainda que em menor escala, nas áreas do pessoal não docente e nas condições de reprovação do ano lectivo.

Por outro lado, as escolas básicas destes países apresentam-se, maioritariamente, com “Autonomia” relativamente ao método de ensino, à escolha dos manuais escolares e à organização das turmas. A um

nível intermédio no exercício da autonomia, encontram-se as questões ligadas ao financiamento público, aos conteúdos curriculares optativos e aos critérios de avaliação interna dos alunos.

Verificámos, então, a relação entre os diferentes graus de autonomia e cada um dos indicadores. Importa agora compreender a relação que se estabelece entre países, isto é, quais os mais e os menos autónomos em termos relativos, e em que aspectos.

Assim, e ainda a partir da leitura do Quadro 14, compreendemos que os países com escolas menos autónomas são a Grécia e o Luxemburgo, seguidos de Portugal e Espanha. No campo oposto, ou seja, escolas com maior autonomia, encontramos Itália e Hungria.

O cruzamento da análise por indicadores com a análise por países permite-nos chegar às seguintes conclusões, no que respeita aos graus de autonomia e à descentralização nas escolas básicas:

- A nível global, os indicadores com maior grau de autonomia são os relativos ao método de ensino, à escolha dos manuais escolares e à organização das turmas, o que significa que, nestas áreas, haverá uma maior tendência para a descentralização, quando acompanhada por autonomia no financiamento, ou para a desconcentração, aquando da ausência daquela autonomia. Por outro lado, os indicadores com menor grau de autonomia respeitam ao financiamento privado, às atribuições do Director/Presidente da Escola, à gestão dos professores, aos conteúdos do currículo mínimo obrigatório e às condições de reprovação do ano lectivo, sugerindo que nestes aspectos predomina a centralização.
- Portugal apresenta uma caracterização geral, por indicadores, de acordo com o quadro global anterior.
- Ao nível do financiamento, em particular, encontramos duas situações: a primeira, respeitante ao financiamento público, em que a “Autonomia” ocorre, sobretudo, no campo das despesas de funcionamento e aquisição de equipamentos, sugerindo, então, que as escolas são mais

descentralizadas nestas áreas; e a segunda, em relação ao financiamento privado, em que a autonomia se limita ao uso dos patrocínios e donativos, predominando, por isso, para os restantes indicadores, a “Falta de autonomia”, intimamente ligada à centralização.

- No que se refere à gestão dos recursos humanos, as escolas apresentam tendencialmente indicadores com “Falta de autonomia”, indicando, assim, a centralização neste campo de actuação. O modelo pedagógico apresenta um cenário misto, uma vez que compreende áreas com forte autonomia e outras bastante limitadas. Porém, uma apreciação geral conduz-nos a uma caracterização no sentido da “Autonomia”, na medida em que, para cinco indicadores em sete, (método de ensino, escolha dos manuais escolares, organização das turmas, conteúdos curriculares optativos e critérios de avaliação interna dos alunos) encontramos mais de metade dos países, apenas se observando “Falta de autonomia” em dois indicadores dos sete referidos (conteúdos do currículo mínimo obrigatório e condições de reprovação do ano lectivo). Consideramos então que, relativamente ao modelo pedagógico, se verifica em geral descentralização (se houver autonomia financeira), ou desconcentração (na ausência daquela).

Apresentamos abaixo (Quadros 15 e 16) duas matrizes sinópticas, recapitulativas das principais conclusões que retirámos:

Quadro 15 - Caracterização dos países quanto aos graus de “Autonomia”, ISCED 1 e 2, 2006/07

		Distribuição da "Autonomia"					
		Grécia	Espanha	Itália	Luxemburgo	Hungria	Portugal
	Global						
Autonomia das escolas no uso do financiamento público	+ -	++	-	-	-	+	+
Autonomia das escolas no uso do financiamento privado e angariação de fundos	+	++	+	--	++	+	+
Autonomia das escolas em relação ao Director/Presidente	++	++	++	++	++	++	+
Autonomia das escolas em relação aos professores	++	++	++	+	+	+	+
Autonomia das escolas em relação a pessoal não docente	+	--	++	+	++	-	++
Autonomia das escolas em relação aos conteúdos do currículo mínimo obrigatório	++	+	+	+	+	+	+
Autonomia das escolas em relação aos conteúdos curriculares optativos	+ -	+	+	-	-	+	-
Autonomia das escolas em relação ao método de ensino	--	-	-	-	-	-	-
Autonomia das escolas em relação à escolha dos manuais escolares	-	+	-	-	+	-	-
Autonomia das escolas em relação à organização das turmas	-	-	+	-	-	-	+
Autonomia das escolas em relação aos critérios de avaliação interna dos alunos	+ -	+	+	-	+	-	-
Autonomia das escolas em relação às condições de reprovação do ano lectivo	+	+	+	-	+	-	+

Quadro 16 - Caracterização dos países quanto aos graus de “Falta de autonomia”, ISCED 1 e 2, 2006/07

		Distribuição da "Falta de autonomia"					
		Grécia	Espanha	Itália	Luxemburgo	Hungria	Portugal
	Global						
Autonomia das escolas no uso do financiamento público	+ -	++	-	-	-	+	+
Autonomia das escolas no uso do financiamento privado e angariação de fundos	+	++	+	--	++	+	+
Autonomia das escolas em relação ao Director/Presidente	++	++	++	++	++	++	+
Autonomia das escolas em relação aos professores	++	++	++	+	+	+	+
Autonomia das escolas em relação a pessoal não docente	+	--	++	+	++	-	++
Autonomia das escolas em relação aos conteúdos do currículo mínimo obrigatório	++	+	+	+	+	+	+
Autonomia das escolas em relação aos conteúdos curriculares optativos	+ -	+	+	-	-	+	-
Autonomia das escolas em relação ao método de ensino	--	-	-	-	-	-	-
Autonomia das escolas em relação à escolha dos manuais escolares	-	+	-	-	+	-	-
Autonomia das escolas em relação à organização das turmas	-	-	+	-	-	-	+
Autonomia das escolas em relação aos critérios de avaliação interna dos alunos	+ -	+	+	-	+	-	-
Autonomia das escolas em relação às condições de reprovação do ano lectivo	+	+	+	-	+	-	+

Legenda Quadros 15 e 16:

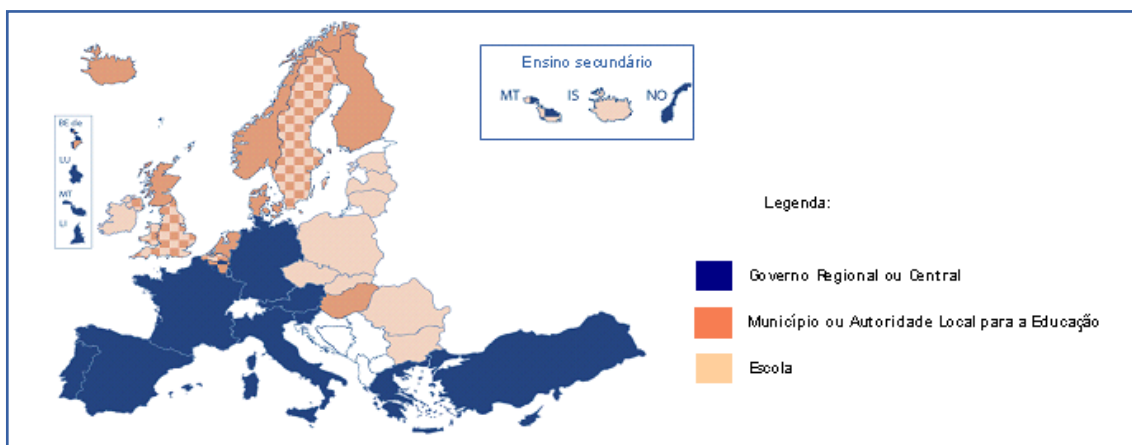
(+ +) ou (+)            100% ou acima de 50% dos países com “Falta de autonomia”, respectivamente.

(- -) ou (-)            100% ou acima de 50% dos países com “Autonomia”, respectivamente.

(+ -)                    50% dos países com “Falta de Autonomia” e 50% dos países com “Autonomia”.

Relativamente ao Ensino Secundário, conseguimos apurar que, em cada Estado Membro, há uma tendência para manter as características idênticas às do Ensino Básico. Desta forma, no que respeita à gestão dos recursos humanos, conseguimos visualizar através do Mapa 1 que, no geral, a contratação dos professores no Ensino Secundário é feita a nível regional ou central, sinónimo de “Falta de autonomia” por parte das escolas<sup>20</sup>.

Mapa 1 - Nível administrativo responsável pela contratação dos professores nos Ensinos Básico e Secundário, 2006/07



Fonte:

Eurydice, 2009, p.86.

<sup>20</sup> Consideramos que a função de contratação de professores nos Ensino Básico e Secundário desempenhada pelo poder regional ou central pode ter um peso relevante nos níveis de eficiência das escolas. Na nossa perspectiva, e de acordo com o princípio da subsidiariedade, esta função deveria pertencer ao poder local e/ou às escolas, considerando que estes reúnem melhores condições para seleccionar os candidatos a professores, bem como para regular o seu desempenho, atendendo, sobretudo, às necessidades da comunidade. Assim, colocamos a possibilidade de a contratação de professores por parte do poder local ou das escolas poder traduzir-se em acréscimos de eficiência. Não deixamos, no entanto, de considerar que, sendo a contratação feita pelo poder local ou pela escola, estes possam estar mais sujeitos a grupos de interesses, ou até mesmo a grupos de pressão, assim como o estatuto dos professores sujeito a uma maior instabilidade.

Como o Mapa 1 nos mostra, no conjunto dos seis países em análise a única exceção a assinalar é a Hungria, em que as contratações dos professores são feitas pelos municípios ou pelas autoridades locais para a educação. Esta situação revela, por isso, algum grau de descentralização por parte do país em questão.

Consideramos pertinente compreender também, com maior detalhe, qual a sede dos poderes de decisão relativamente à determinação do montante global de despesa pública destinado às escolas públicas de ensino obrigatório. Assim, o Mapa 2 permite-nos corroborar a ideia de que, em grande medida, a gestão dos professores depende do nível central, com exceção da Hungria, em que a gestão é mista. No entanto, a realidade também é mista relativamente à gestão do pessoal não docente, recursos operacionais e imóveis, havendo uma partilha de decisão entre o poder central e o poder local. Finalmente, a decisão sobre os imóveis divide-se entre poder local para Itália e Hungria e poder partilhado para os outros quatro países. As realidades de Itália e Hungria revelam, assim, consistência relativamente aos anteriores níveis de autonomia, corroborando a ideia de descentralização e desconcentração relativas presentes nos sistemas educativos destes países.



- As decisões sobre a gestão dos recursos humanos, quando aplicáveis às escolas, oscilam entre decisões mistas, tomadas por parte do Director/Presidente e dos professores, ou apenas pelos primeiros.
- Em relação ao modelo pedagógico, nos aspectos em que a escola pode tomar decisões, elas ficam, sobretudo, a cargo dos professores.

\*

\*

\*

A interpretação dos dados analisados não nos permite inferir sobre a existência de uma relação suficientemente clara entre os modelos de gestão das escolas e os níveis de eficiência que os mesmos induzem. Ou seja, os modelos caracterizados por maiores graus de autonomia e consequente descentralização ou desconcentração, não conduzem, necessariamente, a melhores desempenhos em termos de eficiência.

Com efeito, Portugal apresenta, como vimos, uma evolução positiva quanto à eficiência relativa, especialmente ao nível do Ensino Básico, porém, acompanhada por um modelo de gestão das escolas tendencialmente centralizado. A existência de alguma autonomia nas escolas portuguesas está, em grande medida, limitada ao modelo pedagógico, facto que traduz, assim, a presença de alguma desconcentração.

Por outro lado se, dentro do conjunto analisado de Estados Membros, a Itália revelou maiores acréscimos de eficiência relativa, bem como maiores níveis de autonomia no que respeita às escolas, a Hungria apresentou reduzida melhoria no primeiro aspecto, para resultados semelhantes no segundo.

Espanha e Luxemburgo, ambos com poucos acréscimos em termos de eficiência relativa, apresentaram escolas com pouca autonomia, inscrevendo-se nos modelos de tipo centralizado. A comprovar-se a nossa hipótese de trabalho, estes dois países seriam os que mais directamente a permitiriam ilustrar.

Por último, o caso da Grécia: como vimos, este país apresentou uma fraca evolução na eficácia relativa embora, por motivos estatísticos, não nos tenha sido possível avançar sobre a sua eficiência relativa. Também aqui se constata uma forte tendência para a centralização, sem praticamente qualquer autonomia por parte das escolas. A poder comprovar-se que também os ganhos de eficiência relativa seriam aqui limitados, igualmente a Grécia, tal como Espanha e Luxemburgo, seriam os casos de confirmação da nossa hipótese.

## Conclusão

O financiamento público da educação é uma área de estudo bastante pertinente e pouco pacífica. Em primeiro lugar, constatamos que em termos históricos, políticos e económicos, detém um espaço de discussão própria, revelando uma forte preocupação por parte da sociedade, civil e académica, em compreender os seus principais aspectos. Por outro, e precisamente por ser objecto de análise em diferentes ciências, em diferentes culturas e tempos, o financiamento público da educação está longe de se caracterizar por abordagens inequívocas e compreensões *lineares*.

Atendendo a esta realidade, e apesar de nos termos deparado com um vasto leque de questões que gostaríamos de compreender com maior detalhe na área do financiamento público da educação, sentimo-nos determinados a estudar os níveis de eficiência do financiamento dos Ensinos Básico e Secundário, bem como os modelos de gestão das escolas (descentralizados e/ou desconcentrados), com particularidade para o caso português. Assim, a presente investigação teve como propósito fundamental responder à relação que se podia estabelecer entre o financiamento público, influenciado por modelos de (des)centralização e/ou (des)concentração característicos da gestão das escolas públicas e os níveis de eficiência daquele financiamento.

Colocando a hipótese de que modelos de gestão tendencialmente descentralizados e desconcentrados geravam maiores níveis de eficiência, começámos por investigar a literatura existente. Apoiados num conjunto de autores, de entre os quais destacamos, para o caso português, Barroso, J., Formosinho, J., Lima L. e Stoer, S. R., corroborámos a ideia que tínhamos relativamente ao nosso país: ao longo do século XX e no presente, Portugal apresenta a tradição de um sistema educativo centralizado e apenas, em alguns níveis, desconcentrado.

Retomando a ideia de que a educação e o seu financiamento público não são uma área pacífica e de que, dentro das várias ciências que podem abordar o assunto, a nossa é a Economia Pública, considerámos essencial compreender aqueles aspectos à luz da perspectiva desta Ciência. Concluímos, então, que a educação é um bem misto, ou bem de clube, na medida em que partilha aspectos de bem público e de bem privado. Assim, e em parte, a educação compreende a não rivalidade e a não exclusão do consumo. Porém, e também em parte, pode haver exclusão do consumo, através da intervenção do sector privado ou da aplicação de um preço demasiado elevado; pode ainda, em última análise, a não rivalidade ser afectada por um consumo demasiado elevado dada a oferta existente, gerando ineficiência e prejuízo para o consumidor. Dadas estas considerações, atendendo às externalidades positivas da educação e às funções do Estado, concluímos que a intervenção deste era fundamental (o que não traduz, da nossa parte, a defesa de um monopólio público do Sistema Educativo, nem tão pouco da centralização).

Perante a ideia corroborada de que o Estado deve intervir na educação pública e comprometidos com o estudo do financiamento público, averiguámos que a intervenção daquela instituição pode distinguir-se em duas formas de acção diferentes: a primeira, de apoio directo às famílias, em que há uma partilha de despesas em educação entre estas e o Estado, traduzida na atribuição de subsídios diversos; e a segunda, de maior importância atendendo os nossos propósitos, respeitante à partilha de despesas em educação entre a Administração Central (AC) e os níveis inferiores da Administração. De facto, é no âmbito desta segunda forma de financiamento público que se verifica em Portugal a presença de um modelo de gestão das escolas públicas centralizado e pouco desconcentrado.

No entanto, se a análise das relações estabelecidas entre a AC e a Administração Regional e Local indica um modelo centralizado e pouco desconcentrado, a abordagem à principal legislação portuguesa em torno deste assunto anuncia um modelo crescentemente descentralizado. Constatámos, no entanto, que os diversos documentos legais em análise nos remetem essencialmente para uma descentralização administrativa. A descentralização administrativa, muito próxima da desconcentração, não implica,

porém, ou só implica limitadamente, descentralização financeira, pelo que se compreende que a autonomia dos níveis inferiores da AC é limitada.

Apoiados no Método da Educação Comparada, seguimos então para análise estatística, de forma a testar a nossa hipótese. Consideramos que aquele método se revelou um contributo importante para a nossa investigação, na medida em que nos permitiu chegar a um entendimento geral sobre a problemática e à elaboração de um trabalho objectivo e organizado, bem como às respostas pretendidas face às nossas questões.

Apesar do estudo se ter centrado no caso português, a análise empírica conduziu-nos a uma comparação detalhada com Espanha, Grécia, Hungria, Itália e Luxemburgo, no conjunto dos países da União Europeia (UE).

Através da análise de vários indicadores de realização de um conjunto de objectivos chave (taxa de conclusão dos Ensinos Básico e Secundário, taxa de abandono escolar e resultados do PISA) medimos a eficácia relativa dos sistemas educativos dos Estados Membros da UE acima apontados. Para podermos medir a eficiência relativa utilizámos, então, como principais indicadores, as despesas públicas dos Estados Membros da UE em educação, por nível escolar e por aluno (despesa pública em educação em percentagem da despesa pública total, do PIB e do PIB per capita). Mediante os dados de que dispúnhamos para estabelecer a relação eficácia-eficiência relativas verificámos que Portugal, no Ensino Básico, atingiu bons níveis de eficiência relativa, não se verificando o mesmo no que respeita ao Ensino Secundário. Por outro lado, Itália foi o país que melhor se distinguiu dentro do grupo em análise, relativamente aos dois níveis de ensino, ocupando a Hungria uma posição relativa oposta. Luxemburgo, Espanha e Grécia ocuparam posições relativas intermédias.

Analisámos, finalmente, os resultados de um conjunto de indicadores de descentralização e desconcentração dos sistemas educativos daquele mesmo grupo de países, obtidos e disponibilizados pela rede europeia Eurydice. Confrontando os resultados anteriores com estes últimos indicadores, concluímos que, a estabelecer-se uma associação positiva entre os modelos de (des)centralização e (des)concentração e os níveis de eficiência do financiamento público da educação, os países que melhor confirmariam tal relação seriam Espanha e Luxemburgo. No que respeita a Portugal, o nosso país apresentou bons níveis de eficiência relativa, dentro de um modelo de gestão das escolas tendencialmente centralizado e pouco desconcentrado. Por estes motivos, entendemos que o caso português não atesta a nossa hipótese.

Este estudo mostrou-nos que o Sistema Educativo português tem registado importantes evoluções positivas. Porém, na perspectiva da Estratégia de Lisboa, e apenas no que respeita ao abandono escolar precoce e à taxa de conclusão do Ensino Secundário, os resultados estão ainda aquém daquilo que é esperado. Relativamente a estes dois indicadores, notamos que os países do Norte e Leste da UE ocupam melhores posições relativas, salientando-se, a título de exemplo, a Finlândia e a República Checa.

Gostaríamos de salientar o facto de, ao longo da análise empírica, nos termos deparado com várias quebras de série, bem como ausência de dados. Por outro lado, temos bem consciência de que um estudo mais aprofundado nos levaria também a ter de considerar outros indicadores e um período temporal mais extenso de modo a poder conduzir a conclusões mais assertivas.

Uma análise suficientemente robusta do objecto de investigação a que nos dedicámos exigirá necessariamente, no entanto, um enfoque de cariz pluridisciplinar, fora das possibilidades de um trabalho desta natureza. Com efeito, os aspectos da descentralização e autonomia relativas dos

sistemas educativos convocam razões que em muito transcendem a Economia Pública, entroncando, designadamente, na Ciência Política, no Direito, na Sociologia da Educação.

## **Bibliografia**

### **Bibliografia Geral**

Allen, R. (2007). *Does School Governance Matter for Pupil Achievement? The Long-Term Impact of the Grant-Maintained Schools Policy*. European Conference of Educational Research, in Ghent, Belgium. Acedido em Abril de 2010, de

<http://rebeccaallen.co.uk/publications/>

Barroso, J. (2003). Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução [Versão electrónica]. *Educação & Sociedade*, vol.24, nº 82, 63-92.

Barroso, J. (2005 a). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

Barroso, J. (2005 b). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas [Versão electrónica]. *Educação & Sociedade*, vol.26, nº 92, 725-751.

Belfield, C. R. (2000). *Economic principles for education: theory and evidence*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Bilhim, J. (2000). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.

Blaug, M. (Ed. 1968). *Economics of Education 1*. Bungay, UK: Penguin Education.

Blaug, M. (Ed. 1969). *Economics of Education 2*. Bungay, UK: Penguin Education.

Candeias, A. (2001). Alfabetização e escola em Portugal à luz de um século de «censos populacionais» (1864-1960). In Stoer, S. R., Cortesão, L. & Correia, A. J., *Transnacionalização da educação: da crise da educação à "educação" da crise (41-51)*. Porto: Edições Afrontamento.

- Canotilho, J. J. G. (2003). *Direito constitucional e teoria da constituição* (7ª ed.) Coimbra: Livraria Almedina.
- Canotilho, J. J. G. & Moreira, V. (2005), *Constituição da república portuguesa, lei do tribunal constitucional* (7ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Cardona, V. (2007). *Educar para a cidadania europeia: realidade, desafio ou utopia?* Principia Editora.
- Carneiro, R., Caraça, J., & São Pedro, M. E. (2000). *O Futuro da Educação em Portugal: tendências e oportunidades: um estudo de reflexão e prospectiva*. Lisboa: Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento.
- Centro de Informação Europeia Jacques Delors, Europa 2020 explicada a todos. Acedido em 15 de Janeiro de 2011, de [http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe\\_area?p\\_cot\\_id=4810&p\\_est\\_id=10519](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe_area?p_cot_id=4810&p_est_id=10519)
- Cerca, I. (2007). Poder local e educação: que relação? A descentralização de competências educativas para o poder local (Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra, 2007).
- Chagas Lopes, M., Medeiros, J. C. & Pinto, A. S., (2005). *Does School Improve Equity? Some Key Findings from Portuguese Data*. ECER Conference, Dublin. Acedido em Abril de 2010, de <http://ideas.repec.org/p/pramprapa/26762.html>
- Chagas Lopes, M. (2010). *Economia da Educação e Formação, revisão crítica a propósito da situação em Portugal*. Coimbra: Angelus Novus.
- Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988). *A gestão do sistema escolar: Relatório de seminário*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Commission of the European Communities (2006). Efficiency and equity in european education and training systems [Versão electrónica]. Brussels.

Conselho da União Europeia (2003). Conclusões do Conselho sobre os níveis de referência dos resultados médios na educação e na formação (Benchmarks) [Versão electrónica]. 8981/03 EDUC 83. Bruxelas. Acedido em 5 de Janeiro de 2011, de <http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/AF1FD821-0DF0-4AE8-8F60-FA77A05BB726/633/2.pdf>

Conselho da União Europeia (2009). IV, Conselho, Conclusões do Conselho de 12 de Maio de 2009 sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação («EF 2020») [Versão electrónica]. *Jornal Oficial da União Europeia*, C119/02.

Correia, C., Quintão, C., Cavaco, Quintão, C. & Faustino, F. (2000). *Relações entre a escola e o mercado de emprego envolvente*. Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional.

Estrela, A. & Ferreira, J. (Eds.), *Regulação da Educação e Economia, Organização, Financiamento e Gestão. Actas do XIII Colóquio AFIRSE/AIPELF, Secção Portuguesa*. Lisboa: Universidade Lisboa.

European Commission – Eurydice (2007). *School autonomy in Europe, policies and measures* [Versão electrónica]. EC-DG, Education and Culture, Brussels, European Community. EURYDICE

European Commission – Eurydice (2008). *Levels of autonomy and responsibility of teachers in Europe*, [Versão electrónica]. EC-DG, Education and Culture, Brussels, European Community. EURYDICE

European Commission – Eurydice (2009). *Key data on education 2009: A view on Europe's educational systems* [Versão electrónica]. EC-DG, Education and Culture. Brussels, European Community. EURYDICE

Fernandes, R. (1987). Exaltação e censura das utopias pedagógicas. *Revista de Educação*, vol. 1 (nº2), 119-121.

Fernandes, S. F. S. (2009). *Capital Humano, Educação e Fundos Estruturais em Portugal*. (Dissertação de Mestrado, Universidade Técnica de Lisboa, ISEG, 2009). *Mestrado em Estudos Europeus*.

Formosinho, J. (1988). Princípios para a organização e administração da escola portuguesa. In Comissões de Reforma do SE, *A gestão do sistema escolar: Relatório de seminário (53-102)*. Lisboa: Ministério da Educação.

Fraga, N. S. (2009). O método da educação comparada. Universidade da Madeira, Departamento Ciências da Educação. Acedido em 23 de Janeiro de 2011, de

<http://nunosilvafraga.net/wp-content/uploads/2009/11/O-M%C3%A9todo-da-Educa%C3%A7%C3%A3o-Comparada.pdf>

Gabinete Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico (2008). ESTRATÉGIA DE LISBOA: Novo Ciclo 2008 - 2010 · Consolidar as Reformas. *Gabinete Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico*. Acedido em 6 de Janeiro de 2011, de

[http://www.estrategiadelisboa.pt/Document/PNR\\_2008-2010.pdf](http://www.estrategiadelisboa.pt/Document/PNR_2008-2010.pdf)

Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação/Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estatística, I. P., (2009). *50 Anos de estatísticas da educação, Quadros, Vol. I*, Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação/ Ministério da Educação. Acedido em Janeiro de 2011, de

<http://www.gepe.pt>

Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação/Ministério da Educação, (2009). *Educação em números – Portugal 2009*, Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação/ Ministério da Educação. Acedido em Janeiro de 2011, de

<http://www.gepe.pt>

Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação/Ministério da Educação, (2010). *Educação em números – Portugal 2010*, Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação/ Ministério da Educação. Acedido em Janeiro de 2011, de

<http://www.gepe.pt>

Glossário (2010). EUROPA, O portal Oficial da União Europeia. Acedido em 30 de Dezembro de 2010, de

[http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity\\_pt.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_pt.htm)

Graça, V. (2009). Sobre o financiamento da educação: Condicionantes globais e realidades nacionais [Versão electrónica]. *Revista Lusófona de Educação*, 13, 49-80.

- Hanushek, E. A. & Luque, J. (2002). *Efficiency and equity in schools around the world*. Cambridge: NBER.
- Hanushek, E. A. (2007). Education production function [Versão electrónica]. *The New Palgrave Dictionary of Economics*.
- Lima, L. (1998). A administração do sistema educativo e das escolas (1986-1996). In Ministério da Educação, *A Evolução do Sistema Educativo e o PRODEP, Estudos Temáticos, Volume I (17-96)*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Lopes, C. D. & Sanches, M. F. (2003). Lógicas de interacção entre autarquia e escolas: colaboração ou individualismo? In Estrela, A. & Ferreira, J. (Eds.), *Regulação da Educação e Economia, Organização, Financiamento e Gestão. Actas do XIII Colóquio AFIRSE/AIPELF, Secção Portuguesa (454-467)*. Lisboa: Universidade Lisboa.
- Martins, V. & Rofrigues, C. F. (AL. 2008/2009). *Economia Pública, Guiões do Mestrado em Economia e Políticas Públicas*. Lisboa: ISEG.
- Mesquita, L. (2000). *Educação e Desenvolvimento Económico, Contribuição para o Estudo da Natureza Presente de um Relação*. Lisboa, Instituto de Inovação Educacional, Lisboa.
- Ministério das Finanças e Administração Pública, Direcção Geral do Orçamento do Estado (2010), Pordata, Contas do Estado. Acedido em 9 de Janeiro de 2011, de [http://www.pordata.pt/azap\\_runtime/?n=25&Themeld=5](http://www.pordata.pt/azap_runtime/?n=25&Themeld=5).
- Mitch, D. (2004). School Finance. In G. Johnes & J. Johnes (Eds.), *International handbook on the economics of education (260-293)*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Musgrave, R. A. (1956/1957). A multiple theory of budget determination. *Finanzarchiv, N. F. 17*, 334-343. Acedido em Maio de 2010, de <http://www.mohr.de/en/journals/economics/finanzarchiv-fa/journal/article-free-download.html>
- OECD, Education at a Glance 2006. Acedido em Janeiro de Fevereiro de 2011, de [http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en\\_2649\\_39263238\\_37328564\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_37328564_1_1_1_1,00.html)

OECD, Education at a Glance 2010. Acedido em Janeiro de Fevereiro de 2011, de

[http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en\\_2649\\_39263238\\_45897844\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html)

OECD, Programme for International Student Assessment (2003). Acedido em Janeiro de 2011, de

[http://www.oecd.org/document/5/0,3746,en\\_32252351\\_32236173\\_33917573\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/5/0,3746,en_32252351_32236173_33917573_1_1_1_1,00.html)

OECD, Programme for International Student Assessment (2009). Acedido em Janeiro de 2011, de

<http://www.oecd.org/dataoecd/54/12/46643496.pdf>

Pinto, A. S., Barros, C. P. & Chagas Lopes, M. (1998). Financiamento da Educação. In Ministério da Educação, *A Evolução do Sistema Educativo e o PRODEP, Estudos Temáticos, Volume I (98-277)*. Lisboa: Ministério da Educação.

Pinto, M. F. C. (2009). *Sobre os Direitos Fundamentais de Educação: Crítica ao Monopólio Estatal na Rede Escolar*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.

Pereira, P. T., Afonso, A., Arcanjo, M. & Santos, J. C. (2009). *Economia e Finanças Públicas*. Lisboa: Escolar Editora.

Rosas, F. (1994). O Estado Novo, in *História de Portugal*, (J. Mattoso dir.), Vol. VII, Círculo de Leitores.

Stoer, S. R. (1982). *Educação, Estado e Desenvolvimento em Portugal*. Lisboa: Liv. Horizonte.

Stoer, S. R. (1983). A reforma de Veiga Simão no ensino: Projecto de desenvolvimento social ou «disfarce humanista»? *Análise Social*, vol. XIX (77-78-79), 793-822.

Stoer, S. R. (1991). *Educação, ciências sociais e realidade portuguesa: uma abordagem pluridisciplinar*. Porto: Edições Afrontamento.

Stoer, S. R., Cortesão, L. & Correia, J. A. (2001). *Transnacionalização da educação: Da crise da educação à "educação" da crise*. Porto: Edições Afrontamento.

Vieira, J. (1996). Educação em Portugal: alguns aspectos quantitativos e qualitativos do ensino básico e secundário (Dissertação de Mestrado, Universidade Técnica de Lisboa, 1996).

West, E. G. (1995). Education with and without the State [Versão electrónica]. *The World Bank, Human Capital Development and Operations Policy*.

West, E. G. (1997). Education vouchers in principle and practice: a survey [Versão electrónica]. *The World Bank Research Observer*, (12, 1) (83-103).

West, E. G. (1998). Supplying and financing education: Options and trends under growing fiscal restraints [Versão electrónica]. In H. Giersch (Ed.), *Merits and Limits of Markets*.

### **Diplomas Legais Consultados**

Decreto-Lei nº 553/80 de 21 de Novembro de 1980. *Diário da República nº 270/1980* – I Série. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa.

Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio de 1998. *Diário da República nº 102/1998* – I Série A. Ministério da Educação. Lisboa.

Decreto-Lei nº 7/2003 de 15 de Janeiro. *Diário da República nº 12/2003* – I Série A. Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente. Lisboa.

Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de Abril de 2008. *Diário da República nº 79/2008* – I Série. Ministério da Educação. Lisboa.

Decreto-Lei nº 144/2008 de 28 de Julho de 2008. *Diário da República nº 144/2008* – I Série. Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Educação. Lisboa.

Lei nº 46/86 de 14 de Outubro. *Diário da República nº 237/1986* – I Série. Assembleia da República. Lisboa.

Lei nº 159/99 de 14 de Setembro. *Diário da República nº 215/1999* – I Série A. Assembleia da República. Lisboa.

**Fontes Estatísticas Consultadas**

C. E., Eurostat. Acedido entre Janeiro e Fevereiro de 2011.

Ministério da Educação, GEPE (2009), *50 anos de Estatística em Educação, Quadros, Vol. I*. Acedido durante Janeiro de 2011.

OECD (2006/2010), *Education at a Glance*. Acedidos entre Janeiro e Fevereiro de 2011.

OECD (2003/2009), *Programme for International Student Assessment*. Acedidos entre Janeiro e Fevereiro de 2011.