

## Sobre o financiamento da Educação: condicionantes globais e realidades nacionais

Vasco Graça\*

O nível de financiamento que os Estados atribuem à Educação e a subsequente utilização das verbas disponíveis constituem elementos cuja importância para a análise da situação educativa julgamos relevante ainda que, amiúde, tendam a ser secundarizados. 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.

No presente artigo procura-se caracterizar a evolução do financiamento da Educação em Portugal e proceder a uma análise tendo em conta as influências e as condicionantes globais e nacionais existentes. Refere-se o histórico subfinanciamento do ensino português e reflecte-se sobre as críticas de alguns sectores de opinião quanto ao facto de a despesa com a Educação se ter aproximado, no final da década de 1990, dos níveis médios da OCDE. Traça-se um quadro das perspectivas internacionais sobre a Educação, apresenta-se a actual situação da União Europeia nesta matéria e abordam-se as perspectivas educacionais da OCDE, nomeadamente para Portugal. Da análise da evolução recente dos orçamentos da educação reflecte-se sobre a diminuição dos investimentos educativos e a deslocação de verbas entre diferentes rubricas designadamente das rubricas de pagamento de pessoal para outras que, no essencial, correspondem aos objectivos e metas traçados na União Europeia.

### Palavras-chave

Financiamento; políticas de educação; globalização; PISA; resultados da aprendizagem

\* Professor e técnico de educação. Doutorando em Educação e membro da UID Observatório de Políticas de Educação e Contextos Educativos, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.  
vgraca@gmx.pt

A economia e a sua dimensão financeira ocupam uma visibilidade central nas problemáticas sociais e políticas dos tempos que correm. Não se trata de ter emergido, agora, um vasto consenso de que a “anatomia da sociedade civil deve ser procurada na economia” como defendeu o velho Marx mas antes porque a própria economia se encarregou de assumir uma visibilidade e um protagonismo esclarecedores sobre a consistência da tese, desse mesmo autor, de que “é o modo de produção da vida material que condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral” (Marx, 1973).

Todavia, no campo da investigação educativa, nomeadamente em Portugal, talvez nem sempre se dedique suficiente atenção aos aspectos da economia da educação. Mesmo no plano da análise das políticas educativas são relativamente reduzidos os estudos que, por exemplo, abordam as questões do financiamento, mesmo quando é reconhecida a importância que este assume nas opções e nas evoluções ocorridas no campo do ensino.

É verdade que a análise da realidade educacional portuguesa, nomeadamente no que respeita aos seus aspectos económico-financeiros, confronta-se com uma significativa dificuldade resultante das estatísticas disponíveis. Os dados existentes são limitados, com um nível de acessibilidade reduzido e difíceis de trabalhar. De facto, parece persistir uma antiga orientação de dificultar uma visão transparente das realidades educativas não disponibilizando estatísticas actuais, claras e consistentes. Para as mesmas realidades encontram-se dados significativamente diferentes, a sua organização e agregação variam constantemente, os próprios indicadores também variam frequentemente e muita informação que seria pertinente não existe ou não está acessível.

Dir-se-ia existir, em Portugal, uma situação em que as estatísticas educativas são utilizadas de uma forma mais ou menos incipiente e, sobretudo, para justificar opções políticas previamente determinadas. Ou seja, continua-se a dispor de uma informação estatística pobre e sob suspeita de algum tipo de manipulação.

Frequentemente, para se poder ter alguma informação credível, há que recorrer àquela que é disponibilizada pelas organizações internacionais acerca da realidade portuguesa. Mesmo aí, embora a acessibilidade e o rigor sejam consideravelmente maiores, continua a verificar-se que os dados sobre Portugal têm significativas falhas e flutuações para os mesmos indicadores.

Mau grado estas dificuldades reais, quisemos analisar algumas incidências dos processos de globalização educativa na situação portuguesa actual, designadamente no que respeita ao financiamento educacional. Entendemos que este nos fornece indicadores relevantes acerca das opções, prioridades e estratégias prosseguidas no âmbito da política de educação, seja no plano nacional seja na articulação deste com as instâncias internacionais.

O subfinanciamento do ensino português parece ter sido uma quase constante desde que o Estado português, em meados do século XVIII, foi um dos pioneiros em assumir a responsabilidade pelo ensino popular. Este subfinanciamento crónico

é ainda mais evidente quando comparado com a situação ocorrida noutras países em período análogo.

É provável que Portugal, nesse período crucial da construção da escola moderna, não dispusesse de meios financeiros adequados aos seus propósitos educacionais, apesar da criação do 'subsídio literário', por parte do Marquês de Pombal, em 1772. Portugal, provavelmente a partir do final do século XVII, tem um processo de periferização no 'sistema-mundo', que se mantém até hoje, para o qual, poderá ter contribuído (i) a relação de dependência que estabeleceu com a Grã-Bretanha', (ii) a ausência de uma adequada reforma agrária e (iii) as condições humanas e contextuais da evolução do liberalismo nacional.

Em traços gerais, Portugal é um dos países europeus com os mais baixos índices de investimento educativo nos 150 anos que separam o meio do século XIX (1850) e o fim do século XX, período este que foi decisivo na construção dos sistemas educativos europeus. Na década de 1960, Portugal investia na Educação entre 1/4 e 1/3 daquilo que investia a generalidade dos países europeus, situando-se, face a estes, no último lugar das despesas com o ensino. Foi a ruptura democrática de 1974 que iniciou uma visível e sustentada alteração nesta situação.

A evolução das despesas com a educação, entre 1974 e 2008, pode ser sistematizada no gráfico I.

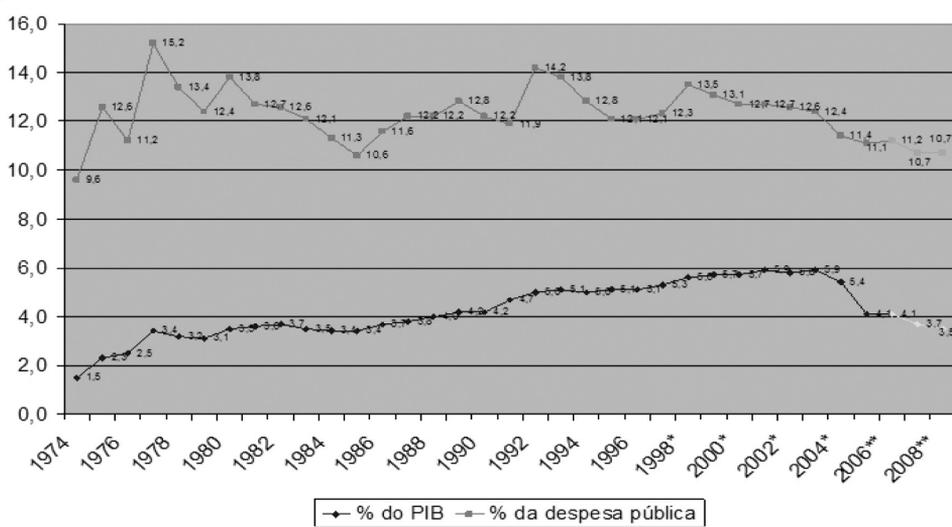


Gráfico I

Fontes: 1974 a 1996 Teodoro (2001); 1997 a 2004: OCDE, Education at a Glance; 2005 a 2008 Orçamento de Estado.

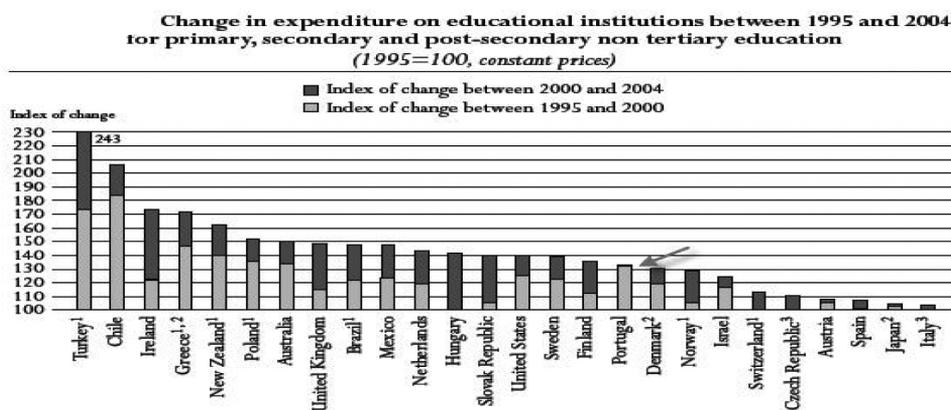
Nota: Os dados relativos a 2005, 2006, 2007 e 2008 não incluem as despesas com o ensino superior. Figuram aqui a título meramente indicativo e, para poderem ser comparados com os dados anteriores, teriam que ser acrescidos em cerca de 1% do PIB per capita.

Verifica-se que a II República, nascida da revolução de Abril, aumentou a parte da despesa pública dedicada à educação ainda que com oscilações sensíveis ao longo de trinta anos. Relativamente à relação dessa despesa com o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* regista-se uma subida mais ou menos constante, que quase quadruplicou neste período.

Quanto aos anos mais recentes, a OCDE apresenta Portugal na quinta posição entre os países que mais aumentaram as suas despesas com a educação entre 1995 e 2001.

Todavia, no período seguinte, esse crescimento parece regredir consideravelmente, remetendo o país para a 17ª posição quanto ao conjunto do crescimento no período compreendido entre 1995 e 2004. De facto, entre 1995 e 2000, Portugal tem um aumento de investimento entre os seis melhores, mas de 2000 a 2004 tem o pior crescimento.

Isso é bem visível no seguinte gráfico 2, apresentado pela OCDE.



1. Public expenditure only.

2. Some levels of education are included with others. Refer to "x" code in Table B1.1b for details.

3. Expenditure on educational institutions decreased between 1995 and 2000 but have increased over the period 1995-2004.

Countries are ranked in descending order of change between 1995 and 2004 in total expenditure from both public and private sources on educational institutions.

Source: OECD, Table B2.3. See Annex 3 for notes ([www.oecd.org/edu/eag2007](http://www.oecd.org/edu/eag2007)).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/068186423156>

Gráfico 2

Esta quase paragem no crescimento do investimento na Educação teve provavelmente várias razões. As dificuldades orçamentais e as medidas decorrentes da subordinação ao “Pacto de Estabilidade e Crescimento” da UE influíram neste processo, assim como a mudança de governo ocorrida em 2002. Todavia, parece importante considerar algum discurso político-ideológico que se afirmou, em Portugal, neste período e que teve importância na fundamentação de medidas de desinvestimento financeiro na Educação.

Correspondendo ao propósito de limitar as despesas com o sistema educativo, foi produzida uma retórica, que subsiste ainda hoje, assente essencialmente em

dois argumentos: o primeiro, que Portugal investe muito na Educação, ‘como se fosse um país europeu rico’ e, o segundo, que os resultados educativos não correspondem a esse elevado investimento.

Alguns exemplos destes discursos merecem ser referidos. Joaquim de Azevedo, antigo secretário de Estado da Educação, membro do “Compromisso Portugal” e coordenador do Gabinete de Estudos do PSD para a Educação, no Verão de 2001 insurgia-se contra os gastos com a Educação.

Uma análise atenta da realidade não parece, no entanto, coincidir com as teses sobre o despesismo na educação. De facto considerando-se a despesa pública portuguesa com a educação em percentagem do PIB português por pessoa verifica-se que, tanto os dados da OCDE como os do Eurostat, colocam Portugal, entre 1997 e 2004, um pouco acima da média dos países da UE e da OCDE.

Todavia, como António Nóvoa tem repetidas vezes salientado, essa situação decorre em grande parte do facto de o PIB *per capita* português ser dos mais baixos da Europa. Sabemos que, para um trabalhador auferindo o salário mínimo, gastar 15 € numa refeição é uma despesa bastante elevada mas, para um outro cidadão com proveitosos lucros, despende 150 € numa refeição é um custo considerado razoável. O mesmo sucede com as despesas nacionais quando medidas em função do PIB, isto é quando aferidas ao nível da riqueza dos diferentes países.

Mais rigoroso é verificar qual a despesa que Portugal tem com cada aluno (desde a educação pré-escolar até ao ensino superior), comparativamente com a média da OCDE em USD convertidos para o mesmo padrão de poder de compra. Esses dados permitem comparar a despesa que Portugal tem, em cada ano, com a média da OCDE (gráfico 3).

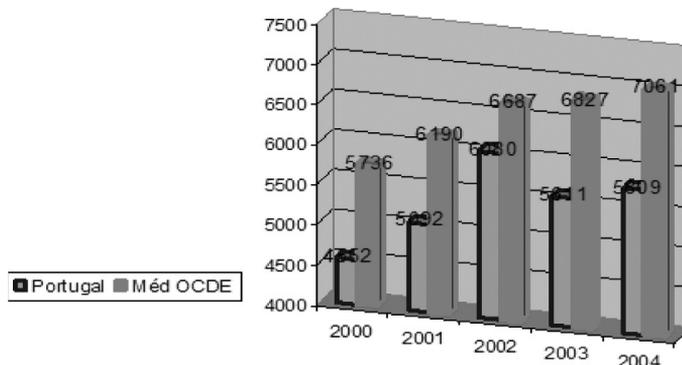


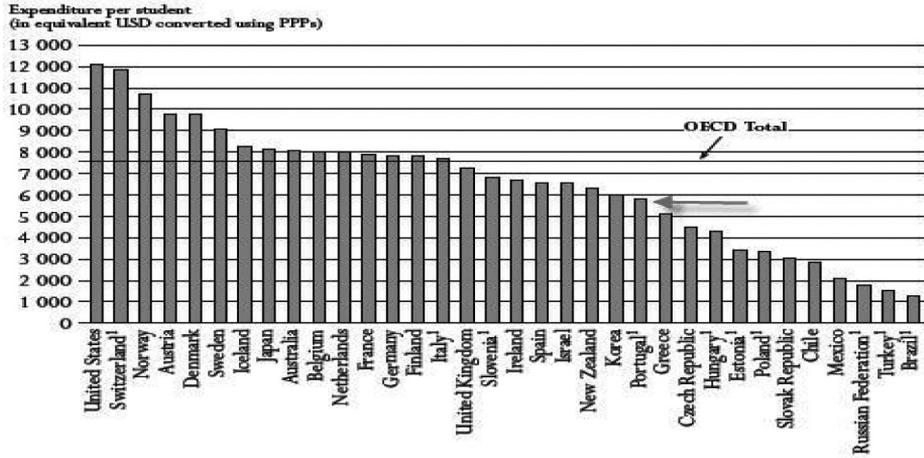
Gráfico 3

Podemos, assim, verificar que Portugal continua a investir anualmente, em cada aluno, significativamente menos do que a média dos países da OCDE. Tanto em 2004 como em 2003 Portugal, quanto a este indicador de despesa por aluno, ocupava o 23º lugar, em 34 países, com uma despesa por aluno inferior a metade da realizada pelos EUA (gráfico 4).

### Annual expenditure on educational institutions per student in primary through tertiary education (2004)

Expenditure on educational institutions per student gives a measure of unit costs in formal education. This chart expresses annual expenditure on educational institutions per student in equivalent USD converted using purchasing power parities, based on full-time equivalents.

OECD countries as a whole spend USD 7 572 per student annually between primary and tertiary education, that is – USD 5 331 per primary student, USD 7 163 per secondary student and USD 14 027 per tertiary student, but these averages mask a broad range of expenditure across countries. As represented by the simple average across all OECD countries, countries spend twice as much per student at the tertiary level than at the primary level.



1. Public institutions only.

Countries are ranked in descending order of expenditure on educational institutions per student.

Source: OECD, Tables B1.1a. See Annex 3 for notes ([www.oecd.org/edu/eag2007](http://www.oecd.org/edu/eag2007)).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/068176572003>

Gráfico 4

Utilizar a debilidade do PIB português para argumentar contra um hipotético elevado investimento na Educação não parece ser adequado, embora, como referiremos mais adiante, possa corresponder a uma tentativa para iludir um dilema essencial das teses neo-liberais para a educação.

É neste quadro que julgamos não ser verdadeiro, e muito menos útil, estabelecer uma relação imediatista e mecânica entre investimentos, pretensamente elevados, e resultados escolares considerados insuficientes.

Os resultados do PISA (*Programme for International Student Assessment*) são dos mais utilizados, junto da opinião pública, para salientar os fracos níveis de aproveitamento escolar em Portugal. De facto, numa primeira leitura, parece poder-se concluir que a Escola portuguesa tem um fraco desempenho e não potencia o investimento financeiro nela realizado. Os dados do PISA (OCDE, 2007b, p.184) indicam-nos que, quanto à média dos resultados obtidos pelos alunos testados, Portugal ocupa uma posição abaixo da média dos países membros e parceiros da OCDE.

Tendo em conta os resultados absolutos, a distribuição dos diversos países, em função dos resultados médios, é a apresentada no gráfico 5.

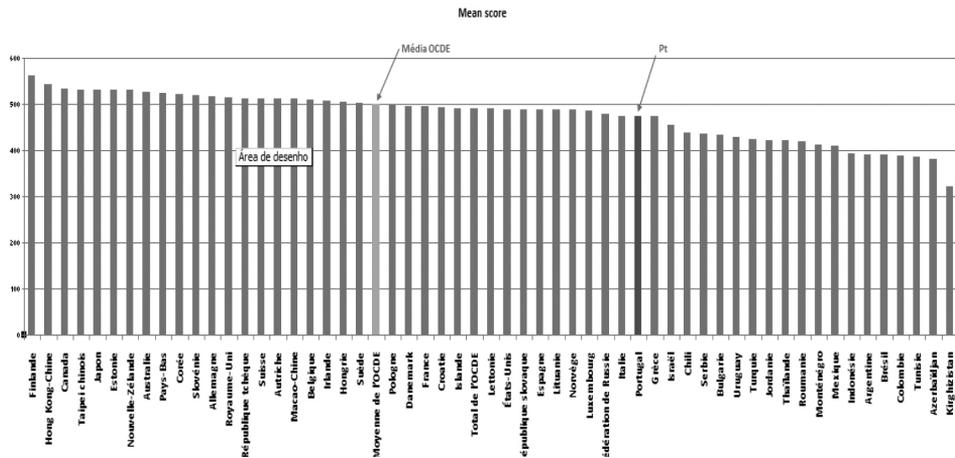


Gráfico 5  
Fonte: PISA 2006, (OCDE,2007)

Importa todavia analisar os resultados do PISA, para além deste *ranking* que certamente não é o que melhor ajuda a compreender a realidade educativa portuguesa. Ainda que não seja esse o objecto do presente artigo, parece ser de salientar que o PISA evidencia que existe uma forte influência do “Estatuto Sócio Económico Cultural” (ESEC) dos alunos nos resultados académicos por estes obtidos.

O Gabinete de Avaliação Educacional do Ministério da Educação (GAVE), na análise que produziu sobre os resultados do PISA 2003, alertava para as implicações do baixo ESEC dos alunos portugueses bem como do nível de despesa por aluno português ser inferior ao de outros países.

Existe uma associação positiva entre o desempenho médio dos alunos de cada país e o rendimento nacional ou o gasto por aluno nesse país. Se ajustássemos o desempenho médio de cada país àquele que seria de esperar se as condições sociais e económicas fossem médias, Portugal melhorava substancialmente a sua posição relativamente aos restantes participantes. (Gabinete de Avaliação Educacional, 2004)

De facto, também o PISA 2006 chama a atenção que “o desnível da distribuição sócio-económica, em conjugação com a proporção da variação de performance que é explicada pelos antecedentes sócio-económicos, são indicadores úteis para avaliar esta questão”. Ora, relativamente a Portugal, podem-se constatar, no referido PISA 2006, vários indicadores muito interessantes, de que se destacam três, para se compreender o desempenho dos alunos portugueses e até o papel da Escola portuguesa.

Primeiro, o ESEC dos alunos explica uma percentagem elevada dos resultados obtidos pelos alunos portugueses. Em Portugal, o ESEC explica 16,6% dos

resultados, enquanto a média da OCDE é de 14,4%. Por exemplo, na Coreia, o ESEC explica apenas 8,1% dos resultados, enquanto no Reino Unido explica 13,9%, na Dinamarca explica 14,1% e nos EUA explica 17,9%. Esta influência explicativa do ESEC é forte, mas, por si só, não é o único aspecto sócio-económico-cultural a ter em consideração.

Segundo, a percentagem dos alunos portugueses, que se situa nos 15% inferiores da distribuição do ESEC, é muitíssimo elevada, 43,5%, quando a média da OCDE é 17,9%. Ou seja, uma parte muito elevada dos alunos portugueses tem um ESEC bastante baixo, como se pode verificar no gráfico 6.

Percentagem de estudantes que permanecem nos 15% inferiores da distribuição do ESEC

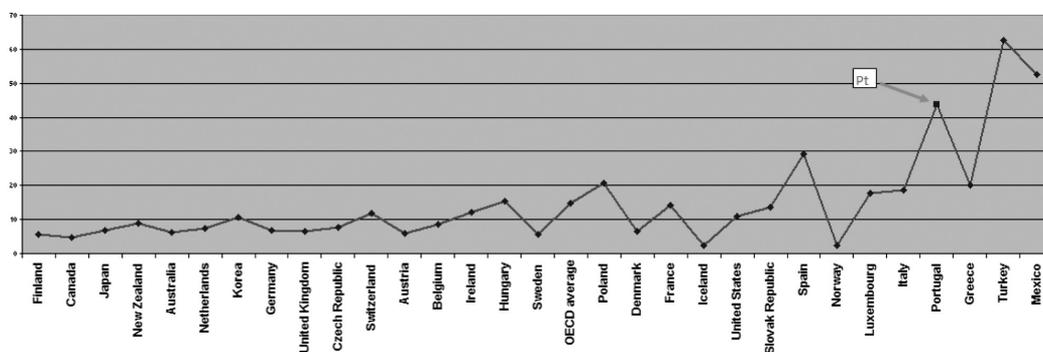


Gráfico 6  
Fonte: Dados recolhidos de OCDE (2007b), p.184

A distribuição dos países no eixo horizontal do gráfico 6 corresponde à ordenação decrescente da média de resultados académicos obtidos no PISA 2006, isto é, aos dados constantes do gráfico 5 retirados os países 'parceiros da OCDE'. É possível deixar de notar que, com algumas pequenas variações, existe uma relação visível entre os resultados obtidos pelos alunos e a percentagem de alunos com baixo ESEC? É possível deixar de perceber que todos os países que apresentam melhores resultados académicos que Portugal têm os seus alunos com uma situação sócio-económico-cultural muito, mas mesmo muito, mais favorável do que a dos estudantes portugueses?

Terceiro, o PISA 2006 fornece um outro indicador relativo ao ESEC dos estudantes bastante curioso. Este Programa Internacional de Avaliação procura estabelecer uma relação estatística entre o escalonamento sócio-económico-cultural dos alunos e os resultados académicos por si obtidos. Ou seja, precisa, para cada país, quanto é que se reflecte nos resultados académicos cada ponto de diferença sócio-económico-cultural. Podemos representar esses dados no gráfico 7.

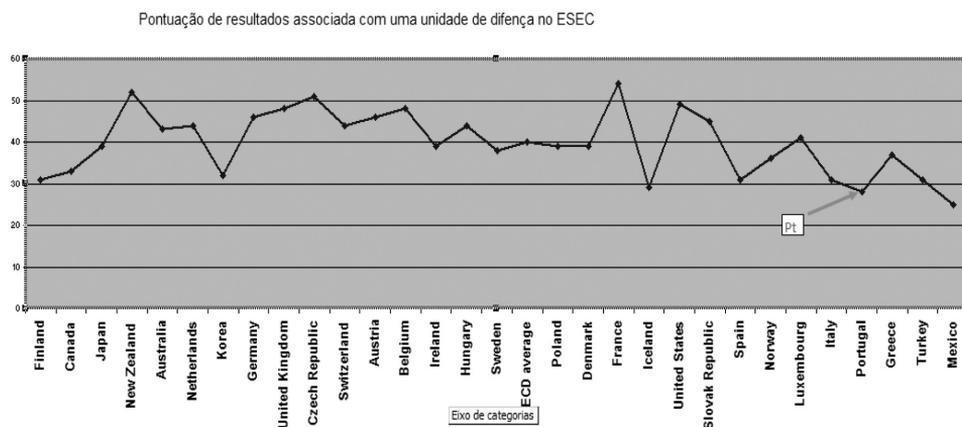


Gráfico 7  
Fonte: OCDE (2007b), p.184

Numa primeira leitura estes dados parecem contraditórios com os dois outros anteriormente referidos. Verifica-se aqui que, cada ponto de diferença no ESEC dos alunos, reflecte-se em média, na OCDE, em 40 pontos dos resultados finais da avaliação académica. Mas, a distribuição deste indicador é bastante diferenciada conforme os países, verificando-se que, por exemplo, em França, um ponto de diferença no ESEC está associado a 54 pontos de diferença nos resultados académicos, enquanto que na Finlândia essa associação corresponde apenas a 31 pontos. Ora Portugal, à semelhança do México, apresenta neste indicador um valor muito interessante, 28 pontos, ou seja a diferença sócio-económica-cultural reflecte-se muito menos nos resultados finais dos alunos do que nos demais países da OCDE.

Tendo-se verificado anteriormente que (i) o ESEC tem, no caso português, uma forte (16,6%) influência na explicação dos resultados académicos e que (ii) Portugal é um dos três países em que os alunos apresentam um mais baixo ESEC (gráfico 6) haveria uma justificada expectativa que as diferenças sócio-económico-culturais pudessem ter uma ampla consequência nos resultados académicos o que não parece confirmar-se (gráfico 7). Se isso se verificasse, então os resultados obtidos pelos alunos portugueses no PISA seriam provavelmente bastante piores do que na realidade são.

Os dados do PISA parecem assim indicar que, dentro dos condicionalismos sócio-económico-culturais existentes em Portugal, a escola portuguesa realiza uma acção meritória, designadamente na sua capacidade de valorizar a aprendizagem dos alunos, sobretudo quando estes têm um ESEC mais desfavorável.

O PISA 2006 apresenta um quadro comparativo entre 4 países onde estes factores estão sintetizados (gráfico 8).

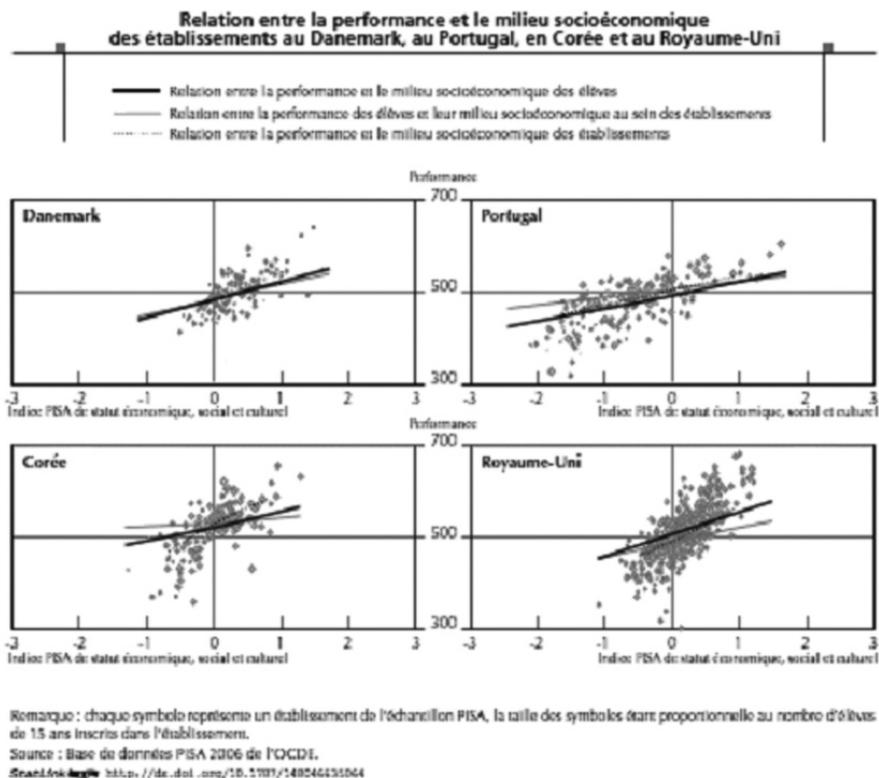


Gráfico 8

Se Portugal tivesse um desnível na relação entre resultados e o meio socioeconómico-cultural (inclinação do traço preto) como, por exemplo a Inglaterra, os resultados finais seriam seguramente bastante piores. Parece admissível considerar que, neste caso, a escola portuguesa intervém bastante melhor do que a sua congénere inglesa.

Mas também é possível verificar que o desnível nessa relação é sensivelmente parecido entre Portugal e a Dinamarca, ao mesmo tempo que (i) o ponto superior dos resultados obtidos na Dinamarca não difere muito dos resultados superiores portugueses e (ii) o nível superior do ESEC é mais ou menos idêntico ao de Portugal (próximo de 2). Então porque é no *ranking* das médias de resultados (gráfico 5) a Noruega se encontra 13 posições à frente de Portugal? Apenas porque, como se pode ver no gráfico 8, os valores inferiores do ESEC português estendem-se até muito mais abaixo (próximo de -2,5 enquanto na Dinamarca ficam próximos de -1), isto é, a desigualdade social é muito maior em Portugal. O próprio PISA 2006, pela simples introdução de um factor de correcção no ESEC dos países, constata

que a situação relativa de Portugal e da Dinamarca se inverteria passando aquele país a ficar 3 posições abaixo de Portugal.

Dentre as várias implicações destes dados a que parece merecer uma especial atenção é, de facto, o significativo impacto que a grande desigualdade sócio-económica-cultural tem sobre os resultados académicos dos estudantes portugueses. Tal é consistente com os dados da OCDE (2008) acerca do índice de desigualdade que situam Portugal como um dos países onde a desigualdade é mais acentuada, apenas ultrapassado pela Turquia e pelo México (ver gráfico 9).

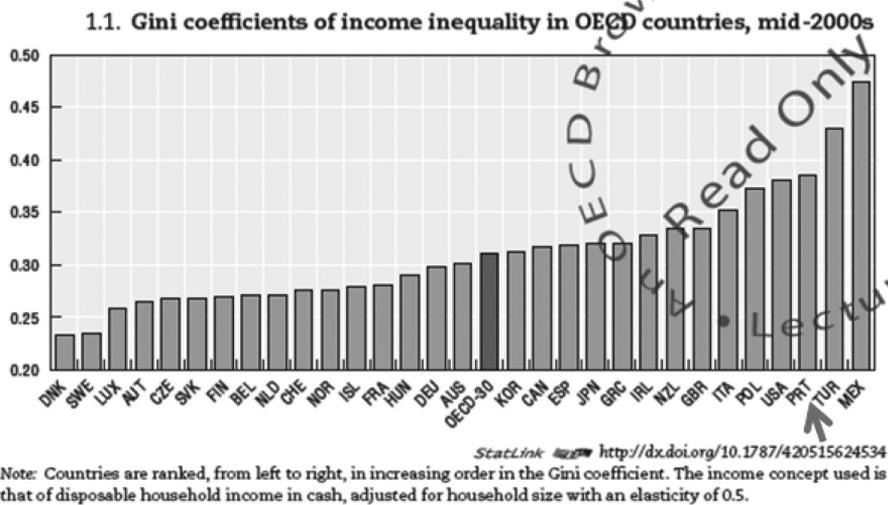
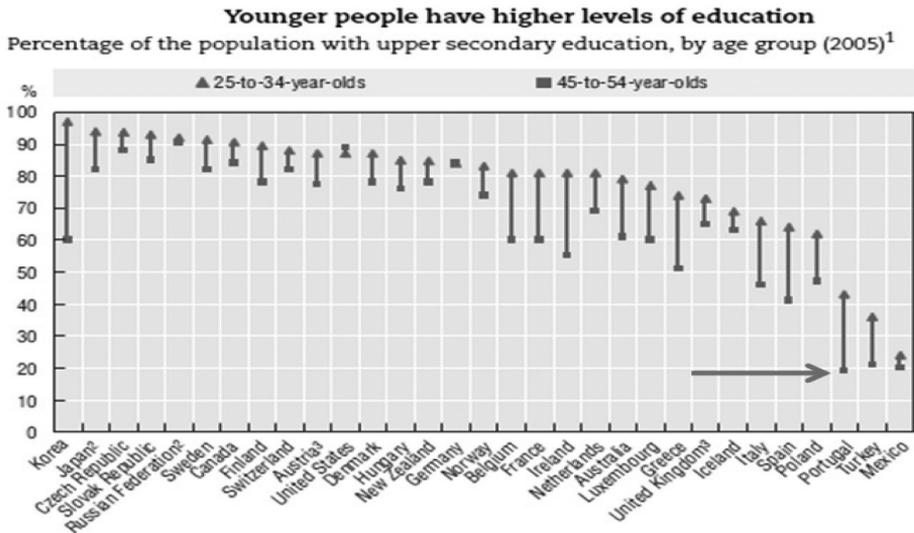


Gráfico 9

É também consistente com o atraso educacional e cultural existente em Portugal há 30 anos, isto é, na geração dos pais dos actuais alunos. Nesse aspecto, o gráfico 10, também da OCDE (2007a), ilustra bem o enorme percurso educacional realizado por Portugal após a Revolução de Abril, assim como o facto de os níveis educacionais (acesso ao ensino secundário) há 45 anos serem os piores da OCDE.



1. Excluding ISCED 3C short programmes.  
 2. Year of reference 2003.  
 3. Including some ISCED 3C short programmes.  
 Source: OECD (2007), *Education at a Glance: OECD Indicators 2007*, OECD, Paris.

Gráfico 10

Assim, uma análise mais cuidadosa dos dados do PISA, por parte de quantos se têm apressado a utilizar esses resultados para criticarem a Escola portuguesa, certamente lhes possibilitaria ver que talvez as principais dificuldades educativas em Portugal decorram do atraso educativo em que o país se situava na geração anterior, dos baixos índices económicos, sociais e culturais que prevalecem e, sobretudo, da extrema desigualdade sócio-económico-cultural que afecta significativamente os alunos portugueses.

Mas, provavelmente para se compreender a motivação dos que defendem a tese dos gastos “caprichosos” com a Educação, e que acentuam a visão negativa dos resultados obtidos pelos estudantes portugueses, ter-se-á que olhar para o contexto global em que estes discursos se inserem.

**O contexto global**

Esse contexto é hoje especialmente marcado pela evolução ocorrida desde que, nos anos de 1980, Thatcher e Reagan, depois da experimentação dos *Chicago Boys*, no Chile do ditador Pinochet, contribuíram decisivamente para o triunfo do *Consenso de Washington*. Esta corrente neo-liberal veio a ter um papel determinante na evolução económica até ao presente (mau grado algum aparente recuo nas actuais circunstâncias de crise financeira), fazendo aplicar, nomeadamente através da acção das principais organizações internacionais, as suas regras de disciplina fiscal com

limitação dos défices públicos, de redução dos gastos públicos centrados quase exclusivamente em infra-estruturas, saúde e educação, de reforma tributária com maior incidência nos impostos indirectos e mínima progressividade nos directos, de liberalização financeira com afastamento dos Estados deste âmbito de actuação e sem restrições às instituições financeiras internacionais, de taxas de câmbio competitivas, de abertura comercial, de investimento estrangeiro directo sem restrições, de privatização das áreas de intervenção estatal, de desregulamentação económica e social, assim como de mercantilização da propriedade intelectual.

A aplicação destes princípios, estreitamente associada à actual fase histórica da globalização, saldou-se, nomeadamente, pelo aumento da pobreza e da desigualdade no Mundo numa dimensão que só não é mais visível porque a China e a Índia (exactamente dois países que, no essencial, não seguiram a ortodoxia neo-liberal) contrariam esta tendência, pela crescente dependência das economias nacionais das dinâmicas regionais e mundiais, pelo crescimento do desemprego e da precariedade laboral, pelo acelerar do endividamento da generalidade dos países, pela estagnação do crescimento mundial e pelo acentuar de conturbações financeiras, económicas, sociais e ambientais. Este foi o período que William Easterly, Professor da Universidade de Nova York, que trabalhou no Banco Mundial entre 1985 e 2001, classificou como “ as décadas perdidas”, o qual conduziu ao descalabro financeiro evidenciado desde 2008 nos últimos meses.

No domínio da educação as perspectivas neo-liberais corporizaram um conjunto de orientações e práticas que têm tido uma forte influência no evoluir dos sistemas educativos. O confinamento da importância e do direito à educação essencialmente às suas implicações económicas é um traço que enforma muitas das perspectivas predominantes acerca do ensino e da formação. A visão da educação como uma necessidade do crescimento económico e um benefício sobretudo pessoal, e não como um direito humano e uma dimensão da cidadania, associa-se, em geral, à preocupação com as taxas de rentabilidade que a educação pode proporcionar. Essa rentabilidade, na linha das teorias do capital humano, tem uma dimensão que beneficia mais a sociedade quando se refere à educação básica, mas que tem um benefício maior para os indivíduos singulares quando se reporta ao ensino superior.

Entretanto, a pressão, evidenciada com o *consenso de Washington*, para diminuir os impostos e restringir as despesas do Estado, tem uma consequência directa nas dificuldades de financiamento dos sistemas educativos. As respostas propostas pelas instâncias do dogma económico e político hegemónico são diversas e têm algumas flutuações na sua aplicação, mas, no essencial, apontam para a aquisição de uma maior eficiência nos gastos com a educação, no aumento do investimento privado (pessoal e empresarial) na educação e na diminuição em despesas com pessoal (professores, quadros dos serviços centrais, funcionários de apoio às escolas, etc).

Simultaneamente com este ascenso da globalização educativa, marcada pelos princípios económicos do neo-liberalismo, Portugal tem conhecido nos últimos anos

um acentuado processo de unionização também no campo educativo. Queremos significar com a utilização deste conceito, enunciado por António Nóvoa, que as políticas educativas prosseguidas em Portugal integram-se e são crescentemente influenciadas pelas políticas tendencialmente federativas da União Europeia (UE).

Esta acentuada unionização das políticas educativas não se processa à margem da intervenção de outras instâncias mundiais. Pelo contrário a integração das políticas educativas no quadro da UE tem também significado, por essa mesma via ou numa base bilateral, um crescente entrosamento educacional com algumas instâncias internacionais, nomeadamente a OCDE e o Banco Mundial (BM).

Certamente que as interacções que crescentemente se têm vindo a estabelecer no plano educativo, quer no âmbito da UE quer na relação com outras agências internacionais, não se processam de forma linear, pois elas são mediadas por um conjunto complexo de factores, nomeadamente, no plano nacional, pelas opções e actuações do Estado e pela influência exercida pelas forças económicas, políticas e sociais em presença.

Todavia, no quadro de uma “agenda globalmente estruturada para a Educação”, cuja existência Roger Dale têm evidenciado, julgamos que Portugal tem conhecido no período histórico recente uma evolução que conduziu a um sensível acentuar do seu *seguidismo* face às agendas educativas, sobretudo, da UE e da OCDE.

Em traços gerais, que não cabe aqui aprofundar, diríamos que no período que medeia entre a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (1986) e o final do século XX, Portugal prosseguiu com uma agenda de política educativa essencialmente própria que, não obstante contradições diversas, respondia às necessidades de recuperação do atraso educativo, sua expansão e valorização.

Se, por um lado, na política económica desse período, foram adoptadas orientações inequivocamente neoliberais (de desregulação, de privatização, de desmantelamento do sector empresarial estatal, de abertura ao mercado, de vulnerabilização dos direitos ligados ao trabalho), por outro, na política educativa, foi possível tomar decisões em relativo contraciclo com a ideologia neoliberal e, em alguns casos, como o do ensino básico, chegaram a ser mesmo decisões congruentes com a expansão de direitos (ainda) referenciáveis ao modelo de estado-providência. (Afonso, 2001, p. 41)

É, essencialmente, a partir de 2000 que se assiste a uma ofensiva ideológica de um conjunto de forças diversas, directa ou indirectamente ligadas aos interesses económicos, que defendem uma determinada agenda para a educação. Por um lado, é um conjunto de iniciativas mais ou menos articuladas que, usando o *leitmotif* da crítica ao “eduquês”, assumem como temas centrais, entre outros, o “rigor” com uma maior mensurabilidade dos processos educativos, o “esforço” na aprendizagem com o crescente recurso a exames, o redireccionamento do papel do Estado essencialmente para a função de avaliador do sistema, a austeridade e a tecnicidade didácticas, a par da pressuposta racionalização de custos. Esta corrente teve representação directa, eventualmente mais retórica do que efectiva,

no governo da educação portuguesa entre 2002 e 2004.

Por outro lado, emerge um discurso mais articulado com os interesses económicos directamente referenciados ao ideário neo-liberal que defende um conjunto de reformas estruturais para a Educação portuguesa. Dentre estas destaca-se: (i) “alterar o papel do Estado” com a “separação do Estado enquanto prestador de serviços de educação do Estado regulador e garante da qualidade do sistema”, (ii) “reforçar o papel das escolas no quadro do binómio mais autonomia/mais responsabilidade”, (iii) “avaliar o desempenho do sistema”, (iv) “promover a Liberdade de Escolha”, (v) “alargar o acesso ao Ensino Profissional”, (vi) “reordenar o ensino recorrente e o ensino de segunda oportunidade para os jovens maiores de 18 anos”, (vii) “articular melhor as Escolas e Centros de Formação e as Empresas e demais entidades empregadoras” (Joaquim de Azevedo e Joaquim Goes na apresentação das Propostas do *Compromisso Portugal* em 21 de Setembro de 2006).

É neste quadro que parece acentuar-se a ligação da condução da política educativa portuguesa com as perspectivas e orientações das instâncias regionais e internacionais, ainda que com manifestas ambiguidades e contradições, de que se destaca a afirmação, na governação portuguesa, de um discurso político de defesa e de valorização da escola pública.

Importa salientar que, no quadro da União Europeia, as matérias relativas à educação e à formação conheceram uma acentuada modificação na última década, em especial, após a consagração da Estratégia de Lisboa, em 2000.

## A União Europeia

Com a definição da Estratégia de Lisboa emergiu uma nova fase. As questões da educação e da formação adquiriram centralidade nas políticas da União, foram estabelecidas áreas prioritárias comuns de intervenção, foi definido um programa articulado e uma estratégia de actuação que possibilitou aprofundar o processo de integração educacional mesmo para além do formalmente previsto no Tratado.

Foi neste período compreendido entre 2000 e 2004 que foram criados os grupos de trabalho de peritos, foi iniciado o programa “Educação e Formação 2010” e implementado o “método aberto de coordenação” (MAC). Esta aceleração do processo de construção do espaço educativo europeu comportou aspectos contraditórios, propiciou tensões diversas e provavelmente, até 2005, não terá logrado alcançar os resultados pretendidos.

Todavia, parece-nos iniludível que nos anos mais recentes a União Europeia assumiu uma coordenação efectiva e quase inquestionada de uma política educativa comum, funcionando como primeira enquadradora das iniciativas educativas nacionais. Os relatórios bianuais de controle da aplicação da “Educação e Formação 2010”<sup>2</sup> são bastante elucidativos sobre o estado actual de unionização das políticas educativas europeias.

O Programa “Educação e Formação 2010” define um conjunto de objectivos e indicadores comuns aos países da UE, cuja execução passou a ser objecto de

apertado controle. Os cinco objectivos e indicadores prioritários bem como os valores e as fontes de referência são os apresentados no quadro I.

European benchmarks and indicators in education and training				
		EU Target	Indicator	Data Source
Lisbon targets*	Target 1	By 2010, an EU average rate of no more than 10% early school leavers should be achieved.	Share of the population aged 18-24 with only lower secondary education or less and not in education or training (structural indicator).	Eurostat (LFS)
	Target 2	The total number of graduates in mathematics, science and technology in the European Union should increase by at least 15% by 2010 while at the same time the level of gender imbalance should decrease.	Total number of tertiary (ISCED levels 5&6) graduates from the Mathematics, Science and Technology fields.	Eurostat
	Target 3	By 2010, at least 85% of 22 year olds in the European Union should have completed upper secondary education.	Percentage of those aged 20-24 who have successfully completed at least upper secondary education (ISCED 3).	Eurostat (LFS)
	Target 4	By 2010, the percentage of low-achieving 15 year olds in reading literacy in the European Union should have decreased by at least 20% compared to the year 2000.	Percentage of 15 year olds with reading literacy proficiency "level 1" and lower.	OECD (PISA)
	Target 5	By 2010, the European Union average level of participation in Lifelong Learning should be at least 12.5% of the adult working age population (25-64 age group)	Percentage of population aged 25-64 participating in education and training in 4 weeks prior to the survey.	Eurostat (LFS)

Quadro I

Quanto à execução destes objectivos, a UE faz, em termos gerais, a avaliação de que existe um significativo atraso na sua concretização. Portugal é um país que contribui de uma forma negativa para o cumprimento das metas estabelecidas, especialmente, para três dos cinco objectivos da União.

Abandono escolar precoce

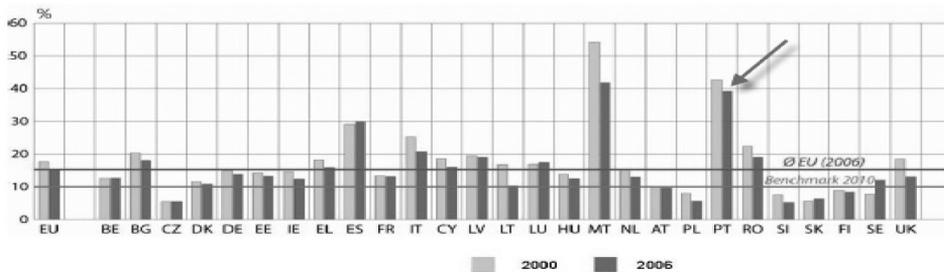


Gráfico 11

Quanto ao abandono escolar precoce, cujo valor de referência para 2010 é ficar abaixo de 10%, Portugal apresentava, em 2000, o valor de 42,6% e, em 2006, 39,2%; a sua evolução, nestes seis anos, foi inferior à evolução média da UE, apresentando-se como um dos países com piores resultados (apenas Malta apresenta piores resultados mas com uma evolução mais rápida).

### Conclusão do ensino secundário

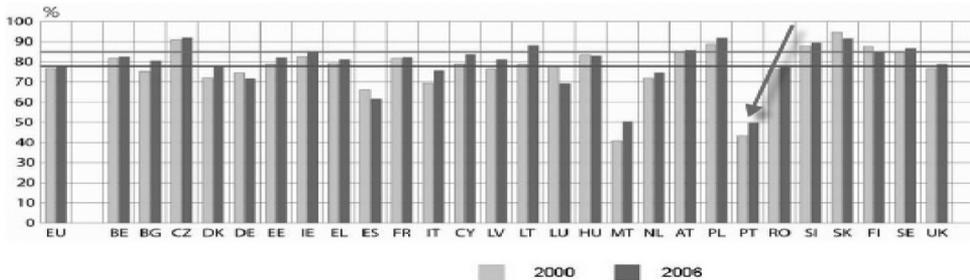


Gráfico 12

No que respeita ao terceiro objectivo - conclusão do ensino secundário, o valor de referência para 2010 é de 85%, mas Portugal encontra-se muito longe dessa meta. Em 2000, a sua percentagem de conclusões do ensino secundário era de 43,2% e, em 2006, passou para 49,6%, sendo este o pior resultados da UE.

### Aprendizagem ao longo da vida

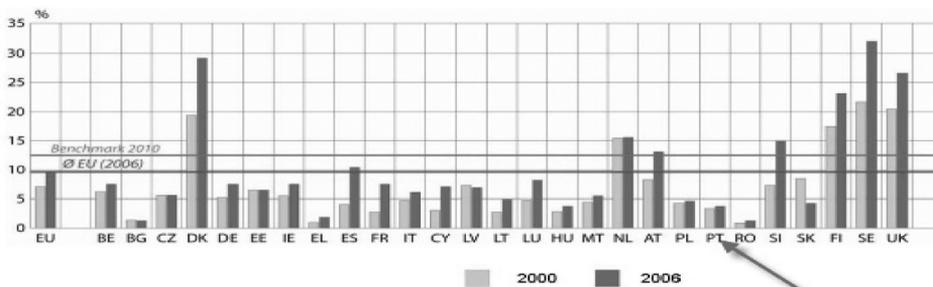


Gráfico 13

Quanto ao objectivo 5 - participação em acções de aprendizagem ao longo da vida, o valor de referência para a UE, em 2010, é de 12,5%. Portugal apresentava o valor de 3,4% em 2000, e de 3,8% em 2006.

Face a este panorama, parece constituir prioridade educativa do governo português contrariar o abandono escolar (Objectivo 1) e aumentar a formação no nível correspondente ao ensino secundário (objectivo 3). Todavia, de acordo com um estudo quantitativo realizado por Eugénio Rosa, a evolução registada entre o 1º trimestre de 2005 e o 1º trimestre de 2007 indicia que, com o actual ritmo, Portugal necessitaria de cerca de 60 anos para atingir os valores médios da UE (Rosa, 2008), o que parece evidenciar a necessidade de um investimento significativo neste domínio.

Em Fevereiro de 2004, na sequência do *relatório Kok*, sobre a aplicação da Estratégia de Lisboa, o Conselho e a Comissão elaboraram um documento que intitularam “*A urgência das reformas necessárias para o sucesso da estratégia de Lisboa*”. Nele consideram que “muito há ainda a fazer em pouco tempo”, pois que “todos os relatórios e indicadores disponíveis apontam para a mesma conclusão: se se pretende atingir os objectivos em matéria de educação e de formação, o ritmo das reformas terá que ser acelerado. Subsistem ainda demasiados pontos fracos, que limitam as potencialidades de desenvolvimento da União” (Conselho da União Europeia, 2004).

Na realidade, a partir de 2005, a União Europeia passou a ter um papel bastante mais interventivo e director nas questões da educação. A integração das políticas educativas nacionais acentuou-se e, objectivamente, dão-se passos para uma convergência dos sistemas educativos.

### Recomendações da OCDE

Ao analisar-se a evolução da situação educativa em Portugal parece ser também relevante considerar as perspectivas da OCDE, particularmente as suas recomendações para Portugal. De facto, o *Economic Survey of Portugal 2006*, publicado em Abril desse ano, traça um quadro bastante elucidativo acerca das perspectivas daquela agência internacional para a educação portuguesa. É certamente um documento de muito interesse, merecedor de uma análise detalhada. O carácter quase-impositivo de soluções globalmente preconcebidas, a fragilidade e parcialidade do conhecimento evidenciado acerca das realidades nacionais, a par do enorme “auto-convencimento” implícito na visão “externa” que propõe sobre a realidade educativa portuguesa, são aspectos, entre outros, merecedores de uma atenção que ultrapassa as possibilidades deste artigo.

Todavia, há um conjunto de análises e recomendações que emergem dos dois capítulos que este *Exame* dedica às questões educativas, as quais merecem ser referidas nomeadamente à luz das suas implicações para o financiamento educativo. Neste documento, a OCDE considera que melhorar a *performance* do sistema

educativo constitui o segundo, de quatro, dos maiores desafios estratégicos a enfrentar por Portugal. Ainda que reconheça que o “ponto de partida” para a fase recente do sistema educativo foi muito mais atrasado que o da generalidade dos países, acentua que os resultados obtidos pelos alunos (medidos pelo PISA) são fracos e que o abandono precoce do sistema é muito elevado o que, assegura, «não decorre de uma falta de recursos atribuídos à educação mas da ineficiência e má alocação nas despesas bem como das fragilidades da formação dos professores e dos directores das escolas».

Ao analisar o que considera ser um fraco desempenho dos alunos portugueses reconhece que os factores sociais são essenciais.

O baixo nível, à partida, da população portuguesa (como está reflectido na muito baixa percentagem das gerações mais velhas, incluindo a de 35-54 anos de idade, que completou o ensino secundário) tem sido o maior obstáculo para a realização de progressos na educação. Em 2003, 62,8% dos alunos com 15 anos avaliados pelo PISA tinham a mãe que não havia completado o ensino secundário (25,7% na OCDE). Os resultados do PISA também mostram que as variáveis sócio-económicas (estatuto ocupacional dos pais, nível educativo dos pais, etc) contam em 21% para a variação dos resultados dos estudantes, o que é uma das maiores percentagens na OCDE. Uma vez introduzida a correcção relativa à educação dos pais, os resultados obtidos pelos estudantes portugueses no “ranking” do PISA são comparativamente bons.

Apesar deste reconhecimento das influências sociais, é na melhoria da *performance* das escolas que a OCDE centra a sua atenção, defendendo a necessidade de o Estado “gastar melhor” as verbas orçamentadas para a educação. Um aspecto que lhe merece atenção é o desperdício de recursos com a rede escolar, onde proliferam pequenas escolas com menos de 10 alunos. O outro ponto a que dedica bastante atenção é o da elevada proporção de gasto com os salários dos professores.

A afectação geral dos recursos não está optimizada. Apesar do nível da despesa com a educação básica e secundária estar ao nível dos outros países da OCDE, um aspecto saliente nas despesas educativas em Portugal é que na sua maioria destina-se a despesas correntes e, a maior parte das despesas correntes na educação básica e secundária, vai para os salários dos professores. A despesa salarial representa 93,4% das despesas totais (comparável com 74,4% em média na OCDE). Como resultado, outros itens da despesa que são essenciais para a qualidade do ensino estão bastante abaixo da média da OCDE. As despesas correntes não salariais pesam apenas 3,2% na despesa total (contra uma média da OCDE de 17,4%) e as despesas de capital contam apenas com 3,4 % da despesa total (contra uma média na OCDE de 8,2%) Portanto muitas escolas não têm laboratório, falta-lhes material de ensino e potentes computadores e, por vezes, confrontam-se com condições pobres para a aprendizagem (por exemplo, não têm alimentação) . Dois factores contribuem para o elevado nível de despesas salariais. O número de alunos

por professor está abaixo da média da OCDE. Além disso, apesar do salário inicial dos professores (medido em termos da paridade do poder de compra) estar abaixo da média da OCDE ele sobe rapidamente com a experiência dois níveis acima da média. Em geral, em relação ao rendimento per capita, os salários estão 9% acima da média dos países da OCDE (p.71)

Na realidade, esta atenção aos salários dos professores parece decorrer mais da sua proporção na despesa geral com a educação do que do próprio valor desses salários. Como foi referido, a OCDE acentua que os salários, na educação básica e secundária, representam 93,4% das despesas com a educação por comparação com a média da OCDE de 74,4% para essas despesas. Todavia, este dado não parece corresponder com rigor à realidade portuguesa, pois, consultados os Orçamentos do Ministério da Educação e os Orçamentos de Estado, os valores apresentados para as despesas com o pessoal dos referidos sectores de ensino, são de 83,4%, 82,5%, 82%, 82,2%, 80,1% e 77,1% nos anos compreendidos entre 2003 e 2008, o que, sendo significativo, é, no entanto consideravelmente diferente do referido pela OCDE. Este “pequeno” erro da OCDE certamente mereceria uma análise aprofundada, pois parece-nos que seria de bastante gravidade se ele resultasse de uma propositada deturpação para induzir uma determinada orientação pré-concebida.

Mas, também no que respeita ao nível comparativo dos salários dos professores, julgamos que seria acertado haver uma análise mais aprofundada da realidade por forma a não se verificar a difusão de ideias não totalmente conformes com a realidade. Pelos próprios dados divulgados pela OCDE neste seu relatório (cf. gráfico 14) podemos verificar que os salários dos docentes, no início de carreira, estão em 24º lugar, em 30 países, sendo apenas mais elevados do que os dos professores da Nova Zelândia, do México e de quatro países do antigo ‘bloco da influência soviética’. Após 15 anos de serviço, portanto a meio da carreira, o salário dos professores portugueses continua a ser dos mais baixos da OCDE (20º lugar) e apenas melhora significativamente no fim da carreira, o que provavelmente decorre de se tratar de uma carreira mais longa do que a generalidade das outras e com os impulsos salariais mais significativos nos últimos patamares (8º, 9º e 10º). Um estudo rigoroso teria que considerar quanto é que efectivamente os professores auferem ao longo de toda a sua carreira e não apenas olhar para o seu ponto mais elevado para daí retirar conclusões, porventura precipitadas.

## Teachers' salaries in lower secondary education (2003)

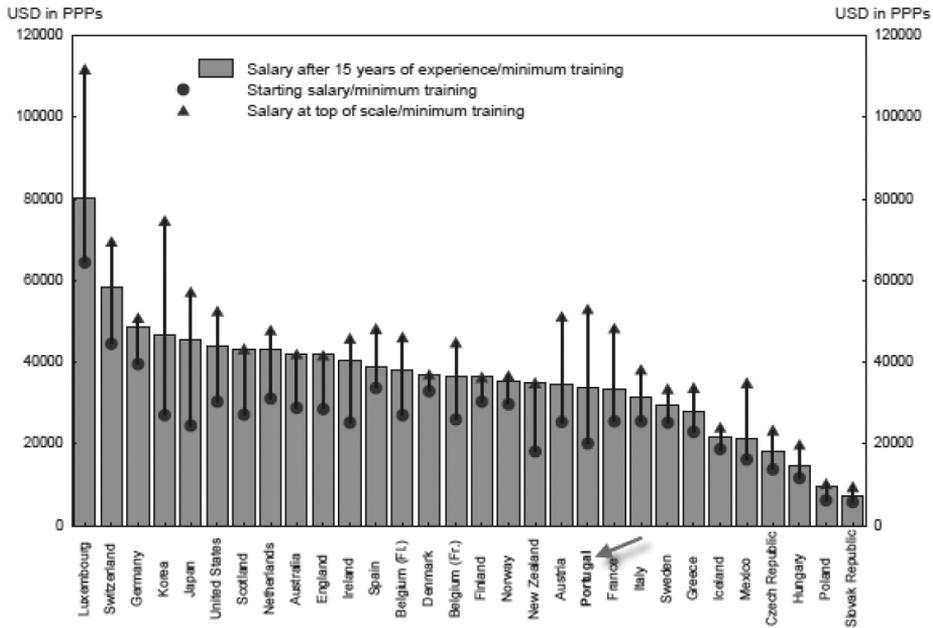


Gráfico 14

Naturalmente que, também aqui, se estes dados forem aferidos em função do PIB, que é, no caso português, reconhecidamente muito baixo, passaremos a constatar situações bastante estranhas, com os professores portugueses auferindo 'elevadas' remunerações, quase tão 'boas' como as dos docentes mexicanos e acima dos 'baixos' vencimentos dos professores luxemburgueses ou suíços.

É neste quadro que a OCDE considera, numa curiosa sugestão, que «uma mudança radical na estrutura das despesas é difícil a curto prazo, já que os professores graças ao seu actual estatuto, não podem ser despedidos». Então, propõe a adopção de medidas para aumentar o número de alunos por professor e que sejam feitas alterações no sistema de promoção dos professores.

Outras das áreas a que o *exame* da OCDE dedica especial atenção são a formação profissional, a formação dos docentes e a descentralização. O incremento da formação vocacionada para responder às necessidades das empresas é visto como a via desejável para contrariar o abandono escolar e alargar a frequência do ensino secundário, por contraponto ao alargamento da escolaridade obrigatória a que a OCDE se opõe («Isso não parece apropriado. Só um pequeno número de países da OCDE têm 12 anos de escolaridade»). A alteração da formação, inicial e contínua, dos professores é considerado essencial a par do «enfoque nos resultados (*outcomes*) e do pôr de pé um bom sistema de avaliação e de prestação

de contas (*accountability*), essenciais para a eficiência». A descentralização é também considerada um objectivo essencial, o que, neste *exame* da OCDE, significa (i) reforçar o papel das instâncias regionais, (ii) rever o papel e as carreiras dos directores (*principals*), (iii) preparar melhor os professores para este novo ambiente em que «o sistema das suas carreiras e de promoções deve ter em conta a sua iniciativa e uso efectivo da autonomia», (iv) valorizar o papel das equipas pedagógicas e consequente fixação dos professores, (v) explicar melhor as reformas educativas e (vi) divulgar às famílias as possibilidades das escolas para que estas possam exercer pressão sobre aquelas.

Em síntese, a OCDE apresentou ao governo português 18 recomendações para a Educação nomeadamente, quanto ao que abordamos neste artigo:

- Continuar a racionalização da rede escolar.
- Encontrar um melhor equilíbrio entre as despesas salariais e não salariais.
- Adoptar medidas mais radicais para cortar nas despesas salariais para gastar mais nos itens não salariais (...).
- Reformar o sistema de avaliação dos professores e utilizá-lo para as promoções. (...)

É neste contexto global que interessa olhar para a evolução ocorrida nos últimos anos em Portugal.

### **A situação portuguesa**

Olhando os dados de financiamento da Educação no período mais recente, obtemos algumas indicações relevantes. Importa reafirmar que os dados apresentam algumas variações conforme os documentos consultados ainda que sejam, em geral, consistentes entre si. Utilizamos como base os Relatórios dos Orçamentos de Estado e os Orçamentos do Ministério da Educação.

Os Relatórios dos Orçamentos de Estado contêm a indicação da despesa com a “Função Educação”, que engloba todas as despesas do Estado com a educação em todos os níveis de educação e ensino. Se analisarmos a despesa executada em cada ano com esta *função*, verificamos a seguinte evolução apresentada no gráfico 15.

## Execução da Função Educação (O.E.)

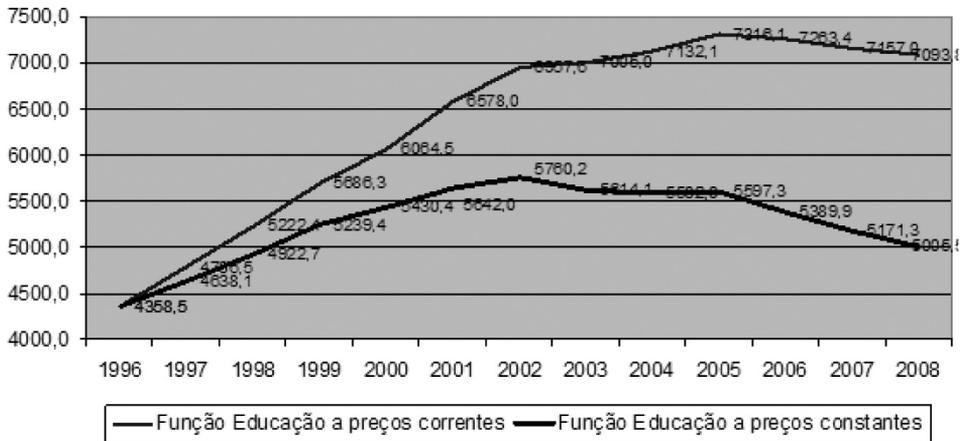


Gráfico 15

As despesas com a *função educação*, em termos reais (considerando o valor da inflação indicado pelo INE e, para 2008, pelo Banco de Portugal) cresceram até 2002, tendo vindo a diminuir consideravelmente desde então. Assim a variação anual verificada neste período de tempo teve uma regressão especialmente acentuada nos três últimos anos. Importa, no entanto ter em conta, que os valores relativos a 2007 e 2008 são previsões, enquanto os anteriores correspondem ao efetivamente realizado.

A variação anual deste valor pode representar-se no gráfico 16.

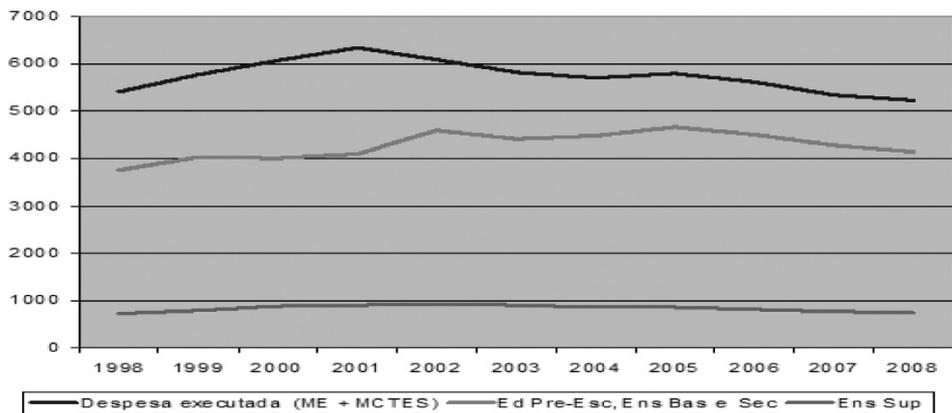


Gráfico 16

Estes dados parecem ser consistentes com as despesas do Ministério da Educação e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (nas rubricas relativas ao ensino superior) constantes do Orçamento de Estado e aferidas com os Orçamentos do ME.

Varição anual da despesa executada

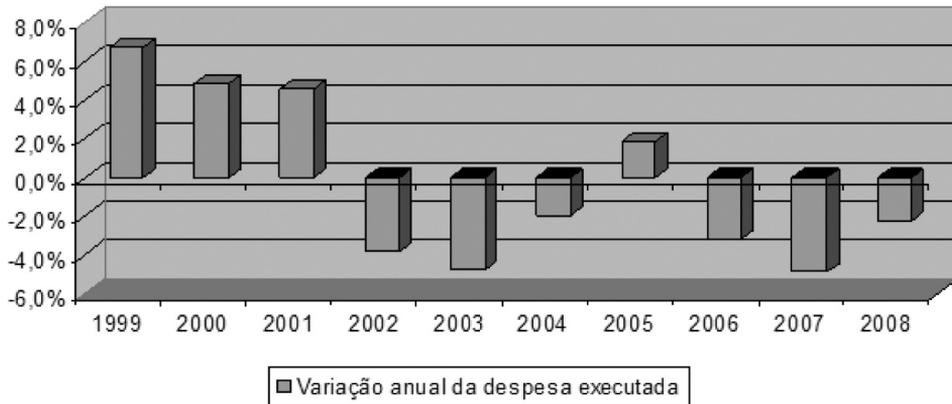


Gráfico 17

Também aqui as variações anuais revelam o mesmo padrão. Um crescimento sensível até 2001 e um decréscimo nítido a partir de 2002, apenas contido no ano de 2005.

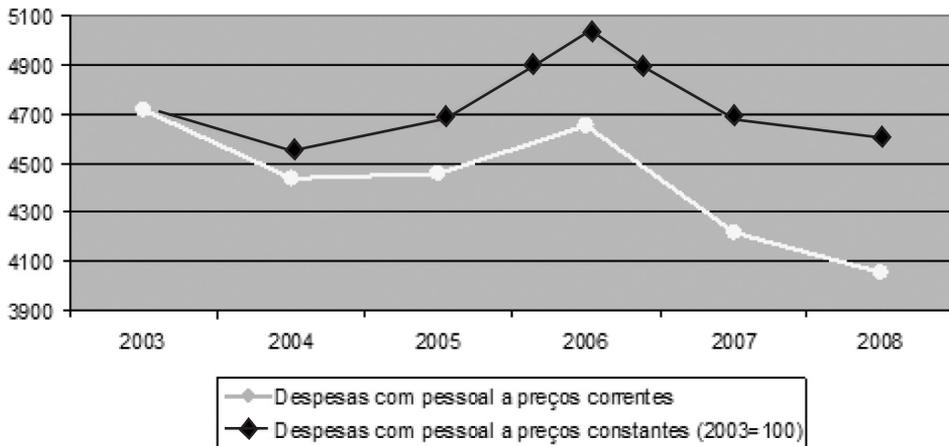


Gráfico 18

Correspondentemente o peso das despesas com pessoal no conjunto das despesas do Ministério da Educação baixou entre 2003 e 2008 de 83,4% para 77%.

Esta evolução das despesas com pessoal poderia ter como explicação possível um eventual decréscimo do número de professores os quais constituem o essencial do pessoal do Ministério da Educação. Todavia as estatísticas disponíveis no site do Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação não comprovam esta hipótese. De facto, considerando o período entre 2003 e 2007, terá existido um ligeiro decréscimo no número de docentes da educação pré-escolar (de 10.644 para 10.123) e do 1º CEB (de 34.516 para 31.209), mas nos restantes ciclos houve um aumento no número de docentes, pelo que, globalmente, em todo o Ministério da Educação, o número de docentes aumentou de 152.340 para 156.522.

Assim, a significativa diminuição verificada nas despesas com pessoal na Educação, num período em que existem mais cerca de 4.000 professores, parece só poder ser explicada com a existência de uma significativa diminuição dos salários reais dos docentes e de outro pessoal da Educação. Os dados parecem mesmo indicar que esse é o factor determinante para a diminuição global das despesas com a Educação.

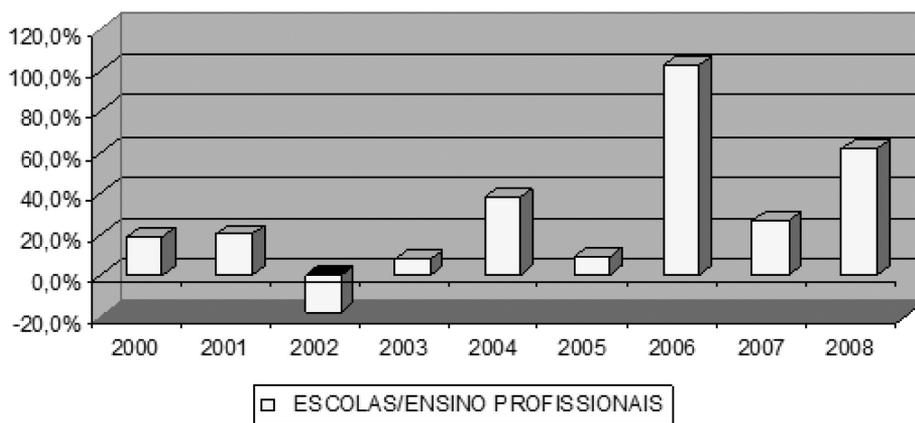


Gráfico 19

Comparação anual nas rubricas que tiveram acréscimo nos últimos dois anos (incluem-se aqui os Cursos EFA e os RVCC)

Os Orçamentos por Acções do Ministério da Educação fornece-nos mais alguns dados acerca da evolução das despesas nos últimos anos. Verifica-se que as únicas acções que tiveram algum reforço financeiro são aquelas que dizem respeito às chamadas *reformas* incrementadas pelo governo. Todas as demais diminuíram consideravelmente.

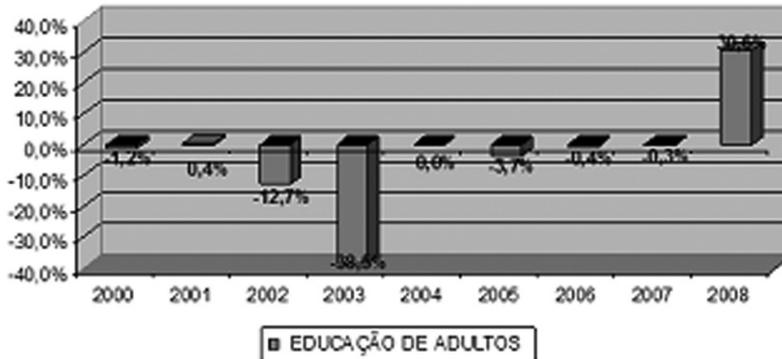


Gráfico 20  
 Comparação anual nas rubricas que tiveram acréscimo nos últimos dois anos (inclui-se aqui a formação profissional no ensino secundário)

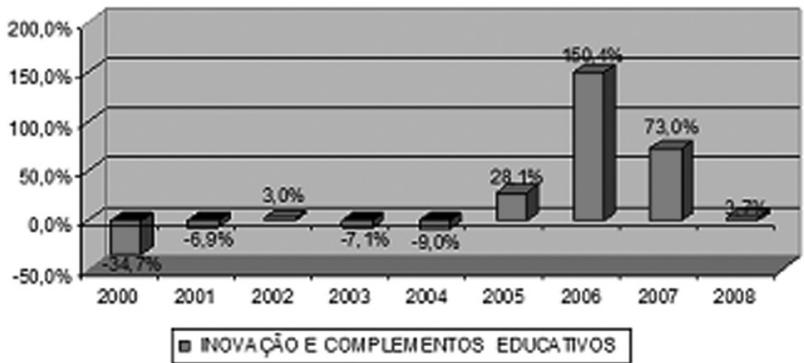


Gráfico 21  
 Comparação anual nas rubricas que tiveram acréscimo nos últimos dois anos (incluem-se aqui os complementos, designadamente o inglês, no 1º Ciclo)

Poderíamos pensar, se a ingenuidade nos fosse consentida, que a hipervalorização que tem sido feita da percentagem da despesa com a Educação que está afectada ao pagamento dos professores também se baseia num insuficiente conhecimento da realidade. De facto, a percentagem do orçamento educativo necessário para os salários dos professores é ligeiramente (1 ou 2%) acima da média da OCDE, mas isso tem bastante a ver com o facto de o Orçamento educativo português ser, em termos reais, significativamente inferior à média da OCDE. Conforme verificámos anteriormente, só quando esse orçamento é relacionado com o baixo

PIB *per capita* português é que Portugal parece ocupar uma situação média de financiamento educativo.

No entanto, o discurso preponderante nos anos recentes tem apontado os vencimentos dos professores como um factor central no bloqueio do progresso educativo. José Manuel Fernandes, director do *Público*, defendia, em 2001, a necessidade de «suspender as progressões automáticas, proceder à avaliação (das escolas e dos profissionais), distinguir os bons dos maus, premiar os que merecem e quebrar a engrenagem infernal que faz crescer os custos sem correspondência nos resultados é o mínimo que se poderia exigir a qualquer ministro da Educação»

Igual visão parece ter tido a OCDE que, como referimos anteriormente, recomendou expressamente, em 2006, a Portugal «medidas radicais para cortar nos salários», ainda que fundamentando-se num valor global desses salários errado em mais de 10% acima da realidade. Consequentemente, conforme é evidenciado pelos dados orçamentais, os salários reais dos professores tiveram uma descida muito significativa nos últimos anos. Com isso, terão sido poupadas verbas relevantes, já que noutras áreas parece ser bastante difícil conseguir “ganhos” acrescidos para o sistema.

Provavelmente, na linha das recomendações da OCDE, algumas verbas podem ainda ser poupadas com a redução e racionalização da rede escolar, mas isso é muito dificultado nomeadamente nos 2º ciclo e 3º ciclos do ensino básico, em virtude da existência de uma pluridocência alargada. Encerrar mais escolas do 1º ciclo e jardins de infância provavelmente já não poderá libertar muito mais verbas relativas ao pagamento dos respectivos professores e comporta outros custos (transportes, instalações).

Diminuir o insucesso escolar, como também recomenda a OCDE, pode proporcionar algumas economias, mas essa não parece ser uma via fácil de executar ou com resultados de curto prazo além de que poderá contribuir para diminuir o abandono escolar, o que, olhando apenas e (e inaceitavelmente) para os aspectos financeiros, pode acarretar acréscimos na despesa.

Também outras medidas de eficácia, preconizadas quer pela UE quer pela OCDE, nomeadamente a mobilização de investimentos privados (das famílias, das comunidades ou de empresas) parecem de difícil concretização, designadamente nos níveis de educação não superior. Assim como difícil parece ser conseguir rentabilizar recursos por via da contratualização de orçamentos com as escolas, por forma a que estas possam crescê-los com a obtenção de receitas próprias.

Neste panorama, em que não é fácil conseguir reduzir despesas, as possibilidades de opção dos governos parecem reduzidas. Aliás, um aspecto que julgamos saliente nesta problemática é, precisamente, a cada vez mais reduzida margem de autonomia para que os países definam as suas políticas educativas.

Como diz de forma inequívoca a Comissão Europeia, «os objectivos e indicadores nacionais, (...) terão em consideração os objectivos e valores de referência europeus. (...) Os princípios comuns, as orientações e recomendações

acordados à escala europeia constituem pontos de referência para a definição das reformas nacionais» [Conselho Europeu (Educação), 2008 p.18]. Para tanto, como explicitámos anteriormente, a UE prossegue com um detalhado processo de unionização das políticas educativas, que inclui um apertado processo de controle da sua execução.

Também a OCDE considera que «o sistema educativo (português) não foi capaz de limitar a repetição dos baixos índices de escolarização de uma geração para a seguinte e de fomentar uma mobilidade inter-geracional tão rapidamente como outros países» e que «os baixos resultados não resultam da falta de investimento na educação mas da baixa eficiência do sistema». Concomitantemente, como já referimos, apresenta um quadro pormenorizado de recomendações e, apesar de reconhecer que «a estratégia das autoridades educativas vai na direcção certa», considera que as escolas fazem inadequado uso da sua autonomia, o que «reflece, em grande parte, uma falha de liderança nas escolas, o que advém, em especial, da forma como os directores das escolas são escolhidos e formados bem como da falta de incentivos e informação para que os professores assumam o seu novo papel», pelo que acentua a necessidade «serem feitos esforços para incrementar a avaliação dos sistemas e canalizar os resultados tanto para os fornecedores dos serviços educativos (professores, directores das escolas) como para os utilizadores (alunos e famílias)».

Neste quadro, a definição e condução das políticas educativas nacionais, designadamente no caso português, parece cada vez mais cingir-se à execução das orientações das instâncias internacionais, também porque estas confluem, objectiva e subjectivamente, com interesses e perspectivas de sectores específicos, nomeadamente empresariais, da *sociedade civil* autóctone.

Mesmo que, na gestão de algumas margens de autonomia residuais ou no exercício discursivo, os detentores do poder político procurem afirmar uma visão educacional própria, parece ser-lhes difícil prosseguir uma outra agenda de política educativa que não aquela que, no essencial, decorre da visão global hegemónica.

É por isso que se nos afigura ser, hoje, manifestamente insuficiente analisar a retórica ou mesmo as iniciativas, mais ou menos dispersas, adoptadas a nível nacional para procurar compreender o sentido da política educativa. É o contexto global que lhe propicia o essencial da sua racionalidade intrínseca e é deste que emergem determinantes fundamentais. Ainda que a gestão do financiamento educativo seja matéria importante cujo centro de decisão parece residir na esfera de poder do governo nacional, o que verificamos é que essa autonomia de decisão é muito condicionada.

É neste quadro que parece ser difícil para os governos, nomeadamente para o português, resolver a seguinte contradição essencial da ideologia educativa neoliberal. As agências internacionais, mais ou menos fiéis ao *compromisso de Washington*, tendem a promover uma retórica sobre a importância da educação (ou do capital humano) para o desenvolvimento económico e reconhecem a necessidade de

investimentos nesta área. A União Europeia tem sido prolixa nessa retórica de reforço do financiamento educativo.

Todavia, o ideário neo-liberal, no caso português acentuado pelo espartilho do “Pacto de Estabilidade e Crescimento”, reclama a descida de impostos, a aplicação de regras de mercado ou de quase-mercado aos domínios da vida social e a diminuição das despesas públicas. Neste quadro, os governos teriam que ‘flexibilizar’ o funcionamento do sistema e fazer mais e melhor com menos verbas. Em parte, isso é o que a UE e a OCDE dizem corresponder a ganhar maior eficácia nas despesas.

Ora, contrariamente ao que vulgarmente é difundido, o sistema educativo português, também em virtude do secular sub-investimento na educação, não tem margens significativas de manobra. Como se pode ver pelos dados anteriormente referidos, o essencial das verbas utilizadas assegura as despesas de funcionamento mínimo da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. As verbas para inovações ou para medidas de desenvolvimento curricular são muito reduzidas, assim como o são, efectivamente, as despesas com a administração do sistema.

Então, nestas circunstâncias concretas, como corresponder às orientações e metas globalmente traçadas para o país sem proceder a um aumento de investimento na Educação ?

A resposta dos governos portugueses nos anos recentes parece ter sido a de poupar nas despesas com os professores o suficiente para realizar algumas *reformas*, mesmo que tal seja dificultado pelo facto de o ensino secundário carecer ainda de se expandir implicando um crescimento no número de docentes.

A análise da evolução das despesas por acções mostra-nos que as *reformas* que mobilizaram algum investimento entre 2005 e 2008 foram os complementos educativos (ensino de inglês no 1º ciclo), o ensino profissional e as “Novas Oportunidades” (EFA e CRVCC). Em conjunto, estas três medidas terão custado em 2007 e 2008 cerca de 543 Milhões de Euros (a preços de 2006). Nos mesmos anos de 2007 e 2008, o Estado poupou, relativamente a 2006 (também a preços constantes), cerca de 1099 Milhões de euros em pessoal. A relação entre os investimentos nestas áreas de política educativa e as economias conseguidas com as despesas de pessoal nos anos de 2007 e 2008 podem representar-se no gráfico 24.

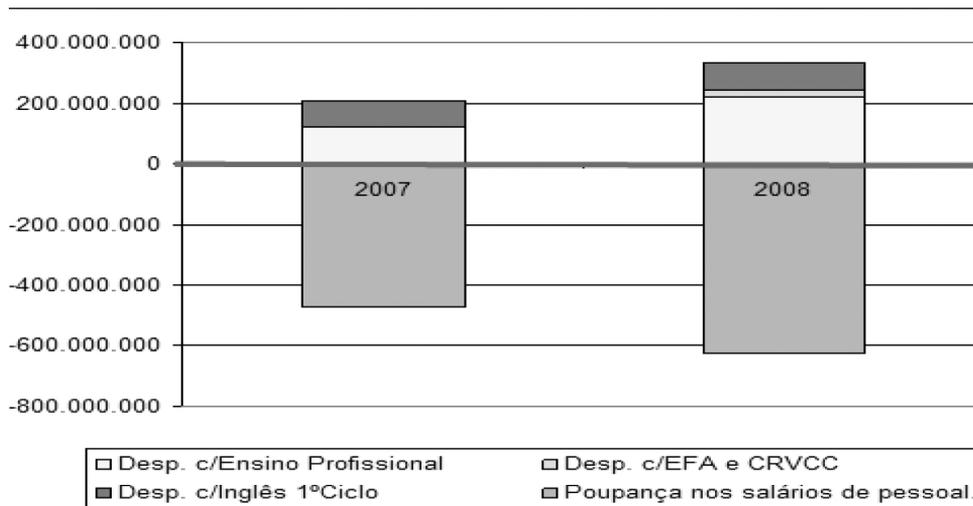


Gráfico 24

Em termos que alguns poderão considerar simplistas, mas que julgamos corresponderem à realidade, poderemos dizer que uma parte significativa dos salários dos docentes portugueses foi mobilizada em favor do cumprimento dos objectivos educativos (sobretudo os objectivos 1 e 3) traçados pela UE.

É provável que nos próximos anos a despesa com os professores continue a descer no orçamento da educação decorrente das alterações introduzidas no Estatuto docente. Mesmo que não se venham a verificar novos congelamentos salariais, parece ser claro que o efeito conjugado da criação de *numerus clausus* para a progressão na carreira, dos mecanismos de avaliação e da reforma dos professores no topo da carreira promoverá uma descida do volume de despesa com pessoal.

Mas não é crível que a via de reafectar, tão acentuadamente, as verbas com pessoal para outras medidas, como foi realizado nos últimos anos, tenha condições para prosseguir. Provavelmente, terá sido atingido um limite a partir do qual qualquer governo, salvo se acontecer uma situação de acentuada ruptura social, terá que encontrar novas soluções que, possivelmente, deverão comportar um reinvestimento financeiro na educação. Compaginar o cumprimento das metas e das orientações traçadas, nomeadamente a nível da UE e da OCDE, para Portugal com um propósito de diminuir a despesa pública, designadamente nos domínios sociais, afigura-se uma tarefa de difícil viabilidade.

É ainda possível que, neste quadro, a verdade, a sobriedade e a concertação constituam elementos mobilizadores e facilitadores na definição e execução da política educativa.

## Notas

<sup>1</sup> Frank (1978) defende que a sujeição económica e política de Portugal à Grã-Bretanha, consubstanciada em vários tratados entre 1642 e 1703, constituiu um elemento essencial para a acumulação de capital e a emergência daquele Estado nacional como principal potência europeia enquanto, concomitantemente, propicia o empobrecimento e a periferização de Portugal. Kindleberger (1996), que também descreve o processo que conduziu à ruína económica portuguesa no século XVII, destacando a aversão da nobreza portuguesa ao trabalho físico e comercial e o contributo que esta deu para colocar a Nação portuguesa sob a dependência da Grã-Bretanha, evoca uma afirmação do alemão Georg von Siemens que, em 1866, se referia à situação “das colónias como Portugal, Turquia, Jamaica, etc [sujeitas] a permanecerem Estados agrícolas, exportando todos os seus produtos através de Inglaterra (...)”.

<sup>2</sup> Disponíveis em [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/nationalreport08/council\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/nationalreport08/council_en.html)

## Referências bibliográficas

- Afonso, A. J. (2001). A redefinição do papel do estado e as políticas educativas. Elementos para pensar a transição. *Sociologia, problemas e práticas*, 37, 33-48.
- Comissão da União Europeia. (2003). *Investir eficazmente na educação e na formação: um imperativo para a Europa*. Bruxelas.
- Conselho da União Europeia. (2002). *Programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objectivos dos sistemas de educação e de formação na Europa*. Acedido em 10 de Julho, 2002, em [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002XG0614\(01\):PT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002XG0614(01):PT:HTML).
- Conselho Europeu (Educação). (2008). *Projecto de relatório conjunto de 2008 do Conselho e da Comissão sobre a aplicação do programa de trabalho “Educação e Formação para 2010*. Acedido em 10 de Abril, 2008, em [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/natreport08/council\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/natreport08/council_pt.pdf)
- Fernandes, J. M. (2001, Dezembro 5). *A Nossa Tragédia*. Público.
- Frank, A. G. (1978). *World Accumulation, 1492-1789*. New York: Algora Publishing.
- Gabinete de Avaliação Educacional. (2004). *Resultados do Estudo Internacional PISA 2003. Primeiro Relatório Nacional*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Kindleberger, C. E. (1996). *World Economic Primacy: 1500 to 1990*. New York: Oxford University Press.
- London Economics. (2005). *The returns to various types of investment in education and training*. Bruxelas: Comissão da União Europeia.
- Marx, K. (1973) Contribuição para a crítica da economia política. Lisboa: Editorial Estampa.
- Nóvoa, A. (1989, ). Profissão: Professor. Reflexões históricas e sociológicas. *Análise Psicológica*, VII, 435-456.
- Nóvoa, A. (2006). *Conferência de abertura do Debate Nacional Sobre Educação - 22 de Maio*. Acedido em 27 de Março, 2008, em [http://www.debatereducacao.pt/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=18&Itemid=10](http://www.debatereducacao.pt/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&Itemid=10).
- OCDE. (2007a). *PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World Volume 1 – Analysis*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OCDE. (2007b). *PISA 2006 Volume 2: Data / Données*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development
- OCDE. (2008). *Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development
- Robertson, S., Novelli, M., Dale, R., Tikly, L., Dachi, H., & Ndebela, A. (2007). *Education and development in a global era (Vol. II): ideas, actors and dynamics in the global governance of education*. Acedido em 15 de Dezembro, 2007, em <http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/global-education-dev-68.pdf>.
- Rosa, E. (2008). *Uma análise quantitativa. Ao ritmo actual Portugal precisaria de 60 anos para alcançar a escolaridade média da UE, mas o governo está a desinvestir na educação*. Acedido em 20 de Março, 2008, em [http://resistir.info/e\\_rosa/desinvestimento\\_educacao.html](http://resistir.info/e_rosa/desinvestimento_educacao.html).
- Teodoro, A. (2001). *A Construção Política da Educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento.