

EDUCAÇÃO

Isabel Flores

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa



Descentralização na Educação: Financiamento continua a ser o maior desafio

O processo de descentralização da gestão de recursos da educação tem décadas e tem sido gradual. A última transferência incluiu um leque alargado de responsabilidades, abrangendo todas as escolas de ensino não superior, tendo-se as autarquias tornado responsáveis pela gestão das escolas, recursos humanos não docentes, transportes, ação social escolar e toda a restante gestão escolar¹.

O grande objetivo da descentralização é aproximar a decisão dos cidadãos, tornando a resolução de problemas mais célere e direcionada às necessidades reais das comunidades, com vista a ganhos de eficiência — ou seja, prestar um melhor serviço com os mesmos recursos. O Estado Central transfere as competências e os valores que estavam alocados no Ministério da Educação. As autarquias, recebendo esse financiamento, assumem a responsabilidade pela gestão e pagamento de pessoal não docente, mas também pela manutenção, refeições, transportes e outras competências delegadas. Em Portugal sobra pouco no orçamento da Educação depois de pagos os salários dos professores e do pessoal não docente. Restam apenas 6% do orçamento do Estado para outras despesas de investimento, infraestruturas, equipamentos e manutenção².

Ainda assim, os autarcas viam com bons olhos o assumir destas responsabilidades. Num inquérito realizado pelo IPPS (2019)³, 63% dos autarcas inquiridos entendiam que a gestão do pessoal não docente deveria ser da responsabilidade das autarquias, sendo a dimensão da descentralização que maior concordância recebia. Verifica-se que foi a área da educação a que acolheu maior adesão por parte das autarquias, com a totalidade dos municípios a subscrever esta competência.

A dimensão da responsabilidade varia muito entre autarquias dado que o número de escolas a gerir e o correspondente número de novos trabalhadores é muito

desigual no território. Em Portugal existe uma rede com cerca de 5.500 escolas dos diversos níveis de ensino, assimetricamente distribuídas pelo território. Enquanto existem municípios com apenas uma escola, Lisboa gere toda a diversidade distribuída por 166 estabelecimentos escolares⁴.

*Depois de pagos
os salários dos professores
e do pessoal não docente restam
apenas 6% do orçamento
do Estado para outras despesas
de investimento, infraestruturas,
equipamentos e manutenção*

Em 2025 o Fundo de Financiamento da Descentralização para a Educação (gerido pela DGAL⁵) prevê a transferência de 1.168 milhões de Euros. O que cada município recebe foi calculado de acordo com uma fórmula desenvolvida pelo ministério da Coesão Territorial e resulta em valores assimétricos pelo território. Se considerarmos o valor alocado por aluno verificamos uma mediana de transferência em torno dos 2.500€ ano/aluno, com o litoral do país a receber menos de 2.000€ ano/aluno e alguns municípios no interior a receber mais de 5.000€ ano/aluno, o que ilustra os custos da interioridade e da gestão de escolas com poucos alunos que devem ser mantidas e continuar a funcionar (ver mapa). No entanto, se considerarmos que a maior fatia se destina a salários, pouco sobra para as restantes despesas, especialmente para obras e manutenção de escolas em piores condições.

Apesar dos cálculos e critérios de distribuição, a DGAL revela que cerca de 50% das autarquias reportou não ter conseguido gastar todo o dinheiro, ao passo que as restantes reportam que o dinheiro não foi suficiente. Atendendo ao facto de que a falta de dinheiro tem sido o argumento mais vezes utilizado por alguns autarcas, estas reclamações deverão ser criteriosamente analisadas, à luz do reporte financeiro, e corrigidas se for o caso. A distribuição do dinheiro pelos municípios deve ser dinâmica, tendo em conta o número de alunos e estruturas escolares, mas também a qualidade e idade do parque escolar, necessidades de manutenção, necessidades de reforço de pessoal não docente para a implementação de projetos de integração e dinamização social e cultural dos espaços escolares, para além das necessidades de apoio social e alimentar.

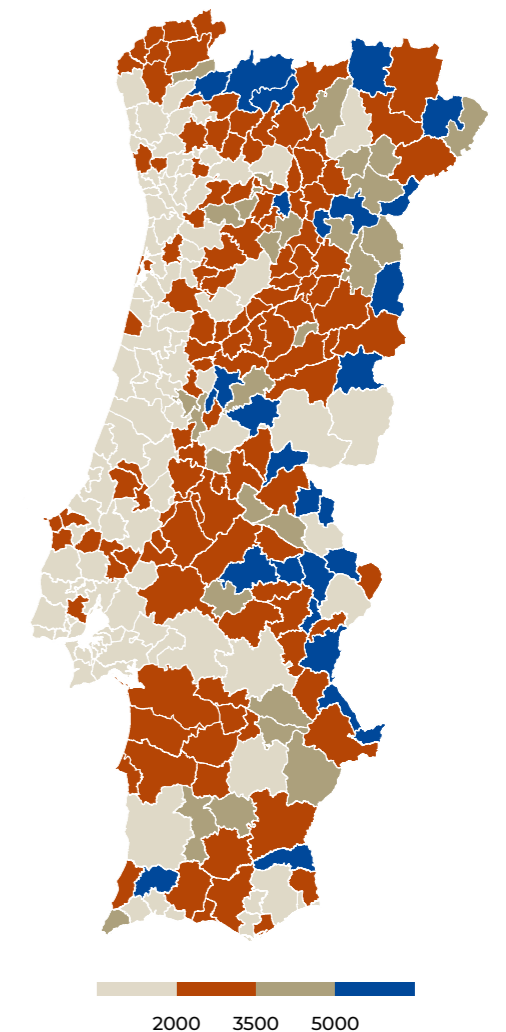
*A descentralização
não significa um corte
com o poder central e exige
melhor coordenação e mais
responsabilidade
de todos os envolvidos*

Um dos poucos estudos que existem sobre os ganhos da descentralização foi publicado pelo Tribunal de Contas em 2023, cobrindo o período 2019-2022⁶. O estudo critica os critérios para aferição da despesa a transferir e do seu impacto na qualidade dos serviços prestados a nível local. Tendo este estudo sido realizado num período em que a descentralização estava ainda no seu primórdio, é necessário aguardar por uma nova avaliação que está a ser realizada por uma equipa da Universidade do Minho.

Os ganhos de eficiência serão certamente função das verbas disponíveis, mas também da capacidade e vontade de cada autarquia se organizar e investir conhecimento e criatividade no espaço escolar. Desenvolver e melhorar a educação, sem aumentar as discrepâncias regionais é um compromisso nacional, mas também um esforço que tem de ser centrado em respostas de proximidade. A descentralização não significa um corte com o poder central e exige melhor coordenação e mais responsabilidade de todos os envolvidos. ▶

Transferências para os Municípios (euros/aluno, 2025)

Fonte: Cálculos a partir de dados da DGAL e DGEEC



¹ <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2019-118872841>, grande parte destas responsabilidades a nível do primeiro ciclo do ensino básico já tinham sido descentralizadas em 2008.

² Education at a Glance 2024

³ <https://ipps.iscte-iul.pt/pt/divulgacao/forum-das-politicas-publicas/desenvolvimento-e-descentralizacao-2>, estudo sob a coordenação de Raul Lopes

⁴ <https://estatisticas-educacao.dgeec.medu.pt/regioesemnumeros/estabelecimentos.asp>

⁵ <https://portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/transferencia-de-competencias/fundo-de-financiamento-da>

⁶ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/MenuSecundario/Noticias/Pages/n20240104-2.aspx>

As autarquias e a incorporação do pessoal não docente

A transferência do pessoal não docente do segundo e terceiro ciclos e ensino secundário do Ministério da Educação para as autarquias representou um acréscimo de 20% nos quadros municipais

A transferência do pessoal não docente do segundo e terceiro ciclos e ensino secundário do Ministério da Educação para as autarquias representou um acréscimo de 20% nos quadros municipais. No ano letivo 2020/21, das 58.552 pessoas classificadas como “pessoal não docente” nas escolas públicas, cerca de 30.000 foram transitadas nesta fase da descentralização, sendo que as restantes já haviam sido transferidas pois tinham responsabilidades no pré-escolar e no primeiro ciclo. O pessoal não docente incorpora técnicos superiores (psicólogos) administrativos e na sua maioria (cerca de 95%) assistentes operacionais, sendo todos estes profissionais essenciais para o funcionamento das escolas.

Os assistentes operacionais desempenham tarefas de apoio à atividade docente, enquadramento de crianças e jovens, apoio específico a alunos com deficiência, acompanhamento em atividades educativas e lúdicas, vigilância durante os intervalos e assistência nos transportes, além de zelar pela conservação, higiene e limpeza das instalações e equipamentos. Apesar de serem fundamentais e de terem o poder de encerrar escolas quando estão ausentes, existe uma vacuidade de estudos sobre estes profissionais.

A transferência de todos os profissionais referidos implicou que as autarquias assumissem competências de recrutamento, afetação, colocação, remuneração e poder disciplinar, embora os presidentes das câmaras municipais deleguem a gestão diária destas questões aos diretores escolares. Esta dinâmica já existia quando os trabalhadores pertenciam ao Ministério da Educação, e também se verificou em relação aos poderes anteriormente transitados para as autarquias.

Tem havido muita preocupação com a quantidade de funcionários nas escolas, devido ao impacto desse número nas transferências do Estado Central para as autarquias, estando legislada pela Portaria 272- A/2017¹, que regulamenta os critérios e a fórmula de cálculo para a determinação da dotação máxima de referência do pessoal não docente. No entanto, a qualidade e formação deste grupo de pessoas têm sido sistematicamente descuradas. Os assistentes operacionais têm pouca formação específica para lidar com crianças e jovens e muito menos para lidar com necessidades específicas, a que as escolas da rede pública devem responder.

Os trabalhadores que foram transferidos do ministério com carreiras mais longas têm na sua maioria o 9.º ano e estão envelhecidos e desmotivados,

tendo beneficiado de poucas atualizações e formações. Os concursos que têm estado a abrir para assistente operacional no seio das autarquias prevêem como formação de candidatura o ensino obrigatório, sem mais, com uma tabela salarial bastante baixa, cujo salário de entrada é de 878,41€ e uma carreira com salário máximo bruto de 1.200€, sujeito a avaliações de desempenho e quotas das carreiras gerais da administração pública.

Ao nível da contratação, as autarquias seguem o modelo que herdaram, não apresentando ganhos de eficiência por esta via, nem se comprometendo com um potencial aumento de despesa com vista a melhorar o serviço educativo prestado. Na generalidade das autarquias a proporção de assistentes operacionais para outra tipologia de técnicos tem-se mantido, seguindo a lógica de contratação por valores muito baixos, e ignorando as necessidades escolares de reforçar equipas de psicólogos, dinamizadores e mediadores culturais, animadores de pátio ou assistentes sociais.

O Fundo de Financiamento da Descentralização representa apenas 9% do total das receitas municipais, comparado com 34% de receitas próprias². Nada impede as autarquias de alocar recursos próprios para melhorar o serviço educativo e criar escolas mais capacitadas. As autarquias devem olhar para a sua responsabilidade e autonomia de gestão como um ativo e empenhar-se em contribuir para escolas melhores, recheadas de pessoas mais qualificadas e motivadas. A grande vantagem da descentralização é resolver os problemas em proximidade, não para manter a lógica do Estado Central, com políticas transversais e iguais para todas as realidades. A colocação de pessoal não docente qualificado, em detrimento de reproduzir o modelo anterior, é um contributo inestimável para uma escola mais inclusiva, respeitadora da diferença e capaz de formar cidadãos com maior civismo e humanismo. O papel do Estado Central deverá ser o de garantir o financiamento base acordado, com as devidas atualizações, e estar pronto para compensar os municípios mais empobrecidos e cujo montante de receitas próprias é escasso, garantindo desta forma uma gestão mais equitativa do território.

Perspetiva dos autarcas

Em 2019, dois terços dos presidentes de câmara³ apoiavam a gestão de pessoal não docente, sendo o poder mais desejado. Após um triénio de implementação, as opiniões dividem-se, com o financiamento escasso como principal problema. No entanto, o financiamento de obras e infraestruturas é mais referido do que o financiamento de pessoas e salários, o que está em linha com os sub-financiamentos estruturais herdados do passado e da passagem de valores a saldo nulo do que estava anteriormente contemplado no Orçamento do Estado.

Os principais constrangimentos em relação à transição do pessoal não docente que têm sido relatados incluem:

- › rácios legais insuficientes face às necessidades das escolas, especialmente com a implementação da Lei 55/2018 que trouxe maior diversidade de alunos;

Nada impede as autarquias de alocar recursos próprios para melhorar o serviço educativo e criar escolas mais capacitadas

¹ Alterada pela Portaria n.º 245-A/2020, de 16 de outubro

² Abrunhosa, A., Galvão, A. Terlica, S. (aguarda publicação). Descentralização e Financiamento em Portugal: Desafios e Perspetivas do Novo Modelo, Banco de Portugal <https://drive.google.com/file/d/1GhPR2VhAsyIB151YKcWQCZAhl2S2sNIV/view?pli=1>

A descentralização e a forma de abordar o desenvolvimento da educação depende da vontade e sensibilidade dos dirigentes autárquicos e de do seu desejo de cooperar, em vez de se centrarem exclusivamente nas dificuldades

- › dificuldades na substituição durante faltas temporárias, comprometendo higiene, segurança e acompanhamento;
- › problemas de motivação e necessidade frequente de gerir mobilidades;
- › desadequação de perfis às necessidades crescentes que vão além da limpeza e segurança;
- › desresponsabilização do Estado central.

O presidente da Câmara de Lisboa lamentou recentemente⁴ ter aceitado a descentralização, vendo-a apenas como um encargo financeiro: “(...) foi uma maneira do Estado Central passar para as câmaras municipais e passar a não ter esse custo”. A corroborar esta ideia surge o inquérito aos autarcas realizado no seio de uma tese de mestrado⁵ onde 78% dos autarcas considera insuficientes os montantes transferidos pela DGAL.

Contudo, há vezes favoráveis a essa transferência de responsabilidades, principalmente de concelhos que aderiram experimentalmente em 2015⁶ e de câmaras que conseguem estabelecer uma relação de proximidade com as escolas e as suas direções, destacando vantagens como:

- › mobilidade de pessoal não docente dentro das escolas do Município, o que permite ter mais pessoas onde elas são mais necessárias e adequar os perfis à função efetiva;
- › política de gestão de proximidade às pessoas, preconizada no acompanhamento e ajustamento ao conteúdo funcional do posto de trabalho;
- › diagnósticos permanentes de necessidades, assegurando a gestão previsional dos recursos humanos;
- › valorização profissional e personalização do serviço, com maior preocupação na formação e desenvolvimento de competências profissionais;
- › redução burocrática com uma menor interação com o Ministério da Educação e aumento da capacidade de gestão direta;
- › dignificação do poder local;

Esta dualidade de perspectivas ilustra bem que a descentralização e a forma de abordar o desenvolvimento da educação depende da vontade e sensibilidade dos dirigentes autárquicos e de do seu desejo de cooperar, em vez de se centrarem exclusivamente nas dificuldades. Pode ser uma questão de tempo até que todo o processo comece a ser visto como natural e como mais um serviço que pertence ao município e não uma espécie de apêndice indesejado.

Perspetiva dos trabalhadores

O pessoal não docente vê a descentralização como um processo complexo e desafiador, com potencial para melhorias, mas com riscos de desorganização. É um grupo com pouca voz e que pouco foi ouvido neste processo, ao contrário dos professores, que dominam o espaço reivindicativo educativo. Durante a fase de negociação que visava a legislação da descentralização as vozes que se fizeram ouvir foram quase exclusivamente as dos professores, que pretendiam garantir que eles próprios permaneceriam nos quadros do Ministério da Educação, um discurso que prevalece em 2025⁷.

⁴ <https://observador.pt/2025/06/17/moedas-diz-que-foi-um-erro-lisboa-ter-aceitado-transferencia-de-competencias-na-educacao/>

⁵ Silva Reis, A. (2024). *Descentralização em Portugal: análise à transição de competências para as autarquias*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, FCSH, UNL

⁶ Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências n.º 550/2015, de 28 de julho, com a adesão de 15 municípios de forma experimental

⁷ <https://www.fenprof.pt/francisco-almeida-combater-a-municipalizacao-da-educacao-defender-a-escola-publica>

Um questionário da FNE - Federação Nacional de Educação realizado em 2023 revelou que 90% têm contrato permanente, mas 97% sentem-se injustamente remunerados e 70% não têm oportunidades de formação. Curiosamente, nas greves pós-descentralização desapareceram reivindicações sobre gestão de pessoas e precarização, possivelmente devido à proximidade da gestão local. Ainda assim, o descontentamento destes trabalhadores permanece, com diversos momentos de greve ao longo do último ano letivo, reivindicando a necessidade de clarificação de funções, investimento em recursos e formação, e de uma comunicação transparente e participativa.

Perspetiva dos cidadãos

O relatório “O que pensam os portugueses 2025”⁸ revela que a educação pública é de todos os serviços de base local o que é mais bem avaliado (7 em 10) pelos inquiridos, sem diferenças regionais significativas. Paradoxalmente, os cidadãos têm reduzido conhecimento do processo de descentralização e preferiam que a educação permanecesse nas mãos do governo central, contrariando a tendência atual. Não fazem ideia das mudanças ocorridas, mas declaram boa opinião sobre o serviço da escola pública.

Temos ainda muito pouco conhecimento sobre o impacto destes processos na qualidade do sistema ou no cumprimento dos ambiciosos objetivos que foram declarados para os justificar. Será necessário aguardar por mais estudos e dar tempo ao tempo, já que os efeitos na educação podem exigir muitos anos até poderem ser apreciados.

Conclusão

A transferência de pessoas representa um aspeto complexo da descentralização educativa. Após um triénio, observa-se um quadro de oportunidades perdidas e potencial por explorar. O financiamento insuficiente perpetua um modelo desajustado às necessidades atuais, com rácios inadequados face à crescente diversidade estudantil.

A qualificação profissional permanece como grande défice, com trabalhadores pouco qualificados e mal remunerados. As autarquias ainda não alteraram estratégias, não compreendendo que devem cofinanciar a educação e promover a qualidade escolar como motor de desenvolvimento regional.

As autarquias com experiência desde 2015 demonstram ser possível capitalizar as vantagens da gestão direta através de políticas de formação e valorização. A descentralização deve ser vista como oportunidade histórica de repensar o papel destes profissionais na construção de escolas mais inclusivas.

A satisfação dos cidadãos sugere que o caminho pode estar correto, mesmo com imperfeições no processo. O sucesso dependerá da capacidade das autarquias assumirem esta responsabilidade como investimento no futuro local e da vontade do Estado Central corrigir os desfasamentos do financiamento face às reais necessidades do terreno. ▶

O sucesso dependerá da capacidade das autarquias assumirem esta responsabilidade como investimento no futuro local e da vontade do Estado Central corrigir os desfasamentos do financiamento face às reais necessidades do terreno

⁸ <https://ipps.iscte-iul.pt/publicacoes/o-que-pensam-os-portugueses/pensam-2025>