

# Relatório Panorâmico

---

**Demografia e Educação:** apesar do aumento da qualificação da população, as medidas de políticas públicas de educação contêm fragilidades que importa minimizar, especialmente num contexto demográfico adverso

RELATÓRIO N.º 7/2021-OAC

2ª SECÇÃO



**T**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS



## SUMÁRIO EXECUTIVO

### **Apesar do aumento da qualificação da população, as medidas de políticas públicas de educação contêm fragilidades que importa minimizar, especialmente num contexto demográfico adverso**

A situação demográfica que Portugal enfrenta é crítica face à redução da natalidade e ao progressivo envelhecimento da população que as projeções demográficas sinalizam agravar-se (população residente: 2011: 10,6 milhões; 2020: 10,3 milhões; 2080: 8,2 milhões).

O aumento das qualificações da população ativa, ainda pouco escolarizada (2020: 20% com o 3.º ciclo do ensino básico; 21% com o ensino superior), é comumente reconhecido como estratégico por contribuir para alavancar a produtividade e atuar no crescimento e desenvolvimento económicos do país afetados pela dinâmica demográfica adversa.

O Tribunal de Contas aprovou um conjunto de relatórios de auditorias centradas, especialmente, na eficácia das medidas que materializam as Políticas Públicas (PP) de educação que concorrem para o aumento das qualificações da população, relevante para a dinâmica demográfica.

O presente Relatório Panorâmico sintetiza as principais fragilidades identificadas nesses relatórios e que estão a dificultar, ou mesmo a bloquear, a eficácia das medidas de PP de educação com impacto sobre os seus resultados.

Trata-se de deficiências e insuficiências recorrentes e transversais às medidas, relacionadas, sobretudo, com o seu desenho, execução, acompanhamento e controlo, como as seguintes: desconformidade com o quadro legal; conceitos não consolidados nem harmonizados; inexistência de planos estratégicos e operacionais; objetivos inapropriadamente formulados; indicadores inexistentes ou com deficiências; sistemas de gestão e controlo ineficazes; programação orçamental sem o detalhe e a transparência devidos.

A minimização desses constrangimentos contribuirá, necessariamente, para melhorar a eficácia das PP de educação, acelerando a qualificação da população portuguesa, em especial a da população ativa, mas também otimizando o respetivo financiamento público.

Nota-se que, contrariamente às despesas com a saúde e pensões de velhice, as despesas com a educação têm vindo a decrescer e, por isso, não serão uma especial ameaça à sustentabilidade das finanças públicas, nem se estima que tal venha a suceder, mas há o risco de, precisamente em virtude do persistente declínio populacional, o financiamento público se desviar para outras áreas críticas em desfavor da educação.

Os documentos estratégicos europeus e nacionais continuam a refletir a priorização dos efeitos da dinâmica demográfica nas diversas PP, havendo instrumentos financeiros, incluindo o Plano de Recuperação e Resiliência, para enfrentar esse desafio, agora aliado também ao choque da pandemia por Covid-19 que na educação foi agravado pela perda de aprendizagens.

Espera-se, pois, que este Relatório constitua um instrumento prático de aperfeiçoamento da governação do ciclo das PP de educação, evidenciada que está a necessidade de uma estratégia na formulação dessas PP que aponte a visão de médio e longo prazo, inspire os programas, medidas, projetos e ações em que se materializam e enquadre de modo coerente os respetivos planos operacionais. A articulação, coordenação e coerência entre os vários níveis de governo e as diversas entidades envolvidas revela-se essencial, como o é a enunciação clara de objetivos, valores de partida, metas, indicadores e recursos afetos e o sistemático acompanhamento e controlo, antes, durante e após a execução, garantindo o rumo de acordo com a visão definida e os ajustamentos necessários.

---

## ÍNDICE

---

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
1.1. FUNDAMENTO, OBJETIVO E ÂMBITO .....	3
1.2. O TRIBUNAL DE CONTAS E A APRECIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO .....	4
<b>2. ENQUADRAMENTO.....</b>	<b>7</b>
2.1. PORTUGAL ENFRENTA UM CONTEXTO DEMOGRÁFICO ADVERSO COM O DECLÍNIO E ENVELHECIMENTO DA SUA POPULAÇÃO.....	7
2.2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PARA AUMENTAR AS QUALIFICAÇÕES MINIMIZAM OS EFEITOS DO DECLÍNIO DA POPULAÇÃO .....	14
<b>3. RELATÓRIOS DE AUDITORIA A MEDIDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO .....</b>	<b>18</b>
3.1. A EFICÁCIA DAS MEDIDAS.....	19
3.2. AS FRAGILIDADES NO DESENHO, EXECUÇÃO, ACOMPANHAMENTO E CONTROLO DAS MEDIDAS .....	21
<b>4. CONCLUSÕES.....</b>	<b>25</b>
<b>5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>27</b>
<b>6. DECISÃO.....</b>	<b>27</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>29</b>

---

**Equipa Técnica:** José Arroja Martins, Célia Prego Alves, Paula Conde e Bruno Aguiar (técnicos verificadores superiores), sob a coordenação de Teresa Maduro (auditora-chefe) e a supervisão de Conceição Botelho dos Santos (auditora-coordenadora).



---

## SIGLAS

---

<b>SIGLA</b>	<b>DESIGNAÇÃO</b>
DGEEC	Direção Geral de Estatística da Educação e Ciência
E@D	Ensino a Distância
EE 2020	Estratégia da Europa para a década 2010-2020
GOP	Grandes Opções do Plano
IES	Instituições de Ensino Superior
INE	Instituto Nacional de Estatística
ISC	Instituições Superiores de Controlo
M	Milhões
OE	Orçamento do Estado
PNR	Plano Nacional de Reformas
PO	Programa Orçamental
PP	Política(s) Pública(s)
RA	Relatório de Auditoria
ROAC	Relatório de Outras Ações de Controlo
UE	União Europeia

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. FUNDAMENTO, OBJETIVO E ÂMBITO

1. O planeamento das ações do Tribunal de Contas comporta abordagens assentes em prioridades que resultam da necessidade de ajustamento à constante mudança em que a sociedade se movimenta e à crescente exigência dos cidadãos relativamente à transparência na gestão dos bens e fundos públicos. Em 2018, uma dessas prioridades consistiu em examinar os *“Impactos da demografia em Portugal nas áreas da segurança social, da educação e da saúde com o objetivo de recolher evidência que possa habilitar à realização de um exame panorâmico sobre as suas incidências no financiamento daquelas políticas públicas e respetiva sustentabilidade”*<sup>1</sup>.
2. Em linha com os objetivos estratégicos estabelecidos em consonância com as prioridades e com as correspondentes linhas de ação<sup>2</sup>, efetuou-se o levantamento das políticas públicas de educação no ensino básico e secundário e no ensino superior (doravante PP de educação) para as quais a demografia fosse crítica, um no ensino básico e secundário e outro no ensino superior, para centrar o exame do impacto das PP e enquadrar as auditorias de resultados a lançar cuja intensificação se pretendia.
3. Os estudos realizados evidenciaram, preliminarmente, que Portugal enfrenta uma crise demográfica traduzida no decréscimo da população, em geral, e da população ativa, em particular, no seu envelhecimento progressivo e em saldos migratórios negativos ou com fraca expressão positiva. Também ficou evidente que uma forma de combater os efeitos económicos do défice da população ativa, pouco escolarizada, passa por aumentar a sua qualificação que contribui para incrementar a produtividade e o crescimento e desenvolvimento económicos.
4. Alguns relatórios das auditorias entretanto realizadas pelo Tribunal de Contas referem expressamente a relação do tema auditado com a demografia e, noutros, essa relação está implícita, sendo certo que em matéria de PP de educação todas as medidas adotadas concorrem, direta ou indiretamente, para o aumento da qualificação da população portuguesa. Os relatórios apresentam as observações sobre as diversas medidas de PP examinadas, identificando tanto as suas virtualidades, como as suas fragilidades.
5. Este Relatório tem o propósito de apresentar uma panorâmica de riscos potenciais a ter em conta no desenho, execução, acompanhamento e avaliação das PP de educação, cuja identificação resulta da agregação das principais fragilidades evidenciadas nas auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas e que são suscetíveis de se perpetuarem se não forem adotadas medidas apropriadas.
6. Com a identificação de riscos potenciais que importa mitigar e com informação clara e acessível a todas as partes interessadas, espera-se que este Relatório Panorâmico constitua um

<sup>1</sup> Cfr. Resolução n.º 03/18-2.ªS, 25 de janeiro.

<sup>2</sup> Objetivo estratégico: *“Contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas”*; linha de ação estratégica: *“Intensificar a realização de auditorias de resultados tendo em conta o impacto no desenvolvimento sustentável e centrar o exame do impacto das políticas públicas nas áreas e programas de maior relevância e risco apreciando liminarmente nas administrações central, regional e local, e entidades públicas reclassificadas, a pertinência, a solidez e a consistência dos indicadores de gestão adotados”*.



contributo para a melhoria da governação das PP de educação relevantes no contexto da evolução demográfica em Portugal e que acrescente valor aos esforços dos decisores e executores na concretização dos respetivos objetivos. Note-se que a boa gestão dos recursos públicos exige que estes sejam aplicados em prioridades consideradas úteis e desejáveis pela sociedade e que os objetivos definidos sejam alcançados de forma eficaz, eficiente e económica.

7. Com o propósito anunciado, o Relatório Panorâmico baseia-se largamente nos relatórios de auditoria do Tribunal de Contas (Quadro 1) cujas principais observações sintetiza e contextualiza-os nas temáticas das PP e da demografia que introduz com base em informações e dados divulgados pelas autoridades estatísticas e outras entidades e em literatura da especialidade. Ressalva-se que um exame panorâmico não é uma auditoria porquanto não se baseia em novos trabalhos de auditoria nem apresenta novas constatações ou recomendações de auditoria.

Quadro 1 - Relatórios de auditoria do Tribunal de Contas<sup>3</sup>

“Abandono escolar precoce”	RA n.º 10/2020
“Meta de 40% de diplomados com 30-34 anos em 2020”	RA n.º 17/2020
“Contratos de autonomia celebrados entre o Ministério da Educação e as escolas”	RA n.º 9/2019
“Acompanhamento de recomendações” do RA n.º 9/2019”	ROAC n.º 6/2021
Medida “Gratuidade dos manuais escolares”	RA n.º 15/2019
“Acompanhamento de recomendações” do RA n.º 15/2019”	RA n.º 6/2021
“Modelo de Financiamento do Ensino Superior: Contratos de Legislatura 2016-2019”	RA n.º 6/2020
“Ensino a distância e digitalização nas escolas durante a pandemia”	RA n.º 9/2021

## 1.2. O TRIBUNAL DE CONTAS E A APRECIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

8. As PP são atividades orientadas para a solução de problemas públicos implementadas pelo Governo através de programas, medidas, ações, atividades e projetos, cuja avaliação tem vindo a ganhar importância para aferir o seu desempenho e como instrumento de gestão e de apoio à tomada de decisão informada que maximize a utilidade e o uso eficiente dos escassos recursos públicos.
9. Pilar central da boa governação, a avaliação é essencial no exame do desenvolvimento e dos efeitos das PP implementadas por garantir a adequação aos objetivos visados, a qualidade em termos de eficácia, eficiência e conformidade e justificar eventuais revisões pontuais ou profundas ou, no limite, o abandono de intervenções públicas em curso.
10. Por essa razão, a avaliação das PP é, desde há alguns anos, uma preocupação central dos governos dos países europeus, sobretudo desde os anos 90 por impulso da União Europeia (UE), e tem registado uma rápida disseminação em razão, designadamente, da pressão da UE na avaliação dos recursos comunitários aplicados, da necessidade de otimizar os recursos e da crescente exigência, por parte dos cidadãos, de transparência e participação na sua definição e apreciação.

<sup>3</sup> Disponíveis em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/Pages/Relatorios-do-Tribunal-de-Contas.aspx>.

11. Em Portugal, marcado por desigualdades, défice de qualificações, fraco potencial de crescimento económico e escassez de capital, a avaliação tem uma história curta. As PP apresentam problemas relacionados com a qualidade do desenho, a implementação, a coordenação, a monitorização e também com a avaliação que, com mecanismos insuficientes e incompletos, tem sido mais um instrumento de gestão que de nível estratégico, mais centrada na procura de maior eficácia e eficiência, aferição de objetivos, controlo e contenção da despesa pública, que na transparência de processos, responsabilização pela ação pública e participação da sociedade civil na tomada de decisão.
12. Mas Portugal tem vindo a registar melhorias e também se tem intensificado o contributo para o debate qualificado e informado sobre as PP, combinando a identificação dos problemas com a análise de medidas adotadas com apoio num leque significativo de metodologias disponíveis.
13. No contexto pandémico por COVID 19, foi assinalável a capacidade de adaptação e inovação num curto espaço de tempo, com respostas eficazes em vários domínios, mas confirmaram-se, e ganharam maior visibilidade, debilidades como o défice de planeamento e de monitorização.
14. O exposto resulta, grosso modo e muito sinteticamente, do referido nos relatórios de auditoria do Tribunal de Contas e de diversos estudos e artigos sobre a temática das PP<sup>4</sup>, hoje em dia cada vez mais disponíveis, que também referem que, em geral, a avaliação incide mais sobre os programas e as medidas delineadas do que sobre as PP em si mesmas, sendo essencial que, para a aplicação dos critérios da eficácia, eficiência, relevância, sustentabilidade e utilidade, estejam claramente definidos os objetivos e os resultados e impactos desejados.
15. No âmbito de atuação das Instituições Superiores de Controlo (ISC) no plano internacional também tem sido evidenciado que a apreciação das PP é cada vez mais central no debate público e uma preocupação das autoridades governativas e administrativas. Guiadas por normas e orientações específicas<sup>5</sup>, as ISC têm vindo a desenvolver a apreciação das PP em si mesmas, incidindo sobre o seu impacto de médio/longo prazo, relevância e utilidade, ou em articulação com auditorias de resultados que examinam se, no curto prazo, as entidades, programas ou atividades operam de acordo com os critérios da eficácia, eficiência e economia e se há espaço para melhorias, sendo que as duas abordagens são complementares.
16. As ISC são atores naturais nesta apreciação por serem independentes, terem conhecimento das PP através das suas diversas ações e por também poderem sintetizar os respetivos resultados. O exame de objetivos, execução, resultados e impactos das PP é efetuado tão sistematicamente quanto possível e as conclusões e recomendações expressas nos relatórios resultam de factos e observações relatados de modo neutro e sem condicionar qualquer orientação das PP ou limitar o poder legislativo e/ou executivo. Nos países onde as ISC desenvolveram essa

---

<sup>4</sup> e.g.: João Ferrão e J.M. Pinto Paixão: “*Metodologias de avaliação de políticas públicas*” (2018); Mónica Catarina do Adro Lopes, IV Colóquio Internacional de doutorandos do CES, Coimbra: “*A avaliação de políticas públicas em Portugal: marcos de um desenvolvimento incipiente*” (2013); Mauro Serapioni: “*Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas*” (2016); Ipps-iscte, “*O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2019 – Menos Reformas, Melhores Políticas*”, “*O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2020 - Valorizar as políticas públicas*”, “*O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2021 - Governar em Estado de Emergência*”.

<sup>5</sup> e.g. GUID 9020 - “*Evaluation of Public Policies*” da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI); *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI) - 300 – “*Performance Audit Principles*”.



apreciação tem-se observado a contribuição para a tomada de decisão e para a formação da opinião dos cidadãos sobre as ações públicas<sup>6</sup>.

17. De entre os objetivos comumente estabelecidos na apreciação das PP, salienta-se examinar a consecução dos objetivos, a eficácia da gestão, a eficiência na utilização dos recursos e qual o seu impacto, sendo que o resultado daquela apreciação pode contribuir para melhorar o desempenho das PP. O objeto pode consistir numa PP, com um ou vários programas<sup>7</sup>, e englobar disposições legais e financeiras, diversas entidades e recursos humanos e financeiros.
18. As entidades responsáveis pela execução das PP integram-se, em geral, no âmbito de controlo das ISC, mas a relação que se estabelece é diferente da que existe nas auditorias clássicas (*e.g.* financeiras; conformidade). De facto, é típico destas auditorias revelar desconformidades e irregularidades, ao passo que a apreciação sobre a utilidade de uma PP se dirige sobretudo às autoridades políticas e tem em vista ajudar os decisores a responder melhor às necessidades sociais ou políticas, contribuindo para aprimorar a PP. A ISC pode, porém, decidir conduzir uma auditoria de resultados para apreciar os resultados das PP com o objetivo de verificar a sua eficácia, eficiência e/ou economia.
19. É consensual que as ações levadas a cabo pelas ISC conferem mais transparência, tornam os riscos visíveis e fortalecem os sistemas de controlo nas áreas auditadas. As ISC desempenham, portanto, um papel relevante no reforço da integridade, da transparência, da *accountability* e da boa gestão dos dinheiros públicos pelas entidades públicas.
20. O Tribunal de Contas (a ISC nacional) aprecia a boa gestão financeira segundo critérios de eficácia, eficiência e economia e realiza auditorias de qualquer tipo ou natureza em conformidade com as competências constantes da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), com as alterações subsequentes, e tendo também em conta as normas e orientações internacionais. O Tribunal não se pronuncia sobre a escolha das PP, mas, tão só, sobre a consistência das mesmas com os princípios e normas aplicáveis e sobre se a sua aplicação cumpre os objetivos definidos.
21. É neste quadro que o Tribunal tem vindo a conduzir auditorias de resultados na área da educação e do ensino superior nos últimos anos, sintetizando-se no presente Relatório Panorâmico as principais observações de alguns relatórios para efeitos da identificação de riscos potenciais.

---

<sup>6</sup> Cfr. Guid 9020 (ponto 2.3.).

<sup>7</sup> De modo equilibrado, i.e., nem muito geral (*e.g.* PP de educação como um todo), nem muito específica (*e.g.* um procedimento).



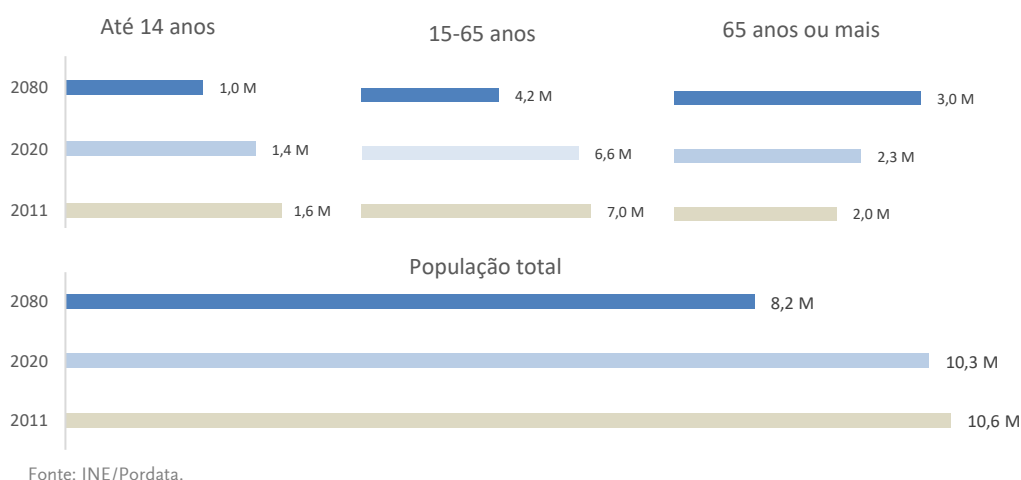
## 2. ENQUADRAMENTO

### 2.1. PORTUGAL ENFRENTA UM CONTEXTO DEMOGRÁFICO ADVERSO COM O DECLÍNIO E ENVELHECIMENTO DA SUA POPULAÇÃO

22. Portugal enfrenta um problema de declínio populacional, caracterizado por baixas taxas de natalidade e fecundidade e crescente envelhecimento da população residente (em 2020, era o quarto país da UE e o quinto, entre outros, do mundo com a maior percentagem de população idosa<sup>8</sup>), associado a saldos migratórios negativos ou positivos [recentes], mas com fraca expressão. O declínio, que as projeções sinalizam acentuar-se (Gráfico 1)<sup>9</sup>, reflete-se no decréscimo do número de alunos.
23. Atendendo à gravidade da situação, para a qual importa que todos os portugueses estejam sensibilizados, nos pontos seguintes apresenta-se, resumidamente, a realidade demográfica com que Portugal se debate e o seu impacto na população estudantil.

Gráfico 1 – Evolução e projeção da população portuguesa (2011-2020-2080)

Unidade: Milhões de indivíduos (M)



24. Em Portugal, o processo de envelhecimento da população teve início na década de 60, motivado pela emigração, que provocou um défice de população ativa, e pelo início da revolução contracetiva, com impacto na queda da natalidade.

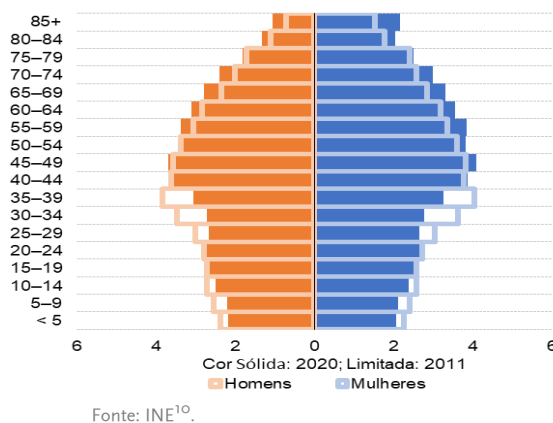
<sup>8</sup> Cfr. Percentagem de idosos na população total em 2020: i) na UE: Itália (23,2%); Grécia e Finlândia (22,3%); Portugal (22,1%); Alemanha (21,8%); Bulgária (21,6%) (cfr. [Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)); ii) no mundo: Japão (29%); Mónaco (26%); Martinica, Itália (23%); Portugal, Grécia, Alemanha, Finlândia, Bulgária (22%) (cfr. [International Indicators: Percent of Population Ages 65 and Older - PRB](https://data.oecd.org/population/population-ages-65-and-older-prb/)).

<sup>9</sup> Cfr. Anos 2011 e 2020: INE - *Estimativas Anuais da População Residente*/PORDATA (<https://www.pordata.pt/Portugal/Popula%C3%A7%C3%A3o+residente++estimativas+a+31+de+Dezembro+total+e+p+or+grupo+et%C3%A1rio-7>) e *Projeções de População Residente, 2018-2080, cenário central (2020-03-31)* ([https://www.ine.pt/ngt\\_server/attachfileu.jsp?look\\_parentBoui=426127543&att\\_display=n&att\\_download=y](https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=426127543&att_display=n&att_download=y)). DGEEC: “*Previsão do número de alunos em Portugal e por regiões, 2019-2025*” (<https://www.dgeec.mec.pt/np4/PREVISOES/>)

25. Assiste-se, aliás, à transição demográfica em que a população total se reduz e a base da pirâmide etária apresenta um estreitamento (faixa etária de 0-14 anos), enquanto o topo se alarga (faixa etária de 65 anos ou mais) (Gráfico 2).

26. As estatísticas mostram que, entre 2011 e 2020, a população total diminuiu 2,5% (menos 260 mil indivíduos), mais acentuadamente na faixa etária de 0-14 anos (-12,3%), seguida da faixa de 15-64 anos (-5,3%). Em contraciclo, a faixa etária com mais de 85 anos registou um aumento de 40,6%, seguida da faixa de 65-84 anos (+11,8%) (Anexo I – Quadro 3).

Gráfico 2 – Pirâmide etária de Portugal (2011-2020)



27. Os recentes resultados preliminares dos Censos 2021 confirmam o decréscimo de população portuguesa que totaliza, agora, 10,3 milhões de indivíduos<sup>11</sup>.

28. Também muito relevante, no período de 2011 a 2020, foi a diminuição da população ativa com 15-64 anos em 5,3% (menos 369 mil indivíduos).

29. Para a redução da natalidade concorreram, designadamente, as circunstâncias seguintes:

- O índice sintético de fecundidade<sup>12</sup> encontra-se nos 1,4 filhos por mulher em idade fértil, em 2020<sup>13</sup>, que é insuficiente para a sustentabilidade da população pois está abaixo dos 2,1 filhos<sup>14</sup> considerado como mínimo para a substituição de gerações;
- A idade média da mãe (ao nascimento do primeiro filho) tem vindo a aumentar, passando dos 25 anos, em 1960, para os 30,7 anos, em 2020<sup>15</sup>;
- A taxa bruta de natalidade desce consistentemente desde 1960, passando de 24,1‰, para 8,2‰, em 2020<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> Cfr. INE - Estimativas de População Residente 2020

([https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0004163&contexto=bd&selTab=tab2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0004163&contexto=bd&selTab=tab2)).

<sup>11</sup> Cfr. [https://www.ine.pt/scripts/db\\_censos\\_2021.html](https://www.ine.pt/scripts/db_censos_2021.html).

<sup>12</sup> Número médio de crianças vivas nascidas por mulher em idade fértil (dos 15 aos 49 anos de idade) (cfr. INE).

<sup>13</sup> Inferior ao da média europeia que foi de 1,53 em 2019, ano em que foi de 1,42 em Portugal (cfr. Pordata, em 2021-06-15). Prevê-se que a taxa bruta de fertilidade suba para 1,65, em 2070, para a UE (cfr. Comissão Europeia: "The 2021 Ageing Report–Economic Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)" ([https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip148\\_en\\_o.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip148_en_o.pdf))).

<sup>14</sup> Cfr. INE - [https://www.ine.pt/ine\\_novidades/Portugal\\_2015/index.html#107/z](https://www.ine.pt/ine_novidades/Portugal_2015/index.html#107/z).

<sup>15</sup> Cfr. INE/PORDATA (em 2021-06-15).

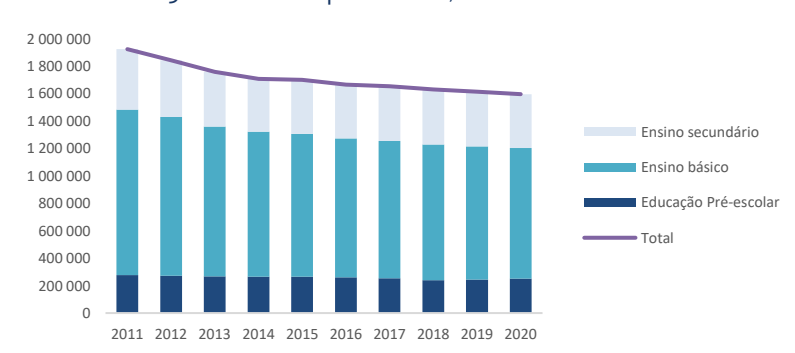
<sup>16</sup> Cfr. Maria Filomena Mendes e Lídia Patrícia Tomé: "Natalidade, Nupcialidade e Divorcialidade em Portugal - Breve análise descritiva da evolução da natalidade e da alteração dos padrões de fecundidade em Portugal - Fundação Francisco Manuel dos Santos - Dinâmicas Demográficas e Envelhecimento da População Portuguesa - 1950 - 2011 Evolução e Perspetivas" (atualização com dados da PORDATA (em 2021-06-14)).

30. Por outro lado, assiste-se à melhoria da esperança média de vida<sup>17</sup> encontrando-se Portugal entre os países em que este indicador mais aumentou. Assim, em 2019 vivia-se em média mais 17,1 anos que em 1960 (Anexo I – Quadro 4)<sup>18</sup>, mas cada mulher tem metade dos filhos que tinha nesse ano<sup>19</sup>. Não obstante a evolução positiva daquele indicador, quando aliado à redução da população jovem conduz a uma dinâmica demográfica enfraquecida<sup>20</sup> com efeitos diretos nos indicadores de envelhecimento e dependência (Anexo I – Gráfico 8).
31. Portugal também tem sido um país influenciado pelos movimentos migratórios (Anexo I – Gráfico 9), com saldos migratórios negativos<sup>21</sup> desde 2010/11 (período da crise económica/financeira) e mais recentemente, a partir de 2017, com saldos positivos, mas pouco expressivos que não chegam para compensar os saldos naturais negativos (diferença entre nascimentos e óbitos), exceto em 2019 em que se registou um saldo total positivo<sup>22</sup>.

**Na educação: acompanhando o crescente declínio populacional, o número de alunos inscritos tem vindo a diminuir**

32. No período de 2011 a 2020, o número de alunos inscritos decresce em todos os níveis de ensino de 1,9 milhões para apenas 1,6 milhões, em 2020 (-17,1%) (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Alunos no pré-escolar, básico e secundário



Fonte: Anexo II - Quadro 6.

<sup>17</sup> Número médio de anos que uma pessoa à nascença pode esperar viver (cfr. INE).

<sup>18</sup> Também é acentuada a queda da taxa de mortalidade infantil (1960: 77,5‰; 2020: 2,4‰) (cfr. PORDATA (em 2021-06-14)).

<sup>19</sup> Cfr. Rodrigues, T. F., & Henriques, F. C.: “(Re)Birth: Desafios Demográficos colocados à Sociedade Portuguesa” (2017). PCS-Plataforma para o Crescimento Sustentável, Fundação Wilfried Martens Center for European Studies.

<sup>20</sup> Aceção adotada por Cristina Sousa Gomes e Maria João Guardado Moreira: “Dinâmicas demográficas de envelhecimento: análise retrospectiva e questões atuais - Dinâmicas Demográficas e Envelhecimento da População Portuguesa - 1950 - 2011 Evolução e Perspetivas”.

<sup>21</sup> Observatório da Imigração in [Indicadores de Integração de Emigrantes - Relatório Estatístico Anual/2017](#).

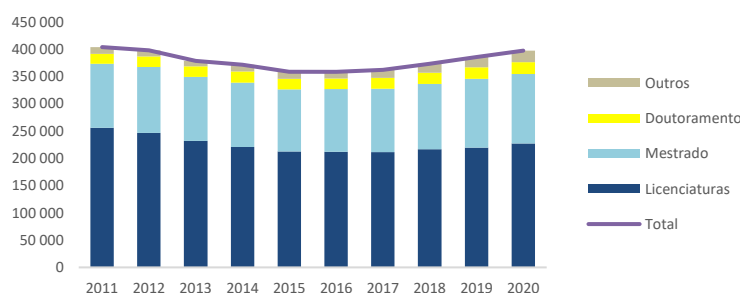
<sup>22</sup> Portugal apresenta um saldo migratório (diferença entre a emigração e a imigração) negativo desde 2011 em consequência da crise económica e financeira que induziu o abrandamento dos fluxos de entrada e o incremento dos fluxos de saída (2012: pico da quebra de entradas com apenas 14.606; 2013: pico das saídas com 53.786) (cfr. [Indicadores de Integração de Imigrantes - Relatório Estatístico Anual 2017](#)). Em 2017 (+4.886), 2018 (11.570) e 2019 (+44.506) regressam os saldos migratórios positivos, com 2019 a atingir um saldo total positivo (+19.292) (cfr. [Relatório Estatístico Anual - Indicadores de Integração de Imigrantes 2020](#)).

33. Os ensinos pré-escolar e básico registaram uma quebra de 25 mil crianças e de 255 mil alunos, respetivamente. A quebra registada nos últimos 10 anos nas matrículas nestes níveis de ensino poderá ser explicada pela diminuição da natalidade e pela crise económica<sup>23</sup>. Porém, esta tendência poderá vir a ser atenuada no ensino pré-escolar quando ocorrer a plena implementação do regime de universalidade e gratuidade para as crianças a partir dos 4 anos de idade<sup>24</sup>.

**No ensino superior: o número de alunos inscritos no início de ciclo decresceu até 2016 e aumentou desde então.**

34. No período de 2011 a 2020, o número de alunos inscritos no ensino superior registou a evolução seguinte: i) o maior número foi alcançado no ano letivo 2010/11 com cerca de 400 mil alunos; ii) decresceu até 2015 para aumentar, desde então, até atingir 397 mil alunos, em 2020; iii) no final da década, registaram-se menos 6,5 mil alunos, um decréscimo de 1,6% relativamente a 2011 (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Alunos no ensino superior



Fonte: Anexo II – Quadro 7.

35. Por nível de ensino constata-se que, no mesmo período, o número de alunos inscritos no início do ciclo de estudos, em Licenciatura, decresceu (-11,2%; -28,7 mil alunos). Porém, o número de alunos inscritos em Mestrado, Doutoramento e Outros aumentou, respetivamente, 8,7% (+ 10,1 mil), 19,0% (+ 3,5 mil) e 70,3% (+ 8,6 mil), em parte explicado pelo Processo de Bolonha. O número de diplomados decresceu até 2016, mas tem vindo a recuperar, alcançando quase 86 mil no final da década (Anexo II – Gráfico 12).
36. Embora tal evolução se relacione com a da população, em especial no que respeita ao número de alunos inscritos no início de ciclo, existem outros fatores, mais complexos, a ter em conta. Com efeito, enquanto no ensino pré-escolar, básico e secundário a redução de alunos (-17,1%) pode ser explicada pelo decréscimo de jovens, no caso do ensino superior a evolução pode também estar associada a outros fatores como baixas taxas de conclusão do ensino

<sup>23</sup> A partir de 2012/2013, com a crise económica, começou a registar-se uma diminuição da frequência da educação pré-escolar das crianças com quatro e cinco anos (cfr. Conselho Nacional de Educação: “Estado da Educação 2016”).

<sup>24</sup> Cfr. artigo 4.º da Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, alterada pela Lei n.º 65/2015, de 3 de julho. A taxa de pré-escolarização atingiu o nível mais elevado da década em 2018/19 (+ 8,3 p.p. que o mínimo em 2009/10) (cfr. “Estado da Educação 2019”).

secundário<sup>25</sup>, restrições de ingresso e acesso ao ensino superior (e.g. número de vagas, carácter eliminatório das provas de ingresso e notas mínimas) e dificuldades económicas das famílias.

### As projeções para 2080 apontam para o declínio da população e o aumento do número de idosos

37. O Instituto Nacional de Estatística (INE)<sup>26</sup> apresentou as projeções seguintes relativas à população residente em Portugal para o período de 2018/2080.

Quadro 2 - Projeções 2018-2080

Unidade: Milhões de indivíduos

Redução	Aumento
<p>↓ População residente: de 10,3 para 8,2 milhões (2042: abaixo de 10 milhões; 2064: abaixo de 9 milhões);</p>	<p>↑ Número de idosos: de 2,2 para 3,0 milhões;</p>
<p>↓ População jovem: de 1,4 para menos de 1 milhão, (2045: abaixo 1,2 milhões; 2056: abaixo de 1,1 milhões);</p>	<p>↑ Índice de envelhecimento<sup>27</sup>: de 159,4 para 300 idosos, por cada 100 jovens;</p>
<p>↓ População em idade ativa: de 6,6 para 4,2 milhões.</p>	<p>↑ Índice de dependência dos jovens<sup>28</sup>: de 21,2 para 23,3.</p>
	<p>↑ Índice de dependência de idosos<sup>29</sup>: de 33,9 para 67,8 idosos, por 100 pessoas potencialmente ativas (duplica);</p>
	<p>↑ Índice de dependência total<sup>30</sup>: de 55,1 para 91,1.</p>

Fonte: INE.

38. A mesma perspetiva de redução da população portuguesa é também apresentada pela *Comissão Europeia*<sup>31</sup> (Anexo I – Quadro 5).

### Portugal acompanha a tendência demográfica da Europa que também se confronta com uma população envelhecida

39. O quadro da população envelhecida da Europa é marcado por três fatores: uma taxa de fecundidade inferior à necessária para assegurar a reposição das gerações, conjugada por um aumento significativo da longevidade e com os quantitativos migratórios insuficientes<sup>32</sup>.

<sup>25</sup> Cfr. Relatórios da DGEEC: “*Transição entre o ensino secundário e o ensino superior - 2015-2016/2016-2017*” (2018) e “*Transição entre o ensino secundário e o ensino superior - 2014/2015*” (2016).

<sup>26</sup> Cfr. INE: “*Estatísticas Demográficas 2018*”; “*Projeções de População Residente, 2018-2080*”, cenário central (2020-03-31).

<sup>27</sup> Relação entre a população idosa e a população jovem (quociente entre o número de pessoas com 65 ou mais anos e o número de pessoas com 0-14 anos (cfr. INE).

<sup>28</sup> Relação entre a população jovem e a população em idade ativa (quociente entre o número de pessoas com 0-14 anos e o número de pessoas com 15-64 anos (cfr. INE).

<sup>29</sup> Relação entre a população idosa e a população em idade ativa (quociente entre o número de pessoas com 65 ou mais anos e o número de pessoas com 15-64 anos (cfr. INE).

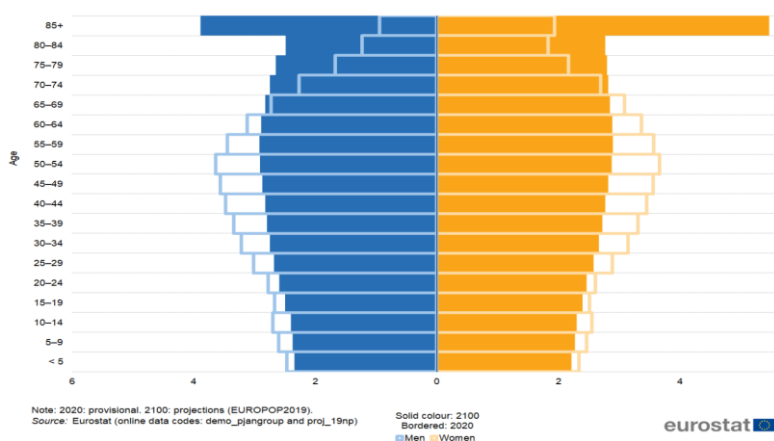
<sup>30</sup> Relação entre a população jovem e idosa e a população em idade ativa (quociente entre o número de pessoas com 0-14 anos conjuntamente com as pessoas com 65 ou mais anos e o número de pessoas com 15-64 anos (cfr. INE).

<sup>31</sup> The 2021 Ageing Report.

<sup>32</sup> Cfr. “(Re)Birth: Desafios Demográficos colocados à Sociedade Portuguesa” (2017).

40. De acordo com o *Eurostat*<sup>33</sup>, em 1 de janeiro de 2020, a UE/27 tinha uma população estimada de 447,3 milhões:
- 64,3% em idade ativa (15-64 anos) (Portugal: 64,2%);
  - 20,6% idosos (65+ anos) (Portugal: 22,1%);
  - 15,1% jovens (0-14 anos) (Portugal: 13,6%; 3.<sup>a</sup> mais baixa da UE).
41. As projeções do *Eurostat* também apontam para a contração da população e respetivo envelhecimento: um aumento até por volta de 2026 (449,3 milhões); depois, um declínio gradual até 2100 (até 416,1 milhões); e progressivo envelhecimento<sup>34</sup>.
42. A comparação das pirâmides etárias de 2020 e 2100 (Gráfico 5) mostra a evolução projetada para a população da UE/27 e evidencia que em 2100 a pirâmide terá mais a forma de um retângulo, estreitando consideravelmente na zona central (45-54 anos).

Gráfico 5 - Pirâmide etária da UE (2020-2100)



43. Muito relevante é a previsão de diminuição progressiva da percentagem da população ativa até 2100, por contraponto à população com 65 ou mais anos, que se prevê vir a constituir 31,3% da população da UE/27, face aos 20,6% de 2020.
44. Como consequência, a taxa de dependência dos idosos da UE/27 deverá passar de 32% (2020) [Portugal: 34,5%] para 57,1% (2100). De destacar que se prevê que, até 2100, o grupo com mais de 80 anos quase triplique, passando de 5,9%, em 2020, para 14,6%, em 2100.
45. A maioria dos países da UE/27 tem encontrado nos movimentos migratórios uma forma de mitigar o envelhecimento da população, conseguindo contrabalançar os baixos saldos naturais com saldos migratórios positivos (a denominada migração de substituição)<sup>35</sup> (Anexo I – Gráfico 10).

<sup>33</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population\\_structure\\_and\\_ageing](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_structure_and_ageing).

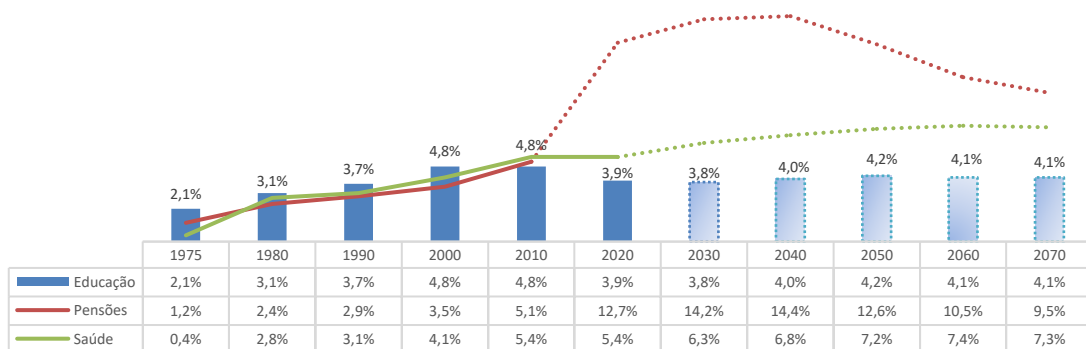
<sup>34</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population\\_structure\\_and\\_ageing#Past\\_and\\_future\\_population\\_ageing\\_trends\\_in\\_the\\_EU](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing#Past_and_future_population_ageing_trends_in_the_EU)

<sup>35</sup> Portugal contrasta ainda com a maioria dos países europeus pelo saldo migratório negativo desde 2011 em consequência da crise económica e financeira, passando a positivo apenas a partir de 2017 (cfr. [Indicadores de Integração de Imigrantes - Relatório Estatístico Anual 2017](#) e [Relatório Estatístico Anual - Indicadores de Integração de Imigrantes 2020](#)).

**As despesas com a educação têm vindo a decrescer e as despesas com a saúde e pensões de velhice a aumentar**

46. A redução da população jovem, por um lado, e o envelhecimento da população, por outro lado, terão impacto nas despesas públicas, designadamente, nas despesas da educação, da saúde e da segurança social com pensões.
47. No que concerne à educação, a tendência tem sido de redução das despesas que passaram de 4,8% do PIB, em 2000, para 3,9%, em 2020, e estima-se que decresçam para 3,8%<sup>36</sup>, em 2030. Já as despesas com a saúde e com as pensões de velhice aumentaram e estima-se que continuem a aumentar como o Gráfico 6 ilustra (Anexo I-Gráfico 11).

Gráfico 6 - Despesas com educação, saúde e pensões de velhice (% do PIB) execução e projeções



Fontes: INE/PORDATA, DGO/MF e IGFSS/MTSSS, The 2021 Ageing Report.  
 Legenda: — execução; .... projeções.

48. Na evolução registada ao longo dos anos também sobressai, de modo distinto, que as despesas com a saúde e com as pensões de velhice passaram a ultrapassar as da educação, logo a partir de 2006 (Anexo I – Gráfico 11).
49. A este propósito, cabe aqui destacar o alerta do *Conselho de Finanças Públicas*: “As alterações demográficas constituem um fator determinante da sustentabilidade das finanças públicas. A conjugação do aumento da esperança de vida com as baixas taxas de natalidade e um menor fluxo líquido de migração acentua a tendência de envelhecimento da população e os impactos na economia, nas receitas e nas despesas públicas. O forte crescimento da despesa coloca desafios aos decisores políticos, podendo requerer fontes de financiamento alternativas e implicar futuros aumentos de impostos e/ou de contribuições para a Segurança Social, com potencial de distorção na tomada de decisões económicas e, em última instância, no crescimento económico. No contexto atual da generalidade dos países desenvolvidos, estes riscos são reforçados pela rápida subida nos últimos anos dos rácios de endividamento públicos (...)” e conclui que, para a sustentabilidade das finanças públicas, “(...) Os riscos associados à demografia são especialmente relevantes num quadro de envelhecimento e contração populacional (...)”<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Cfr. The 2021 Ageing Report.

<sup>37</sup> Relatório do Conselho das Finanças Públicas n.º 08/2018: “Riscos Orçamentais e Sustentabilidade das Finanças Públicas”.

50. Porém, no que respeita às despesas da educação, observa-se que não têm constituído uma ameaça para a sustentabilidade das finanças públicas nem se estima que tal venha a suceder. Pelo contrário, as despesas da educação têm vindo a diminuir e as projeções mostram uma tendência para a sua estabilização, em percentagem do PIB, em razão, designadamente, da dinâmica demográfica como antes se sinalizou.

## 2.2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PARA AUMENTAR AS QUALIFICAÇÕES MINIMIZAM OS EFEITOS DO DECLÍNIO DA POPULAÇÃO

### A educação constitui uma área crítica para gerir os impactos negativos da demografia

51. Como os relatórios do Tribunal têm referido<sup>38</sup>, a grave realidade demográfica tem convocado as autoridades europeias e nacionais a priorizar a demografia refletindo-a em documentos estratégicos integrados no ciclo de governação económica e orçamental, habitualmente designado como o Semestre Europeu, tal como o Programa Nacional de Reformas (PNR) e as Grandes Opções do Plano (GOP)<sup>39</sup> onde se estabelecem as prioridades que enquadram as diversas PP.
52. Ano a ano, no contexto do Semestre Europeu, a Comissão Europeia define as prioridades económicas gerais para a UE e as orientações políticas para o ano seguinte dirigidas aos governos dos Estados-Membros, contendo, designadamente, as principais conclusões da apreciação aprofundada e os desafios associados, bem como, em 2020, a avaliação dos progressos das reformas estruturais e da concretização da Estratégia da Europa para a década 2010-2020 (EE 2020).
53. Em linha com este ciclo de coordenação anual das políticas económicas e orçamentais da UE, Portugal tem apresentado o seu PNR como a estratégia de médio prazo (atualização anual)<sup>40</sup>, assente em pilares que suportam a ação governativa através das PP que espelham as prioridades em resposta aos desafios identificados e às recomendações emitidas pela Comissão.
54. A distinção dada à demografia nos documentos estratégicos tem vindo em crescendo ao longo dos anos. No PNR para 2020<sup>41</sup>, por exemplo, reconhece-se que alguns desafios enunciados pela Comissão se relacionam com bloqueios estruturais ao desenvolvimento do país, como o desafio demográfico cuja tendência constitui um forte risco para a sustentabilidade social e para a competitividade da economia portuguesa. A resposta exige um novo ciclo de políticas e, nesse sentido, preconiza-se uma nova estratégia que inclui a “*Agenda temática 1 - As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade*” que pretende dar resposta ao desafio da transição demográfica e do envelhecimento. Se este desafio essencial não tiver uma resposta eficaz nos próximos anos, refere-se, colocará em causa o potencial de desenvolvimento da sociedade portuguesa e crescimento da economia.

<sup>38</sup> e.g. RA n.º 10/2020 e RA n.º 17/2020.

<sup>39</sup> A Lei de Enquadramento Orçamental prevê a Lei das Grandes Opções visando substituir a apresentação da “Lei das Grandes Opções do Plano”, normalmente apresentada conjuntamente com o Orçamento do Estado.

<sup>40</sup> <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/programa-nacional-de-reformas.aspx>.

<sup>41</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european-semester-national-reform-programme-portugal\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european-semester-national-reform-programme-portugal_pt.pdf).



55. Nas GOP para 2020, considera-se que a capacidade para atuar sobre a equação demográfica será determinante para evitar cenários dramáticos e minimizar as consequências das tendências atuais. Para isso, e referindo que está em causa um problema de saldos naturais ou migratórios, mas, também, de qualidade de vida das pessoas e de coesão social, elenca-se um vasto conjunto de medidas mobilizando diferentes campos das PP.
56. Emerge, portanto, um extraordinário desafio a exigir uma resposta holística das PP para mitigar os efeitos sociais e económicos negativos decorrentes da dinâmica demográfica, com declínio da população residente, perda estimada em 2,4 milhões de indivíduos na população ativa (15-64 anos) entre 2020 e 2080, diminuição da população jovem e envelhecimento progressivo no futuro.
57. Emerge também, em particular, uma situação crítica muito concreta que consiste na quebra da produtividade uma vez que as competências dos trabalhadores tendem a diminuir à medida que a idade avança e se prevê que tal situação se prolongue pelos próximos 30 anos.
58. Multiplicam-se os estudos, análises e propostas nacionais e internacionais e são inúmeros os que estabelecem uma relação causal entre o nível da população em matéria de educação e o crescimento e desenvolvimento económicos do país, muitos referidos nos diversos relatórios de auditoria do Tribunal. Deles se retira que mais e melhor educação conduz a maior produtividade, bem como a resultados positivos em relação ao emprego e nível salarial, melhor saúde, menos criminalidade, maior coesão social, redução de custos públicos e sociais e comportamentos sociais com valor para os próprios e para a sociedade.
59. Esses estudos também evidenciam, em especial, que: i) uma população com baixos níveis educacionais, logo menos especializada e menos competitiva, tem um impacto negativo na produtividade, no emprego e na subutilização do trabalho; ii) a baixa qualificação de população ativa constitui um problema grave que pode comprometer o crescimento, a exigir uma resposta urgente; iii) o abandono escolar elevado gera, além de dificuldades na competitividade e no crescimento, custos sociais e económicos importantes para os indivíduos e para a sociedade (ao longo da vida chega a atingir um a dois milhões de euros por cada jovem que abandona a escola); e iv) o efeito da redução de jovens pode ser contrariado através do aumento da escolaridade.
60. É sobre o grupo dos jovens que recai a responsabilidade da renovação geracional e de contribuir para o crescimento e desenvolvimento económicos, cujo sucesso dependerá, designadamente, da empregabilidade e da estabilidade financeira, num contexto futuro de revolução tecnológica com a crescente robotização e digitalização da economia a alterar o mercado de trabalho. Assim, impende sobre os jovens e a população ativa a pressão de aumentar a respetiva produtividade, num mercado de trabalho modificado, para a qual é basilar a escolarização e formação.
61. As medidas de PP relacionadas com a atuação sobre a equação demográfica enunciadas nos documentos estratégicos são inúmeras e variadas<sup>42</sup> e também é intenso o debate que tem

---

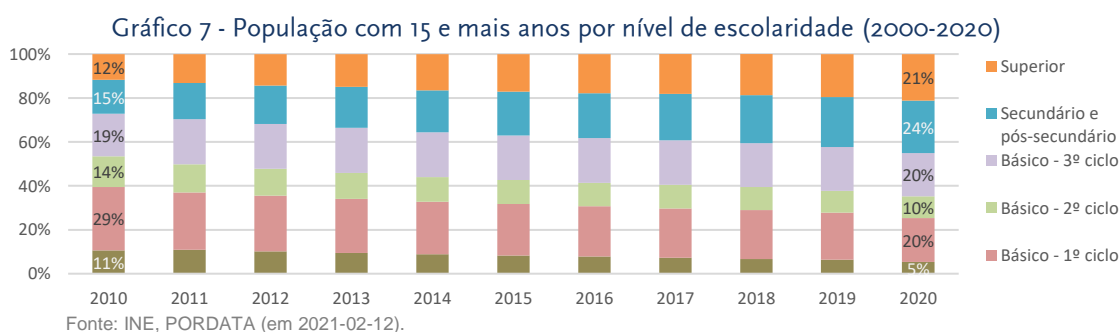
<sup>42</sup> *e.g.* PNR 2019: promover a natalidade (*e.g.* inserção laboral e qualidade e natureza dos vínculos contratuais de emprego dos mais jovens); a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar (*e.g.* alargamento das redes de

envolvido a identificação das que poderão ser desenvolvidas<sup>43</sup>, mas nenhuma se situa na área das PP de educação.

62. Embora as PP da educação não atuem diretamente sobre elementos demográficos, como os saldos naturais e migratórios, tem sido evidenciado que as PP de educação são essenciais para atuar na mitigação dos impactos negativos da demografia através do aumento das qualificações da população para combater a quebra na produtividade, o que realça a relevância de uma resposta holística das PP.
63. A qualificação da população é, pois, crítica para incrementar a produtividade e a competitividade do país e potenciar o desenvolvimento económico e social e a criação de riqueza, o que apela – e justifica – que as PP de educação sejam definidas considerando, especialmente, o contexto demográfico adverso que Portugal enfrenta.

### A baixa qualificação da população constitui um problema para o crescimento económico, mas têm sido adotadas medidas para o seu combate

64. Em Portugal, o défice de qualificações da população constitui um problema estrutural a que acresce a previsão de só em 2045 virmos a ter a população dos 55-64 anos (correspondente à faixa de 25-34 anos, em 2015) com uma escolarização secundária análoga à que tinha, por exemplo, a Alemanha em 1992, o que representa uma diferença temporal de mais de 50 anos.
65. Apesar da melhoria contínua registada nas últimas décadas, a qualificação da população em 2020 ainda se mantinha baixa, com 20% com o 3.º ciclo do ensino básico (9.º ano) e 21% com o ensino superior (Gráfico 7).



serviços sociais de apoio à primeira infância e aos idosos dependentes); os fluxos migratórios favoráveis (*e.g.* melhorar a integração dos que procuram viver em Portugal; Programa Regressar).

<sup>43</sup> *e.g.* direcionadas ao apoio às famílias e aos jovens, como sejam: promoção da estabilidade económico-financeira, designadamente dos mais jovens; revisão dos regimes laborais (*e.g.* adequação de horários e conciliação da vida profissional e familiar); revisão do regime fiscal aplicável às famílias; benefícios fiscais a famílias e empregadores; rede pré-escolar mais acessível; aumento das licenças parentais para melhor acompanhamento das crianças; revisão dos valores do abono de família (cfr. *Cadernos de Economia n.º 31, jan/mar de 2018*: Stella Bettencourt da Câmara *in Portugal: um país em extinção?* Glória Rebelo *in Envelhecimento Demográfico em Portugal*, Ricardo Arroja *in A Demografia e o financiamento público*, Bárbara Backstrom *in Alteração das estruturas familiares*).

Também cada vez mais se aborda a questão das migrações de substituição como forma de compensar os défices populacionais associados ao envelhecimento e ao declínio populacional. De acordo com estimativas relativas ao movimento migratório, seria necessário que até 2060 as entradas excedessem as saídas em 2,2 milhões de pessoas, ou seja, até 2060 teriam de entrar em Portugal, em média, por ano, aproximadamente 47 mil pessoas até, pelo menos, 2025 (cfr. Daniela Craveiro e João Peixoto: “*Migrações de substituição: a evolução no debate do envelhecimento populacional*”; Isabel Tiago de Oliveira, Daniela Craveiro, Cristina Sousa Gomes, Maria João Guardado Moreira, Jorge Malheiros e João Peixoto: “*Demografia e migrações de substituição: resultados de um exercício prospetivo (2015-2060)*”).

66. Como os documentos estratégicos mostram, tem sido dada relevância ao aumento da qualificação da população a qual integra um dos objetivos da EE 2020 com as metas seguintes: i) reduzir para um nível inferior a 10% a taxa de abandono escolar precoce de educação e formação; ii) aumentar para, pelo menos, 40% a percentagem de pessoas entre os 30 e os 34 anos que concluíram estudos superiores.
67. Em consonância, o PNR tem apresentado as PP de educação e as correspondentes medidas, onde sobressaem as relativas ao combate ao insucesso e ao abandono escolar no ensino básico e secundário e ao aumento de diplomados no ensino superior. Por seu lado, as GOP devem dar respaldo a essas medidas, depois priorizadas e compatibilizadas no âmbito dos diplomas orçamentais anuais.
68. Ao longo dos anos, têm sido inúmeras as medidas de PP adotadas em Portugal que, face aos cenários demográficos e atentos os desafios mais recentes estabelecidos na EE 2020<sup>44</sup>, no Programa de Estabilidade e no PNR para aumentar a qualificação dos portugueses, têm também concorrido designadamente para o aumento da produtividade e do crescimento económico, mas ainda abaixo da média europeia. A este propósito, o Gráfico 13 do Anexo II mostra a correlação entre a média de anos de escolaridade e o PIB per capita.
69. No virar da década, os documentos estratégicos mostram que tais prioridades se mantêm:
- A nova Estratégia Portugal 2030<sup>45</sup>, além da referida 1.ª agenda temática “*As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade*”, comporta uma 2.ª agenda “*Digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento*” com um domínio dedicado à qualificação dos recursos humanos que inclui a luta contra o abandono e a promoção do sucesso escolar, a melhoria das qualificações, o aumento do número de estudantes e a formação técnica de nível superior;
  - Também nas GOP para 2020-2023<sup>46</sup>, onde se destacam duas agendas, “Sustentabilidade demográfica e melhor emprego” e “Menos desigualdades e um território mais coeso”, se assume a educação como alavanca fundamental da igualdade de oportunidades, da coesão social e do crescimento económico que inclui, designadamente, ações para a inclusão e sucesso escolar, o aumento do número de alunos a frequentar o ensino superior e de diplomados, a redução do abandono e a promoção da qualificação ao longo da vida;
  - O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) é um dos instrumentos de financiamento da Estratégia 2030 para, em linha com as suas agendas, ultrapassar os bloqueios estruturais (e.g. défices de competitividade e de qualificações dos portugueses que limitam o crescimento económico), enfrentar os novos desafios revelados ou exacerbados pela pandemia por COVID-19 e permitir a retoma do crescimento económico. Nas suas prioridades surgem ações direcionadas às competências das pessoas e ao reforço do potencial produtivo garantindo competitividade, como o aumento da resposta do sistema

---

<sup>44</sup> Recentemente integrados na Agenda 2030.

<sup>45</sup> Aprovada pela RCM n.º 98/2020, de 29 de outubro. A Estratégia Portugal 2030 encontra-se alinhada com a Agenda Estratégica da União Europeia para o período de 2019 a 2024 (2019), complementada com o Plano de Recuperação da Europa (2020), e com a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável (2015).

<sup>46</sup> Aprovadas pela Lei n.º 3/2020, de 31 de março.

educativo, das qualificações, das competências para a inovação e do número de diplomados no ensino superior.

70. Neste contexto, as observações constantes dos relatórios das auditorias do Tribunal de Contas, que se centram nestas temáticas, mantêm a respetiva pertinência e atualidade e são oportunas por aportarem contributos para o aperfeiçoamento de medidas de PP que venham a ser implementadas.

### 3. RELATÓRIOS DE AUDITORIA A MEDIDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

71. Para o propósito deste Relatório Panorâmico consideram-se os relatórios de auditorias realizadas pelo Tribunal a medidas de PP de educação relacionadas, direta ou indiretamente, com o aumento das qualificações dos portugueses que é essencial face à dinâmica demográfica que Portugal enfrenta. As auditorias centraram-se na eficácia dos resultados tendo em vista apreciar se os diversos objetivos das medidas de PP foram atingidos e incidiram na apreciação da concretização dos objetivos e dos sistemas de gestão e controlo.
72. Para o efeito, examinaram-se aspetos relacionados com o desenho e com a gestão e controlo das medidas, que integram algumas etapas do ciclo das PP, designadamente se<sup>47</sup>: i) as medidas são legais e estão integradas em estratégias globais e em planos operacionais; ii) as entidades intervenientes atuaram de forma articulada, coordenada e coerente; iii) os conceitos estão densificados; iv) o público-alvo está bem delimitado e caracterizado; v) os objetivos são específicos, mensuráveis, realizáveis, relevantes e delimitados no tempo; vi) os indicadores para aferir a concretização dos objetivos são relevantes, reconhecidos, credíveis, fáceis e sólidos; vii) os sistemas fornecem, em tempo útil e com transparência, informações e dados reais, exatos, fiáveis e essenciais sobre a mobilização dos recursos financeiros, humanos e materiais e sobre a execução das medidas para permitir a comparação com os objetivos através de indicadores; viii) são afetos os recursos financeiros previstos em quantidade e tempestividade; ix) é sistemático o acompanhamento e controlo da execução e da eficácia; e x) são desencadeadas ações corretivas em caso de desvio.
73. As auditorias permitiram, portanto, concluir se as medidas adotadas foram aplicadas e se os objetivos estabelecidos foram alcançados. Se o desenho das medidas, a estrutura de gestão e controlo e os recursos afetos não foram apropriados, além de ter ficado comprometida, desde logo, a eficácia das medidas, também ficou inviabilizada a apreciação da sua suficiência e adequação e a identificação precisa das que foram mais, ou menos, eficazes para alcançar os objetivos.
74. Em caso de desvio, e no sentido de acrescentar valor, as auditorias foram mais além identificando as causas, i.e., as deficiências e insuficiências, que, tipicamente, afetam a conceção das medidas propriamente ditas (*e.g.* falta de clareza ou de coerência de objetivos) ou a sua execução (*e.g.* objetivos não atingidos, inadequação dos meios) para que possam ser implementadas melhorias e evitar a permanência do problema.

---

<sup>47</sup> Cfr. Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas.

75. Os relatórios de auditoria aprovados pelo Tribunal de Contas foram, previamente, submetidos a contraditório das respetivas tutelas, Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior ou Ministro da Educação, e das demais entidades envolvidas, sendo que as alegações proferidas foram tidas em conta no texto dos relatórios. Nos pontos seguintes apresentam-se os relatórios considerados e uma síntese das observações resultantes do exame de uma ou mais medidas de PP de educação.

### 3.1. A EFICÁCIA DAS MEDIDAS

#### **Relatórios das auditorias ao “*Abandono escolar precoce*” (RA n.º 10/2020) e à “*Meta de 40% de diplomados com 30-34 anos em 2020*” (RA n.º 17/2020)**

76. Portugal tem apresentado um défice estrutural na qualificação da população, tendo, em 2010, 34% com o nível de ensino básico (3.º ciclo) e secundário e abandono escolar elevado e apenas 12% com o nível de ensino superior dos quais 24% com 30-34 anos. Este défice, num contexto de acentuado declínio da população ativa, constitui um obstáculo ao aumento da produtividade, ao crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e à criação de riqueza.
77. Atendendo às prioridades assumidas por Portugal, em linha com os objetivos e metas da EE 2020 então estabelecidos de, em 2020, reduzir para 10% o abandono escolar e de aumentar para 40% a população entre os 30-34 anos com diploma de ensino superior, as auditorias foram direcionadas à eficácia de algumas medidas adotadas para o efeito, das inúmeras identificadas nos relatórios.
78. As medidas adotadas apresentavam insuficiências e, embora os indicadores registassem uma evolução positiva ao longo dos anos, em 2019 o abandono ainda se situava em 10,6% e os diplomados em 36,2%, evidenciando que, apesar dos progressos registados, as medidas não foram suficientemente eficazes.

[Em 2020, já depois de realizadas as auditorias, o abandono escolar reduziu para 8,9% e o número de diplomados ficou em 39,6%. Continuaram a ser adotadas medidas para aumentar o número de diplomados, nomeadamente na população com 30-34 anos, e o contrato de legislatura para 2020-2023 já ultrapassou algumas insuficiências identificadas.]

#### **Relatório da auditoria aos “*Contratos de autonomia celebrados entre o Ministério da Educação e as escolas*” (RA n.º 9/2019) e subsequente Relatório de “*Acompanhamento de recomendações*” (ROAC n.º 6/2021)**

79. Os Contratos de autonomia nas escolas do ensino básico e secundário também concorrem para as metas da EE 2020 e obedecem a princípios como a subordinação da autonomia à qualidade das aprendizagens e a especial incidência na melhoria do sucesso escolar e na redução do abandono escolar, integrando obrigatoriamente objetivos em conformidade.
80. A auditoria teve em vista examinar o cumprimento dos objetivos e a eficácia do respetivo sistema de controlo.
81. Cerca de 60% dos objetivos não foram cumpridos e o sistema de controlo foi ineficaz em virtude de deficiências e insuficiências que colocaram em crise a eficácia dos mais de 200 contratos, a carecer de apropriada reformulação e de revisão do respetivo regime jurídico. Porém, os



contratos foram sistematicamente renovados até à decisão do Ministro da Educação pela sua não manutenção no ano letivo 2020/21, acolhendo o recomendado pelo Tribunal.

**Relatório da auditoria à medida “*Gratuidade dos manuais escolares*” (RA n.º 15/2019) e subsequente Relatório de “*Acompanhamento de recomendações*” (RA n.º 6/2021)**

82. A medida foi desenvolvida no quadro das PP de educação para a promoção do sucesso escolar e consubstancia um empréstimo de manuais, a reutilizar não mais de três vezes, iniciada no ano letivo 2016/17 e implementada progressivamente até ao 12.º ano em 2019/2020.
83. A auditoria visou examinar a eficácia e a economia da implementação da medida no ano letivo 2018/2019, abrangendo o 1.º e 2.º ciclos do ensino básico.
84. Os alunos tiveram sobretudo manuais novos, a reutilização não teve expressão e houve escolas sem qualquer reutilização. Em linha com as recomendações formuladas pelo Tribunal, a medida foi aperfeiçoada (embora ajustada às contingências da pandemia por Covid-19 com a suspensão generalizada da reutilização) e os procedimentos foram corrigidos.

**Relatório da auditoria ao “*Modelo de Financiamento do Ensino Superior: Contratos de Legislatura 2016-2019*” (RA n.º 6/2020)**

85. O ensino superior é central nas PP de educação pelo papel que desempenha na qualificação da população, fundamental para o desenvolvimento do país. As Instituições de Ensino Superior (IES) enfrentam novos desafios relacionados com a alteração do paradigma do financiamento público e com as pressões demográficas suscetíveis de alterar as prioridades no financiamento das PP em desfavor do ensino superior.
86. O financiamento decorreu com base em contratos de legislatura para 2016-2019, celebrados entre o Governo, universidades e politécnicos no âmbito da Agenda “Compromisso com o Conhecimento e a Ciência” que assume as metas do PNR quanto à qualificação da população e, nesse sentido, entre as suas finalidades conta-se reduzir o insucesso e abandono escolar e alargar a base social de recrutamento de estudantes.
87. A auditoria visou examinar se o financiamento através dos contratos é transparente e promove a eficiência das IES e a eficácia do respetivo acompanhamento e controlo.
88. Foi observado o financiamento previsto nos contratos, mas a metodologia de cálculo não foi transparente e a eficácia do acompanhamento e controlo ficou prejudicada por se confinar às dotações orçamentais e não abranger os outros apoios e compromissos também previstos.

**Relatório da auditoria ao “*Ensino a distância e digitalização nas escolas durante a pandemia*” (RA n.º 9/2021)**

89. O ensino a distância (E@D) em substituição das atividades educativas e letivas presenciais foi a medida mais impactante na área da educação para mitigar os efeitos da pandemia por COVID-19 em 2020 e 2021, das inúmeras identificadas no relatório.
90. A auditoria visou examinar se os alunos dos ensinos básico e secundário tiveram acesso eficaz ao E@D.

91. O E@D foi implementado e exigiu a rápida adaptação e inovação em meios e métodos, mas o respetivo acesso não foi eficaz em resultado de carências em competências digitais e de atrasos na aquisição de meios digitais havendo alunos, professores e escolas sem computadores, ou obsoletos, e dificuldades no acesso à Internet.

### **3.2. AS FRAGILIDADES NO DESENHO, EXECUÇÃO, ACOMPANHAMENTO E CONTROLO DAS MEDIDAS**

92. O exame das medidas evidenciou diversas deficiências e insuficiências, detalhadas nos relatórios e a seguir sintetizadas, que contribuíram para a sua ineficácia ou inviabilizaram a apreciação da respetiva eficácia.

#### **Desconformidade com o quadro legal estabelecido**

93. Nos contratos de autonomia, as desconformidades face às regras legais estabelecidas evidenciaram a necessidade de revisão do seu regime jurídico no sentido de os tornar em efetivos instrumentos de aprofundamento da autonomia (*e.g.* deficiências na formulação dos objetivos e indicadores, situações de incumprimento não clarificadas e não explicitação da entidade responsável pela avaliação para efeitos da renovação). O quadro legal não foi aperfeiçoado, mas foi decidida a não manutenção dos contratos no seguimento do recomendado pelo Tribunal (RA n.º 9/2019; ROAC n.º 6/2021).
94. O financiamento das IES legalmente estabelecido resulta da aplicação de uma fórmula que foi ignorada e o financiamento concretizou-se através dos contratos de legislatura para 2016-2019 [depois, para 2020-2023]. Contudo, o entendimento de que a lei está desadequada não deve conduzir à adoção de soluções diversas sem promoção da alteração dessa lei (RA n.º 6/2020).

#### **Não existem planos estratégicos nem planos operacionais que integrem as medidas**

95. O fenómeno do abandono no ensino básico e secundário é multifacetado e envolve múltiplas intervenções em todo o território e vários intervenientes, como escolas, comunidades educativas, áreas governativas distintas, autarquias e parceiros públicos e privados, mas não existe um mapeamento, com detalhe nacional, regional e local, para apoiar e melhor direccionar as intervenções necessárias (RA n.º 10/2020).
96. As medidas para aumentar o número de diplomados no ensino superior são diversas, as fontes de financiamento estão fragmentadas e envolvem várias entidades, como o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, IES e entidades financiadoras e gestoras de programas, mas não estão integradas numa estratégia abrangente e articulada, o que limita a eficácia e a eficiência do investimento público de médio e longo prazo. Por seu lado, os contratos de legislatura, que contém compromissos neste domínio, não estão acomodados num instrumento estratégico, o que compromete a estabilidade e a previsibilidade do financiamento numa perspetiva plurianual de longo prazo, fundamentais à autonomia e ao desenvolvimento dos projetos estratégicos das IES (RA n.º 17/2020).
97. As medidas para aumentar o número de diplomados também não estão integradas num plano operacional com o detalhe apropriado para a sua implementação, contendo a explicitação clara das medidas, as ações previstas, as etapas para a sua execução e avaliação, os resultados e os impactos esperados. Os contratos de legislatura também não superaram tais insuficiências nem permitem a apreciação dos compromissos assumidos pelas IES (RA n.º 17/2020).





98. Os meios digitais adquiridos para o E@D têm uma vida útil limitada, mas não existe um plano estratégico para a sua substituição com indicação dos custos previstos e fontes de financiamento (RA n.º 9/2021).

#### **As medidas não foram especificamente desenhadas para alcançar a(s) meta(s)**

99. As medidas são relevantes e facilitam o aumento de diplomados em geral, mas não foram dirigidas, em especial, à faixa de 30-34 anos para efeitos da meta da EE 2020 e abrangem todas as faixas etárias, como é o caso das medidas de apoio social, de combate ao abandono no ensino superior, dos programas de competências digitais e emprego científico, ou, então, abrangeram a faixa abaixo dos 30 anos, como no caso dos cursos técnicos superiores profissionais (RA n.º 17/2020).

#### **Os conceitos não estão densificados nem consolidados**

100. Tanto nas escolas do ensino básico e secundário, como nos serviços centrais do Ministério da Educação não existe um conceito de abandono preciso e uniforme (*e.g.* abandono e risco de abandono), o que é crítico para a sua medição e monitorização para efeitos da meta da EE 2020. Nos contratos de autonomia os conceitos de abandono escolar e de sucesso escolar e os indicadores associados também não são uniformes (RA n.º 10/2020; RA n.º 9/2019).
101. No ensino superior também não existe um conceito de abandono densificado e uniforme, nem uma fórmula de cálculo uniforme para o seu apuramento (RA n.º 6/2020).

#### **Os objetivos não estão apropriadamente formulados**

102. Nos contratos de autonomia, 75% dos objetivos foram incorretamente formulados apresentando uma definição ambígua (*i.e.* sem especificidade, reconduzindo-se a intenções ou atividades a realizar), falta de mensurabilidade e de fixação de metas. Além disso, os objetivos não foram ajustados, designadamente à luz de ulteriores alterações legislativas que lhes retiraram utilidade, oportunidade e pertinência (RA n.º 9/2019).
103. Não foi indicado o concreto contributo das medidas para aumentar o número de diplomados na faixa etária de 30-34 anos relevante para a meta e, nos contratos de legislatura, os compromissos assumidos eram, em regra, genéricos, sem metas concretas e sem mensurabilidade (RA n.º 17/2020).

#### **Nem sempre existem indicadores e os que existem têm insuficiências e deficiências**

104. A Taxa de Abandono Precoce no ensino básico e secundário é direcionada apenas aos jovens dos 18 aos 24 anos (concebida para o Inquérito ao Emprego) e não integra os dos 6 aos 18 anos, não desvenda o nível de ensino em que ocorreu o abandono, não permite avaliar os progressos alcançados nem identificar as principais dificuldades. Por outro lado, a Taxa de Retenção e Desistência incide apenas sobre os alunos matriculados num determinado ano letivo e não fornece informação sobre o percurso dos alunos (*e.g.* absentismo reiterado ou intermitente) nem sobre os que aos 18 anos chegam ao final da escolaridade sem o nível de ensino previsto (RA n.º 10/2020).



105. Os contratos de autonomia não contêm, em geral, indicadores explícitos (*e.g.* abandono escolar) nem a identificação dos valores de partida e, quando existem, não são uniformes (RA n.º 9/2019).
106. Nos contratos de legislatura não existem metas concretas nem indicadores, inviabilizando qualquer apreciação (*e.g.* indicador ou fórmula de cálculo do abandono no ensino superior)<sup>48</sup>. O financiamento das IES não depende do cumprimento dos compromissos e não foram considerados critérios objetivos, indicadores de desempenho e valores padrão relativos à qualidade e excelência do ensino, todos previstos na lei, nem fatores externos às IES, como os efeitos da evolução demográfica na redução no número de alunos que pode vir a exigir planos próprios e financiamento específico (RA n.º 6/2020).

### **Os sistemas de gestão e controlo não são apropriados**

107. A recolha de dados dos alunos através dos sistemas de informação no ensino básico e secundário restringiu-se ao Continente, não abrangeu as Regiões Autónomas e tem um desfasamento de cerca de meio ano nas escolas da rede privada, pelo que é insuficiente para o cálculo da taxa de abandono no seio do Ministério da Educação. Coexistem diversos sistemas de recolha de informação (*e.g.* MISI, E 360, SIGO) sem interoperabilidade e que acolhem diferentes conceitos de abandono, o que potencia erros e origina registos não uniformes (*e.g.* alunos considerados indiferenciadamente em abandono e risco de abandono) (RA n.º 10/2020).
108. O controlo de matrículas e de frequência efetuado pelas escolas apresenta deficiências e insuficiências por não existir a informação necessária no início da escolaridade obrigatória (listas de matrícula e de nascimento), o processo de renovação de matrícula e de transferência não ser automático e os sistemas de informação manterem ativos alunos até aos 18 anos que já não frequentam a escola, o que não previne a identificação de todas as situações de abandono (RA n.º 10/2020).
109. Não existe um sistema central de monitorização do abandono que permita o seu conhecimento integral e a sinalização atempada de situações de risco de abandono, o que limita a monitorização e não permite conferir maior eficácia às intervenções (RA n.º 10/2020).
110. Não existe uma avaliação global das medidas que concorrem para o combate ao abandono que permita apreciar o respetivo impacto a nível nacional, regional e local, identificar as áreas que carecem de maior e/ou melhor intervenção e direcionar o financiamento para onde é mais preciso (RA n.º 10/2020).
111. Nos contratos de autonomia, o sistema de controlo instituído, com três níveis, foi inadequado e ineficaz: no 1.º nível, os relatórios apresentavam deficiências que condicionaram a monitorização do cumprimento dos objetivos; o 2.º nível não funcionou por não terem sido constituídas as comissões de acompanhamento estabelecidas na lei com representantes de escolas, pais e encarregados de educação, serviços centrais e locais; o 3.º nível, cometido à inspeção setorial, não produziu impactos relevantes (RA n.º 9/2019).
112. A medida “Gratuidade dos manuais escolares” foi operacionalizada na plataforma MEGA (um vale por manual) mas registaram-se erros na emissão de vales devido à insuficiente

---

<sup>48</sup> O contrato de legislatura para 2020-2023, não examinado pela auditoria, evidencia melhorias relacionadas com compromissos referenciados a metas, ainda que não individualizados por IES (cfr. RA n.º 6/2020).



interoperabilidade das plataformas das escolas e dos serviços centrais e à desconformidade e desatualização da informação (*e.g.* troca de manuais; não frequência da disciplina; informação nem sempre carregada, validada e corrigida em tempo útil). Não existiu controlo sobre os manuais reutilizados nem procedimentos precisos e uniformes com vista à sua colocação no circuito de distribuição pelo que a reutilização foi muito fraca (emitidos 11% de vales). Entretanto, no seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal, as plataformas foram desenvolvidas e o processo de acompanhamento e controlo foi aperfeiçoado, o que potenciou a reutilização de manuais (RA n.º 15/2019; RA n.º 6/2021).

113. Nos contratos de legislatura, que suportam o financiamento do ensino superior, o acompanhamento e controlo centrou-se apenas nas dotações orçamentais e não abrangeu [nem foi previsto] outros apoios nem o cumprimento dos compromissos assumidos pelas IES e das correspondentes medidas (*e.g.*: articulação entre o ensino e a investigação; redução do abandono escolar; consolidação do emprego científico), prejudicando a apreciação (RA n.º 6/2020).
114. O sistema de gestão e controlo dos meios digitais no E@D não abrange os cedidos/emprestados em resultado do movimento de solidariedade em resposta à pandemia que surgiu no país, nem tem controlos que previnam a duplicação de apoios em meios, o que retira eficácia à sua distribuição prioritária aos alunos mais carenciados e aumenta o risco de desperdício de dinheiros públicos (RA n.º 9/2021).
115. O sistema de gestão escolar apresentou insuficiências na recolha de informação sobre o impacto da pandemia no regime de ensino presencial, misto ou em E@D (*e.g.* número de alunos sem um ou mais professores e sem meios digitais; número de professores em E@D; horas letivas previstas mas não lecionadas), não prevenindo o reporte tempestivo de informação em situações de emergência (RA n.º 9/2021).

**A programação orçamental não prevê dotações suficientes nem apresenta o detalhe apropriado sobre o montante afeto às medidas, comprometendo o princípio da transparência orçamental**

116. As medidas de combate ao abandono escolar e de aumento do número de diplomados são financiadas pelo Orçamento do Estado (OE) e por fundos europeus e têm expressão nos Programas Orçamentais (PO) “Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar” e “Ciência, Tecnologia e Ensino Superior”, respetivamente. Porém, a informação dos PO não é suficiente, explícita e completa, nem ilustra a conexão entre as medidas definidas para atingir as metas e as verbas afetas, o que compromete o princípio da transparência orçamental (RA n.º 10/2020; RA n.º 17/2020).
117. O orçamento da medida “Gratuidade dos manuais escolares” tem sido sistematicamente insuficiente, exigindo o reforço de dotações e desvirtuando o processo orçamental. Também a fraca expressão registada na reutilização de manuais, incluindo a suspensão determinada por força da pandemia por Covid-19, implica mais esforço do OE no financiamento e compromete a sustentabilidade da medida (RA n.º 15/2019; RA n.º 6/2021).
118. A programação orçamental relacionada com os contratos de legislatura para 2016-2019 não esclarece a distribuição das dotações pelas linhas prioritárias nem a sua relação com os compromissos assumidos. Os contratos apoiaram o financiamento das IES numa base

histórica, não tendo sido aplicada a fórmula legal com critérios, valores padrão e indicadores (RA n.º 6/2020).

119. Os meios digitais para o E@D começaram a chegar aos alunos apenas no início do ano letivo 2020/21 e mais de 60% só chegará em 2021/22 em resultado da autorização para a respetiva aquisição ter sido tardia e condicionada à aprovação de fundos europeus (RA n.º 9/2021).

## 4. CONCLUSÕES

120. O Tribunal de Contas aprovou um conjunto de relatórios de auditorias direcionadas a medidas que materializam PP de educação que concorrem para o aumento das qualificações dos portugueses, essenciais para combater os efeitos económicos decorrentes de uma população ativa ainda pouco escolarizada. As auditorias centraram-se na eficácia das medidas de PP e dos respetivos sistemas de gestão e controlo.

**A incursão pelas temáticas das PP, da demografia e das qualificações dos portugueses coloca em evidência a necessidade de qualificar a população através de medidas apropriadas e à luz das etapas próprias do ciclo das PP**

121. A avaliação das PP tem vindo a ganhar importância como instrumento de gestão e de apoio à tomada de decisão informada que maximize a utilidade e o uso eficiente dos recursos públicos. As auditorias do Tribunal de Contas respondem a este desafio, através da verificação da eficácia, eficiência e economia das intervenções e contribuindo para reforçar a integridade, a transparência, a *accountability* e a boa gestão dos dinheiros públicos.
122. Portugal enfrenta uma grave crise demográfica caracterizada pela baixa taxa de natalidade refletida no declínio crescente da população residente, pelo seu envelhecimento progressivo e por saldos migratórios insuficientes, que acompanha a tendência da Europa, mas os défices são mais expressivos e preocupantes em Portugal. Acompanhando o crescente declínio populacional, o número de alunos tem vindo a diminuir em todos os níveis de ensino, embora no início de ciclo no ensino superior tenha aumentado a partir de 2016.
123. Também em virtude desta dinâmica demográfica, as despesas com a educação têm vindo a decrescer, contrariamente às despesas com a saúde e com as pensões de velhice que têm crescido. Por isso, as despesas com a educação não constituem uma ameaça para a sustentabilidade das finanças públicas nem se estima que tal venha a suceder e, justamente por isso, poderá existir uma especial afetação de verbas nas áreas mais críticas nesses domínios em desfavor da educação.
124. Neste contexto, emerge um extraordinário desafio a exigir uma resposta holística das PP para mitigar os efeitos sociais e económicos negativos decorrentes dessa dinâmica demográfica, onde releva a quebra da produtividade que acompanha o avanço da idade. É precisamente aqui que a intervenção das PP de educação se mostra crítica para aumentar as qualificações da população necessárias para incrementar a produtividade e a competitividade do país e potenciar o desenvolvimento económico e social e a criação de riqueza e, assim, contribuir para mitigar os efeitos da situação demográfica adversa. Para o efeito, existem instrumentos financeiros



apropriados, incluindo o PRR para enfrentar os novos desafios revelados ou agudizados pela pandemia por Covid-19.

**Os relatórios de auditoria evidenciam a ineficácia, ou a inviabilidade de apreciar a eficácia, das medidas de PP de educação, em virtude de fragilidades relacionadas, sobretudo, com o seu desenho, execução, acompanhamento e controlo que integram algumas etapas do ciclo das PP**

125. Os relatórios evidenciam, designadamente, as deficiências e insuficiências seguintes:
- a) Lançamento de medidas em desconformidade com o quadro legal estabelecido (*e.g.* RA n.º 6/2020);
  - b) Inexistência de planos estratégicos e de planos operacionais que integrem as medidas com as ações previstas, os recursos e custos estimados, as etapas para a execução e avaliação, os resultados e impactos esperados, que são instrumentos essenciais e facilitadores de uma atuação articulada, coordenada e coerente das entidades intervenientes (*e.g.* RA n.º 10/2020; RA n.º 17/2020; RA n.º 6/2020; RA n.º 9/2021);
  - c) Medidas que não estão especificamente desenhadas para alcançar as metas definidas (*e.g.* RA n.º 17/2020) e conceitos que não estão densificados nem consolidados (*e.g.* RA n.º 10/2020; RA n.º 9/2019);
  - d) Objetivos que não estão apropriadamente formulados por não serem específicos nem mensuráveis e objetivos sem utilidade, oportunidade e pertinência (*e.g.* RA n.º 9/2019; RA n.º 6/2020). Nem sempre existem indicadores e quando existem não são explícitos nem uniformes (*e.g.* RA n.º 9/2019; RA n.º 6/2020);
  - e) Sistemas de gestão e controlo que, em geral, não são apropriados por não fornecerem, em tempo útil, informação exata, fiável e essencial sobre a execução das medidas e não existir um acompanhamento e controlo sistemático a abranger todos os apoios e compromissos (*e.g.* RA n.º 10/2020; RA n.º 9/2019; RA n.º 15/2019; RA n.º 6/2020; RA n.º 9/2021);
  - f) A programação orçamental não apresenta o detalhe apropriado, comprometendo o princípio da transparência orçamental (*e.g.* RA n.º 10/2020; RA n.º 17/2020; RA n.º 6/2020), e nem sempre prevê dotações suficientes, a exigir, em certos casos, o reforço sistemático de dotações, desvirtuando o processo orçamental (*e.g.* RA n.º 15/2019).

**O impacto da pandemia por COVID-19, forte e inesperado, revelou, ou acentuou, fragilidades que afetaram a educação e colocou desafios à capacidade de enfrentar a dimensão e a intensidade dos seus choques**

126. Na educação, a pandemia expôs fragilidades já existentes e os esforços, designadamente por via do E@D, não lograram obstar o impacto negativo nas aprendizagens dos alunos, em especial dos mais desfavorecidos, pelo que a recuperação das aprendizagens se constituiu como uma preocupação central a convocar responsáveis e especialistas para a melhor formulação de planos e ações eficazes. As crianças e os jovens têm sido dos mais atingidos pelo impacto da pandemia no seu futuro, condicionando-o, seja por afetar o funcionamento das atividades letivas, seja por interromper a transição para o mercado de trabalho onde a estrutura

de competências adquiridas por cada um, agora afetada pelos efeitos da pandemia, é um fator crucial de sucesso.

**Atenta a urgência na ação, designadamente com vista à execução, em tempo, do PRR, espera-se que este Relatório seja um contributo para melhorar as medidas de PP, em especial, a eficácia da gestão e da boa aplicação dos dinheiros públicos**

127. Com a população portuguesa em acentuado decréscimo e envelhecimento e com o défice de qualificações a formar um bloqueio ao crescimento e ao desenvolvimento económicos, o PRR constitui-se como um instrumento de investimento indutor de fatores relevantes de competitividade com a promoção do aumento da resposta do sistema educativo, das qualificações, das competências para a inovação e do número de diplomados no ensino superior.
128. Este Relatório Panorâmico evidencia que as deficiências e as insuficiências identificadas nos relatórios do Tribunal de Contas são transversais à generalidade das intervenções e recorrentes ao longo dos últimos anos, pelo que, nessa medida, refletem fatores de risco que podem atingir a maioria das medidas de PP a executar com dinheiros nacionais e europeus. Com a sistematização agora operada, o Relatório poderá constituir um contributo para mitigar tais riscos e melhorar o desenho e o acompanhamento e controlo das medidas de PP.

## 5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

129. Do Projeto de Relatório Panorâmico foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes, que emitiu o respetivo Parecer.

## 6. DECISÃO

130. O Tribunal de Contas, em subsecção da 2.ª Secção, delibera:
- a) Aprovar o presente Relatório Panorâmico;
  - b) Ordenar o seu envio às entidades seguintes:
    - Ministra de Estado e da Presidência, para divulgação junto do Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospecção da Administração Pública;
    - Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
    - Ministro da Educação;
    - Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto da Assembleia da República.
  - d) Remeter cópia do presente Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;

- f) Após entrega do Relatório às entidades referidas, divulgar o Relatório no sítio do Tribunal de Contas e junto da Comunicação Social.

Tribunal de Contas, em 14 de outubro de 2021.

**A Conselheira Relatora,**



(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

**Os Conselheiros Adjuntos,**



(Luis Filipe Cracel Viana)



(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

## ANEXOS

### ANEXO I – QUADROS E GRÁFICOS SOBRE DEMOGRAFIA

Quadro 3 - População residente por grupo etário – média anual (2011 - 2020)

Anos	População Total	Grupos etários			
		0-14	15-64	65-84	85+
2011	10 557 560	1 584 037	6 981 489	1 754 815	237 219
2012	10 514 844	1 561 551	6 933 167	1 775 837	244 289
2013	10 457 295	1 536 028	6 870 043	1 797 903	253 322
2014	10 401 062	1 506 048	6 807 509	1 825 908	261 597
2015	10 358 076	1 475 537	6 759 544	1 849 614	273 382
2016	10 325 452	1 451 624	6 715 096	1 873 116	285 616
2017	10 300 300	1 433 156	6 672 187	1 897 419	297 538
2018	10 283 822	1 415 731	6 639 342	1 918 476	310 274
2019	10 286 263	1 402 276	6 621 623	1 939 716	322 609
2020	10 297 081	1 389 807	6 612 238	1 961 514	333 522
Variação 2011/2020	(260 479)	(194 230)	(369 251)	206 699	96 303
	-2,5%	-12,3%	-5,3%	11,8%	40,6%

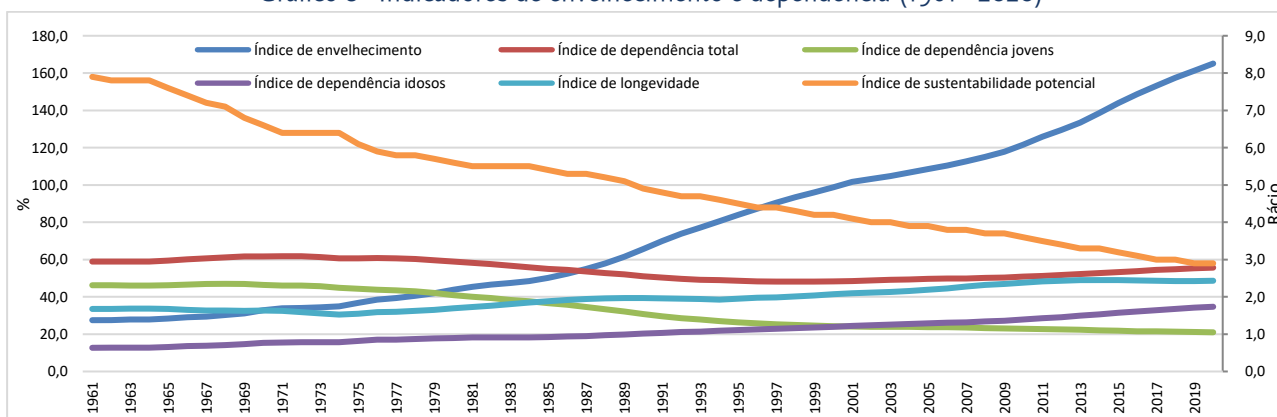
Fonte: PORDATA (em 2021-06-04).

Quadro 4 - Esperança média de vida à nascença (1960 - 2019)

Anos	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Idade	64	67,1	71,1	74,1	76,4	79,6	79,8	80	80,2	80,4	80,6	80,8	80,8	80,9	81,1

Fonte: PORDATA (em 2021-05-28).

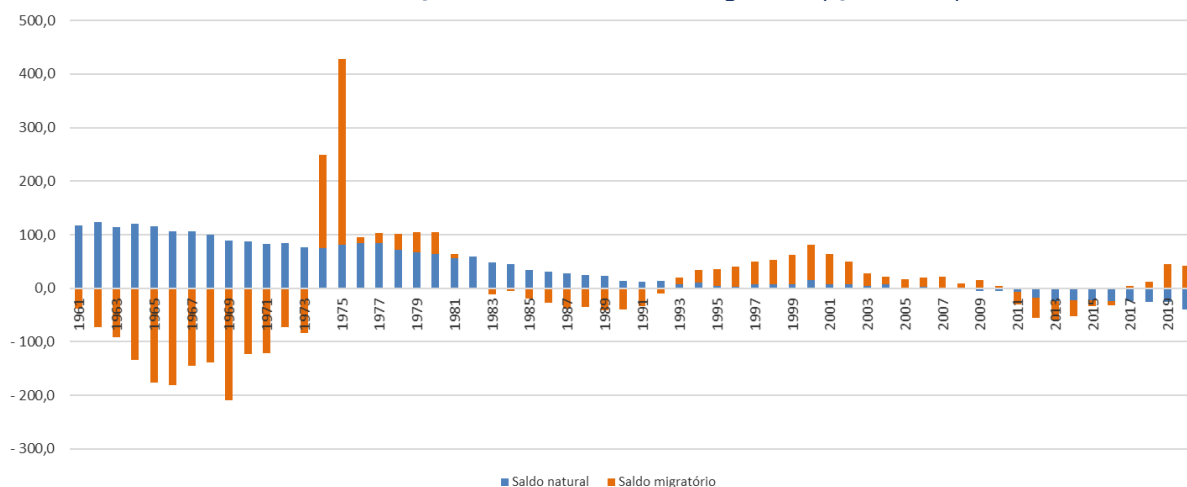
Gráfico 8 – Indicadores de envelhecimento e dependência (1961 - 2020)<sup>49</sup>



Fonte: INE / Pordata (em 2021-06-29).

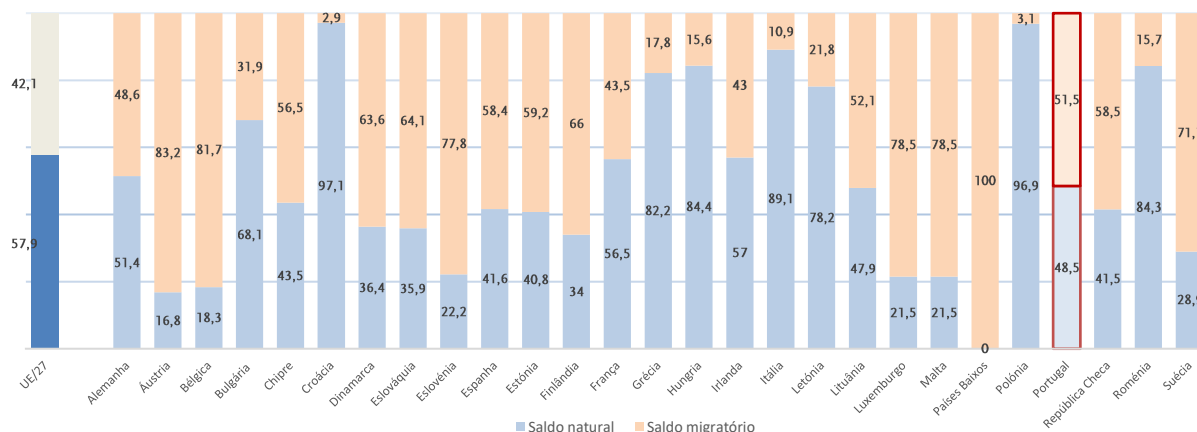
<sup>49</sup> Cfr <https://www.pordata.pt/Portugal/Indicadores+de+envelhecimento-526>. Índice de longevidade: relação entre a população mais idosa e a população idosa (quociente entre o número de pessoas com 75 ou mais anos e o número de pessoas com 65 ou mais anos); Índice de sustentabilidade potencial: relação entre a população em idade ativa e a população idosa (quociente entre o número de pessoas com 15-64 anos e o número de pessoas com 65 ou mais anos) (cfr. INE).

Gráfico 9 - Saldo natural e saldo migratório (1961 - 2020)



Fonte: INE - Estatísticas de Óbitos, Estimativas Anuais da População Residente e Estatísticas de Nados-Vivos; PORDATA (em 2021-06-18).

Gráfico 10 - Contributo dos saldos natural e migratório para a variação populacional anual em 2020<sup>50</sup>



Fonte: PORDATA (em 2021-07-07).

Quadro 5- População residente em Portugal

Unidade: Milhões de indivíduos

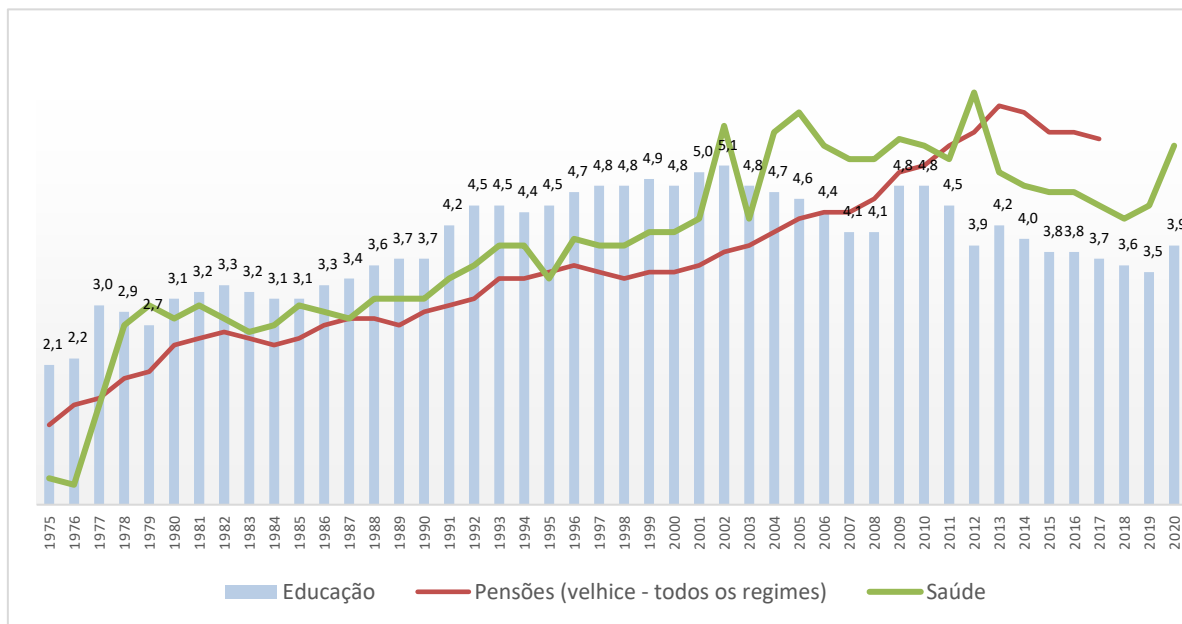
2021	2030	2040	2050	2060	2070	Varição 2016-2070
10,3	10,1	9,8	9,4	8,9	8,5	-1,8

Fonte: CE, *The 2021 Ageing Report*: 339; INE.

<sup>50</sup>Cfr. [https://www.pordata.pt/Europa/Contributo+dos+saldos+natural+e+migrat%C3%B3rio+para+a+varia%C3%A7%C3%A3o+populacional+anual+\(percentagem\)-1568](https://www.pordata.pt/Europa/Contributo+dos+saldos+natural+e+migrat%C3%B3rio+para+a+varia%C3%A7%C3%A3o+populacional+anual+(percentagem)-1568). O saldo migratório é geralmente calculado com base na diferença entre a variação populacional e o crescimento natural entre dois períodos (saldo migratório ajustado) (cfr. *Eurostat*).



Gráfico 11 – Despesas com educação, pensões de velhice e saúde (% do PIB)



Fonte: INE/PORDATA, DGO/MF e IGSS/MTSSS.

## ANEXO 2 – DADOS DA EDUCAÇÃO

Quadro 6– Número de alunos inscritos no pré-escolar, básico e secundário, por nível de ensino

ANOS LETIVOS	EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR	ENSINO BÁSICO	ENSINO SECUNDÁRIO	TOTAL
2010/11	276 125	1 206 716	440 895	1 923 736
2011/12	272 547	1 157 811	411 238	1 841 596
2012/13	266 666	1 093 523	398 447	1 758 636
2013/14	265 414	1 057 459	385 210	1 708 083
2014/15	264 660	1 041 698	393 618	1 699 976
2015/16	259 850	1 013 397	391 538	1 664 785
2016/17	253 959	1 000 006	399 775	1 653 740
2017/18	240 231	987 704	401 050	1 628 985
2018/19	243 719	970 229	399 386	1 613 334
2019/20	251 108	951 285	393 340	1 595 733
Varição 2010/11 a 2019/20	(25 017) -9,1%	(255 431) -21,2%	(47 555) -10,8%	(328 003) -17,1%

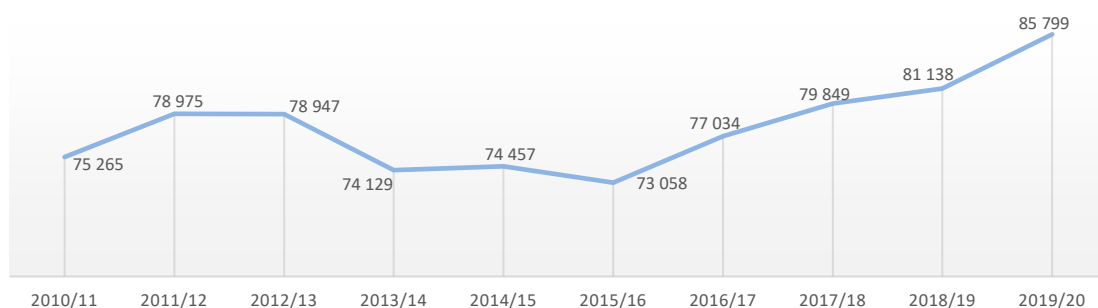
Fonte: DGEEC/ME-MCTES, PORDATA (em 2021-07-01).

Quadro 7 – Número de alunos inscritos no ensino superior, por nível de ensino

ANOS LETIVOS	LICENCIATURA	MESTRADO	DOUTORAMENTO	OUTROS <sup>51</sup>	TOTAL GERAL
2010/11	255 812	117 116	18 293	12 224	403 445
2011/12	246 172	120 873	19 213	11 079	397 337
2012/13	231 473	117 265	19 471	10 244	378 453
2013/14	220 787	117 701	20 245	12 263	370 996
2014/15	212 275	113 523	19 465	13 187	358 450
<b>2015/16</b>	<b>211 619</b>	<b>115 285</b>	<b>19 214</b>	<b>12 075</b>	<b>358 193</b>
2016/17	210 963	116 368	19 759	14 853	361 943
2017/18	216 471	119 636	20 452	16 194	372 753
2018/19	219 615	125 830	21 090	18 712	385 247
2019/20	227 075	127 250	21 764	20 820	396 909
Varição 2010/11 a 2019/20	(28 737) -11,2%	10 134 8,7%	3 471 19,0%	8 596 70,3%	(6 536) -1,6%

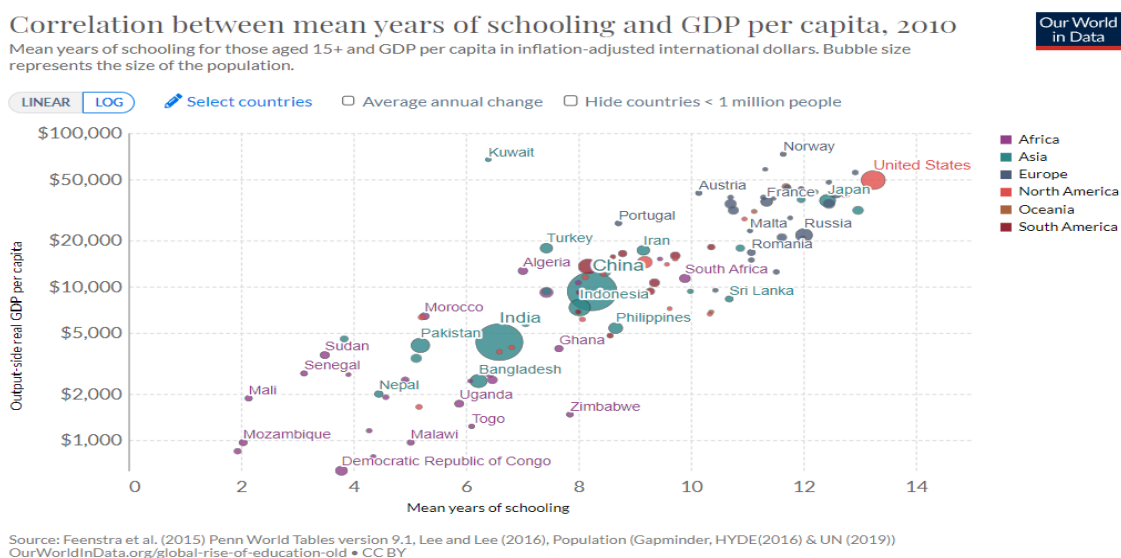
Fonte: DGEEC.

Gráfico 12 – Evolução do número de diplomados no ensino superior



Fonte: DGEEC.

Gráfico 13 - correlação entre a média de anos de escolaridade e o PIB per capita, 2010



Fonte: Our World in data: "<https://ourworldindata.org/grapher/correlation-between-mean-years-of-schooling-and-gdp-per-capita>".

<sup>51</sup> Outros: inclui CET, CTSP, Bacharelato, Complemento de Formação e Especializações.