

Educação superior e ação social em Portugal: expansão e financiamento em contextos recentes (2015-2022)

Cristiane Praciano Lauriano de Lima

Rede Estadual de Educação do Ceará (Brasil)

Maria Aparecida dos Santos Ferreira

Instituto Federal de Educação do Rio Grande do Norte (Brasil)

Belmiro Gil Cabrito

Universidade de Lisboa (Portugal)

Resumo

Este artigo objetiva analisar a expansão e o financiamento da educação superior em Portugal e suas repercussões na política de Ação Social no Ensino Superior (ASES), entre 2015 e 2022. A pesquisa, de abordagem qualitativa, baseia-se em revisão bibliográfica e análise documental. Os resultados do estudo indicam crescimento nas matrículas das IES em Portugal, sobretudo no ensino politécnico. O financiamento desse nível educacional permaneceu majoritariamente estatal, com média de 57% do orçamento proveniente de recursos públicos. No âmbito da ASES, observou-se baixa cobertura, com percentuais de atendimento entre 19% e 21% dos estudantes matriculados, sem variações significativas ao longo do período. Além disso, constatou-se retração no financiamento público para essa política, revelando fragilidades na garantia da permanência estudantil. Os dados da investigação sinalizam ainda um cenário de ampliação do acesso, mas com limites estruturais à equidade no ensino superior português.

Palavras-chave: Educação Superior. Ação Social no Ensino Superior. Expansão. Financiamento.

Higher education and social action in Portugal: expansion and funding in recent contexts (2015-2022)

Abstract

This article aims to analyze the expansion and funding of higher education in Portugal and its repercussions on Social Action in Higher Education (ASES,

acronym in Portuguese) policy between 2015 and 2022. The research, which uses a qualitative approach, is based on a bibliographic review and document analysis. The results of the study indicate growth in enrollments in higher education institutions in Portugal, especially in polytechnic education. Funding for this level of education remained mostly state-funded, with an average of 57% of the budget coming from public resources. Within the scope of ASES, low coverage was observed, with percentages of attendance between 19% and 21% of enrolled students, with no significant variations over the period. In addition, there was a decline in public funding for this policy, revealing weaknesses in ensuring student retention. The research data also point to a scenario of expanded access, but with structural limits to equity in Portuguese higher education.

Keywords: Higher Education. Social Action in Higher Education. Expansion. Funding.

Educación superior y acción social en Portugal: expansión y financiación en contextos recientes (2015-2022)

2

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar la expansión y financiación de la educación superior en Portugal y sus repercusiones en la política de Acción Social en la Educación Superior (ASES, acrónimo en portugués) entre 2015 y 2022. La investigación, de enfoque cualitativo, se basa en una revisión bibliográfica y análisis documental. Los hallazgos del estudio indican un crecimiento en las matriculaciones en las instituciones de educación superior en Portugal, especialmente en la educación politécnica. La financiación para este nivel de educación siguió siendo mayoritariamente estatal, con un promedio del 57% del presupuesto proveniente de recursos públicos. En el contexto de la ASES, se observó una baja cobertura, con porcentajes de atención entre el 19% y el 21% de los estudiantes matriculados, sin variaciones significativas durante el período. Además, se constató una reducción en la financiación pública para esta política, revelando fragilidades en la garantía de la permanencia de los estudiantes. Los datos de la investigación también apuntan a un escenario de

ampliación del acceso, pero con límites estructurales a la equidad en la educación superior portuguesa.

Palabras clave: Educación Superior. Acción Social en la Educación Superior. Expansión. Financiación.

Introdução

O cenário de globalização, presenciado nas últimas décadas, assinala um processo de convergência política que orienta as agendas governamentais de educação. Em tal cenário, é promovido um intenso debate no que concerne às políticas educacionais no ensino superior. Conduz-se esse nível educacional para o atingimento de metas de “boas práticas” tomadas sob o escopo da comparabilidade entre os países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Sua expansão, no tocante ao número de matrículas efetuadas, requer uma melhoria baseada na relação do número de alunos por professor e na otimização dos recursos, frente a um discurso de promoção da eficiência e da eficácia. Orienta-se o ensino superior a mecanismos de padronização e redireciona-o a um processo de competitividade econômica em âmbito internacional.

Em Portugal, a Declaração de Bolonha, assinada em 1999, foi determinante para a reconfiguração da educação superior, orientando esse nível de ensino às exigências do mundo globalizado. Conforme observam Albuquerque e Seixas (2017), as reformas implementadas no âmbito do Processo de Bolonha tinham o propósito de consolidar um espaço europeu de ensino superior e revelavam a transição de uma lógica centrada nas preocupações acadêmicas para uma abordagem predominantemente política e técnica. Tal orientação manifesta-se, de modo expressivo, na medida em que se submetem as instituições de ensino superior

[...] a critérios de eficácia e eficiência na respectiva gestão, a determinação de parâmetros de conhecimento e conteúdos de aprendizagem por referência prioritária a critérios de utilidade e funcionalidade para o mercado de trabalho, a comparabilidade entre instituições [...] (Albuquerque; Seixas, 2017, p. 11).

Assim, sob esse contexto de mudanças e adequação aos novos formatos exigidos pela adesão ao Processo de Bolonha, Portugal implementou um conjunto de alterações nas leis e decretos que regulamentavam a educação. Entre as quais, destaca-se a publicação da Lei n.º 62/2007, que estabelece “[...] o regime jurídico das instituições de ensino superior (RIES), regulando designadamente a sua constituição, atribuições e organização, o funcionamento e competência dos seus órgãos [...]” (Portugal, 2007, p. 7).

A Lei n.º 62/2007 impulsionou um modelo de gestão nos paradigmas de gestão do setor privado nas instituições de ensino superior (IES) públicas portuguesas. Também há de se mencionar o incremento no peso das receitas próprias das IES públicas a partir dessa normativa. Velho (2019) salienta que o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RIES) continha objetivos que se voltavam à diversificação das fontes de financiamento com propósitos orçamentais focados no aumento da contribuição privada, que seriam impulsionados tanto pelo peso das anuidades quanto pelo apoio a empréstimos bancários aos estudantes.

4

Sob o âmbito dessas reconfigurações, a expansão e o financiamento do ensino superior em Portugal se transvestem de novas molduras: um ensino superior diversificado, com fontes de financiamento também diversificadas – recursos provenientes de receitas de impostos do Estado, receitas próprias das IES, receitas de transferência no âmbito das administrações públicas e financiamento comunitário. Nesse panorama, os recursos destinados aos serviços de Ação Social no Ensino Superior constituem uma dimensão relevante dessa diversificação, pois visam assegurar condições mínimas de permanência para os estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, sem, contudo, comprometer os limites fiscais do Estado. Assim, os investimentos em Ação Social como bolsas de estudo e apoio à alimentação e alojamento, por exemplo, passam a ser geridos com base em critérios de racionalidade econômica, integrando a lógica de eficiência e sustentabilidade orçamentária que caracteriza o modelo contemporâneo de financiamento do setor.

É importante mencionar que, no período de 2015 a 2022, Portugal vivenciou um novo ciclo político com o governo de coalizão de esquerda liderado por António Costa. Tal governo propõe-se a reverter medidas de austeridade adotadas após a crise financeira de 2008. O novo governo

implementou medidas como a redução da jornada de trabalho para 35 horas, reajustes das aposentadorias e aumento do salário mínimo, mas manteve contenções fiscais que, eivadas na narrativa de manutenção da sustentabilidade fiscal, afetaram as políticas sociais, incluindo a educação.

No que concerne ao ensino superior, houve esforços no governo de Antônio Costa para retomar o financiamento público e revisar a fórmula de distribuição de recursos. Propôs-se uma nova fórmula de financiamento para o ensino superior, orientada para a qualidade e desempenho institucional. No entanto, por ocasião de um cenário econômico instável, essa fórmula não foi implementada. Entre 2016 e 2022, adotaram-se contratos de legislação, prevendo aumentos orçamentários anuais condicionados a metas de desempenho e inclusão social nas IES. Apesar do compromisso do governo de que as dotações do orçamento do Estado não seriam inferiores às das Leis Orçamentárias do Estado para 2016, a partir desses contratos de legislação, o reforço orçamental prometido apresentou-se insuficiente para responder às necessidades das instituições de ensino superior de âmbito público, continuando, assim, a persistir o seu processo de subfinanciamento.

Frente a esse contexto, este artigo versa sobre o ensino superior em Portugal e a política de Ação Social no Ensino Superior (ASES) destinada aos estudantes em situação de vulnerabilidade social, com ênfase no financiamento público. Intenciona-se analisar a educação superior em Portugal, a partir de elementos que nos ajudem a compreender a expansão e o financiamento dessa etapa educacional e as repercussões desses processos na política de Ação Social no Ensino Superior.

A pesquisa é de cunho qualitativo e utilizou a revisão bibliográfica e a pesquisa documental como procedimentos técnico-metodológicos. Na pesquisa bibliográfica, foram realizadas pesquisas em livros, periódicos, artigos científicos e sites. Entre os principais autores que ajudaram a compor esse quadro teórico-reflexivo, destacam-se: Albuquerque, Seixas (2017); Cerdeira, Cabrito, Mucharreira (2022); Cabrito, Cerdeira (2021); Ferreira (2019), entre outros. Para a pesquisa documental, foi utilizado o registro estatístico. Para tanto, revisitaram-se fontes oficiais de dados abertos presentes em repositórios da internet, como o PORDATA e o IGeFe.

Este artigo é composto por quatro seções, incluindo esta seção de introdução. Na segunda seção, traça-se um olhar para a educação superior em Portugal, mobilizando as reflexões para os formatos atuais desse nível educacional e para os processos de expansão e financiamento que se desenvolveram no período de 2015 a 2022. Na terceira seção, discorre-se sobre a política de Ação Social no Ensino Superior (ASES), destinada aos estudantes em situação de insuficiência financeira, buscando compreender como se configura essa política face à desintervenção do Estado em prover tal ação e aos mecanismos de pressão que se instalaram nas universidades públicas para que elas autofinanciem suas atividades. As reflexões dessa seção são atravessadas pelo debate acerca da expansão e do financiamento dessa política social. Na quarta seção, revisitam-se os achados da pesquisa, desvelando como a expansão e o financiamento do ensino superior em Portugal reverberaram na ASES e nos processos de equidade nesse nível educacional.

Educação superior em Portugal: caracterização, expansão e financiamento (2015-2022)

6

Sob o fulcro das mudanças recentes, o sistema superior de ensino português organiza-se em um sistema binário, conforme a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) nº 46 de 1986, em dois tipos de ensino, quais sejam: o ensino universitário e o ensino politécnico. Segue, desta forma, um modelo organizado em quatro ciclos de estudos. Um ciclo de curta duração, denominado Curso Técnico Superior Profissional (CTESP), e os outros três ciclos correspondentes aos graus de licenciado, mestre e doutor. O ensino superior em Portugal é estruturado, ainda, por meio dos subsistemas público e privado.

A tabela 1 revela a evolução da matrícula no ensino superior no país, no período de 2015 a 2022, oferecendo elementos que nos ajudam a refletir os avanços e as contradições expressos nesse sistema educativo.

Tabela 1 – Evolução das matrículas no ensino superior em Portugal por subsistema e tipo de ensino (2015-2022)

Público				Privado			Total Geral
Ano	Univers.	Politécn.	Total	Univers.	Politéc.	Total	Total
2015	191.827	107.255	299.152	44.113	15.255	59.368	358.520
2016	191.638	106.251	299.539	43.027	15.627	58.654	358.193
2017	192.201	110.395	302.596	43.013	16.334	59.347	361.943
2018	195.199	113.290	308.489	46.036	18.228	64.264	372.753
2019	199.388	116.801	316.189	48.479	20.579	69.058	385.247
2020	202.188	121.566	323.754	51.272	21.883	73.155	396.909
2021	208.227	126.912	335.139	53.072	23.784	76.856	411.995
2022	218.399	132.796	351.195	56.195	25.827	82.022	433.217
Δ%2015 - 2022	14%	24%	17%	27%	69%	38%	21%

Fonte: Elaborada pelos/as autores/as a partir das informações levantadas na plataforma PORDATA (2025).

Última atualização: 01/07/2024.

Δ% 2015-2022 – Variação percentual do ano de 2022 em relação ao ano de 2015.

7

Notabiliza-se, a partir da tabela 1, que o total geral de estudantes matriculados no ensino superior em Portugal aumentou em todos os anos da série histórica analisada, exceto em 2016. As matrículas nas instituições de ensino superior (IES) do país apresentaram, em 2022, um acréscimo de 21% em relação ao ano de 2015. Ao se analisar a evolução das matrículas por tipo de ensino (universitário ou politécnico), observa-se, de modo geral, uma tendência de crescimento ao longo do período. No entanto, essa trajetória não foi linear: houve queda nas matrículas no ensino universitário e politécnico públicos em 2016, bem como no ensino universitário privado nos anos de 2016 e 2017.

Ainda na tabela 1, é possível perceber que a matrícula no ensino universitário apresenta primazia em relação ao ensino politécnico. Tal situação “[...] se compagina [em Portugal] com o estatuto social mais elevado da universidade em relação ao ensino superior politécnico” (Cabrito; Cerdeira, 2021, p. 154).

Os dados da tabela 1 deixam também margem para verificar as dinâmicas contraditórias do ensino superior português. O ensino superior politécnico, mesmo constando de um menor estatuto social, conforme enfatizam Cabrito e Cerdeira (2021), cresceu. Quando se analisa o ensino superior politécnico privado, por exemplo, constata-se que esse tipo de ensino aumentou 69%, em 2022, em comparação ao ano de 2015. Esse crescimento pode ser devido ao seu status de “[...] maior grau de inserção no mercado de trabalho” (Cabrito; Cerdeira, 2021, p. 154). Essa valorização determina parcialmente novos paradigmas direcionados a essa etapa educacional por parte de organismos supranacionais, como a OCDE e o Banco Mundial, que propõem uma maior aproximação entre educação superior e empresa, uma educação superior, dessa forma, inclinada a atender aos interesses do mercado quanto à empregabilidade. Esse também é o resultado das (re)configurações propugnadas por meio do processo de Bolonha que, não isento de ideologias de teor econômico, buscava uma maior competitividade no espaço europeu de ensino superior.

8

Os dados da tabela 1 informam ainda que a matrícula no ensino superior público é preponderante em Portugal e “[...] foi sempre predominante, seja porque é mais barato, seja porque seu estatuto social no país é superior ao ensino superior privado” (Cabrito; Cerdeira, 2021, p. 154).

Reitera-se que, embora o ensino superior em Portugal seja público, ele não é totalmente gratuito, a sua frequência exige o pagamento de uma anuidade realizada pelos estudantes ou suas famílias. Desde a aprovação da Lei n.º 20/92, “[...] a frequência ao ensino superior público exige o pagamento de uma propina [anuidade] de valor atualizado” (Cabrito, 1999, p. 194). Especialmente, a partir da década de 1990, Portugal tem assistido “[...] a um processo de privatização dessa etapa de ensino” (Cabrito, 1999, p. 194).

A Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, é a norma que estabelece as bases para o financiamento do ensino superior em Portugal. Nela, fica explicitado o modo de repartição do financiamento do ensino superior. Menciona-se, pois, que o financiamento desse nível educacional “[...] processa-se no quadro de uma relação tripartida entre: a) o Estado e as instituições de ensino superior; b) os estudantes e as instituições de ensino superior; c) o Estado e

os estudantes” (Portugal, 2003, p. 5359). A literatura evidencia que o financiamento do ensino superior é pavimentado pela compreensão da partilha de custos desse nível de ensino entre os governos, os estudantes e as suas famílias e outros agentes (Johnstone, 1986; Cabrito, 2002; Cerdeira, 2009).

O financiamento das instituições de ensino superior públicas provém, majoritariamente, das transferências de verbas que são inscritas anualmente no orçamento do Estado. Além do financiamento proveniente desse orçamento, as instituições de ensino superior públicas, em Portugal, adotam uma abordagem diversificada para financiar suas atividades, dentre as quais se destacam: o pagamento de anuidades, verbas de projetos de investigação, fundos comunitários, serviços prestados à comunidade, parcerias e doações, entre outros (Cruz, 2017).

A diversificação das fontes de financiamento é matéria controversa na educação superior em Portugal. Conforme pontua Cabrito (2004),

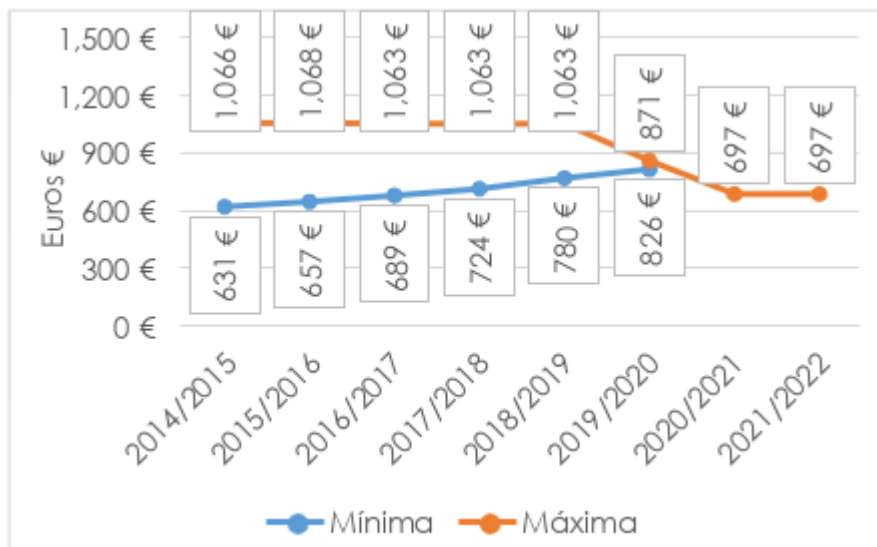
[...] diversificar as fontes de financiamento surge, para as instituições de ensino superior, como o último “mandamento” dos governos liberais e significa procurar fundos para além dos estatais, seja por meio da venda/prestação de serviços, da investigação “vacionada” para o mercado ou do aumento das contribuições dos estudantes (Cabrito, 2004, p. 980).

9

Nesse sentido, as dinâmicas atuais para o financiamento do ensino superior em Portugal alicerçam “[...] a ideologização de que o Estado é inoperante, restando para o setor privado se auto assumir como o espaço por excelência em que devem ser executadas as políticas sociais e, em particular, a educação” (Santos; Neto, 2010, p. 34). Sob esse viés, o ensino superior vai se “[...] metamorfoseando como qualquer outro objeto passível de ser mercadorizado” (Santos; Neto, 2010, p. 34).

O gráfico 1 destaca a evolução dos valores estabelecidos anualmente para o pagamento das anuidades nas instituições de ensino superior públicas em Portugal.

Gráfico 1 – Evolução do valor das anuidades nas instituições de ensino superior públicas em Portugal estabelecidas para os anos letivos 2014/2015 a 2021/2022 (Valores em Euros)



10

Fonte: Elaborado por Cabrito, Cerdeira e Mucharreira (2024).
Adaptado pelos/as autores/as (2025).

Da análise dos valores das anuidades, expressos no gráfico 1, verifica-se, na série histórica retratada, que os valores máximos sofreram uma redução bastante expressiva para o ano letivo de 2019/2020, mantendo o decréscimo em 2020/2021 e não apresentando alterações no valor no ano letivo de 2021/2022.

De acordo com o assinalado por Cabrito, Cerdeira e Mucharreira (2022), os valores das anuidades no ensino superior português não têm seguido os parâmetros estabelecidos na Lei n.º 37/2003. Essa legislação define que o valor anual a ser cobrado pelas instituições de ensino superior públicas deve corresponder, no mínimo, a 1,3 vezes o salário mínimo nacional em vigor no início de cada ano letivo.

Esse descompasso entre a norma legal e a prática adotada pelo governo português pode ser compreendido à luz do contexto econômico e político vivenciado pelo país. Em decorrência da crise financeira que afetou

Portugal entre 2010 e 2015, observou-se uma diminuição significativa na procura pelo ensino superior. Assim, com o intuito de incentivar a procura por essa etapa educativa e “[...] com um governo cujo primeiro-ministro pertence ao Partido Socialista, o valor da propina [anuidade] situa-se abaixo do previsto pela legislação [...]” (Cabrito; Cerdeira; Mucharreira, 2022, p. 16).

Seguindo esse viés analítico e de modo a ampliar a compreensão acerca do ensino superior em Portugal e de seus mecanismos de financiamento, a tabela 2 corrobora as informações concernentes ao financiamento desse nível educacional, expondo-o a partir das fontes de financiamento em receitas de impostos, receitas próprias, transferência no âmbito das administrações públicas e financiamento comunitário.

Tabela 2 – Evolução da Receita das instituições de ensino superior públicas portuguesas por fonte de financiamento (2015-2021) (valores em milhões de euros atualizados pelo IPC a preços de 2021)

Ano	Total *	%	Receitas de Impostos **	%	Receitas Próprias	%	Transf. no âmbito das Adm. Públicas	%	Financ. Com.	%
2015	1.893,1	100	1.053,8	56	510,7	27	114,1	6	214,5	11
2016	1.908,5	100	1.090,9	57	523,3	27	109,0	6	185,3	10
2017	1.869,2	100	1.108,7	59	513,6	27	106,3	6	140,7	8
2018	1.956,7	100	1.118,8	57	538,9	28	103,2	5	195,8	10
2019	2.018,8	100	1.136,0	56	545,8	27	138,7	7	198,3	10
2020	2.103,4	100	1.194,3	57	502,4	24	174,1	8	232,6	11
2021	2.250,0	100	1.275,8	57	530,7	24	171,0	8	272,6	12
\bar{x}	-	-	-	57	-	26	-	6	-	10

Fonte: Elaborada pelos/as autores/as a partir das informações levantadas na plataforma IGeFE (2025).

* Equivale a um bilhão de euros.

** Equivale a um bilhão de euros

Da análise da tabela 2, é possível depreender que as receitas de impostos advindas do Estado português variaram entre 56% e 59% em relação ao total das receitas para as IES públicas, representando a maior fonte de recursos no conjunto das receitas que compõem o orçamento do ensino superior.

Pela tabela 2, constata-se a importância das receitas próprias das instituições de ensino superior públicas. Tais receitas representaram, em 2021, 24% do orçamento, em equiparação às receitas totais destinadas às instituições públicas de ensino superior. É necessário enfatizar que o peso das receitas próprias no orçamento das instituições de ensino superior portuguesas ocasiona uma pressão para que elas sejam mantenedoras de suas atividades. Nesse sentido, dada a necessidade de angariar mais recursos, as IES “[...] vão adquirindo um perfil mais gestor do que acadêmico” (Ferreira 2019, p. 90). Para além de uma menor participação do Estado no financiamento público, esse processo revela os “[...] mecanismos de mercado que vão emergindo no ensino superior” (Ferreira 2019, p. 90).

12 Há de se considerar, ademais, pelo que está exposto na tabela 2, a contribuição das transferências no âmbito das administrações públicas e dos fundos de financiamento comunitários. Salienta-se, todavia, em especial, no que tange ao financiamento comunitário, tomando como exemplo o Programa Portugal 2030, que as universidades e as instituições de ensino politécnicos devem estar vinculadas aos princípios norteadores desse Programa. Tais princípios voltam-se: às orientações para os resultados, transparência e prestação de contas; à simplificação, que dialoga com a redução de custos associados à gestão e prazos; à subsidiariedade, a qual propõe a necessidade de fazer coincidir o correspondente nível territorial de decisão das políticas com o nível de decisão dos financiamentos (Portugal, 2030). Dessa forma, as instituições de ensino superior vão sendo transmutadas para funcionar sob o arquétipo de uma empresa. Sob essa nuance, a autonomia institucional perde, aos poucos, sua centralidade. É importante salientar ainda que Portugal tem apresentado, em conformidade com Mendes, Correia, Almeida e Marques (2021, p. 24), uma “elevada dependência” orçamentária de tais fundos para a viabilização das políticas nacionais.

Diante do exposto, acerca da expansão e do financiamento da educação superior em Portugal, faz-se importante destacar, tomando como base os argumentos de Cabrito (2024), que essa etapa educacional, ainda que continue elitista, tem conseguido alargar o acesso dos estudantes de baixo rendimento. No ano letivo de 2020/2021, 82,6% dos estudantes que acessaram o ensino superior em Portugal, consoante esse autor, apresentaram um nível de rendimento do agregado familiar correspondente aos níveis elevado/médio alto (maior que 1500 euros) e médio (entre 870 euros e 1500 euros). Nesse mesmo ano letivo, assistiu-se à presença de 17,4% dos estudantes de nível de baixo rendimento (menor que 870 euros) nessa etapa educacional. Essa porcentagem representa um aumento de 28% no acesso dos estudantes dos estratos sociais menos favorecidos ao ensino superior, quando equiparado ao ano letivo de 1994/1995 (Cabrito, 2024). Esses dados evidenciam, portanto, que o ensino superior em Portugal, ainda que de maneira lenta, tem se democratizado (Cabrito, 2024).

Cumprir reiterar, no entanto, que o ensino superior em Portugal, apesar de continuar a se expandir, ainda não consegue ser acessível a todos. Em 2022, somente 26,8% da população com 15 anos ou mais residente em Portugal havia concluído o ensino superior (Pordata, 2025).

Sob esse viés, reforça-se a importância da política de ação social no ensino superior, posto que, sem essa ação, muitos estudantes não conseguiriam suportar os altos custos que a frequência a esse nível de ensino exige. A Ação Social no Ensino Superior é pauta de reflexão na seção a seguir.

Expansão e financiamento da política de ação social no ensino superior em Portugal: apoio a estudantes em situação de vulnerabilidade social

As transições ocorridas na educação superior nas últimas décadas permitiram que o sistema de ensino superior português passasse “[...] de um sistema elitista para um sistema de massas diversificado” (Castro; Seixas; Cabral Neto, 2010, p. 42).

Para Trow (1973; 2005), um sistema de massas na educação superior é caracterizado, entre outros, pelo atendimento entre 16% e 50% do grupo

etário de 18 a 24 anos. Além disso, tal sistema tende a responder demandas de interesses ao ensino superior de um grupo mais amplo e diversificado proveniente de classes sociais menos privilegiadas.

Dessa forma, o acesso desse “novo” contingente de estudantes à educação superior exige pensar em estruturas que contribuam para a permanência desses estudantes nessas instituições de ensino. Assim, a ação social no ensino superior apresenta-se como papel indispensável na construção dessas novas configurações do ensino superior em Portugal.

A política de Ação Social no Ensino Superior (ASES), em Portugal, apresenta como objetivo fundamental “[...] permitir a frequência do ensino superior a todos os estudantes, independentemente das suas condições socioeconômicas” (Pereira, 2019, p. 113).

Em contextos recentes, a ASES é demarcada pelo Decreto-lei n.º 129/93, de 22 de abril de 1993. Esse Decreto estabelece os princípios da ação social no ensino superior, enfatizando que essa ação passa a “[...] desenvolver-se no âmbito das respectivas instituições de ensino, cabendo-lhes definir o modelo de gestão a implantar e a escolha dos instrumentos mais adequados para executar a política” (Portugal, 1993, p. 1967). Além de ser direcionado às instituições de ensino superior públicas, o Decreto prevê que tal ação também atenda os estudantes do ensino superior não público.

Salienta-se que a prestação de serviços de apoio disponibilizado aos estudantes do ensino superior financeiramente carentes compreende: a) o *apoio direto*, o qual é atribuído à concessão de bolsas de estudo e auxílio de emergência; e b) o *apoio indireto*, que se efetiva por meio da concessão de acesso à alimentação e ao alojamento, acesso a serviços de saúde, apoio a atividades culturais e desportivas e acesso a outros apoios educativos (Portugal, 2007).

Além das modalidades de apoio explanadas anteriormente, o Estado disponibiliza outros tipos de apoio, quais sejam: a atribuição de bolsas de estudo de mérito; a concessão de apoios a estudantes com necessidades especiais; o apoio específico a estudantes deslocados ou de regiões autônomas e a promoção da concretização de um sistema de empréstimos para autonomização dos estudantes.

A tabela 3 delinea o quantitativo de estudantes bolsistas no ensino superior por subsistema de ensino nos anos de 2015 a 2022.

Tabela 3 – Evolução dos estudantes bolsistas no ensino superior em Portugal por subsistema de ensino (2015-2022)

Ano	Estudantes bolsistas nas IES Pública	Δ%	Estudantes bolsistas nas IES Privada	Δ%	Total de Estudantes bolsistas (A)	Δ%	Total de Estudantes matriculados nas IES (B)	%A/B
2015	62.560	-	7.051	-	69.611	-	358.520	19%
2016	64.563	3%	7.698	9%	72.261	4%	358.193	20%
2017	65.967	2%	8.619	12%	74.586	3%	361.943	21%
2018	65.324	-1%	9.043	5%	74.367	0%	372.753	20%
2019	63.216	-3%	9.361	4%	72.577	-2%	385.247	19%
2020	69.178	9%	10.656	14%	79.834	10%	396.909	20%
2021	69.395	0%	11.065	4%	80.460	1%	411.995	20%
2022	69.569	0%	12.374	12%	81.943	2%	433.217	19%
Δ%2015 - 2022	-	11%	-	75%	-	18%	-	-

Fonte: Elaborada pelos/as autores/as a partir das informações levantadas na plataforma PORDATA (2025).

Δ% - Variação percentual em relação ao ano anterior.

%A/B - Proporção de estudantes bolsistas em relação ao total de estudantes matriculados nas IES.

Última atualização: 20/08/2024.

Entre os anos de 2015 e 2022, conforme apontado na tabela 3, observa-se um crescimento moderado no número total de estudantes bolsistas no ensino superior em Portugal. Esse número passou de 69.611 em 2015 para 81.943 em 2022, o que representa um acréscimo de 18%. No entanto, essa evolução não foi simétrica entre os subsistemas público e privado.

Quando se lança o olhar para o total de estudantes no subsistema público, vê-se que, nos anos de 2018 e 2019, esse quantitativo de estudantes com bolsas de apoio no ensino superior teve redução de 1% e 3%,

respectivamente. Nos anos de 2021 e 2022, esse número de estudantes com bolsas permaneceu basicamente estável.

No subsistema privado, observou-se um movimento diferente. Nesse subsistema, houve um aumento maior na quantidade de estudantes que receberam bolsas no período analisado. Enquanto o total de estudantes com bolsa no ensino superior público aumentou, em 2022, 11%, em relação ao ano de 2015, o total de estudantes do ensino superior privado, que recebeu bolsas de apoio, nesse mesmo período, aumentou 75%.

Esta dinâmica de aumento dos bolsistas no ensino superior privado pode ser justificada pelo crescimento da demanda de matrículas por meio desse subsistema em Portugal, como já visto na tabela 1, o que ocasiona uma maior diversificação social dos estudantes que acessam o ensino superior por essa via e, conseqüentemente, suscita um aumento nas solicitações por bolsas.

Esse aumento no número de bolsistas nas IES privadas, cujo pagamento ao usuário é realizado com recursos públicos, também pode representar as estratégias vigentes no sistema capitalista contemporâneo que encontrou na educação um novo campo de atuação para aumentar seus lucros, por meio da apropriação dos fundos públicos.

No que diz respeito à proporção de estudantes bolsistas em relação ao total de matriculados (coluna %A/B), essa se manteve relativamente estável ao longo do período, oscilando entre 19%, 20% e 21%. Em 2022, por exemplo, os estudantes bolsistas representavam 19% do total de estudantes matriculados nas IES.

Seguindo esse viés de análise e reflexão acerca da política de Ação Social no Ensino Superior, dirigimos o debate para o financiamento. É importante mencionar que esse apoio tem enfrentado as ressalvas macroeconômicas das políticas aportadas no ideário neoliberal, as quais defendem a redução dos gastos públicos.

O orçamento do serviço de ação social no ensino superior em Portugal é articulado por uma diversidade de fontes de financiamento que, em conjunto, voltam-se à mobilização de uma trajetória acadêmica de sucesso. Essas fontes estão designadas na tabela 4, apresentada a seguir.

É por meio da composição orçamentária dessas fontes de financiamento que a ASES portuguesa, ao oferecer apoio direto aos estudantes por meio das bolsas, ou apoio indireto por meio de subsídios em alimentação e alojamento, por exemplo, busca promover o acesso, a permanência e a conclusão no ensino superior, principalmente àqueles de origem socioeconômica mais desfavorecida.

Tabela 4 – Evolução dos recursos executados para a Ação Social no Ensino Superior português por fonte de financiamento (2015-2022)
(valores em milhões de euros atualizados pelo IPC a preços de 2022)

Ano	Total	Orçamento do Estado	Receitas próprias	Financiamento comunitário	Transferências no âmbito das administrações públicas
2015	246.590.649	104.089.440	47.353.654	92.300.768	2.846.787
2016	236.284.545	98.624.854	46.158.938	87.420.307	4.080.446
2017	238.730.108	91.701.281	46.365.240	96.393.421	4.270.167
2018	250.717.329	98.907.851	52.623.906	95.416.871	3.768.700
2019	242.851.474	91.319.654	49.062.779	99.756.630	2.712.412
2020	211.285.831	94.994.765	32.411.377	80.319.494	3.560.196
2021	211.929.032	93.034.944	31.054.949	83.696.928	4.142.211
2022	246.332.447	101.968.894	45.763.172	82.985.304	15.615.077

Fonte: Elaborada pelos/as autores/as a partir das informações levantadas na plataforma PORDATA (2025).

Não inclui a ação social indireta do ensino superior privado.

Última atualização: 16/09/2024.

Pelo que é retratado na tabela 4, os recursos totais para o apoio social no ensino superior em Portugal, na série histórica analisada, apresentaram redução em relação ao ano anterior, nos anos de 2016, 2019 e 2020.

O orçamento advindo do Estado representou, a partir do que é apresentado na tabela 4, a maior fonte de financiamento da ação social no ensino superior em Portugal, excluindo-se os anos de 2017 e 2019. Os valores para essa ação no orçamento do Estado transitaram entre 91,3 milhões de euros e 104,0 milhões de euros, no período de 2015 a 2022.

Quando se olha para o montante de recursos advindos do orçamento do Estado para a ASES em 2022 – 101,9 milhões de euros, verifica-se que esse montante de recursos foi menor do que o montante aportado em 2015 (sete anos antes), que foi de 104,0 milhões de euros. A retração dos recursos orçamentários para a ação social aos estudantes do ensino superior pode representar, principalmente para aqueles de condições econômicas menos favorecidas, a negação, entre outros, do direito à igualdade de oportunidades, haja vista que a condição econômico-financeira desse estudante é um elemento obstaculizador do seu acesso e da sua permanência nesse nível educacional.

Essa não expansão do orçamento do Estado dialoga com as políticas de austeridade fiscal que foram estabelecidas em Portugal, com maior ênfase a partir da crise econômica de 2008, e que, nos dias atuais, mesmo que de maneira mais branda, ainda estão em voga. Tais políticas são lajeadas sob narrativas de sustentabilidade fiscal, entre outras. Nessa acepção,

[...] enquanto o problema da sustentabilidade de médio e longo prazo das finanças públicas não estiver em vias de estar resolvido, a política orçamentária deve ser neutra, [isto implica dizer que ela] nem deve ser restritiva, nem deve ser expansionista para não ser ela mesma um obstáculo à recuperação da economia (Rodrigues; Tavares, 2013, p. 8).

Sob essa vertente, o financiamento da ação social pelo Estado português recebe aporte orçamentário em quantidade considerada, pelos atores políticos, “razoável”, haja vista ser acolhida de modo a não impactar o déficit do orçamento público.

Destaca-se, também, do que está apontado na tabela 4, o peso das receitas próprias das IES na composição do orçamento da Ação Social no Ensino Superior. Essas receitas, nos anos averiguados, variaram entre 31,0 milhões de euros e 52,6 milhões de euros, um montante bem elevado que

impõe às IES buscarem cada vez mais parcerias externas para que possam dar conta da manutenção de suas atividades. Pereira (2019) argumenta que o aumento da coparticipação privada nos custos do ensino superior traz riscos, entre eles, “[...] a possibilidade de limitar o acesso, desencorajando os estudantes oriundos de agregados familiares economicamente desfavorecidos a prosseguir os seus estudos” (Pereira, 2019, p. 39).

Vale aludir, da mesma forma, ao ônus orçamentário da fonte de financiamento comunitário na composição dos recursos da ação social no ensino superior em Portugal. Os recursos dessa fonte orçamentária variaram entre 80,0 milhões de euros e 96,3 milhões de euros, nos anos de 2015 a 2022. Em que pese sua importância na ampliação dos recursos da Ação Social no Ensino Superior, esses fundos se perfazem em “[...] razão da necessidade de [Portugal] atender às regulamentações da União Europeia” (Rolim, 2017, p. 306). No bojo dessas orientações, o sistema de ensino superior ganha relevância e conjuga-se como “[...] peça-chave nas estratégias de especialização inteligente” (Rolim, 2017, p. 306). Faz-se importante mencionar que, para fazer face a essas exigências, os sistemas de ensino superior necessitam readequar tecnicamente suas práticas.

Ao se alinharem tecnicamente aos projetos dos fundos comunitários, as IES portuguesas e os serviços de ação social recebem uma quantia significativa de recursos financeiros, conforme evidenciado nos dados da tabela 4. Há, nesse sentido, uma imposição dissimulada de opção – as IES seguem os requisitos exigidos pelos fundos comunitários para poderem complementar suas fontes de financiamento e, assim, oferecer os serviços de ação social com uma maior efetividade aos estudantes que os solicitam.

Há de se mencionar, a partir das reflexões feitas, que, ao invés de investir diretamente nas instituições de ensino superior, prioritariamente públicas, o Estado português opta por um investimento individual, outorgando uma ajuda pecuniária ao estudante que pode ou não ser atendida. Dessa forma, o sistema de apoio social no ensino superior em Portugal reflete as concepções assentes no Estado neoliberal, no qual a “[...] universalidade de direitos, [vai se] transmutando em privilégios individuais a serem garantidos a cada um” (Carvalho; Baptista; Carvalho; Graça, 2010, p. 240).

Encontra-se, por meio da atribuição das bolsas de apoio, uma “[...] concretização precarizada do direito à educação” (Antunes; Peroni, 2017, p. 207). Ao invés de promover a autonomização e a emancipação do sujeito, tais bolsas, ao serem consolidadas pela via da seletividade, reforçam assimetrias e apartações e acabam por “[...] fragilizar a democratização e a cidadania prometidas pela ampliação do acesso à educação” (Antunes; Peroni, 2017, p. 207), tão propaladas na sociedade contemporânea portuguesa.

Conclusão

É possível mencionar, a partir das reflexões feitas, que Portugal tem mantido um processo de expansão no ensino superior, evidenciado pelo crescimento das matrículas ao longo do período de 2015 a 2022, com exceção do ano de 2016.

Quanto ao financiamento, as receitas advindas da arrecadação de impostos do Estado para a manutenção das atividades e projetos do ensino superior público foram majoritárias e representaram, nos anos de 2015 a 2022, uma média de 57% do total de recursos aportados para o ensino superior no cômputo geral desse orçamento.

É importante ressaltar que as receitas próprias no ano de 2021, por exemplo, representaram 24% dos valores totais disponibilizados para o orçamento do ensino superior. O peso dessas receitas na composição total do orçamento do ensino superior português lança uma pressão sobre as instituições de ensino para que elas sejam mantenedoras de suas atividades. Tal peso ainda faz com que “a partilha de custos” no financiamento das IES onere as famílias portuguesas, posto que são elas que arcam, em boa medida, com os custos da frequência no ensino superior nesse país.

Há de se destacar ainda o papel das receitas oriundas dos fundos comunitários. Tais recursos exigem das IES contrapartidas que as reposicionam sob os paradigmas de uma empresa, com o estabelecimento de parâmetros de resultados, transparência e prestação de contas, ocasionando a perda de autonomia das IES públicas.

No que tange à política de Ação Social no Ensino Superior, faz-se importante realçar que o orçamento do Estado foi de 101,9 milhões de euros, valores menores do que os alocados em 2015, que foram de 104,0 milhões de euros. Essa diminuição do papel do Estado na manutenção dessa política pública pode impactar principalmente os estudantes dos estratos sociais mais vulnerabilizados, haja vista que são eles que apresentam dificuldades em manter-se nas instituições de ensino superior e concluir seus cursos com qualidade educacional.

Frente ao exposto, sinaliza-se um cenário de ampliação do acesso, mas com limites estruturais à equidade no ensino superior português. Assim, pensar na continuidade da expansão das matrículas na educação superior em Portugal com vistas a atender todos os alunos que a demandarem, como uma ação política que se assenta na ideia de educação superior como um bem público, também perpassa pelo fortalecimento da política de Ação Social no Ensino Superior como via que pode suscitar a construção de um projeto educacional mais democrático, inclusivo e humano.

Referências

21

ALBUQUERQUE, Cristina Pinto; SEIXAS, Ana Maria. **O ensino superior pós-Bolonha**. Tempo de balanço, tempo de mudança. Coimbra: Livro de atas/ Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, fevereiro, 2017.

ANTUNES, Fátima; PERONI, Vera. Reformas do Estado e políticas públicas: trajetórias de democratização e privatização em educação. Brasil e Portugal, um diálogo entre pesquisas. **Revista Portuguesa de Educação**, Coimbra, 2017, v. 30, n. 1, p. 181-216. 2017. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/rpe/article/view/7399>. Acesso em: 15 dez. 2024.

CABRITO, Belmiro Gil; CERDEIRA, Luísa; MUCHARREIRA, Pedro Ribeiro. Educação e ciclos políticos, em Portugal – Que relações? Evidências das últimas décadas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 38, n. 1 e 122619. 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/122619>. Acesso em 11 dez. 2024.

CABRITO, Belmiro Gil; CERDEIRA, Luísa. O ensino superior em Portugal em tempos de democracia, um percurso e um desafio. In: CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo;

NETO, Cabral; SANTOS, Guilherme Mendes dos (org). **Educação Superior em tempos de crise**: repercussões em diferentes contextos. Editora, CRV. 1. Ed. Curitiba, 2021.

CABRITO, Belmiro Gil. **Análise socioeconômica do financiamento do ensino superior universitário em Portugal**: contributos para o processo decisional de (re) construção de uma política sócio-educativa para o ensino superior universitário público. 1999. 631f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa, Lisboa, 1999.

CABRITO, Belmiro Gil. **O Financiamento do Ensino Superior**. Lisboa: Educa. 2002.

CABRITO, Belmiro Gil. O financiamento do ensino superior em Portugal: entre o estado e o mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 977-996. out. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/qwdT4NpQk7L7BS56Z3ZQBMj/?lang=pt>. Acesso em: 7 jan. 2025.

CABRITO, Belmiro Gil. **PORTUGAL**: 50 anos de educação democrática – algumas reflexões em torno do crescimento e do financiamento da educação. Seminário de doutoramento. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa Lisboa, 2024. (Apresentação em Power Point. ISCTE).

CARVALHO, Alba Maria Pinho de; BAPTISTA, Maria Manuel; CARVALHO, Maria Michol Pinho de; GRAÇA, Irlene Menezes. Estado e Políticas Públicas Brasil e Portugal: novas configurações desafios do presente. **Revista de Políticas Pública**, São Luís, p. 233-256, ago. 2010. Disponível em: <https://periodicosoletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/405>. Acesso em: 13 jan. 2025.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; SEIXAS, Ana Maria; CABRAL NETO, Antônio. Políticas educativas em contextos globalizados: a expansão do ensino superior em Portugal e no Brasil. **Revista Portuguesa de Pedagogia**, Coimbra, v. 44, n. 1, p. 37-61, 2010. Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/rppedagogia/article/view/1647-8614_44-1_2. Acesso em: 11 jan. 2025.

CERDEIRA, Luísa. **O Financiamento do ensino superior português**: a partilha de custos. Coimbra: Almedina. 2009.

CRUZ, Maria João. Financiar o ensino superior público com base nos resultados: algumas lições para Portugal. **Revista Lusófona de Educação**, n. 35, p. 29-50, 2017. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/5913>. Acesso em: 11 jan. 2025.

FERREIRA, Elsa Cristina da Costa. **A importância das instituições de ensino superior no desenvolvimento regional em Portugal**. 2019. 285f. Tese (Doutorado) – Instituto de Investigação e Formação Avançada da Universidade de Évora, 2019.

JOHNSTONE, Donald. Bruce. **Sharing the costs of HE**. Student financial assistance in the United Kingdom, The Federal Republic of Germany, France, Sweden and the United State. New York: College Board Publications. 1986.

MENDES, Ireneu de Oliveira; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro; ALMEIDA, João José Nogueira de; MARQUES, Luís Filipe Santos Claro. Coesão comunitária: o caso de Portugal e dos seus resultados na última década. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 24, 2021. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/724>. Acesso em: 18 jan. 2025.

PEREIRA, Raquel Ferreira. **Ação social no ensino superior português**: práticas, estratégias e impactos socioeconômicos. 2019, 520f. Tese (Doutorado) – Sustentabilidade Social e Desenvolvimento, Universidade Aberta, Lisboa, 2019.

PORDATA. Estatística de Portugal. **Bases de dados de Portugal**. Educação. 2025. Disponível em: <https://www.pordata.pt/pt/estatisticas/educacao/qualificacoes-da-populacao/populacao-15-64-anos-por-sexo-grupo-etario-e-nivel>. Acesso em: 13 jan. 2025.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 129, de 22 de abril de 1993**. Estabelece os princípios da política de acção social no ensino superior. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/129-1993-692654>. Acesso em: 14 set. 2024.

PORTUGAL. **Lei n.º 37, de 22 de agosto de 2003**. Estabelece as bases do financiamento do ensino superior. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/37-2003-656107>. Acesso em: 9 Set. 2024.

PORTUGAL. **Lei n.º 62, de 10 de setembro de 2007**. Regime jurídico das instituições de ensino superior. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/62-2007-640339>. Acesso em: 7 set. 2024.

PORTUGAL. **Programas do Portugal 2030**. Disponível em: <https://portugal2030.pt/>. Acesso em: 19 set. 2024.

RODRIGUES, Pedro Gomes; TAVARES, Jean Max. A política orçamentária de Portugal num contexto de crise: novas recomendações sob a ótica da despesa. **Cadernos de Economia**, Chapecó, v. 17, n. 33, p. 5-16, jul./dez. 2013. Disponível em:

<https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rce/article/view/1893>. Acesso em: 22 nov. 2024.

ROLIM, Cássio Frederico Camargo. A experiência de Portugal no âmbito da política regional europeia. In: RESENDE, Guilherme Mendes. **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília: Ipea, 2017.

SANTOS, Joseneide de Sousa Pessoa; CABRAL NETO, Antônio. O público e o privado na educação superior: uma negação da democratização como direito? In: CABRAL NETO, Antônio; REBELO, Maria da Piedade Pessoa (org.). **O ensino superior no Brasil e em Portugal**: perspectivas políticas e pedagógicas. Natal: EDUFRN, 2010.

TROW, Martin. **Problems in the transition from elite to mass higher education**. Carnegie Commission on Higher Education. Berkeley, Calif. 1973. Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=ED091983>. Acesso em: 17 jan. 2025.

TROW, Martin. Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII. Forthcoming In: Philip Altbach, ed. **International Handbook of Higher Education**, Kluwer. 2005. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/96p3s213>. Acesso em: 17 jan. 2025.

VELHO, Gonçalo Leite, Receitas: evolução orçamental de 7 universidades portuguesas no período pós-RJIES. **Revista do SNESup**, n. 64/65, p. 14-25, 2019. Disponível em: https://snesup.pt/es/64/receitas_evolucao_orcamental_de_7_universidades_portuguesas_no_periodo_pos_rjies.pdf. Acesso em: 8 de jan. 2025.

Prof.^a Cristiane Praciano Lauriano de Lima
Rede Estadual de Educação do Ceará (Itapipoca – Brasil)
Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação (UFRN-Brasil)
Grupo de Política de Ensino Superior
Orcid id: <https://orcid.org/0000-0001-6206-8682>
E-mail: cristianepracianolauriano@gmail.com

Prof.^a Dr.^a Maria Aparecida dos Santos Ferreira
Instituto Federal de Educação do Rio Grande do Norte (Brasil)
Programa de Pós-Graduação em Educação (UFRN-Brasil)
Grupo de Política de Ensino Superior
Orcid id: <https://orcid.org/0000-0002-6213-8916>
E-mail: maria.santos@ifrn.edu.br

Prof. Dr. Belmiro Gil Cabrito
Universidade de Lisboa (Portugal)
Orcid id: <https://orcid.org/0000-0003-0420-5639>
E-mail: b.cabrito@ie.ulisboa.pt

25

Recebido 16 mar. 2025
Aceito 23 jun. 2025



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-Non-Commercial-ShareAlike 4.0 International License.