

MOÇÃO

LEI DE BASES DO FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR

Disposições Gerais:

*Lei n.º 37/2003 de 22 de Agosto,
alínea c) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa*

Lei geral da República

Lei N.º 37/2003, de 22 de Agosto - Artigos 1.º a 21.º

- Lei 37/2003 com a TABELA ANEXA

*- Port.ª 231/2006 - Fórmula de cálculo do orçamento de referência de 2006 para
financiamento das instituições do ensino superior*

Cit. Artigo 39.º Norma revogatória

*São revogadas a Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro, e respectiva legislação complementar, e
a alínea b) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 170/96, de 19 de Setembro. Aprovada em
15 de Julho de 2003.*

*Decreto-Lei n.º 252/97, de 26 de setembro, (Decreto Lei de Flexibilização da Gestão
Universitária)*

O Modelo de Financiamento do Ensino Superior em Portugal e a Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior

A sucessiva ausência de um pensamento económico e estratégico para o Ensino Superior Português, acarreta a imperatividade de implementação de políticas públicas acessórias que promovam a equidade no acesso ao Ensino Superior, para colmatar os efeitos negativos que a deserção do Estado pode acarretar para os jovens estudantes, para as universidades e para a consolidação da literacia política, cultural e científica da sociedade portuguesa, o que nos leva a concluir que o financiamento do Ensino Superior em

Portugal, deve ser da responsabilidade do Estado, sem prejuízo da procura de outras fontes de financiamento por parte das instituições de ensino superior.

A solução final encontrada para a desresponsabilização dos Ministérios, para as dificuldades financeiras pelas quais as IES atravessam atualmente está na diversificação das fontes de financiamento, isto é, 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 o que se manifesta num claro desvirtuamento da prática universitária como instrumento de mobilidade social.

Quando falamos em modelo de financiamento do ensino superior coloca-se sempre a questão de fundo da eficiência do atual modelo de financiamento do sistema ensino português.

Para se perspetivar uma política de financiamento do ensino superior, em que se promove a partilha de custos e ao mesmo tempo se fomenta a acessibilidade e a capacidade de financiar os estudos a todos os que têm condições para aceder ao ensino superior, podemos considerar a implementação de políticas, como é o caso do financiamento público e o privado, que defendem a existência de externalidades ou benefícios do Ensino Superior, as quais podem beneficiar toda a sociedade, justificando a defesa de uma intervenção substancial dos governos na política de financiamento do Ensino Superior, ainda que se possa e deva problematizar qual o peso adequado entre o financiamento público e o privado.

Fazendo uma breve distinção:

Financiamento Público:

1. Resultante de uma mistura de um orçamento para as IES, de forma a assegurar um mínimo de segurança e continuidade no seu funcionamento (sobrevivência orgânica);
2. Contrato plurianual específico negociado com as autoridades governamentais, visando alguns objetivos e sujeito à avaliação e a renegociação (precariedade);

3. Concessão de bolsas para ajudar a cobrir quer os custos de vida dos estudantes do Ensino Superior, quer as propinas e sistemas de empréstimos garantidos pelos governos ou agências governamentais.

Financiamento Privado:

1. Propinas e taxas adicionais;
 2. Sistema de Empréstimos;
 3. Contribuições provindas do meio empresarial;
- Doações e constituição de fundos de apoio.

Lei nº 49/2005 de 30 de Agosto

Artigo 45º Financiamento da Educação

1. A educação será considerada, na elaboração do Plano e do Orçamento do Estado, como uma das prioridades nacionais.

2. As verbas destinadas à educação devem ser distribuídas em função das prioridades estratégicas do desenvolvimento do sistema educativo.

Mecanismos de Financiamento

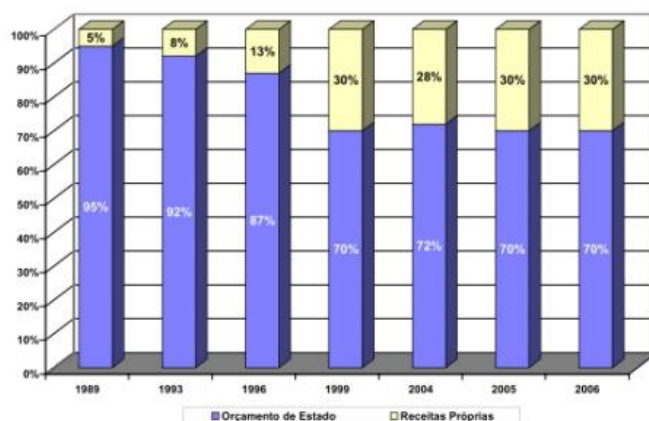
O financiamento das universidades públicas portuguesas é regulado pela Lei n.º 37/2003 de 22 de agosto, alterada pela Lei n.º 49/2005 de 30 de agosto e pela Lei n.º 62/2007 de 10 de setembro.

O princípio da responsabilização financeira do Estado (alínea a) do n.º 2 da Lei n.º 37/2003 implica a satisfação dos encargos públicos inerentes ao funcionamento básico da rede pública do ensino superior.

Por sua vez, este princípio sai reforçado na alínea i) do n.º 1 da Lei nº 62/2007, onde se indica ser atribuição do Estado o financiamento das instituições de ensino superior.

Para além do valor das transferências do Orçamento de Estado, as universidades públicas financiam a sua atividade através do recurso a receitas próprias provenientes de propinas, verbas de projetos de investigação, fundos comunitários, serviços prestados à comunidade, entre outros.

Em Portugal, as instituições de ensino superior públicas dependem fortemente do Orçamento de Estado, representando este a maioria das receitas das universidades e dos institutos politécnicos, sendo estes os primeiros afectados na redução das dotações orçamentais.



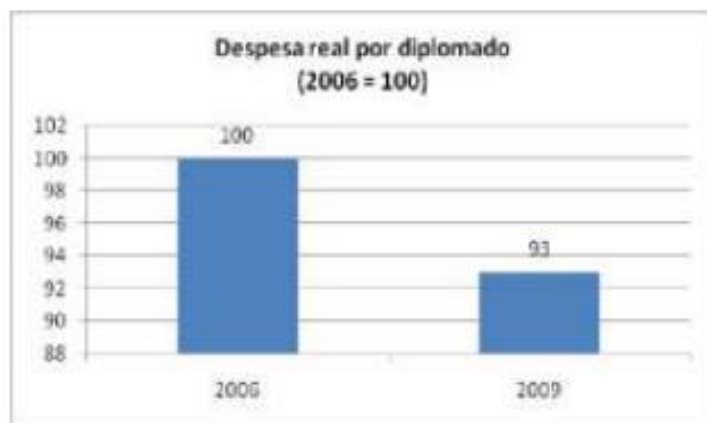
Evolução do peso do Orçamento de Estado e de Receitas Próprias nas instituições de ensino superior público cuja fonte é Cerdeira L. (Cerdeira, 2008), DGESup – DSR; GGF/GPEARL.

Todavia, em anos mais recentes, como se pode ver nos gráficos abaixo, tem-se sentido um claro desinvestimento por parte do Estado.

A figura abaixo mostra o aumento da relação entre as receitas próprias das instituições de ensino superior (IES) e o financiamento do Orçamento de Estado, tendo como base o ano de 2006, o que ilustra que a participação do Estado tem vindo a diminuir na participação do financiamento do ensino superior. Por sua vez, a despesa por diplomado no ensino superior aponta para uma diminuição de cerca de 7%, entre 2006 e 2009.



Ensino Superior reduz a dependência do orçamento de Estado (Fonte: GPEARI/MCTES)



Despesa por diplomado no ensino superior público português (Fonte: GPEARI/MCTES)

Face ao exposto, e tendo como referência o relatório “Education at a Glance 2017”, a despesa total no ensino superior português é correspondente a 1,4% do PIB, próxima da média da OCDE (1,5% PIB). Esta despesa é suportada em 64,3% pelo Estado e por entidades públicas, e em 35,7% por privados (onde se englobam as famílias).

A fórmula de financiamento

Desde 1993, o orçamento das instituições de ensino superior passou a ser calculado com base numa fórmula de financiamento, tendo como objetivo a redistribuição equitativa das dotações orçamentais pelas instituições e o nivelamento das dotações de pessoal.

A fórmula de financiamento baseava-se nos seguintes fatores:

- no número de alunos inscritos por agrupamento de curso;
- na capitação específica para cada agrupamento, tendo como base os rácios “docente/aluno” e “pessoal não docente/docente” (rácios padrão);
- em mecanismos de compensação da evolução da massa salarial (designadamente a atualização de vencimentos e promoções);
- e uma componente para a investigação.

Segundo a fórmula, os rácios padrão (a relação entre o número de discentes e o número de funcionários (docentes e não docentes) pagos pelo Orçamento de Estado numa Universidade ou Instituto Politécnico), por área de ensino e por aluno, definidos e quantificados, constituíram parâmetros fundamentais na fórmula de financiamento e também na determinação dos padrões de pessoal docente equivalente em tempo integral (ETI) e não docente.

Com efeito, passou a ser publicado um despacho do ministro da tutela que permitiu fixar os contingentes padrão de docentes ETI e não docentes para cada instituição.

Este mecanismo saiu reforçado com a publicação do Decreto-Lei n.º 252/97, de 26 de setembro, (Decreto Lei de Flexibilização da Gestão Universitária), nomeadamente nos seus artigos 3.º, 4.º e 5.º, onde as dotações de pessoal de cada instituição, financiadas pelo Orçamento de Estado, passavam a ser reguladas anualmente.

A lei n.º 113/97, de 16 de setembro (Lei de Bases do Sistema de Financiamento Público), onde o Estado suportava os custos de funcionamento através de dotações calculadas em harmonia com uma “fórmula baseada no orçamento padrão”, tendo em conta os custos padrão 64 e indicadores e padrões de qualidade, equitativamente definidos para o universo de todas as instituições” (n.º1 do art.º 6º).

No n.º 3 do art.º 6.º são identificados os padrões e indicadores de qualidade, designadamente:

- Rácio padrão professor/estudante por curso;
- Rácio padrão pessoal docente/pessoal não docente;
- Indicadores de qualidade do pessoal docente de cada instituição;
- Indicadores de qualidade do pessoal não docente de cada instituição;
- Incentivos à qualificação do pessoal docente e não docente;
- Estrutura orçamental, traduzida na relação entre despesas de pessoal e outras despesas de funcionamento;
- Garantia de comparticipação nacional dos financiamentos resultantes de programas ou iniciativas comunitárias.

Entre 1994 e 2003, a aplicação da fórmula de financiamento serviu de base ao cálculo do orçamento padrão. Todavia, e de acordo com Cerdeira (2008), o “Governo, apesar de aprovar o mecanismo de cálculo, não dispunha, à data, da totalidade dos meios orçamentais necessários para financiar o sistema, tendo assim de perspetivar a concessão de uma parte do valor padrão”.

A fórmula de financiamento tinha como objetivo permitir uma convergência para o orçamento padrão, porém esse objetivo não foi conseguido, e Rodrigues (2003) afirma: “No entanto, ao longo dos anos a fórmula de financiamento tornou-se uma fórmula distributiva das disponibilidades orçamentais e a progressiva convergência tornou-se na progressiva divergência do orçamento padrão. Assim, enquanto o orçamento padrão aumentava essencialmente por efeito do acréscimo de alunos, do aumento de vencimentos médios dos docentes (não só por maior qualificação como também pela revalorização da carreira docente efetuada de 1994 a 1999) e da triplicação da parcela para investigação, as disponibilidades orçamentais do setor apenas acompanhavam parcialmente tais acréscimos.”

Ainda segundo Cerdeira (2008), esta circunstância levou a que desde 2004 os diversos governos tenham procedido a alterações na aplicação da fórmula, não só introduzindo novas variáveis, mas sobretudo deixando de usar, ou tornando menos visível, o conceito de orçamento padrão, por decidirem que havia necessidade de conter o *plafond* para o orçamento do ensino superior, face às condições orçamentais do país.

Assim, as Federações e Associações Académicas e de Estudantes, reunidas em sede de Encontro Nacional de Direções Associativas, nos dias 2 e 3 de junho em Setúbal, vêm por este meio exigir à tutela:

- 1) O aumento do financiamento público afeto ao Ensino Superior, por via do Orçamento de Estado;

- 2) A inserção da variável “empregabilidade” na aplicação da fórmula de financiamento do Ensino Superior;
- 3) O estabelecimento de vínculos diretos entre os resultados obtidos ao nível da gestão orçamental das IES e o volume de fundos públicos atribuídos;
- 4) Encorajar a diversificação das fontes de financiamento, assim como a criação de parcerias com empresas e autoridades nacionais e regionais;
- 5) Iniciar o processo de discussão alargada com os vários agentes do Ensino Superior para a elaboração de uma nova fórmula de financiamento do Ensino Superior.

Setúbal, 2 e 3 de junho de 2018

Proponente: AAL

Destinatários: Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; Ministério das Finanças