

Moção- Análise ao Orçamento do Estado para 2019 no âmbito da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

O presente documento procede ao escrutínio das principais medidas elencadas no Orçamento do Estado para 2019 no âmbito da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

Inicialmente, introduz-se a informação constante nos Anexos da Lei do Orçamento do Estado para 2019, na Lei que aprova as Grandes Opções do Plano para 2019 e no Relatório sobre as Políticas Setoriais e os Recursos Financeiros, destacando as propostas mais relevantes na área e as alterações mais significativas que se verificaram em relação a 2018. Posteriormente, enumeram-se as modificações aprovadas em sede de Comissão de especialidade, bem como as propostas mais fraturantes que foram rejeitadas. Por fim, destacam-se as conclusões retiradas pelo movimento associativo e as recomendações do mesmo.

No que respeita à análise qualitativa do Orçamento, o destaque encontra-se, naturalmente, no reforço do investimento em investigação e na redução do valor da propina. A partir do ano letivo 2019/2020, de acordo com o artigo 160.º do Orçamento do Estado para 2019, o valor da propina máxima não poderá ser superior a 2 vezes o IAS. Esta opção política apresenta um custo estimado de cerca de 50 milhões de euros e obrigará a um reforço adicional das dotações das instituições em igual valor sob pena de afetar a qualidade do ensino. O movimento associativo, evidentemente, congratula-se com a redução dos custos de frequência do Ensino Superior, mas reforça que esta opção não pode ser implementada de forma isolada e deve ser complementada por outras medidas que assegurem uma maior abrangência e inclusão dos estudantes no Ensino Superior.

No que respeita ao alojamento, o Governo apenas refere que será dada continuidade ao Plano Nacional para o Alojamento no Ensino Superior (PNAES) e, uma vez mais, não apresenta qualquer resposta imediata para uma situação que se agrava a cada ano que passa. O Orçamento prevê ainda que seja retomada a “Linha de Crédito para Estudantes do Ensino Superior com Garantia Mútua”. Esta é uma medida que não pode em momento algum assumir-se como alternativa a um sistema de ação social insuficiente nem, nesse âmbito, servir para mitigar as dificuldades de alojamento com que se deparam os estudantes do Ensino Superior.

Informação constante nos Anexos da Lei do OE para 2019, nas Grandes Opções do Plano para 2019 e no Relatório sobre as Políticas Setoriais e os Recursos Financeiros

Nas Grandes Opções do Plano para 2019 consta um conjunto de compromissos e de políticas que destaca a Qualificação dos Portugueses enquanto prioridade governativa e estabelece quatro áreas de intervenção fundamentais: “o alargamento e a contínua democratização do ensino superior num contexto de maior inclusão social, a promoção da melhoria dos níveis de sucesso educativo e o estímulo à maior empregabilidade dos diplomados, o aprofundamento da autonomia das instituições visando a sua modernização e rejuvenescimento (designadamente através da desburocratização da sua atividade e do incentivo ao emprego científico) e a valorização da diversidade institucional, promovendo a adequação da oferta formativa aos desafios sociais e o reforço dos instrumentos de internacionalização.”

No Orçamento do Estado, pode observar-se que a despesa total consolidada do Programa da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior prevista ascende a 2.764,1 milhões de euros, mais 430 milhões de euros do que em 2018 (Tabela I).

Fonte: Ministério das Finanças.

	2018	2019	Variação (%)	Estrutura 2019 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	1 513,8	1 713,9	13,2	39,3
Atividades	1 262,5	1 340,2	6,2	30,7
Com cobertura em receitas gerais	1 156,8	1 179,4	2,0	27,0
Funcionamento em Sentido Estrito	17,1	31,3	82,8	0,7
DOTAÇÕES ESPECÍFICAS	1 139,7	1 148,1	0,7	26,3
ENSINO SUPERIOR E AÇÃO SOCIAL	1 139,7	1 148,1	0,7	26,3
Com cobertura em receitas consignadas	105,7	160,8	52,1	3,7
Projetos	251,3	373,7	48,7	8,6
Financ. Nacional	251,3	373,7	48,7	8,6
Financ. Comunitário				
Serviços e Fundos Autónomos	1 868,6	2 235,4	19,6	51,2
Entidades Públicas Reclassificadas	372,1	415,5	11,7	9,5
Consolidação entre e intra-setores	1 424,8	1 603,8		
Despesa Total Consolidada	2 329,9	2 764,1	18,6	
Despesa Efetiva Consolidada	2 329,6	2 761,0		

Tabela I

Os Serviços e Fundos Autónomos (SFA) representam 51,2% da despesa total não consolidada do programa, correspondendo a 39,3% da estrutura do Estado. O valor verificado provém sobretudo de receitas gerais, com maior expressão no orçamento da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) e das Instituições de Ensino Superior (IES). Este investimento é assegurado de igual forma por receitas próprias, destacando-

se as destinadas à atividade das IES, em resultado da venda de bens e serviços e da cobrança de propinas.

Por sua vez, o financiamento concedido diretamente ao Ensino Superior e à Ação Social representa 27% (1.179,4 milhões de euros).

Em projetos, o Estado prevê investir 373,7 milhões de euros, a executar sobretudo pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, IP, no valor de 560 milhões de euros.

Os fundos europeus provenientes do FEDER e do Fundo Social Europeu no âmbito dos diversos Programas Operacionais assumem maior representatividade no total do subsetor, apoiando projetos na área da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação, do emprego científico e da formação doutoral e pós doutoral.

Fonte: Ministério das Finanças.

	2018	2018					Total	Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das APs	Outras Fontes		
Total SFA	1 868,6	1 298,1	479,2	372,6	85,5	2 235,4	19,6	
Total EFR	372,1	192,3	116,9	78,3	28,0	415,5	11,7	
Sub-Total	2 240,7	1 490,4	596,1	450,9	113,8	2 651,0		
Consolidação entre e intra-setores	84,9	100,3	8,4	2,8	1,3	112,8		
Despesa Total Consolidada	2 156,1	1 390,6	587,9	450,6	112,2	2 541,3		
Despesa Efetiva Consolidada	2 155,8	1 390,1	587,7	448,1	112,2	2 538,2		

Tabela II

De acordo com a informação apresentada, podemos confirmar a existência de um aumento do investimento público em I&D, um estímulo à contratação de investigadores doutorados e à valorização do emprego científico, através de linhas de apoio diversificadas. Estas medidas inserem-se no âmbito da consolidação do novo Programa de Estímulo ao Emprego Científico, com forte alinhamento com o Portugal 2020, para renovar, promover e reforçar o potencial científico nacional. Em 2019, promete-se a abertura de concursos para financiamento de ações de projetos a desenvolver pelos Laboratórios Colaborativos e a articulação entre agentes governamentais, a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), a Agência Nacional de Inovação (ANI), e a Ciência Viva – Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica.

Adicionalmente, destaca-se a crescente responsabilização por parte das Instituições de Ensino Superior na renovação dos seus quadros de docentes e de investigadores. As dotações iniciais para as instituições públicas de ensino superior inscritas no documento aumentam assim 2% face ao ano anterior, fixando-se em 1104 milhões de euros. Este incremento destina-se a fazer face ao aumento de encargos com pessoal, fruto do descongelamento das carreiras e das vinculações realizadas pelas instituições.

Por outro lado, as receitas próprias das instituições vão reduzir, em virtude do decréscimo do valor da propina, que não poderá ser superior a duas vezes o valor do Indexante de Apoios Sociais estabelecido para o ano letivo 2019/2020. Esta redução do valor das propinas aplica-se a licenciaturas, mestrados integrados, mestrados obrigatórios para o acesso a atividades profissionais e cursos técnicos superiores profissionais. O teto máximo passará a ser de 856 euros, uma diminuição de cerca de 20% do valor atualmente praticado, que será compensada por receitas gerais inscritas no Orçamento a transferir para as IES, contabilizando a diferença entre o valor de propinas praticado no ano letivo 2018/2019 e o novo valor fixado para 2019/2020.

Com o intuito de estimular o ingresso no ensino superior dos estudantes provenientes das vias profissionalizantes do ensino secundário, a par do reforço do Programa de Modernização e Valorização do Ensino Politécnico, prevê-se para 2019 a abertura do terceiro concurso para financiamento de cursos em regiões que não as de convergência, a preparação da avaliação da qualidade dos cursos TeSP e a implementação de melhorias na Plataforma online para apresentação de requerimentos. Estas alterações consolidam o estímulo à atividade de I&D baseada na prática e orientada para o desenvolvimento profissional, assim como o incremento das formações superiores de curta duração.

Por outro lado, relativamente ao Programa de Regularização de Vínculos Precários na Administração Pública – PREVPAP - o Governo promete continuar a regularizar a situação precária dos Colaboradores, Funcionários, Docentes e Investigadores das Instituições de Ciência e de Ensino Superior.

A tutela inclui, de igual modo, a transferência de verbas para o Fundo de Contragarantia Mútua, até ao montante de € 1 764 706, provenientes do orçamento da FCT, I.P., nos termos dos protocolos de abertura de «Linha de Crédito para Estudantes do Ensino Superior com Garantia Mútua» a contratualizar entre o Programa Operacional de Capital Humano, a SPGM - Sociedade de Investimento, SA, e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Num outro prisma, refere proceder ao reforço do Plano Nacional de Alojamento para o Ensino Superior (PNAES). A iniciativa será concretizada através de protocolos entre as IES e a Fundiestamo, entidade que gere o Fundo Nacional para a Reabilitação do Edificado (FNRE).

Propostas aprovadas em Comissão de Especialidade

No que diz respeito à redução da propina, os grupos parlamentares asseguraram que o decréscimo aprovado não afetará os estudantes que são atualmente apoiados pelas

bolsas de estudos. O limiar de elegibilidade contempla os agregados familiares cujo rendimento per capita é igual ou inferior a 16 vezes o Indexante de Apoios Sociais, acrescido do valor da propina máxima fixada para o primeiro ciclo de estudos e será, por conseguinte, atualizado de acordo com a Lei de Financiamento do Ensino Superior, Lei nº. 37/2003 na sua redação atual.

No âmbito do complemento de alojamento foi aprovada uma proposta que visa o aumento do valor mensal até ao limite de 40% do Indexante de Apoios sociais. Esta alteração traduz-se num acréscimo de 42.89€ para um estudante deslocado que aufera o valor máximo deste complemento.

Relativamente à insularidade e aos sobrecustos que as instituições insulares enfrentam, foi aprovado na especialidade que o Governo deverá promover estudos com vista à majoração do financiamento destas instituições, compensando os sobrecustos e contribuindo para o reforço da coesão territorial. Também neste expetito, verificar-se-á o alargamento dos benefícios fiscais aplicáveis aos estudantes que frequentam estabelecimentos de ensino no interior do país aos estudantes das regiões insulares.

A nível dos estudantes com necessidades educativas especiais, defende-se a dinamização de uma rede de apoio inclusiva, incluindo um programa de monitorização, apoio e acompanhamento da integração destes estudantes no Ensino Superior, articulada entre a Direção-Geral do Ensino Superior e as IES.

No que ao valor anual da bolsa de mobilidade prevista no Programa + Superior diz respeito, será contemplado, no ano letivo 2019/2020, um reforço dos benefícios concedidos aos estudantes que procuram estudar no interior do país, no valor de 200 euros.

Por fim, considerando os subsídios mensais de manutenção das bolsas de investigação, atualizar-se-á o seu valor anualmente, em função da taxa de inflação em vigor.

Propostas Rejeitadas em Comissão

Em Comissão foi rejeitada a alteração do limiar de elegibilidade que visava aumentar o número de estudantes bolseiros ao abrigo das bolsas de estudo. A medida estendia o critério aos estudantes cujo rendimento per capita do agregado familiar no qual estão inseridos é igual ou inferior a 17 vezes o Indexante dos Apoios Sociais, acrescido do valor da propina máxima fixada para o primeiro ciclo de estudos.

Por outro lado, também o aumento do Complemento de Alojamento para estudantes bolseiros sem vaga em residências estudantis foi rejeitado. Esta alteração previa alargar

até ao limite de 50% do Indexante dos Apoios Sociais o valor do encargo efetivamente pago pelos Serviços de Ação Social pelo alojamento e comprovado por recibo.

Adicionalmente, não será incorporada no Orçamento do Estado a criação de um regime fiscal mais favorável para quem celebre contrato de arrendamento urbano a estudantes do ensino superior. Não se verifica também a contratualização com os setores privado e social de vagas a nível de alojamento para os estudantes, especialmente nas regiões de maior carência de oferta pública.

Alternativamente, não foi aprovada a modificação do Regime Jurídico da Avaliação do Investimento em Residências Universitárias por parte das Instituições de Ensino Superior.

No âmbito da reabilitação anunciada pelo Governo de 12 imóveis no âmbito do Plano Nacional de Alojamento para o Ensino Superior (PNAES), que resultará em 2.000 novas camas até 2021, foi recusada a proposta de reforço de 15 milhões de euros para a construção de residências de estudantes, duplicando a verba anunciada para as residências e garantindo uma resposta mais ampla já no ano de 2019. Esta proposta advém da inexistência de verba em sede de Orçamento do Estado para a concretização do legislado.

No que à acessibilidade das Instituições de Ensino Superior e residências universitárias diz respeito, repudiou-se a elaboração de um relatório, de âmbito nacional, da situação das acessibilidades das Instituições de Ensino Superior, e consequente realização das obras necessárias em residências universitárias, garantindo que as mesmas são capazes de dar resposta às necessidades dos estudantes que frequentam o Ensino Superior, em particular dos alunos com mobilidade reduzida, salvaguardando a existência de acessos alternativos às escadas, por ascensores e/ou rampas.

Por outro lado, não foi aprovada a transferência das verbas necessárias ao pagamento de assistência pessoal destinada a apoiar os alunos com deficiência no ensino superior. Esse apoio seria concedido nas atividades de apoio à frequência do ensino e da investigação, nos domínios da higiene, alimentação, manutenção da saúde e de cuidados pessoais no espaço escolar

Alternativamente, foi chumbada a criação de um estatuto próprio que regule carreiras especiais para o pessoal de apoio educativo, a par da execução de um plano de financiamento para a Inclusão dos alunos com Necessidades Educativas Especiais nos estabelecimentos de ensino públicos, o reforço de meios humanos e materiais, a eliminação das barreiras arquitetónicas e a adequação dos espaços.

O Orçamento também não contemplará a implementação de Gabinetes de apoio e acompanhamento a estudante com necessidades educativas especiais.

No que diz respeito às bolsas de investigação científica, não se verificará a reposição dos subsídios de apoio concedidos aos bolsheiros mediante a participação em missões, a deslocação a congressos e entrega das teses. Do mesmo modo, não será atualizado anualmente o valor das bolsas de investigação científica a partir de 2019, na medida mínima dos aumentos previstos para todos os trabalhadores da Administração Pública.

Por outro lado, foi rejeitada a integração progressiva dos bolsheiros de investigação científica na carreira de investigação científica e a revogação do Estatuto do Bolseiro de Investigação. A medida visava a satisfação das necessidades permanentes das instituições em que os bolsheiros se inserem, considerando, nomeadamente, critérios para a integração gradual que tenham em conta o número global de bolsas de investigação científica, as suas renovações e a sua sucessividade, em função do levantamento das necessidades permanentes de pessoal e da identificação daquelas que sejam supridas com recurso a bolsheiros.

Recusou-se ainda o lançamento de um programa de mobilidade focado especificamente em instituições do interior, destinado à mobilidade de estudantes do litoral para o interior pelo período de 1 semestre letivo, auferindo uma bolsa no valor de 2 vezes a retribuição mínima mensal garantida.

Alternativamente, chumbou-se a proposta de permitir o acesso por parte de todos os estudantes do Ensino Superior ao Programa +Superior.

Relativamente aos estudantes internacionais, não foi aceite a proposta de aumento do número de vagas para a sua admissão, designadamente até 35% do total das vagas fixadas para uma instituição para o concurso nacional e para os concursos locais, ao invés dos 20% em vigor.

A proposta de manutenção do valor das taxas e emolumentos nas Instituições de Ensino Superior Públicas que foi rejeitada contemplava a uniformização dos mesmos nas IES, através da definição de uma tabela nacional com valores universais e não alteráveis para efeitos de atos e serviços académicos.

Também a fixação de Propina Máxima para Mestrados e Doutoramentos não foi aprovada, tal como a proposta acerca do cumprimento do Acordo de Legislatura com as IES públicas, que requeria a transferência do montante total correspondente à soma dos diferenciais entre o valor de propinas fixado no ano letivo 2015/2016 atualizadas com

base no índice de preços no consumidor do Instituto Nacional e os valores máximos fixados nos anos letivos de 2016/2017, 2017/2018 e 2018/2019.

Propôs-se ainda alargar o regime de isenções e descontos existentes nos museus e monumentos nacionais, garantindo assim a entrada gratuita nos mesmos, mediante comprovação documental atualizada, para estudantes individuais do ensino profissional e superior nas áreas histórico-artísticas e de turismo, património e gestão cultural.

No âmbito dos Laboratórios do Estado, foram rejeitadas as propostas acerca da elaboração de um Plano Requalificação do equipamento tecnológico com vista à atualização, modernização e reforço de meios.

Não se prevê, similarmente, a criação de um Programa de Dinamização do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (designadamente a atualização anual do aumento dos investigadores efetivos e a definição de um plano detalhado de prioridades de investigação nos vários sectores que interessam à economia e aos serviços), nem a criação de um Fundo para a Inovação Tecnológica no âmbito dos produtos e processos empresariais financiado por Pequenas e Médias Empresas.

Conclusões

Ainda que na atual legislatura se tenha registado uma recuperação do valor dotado ao Ensino Superior, as verbas que têm sido inscritas nos últimos Orçamentos permanecem abaixo do último aprovado antes do período de assistência financeira ao país.

Perante esta tendência, a expectativa de execução para 2019, na melhor das hipóteses, atingirá 91,6% do valor inscrito, deixando por executar mais de 100 milhões de euros. Em 2017 ficaram por executar 148,4 milhões de euros e em 2018 estima-se que não serão executados um total de 213,5 milhões de euros.

As dotações específicas para o Ensino Superior e Ação Social aumentam 21,5 milhões de euros, para cerca de 1.150 milhões de euros. Este é um número que, ainda assim, se mantém abaixo dos 1.172 milhões executados em 2010, ano que antecedeu o início do período de assistência financeira. A rubrica destinada às Universidades cresce 12,5 milhões e a dotação ao Ensino Politécnico 1 milhão. Se consideradas as receitas próprias das instituições e os fundos comunitários, as verbas das Universidades crescem 148 milhões, enquanto no Ensino Politécnico o aumento se estima em 27 milhões. A Ação Social mantém-se inalterada, apresentando exatamente os mesmos valores de 2018 (39 milhões dotados pelo Estado português e 105 milhões provenientes de Fundos Comunitários).

No âmbito das medidas previstas no Orçamento do Estado para 2019 na área da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, o Movimento Associativo Nacional vem por este meio:

1. Congratular a redução no teto máximo da propina do primeiro ciclo de estudos e consequente atualização do limiar de elegibilidade das bolsas de estudo ao abrigo do RABEEES;
2. Exigir a efetiva compensação financeira das instituições pelo impacto orçamental derivado da redução da propina, a partir do início do ano letivo de 2019/2020.
3. Solicitar a clarificação do enquadramento legal estabelecido para as propinas e para a sua fixação a partir do ano letivo 2019/2020, dado que a indexação ao IAS apenas se encontra inscrita no OE 2019 e não foi revogado qualquer diploma legal relativo à propina ou à sua fixação, nem se encontra em discussão qualquer proposta de Lei para regular essa matéria posteriormente.
4. Proceda ao aumento do limiar de elegibilidade para a atribuição da bolsa de estudo inscrito no Regulamento para a Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior, de modo a garantir que, pelo menos, é mantido o nível de investimento em Ação Social.
5. Lamentar a posição dos grupos parlamentares, reconhecendo a urgência da problemática, face às diversas propostas no âmbito do alojamento académico e a reprovação do reforço da dotação orçamental para a construção de residências.
6. Defender este mesmo reforço destinado às instituições com o intuito de compartilhar alojamento universitário junto de operadores privados e de particulares que disponibilizem edificado para esse efeito enquanto decorre a reabilitação e/ou construção de residências.
7. Defender a promoção de uma gestão orçamental que tenha em consideração as necessidades das instituições e dos estudantes, respeitando o princípio da autonomia legalmente reconhecida às instituições de Ensino Superior.
8. Reivindicar a revisão do Plano Nacional de Alojamento do Ensino Superior, nomeadamente no que diz respeito:
 - a. Ao programa “Arrendamento Acessível”, definindo como público-alvo todos os estudantes do Ensino Superior, incluindo os estudantes em formações não

- conferentes de grau e não apenas “a quem esteja inscrito em qualquer grau do Ensino Superior”;
- b. À linha de ação de reabilitação através do Fundo Nacional para a Reabilitação do Edificado, devido à instabilidade que, a crédito, apresenta quanto ao futuro dos imóveis das Instituições de Ensino Superior e das Autarquias. O apoio à habitação, no que concerne à sua reabilitação ou construção, deverá passar por um financiamento sem necessidade futura de reembolso por parte das IES públicas. Só desta forma podemos considerar que a responsabilidade do Estado, sobre um desígnio constitucional, está devidamente cumprida.
9. Criticar a excessiva dependência dos fundos comunitários que patenteia a desvalorização do sistema por parte da tutela e a inexistência de um reforço da dotação pública e extra fundos comunitários, de modo a permitir um ajustamento dos valores das bolsas de estudo aos custos crescentes dos estudantes com alimentação, alojamento, material escolar e transportes;
 10. Contestar a posição manifestada pelos grupos parlamentares face às taxas e emolumentos, alertando para a necessidade improrrogável de
 - a. Implementar um limite máximo aos valores praticados em toda rede, harmonizando a nomenclatura conferida aos mesmos;
 - b. Eliminar qualquer valor a título de taxa de inscrição ou de matrícula e estabelecer a isenção de qualquer taxa ou emolumento para Bolseiros de Ação Social;
 11. Rejeitar o reforço do programa de empréstimos de garantia mútua, que permitirá aos estudantes que não auferem de apoio social estatal recorrer a uma linha de crédito específica com a ajuda de bonificação do Estado;
 12. Censurar a inexistência de um programa de formação pedagógica dos docentes, a desenvolver em todo o sistema de Ensino Superior, com o objetivo de criar, a médio-longo prazo, a certificação pedagógica obrigatória para efeitos de admissão e progressão de carreira;
 13. Defender a efetiva definição e implementação de uma Estratégia Nacional para o sistema de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior que reconheça o Ensino Superior Público como prioridade do Estado e do seu financiamento

Proponentes: FAL, FAP

Destinatários: MCTES, Grupos Parlamentares

Com Conhecimento: CRUP, CCISP, APESP