

Moção - Considerações acerca da Lei do Orçamento do Estado 2019 para a Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

A transparência e a prestação de contas surgem constantemente no discurso político. O crescente acesso à informação e a conseqüente necessidade de gerir eficaz e eficientemente os recursos públicos instigam a um aumento do escrutínio das políticas públicas. Com o aproximar da data de entrega da proposta de Orçamento do Estado (OE), pelo Governo, à Assembleia da República, aproxima-se também o final da presente legislatura. O próximo OE e o ano de 2019 representam as últimas oportunidades para cumprir o enunciado no Programa do XXI Governo Constitucional, aprovado em 2015.

Ao longo de 2018, as estruturas federativas e as Associações Académicas e de Estudantes têm vindo a pronunciar-se acerca de inúmeras propostas e considerações que devem ser alvo de reflexão e debate, procurando estimular essa mesma discussão com os demais agentes políticos e governamentais do Ensino Superior.

Não obstante, no seguimento da apresentação das conclusões e recomendações da avaliação preliminar desenvolvida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) ao sistema de ciência, tecnologia, inovação e Ensino Superior português, e das conseqüentes alterações a nível legislativo e regulamentar, a reflexão solicitada carece de acrescido detalhe e ponderação.

Oito meses volvidos desde o começo do ano civil, é tempo de reiterar e fortalecer aquelas que são as reivindicações a ter em consideração na redação da Lei do Orçamento do Estado de 2019 e na implementação de medidas que vão ao encontro do modelo de Ensino Superior que almejamos e defendemos.

O financiamento público do Ensino Superior é, desde há muito, um debate em aberto na sociedade portuguesa. Entre 2010 e 2015, em apenas cinco anos, a dotação inicial inscrita para o Ensino Superior nos sucessivos OE foi reduzida em 194,5 milhões de euros. Ainda que na atual legislatura se tenha registado uma recuperação do valor dotado ao Ensino Superior, as verbas que têm sido inscritas nos últimos OE permanecem abaixo do último orçamento que antecedeu o período de assistência financeira ao país. Em 2010, as transferências do Estado para as Instituições de Ensino Superior (IES), totalizavam cerca de 1.172 milhões de euros, um valor que se encontra 40 milhões de euros acima do inscrito no OE vigente.

Segundo a OCDE, Portugal precisa de investir na ciência e no ensino superior a um nível “que nunca atingiu até agora”. O relatório, apresentado em fevereiro, indica que o investimento público teria de crescer para quase o dobro ao longo da próxima década. Em 2018, Portugal está a investir 1,33 % do PIB em Ciência e Ensino Superior, o que

representa um crescimento de apenas 0,06 % desde o primeiro OE executado pelo atual Governo. Crescendo a este ritmo não será possível alcançar o objetivo de 3% traçado para 2030.

De acordo com o Programa de Governo “a consolidação do ensino superior como motor de progresso futuro depende políticas públicas estáveis, consensualizadas e focadas no desenvolvimento científico do País (...) assim como na garantia da autonomia das instituições científicas e de ensino superior”. O exercício da autonomia pelas IES depende, em grande parte, de uma política de financiamento público adequada. Neste sentido, o “Compromisso com a Ciência e o Conhecimento”, assinado entre o Governo e a maioria das IES públicas em julho de 2016, visou garantir a estabilidade orçamental das instituições durante os anos que se seguiram e até 2019. Com este compromisso, o Governo assumiu a garantia de não diminuir, durante esse período, as dotações orçamentais às IES e de não sujeitar os seus orçamentos a cativações, uma prática recorrente ao longo dos anos anteriores.

Entre 2017 e 2018, o OE para o Ensino Superior aumentou cerca de 11 milhões de euros, um valor que apenas permite atenuar os efeitos, quer do descongelamento progressivo das carreiras docente e não docente, estimado em 8,5 milhões, quer do aumento do salário mínimo nacional e de outros custos associados à regularização de vínculos precários.

Para 2019, o CRUP e o CCISP já alertaram que, apenas para essas rúbricas, serão necessários mais 7,6 milhões de euros.

A forma e o teor das negociações entre o Estado e as IES, cada vez mais restringidas ao necessário para suportar custos fixos de funcionamento, demonstra a falta de uma estratégia nacional clara, abrangente e partilhada entre os mais diversos atores, capaz de orientar o desenvolvimento do Ensino Superior e de potenciar o seu contributo para o desenvolvimento do país.

Sobre a definição de um quadro de financiamento estável a longo prazo, o Programa de Governo refere que a plurianualidade dos orçamentos deveria envolver “financiamentos-base, projetos de modernização pedagógica, projetos de reforço de equipamentos e infraestrutura” e acrescenta que este quadro permitiria “reforçar a autonomia [das instituições]” e “promover uma melhor integração entre IES e as políticas de desenvolvimento regional”.

Por um lado, no que a custos de frequência diz respeito, o movimento associativo nacional tem-se repetidamente pronunciado sobre taxas e emolumentos, um mecanismo discriminatório da frequência do Ensino Superior, e defendido a harmonização dos valores cobrados nas diversas Instituições. Também a tutela manifestou concordar com a posição defendida, apesar de não ter iniciado qualquer

diligência no sentido de alterar a situação vigente. Da mesma forma, a OCDE não se debruçou sobre a regulamentação das taxas e emolumentos, que retiram milhões de euros às famílias por ano a título de uma propina camuflada. O movimento associativo nacional vem, por conseguinte, requerer uma vez mais à tutela que considere, de forma urgente e imediata, a preponderância que estes custos de frequência acarretam no incremento das disparidades socioeconómicas e na discrepância da rede do Ensino Superior.

A OCDE defende que os estudantes devem ter acesso a serviços de grande relevância que auxiliem o seu percurso académico, independentemente de eventuais carências económicas. A ação social no Ensino Superior cumpre um papel determinante para o esbatimento das desigualdades e constitui uma via fundamental para garantir condições de mobilidade social ascendente aos estudantes provenientes de famílias com maiores fragilidades económicas. Impera, por isso, salvaguardar condições mínimas para a conclusão com sucesso da formação superior, através da melhoria das condições de estudo, por via de uma bolsa de estudo (ação social direta) e da prestação de serviços, por via de cantinas de ação social, alojamento e outros (ação social indireta). É, por consequência, prioritário que o sistema de ação social, bem como qualquer outro mecanismo de carácter institucional desenhado para eliminar os impactos gerados pelas condições sociais de origem ou de pertença no sucesso académico, sejam valorizados e adequados à realidade conjuntural da sociedade portuguesa.

Infelizmente, o modelo de Ação Social vigente em Portugal provém significativamente dos fundos comunitários (73%). A excessiva dependência comunitária reflete a falta de prioridade governativa e de capital político do sistema de Ensino Superior e de Ciência no nosso país. A dotação pública destinada à atribuição de bolsas de estudo, em 2017 e 2018, situou-se nos 39 milhões de euros, um valor inferior ao dotado durante o período de assistência financeira, entre 2011 e 2014. O aumento do limiar de elegibilidade para a obtenção de uma bolsa de estudo e o consequente aumento do número de bolseiros só são possíveis devido ao aumento das verbas provenientes do POCH e, se o contributo do Fundo Social Europeu para assegurar a igualdade de oportunidades em Portugal é hoje maior, isso significa que os custos de frequência do Ensino Superior aumentaram sujeitando as famílias a maiores sacrifícios financeiros.

Os sucessivos OE ficam aquém na implementação de políticas públicas que cumpram a “Prioridade às Pessoas”, conforme inscrita no Programa de Governo. Um dos principais objetivos de Portugal para 2020 era o de atingir 40% de diplomados na faixa etária 30-34, uma meta já redefinida para 50% até 2030. Alargar a base de

recrutamento dos candidatos ao ensino superior é imperativo, para que se possam proporcionar, de forma igual e a todos, oportunidades de qualificação. Em 2016, foi formado um grupo de trabalho, por iniciativa governamental, para avaliar o regime de acesso ao ensino superior, visando a sua modernização e adequação a novos contextos. Foi apresentado um relatório, com um conjunto de análises e recomendações.

Porém, na sequência deste trabalho, nem o debate público sobre o tema se iniciou, nem qualquer medida foi implementada. Já em 2018, a OCDE alertou justamente para a necessidade de reformar o regime de acesso, implementar estratégias para captar diferentes públicos-alvo e criar ou reconfigurar os mecanismos de apoio que permitam assegurar a igualdade de oportunidades no ingresso e frequência do Ensino Superior. Em 2018, cerca de 45 % dos alunos que concluíram o ensino secundário não tentaram concorrer ao ensino superior.

Por outro lado, o programa de Estímulo ao Emprego Científico, que pressupunha a contratação de pelo menos 3 mil docentes e investigadores até 2019, ainda só se traduziu no reforço de cerca 1.200 docentes e as IES ainda desconhecem a forma como será assegurada, em 2019, a contratação de várias centenas de investigadores, atualmente a beneficiarem de bolsas de investigação. No final de 2018, termina o prolongamento do prazo transitório concedido aos docentes do ensino superior para que obtenham o grau de doutor, ou pelo menos o de especialista, no caso do ensino superior politécnico. Depois de uma aposta na qualificação do corpo docente, seria natural investir no reforço das competências pedagógicas – na capacidade de transmitir o conhecimento adquirido. O Programa do Governo referia a criação de “um programa de apoio à modernização pedagógica” com o objetivo de “aprofundar e especializar a formação pedagógica dos docentes do ensino superior”.

Adicionalmente, prevê-se também, no âmbito da implementação da Norma Transitória (NT) do Decreto-Lei 57/2016, que estabelece o regime de contratação de doutorados e foi alterado pela Lei 57/2017, que as instituições públicas nas quais existem bolseiros doutorados a desempenhar funções ou a ser financiados por fundos públicos há mais de três anos devem abrir dois procedimentos concursais para a sua contratação.

A 23 de agosto, o Observatório de Emprego Científico, em constante atualização, indica que “Na presente data, o número de bolseiros doutorados com direito a abertura de procedimentos concursais ao abrigo da norma transitória do DL 57/2016 é 2076, encontrando-se apenas formalizados 114, pelo que está pendente a contratualização potencial de 1962 doutorados ao abrigo dessa norma.” Estes valores patenteiam a

evidente má vontade de combater os contratos precários, uma vez que o prazo para a abertura dos referidos concursos terminou sexta-feira, dia 31.

Este desinvestimento em formação avançada contraria por completo as linhas governativas, as reivindicações dos estudantes e as posições dos grupos parlamentares no que à propina, à majoração de bolsa de ação social e atualização das bolsas de doutoramento diz respeito.

Se estabelecermos a comparação europeia, verificamos que os países nórdicos são líderes em matéria de financiamento educativo, apresentando as mais elevadas taxas de esforço de investimento em Educação e Ensino Superior, em percentagem do PIB, a isenção do pagamento de propinas por parte dos estudantes e a atribuição de significativos benefícios sociais como o apoio e incentivo à prossecução dos estudos. É a implementação progressiva deste exemplo de gratuidade de todos os graus de ensino e da inserção das universidades nas comunidades, como elo de ligação entre o ensino terciário e as atividades económicas, sociais e culturais que Portugal deve ponderar.

Com efeito, o relatório elaborado pela OCDE não deixa dúvidas sobre os mecanismos de ação social: “Portugal disponibiliza mecanismos de apoio limitados, (...) 20% dos estudantes são atualmente bolseiros, embora em muitos casos o valor da bolsa apenas cubra a propina”, sendo recomendado que “o atual sistema de apoio financeiro aos estudantes deve ser sujeito a uma revisão abrangente para avaliar até que ponto os mecanismos existentes realmente apoiam os estudantes de contextos socioeconómicos desfavoráveis, identificando-se quais as lacunas”. Os sucessivos Orçamentos do Estado não têm dotado ao Ensino Superior, ao longo de vários anos, um nível de financiamento adequado, nem para as necessidades das IES nem para as dos estudantes. Essa insuficiência materializa-se, também, na incapacidade de resposta e/ou degradação das residências universitárias.

Em matéria de alojamento, as propostas governativas revelam-se insuficientes para colmatar as lacunas existentes e a urgência da problemática. Nas IES de Lisboa, Porto e Coimbra, cidades nas quais a percentagem de estudantes deslocados varia entre 40% e 64%, há uma insuficiência estimada de aproximadamente 13 a 18 mil camas. Cidades como Braga e Aveiro, que compõem o lote de 5 cidades com maior número de estudantes a frequentar IES, não são indiferentes a esta realidade. Esta situação é ainda agravada pela falta de resposta dada por parte dos Serviços de Ação Social no que toca à habitação estudantil, havendo capacidade para alojar apenas 12 % dos estudantes deslocados.

Nestas mesmas cidades a procura turística é significativa e uma crescente especulação imobiliária coloca sérios problemas aos estudantes deslocados. O Plano

Nacional para o Alojamento no Ensino Superior, apresentado pelo Governo e assente numa parceria direta com as Autarquias e as Instituições de Ensino Superior, apesar de necessário e relevante é escasso e recorre a instrumentos que podem representar custos adicionais para as IES, tanto no curto como no longo prazo, comprometendo o apoio concedido aos estudantes. O Orçamento do Estado para 2018, no artigo 181.º refere a criação de uma linha de financiamento com vista ao reforço do alojamento para estudantes do ensino superior em residências universitárias. Posteriormente, em julho deste ano, a Lei n.º 36/2018 veio determinar que o “plano de intervenção para a requalificação e construção de residências de estudantes” apenas será elaborado até ao final de 2018 e por isso, só em 2019, será possível iniciar as obras necessárias.

O investimento público em alojamento especificamente destinado a estudantes é fundamental, pelo que impera que a tutela se responsabilize e aumente significativamente as dotações orçamentais destinadas às IES e, em especial, as verbas destinadas ao reforço da capacidade de alojamento de estudantes universitário.

Neste documento, elencamos alguns dos elementos mais relevantes a considerar na redação da Lei do Orçamento do Estado 2019. Nesse âmbito, vêm por este meio as Federações e Associações Académicas e de Estudantes, reunidas em sede de ENDA nos dias 1 e 2 de setembro:

1. Requerer a reflexão acerca da 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.
2. Exigir o aumento do investimento público e a estabilização do financiamento do sistema;
3. Reforce as dotações orçamentais destinadas às IES, associando ao quadro de financiamento plurianual, programas de desenvolvimento institucional, focados na dimensão do ensino-aprendizagem e de modernização administrativa, bem como estímulos financeiros ao estabelecimento de parcerias e consórcios
4. Compense financeiramente as IES pelos custos suportados com o aumento do salário mínimo nacional, a regularização de vínculos precários, a contratação de bolseiros de investigação científica e com o progressivo descongelamento das carreiras na função pública

5. Implemente 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;

6. Reforce a dotação pública e extra fundos comunitários à ação social direta, de modo a permitir um ajustamento dos valores das bolsas de estudo aos custos crescentes dos estudantes com alimentação, alojamento, material escolar e transportes;

7. Reforçar a necessidade improrrogável de 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;

8. Requerer a harmonização da nomenclatura conferida às taxas e emolumentos, implementando um limite máximo aos valores praticados em toda a rede;

9. Defender a criação de condições para que agentes privados ou particulares possam compartilhar o alojamento universitário, disponibilizando edificado para esse efeito;

10. Alertar, uma vez mais, para a falta de aplicabilidade efetiva do artigo 181º da Lei do Orçamento de Estado que materializa a “criação de uma linha de financiamento destinada à melhoria e construção de novas residências para estudantes”, cujo valor desconhecido não está destinado ser a crédito.

11. 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.

Cascais, 1 e 2 de setembro de 2018

Proponente: AAL, FAL, FAP

Endereçado: MCTES, Grupos Parlamentares

Conhecimento: CRUP, CCISP, APESP, ABIC