



Comissão de Educação e Ciência

Parecer

Projeto de Lei n.º 811/XIII (3.ª)

Autora:
Margarida Mano



Comissão de Educação e Ciência

Financiamento do Ensino Superior Público (PCP)

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO (A) DEPUTADO(A) AUTOR(A) DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV- ANEXOS

Comissão de Educação e Ciência

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. Nota preliminar

O Projeto de Lei n.º 811/XIII (3.ª), da iniciativa do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP) visa definir um novo regime de financiamento do ensino superior público, revogando a Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, na sua atual redação.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição, e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 118.º do Regimento.

A iniciativa em apreciação deu entrada a 21 de março de 2018, tendo sido admitido e baixado à Comissão de Educação Ciência e Cultura (8.ª), no dia 23 do mesmo mês, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

De acordo com a Nota Técnica “O projeto de lei inclui uma exposição de motivos e cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário (Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#)), uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento], podendo, no entanto, ser aperfeiçoado em sede de apreciação na especialidade ou redação final, nomeadamente para o aproximar do objeto da iniciativa.

Dado que o presente projeto de lei revoga expressamente a Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, que, conforme consulta ao Diário da República Eletrónico, já havia sido alterada pelas Leis n.os 49/2005, de 30 de agosto, 62/2007, de 10 de setembro, n.º 7-A/2016, de 30 de março, n.º 42/2016, de 28 de dezembro e 114/2017, de 29 de dezembro, deve essa revogação ser mencionada logo no título, sugerindo-se, em caso de aprovação que, em sede de especialidade, possa ser ponderada a seguinte alteração do mesmo, em conformidade com o que consta do objeto:



Comissão de Educação e Ciência

«Aprova o Financiamento do Ensino Superior e revoga a Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto.»

Adicionalmente o projeto de lei em apreço não suscita questões em face da lei do formulário, mas em caso de aprovação devem ser acolhidas as sugestões de clarificação constantes na nota técnica anexa a este parecer.

A nível de consultas e contributos, é sugerido a consulta das seguintes entidades: Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; Ministro das Finanças; CRUP - Conselho de Reitores; CCISP - Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos; APESP - Associação Ensino Superior Privado; Conselho Nacional de Educação; Associações e Federações Académicas; Conselho Nacional da Juventude; Sindicatos: FENPROF - Federação Nacional dos Professores; FNE - Federação Nacional dos Sindicatos da Educação; SNESup - Sindicato Nacional do Ensino Superior;

2. Objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A proposta visa «a alteração profunda da política de financiamento do Ensino Superior», prevendo que esta se processe no quadro de uma relação entre o Estado e as instituições do ensino superior, por um lado, e entre o Estado e os estudantes, por outro. A relação com os estudantes reporta-se, apenas, à concessão de apoios no âmbito da ação social escolar, sendo garantida a gratuitidade de frequência do ensino superior. Quanto ao financiamento do ensino superior e em particular ao orçamento das instituições do ensino superior, é proposto que o orçamento a transferir englobe um orçamento de funcionamento, um orçamento de investimento para a qualidade e contratos de desenvolvimento. O orçamento de funcionamento compreende as componentes de pessoal, infraestruturas e outras despesas de funcionamento, sendo calculado de acordo com a fórmula anexa ao projeto de lei e regulado pelos artigos 5.º a 8.º. O orçamento de investimento para a qualidade integram os contratos de

Comissão de Educação e Ciência

investimento, a celebrar com o Governo, podendo revestir carácter plurianual, sendo também calculado nos termos de fórmula anexa à iniciativa e regulado pelos artigos 9.º a 11.º. Já os contratos de desenvolvimento visam o financiamento de projetos respeitantes a objetivos estratégicos, acordados com o Governo e com carácter plurianual.

O Partido Comunista considera ainda que a Educação é da responsabilidade direta do Estado, conforme resulta do artigo 74.º da [Constituição da República Portuguesa](#), e que «a gratuidade do Ensino Superior é (...) uma questão incontornável», sendo a «forma de assegurar a verdadeira igualdade no acesso e frequência do Ensino Superior», não devendo a ação social escolar ser a «única frente de intervenção do Estado.»

3. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

De acordo com a Nota Técnica, da pesquisa efetuada à base de dados da atividade parlamentar (PA), não se encontram pendentes petições sobre matéria idêntica ou conexa. Todavia, encontram-se pendentes sobre matéria conexa as seguintes iniciativas legislativas e projetos de resolução:

- Projeto de Lei n.º 810/XIII/3.ª (PCP) – Aprova a Lei-Quadro da Ação Social Escolar no Ensino Superior e define apoios específicos aos estudantes
- Projeto de Lei n.º 126/XIII/1.ª (PCP) – Estabelece um regime transitório de isenção de propinas no ensino superior público
- Projeto de Lei n.º 127/XIII/1.ª (PCP) – Congelamento do valor da propina do Ensino Superior Público
- Projeto de Resolução n.º 1012/XIII/2.ª (PCP) – Pela progressiva gratuidade do ensino superior público.

4. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes



Comissão de Educação e Ciência

Dentro do enquadramento legal e doutrinário da nota técnica destacam-se as seguintes publicações:

PINTO, Eduardo Vera-Cruz - O regime jurídico e o financiamento das universidades em Portugal : discursos do poder político e realidades institucionais no autogoverno da FDL (2009-2011). *In Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*. ISSN 0870-3116. Coimbra : Coimbra Editora, 2012. Vol. 6, p. 977-1018. Cota: 12.06.4 – 318/2012 (6)

Resumo: O autor analisa o binómio financiamento/democratização do ensino superior, a privatização do financiamento das universidades, o seu financiamento público e o autofinanciamento. Neste item, são analisadas as políticas de propinas e as bolsas para os estudantes mais carenciados. Defende a solução encontrada pela Faculdade de Direito de Lisboa e a resistência desta instituição de ensino à governamentalização/empresarialização das universidades e no final, apresenta propostas para uma universidade mais moderna, não integrada na administração governamental e sem interferência dos poderes corporativos dos partidos políticos e das empresas.

PORTUGAL. Ministério da Educação - Modelo de financiamento do ensino superior [Em linha] : fórmulas e procedimentos. Lisboa : MEC-SEES, 2015. [Consult. 09 abr. 2018]. Disponível em WWW:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124472&img=8513&save=true>>. ISBN 978-972-729-086-4.

Resumo: O presente documento aborda o tema do financiamento do ensino superior em Portugal. Nele encontramos enumeradas as principais características que o novo modelo de financiamento deste nível de ensino deve tender a satisfazer, ou seja: financiamento de cada instituição com base num conjunto de serviços educativos ajustado à procura e às necessidades previsíveis; financiamento modulado pela

Comissão de Educação e Ciência

consideração de fatores de qualidade; incentivo à consolidação das instituições e das unidades orgânicas mais pequenas.

O modelo de financiamento tem assim de ser concebido como um estímulo ao melhor desempenho de um conjunto de instituições autónomas, devendo apresentar-se como um instrumento operacional de uma estratégia sustentável de médio e longo prazo em prol da qualidade, e garantir convergência para aqueles que são os objetivos nacionais. UNIÃO EUROPEIA. Comissão. EACEA. *Eurydice - National student fee and support systems in european higher education, 2017/18* [Em linha]. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2015. [Consult. 09 abr. 2018]. Disponível em WWW:<URL:

<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=118530&img=7771&save=true>>. ISBN 978-92-9201-975-4.

Resumo: O presente relatório fornece informações que podem ajudar a compreender os sistemas de propinas e de ação social atribuídos aos estudantes do ensino superior na União Europeia. Nele encontramos uma panorâmica comparativa a nível Europeu no que respeita às propinas e apoios financeiros atribuídos aos alunos a tempo inteiro em 2017/18. Nomeadamente, são identificados o tipo de propinas aplicadas a nacionais, a estudantes da EU e a estudantes internacionais, especificando as categorias de estudantes que têm de pagar bem como aqueles que ficam isentos das mesmas.

Nas duas últimas legislaturas foram apresentadas as seguintes iniciativas sobre a mesma matéria:

Iniciativa	Título	Autoria	Destino Final
PJL 463/XII	Financiamento do Ensino Superior Público.	PCP	Rejeitado
PJL 361/XII	Financiamento do Ensino Superior Público.	PCP	Rejeitado
PJL 451/XI	Financiamento do Ensino Superior Público.	PCP	Rejeitado
PJL 88/XI	Adota o Sistema Plurianual de Financiamento das Instituições de Ensino Superior	BE	Rejeitado



Comissão de Educação e Ciência

PJL 76/XI	Financiamento do Ensino Superior Público.	PCP	Rejeitado
---------------------------	---	-----	-----------

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A relatora do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

A Comissão parlamentar da Educação, Ciência e Cultura **aprova** a seguinte Parecer:

O Projeto de Lei n.º 811/XIII (3.ª), apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português que visa definir um novo regime de financiamento do ensino superior público, revogando a Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser agendado para apreciação pelo Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares as suas posições e decorrente sentido de voto para o debate.

Palácio de S. Bento, 17 de Abril de 2018.

A Deputada autora do Parecer



(Margarida Mano)

O Presidente da Comissão



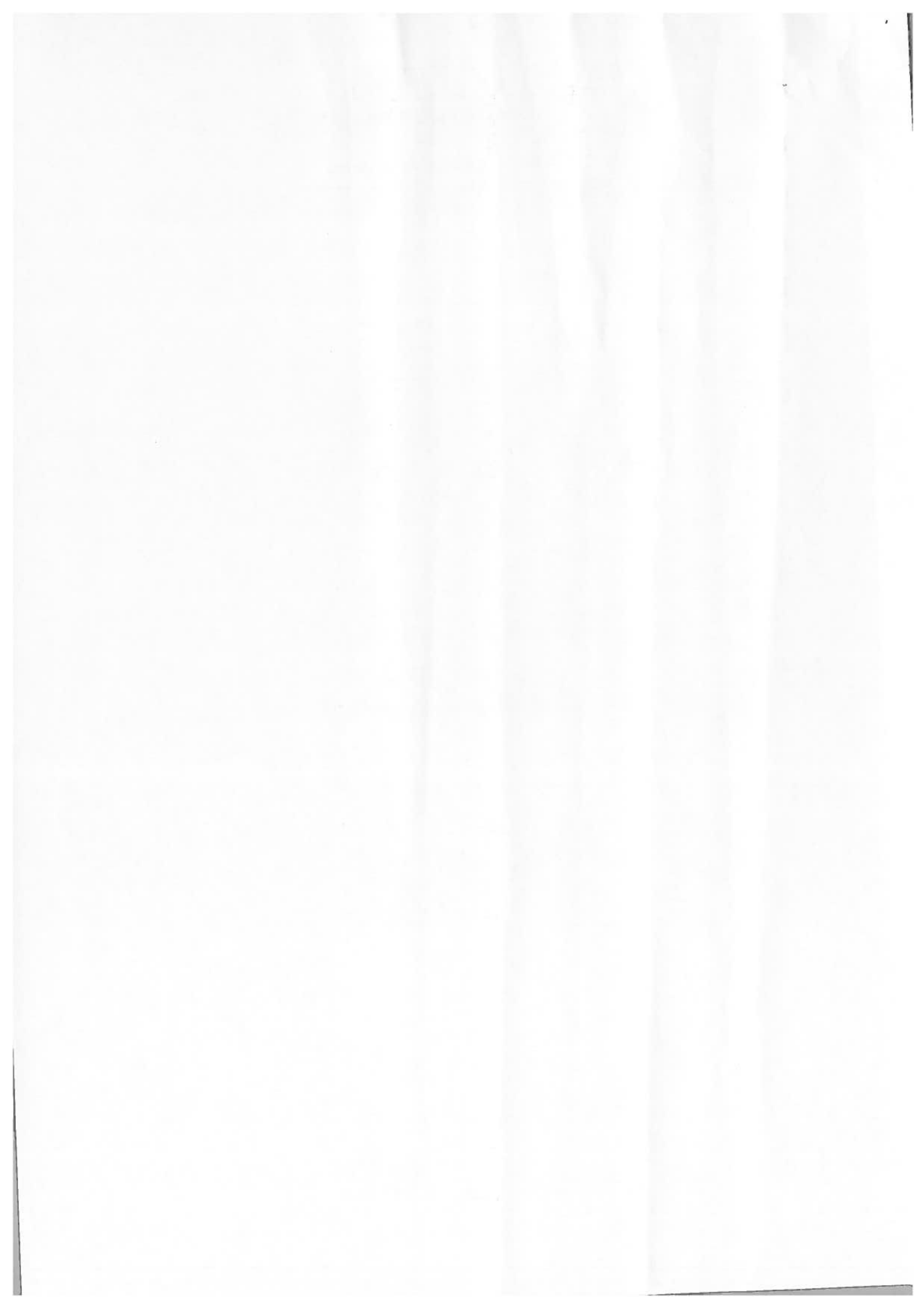
(Alexandre Quintanilha)



Comissão de Educação e Ciência

PARTE IV - ANEXOS

Nota Técnica.



Projeto de Lei n.º 811/XIII (3.ª)

Financiamento do Ensino Superior Público

Data de admissão: 23 de março de 2018

Comissão de Educação e Ciência (8.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Isabel Pereira (DAPLEN), Leonor Calvão Borges (DILP), Luís Filipe Silva (BIB), Filipe Xavier e Ágata Leite (DAC).

Data: 11 de abril de 2018

I. **Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa**

A presente iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP) e visa definir um novo regime de financiamento do ensino superior público, revogando a [Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto](#), na sua atual redação.

Os proponentes referem que a Educação é da responsabilidade direta do Estado, conforme resulta do artigo 74.º da [Constituição da República Portuguesa](#), considerando que «a gratuidade do Ensino Superior é (...) uma questão incontornável», sendo a «forma de assegurar a verdadeira igualdade no acesso e frequência do Ensino Superior», não devendo a ação social escolar ser a «única frente de intervenção do Estado.»

Neste seguimento, é proposta «a alteração profunda da política de financiamento do Ensino Superior», prevendo que esta se processe no quadro de uma relação entre o Estado e as instituições do ensino superior, por um lado, e entre o Estado e os estudantes, por outro. A relação com os estudantes reporta-se, apenas, à concessão de apoios no âmbito da ação social escolar, sendo garantida a gratuidade de frequência do ensino superior, *cfr.* artigo 1.º da iniciativa.

Quanto ao financiamento do ensino superior e, concretamente, ao orçamento das instituições do ensino superior, é proposto que o orçamento a transferir englobe um orçamento de funcionamento, um orçamento de investimento para a qualidade e contratos de desenvolvimento, *vd.* artigo 4.º. O orçamento de funcionamento compreende as componentes de pessoal, infraestruturas e outras despesas de funcionamento, sendo calculado de acordo com a fórmula anexa ao projeto de lei e regulado pelos artigos 5.º a 8.º. O orçamento de investimento para a qualidade integram os contratos de investimento, a celebrar com o Governo, podendo revestir carácter plurianual, sendo também calculado nos termos de fórmula anexa à iniciativa e regulado pelos artigos 9.º a 11.º. Já os contratos de desenvolvimento visam o financiamento de projetos respeitantes a objetivos estratégicos, acordados com o Governo e com carácter plurianual, *cfr.* artigo 12.º.

Esta iniciativa retoma projetos de lei anteriormente apresentados pelo PCP, conforme resulta do ponto III, referindo-se que em relação ao [Projeto de Lei n.º 463/XII/3.ª \(PCP\)](#) o conteúdo dispositivo é idêntico, tendo sido aditado, contudo, artigo 3.º com a epígrafe de «Princípios gerais».

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do PCP, nos termos do artigo 167.º da [Constituição](#) e do 118.º do [Regimento](#), que consubstanciam o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

É subscrita por nove Deputados, respeitando os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 123.º do referido diploma, quanto aos projetos de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa, impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

O n.º 2 do artigo 167.º da Constituição impede a apresentação de iniciativas legislativas que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas previstas no Orçamento, princípio igualmente consagrado no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e conhecido como «lei-travão». O projeto de lei em causa parece implicar encargos orçamentais. Contudo, ao diferir a entrada em vigor fazendo-a coincidir com o Orçamento do Estado posterior à sua publicação (artigo 25.º) os proponentes acautelam a sua conformidade com a «lei-travão».

Este projeto de lei deu entrada no dia 21 de março de 2018, foi admitido e anunciado em 23 de março, tendo baixado, nessa data, à Comissão de Educação e Ciência (8.ª).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O projeto de lei inclui uma exposição de motivos e cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário (Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#)), uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento], podendo, no entanto, ser aperfeiçoado em sede de apreciação na especialidade ou redação final, nomeadamente para o aproximar do objeto da iniciativa.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida» - preferencialmente no título - «e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar» - no articulado - «aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

Dado que o presente projeto de lei revoga expressamente a [Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto](#), que, conforme consulta ao Diário da República Eletrónico, já havia sido alterada pelas Leis n.ºs 49/2005, de 30 de agosto, 62/2007, de 10 de setembro, n.º 7-A/2016, de 30 de março, n.º 42/2016, de 28 de dezembro e 114/2017, de 29 de dezembro, deve essa revogação ser mencionada logo no título, sugerindo-se, em caso de aprovação que, em sede de especialidade, possa ser ponderada a seguinte alteração do mesmo, em conformidade com o que consta do objeto:

«Aprova o Financiamento do Ensino Superior e revoga a Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto.»

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço, revestindo a forma de lei, deve ser objeto de publicação na 1.ª Série do Diário da República, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No seu artigo 23.º, a iniciativa prevê que o Governo proceda à sua regulamentação no prazo máximo de 90 dias, contados a partir da data da sua publicação. Prevê, igualmente, no n.º 2 do seu artigo 22.º que o Governo regulamenta por decreto-lei o apoio específico a estudantes destinatários das normas constantes dos diplomas melhor identificados no n.º 1 do artigo 22.º do projeto¹. E no artigo 20.º e regulamentação da adaptação da iniciativa à Universidade Aberta e a outras instituições similares.

¹ O n.º 1 do artigo 22.º prescreve que «A aplicação do disposto na presente lei não prejudica a observância dos compromissos internacionalmente assumidos pelo Estado Português, bem como da concessão de apoios específicos aos estudantes destinatários das normas constantes dos:

a) [Decreto-Lei n.º 358/70, de 29 de julho](#), e legislação complementar;

b) Número 6 do artigo 14.º do [Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de janeiro](#), alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 93/83, 17 de fevereiro, 203/87, de 16 de maio, 224/90, de 10 de julho, 183/91, de 17 de maio, 259/93, de 22 julho e pelas Leis n.ºs 46/99, 16 de junho e 26/2009, de 18 de junho;

c) Alínea c) do número 3 e o número 6 do artigo 6.º e artigos 7.º e 8.º da [Lei n.º 241/2007, de 21 de junho](#), na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 249/2012, de 21 de novembro;

d) Número 4 do artigo 4.º, do [Decreto-Lei n.º 216/92, de 13 de outubro](#), alterado pelos Decretos-Lei n.º 74/2006, de 24 de março e 115/2013, de 7 de agosto», pelo que julgamos que a melhor leitura é que a regulamentação da lei se reporta aos apoios previstos naqueles diplomas, e não aos que resultem de compromissos internacionalmente assumidos pelo Estado Português.

Conforme consta do seu artigo 25.º (entrada em vigor), a presente iniciativa, em caso de aprovação, entrará em vigor com o Orçamento do estado posterior à sua publicação, sendo aplicável o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual: «Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação.»

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra o direito à educação e à cultura, com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar em todos os graus de ensino, como estatui o [artigo 74.º](#) «incumbe ao Estado: (...) d) garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística; e) estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino».

No desenvolvimento dos princípios constitucionais, a Lei de Bases do Sistema Educativo foi aprovada pela [Lei n.º 46/86, de 14 de outubro](#), tendo sofrido as alterações introduzidas pela [Lei n.º 115/97, de 19 de setembro](#), [Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto](#) e [Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto](#). Aquele diploma veio estabelecer o quadro geral do sistema educativo, definindo no n.º 2 do artigo 1.º que o sistema educativo é o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação que se exprime pela garantia de uma permanente ação formativa, orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade.

As bases do financiamento do ensino superior foram definidas pela [Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto](#) (com origem na [Proposta de Lei n.º 65/IX](#)), alterada pelas [Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto](#), [Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro](#), [Lei n.º 7-A/2016, de 28 de dezembro](#), [Lei n.º 68/2017, de 9 de agosto](#) e [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#).

Nas duas últimas legislaturas foram apresentadas as seguintes iniciativas sobre a mesma matéria:

Iniciativa	Título	Autoria	Destino Final
PJL 463/XII	Financiamento do Ensino Superior Público.	PCP	Rejeitado
PJL 361/XII	Financiamento do Ensino Superior Público.	PCP	Rejeitado
PJL 451/XI	Financiamento do Ensino Superior Público.	PCP	Rejeitado
PJL 88/XI	Adota o Sistema Plurianual de Financiamento das Instituições de Ensino Superior	BE	Rejeitado
PJL 76/XI	Financiamento do Ensino Superior Público.	PCP	Rejeitado

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

ASCENSO, João Miguel - As relações de interdependência entre Estado Social e ensino superior : as dificuldades ao nível do financiamento. **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**. Lisboa. ISSN 1646-9127. A. 6, nº 1 (2013), p. 135-149. Cota: RP-545

Resumo: Neste artigo, refere-se a importância do Estado Social na medida em que procura efetivar a igualdade no acesso à educação, bem como o destaque dado ao ensino superior como um dos vértices essenciais do direito ao ensino no contexto das Estratégias 2020. Finalmente, são discutidas as inconsistências do financiamento do Ensino Superior na concretização do direito fundamental ao ensino.

CERDEIRA, Lúsa - Ensino superior português : o que andámos para aqui chegar! **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**. Lisboa. ISSN 1646-9127. A. 6, nº 1 (2013), p. 115-134. Cota: RP- 545.

Resumo: A autora dá conta da evolução do ensino em Portugal e do ensino superior em particular, analisando as taxas de escolarização, o número de estudantes inscritos, a participação das mulheres e o número de diplomados. Analisa o investimento no ensino superior, partilhado de forma significativa pelos estudantes e pelas suas famílias. Considera que a proposta, apresentada por instituições internacionais, de aumento das propinas, pode acentuar a elitização no acesso ao ensino superior e fazer disparar as desistências, agravando a falta de sustentabilidade do próprio sistema de ensino superior. Refere que o nível de financiamento público tem vindo a diminuir de forma expressiva, levando a que Portugal apresente um dos mais elevados níveis de privatização do financiamento das instituições de ensino superior público, quer ao nível europeu, quer ao nível dos países da OCDE.

CERDEIRA, Luísa - O financiamento do ensino superior português : a partilha de custos.
Coimbra : Almedina, 2009. 668 p. ISBN 978-972-40-3978-7. Cota: 32.06 - 624/2009

Resumo: Esta dissertação procura contribuir para a construção de um quadro interpretativo e crítico da partilha de custos ao nível do financiamento do ensino superior, em Portugal e no mundo. Em articulação com o quadro teórico da investigação, o campo empírico, centrado no contexto português, procede à análise dos resultados de um inquérito aos estudantes do ensino superior público e privado, politécnico e universitário, tendo por finalidade não apenas a descrição quantitativa dos gastos concretos dos estudantes a partir das suas vivências, mas também a interpretação do seu pensamento sobre o financiamento do ensino superior. Fornece uma perspetiva abrangente sobre questões como: custos de educação e de vida dos estudantes, propinas, modelos de apoio social aos estudantes, empréstimos e formas de incentivo à acessibilidade como bolsas de estudo, subsídios e planos de poupança. A autora conclui que a partilha de custos no financiamento do ensino superior é inevitável. Para que a política de partilha de custos não venha a colocar problemas de equidade e de acessibilidade, é imprescindível que as políticas de propinas e de empréstimos se articulem com uma política de apoio social, assente em bolsas de estudo e subsídios para que os estudantes que pretendam e tenham condições de aceder ao ensino superior o possam fazer independentemente da sua ascendência social, económica ou étnica, a fim de favorecer a democratização do subsistema do ensino superior.

PINTO, Eduardo Vera-Cruz - O regime jurídico e o financiamento das universidades em Portugal : discursos do poder político e realidades institucionais no autogoverno da FDL (2009-2011).

In Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda. ISSN 0870-3116. Coimbra : Coimbra Editora, 2012. Vol. 6, p. 977-1018. Cota: 12.06.4 – 318/2012 (6)

Resumo: O autor analisa o binómio financiamento/democratização do ensino superior, a privatização do financiamento das universidades, o seu financiamento público e o autofinanciamento. Neste item, são analisadas as políticas de propinas e as bolsas para os estudantes mais carenciados. Defende a solução encontrada pela Faculdade de Direito de Lisboa e a resistência desta instituição de ensino à governamentalização/empresarialização das universidades e no final, apresenta propostas para uma universidade mais moderna, não integrada na administração governamental e sem interferência dos poderes corporativos dos partidos políticos e das empresas.

PORTUGAL. Ministério da Educação - Modelo de financiamento do ensino superior [Em linha] : fórmulas e procedimentos. Lisboa : MEC-SEES, 2015. [Consult. 09 abr. 2018]. Disponível em WWW:<URL:

<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124472&img=8513&save=true>>. ISBN 978-972-729-086-4.

Resumo: O presente documento aborda o tema do financiamento do ensino superior em Portugal. Nele encontramos enumeradas as principais características que o novo modelo de financiamento deste nível de ensino deve tender a satisfazer, ou seja: financiamento de cada instituição com base num conjunto de serviços educativos ajustado à procura e às necessidades previsíveis; financiamento modulado pela consideração de fatores de qualidade; incentivo à consolidação das instituições e das unidades orgânicas mais pequenas.

O modelo de financiamento tem assim de ser concebido como um estímulo ao melhor desempenho de um conjunto de instituições autónomas, devendo apresentar-se como um instrumento operacional de uma estratégia sustentável de médio e longo prazo em prol da qualidade, e garantir convergência para aqueles que são os objetivos nacionais.

SOCIAL and economic conditions of student life in Europe [Em linha] : *synopsis of indicators, EUROSTUDENT VI 2016–2018*. Kristina Hauschildt... [et al.] Bielefeld : W. Bertelsmann Verlag GmbH, 2015. [Consult. 09 abr. 2018]. Disponível em WWW:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=117573&img=8452&save=true>>. ISBN 978-3-7639-5521-3.

Resumo: Esta publicação dos resultados do *EUROSTUDENT V (2016-2018)* representa um contributo importante para a investigação comparada sobre ensino superior na Europa. Fornece uma sinopse abrangente dos indicadores relativos às condições económicas da vida dos estudantes em 28 países. Os dados demonstram uma grande heterogeneidade da população estudantil, no que se refere aos recursos económicos, condições de vida, apoios do Estado, apoios familiares, rendimentos provenientes do emprego e mobilidade.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão. EACEA. *Eurydice - National student fee and support systems in european higher education, 2017/18* [Em linha]. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2015. [Consult. 09 abr. 2018]. Disponível em WWW:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=118530&img=7771&save=true>>. ISBN 978-92-9201-975-4.

Resumo: O presente relatório fornece informações que podem ajudar a compreender os sistemas de propinas e de ação social atribuídos aos estudantes do ensino superior na União Europeia. Nele encontramos uma panorâmica comparativa a nível Europeu no que respeita às propinas e apoios financeiros atribuídos aos alunos a tempo inteiro em 2017/18. Nomeadamente, são identificados o tipo de propinas aplicadas a nacionais, a estudantes da EU e a estudantes internacionais, especificando as categorias de estudantes que têm de pagar bem como aqueles que ficam isentos das mesmas.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

Os principais objetivos da ação da União no domínio do ensino superior incluem, nomeadamente: o apoio à mobilidade de estudantes e docentes; o fomento do reconhecimento mútuo de diplomas e períodos de estudo; a promoção da cooperação entre as instituições de ensino superior e o desenvolvimento do ensino universitário à distância.

A estratégia «Europa 2020» aumentou o interesse político europeu no ensino superior². Focados no crescimento «inteligente», «sustentável» e «inclusivo», os objetivos da estratégia «Europa

² Ver o documento da Estratégia «Europa 2020», publicado em março de 2010 — [COM\(2010\)2020](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>). Para mais informações, consultar o sítio Web da Comissão: http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm

2020» deverão ser concretizados através de um investimento mais eficaz na educação, na investigação e na inovação. Entre os objetivos principais destaca-se um aumento considerável no número de jovens que concluem o ensino superior (pelo menos 40 % na faixa etária dos 30 aos 34 anos até 2020)³. Este objetivo ambicioso já constava do quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação («EF 2020»), aprovado pelo Conselho Europeu em maio de 2009, que tem por base o programa de trabalho que o precedeu, «Educação e Formação para 2010» («EF 2010»), e prevê objetivos estratégicos comuns para os Estados-Membros, incluindo um conjunto de princípios para os alcançar⁴. O [Quadro Financeiro Plurianual para 2014-2020](#) aumentou significativamente o orçamento consagrado ao investimento na educação, justificando-se pela importância da educação e as suas conexões com a investigação e a inovação, progresso individual e da sociedade, «criação de capital humano altamente qualificado e para formação de cidadãos ativos de que a Europa necessita para criar emprego, crescimento económico e prosperidade⁵».

Assente na [Declaração de Paris sobre a promoção da cidadania e dos valores comuns da liberdade, tolerância e não discriminação através da educação](#), adotada numa reunião ministerial informal realizada em Paris, em 17 de março de 2015, os ministros da educação apelaram a uma atuação a todos os níveis para reforçar o papel da educação na promoção da cidadania e de valores comuns, reforçando a coesão social e contribuindo para que os jovens se tornem intervenientes responsáveis, com abertura de espírito e ativos numa sociedade diversa e inclusiva⁶. Foram ainda identificados quatro objetivos globais para a cooperação a nível da UE:

- Garantir que as crianças e os jovens adquirem competências sociais, cívicas e interculturais mediante a promoção de valores democráticos e dos direitos fundamentais, da inclusão social e da não discriminação, bem como da cidadania ativa;

³ O segundo objetivo principal no domínio do ensino superior consiste em reduzir as taxas do abandono escolar precoce para menos de 10 %.

⁴ Ver JO C 119 de 28.5.2009, p. 2 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:pt:PDF>). O anexo I, que traça os «critérios de referência europeus» visados, estabelece, em relação ao ensino superior que: «Atendendo a que é imposta cada vez mais a exigência de ter concluído o ensino superior, e não deixando de reconhecer a igual importância do ensino e formação profissionais: Até 2020, a percentagem de adultos de 30-34 anos com nível de ensino superior deverá ser de pelo menos 40 %». Ibidem, p. 7.

⁵ [COM\(2011\)567](#) - COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Apoiar o crescimento e o emprego – Uma agenda para a modernização dos sistemas de ensino superior da Europa.

⁶ Declaração de Paris, 17 de março, 2015 — http://ec.europa.eu/education/news/20150316-paris-education_en.

- Incentivar o espírito crítico e a literacia mediática, em especial no que diz respeito à utilização da Internet e das redes sociais, a fim de desenvolver a capacidade de resistência a narrativas fraturantes, polarização e doutrinação ideológica;
- Promover a educação das crianças e dos jovens de meios desfavorecidos, velando por que os sistemas de ensino e de formação atendam às suas necessidades;
- Promover um diálogo intercultural em todas as formas de aprendizagem, em interação com outras políticas e partes interessadas relevantes.

Em 2017, a Comissão publicou o «Uma nova agenda da UE em prol do ensino superior»⁷. O programa centra-se em quatro áreas de ação prioritárias, algumas das quais já desempenharam um papel na agenda 2011:

- Alinhar o desenvolvimento de competências no ensino superior com as necessidades do mercado de trabalho;
- Tornar o ensino superior amplamente acessível, mais inclusivo, e reforçar a sua presença na sociedade;
- Reforçar a capacidade de inovação do ensino superior;
- Aumentar a eficácia e a eficiência do ensino superior.

As novas iniciativas a nível da UE para alcançar estes objetivos incluem, entre outros, o acompanhamento do percurso dos titulares de diplomas (descritas numa comunicação separada da Comissão); a utilização de fundos da UE para ajudar as instituições de ensino superior a desenvolver estratégias para se tornarem mais inclusivas; alargar o modelo de programa regional de inovação do Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia a um maior número de universidades e regiões; proceder à revisão das estruturas de financiamento, de incentivo e de recompensa dos sistemas do ensino superior como base para o intercâmbio das melhores práticas; criar um polo de conhecimentos em matéria de ensino superior e simplificar a mobilidade, facilitando o intercâmbio eletrónico de dados.

• Enquadramento internacional

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-membros da União Europeia: Espanha, França e Itália.

⁷ [COM\(2017\)0247](#)

ESPANHA

O regime económico e financeiro das Universidades Públicas encontra-se definido no [Título XI](#) da [Ley 6/2001, de 21 de dezembro](#), *Orgánica de Universidades* (texto consolidado, cfr. alterado pela *Ley Orgánica 4/2007*, de 12 de abril), que estabelece que as universidades espanholas gozam de autonomia económica e financeira e devem possuir os recursos suficientes para o exercício das suas funções. A referida lei, no seu artigo 81.º, enumera os elementos que podem constituir receitas das universidades e atribui às Comunidades Autónomas a obrigação de proceder à fixação anual das propinas das universidades públicas que funcionem no seu território.

As Comunidades Autónomas são, aliás, as entidades responsáveis pela aprovação dos contratos-programa plurianuais das universidades e pela distribuição de recursos pelas universidades da sua região, com base em critérios como o número de alunos das universidades, número de professores, quantidade de investigações realizadas, entre outros.

Apresenta-se, a título de exemplo a [Ley 3/2004, de 25 de febrero](#), *del Sistema Universitario Vasco*, chamando-se, em particular, a atenção para os artigos 89.º e seguintes.

FRANÇA

De acordo com o n.º 13 do [preâmbulo da Constituição de 27 de outubro de 1946](#), *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat.*

A [Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007](#) *relative aux libertés et responsabilités des universités* (alterada a 24 de julho de 2013), também conhecida como Lei LRU, Lei da autonomia das universidades ou Lei Pécresse (nome da Ministra da Ciência e Ensino Superior francesa à época), introduziu várias alterações ao Código da Educação, no sentido de permitir que, num prazo de 5 anos (até ao dia 1 de janeiro de 2013), todas as universidades passassem a aceder a um estatuto de total autonomia ao nível da gestão financeira (artigo 50.º), da gestão dos recursos humanos e se pudessem tornar proprietárias dos bens imobiliários que gerem.

O estatuto alargado de autonomia materializa-se na autonomia orçamental, na possibilidade de a universidade receber fundos privados (e, sobretudo, com dedução fiscal até 66%, dentro de um limite de 20% do rendimento tributável e do imposto sobre as sociedades até 60% dentro de um limite de 5 por mil do volume de negócio, tal como acontece nas fundações e associações de utilidade

pública) e na faculdade de as universidades constituírem fundações, dotadas ou não de personalidade jurídica (por exemplo, em parceria com empresas).

Refira-se, a título de exemplo, que a [Universidade de Lyon I](#) (UCBL) foi a primeira a implementar as possibilidades abertas pela citada lei, tendo criado uma fundação em junho de 2007, que, em novembro de 2007, usufruiu de doações por parte da *Microsoft* no valor de 180.000€.

No que se refere à programação plurianual, o artigo [L711-1 do Código da Educação](#), na redação que resulta da Lei *Pécresse*, prevê que as atividades de formação, investigação e documentação dos estabelecimentos universitários sejam objeto de contratos plurianuais. Estes contratos e a sua respetiva contrapartida financeira são definidos em função da avaliação levada a cabo pela [Agence d'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur](#), nos termos do definido no artigo [L114-3-2 do Código da Investigação](#).

ITÁLIA

A Constituição da República Italiana, no seu [artigo 33.º](#), prevê que «A República dita as regras gerais sobre a educação e institui escolas estatais para todos os tipos e graus. Instituições e privados têm o direito de criar escolas e estabelecimentos de ensino, sem custo para o Estado». (...) E ainda que «As instituições de ensino superior, universidades e academias, têm o direito de criar os seus próprios regulamentos dentro dos limites estabelecidos pelas leis do Estado». Em aplicação das disposições referidas no artigo 33.º e no Título V da Parte II da Constituição, cada universidade opera inspirando-se em princípios de autonomia e responsabilidade. O Ministério, respeitando a liberdade de ensino e a autonomia das universidades, indica objetivos e estratégias para o sistema e os seus componentes. A distribuição dos recursos públicos deve ser garantida de modo coerente com os objetivos e estratégias atrás referidas.

De acordo com o artigo 5.º (Universidade) da [Legge 24 dicembre 1993, n. 537 Interventi correttivi di finanza pubblica](#), «a partir da execução orçamental de 1994, os meios financeiros destinados pelo Estado às universidades são inscritos em três capítulos distintos do orçamento do Ministério da Universidade e da Investigação científica e tecnológica, denominados: a) fundo para o financiamento ordinário das universidades; b) fundo para a edificação universitária e para as grandes estruturas científicas; c) fundo para a programação do desenvolvimento do sistema universitário».

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

• Iniciativas legislativas e Petições

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não se encontram pendentes petições sobre matéria idêntica ou conexa. Todavia, encontram-se pendentes sobre matéria conexa as seguintes iniciativas legislativas e projetos de resolução:

- [Projeto de Lei n.º 810/XIII/3.ª \(PCP\)](#) – Aprova a Lei-Quadro da Ação Social Escolar no Ensino Superior e define apoios específicos aos estudantes
- [Projeto de Lei n.º 126/XIII/1.ª \(PCP\)](#) – Estabelece um regime transitório de isenção de propinas no ensino superior público
- [Projeto de Lei n.º 127/XIII/1.ª \(PCP\)](#) – Congelamento do valor da propina do Ensino Superior Público
- [Projeto de Resolução n.º 1012/XIII/2.ª \(PCP\)](#) – Pela progressiva gratuidade do ensino superior público.

V. Consultas e contributos

Considerando a matéria em causa, sugere-se a consulta das seguintes entidades:

- Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
- Ministro das Finanças;
- CRUP - Conselho de Reitores;
- CCISP - Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos;
- APESP – Associação Ensino Superior Privado;
- Conselho Nacional de Educação;
- Conselho Nacional da Juventude;
- Sindicatos:
 - FENPROF – Federação Nacional dos Professores
 - FNE – Federação Nacional dos Sindicatos da Educação
 - FENEI – Federação Nacional do Ensino e Investigação

- SNESup – Sindicato Nacional do Ensino Superior

Os contributos que vierem a ser solicitados serão objeto de publicação na [página da iniciativa](#).

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Embora os elementos disponíveis não permitam quantificar ou determinar os encargos decorrentes da aprovação da presente iniciativa, as propostas alterações ao financiamento público parecem implicar necessariamente custos para o Orçamento do Estado.

