



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Educação, Ciência e Cultura

Excelentíssima Senhora
Presidente da Assembleia da República
Dra. Assunção Esteves

Of. n.º 485 /CECC/2013

22.novembro.2013

Assunto: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 463/XII/3ª (PCP)

Junto remeto a Vossa Excelência o Parecer do Projeto de Lei n.º 463/XII/3ª – “Financiamento do Ensino Superior”, aprovado por unanimidade dos deputados presentes do PSD, PS, CDS/PP, PCP, BE e registando-se a ausência do PEV, na reunião desta Comissão Parlamentar do dia 20 de novembro de 2013.

Com a expressão dos meus melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

(Abel Baptista)



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

Parecer

Projecto de Lei n.º 463/XII/3ª

Autora: Deputada
Nilza de Sena

Financiamento do Ensino Superior Público



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

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

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV- ANEXOS

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. Nota preliminar

O **Projecto de Lei n.º 463/XII/3ª**, que visa definir um novo regime de financiamento do ensino superior público, revogando o regime vigente, foi apresentado por deputados do **Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português**.

Esta apresentação foi efectuada 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 causa foi admitida em 24 de Outubro de 2013 e baixou, por determinação de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Educação, Ciência e Cultura para apreciação e emissão do respetivo parecer.

O Projeto de Lei está redigido sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto e é precedido de uma exposição de motivos, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º e alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento não se verificando violação aos limites da iniciativa impostos pelo Regimento, no que respeita ao disposto nos nºs 1 e 3 do artigo 120.º.

A iniciativa cumpre os requisitos constantes da Lei n.º 74/98, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto, abreviadamente designada por lei formulário, de 11 de Novembro. É no entanto referido na Nota Técnica que, uma vez que a iniciativa revoga a Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto (conforme disposto no artigo 23.º) caso a mesma seja aprovada na generalidade, seja ponderada a alteração do seu título de modo a passar a constar a referência expressa àquela revogação, sugerindo-se a seguinte redação: “Financiamento do Ensino Superior Público – Revogação da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto”.

A nota técnica salienta ainda que esta iniciativa está em conformidade com o princípio consagrado no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do RAR,

Comissão de Educação, Ciência e Cultura

conhecido por “lei travão”, que impede a apresentação de projetos de lei que “envolvam, no ano económico em curso, aumento de despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento”.

Por último, a nível de consultas e contributos, é sugerido na nota técnica a audição das seguintes entidades: CRUP - Conselho de Reitores; CCISP - Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos; APESP – Associação Ensino Superior Privado; Estabelecimentos de Ensino Superior Públicos e Privados; Institutos Superiores Politécnicos; Associações Académicas; FNAEESP – Fed. Nac. Ass. Estudantes do Ensino Superior Politécnico; Federação Nacional das Associações de Estudantes de Enfermagem; FNAEESPC – Fed. Nac. Ass. Estudantes; Ens. Superior Particular e Coop.; Associação Portuguesa de Trabalhadores-Estudantes; Confederações Patronais e Ordens Profissionais; 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, FEPECI – Federação Portuguesa dos Profissionais de Educação, Ensino, Cultura e Investigação; Ministro da Educação e Ciência; Conselho Nacional de Educação. É também referido que *a Comissão poderá realizar audições parlamentares e bem assim solicitar parecer e contributos online a todos os interessados, através da aplicação informática disponível.*

2. Objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

O **Projecto de Lei n.º 436/XII/3ª** visa definir um novo regime de financiamento do ensino superior público, revogando o regime vigente, concretamente a Lei nº 37/2003, de 22 de Agosto e da legislação complementar.

Os autores da iniciativa referem que o Ensino Superior tem sido subfinanciado nos últimos anos, o que tem provocado, segundo os mesmos, *“abandono e elitização do acesso e frequência do ensino superior.”*



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

Com esta iniciativa os autores pretendem o fim das propinas, tornando a frequência do ensino superior totalmente gratuita e cabendo ao Estado apoiar as instituições, por um lado, e conceder apoios aos estudantes no âmbito da ação social escolar, por outro.

A presente iniciativa estabelece um conjunto de fórmulas (anexas ao Projeto de Lei) segundo as quais será calculado o financiamento das instituições de ensino superior. Esse financiamento divide-se em orçamento de funcionamento, de onde constam as despesas com pessoal, infraestruturas e outras despesas de funcionamento; orçamento de investimento para a qualidade, onde se integram os contratos de investimento a celebrar com o governo e de carácter plurianual e por fim, os contratos de desenvolvimento que têm em vista o financiamento de projetos que dizem respeito a objetivos estratégicos, também com carácter plurianual.

É também disposto o impedimento de utilização de receitas próprias para suportar despesas de funcionamento. A sua gestão e arrecadação será regulada por decreto-lei e não pode significar uma diminuição do orçamento a transferir pelo Estado.

3. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

De acordo com a Nota Técnica, da pesquisa efetuada à base de dados do processo legislativo e atividade parlamentar (PLC), encontram-se pendentes as seguintes iniciativas legislativas:

- **Projeto de Lei n.º 461/XII/3.ª (PCP)** - Aprova a Lei-Quadro da Ação Social Escolar no Ensino Superior e define apoios específicos aos estudantes.
- **Projeto de Resolução n.º 859/XII/3.ª (BE)** - Recomenda ao Governo a suspensão do pagamento de propinas por parte dos estudantes no ensino superior até à receção das bolsas de ação social escolar.



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

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.



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

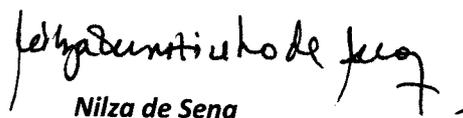
PARTE III - CONCLUSÕES

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

O Projecto de Lei n.º 463/XII/3ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, que visa definir um novo regime de financiamento do ensino superior público, revogando o regime vigente, 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, 20 de Novembro de 2013.

A Deputada autora do Parecer


Nilza de Sena

O Presidente da Comissão


Abel Baptista



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

PARTE IV - ANEXOS

Nota Técnica.

Projeto de Lei n.º 463/XII/1.ª (PCP)

Financiamento do Ensino Superior Público

Data de admissão: 24 de outubro de 2013

Comissão de Educação, Ciência e Cultura (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: Teresa Fernandes (DAC), Paula Granada (Biblioteca), Laura Costa (DAPLEN), Dalila Maulide, Fernando Bento Ribeiro e Maria Teresa Paulo (DILP).

Data: 2013.11.12

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

O Projeto de Lei n.º 463/XII/3.ª, da iniciativa do PCP, visa definir um novo regime de financiamento do ensino superior público, revogando o regime vigente, que consta da Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto, e da legislação complementar.

Os autores defendem que nos últimos anos tem havido um subfinanciamento do ensino superior e que os custos económicos de acesso e frequência do mesmo são limitativos, estando a gerar uma redução de candidatos ao mesmo. Por outro lado, defendem que o ensino superior e a formação de quadros superiores é um investimento nacional coletivo e não individual do estudante, devendo ser gratuito e nessa linha propõem uma nova política de financiamento do ensino superior público, que consideram ser de base objetiva.

O Projeto de Lei prevê que o financiamento se processe no quadro de uma relação entre o Estado e as instituições de ensino superior, por um lado, e o Estado e os estudantes, por outro. A relação com os estudantes refere-se apenas à concessão de apoios no âmbito da ação social escolar, sendo garantida a gratuidade de frequência de ensino e deixando de haver propinas.

A iniciativa estabelece que o orçamento a transferir para as instituições de ensino é composto por um orçamento de funcionamento (que compreende as componentes de pessoal, infraestruturas e outras despesas de funcionamento), um orçamento de investimento para a qualidade (em que se integram os contratos de investimento para esse efeito, a celebrar com o Governo e que podem ter carácter plurianual) e contratos de desenvolvimento (para o financiamento de projetos respeitantes a objetivos estratégicos, acordados com o Governo e que têm carácter plurianual). Os dois primeiros são calculados de harmonia com as fórmulas constantes do anexo ao Projeto de Lei.

Dispõe-se também que a arrecadação e a gestão das receitas próprias serão reguladas por decreto-lei, não podendo ser utilizadas para suportar despesas de funcionamento, nem significar uma diminuição do orçamento a transferir pelo Estado.

A iniciativa retoma Projetos de Lei anteriormente apresentados pelo PCP, com o mesmo conteúdo dispositivo (vide ponto III).

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 legislativa *sub judice* é apresentada por treze Deputados do grupo parlamentar do PCP, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, respeita os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do mesmo diploma e, cumprindo os requisitos formais estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º, mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos.

Este projeto de lei deu entrada em 18/10/2013 e foi admitido e anunciado em sessão plenária a 24/10/2013. Por despacho de S. Exa. a Presidente da Assembleia da República, exarado nesta mesma data, a iniciativa baixou, na generalidade, à Comissão de Educação, Ciência e Cultura (8.ª).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, comumente designada por “lei formulário”, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, importa assinalar.

Assim, refira-se que, no respeito do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, o projeto de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que define as regras de financiamento do ensino superior. É, no entanto, de salientar que a presente iniciativa, para o efeito, revoga a Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto (conforme disposto no artigo 23.º).

Deste modo, considerando que o título deve traduzir, de forma sintética, o objeto e o conteúdo do ato publicado^{1 2} e que, por motivos de segurança jurídica e tendo presente o caráter informativo do título, se deve entender que “as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo, devem ser identificadas no título, o

¹ Em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto (“lei formulário”).

² Cfr. “Legística- Perspetivas sobre a Concepção e Redação de Actos Normativos”, David Duarte e Outros, 2002, Almedina, p. 200

que ocorre, por exemplo em revogações expressas de todo um outro ato”³, atendendo a que a presente iniciativa legislativa prevê, no seu artigo 23.º, a revogação do diploma *supra* indicado, propõe-se que, caso a mesma seja aprovada na generalidade, seja ponderada a alteração do seu título, em sede de discussão e votação na especialidade ou na fixação da redação final, de modo a passar a constar a referência expressa àquela revogação. Assim, sugere-se a seguinte redação: “Financiamento do Ensino Superior Público – Revogação da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto”.

No que concerne à vigência do diploma, o artigo 24.º do presente projeto de lei faz coincidir a sua data de entrada em vigor com o início da vigência do Orçamento do Estado posterior à sua publicação.

Assim, esta norma cumpre o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, nos termos do qual os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”, e, tendo em conta que da aplicação das regras previstas na presente iniciativa legislativa parecem poder resultar encargos, o referido artigo 24.º acautela ainda o princípio denominado “lei travão”, consagrado no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do RAR, que impede a apresentação de projetos de lei que “*envolvam, no ano económico em curso, aumento de despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento*”.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra, nos artigos 73.º e seguintes, o direito à educação e à cultura, com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar.

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.

³ Cfr. “Legística- Perspetivas sobre a Concepção e Redacção de Actos Normativos”, David Duarte e Outros, 2002, Almedina, p. 203.

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), com a redação dada pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto, e pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro. A Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto veio revogar a Lei n.º 113/97, de 16 de setembro, que definia as bases do financiamento do ensino superior público e que tinha tido origem na Proposta de Lei n.º 83/VII.

O projeto de lei em análise refere ainda a legislação em vigor em matéria de Ação Social Escolar, pelo que, para consulta dessa legislação, se remete para a nota técnica elaborada a propósito do Projeto de Lei n.º 461/XII.

Na presente legislatura, com conexão com o tema da presente iniciativa, o Grupo Parlamentar do PCP apresentou os projetos de lei n.ºs 461/XII (Aprova a Lei-Quadro da Ação Social Escolar no Ensino Superior e define apoios específicos aos estudantes), 362/XII (Estabelece um regime transitório de isenção do pagamento de propinas e de reforço da ação social direta e indireta aos estudantes do Ensino Superior Público), 361/XII (Financiamento do Ensino Superior Público), 291/XII (Aprova a Lei-Quadro da Ação Social Escolar no Ensino Superior e define os apoios específicos a estudantes), 207/XII (Aprova a Lei-Quadro da Ação Social Escolar no Ensino Superior e define os apoios específicos a estudantes), e 152/XII (Estabelece um regime transitório de isenção de propinas e de reforço do apoio aos estudantes do ensino superior), e o Grupo Parlamentar do BE apresentou os projetos de lei n.ºs 358/XII (Estabelece a amnistia pelo incumprimento de pagamento de propinas universitárias por comprovada carência económica e introduz a isenção total de propinas no ano letivo de 2013/2014), 227/XII (Estabelece um novo regime de atribuição de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior), e 161/XII (Estabelece um regime transitório de isenção de propinas e de reforço do apoio aos estudantes do ensino superior).

Por fim, o projeto de lei menciona dois estudos:

- o estudo de Eugénio Rosa, publicado a 6 de fevereiro de 2013, que refere que *“a despesa pública com a educação tem diminuído em Portugal (o valor de 2010 está influenciado pelo investimento no parque escolar), enquanto a despesa privada das famílias tem aumentado”* (p. 10); e
- o estudo coordenado por Luísa Cerdeira, *“O custo dos estudantes no ensino superior português”* num colóquio da Universidade de Lisboa, apresentado publicamente em 6 de junho de 2012.

• Enquadramento bibliográfico

Bibliografia específica

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

Resumo: A tese de doutoramento acima referida centra-se na partilha de custos ao nível do financiamento do ensino superior em Portugal e em como variam esses custos no caso da frequência de instituições universitárias, politécnicas, públicas, privadas, por tipo de curso, área científica e região. Como resultado de um inquérito aos estudantes do ensino superior, apresenta uma descrição quantitativa dos gastos concretos dos estudantes, assim como a sua opinião sobre o financiamento do ensino superior.

O trabalho conclui que a partilha de custos é inevitável e que para a democratização do subsistema do ensino superior 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.

Droga e propinas: avaliações de impacto legislativo [Em linha]: a lei do financiamento do ensino superior e a estratégia nacional de luta contra a droga. Coord. [de] Ricardo Gonçalves. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012. 221, [11] p. [Consult. 30 out. 2013]. Disponível em: WWW: <URL:<
http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2013/droga_propinas.pdf>. ISBN 978-989-8424-72-3.

Resumo: A primeira parte deste estudo pretende realizar uma avaliação retrospectiva do impacto da Lei do Financiamento do Ensino Superior Público: Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro, ou seja, avaliar o cumprimento dos objetivos desta norma jurídica, bem como a relação entre custos e benefícios resultantes da sua implementação. Para esse efeito, foi seguida a metodologia sugerida pela Comissão Europeia em 2009 para as avaliações (prospetivas) de impacto legislativo. Assim, ao longo de cinco capítulos, faz-se uma contextualização do estudo; descrevem-se de forma genérica as metodologias comumente utilizadas em avaliações de impacto legislativo e, de uma forma mais concreta, o referencial teórico que serviu de base para aplicar essa metodologia a este caso concreto; faz-se o enquadramento institucional em que se insere o financiamento do ensino superior público em Portugal; procede-se à identificação dos principais efeitos que a Lei n.º 113/97 poderá ter tido e apresentam-se conclusões.

JONGBLOED, Ben - **Funding higher education [Em linha]: a view across Europe**. Brussels: ESMU, 2010. 36 p. [Consult. 30 out. 2013]. Disponível em: WWW: <URL:<
http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2013/funding_high_education.pdf>.

Resumo: Este relatório analisa o financiamento do ensino superior a partir da perspectiva de governança e direção, ou seja, do ponto de vista do financiamento como um dos instrumentos que permitem que o sistema de ensino superior alcance as metas de acesso, eficiência e qualidade; apresenta algumas informações sobre o grau de autonomia financeira que as instituições de ensino superior têm; apresenta dados comparativos de alguns países sobre os recursos públicos financeiros que são disponibilizados e os recursos privados que advêm, por exemplo, das propinas; apresenta uma classificação das metodologias de financiamento público das instituições de ensino superior; são discutidas as questões de *marketização* e financiamento baseadas no desempenho; aborda alguns dos mecanismos de financiamento do ensino superior praticados na Europa ocidental; destaca alguns casos de reformas no financiamento e identifica algumas tendências de financiamento na Europa; apresenta dados sobre os tipos de receitas, pois na medida em que o financiamento e a composição das receitas das universidades europeias mudou substancialmente ao longo das últimas décadas, isso teve implicações sobre as estratégias das instituições de ensino superior e finalmente, destaca as reformas universitárias que estão a decorrer na Europa. Sublinha, ainda, o papel fundamental que a Comissão Europeia desempenha neste debate e apresenta algumas conclusões baseadas na observação das tendências de fontes de financiamento e nos seus métodos.

Na conclusão é destacada a recomendação da Comissão Europeia já expressa noutras comunicações, sobre a necessidade dos governos europeus darem mais autonomia às universidades nacionais e reverem as suas estruturas de governança. No entanto, os governos têm o importante papel de fornecer subsídios, promovendo o acesso ao ensino superior, garantindo apoios aos estudantes e assegurando a qualidade do ensino. Através de mecanismos de financiamento baseados no desempenho e numa maior concorrência, os governos deverão definir diferentes incentivos que permitam ajudar a alcançar uma maior diferenciação em termos de qualidade, financiamento e custos da educação. Um sistema de ensino superior massificado exige uma maior dependência dos mercados e a descentralização da tomada de decisão dos indivíduos e das instituições.

OCDE – **Education at a glance** [Em linha] : **OECD indicators**. Paris: OCDE, 2013. Consult. 30 out. 2013]. Disponível em: WWW: <URL:<
<http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2013/educationglance2013.pdf>>. ISBN 978-92-64-20105-7.

Resumo: Esta publicação oferece um conjunto de indicadores comparados e atualizados que refletem um consenso entre os profissionais sobre a forma de avaliar o estado atual da educação ao nível mundial. Estes indicadores fornecem informações sobre os recursos humanos e financeiros envolvidos na educação, sobre a forma como a educação e os sistemas de aprendizagem operam e evoluem e a forma como se obtém retorno dos investimentos na educação. Os dados apresentam-se organizados por áreas temáticas, sendo cada um acompanhado de informações sobre o contexto político e a interpretação dos dados. Os

indicadores da educação surgem organizados segundo uma estrutura que distingue os intervenientes dos sistemas de ensino: alunos e professores; vários tipos de ensino e ambientes de aprendizagem; prestadores de serviços educativos e o sistema educacional como um todo; resultados de aprendizagem dos indivíduos ou dos países; alavancas políticas ou circunstâncias que contribuem para esses resultados; antecedentes ou restrições que influem nas decisões políticas e questões políticas com as quais os indicadores se relacionam, distinguindo entre: a qualidade dos resultados na educação e a oferta educativa; as questões de equidade nos resultados da educação e as oportunidades educacionais; a adequação e eficácia da gestão dos recursos.

O capítulo B, intitulado: “Financial and human resources invested in education”, aborda estas questões em 3 vertentes. A primeira, refere-se ao local onde ocorre a despesa, sendo que as despesas com as escolas e universidades, ministérios da educação e outros órgãos diretamente envolvidos no fornecimento e no apoio à educação constituem uma componente e as despesas com a educação fora dessas instituições constituem outra componente distinta.

A segunda vertente, refere-se aos bens e serviços que são comprados; nem todos os custos com instituições de educação podem ser considerados despesas de educação direta: os países da OCDE oferecem vários serviços de apoio, como refeições, transporte, habitação, etc., além de serviços de apoio aos alunos e às suas famílias; as despesas com pesquisa e desenvolvimento também podem ser significativas; na educação, nem todas as despesas com bens e serviços ocorrem dentro das instituições educacionais. As famílias podem, por exemplo, comprar livros didáticos e materiais próprios ou procurar aulas particulares para os seus filhos. A terceira vertente, distingue as fontes de financiamento, onde se incluem o setor público e internacional e as famílias ou outras entidades privadas.

OCDE – **Tertiary education in Portugal** [Em linha]: **reviews of national policies for education**. Paris: OCDE, 2007. 190 p. ISBN 978-92-64-03282-8. [Consult. 30 out. 2013]. Disponível em: WWW: <URL:<
http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2008/L_enseignement_superieur_Portugal.pdf>. ISBN 978-92-64-00975-2.

Resumo: Esta obra incide sobre a análise do sistema de ensino superior português no quadro das políticas nacionais de educação. Relativamente ao financiamento do ensino superior em Portugal, refira-se o capítulo 6, no qual se defende que o financiamento deve ser tanto quanto possível descentralizado, de forma a promover a eficiência e o uso adequado dos recursos disponíveis. Um sistema de ensino superior ideal deve orientar-se por estratégias de investimento, com vista a atingir os objetivos nacionais para o ensino superior, reconhecendo papéis distintos ao financiamento público e privado.

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. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. ISSN 0870-3116. Vol. 6, p. 977-1018. Cota: 12.06.4-318/2012 (6)

Resumo: O autor tece várias considerações sobre esta temática, analisando as questões debatidas no encontro da European Platform Higher Education Modernization, subordinado ao tema: "Funding Higher Education: a view across Europe", nomeadamente, os impactos institucionais negativos da queda do financiamento público nas estratégias de crescimento e no planeamento financeiro das universidades.

Conclui apresentando as seguintes propostas: o financiamento não pode ser visto de forma isolada, pois sendo uma questão política, deve ser resolvida no contexto geral do conceito, natureza e missão da universidade pública; deve ser reequacionada a rede nacional de universidades públicas, por forma a adequá-la a uma oferta diversificada e de excelência na formação universitária em todas as áreas do saber; o ensino politécnico e o ensino universitário devem manter-se como realidades distintas; deve ser mantida uma exigência cultural elevada em todas as áreas de ensino respeitando as especificações pedagógicas de cada área; devem ser dadas ao legislador as regras e bases jurídico-conceptuais de direito universitário; deve ser revista a norma constitucional por forma a considerar as universidades públicas como entidades públicas independentes, separadas do poder executivo; deve ser atribuída a cada universidade pública um orçamento próprio, inscrito no Orçamento do Estado, com base em estimativas de custo por aluno, em função do curso e da universidade, sendo os reitores e diretores responsabilizados pelos atos financeiros da direção e da administração; as verbas das propinas não devem integrar o orçamento de funcionamento das universidades, mas o orçamento de investimento na qualidade do ensino; cada universidade deve responder em Comissão Parlamentar pela sua execução orçamental e pelas suas opções de receita e despesa e informar o governo através de relatórios e planos.

PORTUGAL. Conselho Nacional de Educação - **Estado da Educação 2012** [Em linha]: **autonomia e descentralização**. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2013. 344 p. [Consult. 30 out. 2013]. Disponível em: WWW: <URL: http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2013/estado_educacao_2012.pdf>. ISBN 978-972-8360-73-3.

Resumo: O presente relatório encontra-se estruturado em duas partes de natureza complementar, a que se seguem as recomendações aprovadas em plenário do CNE. Na primeira parte, faz-se uma leitura extensiva da informação disponível sobre oferta, acesso, apoios, recursos e resultados obtidos relativamente a cada nível de ensino ou grau de qualificação; na segunda, procura-se estudar as problemáticas da autonomia e descentralização, elegendo alguns setores onde essa autonomia parece estar a fazer um caminho que se considera pertinente aprofundar. Analisa-se a oferta educativa e formativa disponível para jovens e adultos, de acordo com os níveis de ensino que compõem o sistema educativo (básico, secundário e superior), a respetiva frequência e os resultados obtidos. São também abordados os apoios disponibilizados aos alunos, o pessoal docente e os recursos financeiros envolvidos. Sempre que oportuno, apresenta-se a posição de Portugal

relativamente aos compromissos assumidos no âmbito do *Quadro Estratégico de Cooperação Europeia em matéria de Educação e Formação (Metas da União Europeia para 2020)*, mantendo-se no final dos capítulos, à semelhança dos relatórios anteriores de 2010 e 2011, a identificação dos avanços e desafios que decorrem das situações caracterizadas e que servem de base às recomendações que encerram o relatório.

O capítulo 4, relativo ao ensino superior, no ponto 6, aborda a questão do financiamento, nomeadamente, no que respeita à ação social escolar direta e às receitas das instituições de ensino superior público.

RATES OF RETURN AND FUNDING MODELS IN EUROPE [Em linha]: **final report**. Valência: Centre for the Study of Higher Education Management, 2007. [Consult. 3 dez. 2009]. Disponível em: WWW: <URL: http://ec.europa.eu/education/pdf/doc230_en.pdf>.

Resumo: Este estudo incide sobre os fatos relevantes relacionados com o financiamento das universidades europeias, no sentido de contribuir para a sua melhoria. Analisa as taxas de retorno do investimento no ensino superior nos países da União Europeia, apresentando dados estatísticos, políticas e factos. Apresenta os casos dos países da União Europeia onde foram implementados modelos inovadores de financiamento no ensino superior, a saber: Dinamarca, Holanda, e a região de Valência em Espanha.

Refere uma diferença substancial relativamente às fontes de financiamento do ensino superior entre países europeus e não europeus. O financiamento privado é mais elevado na maioria dos países não europeus nomeadamente no Japão, na Austrália, no Canadá, nos Estados Unidos e na Coreia. O maior défice de financiamento na educação e formação na União Europeia reside na contribuição muito reduzida dos fundos de financiamento privados.

Conclui afirmando que para obter uma maior eficiência e equidade será necessário um maior equilíbrio entre o financiamento público e privado no ensino superior, nos países da União Europeia, conjugando três fontes de financiamento: propinas, contratos de investigação e prestação de serviços e aumento dos fundos privados através de donativos.

UNIÃO EUROPEIA. Eurydice – A governança do ensino superior na Europa [Em linha]. Lisboa: Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação, 2008. (Estudos Europeus). [Consult. 3 dez. 2009] Disponível em WWW:< URL:

http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/091PT.pdf>.

ISBN 978-972-614-446-5.

Resumo: Esta obra analisa as políticas, as estruturas, o financiamento e corpo docente relativamente ao ensino superior nos países da União Europeia. O capítulo 3 aborda o financiamento público direto dos estabelecimentos de ensino superior, identificando as principais características desse financiamento. O capítulo 4 incide sobre os fundos privados angariados pelas instituições de ensino superior, identificando as fontes de financiamento consideradas mais importantes.

UNIÃO EUROPEIA. Eurydice - **Modernisation of Higher Education in Europe, 2011** [Em linha]: **funding and the social dimension**. Brussels: Eurydice, 2011. [Consult. 30 out. 2013]. Disponível em: WWW: <URL: http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2011/modernisation_education.pdf>. ISBN 978-92-9201-205-2.

Resumo: Este relatório permite um olhar atento sobre a dimensão social do ensino superior, o qual vai ganhando destaque nos debates políticos a nível europeu e nacional nos últimos anos, e diz respeito ao alargamento do acesso ao ensino superior ao maior número possível de cidadãos europeus. Uma das tendências mais significativas no ensino superior europeu da última década tem sido o processo contínuo de expansão do setor, com o número de alunos a aumentar em média 25%. Esse processo de massificação é um fenómeno mundial relacionado com as mudanças exigidas por uma sociedade baseada no conhecimento, que cria novos desafios à Europa, reconhecidos na agenda de modernização da União Europeia. A Comissão Europeia salienta a necessidade de reformar os sistemas de ensino superior europeus, por forma a contribuir mais efetivamente para a formação e reciclagem dos cidadãos numa sociedade e numa economia do conhecimento em rápida mudança. Coloca a dimensão social e o financiamento como um dos principais pilares para ação futura. Apresenta várias perceções sobre a escala e a natureza destas questões em diferentes países. Distingue os países que identificam e concentram a sua ação em particular sobre os grupos sociais sub-representados, e aqueles que atuam principalmente através de medidas políticas universais. Explora o impacto das taxas e mecanismos de apoio financeiro no panorama europeu através de fichas de informação que fornecem um retrato ao nível nacional de como as taxas e os apoios se interligam em cada sistema.

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

Em matéria de política da educação cabe aos Estados membros a responsabilidade pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo nos respetivos países, competindo à União Europeia apoiar as ações nacionais neste domínio e desenvolver iniciativas complementares à escala europeia e de intercâmbio de experiências e de boas-práticas, com vista ao desenvolvimento de uma educação de qualidade na União.

A questão do financiamento do ensino superior no âmbito da União Europeia integrou o debate realizado sobre a Agenda de Modernização das Universidades lançada no quadro da Estratégia de Lisboa com o objetivo de potenciar uma transição bem-sucedida para uma economia e sociedade baseadas no conhecimento e na inovação, com base na ideia de que a UE necessita de mais pessoas altamente

qualificadas, bem preparadas e com espírito inovador para que a economia europeia possa manter-se ao nível dos seus concorrentes.

Neste contexto e, na sequência das decisões da Cimeira de Hampton Court de outubro de 2005, no sentido de se identificarem áreas de ação a nível universitário que pudessem ser utilizadas para fazer cumprir a Agenda de Lisboa em matéria de crescimento e emprego, a Comissão Europeia apresentou, em maio de 2006, uma Comunicação intitulada “Realizar a agenda da modernização das universidades – ensino, investigação e inovação” (COM/2006/208)⁴, na qual analisa os principais desafios e obstáculos com que se encontram confrontadas as universidades com vista à prossecução desses objetivos e propõe um conjunto de medidas que consubstanciam as suas propostas em termos de modernização das universidades europeias.

Estas medidas de ação, que preveem o envolvimento dos Estados-Membros, das universidades e da Comissão Europeia, no quadro das respetivas competências, referiam-se, em termos gerais, à reforma curricular, à gestão e ao financiamento das universidades, no que respeita às suas funções em termos de educação, investigação e inovação.

Nesta Comunicação a Comissão referia como principais desafios a enfrentar em matéria de financiamento do ensino superior tendo em vista a modernização pretendida, o “*enorme défice dual de financiamento que afeta as universidades tanto na parte educativa como na parte da investigação*”, a necessidade de suplantar a diferença que separa os Estados-Membros de outros países fora da Europa, e em especial dos Estados Unidos, em termos de níveis de investimento nestes sectores e os elevados custos inerentes ao ensino e investigação de alta qualidade.

Veja-se, a este título, o estudo encomendado pela Comissão Europeia: “Study on European Higher Education: “Rates of return and funding models in Europe””, de janeiro de 2007.

No contexto da mudança a implementar com vista a “*reduzir o défice de financiamento e a assegurar maior eficácia do financiamento do ensino e da investigação*”, a Comissão apresentou as seguintes recomendações:

- A União Europeia deveria assumir o objetivo de, dentro de uma década, afetar pelo menos 2% do PIB (compreendendo tanto financiamentos públicos como privados) a um sector do ensino superior modernizado;
- Os Estados-Membros deveriam analisar os moldes atuais de combinação de sistemas de propinas e de apoios aos estudantes, à luz da sua real eficácia e equidade (veja-se a Comunicação da Comissão

⁴ Para consultar o escrutínio parlamentar realizado relativamente a esta iniciativa europeia pelo *Bundesrat* Alemão, pela Câmara dos Representantes de Malta e pela *House of Lords* do Parlamento do Reino Unido, consulte-se a página do IPEX em: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20060208FIN.do>

“Eficiência e equidade nos sistemas de educação e formação” (COM(2006)481), escrutinada na AR pela Comissão de Educação, Ciência e Cultura e pela Comissão de Assuntos Europeus⁵;

- O financiamento das universidades deveria orientar-se mais para os resultados e ter em conta as especificidades das universidades;
- As universidades deveriam assumir uma maior responsabilidade relativamente à sua própria sustentabilidade financeira a longo prazo, particularmente no tocante à investigação, nomeadamente através da colaboração com as empresas, fundações e outras fontes privadas de financiamento.

Na sequência do exposto a Comissão concluiu que *“cada país deve encontrar o justo equilíbrio entre financiamento de base, financiamento competitivo e financiamento baseado nos resultados (sustentado num sistema sólido de garantia de qualidade) para o ensino superior e a investigação universitária”*.

Com base nesta Comunicação o Conselho veio a aprovar em 23 de novembro de 2007 a Resolução sobre “a modernização das universidades para a competitividade da Europa numa economia mundial baseada no conhecimento”, na qual estabelece os objetivos da reforma inerente à modernização das universidades europeias e convida a Comissão a apoiar os Estados-Membros nos termos da agenda da reforma proposta⁶. No mesmo sentido o Conselho de Ministros de Educação, de 26 de novembro de 2009, reafirmou a necessidade de introdução de reformas a nível da governação e das estruturas de financiamento das universidades no sentido de uma maior autonomia, responsabilidade e diversificação das fontes de financiamento público e privado.

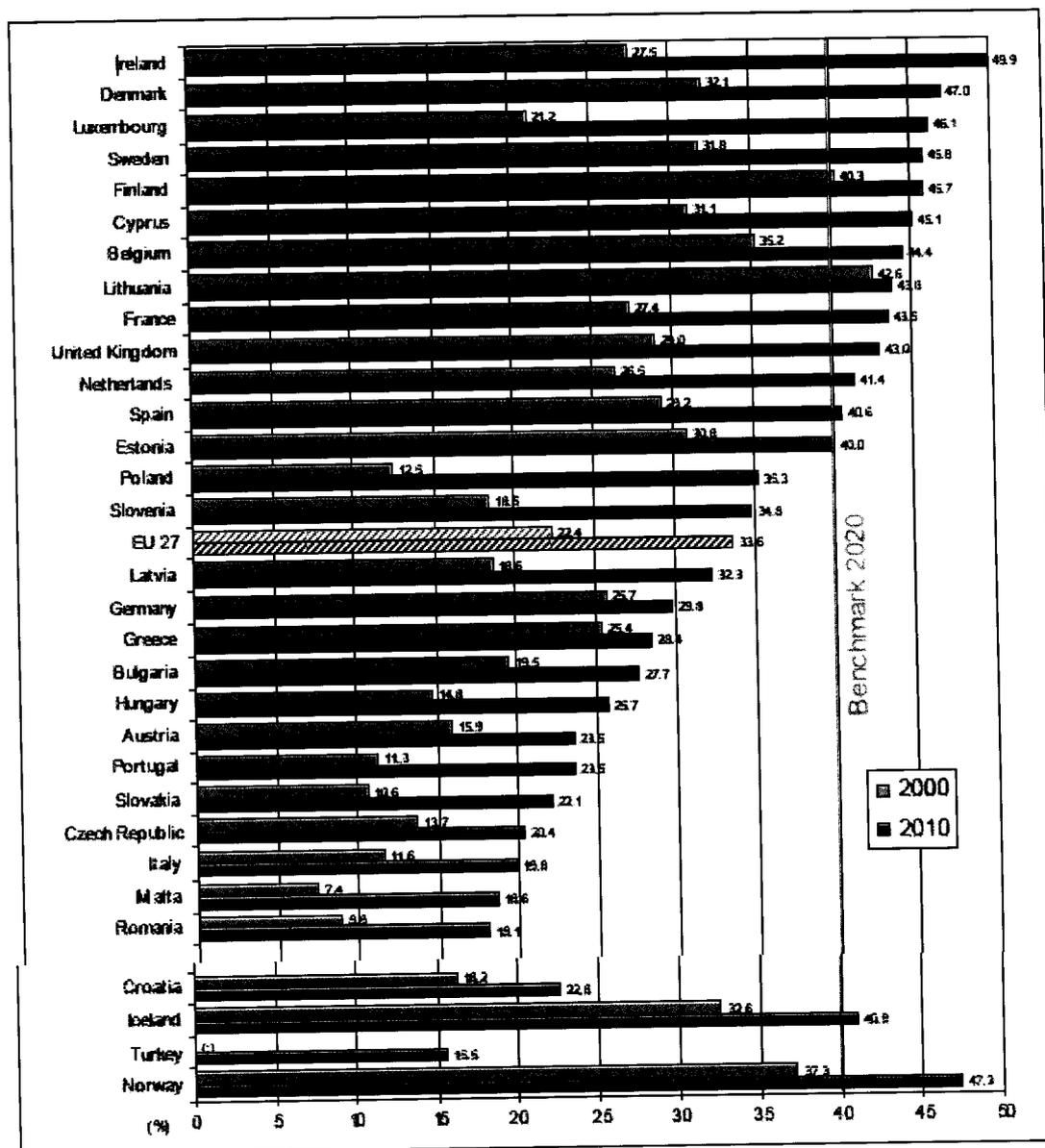
Consequentemente, a Estratégia 2020, estratégia de crescimento da UE para a próxima década, (re)lançada em 2010, considera o ensino superior como uma área política em que a cooperação entre a UE e os Estados-Membros poderá gerar resultados positivos na criação de empregos e o desenvolvimento económico. Assim, os Estados-Membros acordaram que 40% dos jovens com idades compreendidas entre os 30 e os 34 anos deverão ter uma qualificação superior ou equivalente até 2020.

O seguinte gráfico ilustra a atual situação entre os países membros da UE no que respeita à percentagem de jovens com qualificações superiores e a meta acima referida para 2020:

⁵ Para consultar o escrutínio parlamentar realizado relativamente a esta iniciativa europeia por ambas as Câmaras do Parlamento Alemão, pela Câmara dos Representantes de Malta, pela Assembleia da República e pela *House of Lords* do Parlamento do Reino Unido, consulte-se a página do IPEX em: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20060481FIN.do>

⁶ Veja-se o Relatório apresentado pela Comissão ao Conselho, em 30 de outubro de 2008, sobre os resultados da sua ação de apoio aos Estados-Membros neste domínio, nomeadamente através do método aberto de coordenação e da implementação de diversos programas comunitários (COM/2008/680), em: http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/com/680_pt.pdf

Figure 3-2: Tertiary educational attainment among those aged 30-34 (2000-2010)³³



(p. 20 do documento de trabalho dos serviços da CE "Recent developments in European higher education systems" (SEC (2011) 1063), decorrente da publicação da (COM(2011)567, ver baixo)

Com vista a concorrer para se atingir este propósito, a Comissão Europeia publicou, em setembro de 2011, uma nova Agenda de Modernização para os sistemas de ensino superior da Europa (COM(2011)567⁷ - *Apoiar o crescimento e o emprego – Uma agenda para a modernização dos sistemas de ensino superior da Europa*). Veja-se, em complemento a esta comunicação, o documento de trabalho dos serviços da Comissão, que

⁷ Para consultar o escrutínio parlamentar realizado relativamente a esta iniciativa europeia pelo *Bundesrat* Alemão, pelo *Sejm* da Polónia, pela Câmara dos Deputado Romena, pelo Parlamento Sueco e pela *House of Lords* do Parlamento do Reino Unido, consulte-se a página do IPEX em: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20110567.do>

analisa a evolução recente nos sistemas de ensino superior europeus, e o estudo da Eurydice intitulado «Modernização do ensino superior na Europa: financiamento e dimensão social», de 2011, (não existe versão em português), que analisa as tendências em matéria de financiamento do ensino superior e as políticas que visam alargar o acesso a esse nível de ensino.

Desta feita, as principais reformas nesta área política deverão ser conduzidas no sentido de:

- Aumentar o número de licenciados, atraindo uma camada mais alargada da sociedade para o ensino superior e reduzir o número de estudantes que abandonam os seus cursos sem os concluir;
- Melhorar a qualidade e a pertinência do ensino superior, de modo a que os *curricula* satisfaçam as necessidades das pessoas, do mercado de trabalho e das carreiras do futuro, bem como estimular e recompensar a excelência em matéria de ensino e de investigação;
- Proporcionar aos estudantes mais oportunidades de aquisição de competências adicionais através de estudos ou formação no estrangeiro, assim como encorajar a cooperação transfronteiriça para reforçar o desempenho a nível do ensino superior;
- Formar mais investigadores com o objetivo de preparar o terreno para as indústrias do futuro;
- Reforçar os laços entre a educação, a investigação e as empresas para promover a excelência e a inovação;
- Assegurar que o financiamento é eficaz, autonomizando a gestão do ensino superior e investindo na educação de qualidade para satisfazer as necessidades do mercado de trabalho.

A tónica colocada por esta Agenda centra-se na reforma do ensino superior – e da formação profissional –, a fim de dotar os jovens das competências que lhes possam garantir um maior nível de empregabilidade. Esta ideia baseia-se no facto de a UE dispor de cerca de 4000 universidades e outras instituições de ensino superior e contar com mais de 19 milhões de estudantes e na conceção de que o ensino superior é um poderoso motor de crescimento económico, podendo representar uma garantia contra o desemprego.

Esta iniciativa da Comissão Europeia faz parte da estratégia europeia para o emprego e o crescimento (Europa 2020), propondo uma reforma destinada a aumentar o número de licenciados, melhorar a qualidade do ensino e maximizar o contributo do ensino superior para que a economia da UE renasça mais forte da crise.

A estratégia identifica, assim, os domínios prioritários em que os países da UE precisam de desenvolver mais esforços para atingir os objetivos comuns aos Estados-Membros em matéria de educação e define o modo como a União Europeia pode apoiar as políticas nacionais de modernização.

As iniciativas a nível da UE tenderão a incluir, doravante, uma classificação pluridimensional das universidades, que informará melhor os estudantes sobre os cursos mais adequados, e um sistema de

garantias para empréstimos no âmbito do «Mestrado Erasmus» para estudantes que frequentem um ciclo de estudos completo no estrangeiro.

Refira-se, nesta linha, que a Comissão Europeia lançou as suas propostas para o orçamento plurianual da UE (2014-2020) e que estas incluem aumentos substanciais para a educação, a formação e a juventude (mais 73 %), assim como para a investigação (mais 46 %).

A UE considera que, apesar de existirem diferenças significativas entre os sistemas nacionais de ensino, todos os países da UE se defrontam com problemas semelhantes e que, nesta linha, o contributo do programa de modernização da UE será o de ajudar cada país a proceder à reforma do ensino superior mediante:

- A identificação das áreas que necessitam de reforma;
- O intercâmbio de informações entre países sobre boas e más políticas;
- A canalização do financiamento europeu para as áreas onde poderá ser mais necessário e eficaz, especialmente em matéria de cooperação entre instituições de ensino e novas oportunidades para estudantes, docentes e investigadores que pretendam estudar ou receber formação no estrangeiro.

Considerem-se, por fim, as conclusões do Conselho sobre a modernização do ensino superior (2011/C 372/09), de 20 de dezembro de 2011, de que se destacam os pontos 4, 10 e 18: “4. *É essencial reforçar o triângulo do conhecimento, constituído pela educação, a investigação e a inovação, para permitir que o ensino superior contribua para o emprego e o crescimento, para reformar a governação e as estruturas de financiamento e para o tornar internacionalmente mais atrativo; 10. Ligar, sempre que pertinente e adequado, o financiamento de programas de doutoramento aos Princípios para uma Formação a nível de Doutoramento Inovadora e apoiar o desenvolvimento de oportunidades de carreira para investigadores; 18. Facilitar o acesso a fontes alternativas de financiamento, nomeadamente utilizando – quando adequado – fundos públicos para alavancar o investimento privado e outro investimento público”.*

Assim como as seguintes propostas “3. *Propor, sem prejuízo das próximas negociações sobre o futuro programa da UE nos domínios da educação, formação e juventude, um regime de mobilidade a nível de mestrado no âmbito do programa Erasmus, a fim de promover a mobilidade, a excelência e o acesso a um financiamento abordável por parte dos estudantes que decidam efetuar os seus cursos de mestrado noutro Estado-Membro, independentemente do seu meio social; 12. Reforçar o impacto a longo prazo do financiamento da modernização do ensino superior facultado pela UE, graças a uma maior complementaridade entre os diversos instrumentos de financiamento, designadamente o futuro programa da UE em matéria de educação, formação e juventude, o Programa-Quadro de Investigação e Inovação Horizonte 2020 e os instrumentos da Política Europeia de Coesão”.*

O seguinte gráfico ilustra a posição de cada Estado-Membro relativamente à despesa – pública e privada - no ensino superior em percentagem do PIB, em 2008:

Table 2: Direct public and private spending on higher education as % GDP (2008)

% of GDP	Direct public spending	Private spending	
Denmark	1.57	0.7	
Cyprus	0.91	0.89	
Finland	1.62	0.08	
Latvia	0.92	0.72	
Romania	1.08 (2007)	0.53 (2007)	
Netherlands	1.07	0.47	
Bulgaria	0.83	0.69	
Poland	1.03	0.5	
Sweden	1.36	0.17	
Belgium	1.19	0.3	
France	1.15	0.32	
Ireland	1.14	0.24	
Lithuania	0.89	0.44	
Austria	1.12	0.2	
EU-27			
Portugal	0.81	0.49	
Germany	0.98	0.25	
Spain	0.96	0.26	
UK	0.39	0.83	
Estonia	0.96	0.26	
Czech Republic	0.92	0.27	
Slovenia	0.93	0.18	
Hungary	0.87	0.3 (2006)	
Italy	0.67	0.41	
Slovakia	0.62	0.44	

Source: Eurostat (VOE data collection) No data for Greece, Luxembourg and Malta

Relacionadas com a matéria em apreço, atente-se ainda às resoluções do Parlamento Europeu: Resolução sobre a citada Comunicação da CE, de 2006, sobre eficiência e equidade nos sistemas de educação e formação (COM/2006/481), de 27 de setembro de 2007; na Resolução sobre as "Competências essenciais para um mundo em evolução: aplicação do Programa de Trabalho "Educação e Formação para 2010", de 18 de maio de 2010; e na Resolução aprovada em 20 de abril de 2012 sobre a modernização dos sistemas de ensino superior da Europa, "insta os Estados membros e as instituições de ensino superior a criarem mecanismos inovadores de financiamento e a intensificarem os programas de bolsistas e de apoio destinados os estabelecimentos de ensino superior e a desenvolverem métodos inovadores de mecanismos de financiamento que possam contribuir para um funcionamento mais eficiente das instituições de ensino superior,

complementar o financiamento público sem aumentar a pressão sobre as famílias e tornar o ensino superior acessível a todos”.

Para mais informação sobre a agenda de modernização do ensino superior consulte-se a respetiva página da Comissão Europeia no endereço http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc1320_en.htm; http://ec.europa.eu/education/news/20110920_en.htm e http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/policy-higher_en.htm

Por fim, mencione-se um estudo da rede Eurydice intitulado “Funding of Education in Europe - The Impact of the Economic Crisis”, e que refere, relativamente a todos os níveis de ensino, nomeadamente, que:

- Em 2011 e/ou 2012, os cortes orçamentais na educação foram uma realidade em 20 países, sendo que em 9 estes cortes elevaram-se a um valor superior a 5%: Grécia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Portugal, Roménia, Reino Unido (Gales) e Croácia;
- Portugal tenciona reduzir os gastos em educação em 3.5 % (nomeadamente através de cortes salariais);
- A despesa pública em educação foi reduzida a níveis abaixo dos do ano 2000 na Bulgária (2001 e 2002), na Grécia e na Eslováquia (2011) e em Portugal (2009);
- Em 2009, praticamente todos os países europeus estiveram em recessão, porém, praticamente todos mantiveram ou aumentaram o nível de despesa pública em educação, exceto em Portugal e na Roménia, onde este valor se retraiu em cerca de 0,4%, representando, contudo, em Portugal, cerca de 6.5 % do PIB em 2010, em comparação com os 5.8 %, em 2009;
- Seis países (Grécia, Lituânia, Hungria, Portugal, Roménia e Islândia) reduziram os seus orçamentos em educação em mais de 5% em 2011 e oito países realizaram cortes similares em 2012 (Grécia, Itália, Chipre, Lituânia, Letónia, Portugal, Reino Unido-Gales e Croácia).

• Enquadramento internacional

Países europeus

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

ESPAÑA

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 Lei das Universidades do País Basco (Lei n.º 3/2004, de 25 de fevereiro), chamando-se, em particular, a atenção para os artigos 89.º e seguintes.

FRANÇA

De acordo com o preâmbulo da Constituição de 27 de outubro de 1946, "*a Nação garante a igualdade de acesso das crianças e dos adultos ao ensino, à formação profissional e à cultura. A organização do ensino público gratuito e laico em todos os graus de ensino é um dever do Estado*".

A Lei n.º 2007-1199, de 10 de agosto, relativa às liberdades e às responsabilidades das universidades (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.

Por fim, refira-se que os valores das propinas encontram-se fixados para o corrente ano letivo pelo Arrêté du 20 août 2013 fixant les taux de droits de scolarité d'établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

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 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 Lei n.º 537/1993, de 24 de dezembro (Medidas corretivas de finanças públicas), “*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*”.

No sítio do “*Ministério da Educação, da Universidade e da Investigação Científica*” pode ser consultada a ligação relativa ao financiamento das universidades.

No sítio da Câmara dos Deputados está disponível uma ligação para o “Fundo para o financiamento ordinário das universidades”.

Aí se pode ver que para o ano de 2013 as dotações do capítulo 1694 – como resultam do Decreto 111878 de 31 de dezembro de 2012, relativas ao Orçamento do Estado para 2013 e para o triénio 2013-2015 – totalizam 6.694,7 milhões de euros.

IV. Iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria

• Iniciativas legislativas

Da pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se, sobre matéria conexa com o projeto de lei em análise, se encontram pendentes as seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei n.º 461/XII/3.ª (PCP) - Aprova a Lei-Quadro da Ação Social Escolar no Ensino Superior e define apoios específicos aos estudantes.
- Projeto de Resolução n.º 859/XII/3.ª (BE) - Recomenda ao Governo a suspensão do pagamento de propinas por parte dos estudantes no ensino superior até à receção das bolsas de ação social escolar.

• Petições

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontram pendentes quaisquer petições sobre esta matéria.

V. Consultas e contributos

Sugere-se a consulta das seguintes entidades:

- CRUP - Conselho de Reitores
- CCISP - Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos
- APESP – Associação Ensino Superior Privado
- Estabelecimentos de Ensino Superior Públicos e Privados
- Institutos Superiores Politécnicos
- Associações Académicas
- FNAEESP – Fed. Nac. Ass. Estudantes do Ensino Superior Politécnico
- Federação Nacional das Associações de Estudantes de Enfermagem
- FNAEESPC – Fed. Nac. Ass. Estudantes Ens. Superior Particular e Coop.
- Associação Portuguesa de Trabalhadores-Estudantes

- Confederações Patronais e Ordens Profissionais
- 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
- FEPECI – Federação Portuguesa dos Profissionais de Educação, Ensino, Cultura e Investigação
- Ministro da Educação e Ciência
- Conselho Nacional de Educação

Para o efeito a Comissão poderá realizar audições parlamentares e bem assim solicitar parecer e contributos *online* a todos os interessados, através da aplicação informática disponível.

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

Em face dos elementos disponíveis, designadamente da exposição de motivos e do articulado do projeto de lei, tendo em conta que o mesmo contém novas regras de financiamento do ensino superior público, entre as quais necessariamente regras orçamentais, parecem poder resultar encargos decorrentes da sua aprovação e consequente aplicação, não sendo, no entanto, possível avaliar e quantificar esses encargos.