



**Sindicato
Nacional
do Ensino
Superior**

Exma. Senhora
Deputada Teresa Leal Coelho
Presidente da Comissão Parlamentar de Orçamento,
Finanças e Modernização Administrativa

N/Ref^o:Dir:GLV/0791/17

07-11-2017

Assunto: Apresentação de propostas de alteração à proposta de Lei n.º 100/XIII

Vem o Sindicato Nacional do Ensino Superior (associação sindical de docentes e investigadores), abreviadamente designado por SNESup, apresentar um conjunto de alterações à proposta de Lei 100/XIII, relativa ao Orçamento do Estado para 2018, especificamente relacionadas com o Ensino Superior e Ciência.

A nossa proposta parte de uma apreciação prévia na generalidade, sendo seguida de propostas concretas relativas ao articulado da proposta de Lei.

I. NA GENERALIDADE

A proposta do XIII Governo para a Lei de Orçamento de Estado para 2018 prevê um acréscimo de 306 milhões de euros no valor consignado ao Programa Orçamental 10 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (+13,7% face a 2017 – Quadro IV.10.1 Relatório OE2018), contudo os dados fornecidos pelo MCTES demonstram não só que esse aumento assenta sobretudo numa execução de financiamento europeu, como que o aumento de dotação inicial é de apenas de 144 milhões de euros (+5,6% face a 2017 – Quadro I MCTES).

Partindo desses mesmos dados providenciados pelo MCTES verificamos que o aumento concentra-se sobretudo na Ciência, com mais 55 milhões de euros (10,8%). No Ensino Superior existe um aumento de 86 milhões de euros (4,3%).

Analisando com um maior detalhe estes dados, verificamos um considerável aumento esperado a partir da execução de fundos comunitários, materializado num acréscimo de 38 milhões de euros na Ciência (22%) e de 36 milhões de euros no Ensino Superior (13%). Existe também uma projeção de aumento de 38 milhões de euros nas receitas de outros fundos nacionais ao nível do Ensino Superior (6%).

É de comparar estes aumentos com a verba que provém efetivamente da Administração Central (Receitas Gerais OE), a qual sobe 18 milhões de euros na Ciência (5%) e 11 milhões de euros no Ensino Superior (0,9%).

Note-se que, a dotação prevista para o Ensino Superior, no valor de 1 129 535 342,00 €, continua a recuar para o patamar dos valores de 2001 (1 125 317 983,66 €) e como tal, abaixo das atribuições

do Orçamento de Estado de 2010 (1 347 000 000,00 €). Em jeito de comparação, podemos observar que tal orientação contrasta seriamente com a evolução registada no número de alunos em 2017 (302 596), representando um acréscimo de 3% face a 2010 (293 828) e muito superior ao de 2001 (273 530). Resumindo: o aumento, por todos desejado, tendo em conta os desafios que o país subscreveu no âmbito da estratégia Europa 2020, do número de estudantes inscritos no sistema de ensino superior, tem como incentivo em 2018, uma diminuição real da verba disponível na ordem de 16% face a 2010.

Vemos com preocupação o facto de nos dados do PO10 (Ciência, Tecnologia e Ensino Superior) não constarem os valores relativos às progressões remuneratórias, dado que os mesmos estão inscritos no Programa Orçamental de Finanças. A salvaguarda desta despesa implicaria, quanto a nós, prever a sua inscrição em cada um dos organismos do Ensino Superior e Ciência, nos quadros dos Orçamentos Privativos (Desenvolvimento das Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos). Assim sendo, seria da mais elementar garantia que a mesma estivesse salvaguardada no PO10.

Recorde-se que a despesa com progressões remuneratórias foi prevista através de um inquérito promovido pela Direção Geral da Administração e Emprego Público, o qual identificou em 17 milhões de euros a verba necessária para as progressões remuneratórias nas carreiras universitária e politécnica. Trata-se de uma medida com um impacto de apenas 1,5% nas receitas provenientes da Administração Central, sendo que premeia o mérito dos mesmos docentes e investigadores que se espera que consigam um extraordinário aumento de 13% no financiamento comunitário e de 6% nos fundos nacionais.

Se o Orçamento de Estado para 2018 fala de uma esperança alimentada por financiamento europeu, a análise destes dados deve cruzar-se com os dados da Execução Orçamental de 2016, a qual revela um valor de menos 76 milhões de euros face ao orçamentado na Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), distribuído pela falta de execução de 28 milhões de euros na verba proveniente do Estado e de menos 48 milhões de euros na execução esperada de financiamento comunitário. É de realçar quer a falha na execução de verbas comunitárias, quer a falha na execução de verbas provenientes da Administração Central, facto ao qual não é alheio nomeadamente o contínuo atraso na abertura de concursos, a perseguição montada a bolseiros e outros atos de gestão da atual Direção da FCT.

Os atrasos na implementação do programa de Estímulo ao Emprego Científico, decorrente de impedâncias criadas pelas instituições e pelo Governo, demonstram as debilidades e a desvalorização a que está sujeito o Ensino Superior e Ciência e do qual resultam um duplo desperdício: de verbas e de pessoas, num aparente desprezo pelo investimento, muito significativo, na formação de alto nível, hoje materializada num coletivo de investigadores, com créditos dados através da produção científica com grande impacto económico e social, no plano nacional e internacional.

A realidade demonstra que não basta que o Orçamento de Estado para 2018 possua uma perspetiva otimista quanto às receitas disponíveis. A prossecução da estratégia nacional em matéria de conhecimento implica que no seu planeamento se tenha em conta quer os meios financeiros, quer, os mecanismos e medidas que tornem realista a execução dessa mesma receita, por forma a melhorar a sua eficácia.

Dentro deste quadro é ainda de referir os *superavits* orçamentais acumulados em saldos de gerência pelos estabelecimentos de ensino superior público de maior dimensão. Exemplos como os 19 milhões de euros de excedente orçamental quer na Universidade de Coimbra, quer na Universidade de Lisboa, bem como o saldo de gerência de mais de 100 milhões de euros acumulado na Universidade do Porto, demonstram que a desvalorização e precarização do Ensino Superior e Ciência não derivam apenas de um quadro de subfinanciamento. Urgem por isso medidas que

permitam fazer face a estes desequilíbrios, os quais poderão ser acentuados, caso avancem orientações políticas que direcionam as instituições de Ensino Superior e Ciência para a especulação imobiliária e a financeirização.

II. PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO

a. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO AO ARTIGO 19.º

Enquadrando o trabalho dos docentes e investigadores nos bons resultados do Ensino Superior e Ciência, nas suas diferentes variáveis: produção académica e científica, número de alunos, aumento de receitas próprias, entre outros;

Tendo em conta os mecanismos de valorização do mérito, já introduzidos nas carreiras académicas e científica;

Verificando-se a acumulação de saldos de gerência consideráveis em diversos estabelecimentos de ensino superior, em grande medida, resultantes do esforço de docentes e investigadores para aumentar o volume de receitas próprias;

Propõe-se a seguinte introdução de um n.º 14 no artigo 19.º:

14 – Aos trabalhadores das instituições de ensino superior é permitido o pagamento o pagamento dos acréscimos remuneratórios a que os seus trabalhadores tenham direito nos termos do número 8, sem as restrições previstas no número 9, mediante proposta do dirigente máximo da instituição e despacho prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e do ministro da tutela.

15 – (anterior 14)

b. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO ARTIGO 35.º

Considerando a precaridade das carreiras académica e científica, nomeadamente em termos dos vínculos e condições de contratação;

Tendo em conta a articulação com as medidas de Estímulo ao Emprego Científico, nomeadamente as previstas pelo Decreto-Lei 57/2016 com as alterações introduzidas pela Lei 57/2017, bem como o Programa Regularização Extraordinária de Vínculos Precários da Administração Pública (PREVPAP);

Verificando-se os elevados saldos de gerência acumulados nos estabelecimentos de Ensino Superior Públicos de maior dimensão, cuja mobilização é permitida pelo artigo 114.º da Lei 62/2007;

Propõe-se a seguinte alteração do n.º 3 e 5 do artigo 35.º:

*3 - Para além do disposto no número anterior, fica autorizada a contratação a termo de docentes e investigadores para a execução de programas, projetos e prestações de serviço no âmbito das missões e atribuições das instituições de ensino superior públicas, desde que os seus encargos onerem exclusivamente receitas transferidas da FCT, I. P., receitas próprias **incluindo a utilização***

de saldos de gerência, ou receitas de fundos europeus relativos a esses programas, projetos e prestações de serviço.

*5 - Para efeitos da aplicação do disposto no número anterior, as instituições de ensino superior devem, preferencialmente, recorrer à utilização de receitas próprias, **incluindo a utilização de saldos de gerência.***

Propõe-se ainda a seguinte inserção de um número 8 no artigo 35.º:

8 – Em conjugação com as medidas de regularização de vínculos precários e de estímulo ao emprego científico, as instituições de ensino superior públicas que apresentem saldos de gerência superiores a 10% das suas receitas gerais devem apresentar até 28 de fevereiro de 2018 um plano específico de valorização e rejuvenescimento, contemplando a abertura de procedimentos concursais de ingresso nas carreiras docentes e de investigação dos doutorados que desempenhem funções nestas instituições há mais de 5 anos, o qual terá de estar concluído até 1 de setembro de 2018.

9 – As instituições de ensino superior devem desenvolver um plano de valorização do corpo docente, com vista a respeitarem os rácios previstos no art.º 30.º do Decreto-Lei 207/2009 e no art.º 84.º do Decreto-Lei 205/2007, apresentando até 31 de Julho um levantamento do número de procedimentos concursais necessários ao respeito pelos números e percentagens de professores de carreira previstos nos estatutos de carreira.

10- (anterior n.º 8)

c. PROPOSTA DE INTRODUÇÃO DE ART.º 36.º

O Subsídio de Insularidade é uma medida de elementar justiça que permite fazer face ao superior nível de preços dos bens necessários para consumo interno no arquipélago da Madeira.

A sua aplicação aos trabalhadores das instituições de ensino superior e ciência permite aumentar a competitividade deste território e para a captação de talento.

Assim propõe-se a seguinte introdução de um artigo 36.º:

É aplicado aos trabalhadores das instituições de ensino superior públicas da Região Autónoma da Madeira o subsídio de insularidade previsto no art.º 59.º do Decreto Legislativo Regional n.º 42-A/2016/M, nas condições previstas nos seus números 5 a 10.

d. PROPOSTA DE INTRODUÇÃO DE ART.º 162.º

Têm sido apresentadas por várias vezes as dificuldades orçamentais de diversas instituições de ensino superior num quadro de claro subfinanciamento.

Recorde-se que o valor de despesa pública consignado aos estabelecimentos de ensino superior é de 0,8%, sendo o mais baixo de toda a OCDE.

Existem queixas diversas que são transportadas para a opinião pública sobre as falhas resultantes deste quadro de subfinanciamento e que prejudicam a prática pedagógica e a investigação. São

recorrente situações como a falta de aquecimento no Inverno, ou o encerramento das instalações durante os períodos do Verão. Em diversas instalações não é realizada a manutenção necessária, com a sua consequente degradação.

Diversas instituições de ensino superior são obrigadas a solicitar reforços orçamentais devido a uma suborçamentação forçada e permanente. Contudo, o valor total suborçamentado é de dimensão reduzida quando tido em conta o valor total do orçamento do PO10 (o valor total necessário ao conjunto de todas as instituições é inferior a 7 milhões de euros, o que contrasta com os valores de saldo acumulados em diversas universidades e o excedente orçamental do sistema). Os efeitos dessa suborçamentação resultam numa acentuada política de desvalorização que possui repercussões sobre o valor da qualificação.

A necessidade de reforços orçamentais transporta também desequilíbrios territoriais, acentuando disparidades entre o interior e o litoral. Estes reforços não retratam má gestão, mas as dificuldades de operação em territórios com menor densidade populacional.

Assim sendo, propõe-se a seguinte introdução de um artigo 162.º:

Para as instituições de ensino superior em que existiu necessidade de reforço orçamental no ano de 2017 é incluído em orçamento privativo a inclusão do montante igual a esse reforço como receita proveniente de transferência do Estado.

e. PROPOSTA DE ELIMINAÇÃO DOS ARTIGOS 229.º E 230.º

O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) Lei 62/2010 é um documento fundamental no estabelecimento do quadro de direito em que funcionam as instituições. Logo, qualquer alteração ao mesmo deve ser tratada e negociada em ~~quadro~~ sede própria: no âmbito no Sistema de Ensino Superior Nacional.

As propostas previstas nos artigos 229.º e 230.º da proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2018 procuram uma revisão do RJIES, o que não deixa de ser ainda mais extraordinário face à anterior rejeição de propostas específicas de alteração deste regime pela Assembleia da República.

O ato de se procurar alterar legislação fundamental procurando explorar a elasticidade e o carácter reforçado da Lei de Orçamento de Estado demonstra um Governo que vive mal com os processos de escrutínio e auscultação pública, bem como com os bons princípios de produção legislativa.

É preciso notar que os dois artigos que referenciam este articulado promovem alterações substanciais no quadro das instituições de Ensino Superior.

No artigo 229.º procura-se alterar, primeiro, as necessidades de autorização por despacho conjunto do ministro responsável pela área das finanças e do ministro da tutela prevista no n.º 7 do art.º 109.º da Lei 62/2007, de 10 de setembro (que estabelece o RJIES). Nessa intervenção no art.º 109.º procura-se também alterar o seu n.º 8 e 9 que estabelecem o montante que reverte para os estabelecimentos de ensino superior (que pode ir de 50 a 100% quando se destine exclusivamente à construção, reabilitação ou aquisição de bens destinados a atividades de ensino, investigação ou desenvolvimento).

Ainda no artigo 229.º procura-se também permitir um estatuto reforçado para os administradores dos estabelecimentos de ensino superior, alterando o constante no artigo 140.º do RJIES e assim permitindo a equiparação da figura do administrador ao cargo de direção superior ou de direção intermédia por provisão estatutária.

A primeira proposta deve ser vista em conciliação com uma realidade na qual os estabelecimentos de ensino superior públicos localizados nos centros urbanos de maior dimensão são também proprietários imobiliários de valores consideráveis, sendo que a sua gestão tem vindo a privilegiar a acumulação em detrimento do investimento (os saldos de gerência assim o confirmam).

A atual formulação do RJIES já permite aos estabelecimentos de ensino superior públicos reinvestir o produto resultante de operações imobiliárias na construção, reabilitação ou aquisição de bens. Ao alterar esta formulação para a de “despesas de investimento” passa a ser possível que os mesmos utilizem estas verbas com atividades financeiras várias, num processo de financeirização que já conduziu a prejuízos conhecidos noutros países (E.U.A. e Holanda), com perdas de negócios que conduziram à perda de vários milhões de euros (por exemplo, mil milhões de euros de perdas num só caso com a Universidade de Harvard).

A atual formulação do RJIES não obriga a que apenas 50% das receitas fiquem como património do Estado. Coloca sim uma margem de equilíbrio na relação do Património do Estado, sendo que é também a margem do mais importante “stakeholder” na constituição da base patrimonial destas instituições.

Os problemas de gestão testemunhados pela realidade dos números da execução orçamental das instituições de ensino superior desaconselham fortemente a esta alteração, a qual possui profundas implicações políticas e carece de uma análise aprofundada dos seus impactos.

A produção de qualquer alteração legislativa, nomeadamente a deste nível, deveria vir acompanhada do estudo dos seus impactos, que não se reduzem às receitas provenientes de tais operações imobiliárias. Nada disto acontece nesta proposta de Orçamento de Estado, o que apenas reafirma um problema.

Se a primeira proposta ainda possui alguma relação com questões orçamentais (ao tratar-se de gestão de verbas), a segunda claramente não a tem, conferindo a possibilidade de alterações de fundo na orgânica das instituições de ensino superior e nos seus equilíbrios de poder (que já de si vemos como críticos no quadro de precariedade de desvalorização que se instalou). Assim sendo, torna-se óbvia a rejeição do previsto quanto à alteração do artigo 140.º do RJIES, não só pelo seu desenquadramento, como pelas suas consequências na conferência de competências não previstas na Lei, e que agora se procura impor, sem qualquer auscultação da comunidade sobre a qual se irão refletir.

É preciso perceber que o reforço da figura dos administradores, com a sua equiparação a dirigentes superiores, inclui um conjunto de poderes, nomeadamente os previstos no artigo 7.º da Lei 2/2004 e que aqui passamos a elencar propositadamente para que se tenha ideia da sua extensão e alcance:

“1 - Compete aos titulares dos cargos de direcção superior de 1.º grau, no âmbito da gestão geral do respectivo serviço ou organismo:

a) Elaborar os planos anuais e plurianuais de actividades, com identificação dos objectivos a atingir pelos serviços, os quais devem contemplar medidas de desburocratização, qualidade e inovação;

b) Assegurar, controlar e avaliar a execução dos planos de actividades e a concretização dos objectivos propostos;

c) Elaborar os relatórios de actividades com indicação dos resultados atingidos face aos objectivos definidos, bem como o balanço social, nos termos da lei aplicável;

d) *Praticar todos os actos necessários ao normal funcionamento dos serviços e organismos, no âmbito da gestão dos recursos humanos, financeiros, materiais e patrimoniais, tendo em conta os limites previstos nos respectivos regimes legais, desde que tal competência não se encontre expressamente cometida a outra entidade e sem prejuízo dos poderes de direcção do membro do Governo respectivo;*

e) *Propor ao membro do Governo competente a prática dos actos de gestão do serviço ou organismo para os quais não tenha competência própria ou delegada, assim como as medidas que considere mais aconselháveis para se atingirem os objectivos e metas consagrados na lei e no Programa do Governo;*

f) *Organizar a estrutura interna do serviço ou organismo, designadamente através da criação, modificação ou extinção de unidades orgânicas flexíveis, e definir as regras necessárias ao seu funcionamento, articulação e, quando existam, formas de partilha de funções comuns;*

g) *Garantir a efectiva participação dos funcionários na preparação dos planos e relatórios de actividades e proceder à sua divulgação e publicitação;*

h) *Proceder à difusão interna das missões e objectivos do serviço, das competências das unidades orgânicas e das formas de articulação entre elas, desenvolvendo formas de coordenação e comunicação entre as unidades orgânicas e respectivos funcionários;*

i) *Acompanhar e avaliar sistematicamente a actividade do serviço, responsabilizando os diferentes sectores pela utilização dos meios postos à sua disposição e pelos resultados atingidos, nomeadamente em termos de impacte da actividade e da qualidade dos serviços prestados;*

j) *Elaborar planos de acção que visem o aperfeiçoamento e a qualidade dos serviços, nomeadamente através de cartas de qualidade, definindo metodologias de melhores práticas de gestão e de sistemas de garantia de conformidade face aos objectivos exigidos;*

l) *Propor a adequação de disposições legais ou regulamentares desactualizadas e a racionalização e simplificação de procedimentos;*

m) *Representar o serviço ou organismo que dirige, assim como estabelecer as ligações externas, ao seu nível, com outros serviços e organismos da Administração Pública e com outras entidades congéneres, nacionais, internacionais e estrangeiras.*

2 - *No âmbito da gestão dos recursos humanos, compete aos titulares dos cargos de direcção superior de 1.º grau, designadamente:*

a) *Dinamizar e acompanhar o processo de avaliação do mérito dos funcionários, garantindo a aplicação uniforme do regime de avaliação no âmbito do respectivo serviço ou organismo;*

b) *Garantir a elaboração e actualização do diagnóstico de necessidades de formação do serviço ou organismo e, com base neste, a elaboração do respectivo plano de formação, individual ou em grupo, bem como efectuar a avaliação dos efeitos da formação ministrada ao nível da eficácia do serviço e do impacte do investimento efectuado;*

c) Adotar os horários de trabalho mais adequados ao funcionamento dos serviços, observados os condicionalismos legais, bem como estabelecer os instrumentos e práticas que garantam o controlo efectivo da assiduidade;

d) Autorizar a acumulação de actividades docentes em estabelecimento de ensino público, assim como de actividades de carácter ocasional e temporário que possam ser consideradas complemento do cargo ou função e ainda a acumulação de funções privadas, nos termos da lei, aos funcionários e agentes do serviço ou organismo;

e) Exercer a competência em matéria disciplinar prevista na lei.

3 - No âmbito da gestão orçamental e realização de despesas, compete aos titulares dos cargos de direcção superior de 1.º grau, designadamente:

a) Elaborar os projectos de orçamento de funcionamento e de investimento, tendo em conta os planos de actividades e os programas aprovados;

b) Executar o orçamento de acordo com uma rigorosa gestão dos recursos disponíveis, adoptando as medidas necessárias à correcção de eventuais desvios ou propondo as que ultrapassem a sua competência;

c) Elaborar e aprovar a conta de gerência;

d) Assegurar as condições necessárias ao exercício do controlo financeiro e orçamental pelas entidades legalmente competentes;

e) Autorizar a realização de despesas públicas, com obras e aquisição de bens e serviços, dentro dos limites estabelecidos por lei;

f) Autorizar a prestação de serviços e a venda de produtos próprios, fixando os respectivos preços.

4 - No âmbito da gestão de instalações e equipamento, compete aos titulares dos cargos de direcção superior de 1.º grau, designadamente:

a) Superintender na utilização racional das instalações afectas ao respectivo serviço ou organismo, bem como na sua manutenção e conservação e beneficiação;

b) Promover a melhoria de equipamentos que constituam infra-estruturas ao atendimento;

c) Velar pela existência de condições de saúde, higiene e segurança no trabalho, garantindo, designadamente, a avaliação e registo actualizado dos factores de risco, planificação e orçamentação das acções conducentes ao seu efectivo controlo;

d) Gerir de forma eficaz e eficiente a utilização, manutenção e conservação dos equipamentos afectos ao respectivo serviço ou organismo.

5 - Os titulares dos cargos de direcção superior de 2.º grau têm as competências que lhes forem delegadas ou subdelegadas, bem como as que expressamente lhes forem atribuídas pelo diploma orgânico ou estatutário do respectivo serviço ou organismo.

6 - As competências dos titulares dos cargos de direcção superior de 1.º grau em matéria de gestão de recursos humanos não prejudicam as competências dos dirigentes dos serviços e organismos responsáveis pela gestão centralizada de recursos humanos de cada ministério.”

Percebe-se assim os sérios desafios, criados por esta alteração, na orgânica institucional, operando uma considerável alteração nos equilíbrios de poder no seio das instituições.

Consideramos assim que é de rejeitar ambas as propostas, sendo que importa ressaltar a falta de fundamentação das mesmas ao nível da proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2018.

Muito agradecemos a esta Comissão Parlamentar a concessão de audiência para melhor apresentação destas nossas propostas.

Com os melhores cumprimentos,

A DIREÇÃO

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized initial 'G' followed by a series of horizontal strokes and a checkmark-like flourish.

Professor Doutor Gonçalo Leite Velho
Presidente da Direcção