Bloco de Esquerda

Grupo Parlamentar

Projecto de Resolução n.º 399/X

Recomenda ao Governo a adopção de um sistema plurianual de financiamento das instituições de ensino superior e a extinção do sistema de propinas

A crescente desresponsabilização financeira do Estado, a que acresce uma descapitalização sem precedentes das instituições do ensino superior público, constitui um dos traços mais marcantes das políticas conduzidas pelo actual governo socialista, ao longo da presente legislatura.

Com efeito, a componente de receitas relativa a transferências do Orçamento do Estado (OE), para as instituições públicas de ensino superior, sofreu entre 2005 e 2009 um decréscimo global acumulado de cerca de 39 milhões de euros, que afectou sobretudo o ensino superior politécnico. O peso destas transferências no conjunto das receitas das universidades e politécnicos públicos passou de 73,4% em 2005 para 66,6% em 2009, implicando uma necessidade crescente do recurso a receitas próprias das instituições, que passaram de 23% para 27% no mesmo período.

Face a estes dados, e considerando a tendência de aumento do número de alunos inscritos no ensino superior (cerca de 275 mil em 2005/06 para cerca de 284 mil em 2007/08), é clara a quebra de um dos compromissos eleitorais do Partido Socialista, estabelecido no seu Programa de Governo, segundo o qual "*o número de alunos (…) deve continuar a ser o critério fundamental do financiamento público*", tendo vindo a ser reforçada nos últimos anos a lógica de discricionariedade e introdução constante de alterações aos critérios distributivos do orçamento.

Diversamente dos compromissos programáticos, como se constata ponderando as transferências do OE pelo número de alunos inscritos, verifica-se que o princípio norteador do financiamento do ensino público não tem reflectido o contingente de alunos das instituições. Na verdade, os dados são claros quanto à redução das transferências do Orçamento de Estado: de cerca de 4.595,1€ por aluno em 2006 para 4.174,4€ em 2008. E o ano de 2009 comportará um novo decréscimo deste indicador, agravando assim, novamente, a necessidade de angariação de receitas próprias pelas instituições, que se repercute num novo aumento da comparticipação exigida aos alunos e suas famílias, através do pagamento de propinas.

A redução drástica da despesa pública por aluno no ensino superior, em Portugal, não inverte portanto – e antes acentua – a tendência anteriormente verificada. De acordo com os dados de um recente relatório da OCDE ("*O Ensino Superior e a Sociedade do Conhecimento*"), a variação da despesa pública por aluno decresceu cerca de 12% entre 1995 e 2004, o que implicou um aumento da participação das famílias no mesmo período na ordem dos 9,5%. Considerando que as receitas próprias das instituições de ensino superior dependem em cerca de 56% das receitas de propinas, o esforço da participação das famílias no financiamento do ensino superior agravou-se recentemente de modo mais significativo, atingindo em 2009 cerca de 15% do orçamento total das instituições, valor que em 2006 era de 13%.

De acordo com informação comparativa internacional recente, publicada pela base de dados europeia Eurydice (*Higher Education Governance in Europe*), o peso dos encargos dos alunos e das famílias no total do orçamento das instituições de ensino superior aproximava-se, em 2004, da média europeia (14%), superando contudo o nível de comparticipação exigido na generalidade dos países do Norte da Europa (como por exemplo a Dinamarca, a Noruega e a Suécia, com taxas de esforço das famílias inferiores a 5%), mas também de casos como o da Grécia ou de vários países da Europa de Leste (com taxas de esforço inferiores a 10%).

A transformação das condições de funcionamento das instituições de ensino superior público traduz assim, na sua essência, uma intencionalidade de adopção e consolidação de novos modelos de organização da educação superior, baseados numa substituição gradual de recursos públicos por mecanismos de financiamento e gestão privada. A prossecução deste objectivo materializa-se em diferentes dimensões, designadamente no plano institucional, cujas mudanças afectam hoje as universidades públicas e os institutos politécnicos, comprometendo a sua própria identidade e autonomia.

Com efeito, o novo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, promulgado através da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, procura, a um tempo, substituir modelos colegiais de governação por modelos em que as instituições de ensino superior perdem efectiva capacidade e autonomia na definição das duas próprias estratégias de desenvolvimento, e inscrever lógicas de gestão privada no seu funcionamento, obrigando à necessidade de angariação própria de receitas e recursos.

Apesar de o governo consagrar, no seu Programa Eleitoral, princípios de "*diversidade e flexibilidade na organização do sistema de ensino superior*", confirma-se, na proposta de Orçamento de Estado de 2009, a tendência para beneficiar instituições que aderiram ao preconizado modelo fundacional (como a Universidade de Aveiro e o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa), que vêem o seu orçamento aumentado em mais de 10% face a 2008, limitando-se o aumento orçamental da generalidade das universidades e politécnicos a cerca de 2%.

Concomitantemente, o anunciado Fundo Especifico de Desenvolvimento, com um envelope financeiro estimado em cerca de 24 milhões de euros, a que as instituições de ensino superior se poderão candidatar, privilegia nas suas linhas financeiras o apoio a *Projectos de reestruturação institucional (Fundações e Consórcios)*, coagindo deste modo as instituições a aderir aos modelos organizacionais preconizados no Regime Jurídico aprovado em 2007, numa clara contradição com o princípio da diversidade e liberdade de modelos de organização, inscrito no Programa de Governo.

Aliás, o enunciado estabelecimento e reforço da autonomia das universidades e politécnicos públicos, "*em todas as suas dimensões, incluindo a administrativa, a financeira e a patrimonial*", igualmente inscrito no Programa de Governo, é claramente contrariado pelas sucessivas alterações à fórmula de financiamento e pela prevalência de mecanismos de transferência orçamental estabelecidos num quadro temporal curto, em que o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior faz depender o financiamento da avaliação periódica da situação financeira das instituições, impedindo a criação das condições de estabilidade e previsibilidade necessárias a um adequado desenvolvimento dos seus planos estratégicos.

O estabelecimento de contratos financeiros plurianuais com universidades e politécnicos públicos, que constituiu outra das promessas integrantes do Programa de Governo, encontra-se reservado – no quadro do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior – às Fundações, impedindo portanto que as restantes instituições de ensino superior público possam aceder a recursos de financiamento concedidos numa lógica de contratualização plurianual, mais favorável à sua estabilidade e desenvolvimento.

Assim, ao arrepio do discurso do governo quanto à qualificação superior de recursos humanos, bem como relativamente à necessidade apoiar a afirmação internacional do sistema de ensino e I&D, as políticas públicas implementadas nos últimos anos evidenciam, na prática, um inaceitável constrangimento financeiro das instituições de ensino superior público, compelidas a exigir um reforço crescente dos já significativos encargos assumidos pelos estudantes e suas famílias com a educação superior.

A gravidade desta situação traduz-se, essencialmente, na circunstância de não estarem apenas em causa os investimentos necessários à qualificação do ensino e das instituições de ensino superior, mas sobretudo os recursos necessários ao seu funcionamento quotidiano, como testemunha a situação de penúria financeira e descapitalização a que se encontra sujeito um número cada vez maior de universidades e institutos politécnicos. Esta situação, que compromete globalmente a capacidade de gestão e desenvolvimento estratégico das instituições, reflecte-se num gravoso aumento do grau de esforço financeiro dos alunos e suas famílias, que coloca em causa a igualdade de oportunidades de acesso ao ensino superior.

Assim, ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda recomenda ao Governo:

1. A plena assunção das responsabilidades do Estado no financiamento das instituições de ensino superior, nomeadamente dos encargos necessários ao seu funcionamento corrente e com a Caixa Geral de Aposentações, que garanta o cumprimento integral dos princípios da democraticidade, universalidade e não exclusão, consagrados na Lei n.º 37/2003, que estabelece as bases de financiamento do ensino superior;
2. A adopção de um modelo de financiamento plurianual e contratualizado das instituições de ensino superior, semelhante às soluções encontradas no caso das unidades de I&D e, sobretudo, no caso das Fundações (nos termos do Artigo 136.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro), tendo em vista:
   a) O reforço da capacidade de programação estratégica das universidades e institutos politécnicos públicos, permitindo-lhes ultrapassar constrangimentos decorrentes do modelo de financiamento actualmente em vigor;
   b) A celebração de contratos entre a instituição de ensino superior público e o Estado, com uma duração não inferior a quatro anos, consagrando a prossecução e cumprimento de objectivos de desempenho e de desenvolvimento estratégico;
3. A extinção do sistema vigente de pagamento de propinas, tendo em vista o cumprimento dos princípios constitucionais relativos ao direito de acesso ao ensino superior, à igualdade de oportunidades e a uma educação de qualidade.

Assembleia da República, 4 de Novembro de 2008

Os Deputados e as Deputadas do Bloco de Esquerda,