

Moção

Análise do Orçamento do Estado 2016 para o Ensino Superior e Ciência

O Orçamento do Estado para 2016, no que respeita ao Ensino Superior e Ciência, foi concebido com o propósito de atingir, no médio-prazo, dois objetivos fundamentais, estabelecendo para isso três linhas de ação. Os objetivos fundamentais são as metas traçadas pela estratégia Europa 2020, nomeadamente os 40% de diplomados na faixa etária dos 30-34 anos (percentagem ainda nos 31% em 2014) e a convergência para a média europeia do investimento em I&D, situada em 2% do PIB (1,3% do PIB em 2014). As linhas de ação indicam um reforço da autonomia das Instituições de Ensino Superior (IES), apresentam um crescimento relativo da dotação orçamental para ciência, tecnologia e ensino superior e pretendem corresponsabilizar a comunidade e as instituições científicas e académicas no desenvolvimento do país. No curto-prazo, dentro do quadro orçamental previsto para 2016, são definidas duas grandes prioridades: reforçar o investimento em ciência e tecnologia, estimulando a inovação e democratizando o conhecimento e modernizar, qualificar e diversificar o ensino superior.

Face à proposta de Orçamento do Estado apresentada para 2016, entendem as federações e associações académicas e de estudantes tecer considerações a algumas das opções tomadas, realçando os pontos positivos que este OE apresenta em matéria de definição estratégica de Ensino Superior e Ciência, mas também vincar os pontos negativos, fazendo sugestões construtivas promotoras de efetiva mudança no sistema e ainda indicar o caminho do progresso e da evolução no Ensino Superior nacional.

Globalmente, o crescimento relativo da dotação orçamental para a ciência, tecnologia e ensino superior em 2,7% revela uma mudança no paradigma de investimento público neste setor. Esta necessidade de reinvestimento público já havia sido relevada anteriormente pelo movimento associativo estudantil do ensino superior, denunciando que o *«ensino superior português apresenta um claro défice de financiamento, comparativamente com o praticado na OCDE e na UE, revelador do desinvestimento praticado no ensino superior e ciência e na não aposta do país numa sociedade mais qualificada como motor de desenvolvimento económico e de mobilidade social. Como tal, consideramos determinante a indexação da dotação orçamental do ensino superior ao valor do Produto Interno Bruto (PIB) nacional,*

tendo como valor de referência a percentagem do PIB na média dos países da OCDE que se fixa em aproximadamente 1,6% do PIB, por oposição aos 1,4% do nosso País. Esta determinação deveria ser fixada para um horizonte temporal, prevendo-se uma gradual aplicação até se atingir o valor proposto» (ENDA Algarve 2015).

Torna-se claro, quando comparado com o ano anterior, um ligeiro reforço da dotação orçamental global (64,1 M€) mas que se manifesta insuficiente face ao desinvestimento acumulado na área considerada. Olhando com maior pormenor para os valores do OE2016, podemos entender ainda que este reforço se expressa de formas distintas quando analisados com maior detalhe nos setores em causa:

Relativamente ao **Ensino Superior**, a dotação orçamental prevista no OE2016 aumenta 2,6%, comparativamente com a dotação orçamental de 2015. No entanto, contrariamente ao sucedido na Ciência, o peso dos Fundos Comunitários no orçamento total do Ensino Superior decresce significativamente - cerca de 19M€ (15M€ se contabilizada a dotação para Ação Social Direta). A receita geral do OE dotada ao Ensino Superior, em números absolutos, aumenta 28,6M€. No que respeita à distribuição orçamental, comparadas as dotações iniciais de 2016 e de 2015, o Ensino Superior Universitário é o maior beneficiado, com um aumento de 44,2M€. No Ensino Superior Politécnico o aumento é de 15,5M€. É importante ainda referir que o Ensino Superior beneficia de uma contribuição orçamental significativa proveniente de outros fundos nacionais, que incluem as receitas próprias das IES e que apenas 56% da dotação provém das receitas gerais do OE. No entanto, dotação global prevista para 2016 encontra-se, ainda, 66,8 M€ abaixo do valor de 2011, ano em que se iniciou o período de assistência financeira e 114,9 M€ abaixo da dotação de 2010, ano anterior.

Neste cenário, seria expectável que as dotações OE para funcionamento das instituições de ensino superior fossem aumentadas, o que efetivamente não acontece sendo apenas mantidos os valores de 2015. Existe efetivamente uma exceção que está relacionada com a Universidade de Lisboa, mas que se prende exclusivamente com o recebimento de 3M€ pela integração do Instituto de Investigação Tropical, sendo responsável pela variação de 999M€ para 1002M€. À exceção do caso referido, as demais IES mantêm os valores do seu financiamento face ao OE2015, o que se revela positivo na medida em que se verifica um

ponto de inflexão na curva do financiamento ao ES que registou entre 2010 e 2014 uma clara tendência de redução. No entanto, esta inversão de política de financiamento não aumenta o bolo disponível para as IES, ignorando o estado de subfinanciamento das mesmas. No fundo entende-se que este é um bom indicador, mas que fica aquém das expectativas.

A proposta de Orçamento do Estado para 2016 deixa patente a vontade de planeamento e negociação de um quadro de financiamento plurianual (2017-2019). Em setembro de 2015, já o movimento associativo nacional tinha deixado essa mesma indicação para que pudesse incluir já o presente ano (2016), alertando *«para a necessidade do futuro Governo de Portugal reabrir, no início da Legislatura, a discussão sobre o novo modelo de financiamento de Ensino Superior, não perdendo o trabalho que já foi realizado com o contributo dos diversos agentes do ensino superior nacional e patente no documento “Modelo de financiamento do Ensino Superior: fórmulas e procedimentos”»* (ENDA Aveiro 2015).

No entanto, a opção política foi completamente diferente, ignorando todo o trabalho até então já realizado e contribuindo, uma vez mais, para agudizar os desequilíbrios, distorções e injustiças na distribuição orçamental das dotações OE para as diferentes instituições, não promovendo a boa aplicação dos recursos públicos e não fomentando fatores como a boa gestão, a capacidade de atração de estudantes, a qualidade do ensino ministrado, a interação com a sociedade ou a produção científica. A necessidade de uma «fórmula baseada em critérios objetivos de qualidade e excelência, valores padrão e indicadores de desempenho equitativamente definidos para o universo de todas as instituições e tendo em conta os relatórios de avaliação conhecidos para cada curso e instituição», tal como consta na Lei de Bases de Financiamento do Ensino Superior é uma urgência que, infelizmente, fica adiada.

Assim sendo, a definição do quadro de financiamento plurianual (2017-2019) que deverá ser levada a cabo no ano de 2016 deverá ter em conta essa mesma necessidade, devendo a discussão e negociação ser tida com especial cuidado pois qualquer erro cometido pode ter a duração e implicação de três anos consecutivos. Ainda assim, a vantagem da previsão plurianual deve mitigar qualquer resultado menos conseguido e que possa vir a ser ajustado num futuro próximo. Deixam as federações e associações académicas e de estudantes a

vontade de participar ativamente neste processo, tal como no passado, solicitando ao Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior a inclusão de representantes dos estudantes no grupo de trabalho a constituir juntamente com demais agentes relevantes do ensino superior nacional.

Deste OE2016, interessa ainda destacar o aumento do orçamento destinado à Ação Social, estimado em mais 18,6M€ e que é contabilizado nesta rubrica. Este aumento deve-se, maioritariamente, a uma maior contribuição dos Fundos Comunitários (15 dos 18,6M€), aumentando a orçamentação de cerca de 119M€ de euros para 138M€. No entanto, analisando de forma ponderada estes valores e olhando aos valores executados nos últimos anos no que à ação social direta diz respeito (125M€ em 2014, 128M€ em 2013 e 122M€ em 2012), verifica-se que sustentadamente a rubrica já vinha sendo ultrapassada face à sua orçamentação para dar resposta a alterações no Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior. Assim, entende-se que, substancialmente, o aumento para 138M€ pretende acondicionar as alterações ao RABEEES efetuadas no último ano letivo, sendo este um aumento limitado se apenas servir esse propósito. Assim, para que os valores possam efetivamente ser executados na sua plenitude, exigem-se alterações que podem (e devem) ser efetuadas ao referido regulamento.

Neste OE2016 é também inequívoca a vontade de levar a cabo «medidas adequadas para inverter a tendência de redução do número de docentes e iniciar o rejuvenescimento do corpo docente no ensino superior público». Esta vontade vai ao encontro da necessidade já bem patente do movimento associativo estudantil que denunciou, em setembro último, a urgência de «alterar a realidade da docência no Ensino Superior!» (ENDA Aveiro 2015). Assim, deixamos um destaque positivo ao fim de algumas das restrições existentes à contratação docente, autorização a contratação de docentes e investigadores desde que a despesa não seja maior do que o valor mais alto gasto com pessoal num dos últimos 3 anos (2015, 2014 e 2013). De salientar ainda que esta medida permite ainda a manutenção de linhas de investigação da responsabilidade de docentes “mais velhos” e desenvolvimento de novas linhas de investigação através da contratação de novos docentes e investigadores, abrindo ainda a possibilidade de contratação a termo de docentes e investigadores para a execução de programas/projetos específicos (científicos/educativos), desde que os encargos

sejam assumidos com verbas transferidas pela FCT ou similares. Neste processo e uma vez que as dotações OE não foram ajustadas, a possibilidade de contratação continuará discrepante entre as instituições, reforçando desigualdades. Importará também perspetivar qual o impacto da reposição das 35 horas de trabalho semanais, a partir de julho, no setor da Ciência e Ensino Superior.

Ainda na temática do Ensino Superior, o Governo destaca o programa de modernização do ensino politécnico e o apoio á formação em competências digitais como duas áreas de intervenção forte. No entanto, fruto da parca informação disponível, é ainda impossível para as federações e associações académicas e de estudantes pronunciarem-se sobre os mesmos. Assim, sugere-se ao Governo a definição mais clara e concreta do que pretende ser feito nestas matérias, reforçando a vontade do movimento associativo nacional de participação ativa na construção de políticas públicas de ensino superior bem como nos processos de avaliação e debate como no caso do já anunciado no âmbito do regime de acesso ao ensino superior.

No que à **Ciência** diz respeito e de acordo com os últimos dados estatísticos disponibilizados, em 2014, o investimento em I&D situava-se em 1,3% do PIB português, ainda abaixo da meta europeia, estabelecida nos 2%. O OE para 2016 assume o compromisso de aumentar o orçamento total para a ciência e tecnologia. Uma análise comparativa entre as dotações iniciais previstas nos OE de 2015 e 2016 demonstra um aumento de 4,7% do orçamento total para ciência e tecnologia. No total, a Ciência terá um orçamento superior em aproximadamente 22,5M€, contudo, a maioria deste aumento deve-se a Fundos Comunitários. Ainda que, percentualmente, se verifique uma redução do contributo das Receitas Gerais do OE para o orçamento total da Ciência, este facto deve-se ao aumento do peso dos Fundos Comunitários, no âmbito do Quadro Estratégico Comum Portugal 2020. A contribuição das receitas gerais do OE corresponde assim a 18,7% dos 4,6% totais (4,2M€ do aumento de 22,5M€).

Num primeiro momento importa, na execução do OE2016, reverter uma tendência verificada historicamente no panorama dos Orçamentos do Estado para a Ciência e Tecnologia. A discrepância entre a verba orçamentada e a verba executada para cada uma das rubricas previstas atinge, em alguns setores, valores próximos dos 40%, (96,58M€ não

executados no orçamento do Investimento em Ciência e Tecnologia, o que corresponde a cerca de 21% do mesmo) o que contraria a natureza de um orçamento e o seu objetivo, limitando de forma significativa as políticas previstas e diminui, de forma substancial, a correlação entre as propostas políticas e a sua materialização. Por consequência, torna-se absolutamente determinante para o sucesso da inversão de políticas públicas na esfera da ciência e tecnologia, o cumprimento criterioso do Orçamento do Estado, sob pena das reformas que se exigem para o setor perderem impacto ou verem reduzida, de forma estrutural, a sua abrangência.

É sob o mote de Reforçar o Investimento em Ciência e Tecnologia que o Executivo define a estratégia a adotar para o sector, no quadro da presente Legislatura. O Orçamento do Estado proposto para 2016 visa cumprir essa meta a partir do reforço em duas dimensões, Recursos Humanos e Instituições de Investigação e Desenvolvimento. A opção estratégica avançada para a distribuição de verbas é coerente com as propostas do Executivo, no entanto é significativamente limitada em algumas das áreas determinantes da atividade científica. Se por um lado é claro o objetivo de reforçar a dotação orçamental às instituições científicas, estimulando a sua modernização e democratizando o acesso à ciência e ao conhecimento científico, é consideração do movimento associativo estudantil que o reforço de financiamento para projetos de Investigação, Desenvolvimento e Inovação fica aquém do esperado. A variação positiva face à verba executada em 2015 é significativa e, em caso de execução total ou próxima do orçamentado, é expectável um incremento do número de projetos financiados, cumprindo-se um dos compromissos fundamentais do Executivo para o sector. No entanto, a inversão da precariedade que personifica o emprego científico não é uma garantia neste quadro orçamental, sendo este um fator crítico para a atração de jovens qualificados para a atividade científica, determinantes para a sua modernização e rejuvenescimento e sendo ainda uma das principais condicionantes à atualização do valor de bolsa de doutoramento da Fundação para a Ciência e Tecnologia, congelado desde 2002.

Ainda no que a financiamento para projetos de Investigação, Desenvolvimento e Investigação diz respeito, no cumprimento da valorização do mérito científico e da capacidade de atração dos melhores alunos, importa estabelecer critérios similares para os concursos de atribuição de bolsas. Não é aceitável, na ótica do movimento associativo

estudantil que os critérios definidos para a atribuição de bolsas de estudo no quadro da Fundação para a Ciência e Tecnologia sejam distintos dos verificados no quadro dos programas doutorais, sob pena de se estabelecerem irregularidades que permitam a atribuição de bolsa a estudantes com classificações inferiores, excluindo do sistema estudantes com classificações superiores, por consequência da natureza avaliativa dos concursos ser distinta.

O discurso transformista do presente Executivo face ao registado na Legislatura anterior prioriza os recursos humanos como elemento fundamental para a consolidação de uma sociedade de cultura, de ciência e de conhecimento. É com agrado que o movimento associativo recebe esta perspetiva, no entanto, é determinante garantir a materialização desta visão em propostas efetivas a curto prazo. A verba prevista no Orçamento do Estado para 2016 e alocada à Fundação para a Ciência e Tecnologia, de 13,45M€, destinados à contratação de 400 investigadores financiados diretamente por contratos constitui um passo importante para a inversão das lógicas de financiamento da comunidade científica. No entanto, importa, ultrapassar este referencial e, ao executar as propostas avançadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior no que à valorização da carreira científica diz respeito, estabelecer condições para uma progressiva integração dos bolseiros de investigação científica em carreiras de investigação científica. Esta transição, para além de determinante para a consolidação do sistema científico nacional, é também espelho de um importante compromisso com a comunidade científica, designadamente através do estabelecimento de contratos intermédios que protejam investigadores consolidados e em formação, nomeadamente ao nível das condições de Segurança Social.

Ainda sobre esta matéria, importa destacar a importância do estímulo à cultura científica, designadamente no apoio à *Agência Nacional de Cultura Científica e Tecnológica, Ciência Viva*, determinante ao longo dos seus 20 anos de existência para o incremento do contato dos jovens com a ciência e atividade científica. No entanto, esta medida deverá, na perspetiva do movimento associativo, ser acompanhada de um reforço das políticas de estímulo à iniciação à atividade científica, designadamente ao nível das instituições de Ensino Superior e dos centros de investigação, direcionadas para os estudantes de 1º ciclo do Ensino Superior.

Também o reforço previsto para a Computação Científica e Acesso Aberto merecem apreciação positiva. Sob a premissa de democratizar o acesso ao conhecimento científico, é consideração de que as propostas avançadas deverão ser acompanhadas de uma simplificação no acesso aos repositórios, nomeadamente para os setores da sociedade com menor relação com a Ciência. Simultaneamente, importa ainda garantir que a democratização do acesso a matéria científica seja transversal às diferentes áreas do conhecimento, com vista ao esbatimento das hierarquias entre áreas do saber.

O reforço da dotação orçamental prevista no OE2016 para a cooperação internacional em Ciência e Tecnologia constitui um dos mais importantes traços identitários da proposta apresentada, na consideração do movimento associativo estudantil. De facto, em função da crescente emigração de diplomados, revela-se fundamental uma política de aproximação à diáspora científica portuguesa, estabelecendo condições para a celebração de protocolos de parceria entre a comunidade científica portuguesa à escala transnacional, tanto a nível institucional como individual.

Importa ainda garantir que, a nível transnacional, seja assegurado o estabelecimento de protocolos de parceria com as instituições científicas de referência, desenvolvendo condições para o incremento à mobilidade de investigadores, designadamente ao nível de projetos de âmbito internacional, que permitam a apropriação dos conhecimentos de referência ao nível dos métodos e técnicas de produção científica, visando a majoração qualitativa da prática científica nacional.

Desta forma, feita uma análise exaustiva ao Orçamento do Estado para 2016 pelas federações e associações académicas e de estudantes no Encontro Nacional de Direções Associativas que decorreu no ISEG-UL, Lisboa, a 12 e 13 de março, entende-se saudar globalmente o crescimento relativo, face a 2015, da dotação orçamental para a ciência, tecnologia e ensino superior, revelador de uma, ainda que insuficiente, mudança no paradigma de investimento público neste setor, considera-se relevar o seguinte:

1. Aplauda-se a vontade de definir um quadro de financiamento plurianual para 2017-2019, lamentando que não seja já aplicável a 2016;

2. Evidencia-se a manutenção das dotações OE de cada uma das instituições de ensino superior, destacando a não existência de cortes orçamentais;
3. Destaca-se o aumento do orçamento destinado à Ação Social direta, exigindo alterações ao RABEEES que justifiquem a execução plena das verbas orçamentadas;
4. Salientam-se as medidas para inverter a tendência de redução do número de docentes e iniciar o rejuvenescimento do corpo docente no ensino superior público;
5. Solicita-se a esclarecimento das intenções de modernização do ensino politécnico e do apoio à formação em competências digitais, parcamente definidas;
6. Assinala-se a significância do reforço da dotação orçamental para a Fundação para a Ciência e Tecnologia;
7. Alerta-se para a insuficiente profundidade das medidas de combate à precariedade na atividade científica;
8. Salienta-se negativamente a não atualização do valor de bolsa de doutoramento FCT, congelada desde 2002;
9. Distingue-se a institucionalização de Laboratórios Colaborativos que visem o estímulo da relação entre o tecido produtivo, empresas e instituições de Ensino Superior;
10. Destaca-se positivamente a proposta de estímulo à democratização do acesso ao conhecimento científico, designadamente a partir da materialização de uma política de acesso aberto.

Lisboa, 12 de março de 2016