



**Sindicato
Nacional
do Ensino
Superior**

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Orçamento e
Finanças
Deputado Filipe Neto Brandão

N/Ref^o:Dir:GLV/0552/20

27-10-2020

Assunto: Apresentação de propostas de alteração à proposta de Lei n.º 61/XIV

Vem o Sindicato Nacional do Ensino Superior (associação sindical de docentes e investigadores), abreviadamente designado por SNESup, apresentar as suas propostas de alteração à proposta de Lei n.º 61/XIV, relativa ao Orçamento do Estado para 2021, que dizem respeito, sobretudo, a questões relativas ao Ensino Superior e Ciência.

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

I. NA GENERALIDADE

A proposta do XIV Governo para a Lei de Orçamento de Estado para 2021 (LOE 2021) é seriamente prejudicada pelas alterações à Lei de Enquadramento Orçamental produzidas pela Lei n.º 41/2020.

A proposta do Governo prevê um **acréscimo total de 138,5 milhões de euros (M€)** face ao valor de despesa total efetiva consolidada orçamentada para 2020 no Programa Orçamental 13 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Tal significa um crescimento de **4%**.

Para que se possa comparar, lembramos a diferença face ao crescimento de 217,9 milhões do orçamentado em 2018 para o orçamentado em 2019, ou de 158,2 milhões de euros entre 2017 e 2018, sendo de 84 milhões de euros de 2019 para 2020.

Relativamente ao orçamento dos Estabelecimentos do Ensino Superior, é difícil conseguir calcular o alcance da proposta apresentado pelo Governo através dos mapas orçamentais, incluindo o Mapa 4, relativo à classificação orgânica das despesas do subsetor da administração central. Tal significa um claro dano na transparência das contas públicas.

Da Nota Explicativa produzida pelo MCTES verificamos que o aumento das receitas provenientes das Transferências da Administração Central para os dos Estabelecimentos do Ensino Superior, no valor de 68,2 milhões de euros, inclui a compensação por efeito de algumas medidas legislativas como a diminuição do valor de propinas (compensada, de acordo com a mesma nota, em 38,5 milhões de euros) e impacto de regularizações de contratos (6,5 milhões de euros).

Tal significa que, de facto, o aumento da dotação de base dos Estabelecimentos de Ensino Superior é de apenas **23 milhões de euros**, o que corresponde a **1,98%**.

Note-se que, passados mais de 10 anos, mantém-se o problema de não recuperação deste setor, que sofreu um corte no financiamento público dos estabelecimentos de ensino superior de 30%, aquando do período de emergência financeira, estando **118M€ abaixo dos valores de 2010** e apenas 6M€ acima dos valores de 2006.

Isto significa que em termos de despesa pública direcionada para os Estabelecimentos de Ensino Superior ainda não conseguimos recuperar da crise, apresentando valores que estão em linha com há 14 anos atrás, apesar do **aumento muito considerável do número de alunos**. Recorde-se que em 2020 o ensino superior público contou com 323.754 alunos matriculados, **no maior número de alunos de sempre**.

Prova evidente desta **asfixia orçamental**, são as várias instituições que já assumiram pelos seus Conselhos Gerais que o financiamento e enquadramento do Contrato de Legislatura não lhes permite funcionar com normalidade, ou os casos conhecidos das Universidades dos Açores e da Madeira que continuam por resolver.

Esta situação de ruptura é verificável pela situação de **atrasos de pagamentos a fornecedores, dívidas em contribuições e impostos, contratações sem remuneração e excesso ilegal de carga letiva semanal**.

A recente notícia sobre o **desgaste (burn out) identificado em mais de metade dos docentes do ensino superior** é sinal de um sistema que está verdadeiramente **em colapso**.

Dentro desta questão destaca-se o **aumento continuado da idade média dos docentes do ensino superior** que era já de 48, considerando inclusive os docentes precários (**a idade média dos docentes de carreira deverá situar-se acima dos 50 anos**). Este envelhecimento do corpo de docentes e investigadores constitui um desafio para o país, dificultando a manutenção e transmissão dos saberes acumulados pelos profissionais, com mais anos de experiência e restringindo o surgimento e consolidação de dinâmicas inovadoras.

É necessário um reforço orçamental, ligado a medidas claras que impeçam a precariedade, melhorem as condições de trabalho e que permitam melhorias claras nos comportamentos institucionalizados.

Se é consensual que o país só se desenvolve com mais ensino superior e ciência, as opções orçamentais não o traduzem.

Tem permanecido uma estratégia de **transferência de custos para docentes e investigadores, com a crescente desvalorização e precarização das suas profissões**, que esta proposta de Orçamento de Estado demonstra ser para manter, mantendo o forte prejuízo para os mais qualificados.

Palavra ainda para a evolução dos números do financiamento da **Ciência**. A Nota Explicativa apresenta um aumento nas receitas provenientes das Transferências da Administração Central para a Fundação de Ciência em Tecnologia, contudo, quando comparado com a Nota Explicativa do ano anterior verificamos uma diminuição desse mesmo valor. Esta questão levanta dois problemas. Em primeiro lugar, a estranha variação dos números apresentados nas Notas Explicativas, quanto às dotações iniciais, matéria que

difícilmente se compreende dado que a votação dos mapas dos Orçamentos de Estado não tem contemplado alterações nesta matéria. Por outro lado, e mais importante, temos uma **diminuição da verba do financiamento da Fundação de Ciência e Tecnologia** pelas transferências centrais do Estado, de **13 milhões de euros (3%)**.

Esta diminuição é passível de ser verificada nas suas consequências em termos de **Emprego Científico**, onde existe uma **diminuição de 6%**. O Governo sustenta essa diminuição com a alteração dos encargos do ano de 2019 no ano de 2020, mas a verdade é que existe um claro desinvestimento, que se repercutirá na desvalorização das políticas de contratação dos mais qualificados, tão mais grave quanto se assiste a uma crise pandémica, económica e social.

A afirmação deste sinal de desvalorização é reforçada com um ataque sem precedentes à profissão docente e de investigador, com a total destruição da carreira prevista no n.º 1 do artigo 37.º, que, basicamente, liberaliza completamente a contratação de todo o pessoal das instituições de ensino superior, podendo criar-se contratações sem procedimentos concursais para posições de carreira, vínculos em regime de direito privado em instituições públicas não fundacionais, ou mesmo a contratação continuada em regime de prestação de serviços (recibos verdes) para a docência e para a investigação, completamente à revelia dos estatutos de carreira.

II. PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO

a. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO NO ARTIGO 37.º

A expressão “independentemente do tipo de vínculo jurídico que venha a estabelecer-se” inserida no artigo 37.º pode ser alvo de interpretações criativas que desvirtuam a contratação pelos estatutos de carreira da administração pública. Tal pode significar a completa destruição das relações de emprego no quadro dos estabelecimentos de ensino superior públicos, em particular dos mais frágeis.

Por outro lado, as limitações ao crescimento da despesa salarial têm vindo a criar graves constrangimentos à progressão horizontal dos docentes do ensino superior público, com a implementação de um sistema injusto, cuja interpretação realizada pelas instituições é a de que apenas obriga a alteração obrigatória de posicionamento remuneratório a obtenção de menção máxima por seis anos consecutivos. Pelo que importa que estas valorizações sejam retiradas dos limites e que se proceda ainda à publicação do despacho conjunto previsto nos estatutos de carreira docente universitário e do ensino superior politécnico.

Importa ainda ter em conta a necessidade de respeitar os quadros de pessoal e operacionalizar um plano de valorização do corpo docente, realizando-se os procedimentos concursais internacionais necessários ao cumprimento dos rácios de carreira.

Propomos por isso as seguintes alterações (a rasurado e a negrito):

1 - No quadro das medidas de estímulo ao reforço da autonomia das instituições de ensino superior e do emprego científico, as instituições de ensino superior públicas podem proceder a contratações, ~~independentemente do tipo de vínculo jurídico que venha a estabelecer-se~~, em 2021, até ao limite de 5 % do valor das despesas com pessoal pago em 2020, ficando o parecer prévio dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da ciência, tecnologia e ensino superior dispensado desde que o aumento daquelas despesas não exceda 3 % face ao valor de 2020

*2 – Ao limite estabelecido no número anterior acresce o aumento dos encargos decorrentes **das valorizações remuneratórias, bem como** da aplicação do Programa de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP) e dos encargos decorrentes dos Decretos-Leis n.ºs 45/2016, de 17 de agosto, e 57/2016, de 29 de agosto, ambos na sua redação atual.*

7 – 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 n.º 207/2009 de 31 de agosto, no art.º 84.º do Decreto-Lei n.º 205/2007 de 31 de agosto e no artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 65/2018, apresentando até 31 de Julho um levantamento do número de procedimentos concursais internacionais necessários ao respeito pelos números e percentagens de professores de carreira previstos nos estatutos de carreira.

b. PROPOSTA DE INSERÇÃO DO ARTIGO 37-A.º

Como é conhecido, os diversos estabelecimentos de Ensino Superior demonstraram diversas dúvidas e hesitações aquando da aplicação do artigo 18.º da Lei de Orçamento de Estado para 2018 (Lei n.º 114/2017) ao caso dos docentes de ensino superior. Por diversas vezes, os dirigentes dos estabelecimentos de ensino superior reivindicaram a necessidade de uma clarificação, tendo mesmo indicado aos docentes que se estaria a aguardar essa clarificação por parte do Governo.

Como o SNESup teve ocasião de expor em audiência na Comissão Parlamentar de Educação e Ciência (ocorrida a 11 de julho de 2018), esta situação criou um enorme prejuízo e grave desigualdade entre os diversos docentes das instituições de ensino superior.

Não chegou a existir qualquer esclarecimento por escrito, sendo que testemunhamos interpretações e aplicações muito diversas das progressões remuneratórias, variando as mesmas de estabelecimento para estabelecimento, quando não mesmo dentro do mesmo estabelecimento de ensino superior.

A posição do Governo enunciada pelo ministro Manuel Heitor em sede de audição na Comissão Parlamentar de Educação e Ciência (em 19 de julho de 2018), demonstra uma dupla injustiça, não só porque permite um regime em que não ser avaliado é mais favorável do que ser avaliado, como procura aplicar um regime altamente penalizador e injusto para com os docentes de ensino superior, o qual restringe a progressão obrigatória apenas para aqueles que consigam seis anos consecutivos de menção máxima. Tal viola o princípio

comum a todos os demais trabalhadores em funções públicas, no qual existe o direito à progressão, que é sempre garantida, mesmo que em tempos diferenciados.

A título de ilustração, os dados das progressões remuneratórias efetuadas até hoje referentes a 15 anos (período 2005-2020), demonstram que mais de metade dos docentes que obtiveram sempre a avaliação de Bom, Muito Bom, ou de Excelente sem ser durante períodos de 6 anos

seguidos, não tiveram qualquer progressão remuneratória, nem a irão ter nunca até ao final das suas carreiras, o que é totalmente inaceitável.

Esta situação continua indefinida, sendo que o pagamento das progressões está ligado ao financiamento pelas Receitas Gerais do Orçamento de Estado, pelo que é imperativo e urgente que possa existir uma clarificação que evite degradar ainda mais a situação dos docentes de ensino superior e que possa levar a uma ainda maior desconfiança dos sujeitos perante as instituições e o Estado de Direito.

Assim sendo, propomos a introdução de um artigo 37-A.º, com a seguinte redação:

Artigo 37-A.º

Alterações remuneratórias dos docentes das instituições de ensino superior públicas

1- Nas carreiras docente universitária e docente do ensino superior politécnico aplicam-se as normas de alteração obrigatória de posicionamento o previstas no número 7 do artigo 156.º da Lei n.º 35/2014 de 20 de junho.

2- A aplicação do número anterior dá-se sem prejuízo da aplicação complementar do n.º 4 do artigo 74.º-C Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto, e do n.º 4 do artigo 35.º-C Decreto-Lei n.º 207/2009, de 31 de agosto.

3- Os regulamentos a que se referem o n.º 1 do artigo 74.º-C Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto, e o n.º 1 do artigo 35.º-C Decreto-Lei n.º 207/2009, de 31 de agosto, devem prever a aplicação das normas de alteração obrigatória de posicionamento previstas no número 7 do artigo 156.º da Lei n.º 35/2014 de 20 de junho

c. PROPOSTA DE INTRODUÇÃO DE ARTIGO 61.º

O envelhecimento do corpo de investigadores e docentes do Ensino Superior e Ciência é um problema grave para o país, dada a necessidade de implementar dinâmicas inovadoras.

Importa por isso implementar medidas que permitam o rejuvenescimento deste corpo, utilizando, quer os mecanismos previstos no artigo 284.º da Lei n.º 35/2014 (Lei de Trabalho em Funções Públicas) e regulamentada pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2019, quer os mecanismos previstos no artigo 20.º e seguintes da Lei n.º 187/2007 (Regime de protecção nas eventualidades invalidez e velhice dos beneficiários do regime geral de segurança social).

Em termos dos acordos de pré-reforma, importa implementar mecanismos que permitam agilizar esses acordos, nomeadamente através do estabelecimento de critérios que os autorizem automaticamente por parte dos ministérios, situações casuísticas ou discricionárias. O estabelecimento desses critérios permite também uma maior confiança sobre a aplicação desta medida.

Relativamente à flexibilização da idade de reforma, importa ter em consideração que dado o acesso à carreira estar dependente de um percurso académico

Assim sendo, propomos a introdução de um artigo 61.º, com a seguinte redação:

Artigo 61.º

Rejuvenescimento do corpo docente das instituições de ensino superior públicas

- 1- Para efeitos da negociação da situação de pré reforma, prevista no artigo 284.º da Lei n.º 35/2014 (Lei de Trabalho em Funções Públicas) e regulamentada pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2019, são autorizadas, sem carecer de outra autorização ministerial, as negociações entre os docentes e investigadores em regime de tempo integral e exclusividade com as instituições de ensino superior públicas, sempre que este acordo seja relativo a uma redução da prestação de trabalho até 50%.*
- 2- Para efeitos da aplicação mecanismos previstos regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice, prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, é eliminado a necessidade de aplicação do fator de sustentabilidade para os docentes e investigadores das instituições de ensino superior públicas, que possuam mais de 60 anos de idade, tenham pelo menos 35 anos de carreira contributiva.*

d. PROPOSTA DE INSERÇÃO DO ARTIGO 123.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 recorrentes situações como a falta de aquecimento no Inverno, ou o encerramento das instalações durante os períodos do Verão. Em muitas instalações não é realizada a manutenção necessária, que implica despesas limitadas, como, por exemplo, a mera reparação de coberturas ou de revestimentos das paredes exteriores, com a consequente degradação dos edifícios e aumento exponencial do valor de despesas de recuperação a fazer no futuro (matéria especialmente relevante nos edifícios mais antigos).

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 com 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.

É ainda dada atenção à necessidade de aplicação dos fatores de correção de desigualdade territorial das regiões ultra periféricas, em concordância com o estabelecido na lei n.º 2/2013.

Assim sendo, propõe-se a seguinte introdução de um artigo 123.º:

Artigo 123.º

Reforço Orçamental das instituições de ensino superior público

1 - Para as instituições de ensino superior em que existiu necessidade de reforço orçamental no ano de 2020, é incluído em orçamento privativo a inclusão do montante

igual ao reforço identificado como necessário, sendo o mesmo pago com receita proveniente de transferência da Administração Central.

2 – As receitas provenientes de Transferências da Administração Central da Universidade dos Açores e da Universidade da Madeira são acrescidas de um fundo de coesão, calculado pela percentagem estabelecida no n.º 49.º da Lei n.º 2/2013, aplicada por multiplicação sobre a dotação inicial de Transferência da Administração Central do ano anterior.

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 horizontal line and a checkmark-like flourish.

Professor Doutor Gonçalo Leite Velho
Presidente da Direção