



FENPROF – FEDERAÇÃO NACIONAL DOS PROFESSORES

Apreciação da FENPROF à proposta de Orçamento do Estado para 2026 para a área setorial do Ensino Superior, Ciência e Inovação

No passado dia 28 de outubro, o Governo viu a sua proposta de Orçamento do Estado (OE) para 2026 ser aprovada na generalidade na Assembleia da República, para o que contou com os votos a favor apenas do PSD e do CDS-PP e com as abstenções do PS, do PAN e do JPP, pois o Livre, PCP, BE Iniciativa Liberal e Chega rejeitaram o diploma. Decorre agora o período de discussão na especialidade de onde resultará a versão final do OE que será votada na globalidade a 27 de novembro. Neste contexto, a FENPROF torna pública a sua posição sobre a proposta do Governo para o Programa Orçamental 14 – Ensino Superior, Ciência e Inovação, fazendo uma análise crítica do seu real impacto no funcionamento das instituições, nas condições de trabalho e nas carreiras de docentes e investigadores e, em geral, no sistema público de Ensino Superior e de Ciência (ESI). Procura-se, assim, contribuir para a construção de um OE 2026 que responda, de facto, às necessidades deste setor.

1. Contexto atual

Em Portugal, há décadas que o Ensino Superior (ES) e a Ciência vivem com financiamento de base insuficiente e imprevisível. Sucessivos governos PSD/CDS e PS foram retraindo o peso do OE para o sector, obrigando as Instituições de Ensino Superior (IES) a depender cada vez mais de receitas próprias, incluindo das propinas, e de fundos competitivos da União Europeia (UE) para assegurar o essencial do seu funcionamento. Hoje, esse “essencial” inclui a energia, a manutenção, os consumíveis e a substituição regular de equipamentos, assim como uma parte dos salários dos funcionários. O resultado desta política de desinvestimento é bem visível nos *campus*: laboratórios envelhecidos e desatualizados tecnologicamente, degradação do edificado e falta de manutenção da generalidade dos espaços, sendo que as melhorias recentes se devem às verbas extraordinárias do PRR (Plano de Recuperação e Resiliência). No plano do emprego, observa-se uma enorme desvalorização das carreiras, sendo que a precariedade laboral é um dos maiores problemas do setor. No ensino, o recurso a docentes contratados como “professores convidados” para cobrir necessidades permanentes tem estado a aumentar. Na ciência, a precariedade tornou-se padrão, com estimativas setoriais a situarem acima de 80% a fatia de investigadores com vínculos precários. A precariedade laboral é ainda mais marcada neste setor porque a atividade depende fortemente de financiamento intermitente quando as necessidades são permanentes. Note-se que, em termos macro, o investimento em Investigação e Desenvolvimento (I&D) tem estado muito abaixo da meta (europeia e nacional) de 3% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2030, sabendo-se que em 2023 se ficou em 1,7% do PIB com ligeira progressão em 2024. A isto somam-se os efeitos duradouros do período da troika, com congelamentos e bloqueios de progressões que

continuam a atrasar carreiras e uma grande perda de poder de compra, amplamente reconhecida: estudos recentes estimam perdas médias em 2022/2023 na ordem dos 10-11%, e, em 11 de outubro de 2024, a Assembleia da República debateu e reconheceu perdas acumuladas próximas de 30% desde o início do século. É neste contexto que importa denunciar, sem eufemismos, que a proposta de OE para 2026 do Governo de Luís Montenegro não dá resposta aos problemas mais graves do Ensino Superior nem da Ciência.

2. O alegado reforço de verbas

A proposta de OE 2026 entregue pelo Governo prevê uma dotação consolidada de 3925 milhões de euros no Programa Orçamental Ensino Superior, Ciência e Inovação (PO14), o que, numa leitura simples, poderá entender-se como um aumento de 8,2% face ao ano anterior. Todavia, a realidade é bem diferente.

Em primeiro lugar, porque o aumento propagandeado pelo Governo resulta de uma comparação com a estimativa de execução para o ano corrente (3628,2 milhões de euros). Ora, se a comparação fosse feita face aos 3.841,6 milhões de euros inscritos na proposta de orçamento para 2025, o aumento seria somente de cerca de 2,2%. Conclui-se, portanto, que em 2025 se prevê uma subexecução de, aproximadamente, 213,4 milhões de euros, pelo que comparar com o executado ajuda o Governo a passar a ideia falaciosa de que está a aumentar o investimento no ES e na Ciência em 2026. Para piorar a situação, no contexto de inflação elevada que se viveu nos últimos anos, um acréscimo nesta ordem de grandeza não repõe poder de compra nem cobre pressões de funcionamento das instituições. Assim, a pergunta que se impõe é óbvia: onde está o reforço que permitiria responder à valorização salarial, à dignificação da carreira e ao combate à precariedade laboral? Não está nas transferências correntes, que perdem peso relativo nas rubricas de funcionamento e nas dotações para pessoal. Está, sobretudo, em medidas dirigidas a estudantes, incluindo a rubrica de investimento.

Em segundo lugar, importa compreender o verdadeiro impacto no OE das medidas dirigidas aos estudantes. Aqui a proposta do Governo destaca o alojamento estudantil e a ação social académica como eixos de crescimento. Do lado do investimento, a dotação do PO14 sobe para 458,4 milhões de euros para o Plano Nacional para o Alojamento no Ensino Superior (PNAES), financiado em larga medida pelo PRR, ou seja, por financiamento extraordinário e temporário. Do lado da ação social, o Governo anuncia o reforço de 70 para 100 milhões de euros já no ano letivo 2026/2027 e a intenção de considerar “todos os custos de frequência”. Em comparação com 2025, é aqui que se concentra a variação que suporta a narrativa do aumento de “+8,2%”.

Que não haja dúvidas que estas medidas são socialmente importantes e devem avançar. Contudo, esta opção do Governo pouco ou nada deixa no OE para reforçar as rubricas que asseguram o funcionamento diário das instituições e a resposta aos problemas de valorização salarial, dignificação da carreira e combate à precariedade laboral, problemas graves e que há muito exigem um crescimento das transferências correntes e uma dotação pública estável.

3. Análise por rubricas

A leitura detalhada das rubricas orçamentais do PO14 reproduzidas na Tabela 1 confirma, em números, tudo o que já foi descrito: a distribuição dos recursos mantém desequilíbrios estruturais e o alegado reforço concentra-se em investimento financiado por verbas extraordinárias, enquanto as rubricas que asseguram o funcionamento e as carreiras registam variações residuais.

Tabela 1 – Caracterização das rubricas da conta orçamental do PO14 do OE 2026

Rubrica	OE 2025 (M€)	Execução 2025 (M€)	OE 2026 (M€)	Estrutura (%)	Var. Absoluta (M€)	Var. Relativa (%)
Despesas com pessoal	1990,6	1944,5	2089,4	53,2	+144,9	+7,5
Aquisição de bens e serviços	600,3	498,0	582,3	14,8	+84,3	+16,9
Transferências correntes	459,5	525,7	469,3	12,0	-56,4	-10,7
Outras despesas correntes	53,5	47,5	103,0	2,6	+55,5	+116,9
Despesa de capital	736,8	537,7	678,7	17,3	+141,0	+26,2
Investimento	499,4	328,9	458,4	11,7	+129,5	+39,4
Transferências de capital	237,4	208,8	220,4	5,6	+11,6	+5,6
Despesa total consolidada	3841,6	3628,2	3925,0	100,0	+296,8	+8,2

Fontes: Relatório do Orçamento do Estado para 2026 — Ministério da Educação, Ciência e Inovação / Direção-Geral do Orçamento (Quadro 5.35) e Relatório do Orçamento do Estado para 2025 — Ministério da Educação, Ciência e Inovação / Direção-Geral do Orçamento (Quadro 5.38).

A rubrica “Despesas com pessoal” tem, em 2026, uma dotação de 2089,4 milhões de euros. Apesar de esta verba ser cerca de 7,5% superior à previsão de execução para 2025, constitui um corte de 98,8 milhões de euros face ao montante inscrito no OE 2025 e o montante continua aquém do necessário, reincidindo numa tendência preocupante e nefasta: as receitas de impostos previstas para o programa não chegam para cobrir a despesa salarial das IES, ficando abaixo dela em mais de 500 milhões de euros. Em termos relativos, isto significa que apenas cerca de 75% da massa salarial está coberta por financiamento público direto, obrigando as instituições a depender de outras fontes para pagar trabalho permanente, designadamente de receitas próprias e financiamento competitivo, muitas vezes europeu e temporário. Este nível de dotação é claramente insuficiente para cumprir os objetivos que o Governo anuncia de “valorização salarial”, “valorização das carreiras”, “atração e retenção de talento” e “autonomia das instituições”.

Desde logo, não permite recuperar os cerca de 30% de poder de compra perdido por docentes e investigadores desde o início do século, que consiste numa desvalorização salarial efetiva. Também não permite valorizar as carreiras, porque não reforça devidamente os orçamentos das instituições para que elas possam aplicar, de forma generalizada, as progressões que o próprio Governo anunciou como desbloqueadas em 2025 com o Despacho n.º 3830/2025, de 27 de março, ou abrir concursos que possibilitem a promoção a categorias superiores e a renovação e o rejuvenescimento do corpo docente. Esta opção do Governo pela manutenção do quadro de subfinanciamento do setor e da sua forte dependência de financiamento competitivo é também contraditória com a alegada intenção do executivo de alavancar a autonomia das instituições e de combater a precariedade laboral, seja no recurso abusivo à figura de “professor convidado” para assegurar funções permanentes no ensino superior ou pela manutenção de milhares de investigadores em vínculos a prazo. Falta aqui financiamento estável e dedicado para a vinculação e a consolidação

de postos de trabalho que são permanentes e necessários, designadamente pela continuidade e reforço dos programas de combate à precariedade na ciência (CEEC, FCT-Tenure, aplicação plena do DL57/2016), sem os quais não há dignificação profissional real nem fim da precariedade laboral no Ensino Superior e na Ciência. Em suma, o aumento da rubrica “Despesas com pessoal” não traduz uma melhoria efetiva das condições de trabalho, limitando-se a refletir obrigações legais e atualizações automáticas, sem constituir uma verdadeira política de valorização salarial, dignificação das carreiras e combate à precariedade.

Relativamente à rubrica “Aquisição de bens e serviços”, tem uma dotação de 582,3 milhões de euros, consubstanciando outro corte face ao OE 2025, onde estavam inscritos 600,3 milhões de euros. Ou seja, não só as instituições não vão poder executar em 2025 cerca de 102,3 milhões de euros do que estava inscrito no OE 2025 para este fim, como o OE 2026 ainda inscreve menos 18 milhões de euros do que o próprio Governo considerou necessário no ano anterior. Importa lembrar que esta rubrica não é “despesa supérflua”. Trata-se da rubrica que paga o funcionamento quotidiano das instituições, que inclui energia, climatização de edifícios, limpeza e segurança, manutenção técnica, licenças e suporte informático, consumíveis laboratoriais e pequenas reparações sem as quais não há aulas, nem investigação, nem serviços académicos a funcionar. Esta redução nominal, por si só preocupante, torna-se ainda mais grave quando se considera o efeito da inflação acumulada nos últimos anos, que encareceu de forma significativa estes custos incompressíveis. Portanto, em termos reais, as instituições entram em 2026 com menos capacidade para assegurar o funcionamento diário do que aquela que o Governo assumia como necessária em 2025 e a serem novamente empurradas para o aumento de receitas próprias – propinas, prestações de serviços, contratos externos, etc. – para manter condições mínimas de trabalho e estudo.

Mais preocupante é a redução muito significativa da rubrica “Transferências correntes”, onde a dotação desce de 525,7 milhões de euros em 2025 para 469,3 milhões de euros em 2026, ou seja, uma quebra de 56,4 milhões de euros, cerca de 10,7%. Importa ter presente que esta rubrica financia apoios correntes sem os quais o sistema de ES e de Ciência não funciona, incluindo bolsas de estudo e outros apoios sociais aos estudantes, bolsas de doutoramento, contratos de emprego científico e financiamento operacional de unidades e equipas de investigação. Assim, se o Governo anuncia o mais que necessário reforço da ação social e do apoio direto a estudantes economicamente carenciados, com o aumento anunciado de cerca de 70 para 100 milhões de euros, retira-se uma conclusão inevitável: esse reforço é compensado com cortes agravados nas restantes componentes, nomeadamente no apoio corrente à atividade científica, às unidades de I&D e às equipas de investigação. Em termos concretos, isto fragiliza o financiamento de base das unidades científicas, penaliza bolsas de doutoramento e instrumentos como os programas Concurso Estímulo ao Emprego Científico Individual (CEEC) e o FCT-Tenure, e adia a integração de investigadores em vínculos estáveis, perpetuando a precariedade laboral na ciência. Assim, apesar do discurso governamental sobre reforço social e “alavancagem do sistema”, o que este corte revela é que o financiamento público estrutural continua a encolher na componente que deveria garantir estabilidade de equipas, continuidade científica e igualdade no acesso à formação avançada.

Por oposição, a rubrica “Outras despesas correntes” mostra um enorme crescimento em 2026, passando a dotação de 47,5 milhões de euros na estimativa de execução para 2025 (sendo que a dotação inscrita no OE 2025 foi de 53,5 milhões de euros) para 103,0 milhões de euros em 2026, ou seja, mais 55,5 milhões de euros, o que corresponde a um aumento de cerca de 117% face à estimativa de execução. Aparentemente, o inédito elevado montante desta rubrica decorre, em grande medida, da criação de “reservas orçamentais setoriais” dentro de cada programa, apresentadas pelo Governo como um instrumento para “maior autonomia na gestão orçamental” da área tutelada. Contudo, as “Outras despesas correntes” não são detalhadas de forma transparente: não se explicita que tipo de encargos concretos serão cobertos, nem se estas verbas serão canalizadas para necessidades permanentes do sistema (pagamento de progressões, concursos de promoção, redução da precariedade laboral, etc.) ou para objetivos meramente conjunturais definidos pelo Governo. A existência de um aumento tão significativo numa rubrica pouco escrutinável, ao lado de cortes e insuficiências nas rubricas que suportam diretamente o funcionamento quotidiano das instituições e o combate à precariedade, levanta sérias dúvidas sobre critérios de afetação de recursos públicos. O ES e a Ciência precisam de previsibilidade e de financiamento de base estável, não de reservas genéricas cuja utilização final pode depender de decisão discricionária da tutela e que não garantem, à partida, valorização salarial, dignificação das carreiras e combate efetivo à precariedade.

A análise da rubrica “Despesa de capital” mostra que esta é a outra componente do OE 2026 que mais cresce e aquela em que o Governo tenta ancorar a ideia de “reforço histórico”. Contudo, trata-se de mais uma mensagem profundamente enganadora. É certo que a despesa de capital no PO14 atinge em 2026 cerca de 678,7 milhões de euros, o que corresponde a um aumento na ordem dos 26% face aos 537,7 milhões da estimativa de execução para 2025. Contudo, uma análise mais fina desta rubrica mostra, na verdade, uma contração de cerca de 8% face aos 736,8 milhões de euros inscritos no OE 2025. Essa análise detalhada revela ainda que o crescimento alegado pelo Governo resulta sobretudo da subrubrica “Investimento”, que aparentemente aumenta 39% para 458,4 milhões de euros. Também aqui, porém, a comparação com o OE 2025 desmonta a narrativa oficial: o valor agora proposto é inferior em 41 milhões de euros, o que constitui uma quebra de 8% do investimento considerado no OE 2025. Importa recordar que este investimento incide na reabilitação e modernização de edifícios, no reequipamento de infraestruturas científicas e, em particular, na criação e requalificação de residências para estudantes no âmbito do PNAES. Trata-se de áreas onde existe uma necessidade real, acumulada ao longo de anos de subfinanciamento: edifícios degradados, laboratórios desatualizados, falta de camas a custos comportáveis. Ou seja, até mesmo nestes domínios onde a necessidade é indiscutível, o valor previsto para 2026 fica abaixo do que já tinha sido assumido como necessário para 2025.

Importa ainda escrutinar de onde vem este dinheiro e o que ele significa para o futuro. A maior parte deste investimento é suportada por financiamento extraordinário, nomeadamente o PRR e o PT2030, e não por reforço estável do OE. Está-se, portanto, perante verbas altamente condicionadas, com calendário de execução limitado e natureza transitória. Isto significa que o Governo se limita a procurar mostrar obra, escolhendo não consolidar a sua base: constrói ou reabilita resi-

dências e edifícios e compra equipamento, mas não garante financiamento permanente para manter essas estruturas, para assegurar equipas estáveis que nelas trabalhem e investiguem, ou para melhorar de forma duradoura as condições de trabalho de docentes e investigadores. Não há financiamento de base associado a estas intervenções. Há apenas investimento de ciclo curto, dependente de fundos europeus, que não resolve o problema estrutural.

A segunda subrubrica da despesa de capital, “Transferências de capital”, atinge 220,4 milhões de euros em 2026, traduzindo um aumento de cerca de 5,6% face à estimativa de execução para 2025. Todavia, face à dotação inscrita no OE 2025 (237,4 milhões de euros), verifica-se uma redução de 7,2% no financiamento. Estas verbas são canalizadas para entidades como a nova Agência para a Investigação e Inovação (AI2), à qual o Governo pretende confiar o financiamento das unidades de investigação, dos projetos e de programas de emprego científico. Também aqui o discurso oficial fala em reforço, mas esse reforço é em larga medida um efeito de comparação com a execução projetada de 2025, que ficou abaixo do orçamentado. Quando a comparação é feita com o OE 2025 aprovado, o nível de financiamento público nacional para ciência mantém-se praticamente estagnado. Isto confirma que não há um aumento estrutural de financiamento nacional para a atividade científica, mas apenas reagrupamento institucional e dependência de fundos competitivos.

4. Conclusão

Em síntese, a proposta de OE para 2026 do Governo não serve ao Ensino Superior nem à Ciência. O alegado reforço de 8,2% resulta da comparação com a execução de 2025 e não com a dotação aprovada, pelo que o aumento efetivo é diminuto e concentra-se em investimento com forte componente no PNAES e no acréscimo da ação social estudantil, deixando sem resposta o que sustenta o quotidiano das instituições. As receitas de impostos ficam abaixo da própria massa salarial, as transferências correntes não crescem com a escala necessária e o funcionamento continua dependente de fundos competitivos e de receitas próprias, incluindo propinas. Recorde-se que, de acordo com a OCDE, apenas cerca de 56% do financiamento do ensino superior em Portugal provém de fontes públicas, muito abaixo da média da OCDE (cerca de 72%), o que significa que estudantes e famílias suportam em Portugal uma fatia do custo do ensino superior muito superior ao padrão internacional. Esta transferência de encargos para as famílias, especialmente nos cursos de mestrado e doutoramento, é a face social do subfinanciamento crónico. Neste enquadramento, não há meios suficientes para valorização salarial, dignificação da carreira e combate à precariedade laboral, nem para executar progressões e promoções com cobertura orçamental. As instituições continuam sem verbas estáveis para integrar necessidades permanentes em lugares de carreira, acabar com o recurso sistemático a “professores convidados” para funções permanentes e garantir autonomia real no plano do pessoal e do funcionamento.

No que respeita mais especificamente à Ciência, a prioridade tem de ser o financiamento de base estável e plurianual. O país permanece longe dos 3% do PIB em I&D, tendo-se fixado em cerca de 1,7% do PIB em 2022/2023 e com apenas uma aproximação ligeira em 2024. Por outro lado, na União Europeia a média do financiamento base rondou os 2,3% do PIB, havendo já vários países a

ultrapassarem os 3%. Enquanto a dotação adicional em Portugal for canalizada sobretudo para projetos competitivos e investimento extraordinário, não haverá estabilização de equipas nem redução consistente da precariedade laboral. Impõe-se um pacote robusto para cumprimento do DL57/2016, alargar o programa FCT-Tenure e reforçar projetos regulares FCT e CEEC, com calendários previsíveis e financiamento garantido.

Ao ignorar estas necessidades, o Governo opta, deliberadamente, por dar continuidade ao subfinanciamento crónico do sistema, assim como pelo prolongamento, se não mesmo agravamento, de todos os problemas existentes no Ensino Superior e na Ciência, ao contrário da narrativa mediática que divulga.

O Secretariado Nacional da FENPROF

O Departamento de Ensino Superior e Investigação da FENPROF