

Pelo planeamento estratégico do financiamento da investigação científica em Portugal

Nos últimos anos, tem-se verificado um crescente desenvolvimento de programas de avaliação de projetos científicos que, conseqüentemente, estão a levar à procura de métodos que permitam determinar a forma mais eficiente de financiar estes projetos. [1] Esta é também uma área sob escrutínio de várias organizações, incluindo instituições Europeias que têm procurado compreender como é que os investimentos feitos em investigação científica podem ser mais vantajosos, contribuindo, desta forma, para o progresso sócio-económico, a produtividade e a qualidade da investigação. [1]

Assim, a forma de financiamento de projetos tem também vindo a mudar, começando-se a verificar uma maior preponderância neste financiamento a nível individual, quando comparado com aquele que era mais comum, o financiamento de instituições ou consórcios, que, por sua vez, financiam os seus próprios projetos. O tipo de financiamento mais recente, isto é, o individual, corresponde a um apoio seletivo dos investigadores e das propostas, tentando proporcionar uma maior diversidade entre projetos e exigir maior qualidade dos mesmos, onde são selecionados aqueles com maior potencial e que se prevê terem um impacto mais significativo, quer a nível científico, quer a nível económico e social. Associado ao acréscimo do financiamento, observa-se também o aumento do número de projetos apresentados e, potencialmente, da sua qualidade, promovendo-se, desta forma, a qualidade e rigor científicos. [3] Por outro lado, o reduzido financiamento observado atualmente em vários países, incluindo Portugal, compromete não só a

qualidade dos projetos e da investigação científica, mas também o potencial de atingir resultados capazes de contribuir para o desenvolvimento económico e social. [5]

Em Portugal, a principal agência responsável pelo financiamento de projetos de investigação é a Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), que se rege pelo Estatuto do Bolseiro de Investigação, aprovado pela Lei n.º 40/2004, de 18 de agosto, tendo sido alterado e republicado, por último, no Decreto-Lei n.º 123/2019, de 28 de agosto, constituindo esta a quarta alteração a este estatuto. A FCT financia tanto projetos de consórcios e instituições, como projetos a nível individual, ações de cooperação internacional e intercâmbio de investigadores. [5] Contudo, importa destacar que os dois tipos de financiamento diferem entre si: o financiamento de consórcios não é atribuído ao projeto per se, mas sim à instituição, o que se associa a alguma insegurança, visto que pode não garantir a continuidade da investigação, especialmente quando concerne investigações de longo prazo, tornando-se um investimento mais precário; por outro lado, o financiamento individual, como já foi referido, premeia o projeto, ou até o investigador, que mais se destaca, conferindo maior segurança na continuidade da investigação e do seu sucesso. [5]

Apesar disto, o reduzido financiamento estatal leva a que os investigadores recorram, cada vez mais, ao financiamento por bolsas privadas e prémios, o que obriga à submissão de mais propostas, aumentando a carga de trabalho e diminuindo a produtividade da pesquisa. [5]

Para além disso, existe também a burocracia e os encargos administrativos envolvidos na elaboração e submissão das propostas de

financiamento de projetos, que, associados à reduzida taxa de aprovação por falta de investimento, representam mais uma fonte de stress para os investigadores, vendo-se estes obrigados a usar os seus recursos, já escassos, de forma ineficiente, o que tem impacto negativo no trabalho de investigação em curso. [5] Em Portugal, após uma análise cuidada e comparativa com o panorama internacional, verificou-se que o processo de candidatura a financiamento de projetos da FCT é um processo moroso, que exige muito tempo e envolve uma elevada carga laboral para os investigadores, traduzindo-se numa menor produtividade ao nível da investigação. Acresce ainda o facto de a atribuição de bolsas estar muitas vezes sujeita a influências externas, que alteram a transparência e a equidade das candidaturas, constituindo isto mais uma falha no processo e mais um fator de desmotivação para os investigadores, tendo, assim, influência na qualidade das investigações. [5].

O relatório sobre o Ensino Superior, Investigação e Inovação em Portugal, publicado em fevereiro de 2019, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), refere igualmente que os métodos e critérios de financiamento da investigação em Portugal são imprevisíveis, contribuindo para a instabilidade dos fundos e complicando o planeamento e acesso ao financiamento. [6] O referido relatório vem reiterar que este acesso deveria ser feito sem custos ou encargos administrativos adicionais, o que não se verifica atualmente, pois, tal como já foi referido, tem vindo a acontecer o oposto, com a complexidade burocrática dos programas de financiamento para investigação e desenvolvimento a aumentar exponencialmente. [6]

Adicionalmente, é mencionado que a alocação de fundos não

está a ser feita de forma a corresponder às prioridades nacionais. A falta de critérios para a alocação desses mesmos fundos faz com que muitas vezes estes não sejam aplicados da forma mais eficiente, sendo usados em projetos que não se enquadram nos objetivos de desenvolvimento estratégico do País. Ao contrário do que se verifica em grande parte dos países da OCDE, a FCT é uma agência que usufrui de pouca autonomia por parte do governo, pela sobreposição de poderes do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES), o que enfraquece a sua relação com a comunidade científica. [6]

Adicionamos ainda que segundo a Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC), as unidades de investigação e desenvolvimento (I&D) financiadas pela FCT são compostas, tipicamente, por investigadores oriundos de diversas instituições e com situações profissionais muito distintas – 61% dos investigadores são docentes do Ensino Superior e a investigação que realizam tem uma presença maioritariamente internacional. Por outro lado, 48% do total dos docentes do Ensino Superior estão integrados nestas unidades de investigação.

Acresce que o Processo de Regularização Extraordinária de Vínculos Laborais Precários na Administração Pública (PREVPAP) colocou a descoberto 3200 pedidos de regularização de docentes e investigadores, tendo apenas 10% sido regularizados. A própria Associação dos Bolseiros de Investigação Científica (ABIC) reclama a extinção do estatuto de bolseiro sob o argumento de que estes bolseiros, não são reais bolseiros, mas investigadores a tempo inteiro que merecem ter um vínculo contratual. Este estatuto limita o acesso pleno dos Investigadores a inúmeros direitos laborais como sejam baixa médica, licença de

maternidade, férias entre outros, boicotando a sua valorização profissional, perspectivas e motivação e por isso, também a sua produtividade.

Em termos quantitativos, o financiamento científico e de investigação português encontra-se abaixo do expectável na União Europeia (UE), como revela também o mesmo relatório. [6] Este financiamento diminuiu drasticamente desde a crise económica de 2008, tendo aumentado ligeiramente nos últimos anos. Não obstante o aumento da despesa pública na investigação e desenvolvimento, a execução orçamental ao nível da FCT continua sistematicamente aquém do previsto, sendo que em 2021, cerca de 15% do orçamento não será executado até ao final do ano. Para agravar a falta de compromisso a este nível, na Estratégia Europa 2020, um dos objetivos previstos seria investir 3% do PIB, na União Europeia, em I&D, até 2020. Contudo, Portugal, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2018, afasta-se desta meta, estendendo o prazo para 2030. Em 2020 esta mesma percentagem registada em Portugal era de 1,58% [4], revelando a necessidade de contínua de investimento.

Para além disso, segundo dados da entidade estatística europeia (Eurostat), em Portugal, o investimento em ciência em termos da despesa per capita de investigador em unidade equivalente a tempo integral (ETI) no sector não-empresarial é cerca de 46 mil euros por ano, valor que contrasta com os 126 mil euros de média da União Europeia.

Diversos estudos comprovam que o desenvolvimento dos países está diretamente relacionado com o seu nível de educação e de investigação e desenvolvimento (I&D). Consequentemente, toda a insuficiência neste domínio constitui um obstáculo ao desenvolvimento.

Infelizmente, tal como nos indica o “Education Policy Outlook - Portugal 2020” da OCDE, não existe em Portugal nenhuma Estratégia Nacional clara e definida para estruturar e gerir o sistema de ciência, tecnologia, inovação e Ensino Superior, nem para aplicar os contributos que se podem retirar do mesmo no desenvolvimento do país, tendo a própria organização sugerido a sua implementação. [7]

Contextualizando o panorama nacional com o dos demais países europeus, o Governo português é dos que menos investe em investigação e desenvolvimento na União Europeia sendo que o investimento português é o 9º mais baixo, correspondendo a cerca de um quarto do valor médio da região. Por outro lado, os países que mais investiram no ano passado em I&D aplicaram cerca de 648€ por pessoa, correspondendo o montante atribuído pelo Governo de Portugal a cerca de 11% desse valor. [2] Além disso, Portugal encontra-se entre os países europeus onde as verbas direcionadas para I&D mais decresceram na última década. Deste modo, em 2010, o Governo português investiu cerca de 92€ por cidadão, ao passo que, em 2020, apenas 71 € per capita foram investidos. [2]

Desta forma, destaca-se a necessidade de reorganização da FCT, a nível estrutural, estatutário, de financiamento e supervisão, sobretudo no que toca à sua articulação com o estado. Neste âmbito, é proposta a criação de uma task force que inclua representantes dos vários ministérios - Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Ministério da Economia, Ministério do Planeamento e das Infraestruturas e Ministério das Finanças - com o objetivo de assumir responsabilidade política de desenvolver uma Estratégia Nacional para o Conhecimento e Inovação, que defina e oriente de forma clara os objetivos a nível nacional,

nomeadamente no que toca aos investimentos públicos na investigação e inovação. [6] Destaca-se a importância da implementação a longo prazo desta estratégia, permitindo compromissos plurianuais que apoiem a investigação e o desenvolvimento do ensino superior. [6]

Posto isto, vem a Federação Académica de Lisboa propor:

- Revisão do atual modelo de funcionamento da FCT sob orientação das entidades competentes, nomeadamente as deixadas pela OCDE, de modo a garantir uma gestão racional e autónoma dos recursos na área da Ciência e Tecnologia.
- Revisão do processo de financiamento de projetos e instituições de investigação científica;
- Garantir a existência efetiva e o cumprimento dos objetivos da Estratégia Nacional de Inovação, prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2018;
- Estudo da avaliação das necessidades nacionais e regionais a nível de I&D, priorizando os financiamentos com base neste conhecimento e fornecer com uma frequência estabelecida e regular, relatórios das avaliações;
- Criação de mecanismos de apoio financeiro, com atração de várias fontes investimento, inclusive centros de excelência nas diferentes áreas tecnológicas, e com redução da burocracia envolvida;
- Cumprimento do Orçamento de Estado no que respeita à execução orçamental da FCT, garantindo que Portugal consegue não só alcançar as metas europeias, mas também ir ao encontro das necessidades do país nesta área.



- Estabelecimento de um limite percentual de Investigadores sob estatuto de bolsheiro de Investigação e simultaneamente fazer depender o acesso a financiamento para Investigação do cumprimento destas metas.

Proponente: Federação Académica de Lisboa

Endereçado a: Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES);
Ministério Adjunto e da Economia; Ministério das Finanças; Ministério do Planeamento e das Infraestruturas.

Referências bibliográficas:

[1] European Science Foundation (2012). Evaluation in Research and Research Funding Organisations: European Practices.

[2] Eurostat - How much money does your government allocate for R&D? (n.d.). <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210915-1>

[3] Franssen, T., Scholten, W., Hessels, L. and de Rijcke, S. (2018). The Drawbacks of Project Funding for Epistemic Innovation: Comparing Institutional Affordances and Constraints of Different Types of Research Funding. *Minerva*, 56(1), pp.11-.

[4] Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2021). Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional 2020. [online] Available at:

<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDI0NAAAUO5sxQUAAAA%3d> [Accessed 26 November 2021].

[5] Meirmans, S., Butlin, R., Charmantier, A., Engelstädter, J., Groot, A., King, K., Kokko, H., Reid, J. and Neiman, M. (2019). Science policies: How should science funding be allocated? An evolutionary biologists' perspective. *Journal of Evolutionary Biology*, 32(8), pp.754-768.

[6] OECD (2019), OECD Review of Higher Education, Research and Innovation: Portugal, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264308138-en>



[7] OCDE - Education Policy Outlook - Portugal 2020. (n.d.).
<https://www.oecd.org/education/policy-outlook/countryprofile-Portugal-2020.pdf>