

**Parecer do CLA**  
**sobre o projecto de regulamento para a**  
**“Avaliação e Financiamento de Unidades de I&D”**  
**em consulta pública.**

**1. Introdução**

Começa por se lamentar que, uma vez mais, a FCT estabeleça um prazo diminuto para a discussão pública desta proposta de Regulamento e não a tenha enviado ao CLA para parecer.

O presente projecto tem por objecto regular os mecanismos e definir as regras e critérios associados a dois processos de natureza diversa que ganhariam em ser tratados de forma separada: (i) a avaliação científica das instituições de I&D nacionais, e (ii) o modelo de financiamento público plurianual a adoptar.

Avaliar Instituições de C&T é uma coisa, outra bem diferente é a partir dos resultados dessa avaliação definir o volume de financiamento e os mecanismos conducentes a fazer chegar esse financiamento às Instituições, bem como as formas de monitorar a sua utilização. Ao tentar regular os dois processos com o mesmo dispositivo normativo a FCT acrescenta complexidade e perturbação num processo que só ganhava em manter a estabilidade e a exigência que em geral construiu ao longo dos últimos 15 anos. Mais: embora aumentando a complexidade, o regulamento não estabelece regras claras para o financiamento nem clarifica os montantes previstos, nem os critérios para a sua afectação em função dos resultados da avaliação!

O processo de avaliação deve preceder o processo de financiamento, possibilitando, mais facilmente, a reconfiguração institucional, evitando que esta decorra durante o processo de financiamento. A integração de uma reconfiguração institucional no processo misto de avaliação e de mudança de regras de financiamento gerará fortes perturbações do normal processo de ajustamento institucional e será um elemento perturbador desnecessário e inconveniente.

Contudo, a mudança de paradigma que é visível neste regulamento e que se traduz na passagem de uma lógica de instituições científicas para uma lógica de projectos é perigosa e pulverizadora, reduzindo as apostas estratégicas de mais longo prazo e mais aglutinadoras de massa crítica. A potencial fragmentação em projectos muito detalhados dificulta a afirmação de estratégias científicas coerentes das instituições onde se encontram. Adicionalmente, a gestão financeira de constelações de projectos torna-se muito mais complexa.

Em geral, e por não se apresentar sustentado numa análise da situação actual e da experiência acumulada ao longo de muitos anos, o regulamento proposto é nebuloso nas suas intenções e objectivos, acabando por potenciar uma discricionariedade administrativa e política manifestamente indesejáveis. Tecnicamente, a proposta não responde a questões básicas: regras sobre diferenciação de financiamentos entre unidades, despesas elegíveis, método de financiamento.

Por fim, importa lembrar que a proposta deste novo regulamento sucede a um longo período de suspensão das avaliações regulares previstas, decidida pelo governo sem qualquer justificação e com grave prejuízo para o sistema científico.

Retomar agora os exercícios de avaliação regulares que antes se decidiu interromper, com novas regras não justificadas e em muitos casos equívocas, vai exigir um período de correcção e aperfeiçoamento do que é proposto, a criação de mecanismos de controlo de qualidade e um acompanhamento científico incompatível com calendários atabalhados. Julgamos mais realista assim apontar para uma avaliação a conduzir, no essencial, em 2014 e a completar em 2015, fazendo aliás convergir os

tempos previstos para a avaliação de todas as instituições, com a própria avaliação intercalar dos LA, prevista precisamente para 2015.

## **2. Avaliação de Unidades de I&D e seu financiamento**

O presente projecto de regulamento parece não encarar o financiamento institucional, como uma peça estratégica do investimento público em Ciência e Tecnologia, complementar do Financiamento de Projectos, Bolsas ou Emprego Científico.

De facto, este projecto propõe um regulamento para avaliação de projectos e não de instituições. Esta constatação é abundantemente ilustrada no clausulado produzido.

Por outro lado, e embora este projecto de regulamento se proponha também estabelecer regras de financiamento, não esclarece qual o pacote financeiro que estará disponível para financiar as instituições, não define normas de atribuição de financiamento que substituam, com alguma vantagem, o modelo longamente testado de “financiamento base” e “programático”, não estabelece relação não arbitrária entre a classificação das UI e o respectivo nível de financiamento, nem estabelece regras definidas de execução financeira (adiantamentos, prazos de pagamento, etc). Em suma, estamos perante um projecto ainda muito preliminar, pouco definido, não justificado, e aberto por isso a decisões arbitrárias. Importa pois superar as deficiências do projecto e preparar nova proposta de índole mais profissional que possa servir de base a uma decisão tão consensual quanto possível.

A insuficiência do actual projecto, por demais visível nas questões já apontadas, torna-se ainda maior quando confrontada com as intenções e objectivos declarados.

Com efeito, afirma-se (no preâmbulo) que o exercício de avaliação a iniciar “permite uma reconfiguração da rede nacional de instituições de I&D e estimula a diversidade como factor de enriquecimento e desenvolvimento coerente do Sistema Científico Tecnológico Nacional (SCTN)”.

Infelizmente, não é explicitada a análise e/ou os eventuais estudos que levam a FCT a desejar estimular a reconfiguração da rede nacional ou a aumentar a diversidade já existente, para além da evolução que as dinâmicas do sistema científico já tornam possível ou impõem hoje em dia.

Tememos assim que o objectivo principal da presente construção seja simplesmente o de reduzir o financiamento global destinado às instituições científicas. Na verdade, em versão anterior deste projecto, datada de 23 de Janeiro de 2013 a FCT afirmava ser seu objectivo que, em resultado deste exercício de avaliação devesse ocorrer um reajustamento da rede de instituições de investigação, prevendo a supressão do financiamento a, pelo menos, um terço das unidades atualmente existentes! Será que este objectivo inicial se mantém embora tenha deixado de ser explicitado?

Por outro lado, ao assumir que o desenvolvimento científico e estratégico das instituições seguirá a “Agenda da Estratégia Europa 2020” não se empresta qualquer conteúdo racional a essa afirmação conceptualmente insólita. Que agenda é essa, na sua aplicação a Portugal? A que resulta das metas assumidas pelo Estado Português perante a União Europeia, em matéria de I&D? Como? Qual a relação entre esta proposta de regulamento e os objectivos de crescimento do sistema científico inscritos nessas metas?

### **3. O clausulado**

#### **Artº4º**

Estabelece que a avaliação caberá a “painéis independentes” “compostos por peritos de instituições estrangeiras”, mas por outro lado afirma no Artº 11 que estes peritos são designados pelo Conselho Directivo, que por seu turno tem a faculdade de delegação em qualquer dos seus membros. Trata-se pois de uma designação administrativa sem intervenção de qualquer órgão de natureza científica.

É também afirmado que os painéis serão constituídos por áreas científicas, mas não esclarece que áreas são essas. São as mesmas áreas dos projectos? Se as unidades associadas forem de áreas diferentes, os painéis de avaliação serão diferentes? Como serão avaliadas instituições transdisciplinares? Qual o período coberto pela avaliação? Desde 2007?

Sabemos como a complexidade ou ampla cobertura disciplinar de algumas instituições, não se coadunam com a tentação de avaliações generalistas simplificadas, por maioria de razão quando são de base exclusivamente documental. Sabemos ainda que várias instituições científicas de maior dimensão dispõem de comissões internacionais de acompanhamento científico de altíssimo nível, cujos relatórios e cuja audição expressa deveria, com vantagem, prever-se.

A actual maturidade do sistema científico recomendaria ainda que fosse dada às próprias instituições científicas o direito de iniciativa na propositura justificada de peritos internacionais especializados e independentes, de alto nível. Também a indispensável reposição de um sistema de avaliação robusto e apoiado pela própria comunidade científica recomenda que, desde início, o regulamento preveja, a par do direito de propositura, o direito justificado de recusa de painel de avaliação, por manifesta incompetência científica específica, ou por falta de nível de senioridade relevante.

### **Artº5º**

Excluídas as situações extraordinárias, estabelece-se que a avaliação é válida por 7 anos. Não se afigura aceitável, nem justificável esta “inovação”. Como regra trata-se de um período demasiado longo, sem exemplo conhecido noutros países, que contraria a prática estabilizada em Portugal ao longo dos últimos anos, e que não se adequa à dinâmica e vitalidade do sistema científico nacional. Basta recordar que nos últimos anos a reconfiguração do sistema científico nacional permitiu a extinção, criação e fusão de muitas unidades de investigação. A alteração proposta só encontraria justificação numa intenção do governo de reduzir de forma

duradoura o financiamento da Ciência. A gravidade dessa inflexão exige um esclarecimento cabal.

#### **Artº6º**

Este artigo é contraditório nos seus próprios termos pois no ponto 1 define a avaliação periódica como um exercício “ sobre as actividades científicas e tecnológicas desenvolvidas num determinado período”, ou seja no passado, e “sobre a estratégia integrada de investigação”, “a prosseguir”, ou seja o futuro, mas no ponto 3 impede que o relato do passado seja completo pois exclui da avaliação os elementos curriculares dos investigadores que, tendo desenvolvido actividade na instituição no passado, já não a integrem à data da avaliação. .

#### **Artº8º**

Neste artigo definem-se os critérios de avaliação do “Projecto” (e não da instituição), não havendo qualquer ponderação para a qualidade da liderança da instituição, nem das condições físicas e intelectuais de acolhimento de estudantes e investigadores, aspectos fundamentais na avaliação de uma instituição. Embora no critério C se afirme que serão valorizadas as contrapartidas dadas pelas instituições de acolhimento não é visível o enquadramento para os custos de estrutura no caso das IPSFL.

Acresce que o Critério E, relativo ao potencial de valorização económica da tecnologia, não pode ser tomado como universal, sendo natural e específico em certas áreas, mas completamente desajustado noutras áreas. A desvalorização do contributo para a disseminação dos resultados da atividade científica também se nos afigura incompreensível, assim como a falta de referência ao contributo da ciência para as políticas públicas.

A contribuição, mais ou menos decisiva, das instituições de I&D para a formação pós-graduada, também carece, a nosso ver, de explicitação suficiente.

A própria avaliação da produção e actividade científicas da instituição, não se afigura referenciada à importância da contribuição da instituição, desse ponto de vista, para a globalidade da produção científica nacional nos domínios específicos de que é responsável.

Também a forma como é referida a ponderação dos critérios A,B,C, D e E para determinação do resultado final se nos afigura vaga, abrindo indesejáveis oportunidades de arbitrariedade administrativa ou política em matéria científica.

### **Artº9**

Neste artigo designam-se, numa tabela, os 6 níveis de classificação que variam entre o Insuficiente e o Excelente estrelado, mas não se caracteriza nenhum desses níveis tornando completamente opaco o que cada um deles traduz em termos de condições a satisfazer para os atingir. Não sendo definidos padrões de medida, reduz-se, inevitavelmente o grau de objectividade e comparabilidade da avaliação científica. A criação de mais níveis de avaliação não encontra justificação em qualquer proposta formulada por equipas de avaliação na sequência de década e meia de experiência acumulada. Antes pelo contrário, convida à arbitrariedade e só se entende como tática para tentar tornar “aceitável” uma redução de financiamento, e uma redução do número de instituições a financiar decidida *a priori*.

Entendemos pois que a escala de avaliação institucional em vigor se deve manter.

Acresce que, uma vez mais, o impacto das classificações obtidas no financiamento das instituições não é explicitado, abrindo mais uma frente de possível arbitrariedade.

## **Artº10**

Este artigo estabelece que “as unidades de I&D cuja classificação corresponda a exigentes padrões internacionais de qualidade podem ser beneficiárias de apoio financeiro específico”. Não esclarece, no entanto, nem de que “apoio específico” se trata, nem a que nível de classificação correspondem esses “elevados padrões internacionais de qualidade”, Muito Bom, Excelente, Excelente estrelado?

Existe um “apoio financeiro geral”? O financiamento (específico ou outro) é atribuído com que base? O financiamento depende do número de membros da equipa? O financiamento depende do valor solicitado por cada unidade? Como?

O financiamento institucional deveria com vantagem contemplar várias componentes.: a dimensão da unidade de I&D, o seu desempenho científico passado avaliado (e/ou tecnológico, quando apropriado) e ainda a avaliação do realismo e qualidade dos seus objectivos programáticos.

## **Artº11**

Neste Artigo estabelece-se que a designação dos membros dos painéis é feita pelo Conselho Directivo, nomeadamente por um qualquer dos seus membros, em quem tal responsabilidade tenha sido delegada, não curando sequer garantir se esse membro tem ou não competência técnica e científica para o efeito e actuando de forma administrativa sem recurso a nenhum dos corpos científicos consultivos à disposição do CD. Por outro lado e cabendo a decisão de financiamento bem como o seu montante ao Conselho Directivo, estranha-se que não se cuide de assegurar a sua independência em relação à escolha dos membros que constituirão os painéis de avaliação.

Uma primeira proposta de composição dos painéis especializados e dos peritos poderia competir aos Conselhos Científicos da FCT, devendo, posteriormente, ser validada pela estrutura diretiva da FCT e, eventualmente ratificada pelo Ministro da Educação e Ciência, após



ponderação e decisão sobre as propostas suscitadas junto das próprias instituições e, ainda, sobre as objecções ou recusas fundamentadas apresentadas por estas.

Os Conselhos Científicos são, na estrutura actual, órgãos que, de forma competente e adequada, poderiam em princípio contribuir para a proposta de peritos internacionais de reconhecido mérito e adequados às diferentes áreas científicas, desde que o direito de proposição das próprias instituições estivesse separadamente garantido, assim como o direito justificado de recusa de júri.

Refere-se aqui também que “Na constituição e funcionamento dos painéis de avaliação serão observadas as Regras do Código de Procedimento Administrativo...”. Estas regras pressupõem a divulgação da composição dos painéis com antecedência e a existência de prazos e períodos de consulta e contraditório. No articulado nada é dito sobre estas matérias.

### **Artº12**

Neste artigo definem-se as competências dos painéis de avaliação mas, uma vez mais, não se clarifica qual a correspondência entre os 6 níveis de classificação e os níveis de desempenho das instituições avaliadas.

Quanto ao recurso a peritos externos, teme-se, dada a prática recente da FCT que tal resulte da necessidade de correcção de decisões erradas na composição dos próprios painéis, tão abrangentes que não dispõem das competências científicas específicas que as instituições devem legitimamente esperar.

### **Artº15**

Neste artigo definem-se os elementos sobre os quais se desenvolve a avaliação; os que são fornecidos pela unidade, através do preenchimento de um formulário (ainda desconhecido), podendo ainda aqueles incluir a

realização de visita à unidade ou reuniões presenciais com os coordenadores.

O conhecimento antecipado de um “formulário próprio” estável e aceite por todos, que a exemplo do que tem acontecido ultimamente não seja alterado ao longo do período de abertura do concurso, que não imponha figurinos pré-estabelecidos que podem ou não adaptar-se à organização e objectivos de cada unidade ou associação de unidades de I&D, é obviamente crucial.

As visitas não são (nesta proposta) parte obrigatória do modelo de avaliação, tendo carácter excepcional, e não sendo clarificadas as condições em que essas excepções ocorrem. Cria-se assim mais um elemento de discricionariedade e de inaceitável redução da qualidade potencial de todo o exercício de avaliação.

Avaliações institucionais sem visitas dos painéis de avaliação às instituições não garantem avaliações robustas e exigentes, envolvendo de forma activa e presencial todos os elementos das equipas, desde coordenadores, a investigadores seniores, juniores e estudantes de doutoramento e permitindo a observação do ambiente onde decorre o trabalho científico. Foi este modelo participativo que no passado contribuiu para o desenvolvimento do sistema científico e tecnológico nacional e acelerou a sua internacionalização. O modelo vigente tem ainda a potencialidade de permitir a detecção, em tempo, de falhas graves na composição dos painéis, designadamente a ausência de avaliadores com qualificações científicas específicas e de nível adequado.

O sistema proposto, pelo contrário, parece apenas querer poupar recursos e tempo na avaliação, substituindo-a por um exercício simplificado e necessariamente menos qualificado. Não consideramos esta proposta aceitável.

### **Artº21**

O calendário previsto e proposto não se afigura nem realista, nem suficientemente pensado e deve, em nosso entender, ser completamente

revisto. Não nos parece aceitável que no regulamento se estabeleça que as Unidades de I&D “podem” vir a ser sujeitas a uma “avaliação intercalar”, não se clarificando o que determinará ou não a possibilidade dessa avaliação. Será que o financiamento previsto neste concurso se destina a cobrir o período de 2014 a 2018, enquanto os exercícios de avaliação estão previstos para 2014 (e 2015) e 2020, com a possibilidade de avaliação intercalar em 2017? O calendário proposto parece assim altamente desajustado, a requerer revisão com base em planeamento profissional seguro, em sintonia com as próprias instituições científicas.

#### **Art.º 24.º**

Este artigo estabelece que serão “beneficiárias de apoio financeiro específico, nos termos do artigo seguinte, as unidades de I&D cuja classificação corresponda a exigentes padrões internacionais de qualidade”, não se indicando qual a medida usada para aferir esta classificação, nem qual a classificação a partir da qual o apoio financeiro será concedido.

#### **Artº27**

Este artigo refere-se aos Laboratórios Associados e a sua ambiguidade no que respeita aos contratos em vigor, celebrados entre o Estado e os Laboratórios Associados, deve ser levantada. Afirma-se (ponto 2) que a manutenção do estatuto de Laboratórios Associados contratualizado com o Estado pode ser objecto de avaliação posterior (quando?) caso o Laboratório em causa apresente novas configurações, enquanto no ponto 1 se afirma que os resultados da avaliação serão levados em conta na avaliação dos contratos celebrados com os Laboratórios Associados.

O conceito de “nova configuração” é vago e pode ser interpretado abusivamente e a potencial penalização de alterações de configuração contradiz o preâmbulo do regulamento e as intervenções públicas da FCT;

Por outro lado, se a avaliação pode, é claro, vir temporariamente a determinar alterações ao nível do financiamento (mas haveria que esclarecer como), não é legítimo que, só por si, permita alterar o estatuto contratualizado legalmente para um período determinado.

Se a avaliação intercalar de 2015 dos LA se realizar ao abrigo de regras gerais (o que defendemos) haverá que adaptar esta proposta de regulamento de forma não apenas a ajustar calendários, mas ainda a permitir a avaliação específica do desempenho dos LA à luz dos objectivos inscritos nos respectivos contratos com o Estado, prevendo-se os dispositivos que tornarão possível cumprir esse objectivo fundamental.

#### **4. Articulação entre cláusulas**

A articulação entre algumas das cláusulas previstas suscita dúvidas que importa esclarecer. Dois exemplos:

##### Articulação entre o Artigo 13º (Registo) e 27º (Laboratórios Associados)

Nos termos do Artº 13º as unidades de I&D devem estar registadas na FCT, mas não é claro se as unidades que já estão registadas o têm de voltar a fazer. Também não resulta claro do articulado - Artº13 alíneas a) e d) do nº2 - como se enquadra o caso de um Laboratório Associado multipolar, constituído por várias unidades sediadas em diferentes regiões ou universidades.

A articulação do Artigo 13º com o Artigo 27º nº2 parece duvidosa. Assim, o Artigo 27º estabelece no seu número 2 que "A manutenção de estatuto de Laboratório Associado das unidades de I&D que apresentem novas configurações, em resultado do disposto no presente regulamento, será objeto de avaliação posterior".

Ora se o Laboratório Associado em causa, por exemplo, já está registado na FCT, satisfazendo à alínea a) que se aplica ao caso em que a Unidade de I&D se mantém, "sem prejuízo do seu âmbito e dimensão poderem ser alargados ou reduzidos", alargar a sua dimensão por integração de novos Grupos de Investigação estará a adoptar uma nova configuração e será

portanto avaliado “posteriormente”? E se o Laboratório Associado multipolar optar por se registar de novo como uma “ associação entre unidades de I&D, para a realização de actividades conjuntas, mantendo cada uma delas, sua identidade e avaliação separadas" como previsto na alínea d)? Estaremos perante uma nova configuração e uma avaliação posterior?

### Articulação entre o Artigo 13º,nº2, c) (Registo) e 22º (Avaliação de novas unidades de I&D)

O Artº 13ª nº2 c) refere-se à " criação de novas unidades de I&D, incluindo a criação por fusão de unidades existentes". Como se compatibiliza com o Artº 22º (Avaliação de novas unidesde de I&D)? Neste Artº o nº1 refere "As unidade de I&D que entretanto tenham sido criadas, ex novo, podem ser candidatas a um novo procedimento de avaliação" (Que novo procedimento?) e o nº 2 refere "O exercício de avaliação referido no número anterior pode ser realizado simultânea e paralelamente à avaliação intercalar, sendo-lhe aplicável o presente regulamento". Ora a avaliação intercalar (Artº 21º) seria realizada em 2017 (Artº 21º nº 1). Quer isto dizer que só em 2017 serão avaliadas novas unidades de I&D?

## **Anexo I**

O disposto no Anexo I, relativo à organização científica de cada unidade de investigação, deverá vir a respeitar a estrutura proposta e existente legalmente dentro de cada unidade, não lhe cabendo portanto propor-se criar ou eliminar, para efeitos de concurso, órgãos de gestão legalmente constituídos.

Assim, por exemplo, na alínea b) do Anexo e sobre a Coordenação Científica estabelece-se que “no caso de unidades de I&D compostas por vários Grupos de Investigação, o coordenador científico da unidade nomeia um conselho directivo composto pelos investigadores

responsáveis dos grupos”. Acontece que tal responsabilidade cabe, numa IPSFL, à respectiva Assembleia Geral.

## **5. Conclusões**

Face ao exposto e à análise detalhada desta proposta de Regulamento, o Conselho dos Laboratórios Associados considera que o modelo proposto neste projecto a não ser profundamente alterado:

- a. pode constituir um estímulo potencial à fragmentação do sistema científico e tecnológico nacional;
- b. pode contribuir para a descredibilização de uma prática interiorizada e estabilizada ao longo dos últimos anos e que muito contribuiu para a projecção internacional dos cientistas e das instituições nacionais de C&T;
- c. pode contribuir para pôr em causa a existência de instituições essenciais para o Sistema Científico e Tecnológico, como são os Laboratórios Associados;
- d. pode contribuir para agudizar o sentimento que se generaliza na comunidade científica de que os progressos verificados nos últimos anos não são assumidos como alicerces fundamentais, para continuar a desenvolver o Sistema Científico e Tecnológico Nacional.

## **6. Recomendações**

O CLA recomenda assim que o projecto de regulamento em discussão pública seja profundamente alterado por forma a garantir:

1. A clarificação das relações entre avaliação e financiamento público institucional de unidades e instituições de I&D.
2. A credibilidade e independência da avaliação de unidades de I&D e Laboratórios Associados, eliminando a presença frequente neste

projecto de procedimentos discricionários e levantando as ambiguidades quanto aos verdadeiros objectivos deste exercício.

3. A reposição de um modelo de avaliação e de financiamento que não seja determinado por dificuldades conjunturais de natureza financeira mas onde se reconheça a natureza estratégica do financiamento institucional e a sua importância para a sustentação no longo prazo do sistema científico e tecnológico.

O CLA uma vez mais manifesta a sua total disponibilidade para colaborar com a FCT e com o Governo, de forma estruturada, nesta tarefa de tão grande importância para o futuro da Ciência em Portugal.

Braga, 13 de Março de 2013

Conselho dos Laboratórios Associados