

Laboratórios do Estado: Ponto de situação e perspectivas

Sumário Executivo

Os Laboratórios do Estado (LE) devem ser instrumentos de implementação das políticas de desenvolvimento e de superação da profunda crise económica e social do país através das suas actividades de investigação e de apoio técnico.

No entanto a situação actual é de indefinição de missões, perda de recursos por degradação do património ou diminuição dos recursos humanos e perda de autonomia científica e técnica resultante da excessiva dependência de concursos para o financiamento da investigação.

A reforma encetada dos LE, e só parcialmente implementada, não produziu ainda os objectivos desejados tendo-se traduzido em dificuldades acrescidas para vários LE.

A rentabilização do papel dos LE passa pelo estabelecimento de objectivos claros traduzidos em planos estratégicos ou contratos-programa e suportados em recursos adequados.

É necessária uma reavaliação dos recursos humanos necessários à execução dos objectivos com a adequada valorização e responsabilização desses recursos.

1 Os LE como instrumentos de I&D de políticas nacionais

Os Laboratórios do Estado têm como papel a implementação das políticas nacionais de investigação e desenvolvimento (formação e prestação de serviços) correspondentes aos sectores em que se integram.

Nos termos das leis orgânicas que os regem, os LE executam as políticas do Estado nas áreas da saúde (INSA), construção e obras públicas (LNEC), energia e geologia (LNEG), agricultura e pescas (INRB- INIA, IPIMAR, LNIV), cooperação e desenvolvimento (IICT), nuclear (ITN), oceanografia (IH), medicina legal (INML), meteorologia (IM) e cartografia (IGP) (anexo I).

Na execução dessas missões, executam trabalho de investigação, desenvolvimento e demonstração (I&D) bem como um conjunto de outras actividades geralmente englobadas sobre a designação de *Outras Actividades Científicas e Técnicas* (OACT)¹, as quais têm um impacto económico e social significativo. No seu conjunto envolvem cerca de 4500 trabalhadores, entre os quais se encontram 800 investigadores, e têm à sua responsabilidade instalações e equipamentos cuja dimensão e complexidade de operação está dificilmente ao alcance de equipas Universitárias.

¹ Por entre estas incluem-se actividades regulatórias, de standardização e de metrologia; manutenção de acervos museológicos e colecções, participação em organismos internacionais em representação do Estado; prospecção de recursos naturais; informação meteorológica; execução de planos de vigilância e epidemiológicos; formação; entre muitas outras.

2 Situação actual dos LE

2.1 Definição de missões

As políticas de I&D que têm vindo a ser prosseguidas nos últimos 20 anos têm-se centrado no desenvolvimento da investigação realizada nas Universidades e seus Laboratórios Associados (LA) ao mesmo tempo que se verifica um contínuo desinvestimento em recursos materiais e humanos nos LE² e uma subalternização das OACT desempenhadas por estes. Sucessivos Governos têm revelado dificuldade em atribuir missões precisas aos LE o que faz com que, em termos práticos, as funções específicas dos LE tenham deixado de ter expressão, confundindo-se hoje com as atribuídas às Universidades e LA. Com efeito, a quase totalidade de financiamentos nacionais para a investigação dos LE provêm das mesmas fontes (concursos da FCT) a que a recorrem aquelas instituições. É significativo que o Programa Mobilizador dos LE, lançado em 2009, não tendo tido nestes impacto relevante, tenha fixado como objectivo a sua aproximação às Universidades e LA considerados componentes principais do Sistema Científico Nacional, auferindo, desde há cerca de 20 anos, o exclusivo na gestão dos fundos plurianuais de investigação da FCT, meio fundamental na formação e manutenção de grupos de investigação.

Esta manifesta secundarização dos LE fundamenta-se, na essência, por um de dois cenários: i) Dificuldade na definição de políticas nacionais de I&D que em cada um dos sectores de intervenção deste laboratórios intervenham na solução de problemas científicos e técnicos com impacto no desenvolvimento do país; ii) Esvaziamento dos objectivos dos LE (ou de alguns deles) face ao desenvolvimento de outras estruturas de investigação (Univ. e LA) que ocupam o espaço antes servido por aqueles laboratórios, reduzindo-se estes à execução de OACT.

Porém, constata-se que subsistem limitações relevantes nos sectores alvo da intervenção dos LE, em particular na produção e transferência de tecnologias agrícolas, industriais, energéticas, de saúde, na cooperação, e na assessoria ao governo e aos órgãos da administração pública na definição de estratégias para a tomada de decisões naquelas áreas. Torna-se portanto claro que não só os LE não têm estado a cumprir cabalmente as suas funções como não foram substituídos nas mesmas.

2.2 Financiamento

Três componentes contribuem para o financiamento dos LE – as transferências do OE para o orçamento de funcionamento, PIDDAC e receitas próprias. A primeira tem sido sistematicamente insuficiente, limitando a operacionalidade das Instituições e conduzindo à degradação acelerada do seu património (no IPIMAR, por exemplo, algumas infraestruturas essenciais para a sua actividade estão em fim de vida e a sua perda irá implicar uma enorme diminuição na sua capacidade para cumprir a sua missão: está nessa situação, em particular, o

² Por exemplo, no INIA, nos últimos 20 anos ocorreu uma redução de 40% do pessoal investigador.

navio de investigação “Noruega”, que é o único navio português apto a desenvolver trabalhos de investigação em biologia pesqueira do alto-mar). Quanto ao PIDDAC, através do qual se poderia garantir a autonomia de gestão científica, a tendência tem sido a da sua redução sistemática. Como resultado e para garantir financiamento aos projectos de investigação, passou-se a recorrer, maioritariamente, a financiamento obtido através dos concursos anuais da FCT em todos os domínios científicos ou por contratos Europeus e Protocolos com outras instituições, não dispondo, em geral, os LE de outras fontes de financiamento que permitam sustentar a actividade científica com uma desejável autonomia científica. Daqui resultam projectos de investigação que não decorrem necessariamente de qualquer definição de critérios de prioridade relativamente aos quais se tenham atribuído objectivos a atingir e meios de execução, através de contratos-programas estabelecidos entre as tutelas e respectivos LE. Quanto à venda de serviços, em casos pontuais, considera-se que tem um peso excessivo na medida em que subtrai recursos destinados à investigação, (chegando, como no caso do LNEC, a 50% do seu orçamento).

2.3 Recursos humanos

Quanto a recursos humanos, a situação geral é de enorme escassez com a conseqüente redução das equipas de investigação e o quase desaparecimento das categorias de topo em alguns LE, factos resultantes das medidas de restrição de admissão de pessoal que têm vindo a ser tomadas, e que, em termos práticos, implicam a impossibilidade de progressão na carreira uma vez que todos os concursos na carreira de investigação são concursos externos. Esta situação conduziu já a que se tivessem perdido quadros altamente qualificados em áreas de conhecimento únicas no País, e que se perspective, a curto prazo, a impossibilidade de dar continuidade a trabalhos em curso, perdendo-se conhecimento acumulado, por não haver a quem o transmitir. Os programas Ciência só parcialmente, e em alguns laboratórios, vieram amenizar este quadro.

A redução de recursos humanos ocorrida não afectou todas as categorias por igual, sendo maior nas carreiras de apoio à investigação, fazendo com que a razão entre pessoal a desempenhar funções de I&D e pessoal de apoio (técnico e administrativo) aumentasse significativamente (por exemplo, no ITN essa razão passou de 1 em 1997 para 3 em 2009).

2.4 A reforma dos LE

Como se sabe em 2006 o Governo encetou uma reforma dos LE, antecedida de estudos por um grupo de trabalho internacional.

No âmbito dessa reforma foram reestruturados alguns LE na expectativa de se facilitarem sinergias, se agilizarem gestões, se reduzirem custos e se concentrarem chefias. Assim foi extinto o INETI, tendo o novo LNEG absorvido parte das suas competências e tendo as restantes ficado dispersas por outras unidades. Surgiu o INRB, que inclui o INIA, IPIMAR e LNIV, com a absorção de algumas valências científicas do INETI e com deslocação de sedes daqueles laboratórios para regiões onde é escassa a concentração de recursos dos LE. Constata-se no entanto que, em

particular no caso do INRB, os objectivos que levaram à reestruturação não foram alcançados. Pelo contrário, retirando autonomia de gestão a cada um dos LE que o integram, agravaram-se as condições de trabalho existentes com uma significativa diminuição da sua dinâmica e dificultou-se a sintonia entre as componentes técnico-científica e administrativa da gestão, indispensável à actuação daqueles laboratórios. Não se verificaram quaisquer sinergias pela fusão do IPIMAR com o INIA e posteriormente com o LNIV, na actual estrutura INRB, nem quaisquer benefícios com as deslocalizações (nunca aliás implementadas) das sedes destes laboratórios para Olhão, Elvas e Vila do Conde.

Existem Laboratórios do Estado (p. ex. o INIA/INRB) com estruturas organizacionais completamente ineficazes e desajustadas das realidades, e nem sequer implementadas de acordo com a legislação (por exemplo, e para além de nunca ter sido instalada a sede em Elvas, nunca foram constituídos o *Núcleo de Apoio à Gestão e ao Utente*, a *Unidade de Acompanhamento* e o *Conselho de Orientação*, nem foram ainda nomeados todos os *Coordenadores de Unidades de Investigação*).

Outras medidas aprovadas no âmbito dessa reforma – como a da criação de consórcios – aguardam concretização, enquanto outras propostas do grupo de trabalho internacional e que teriam um impacto positivo como a existência de orçamentos plurianuais, não passaram disso mesmo. Mais uma vez as alterações de forma e estrutura substituíram uma reflexão conducente a opções estratégicas e programáticas que induzissem impacto económico e social da actuação dos LE.

A articulação destas instituições com as suas tutelas carece da maior agilidade e eficácia. É oportuno referir a necessidade de ser revista a definição de algumas tutelas. A título de exemplo referimos o caso do IICT que tendo por missão a execução de políticas de I&D integradas nos programas de cooperação nacionais, não tem este LE qualquer ligação institucional com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, dependendo do MCTES, órgão que regulamenta, dinamiza e enquadra a política de investigação nacional, mas sem qualquer responsabilidade programática sectorial.

3 As Soluções Necessárias

A via que nos parece mais produtiva para que as funções dos LE sejam cumpridas será a de lhes reconhecer as suas competências e de lhes exigir o seu cumprimento. Este desiderato executa-se com a concepção de linhas estratégicas dos seus trabalhos e com a afectação de meios humanos e materiais necessários através da redistribuição dos escassos recursos nacionais para actividades de I&D. Este exercício parece particularmente importante numa fase de profunda crise económica do país, em que se devem potenciar instrumentos passíveis de contribuir para a mitigação dos seus problemas sociais e económicos. Para esta tarefa está ainda disponível um rico património material, humano e de conhecimento acumulado, não obstante serem crescentes, como se referiu, os riscos de rápida degradação desse património.

3.1 Planos Estratégicos – Contratos programa

A definição das políticas de I&D do Estado na área de intervenção de cada LE deve constituir o enquadramento estratégico do trabalho destes laboratórios. A concepção destas estratégias, num esforço de responsáveis políticos e científicos de cada uma das áreas em questão, será uma condição para a eficácia dos LE. Os Conselhos Científicos de grande parte destes Laboratórios (LNEG; INRB-INIA, LNIV, IPIMAR; IICT; ITN) não têm conhecimento da existência de planos estratégicos para as suas instituições. A definição dos principais vectores de trabalho e de objectivos a prazo (períodos de cerca de 5 anos), a qual deve ser acompanhada de orçamentos plurianuais, não tem sido feita. Alguns destes LE elaboraram estes planos por iniciativa dos respectivos Conselhos Científicos com a anuência ou colaboração dos Conselhos Directivos, mas com empenhamentos pouco assertivos das tutelas. Nesta medida, os orçamentos disponíveis não se compatibilizam com os planos. Como exemplos, no caso do IPIMAR, foi aprovado o Plano Estratégico 2007-2013, embora a respectiva orçamentação tenha sido muito inferior ao financiamento sectorial previsto para este período. O Conselho Científico do INIA elaborou um documento (Bases para o Plano Estratégico para o desenvolvimento do L-INIA), em 2010, enviado ao Gabinete do MADRP e ao Conselho Directivo do INRB, não tendo tido qualquer seguimento. O CC do IICT elaborou em 2005 uma proposta de Plano Prospectivo para 5 anos, não acolhida pela Direcção da Instituição.

3.2 Recursos humanos dos LE

É necessário distinguir a situação do pessoal técnico e de apoio e do pessoal de investigação.

Quanto aos primeiros, importa inverter o caminho de redução acentuada de efectivos que tem ocorrido na generalidade dos LE, o qual põe em causa a manutenção das actividades de OACT e o apoio ao trabalho de investigação. É necessária uma política de contratação de novos quadros, de formação e de requalificação das carreiras, que nos permita aproximar dos índices Europeus quanto ao número de técnicos por investigador (em 2008, esse número foi de 1,3 investigador/técnico³). Atendendo ao impacto económico e social do conjunto de OACT, uma política bem orientada nesta área traduzir-se-a num investimento com rentabilidade elevada.

Quanto ao pessoal de investigação, é necessário resolver um conjunto de problemas de carreira. Como se sabe a investigação científica no sector público é executada por docentes universitários e por investigadores. Ambas as carreiras estão regulamentadas por diplomas legais (respectivamente ECDU e ECIC), que fixam obrigações e direitos destes trabalhadores, sendo prosseguido o princípio do paralelismo entre estas duas carreiras. A contratação de investigadores para LE, Universidades e LA, após cerca de 15 anos de rarefacção de admissões, com o inevitável envelhecimento dos seus quadros, teve nos últimos 2 anos, uma revitalização com a

³ In EUROPE IN FIGURES – Eurostat yearbook 2009

contratação de cerca de 1000 jovens investigadores promovida pelo MCTES no âmbito do Programa Ciência. Constata-se no entanto, que aos novos investigadores está vedada a sua integração na carreira de investigação, tendo apenas a oportunidade de celebrar contratos a termo fixo. Também a avaliação de desempenho, permitindo evolução nas carreiras, está cerceada no ECIC, ao contrário do que se passa no ECDU. De notar que a nível da carreira docente universitária nunca foi interrompida a abertura de concursos públicos. Nos LE estes não são abertos, com uma ou outra excepção, há cerca de 12 anos. Muitos dos investigadores recém contratados abandonam as suas posições concorrendo, entre outras carreiras, à de docência universitária, face às condições por esta oferecidas. Dois pesos e duas medidas nestas carreiras induzem injustiças relativas que não motivam a actividade de investigação.

4 Em síntese

Está agudizada pela situação de crise económica instalada no país, a necessidade da re-activação dos LE como instrumentos de investigação e de desenvolvimento empenhados na produção de ciência e de tecnologias com impacto no país e no espaço económico em que este se inscreve. Neste sentido parecem relevantes as seguintes intervenções:

1. Concepção, para cada um dos LE, de um plano estratégico a médio prazo, compatibilizado no que concerne à produção científica e tecnológica e às OACT, que promova o desenvolvimento dos sectores em que se insere, numa estreita colaboração entre a tutela a Direcção e o Conselho Científico. Estes planos estratégicos devem conter definições calendarizadas e claras dos seus objectivos, inscritos sempre que possível, em contratos-programas com organismos públicos e privados.
2. Revisão das medidas recentes de reestruturação de alguns LE que provocaram efeitos antagónicos aos que se procuraram com as alterações orgânicas introduzidas.
3. Criação de um investimento de emergência com vista a estancar a degradação de infraestruturas e à renovação dos equipamentos essenciais para a execução dos planos estratégicos.
4. Identificação de necessidades de pessoal técnico e de apoio e a subsequente abertura de lugares, articulada com os planos estratégicos.
5. Introdução no Estatuto da Carreira de Investigação de processos de ingresso, de avaliação e valorização dos Investigadores à semelhança do que se concretizou para a Carreira Docente Universitária.
6. Propõe-se, para todos os Laboratórios do Estado, uma tutela por parte do *Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior*, para além da tutela do Ministério sectorial (dupla tutela), situação que já ocorreu num passado não muito afastado.

Anexo I

Nos termos da suas leis orgânicas os LE incluem, no âmbito da investigação, formação e prestação de serviços as áreas da **saúde** (Instituto Nacional de Saúde Pública Dr. Ricardo Jorge, INSA - alimentação e nutrição, doenças infecciosas, epidemiologia, genética, promoção da saúde e doenças crónicas e saúde ambiental); construção e **obras públicas** (*Laboratório Nacional de Engenharia Civil*, LNEC - Barragens, Edifícios, Estruturas, Geotecnia, Hidráulica e Ambiente, Materiais, Transportes); **energia e geologia** (*Laboratório Nacional de Energia e Geologia*, LNEG - Recursos endógenos renováveis de energia, Eficiência Energéticas, Sustentabilidade energética, Recursos geológicos, assumindo funções permanentes do Estado relativas ao conhecimento geocientífico do território nacional); **agricultura e pescas** – (*Instituto Nacional de Recursos Biológicos* INRB - integrando o *Laboratório Nacional de Investigação Veterinária*, LNIV (Saúde animal); o *Instituto Nacional de Investigação Agrária*, INIA (Agricultura e ambiente, recursos florestais, recursos genéticos e melhoramento, alimentação animal, inovação em produtos alimentares, segurança alimentar) e o *Instituto de Investigação das Pescas e do Mar*, IPIMAR (Uso sustentável dos recursos marinhos, estrutura e funcionamento dos ecossistemas marinhos, aquicultura); **cooperação e desenvolvimento** (*Instituto de Investigação Científica Tropical*, IICT – ciências naturais - biologia, agricultura, pecuária - ciências humanas - História e Ciências Sociais); **nuclear** (*Instituto de Tecnologia Nuclear*, ITN – Ciências químicas e radiofarmacêuticas, unidades de física e aceleradores, de protecção e segurança radiológica, de reactores e segurança nuclear); **oceanografia** (*Instituto Hidrográfico* - Navegação. Hidrografia, Oceanografia, Geologia Marinha, Química e Poluição do Meio Marinho e Sistemas de Informação Geográfica); **medicina legal** (*Instituto Nacional de Medicina Legal*, INML); **meteorologia** (*Instituto de Meteorologia*); **cartografia** (*Instituto Geográfico Português*);