

Modelo de financiamento dos Laboratórios do Estado e sua adequação às suas missões

1 Situação actual

Embora com diferenças quantitativas de laboratório para laboratório, do ponto de vista da gestão financeira os Laboratórios do Estado apresentam semelhanças qualitativas que apresentam as seguintes características:

- Embora estejam hoje dotados de autonomia administrativa e financeira, estão sujeitos a regras que os impedem de implementar mecanismos de gestão financeira e patrimonial flexíveis, cuja necessidade por parte dos laboratórios do Estado está formalmente consagrada no quadro normativo aplicável às instituições de investigação científica e desenvolvimento tecnológico (Decreto-Lei nº 125/99, de 20 de Abril). Esta situação tem sido reiteradamente apontada nos relatórios de avaliação internacional e foi reconhecida na Resolução do Conselho de Ministros nº 89/2006, de 20 de Julho;
- Quanto a este aspecto, merece destaque o facto de, contra as recomendações de diversas entidades (nomeadamente o GIT que preparou a reforma dos LE), se manter o princípio da anualidade dos orçamentos cujas implicações foram reforçadas no ano passado com a não reintegração de saldos;
- As receitas disponíveis para investimentos mostram uma tendência decrescente de ano para ano. Por exemplo, analisando a preços reais os orçamentos do ITN entre 1997 e 2009, a soma das receitas provenientes do PIDDAC e da rubrica equipamento do OF, passou de 1,4 M€ para 1,1 M€, isto é, uma redução de 27%;
- Enquanto que há duas décadas atrás as transferências do OGE tinham um peso determinante para financiar a actividade da maior parte dos LE, hoje aumentou significativamente o recurso a outras fontes externas de financiamento, com especial relevo para a FCT;
- É frequente o atraso de outras instituições públicas no pagamento de serviços ou na transferência de verbas. A situação é particularmente delicada quando envolve o pagamento a pessoal e se prolonga por meses como ocorreu no ano passado com o pagamento dos contratados ao abrigo do programa Ciência 2008;
- De ano para ano ao nível do OGE, a tendência é de se acentuar a sub-dotação das actividades dos LE, a que se tem juntado alterações de regras como as taxas de desconto para a segurança social, sem que existam os correspondentes reforços de orçamento.

2 Consequências

Os LE vivem, ou mais correctamente, sobrevivem hoje realizando uma “navegação à vista” espartilhados entre um orçamento muitas vezes insuficiente para manter o nível de actividade e o património, a gestão das dívidas e o cumprimento das regras de contabilidade do Estado.

A ausência de um financiamento adequado por via do OGE ou de contratos com o Estado, impede a concepção de planos de actividade que não passem de meros exercícios e a definição de linhas estratégicas para o cumprimento das respectivas missões.

Nalguns LE existe uma componente muito significativa de prestação de serviços. Noutros existem potencialidades para aumentá-la. Pela sua natureza, muitas destas actividades exigem agilidade

na celebração de contratos, quer como fornecedor desses serviços, quer como adquirente de bens e serviços necessários para a prestação dos mesmos. Trata-se de actividades com características empresariais onde existe frequentemente a necessidade de realizar despesas com aquisições de bens e serviços que têm contrapartida futura em receita e para as quais o tratamento indiferenciado como qualquer outra despesa pública é um espartilho desajustado e por vezes paralisante. A ausência de mecanismos flexíveis de gestão dificulta também a transferência de actividades e conhecimentos para o sector privado e o estabelecimento de parcerias.

Não havendo financiamento público para as actividades de serviço público, muitos investigadores (defendendo legitimamente os seus interesses profissionais) procuram financiar a sua actividade científica submetendo candidaturas a programas abertos de financiamento da ciência em áreas que dominam e em que a probabilidade de sucesso é mais elevada, independentemente das candidaturas estarem (ou não) adequadamente enquadradas pela missão da instituição.

Em resultado, a actividade e funcionamento dos LE tende a aproximar-se do das Universidades ou Laboratórios Associados, correndo atrás da produção de publicações e das áreas de investigação onde seja mais fácil obter financiamentos. Para um plano secundário ficam as missões e o conjunto de actividades englobadas na designação de OAC&T (Outras Actividades Científicas e Técnicas) que têm impacto social a curto prazo mas que pouco contribuem para os curricula académicos.

Uma consequência desta situação é a dispersão dos temas de trabalho e equipas já que, sem orientações superiores é tentador encontrar temas e colaboradores noutras instituições.

Quase paradoxalmente a dispersão não é mais do que a prova do mérito das equipas de investigação e do potencial latente dos LEs.

Sublinhe-se, neste contexto, que as direcções dos LEs estão reféns, pela falta de orçamentos adequados ou contratos-programa, do sucesso das candidaturas a estes programas abertos, e nalguns casos não se atrevem sequer a filtrá-las, abdicando assim do seu dever de dirigir.

A situação é agravada pelo facto de, ao contrário do que se verifica com as Unidades de I&D nas instituições de ensino superior e financiada pela FCT ao abrigo do Regulamento de Financiamento Plurianual, os LE não contarem com um financiamento de base garantido para as actividades de investigação (indexado ao número de investigadores doutorados e à avaliação da actividade científica).

Não há linhas de orientação científica, e a ciência que se faz está quase completamente dependente do sucesso individual dos grupos de investigação.

3 As Soluções Necessárias

As soluções necessárias decorrem naturalmente do que foi exposto e foram já identificadas por diversas vezes em diversos documentos. Pela importância do documento, é interessante citar o que o relatório do GIT diz a este respeito (tradução e sublinhados da nossa responsabilidade):

*A estabilidade no planeamento é essencial para o desempenho da I&D. Uma forma de garantir esta estabilidade para os Laboratórios do Estado seria o **estabelecimento de um planeamento financeiro plurianual abarcando um período de três a quatro anos**; este planeamento de nenhum modo iria contra o princípio básico de orçamentos anuais, o qual deve ser respeitado, mas poderia ser um instrumento útil para definir perspectivas financeiras de médio termo, nomeadamente no que respeita a investimentos. O planeamento financeiro deve basear-se numa carta de compromisso plurianual negociada com o Ministério responsável pelo Laboratório, bem como com outros Ministérios que, não tendo a directa responsabilidade desse Laboratório, se prevê usem os seus serviços, tais como o dos Negócios Estrangeiros ou do Ambiente. **Além de contribuir para o planeamento financeiro, a carta de compromisso deve ser um instrumento para um melhor entendimento entre o fornecedor e o cliente dos conhecimentos necessários e para a criação de uma estratégia comum.**¹*

¹ No original: Programmatic stability is essential for the performance of R&D. One way to ensure such stability

Ou seja, é necessário um planeamento e gestão financeira plurianual que, acrescentamos nós, deve ser a base de planos estratégicos e que deve contemplar um financiamento de base para as actividades de I&D. A isto deve juntar-se a realização de contratos-programa que sustentem a execução dos diversos aspectos relacionados com as missões (incluindo investigação dirigida). Por fim são necessárias soluções de gestão mais flexíveis, adaptadas à natureza dinâmica quer das actividades de investigação quer de actividades com características empresariais.

Lisboa, 29 de Março de 2011

O Fórum dos Laboratórios do Estado

for the State Laboratories would be the establishment of a multi-annual financial planning over a period of three to four years; such planning would in no way go against the basic principle of annual budgets that should be respected, but could be a useful tool for defining some mid-term financial perspectives, notably when investments are considered. The financial planning should be based on a multi-annual work statement negotiated with the Ministry responsible for the State Laboratory, as well as with the Ministries with no direct responsibility on State Laboratories, such as External Relations or Environment, but which plan to use the services of these institutions. Beyond assisting in financial planning, the work statements should be a tool for developing a better understanding between the supplier and the receiver of the required knowledge, and for the creation of a common strategy.