

O processo de reforma dos Laboratórios de Estado

Balanço de 14 anos

Os antecedentes da reforma revisitados

O processo de avaliação dos Laboratórios do Estado (LE) inicia-se em 1996¹ a partir de uma resolução do Conselho de Ministros e leva à criação de um Comité Internacional de Aconselhamento (CIA) que procede à avaliação individual dos LE, traduzida no relatório *Os Laboratórios de Estado: Um sistema a necessitar de Reengenharia - 1997*.

Até 2001 assistem-se a um movimento lento no qual se inicia a alteração das leis orgânicas e outros aspectos formais mas a que dificilmente se poderá chamar de reforma.

Em 2001 é produzido um segundo relatório pelo CIA do qual retemos as seguintes recomendações:

- aumentar a relevância dos LE para as políticas públicas;
- melhorar a transferência de conhecimentos e promover o seu papel na formação;
- a redução da burocracia e a descentralização de responsabilidades;
- definição de estratégias a que tem de corresponder um planeamento financeiro a médio prazo;
- flexibilidade na gestão de recursos humanos para superar o envelhecimento do pessoal.

Estas recomendações não chegam a ter expressão prática assistindo-se nos anos seguintes a medidas no sentido apostado como a perda de autonomia administrativa e financeira dos LE.

Em 2005 o processo é retomado (resolução do Conselho de Ministros nº 198/2005) encomendando a preparação de uma proposta de reforma do sistema de LE a um novo grupo internacional de trabalho (GIT), liderado pelo mesmo responsável do CIA, Prof. J. P. Contzen.

O relatório de 2006 do Grupo Internacional de Trabalho

Uma vez que a análise detalhada do desempenho que cada LE já fora objecto de trabalhos anteriores, é pedido ao GIT para analisar, não o desempenho individual dos diferentes LEs, mas antes *“the governance of the overall system”*.

O trabalho realizado pelo GIT é digno de apreço, revelando uma cuidada análise da situação dos LEs e da sua relação com as respectivas tutelas. Nele se faz um diagnóstico, que no essencial partilhamos, das dificuldades com que se deparavam e, infelizmente, ainda se deparam os LEs, e um conjunto de recomendações, coerentes com o diagnóstico feito, que genericamente subscrevemos.

Muitos aspectos do documento mantêm-se actuais e ele é digno de uma leitura completa e cuidada que se recomenda a todos os verdadeiramente interessados nesta matéria.

1 Anteriormente tinham sido realizados pela OCDE e de forma periódica, estudos sobre o sistema C&T Português. Nas suas linhas gerais estes relatórios apontavam já para o mesmo diagnóstico, conclusões e algumas das recomendações dos relatórios do CIA/GIT.

Num tempo em que os LEs se debatem com problemas cada vez mais graves de falta de recursos humanos e financeiros, num tempo em que a competência profissional residente nos LEs se esvai, num tempo em que as vozes de quem se preocupam continuam sem interlocutor, nada melhor que deixar o relatório falar por ele próprio. As transcrições do texto, serão feitas sem tradução para que não se corra o risco de acidentalmente as desvirtuar. Os sublinhados são, no entanto, nossos.

AS PALAVRAS DO GIT

A. Introdução

Na sua introdução o relatório afirma claramente a importância da manutenção de um sistema de LEs como suporte das políticas públicas, sublinhando a diferença existente entre a investigação que neles se devia desenvolver (precisamente orientada para o apoio às políticas públicas) e a investigação levada a cabo em instituições Universitárias, afirmando que esta última deveria ser (como aliás é) livre de intervenção governamental (tradução e sublinhados da nossa responsabilidade):

...

Enquanto que a investigação nas universidades tem que se manter livre das influências do governo, é necessária uma mão-de-obra científica especial. Esta mão-de-obra deve ser orientada para os grandes desafios que o governo enfrenta e deve ser capaz de fornecer soluções ou orientações de natureza científica ao nível dos melhores padrões científicos e tecnológicos. Nesta perspectiva, os Laboratórios do Estado devem continuar a ser um elemento base do moderno processo de tomada de decisões políticas, mesmo que actualmente se encontrem numa fase de transição em muitos países do mundo.ⁱ

Esta afirmação é de importância fundamental e não nos parece polémica. Só ela pode justificar a existência de LEs e, também, todo o trabalho pedido ao GIT.

B. Ponto da situação (à data da preparação do relatório, i.é, 2006)

(The current state of health of the State Laboratories: an overall assessment)

O relatório refere que os LEs sofrem da fragmentação típica do sistema científico e técnico português. O relatório regista o facto, que associa ao desempenho dos LEs, nos termos abaixo transcritos, sem se deter particularmente sobre o que motivou e continua a motivar a fragmentação. Este facto, se ainda aceitável numa instituição universitária, não o é seguramente num LE, e no nosso entender decorre largamente do modelo de financiamento das actividades. Um pouco mais à frente este assunto será abordado.

Uma das características significativas do sistema Português continua a ser a sua fragmentação.

...

Os Laboratórios do Estado não são excepção a este estado de fragmentação, já que divisão e isolamento existem também dentro das suas estruturas. Esta

é só uma das razões que ajudam a explicar porque é que, na situação presente, os Laboratórios do Estado Portugueses só parcialmente desempenham o seu papel em benefício do País.ⁱⁱ

A seguir afirma-se que:

O sistema está quase num estado sub-crítico, **tendo sofrido nos últimos anos uma degradação contínua dos seus recursos humanos e financeiros, e em alguns casos, um decréscimo significativo dos fundos disponíveis para investimento.** A falta de massa crítica impede-o de ter um impacto real em muitos assuntos e a falta de flexibilidade limita a sua capacidade de assumir iniciativas novas e arrojadas. A rigidez extrema na gestão dos recursos humanos e financeiros e obstáculos na gestão das receitas próprias, constituem factores negativos para assegurar uma boa gestão destas instituições públicas. A especificidade das instituições de investigação no que respeita à gestão interna não tem tido o reconhecimento devido.ⁱⁱⁱ

Para o GIT as questões mais preocupantes são:

- a) O congelamento no recrutamento de pessoal, nomeadamente de pessoal jovem;*
- b) A falta de flexibilidade para adaptar o quadro de pessoal às alterações das necessidades dos Laboratórios;*
- c) A situação invulgar de manter nos Laboratórios, bolseiros por períodos largos de tempo, ex., para além de 5 anos;*
- d) A impossibilidade dos Laboratórios em gerir de forma eficiente as receitas próprias, devida às medidas impostas superiormente o que constitui um desincentivo à obtenção dessas receitas;*
- e) A ausência de um planeamento orçamental de confiança que permita uma boa gestão financeira, nomeadamente assegurando que os fundos atribuídos por via do Orçamento de Estado sejam efectivamente disponibilizados durante o ano orçamental;*
- f) As limitações criadas pelo princípio da anualidade do orçamento, a falta de diferenciação entre compromissos e pagamentos, que constitui obstáculos a uma gestão sólida das actividades de investigação e desenvolvimento;*
- g) A ausência de regras claras sobre os mecanismos de pagamento dos serviços realizados para outras entidades Governamentais e de forma geral a ausência de uma política de preços;*
- h) A ausência de um enquadramento para a transferência de actividades para os sectores económicos ou para o envolvimento em parcerias com o mundo da indústria;*
- i) Em alguns casos, os efeitos dos atrasos no pagamento por outros sectores do Estado dos serviços realizados pelos Laboratórios do Estado;*
- j) A fusão arbitrária de Laboratórios do Estado com diferentes missões e*

especificidades;

- k)** *O quadro institucional que não fornece nenhum incentivo para a colaboração entre Laboratórios do Estado, ou entre estes Laboratórios e Instituições de Ensino Superior, bem como outras instituições de investigação, nomeadamente os Laboratórios Associados.*

Adicionalmente, para alguns laboratórios do Estado, a ausência de uma direcção clara por parte das suas tutelas, limitam a eficiência do sistema. Uma expressão clara do que se lhes exige, capaz de orientar os Laboratórios na execução da sua missão, é necessária.

Há uma necessidade urgente de uma reforma dos Laboratórios do Estado, mas que só pode ter sucesso se o Governo no seu todo, e os Ministérios responsáveis, em particular, encetarem um diálogo continuado com os Laboratórios do Estado por forma a assegurarem uma melhor orientação do seu trabalho e resultados mais benéficos por parte dos Laboratórios.^{iv}

C. Propostas

(A proposal for a new governance scheme for the State Laboratories)

Em matéria de propostas para o futuro, o GIT propõe que novas interligações entre actores do sistema Científico e Técnico sejam estabelecidas a três níveis distintos, a saber:

A. Entre os Laboratórios do Estado e os Ministérios de tutela:

- 1) o estabelecimento de um planeamento financeiro plurianual*
- 2) a criação da posição de Consultor para a Ciência*

B. Entre os Laboratórios do Estado e outras instituições de investigação:

o estabelecimento de consórcios

C. Entre Laboratórios de Estado:

a criação de um Conselho reunindo todos os Laboratórios do Estado (CLEP)^v

Os programas plurianuais são uma velha reivindicação dos LEs. Sobre eles o GIT afirma:

A estabilidade programática é essencial para o desempenho da I&D. Uma forma de garantir essa estabilidade para os Laboratórios do Estado seria o estabelecimento de um planeamento financeiro plurianual cobrindo um período de três a quatro anos; esse planeamento em 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.^{vi}

A sugestão da figura do consultor para a Ciência a criar junto das Tutelas é, em si, reveladora da dificuldade de algumas Tutelas entenderem/subscreverem a utilidade dos LEs. Sobre ela o relatório diz:

*Ficou claro para o Grupo que **todos os Laboratórios do Estado Portugueses acumularam uma experiência científica significativa, numa grande variedade de domínios que podem e devem contribuir para a elaboração de políticas públicas** num grande número de áreas em Portugal.*

*...
Devemos chamar à atenção... que, **em muitos casos, o trabalho científico que é realizado pelos Laboratórios do Estado não é presentemente visto pelos ministros Portugueses como um contributo potencialmente valioso para a elaboração das suas políticas...** Existe certamente um imenso hiato de conhecimento entre estas instituições e os vários departamentos ministeriais. Deve também ser tido em conta o facto de que os pedidos dos ministérios nem sempre serem considerados prioritários pelos Laboratórios do Estado.*

Assim, o Grupo sugere que um Consultor para a Ciência seja nomeado em cada Ministério com três funções principais:

- A. Aconselhar o ministro e equipa de decisão em assuntos científicos em relação directa com as suas missões com base no “estado da arte” existente nos Laboratórios do Estado Portugueses (e de um modo mais geral, nos departamentos universitários)*
- B. Chamar a atenção das direcções dos Laboratórios para a potencial relevância de projectos em curso do conhecimento existente para a definição e implementação das várias políticas ministeriais*
- C. Propôr, sempre que necessário, intervenções conjuntas entre departamentos ministeriais e os Laboratórios do Estado.^{vii}*

A proposta de criação de Consórcios aparece com o objectivo de focar competências, criando massas críticas e de contribuir para a diminuição da fragmentação de actividades.

Algumas áreas de Investigação & Desenvolvimento versando um tema específico requerem, para o sucesso dos seus objectivos, a associação de vários parceiros. Em vez da criação de novos Laboratórios do Estado ou Institutos, o Grupo propõe a criação de um novo tipo de instituição. Ou seja, o

consórcio de investigação, que coordenaria e consolidaria as organizações acima citadas, mas sem as destituir da sua identidade. O consórcio deve ser uma estrutura de cooperação criada por diversos parceiros que concordem na obtenção de um objectivos comum bem definidos através da investigação e desenvolvimento tecnológico pela partilha de competências e infraestruturas dedicadas. Os Laboratórios do Estado, Institutos de Investigação, Universidades, Politécnicos e Laboratórios Associados são membros potenciais destes consórcios; entidades estrangeiras poderiam também participar num consórcio.^{viii}

Finalmente sobre a criação do CLEP,

Por forma a melhorar a cooperação e visibilidade, todos os Laboratórios do Estado devem associar-se para formar o Conselho dos Laboratórios do Estado Portugueses (CLEP). O Conselho deve limitar-se estritamente a apoiar a eficiência e desempenho das suas instituições membro e não deve, de nenhum modo, interferir com as responsabilidades de cada um, nem deve introduzir um novo nível de hierarquia ou de administração entre os Ministérios e os Laboratórios.

O Conselho deve, em particular:

- 1. Promover a coordenação das políticas de pessoal e mobilidade*
- 2. Estabelecer regras comuns de governância*
- 3. Fornecer meios eficientes de qualidade de qualidade*
- 4. Melhorar o uso de infraestruturas comuns (computadores, grandes equipamentos)*
- 5. Reforçar a visibilidade internacional*
- 6. Desenvolver iniciativas em assuntos multidisciplinares*
- 7. Organizar actividades de previsão*
- 8. Servir como um fórum para o diálogo directo entre Laboratórios*
- 9. Ser o interlocutor do Ministro da Ciência, Tecnologia e Educação para a coordenação dos interesses dos Laboratórios do Estado no conjunto da política C&T.^{ix}*

A reforma de 2006

Com base neste relatório o Governo define orientações que submete a discussão pública e cujos contributos promete publicar em Livro Branco (desconhecendo-se que isso tenha acontecido) e por fim aprova um diploma (Resolução do CM nº 124/2006) que procede à reforma do conjunto de LE.

Da sua introdução importa reter as suas intenções:

Trata-se de uma reforma de fundo que visa atacar e resolver problemas repetidamente detectados e os principais bloqueios ao desenvolvimento deste sector crítico para o progresso científico e técnico do País e para a eficaz prossecução de importantes políticas públicas.

Com este propósito este diploma intervém em três direcções:

1. Estabelece como desejável que o regime jurídico dos LE seja o de “entidades públicas empresariais” que venham a estabelecer contratos-programa com o Estado de forma a executar as correspondentes missões de serviço público;
2. Reorganiza a rede de laboratórios, extinguindo o INETI e distribuindo parte das suas competências por outras entidades, cria o INRB aglutinando o INIA, IPIMAR, LNIV e uma parte da DGPC, integra o Instituto de Genética Médica no INSA, cria o LNEG e atribui o estatuto de laboratório do Estado ao Instituto de Medicina Legal;
3. Cria 6 consórcios com base em LE e convidando-se outras entidades a integra-los.

Antes de analisar qual foi, na prática, a execução de cada uma destas medidas, importa confrontar as medidas deste diploma com as propostas no relatório do GIT.

- No que respeita às relações entre os LE e os respectivos Ministérios (ver ponto C - A acima) as recomendações do GIT não são acolhidas;
- Quanto às relações entre os LE e outras instituições, é seguida a recomendação de criação de consórcios;
- Por fim, a recomendação de criação do CLEP também não tem seguimento.

Esta reforma aprovada pelo Governo centra-se unicamente na reorganização da rede de laboratórios e sua futura aglutinação com outras entidades através do mecanismo dos consórcios, deixando completamente de lado o conjunto de problemas identificados como críticos no relatório do GIT, em particular a necessidade de financiamento plurianual, as necessidades quanto ao recrutamento e gestão de pessoal e de criação de mecanismos de planeamento e gestão financeira flexíveis.

As consequências da reforma

Quatro anos e meio volvidos, importa olhar para o que resultou desta reforma.

Quanto à alteração do regime jurídico dos LE, ocorreram alterações às leis orgânicas em diversos laboratórios, transformados em Institutos Públicos, e introduzindo-se (em alguns deles) a figura de um Conselho de Orientação com o objectivo de articular a actividade de cada LE com os departamentos governamentais, a comunidade científica e os sectores económicos seus interlocutores. Que seja do nosso conhecimento estes Conselhos de Orientação ou não foram constituídos ou tiveram um funcionamento efémero, só estando presentemente constituído os do INSA e IICT.

Do mesmo modo não se estabeleceu ainda nenhum contrato-programa de serviço Público. Pelo contrário as dificuldades de gestão financeira apontadas no relatório do GIT mantêm-se e têm vindo a agravar-se.

Quanto aos consórcios, após a criação de 6 em 2006 pela RCM 124/2006, vieram a ser alvo de um concurso em 2009 o qual deveria ter levado à assinatura dos contratos em Julho de 2009. À presente data nenhum foi ainda assinado.

Quanto à reorganização da rede de laboratórios, pela sua dimensão, dois casos merecem uma análise cuidada:

No que respeita ao INRB, a justificação para a sua criação, foi (RCM 124/2006):

Ao consagrar uma solução inovadora nesta matéria, o Governo tem em conta a evolução científica e a vantagem de associar, numa instituição moderna de matriz biológica, componentes que, embora autónomas porque respondendo a políticas e necessidades tradicionalmente estruturadas de forma separada, tendencialmente devem recorrer cada vez mais a métodos, instrumentos e competências comuns, designadamente em matéria de biologia molecular, biotecnologia ou modelação matemática. Não se trata de tentar fundir laboratórios com objectivos distintos e bem definidos, mas precisamente de articular entre si, sem preconceitos corporativos, numa estrutura capaz de definir e de integrar numa visão de futuro as perspectivas modernas de investigação de suporte a políticas públicas orientadas para a valorização dos recursos biológicos nacionais, na defesa dos interesses nacionais e na prossecução e aprofundamento de políticas comuns da União Europeia.

No entanto, até agora nenhuma destas intenções se concretizou e até agora a criação do INRB traduziu-se no essencial a uma medida administrativa.

Já quanto ao INETI, mais uma vez vejamos o que diz a RCM:

Ao extinguir o INETI na sua forma actual, o Governo visa a actualização e a reformulação de um projecto institucional iniciado no final dos anos 70, cujos impactos positivos no desenvolvimento económico e tecnológico português são indubitáveis.

...

Não se pretende naturalmente desperdiçar competências ou recursos científicos e técnicos acumulados e aperfeiçoados ao longo dos anos, mas antes levá-los agora a encontrar as condições para o seu pleno aproveitamento. A afectação de algumas das actuais componentes do INETI a outros laboratórios do Estado ou a universidades e laboratórios associados permitirá acelerar a constituição de massas críticas, promover unidades de maior relevância e reconverter as actuais infraestruturas do INETI num autêntico parque científico e tecnológico, participado e gerido por universidades e laboratórios associados, pólo de expansão, dinamização e integração de instituições e consórcios de I&D, empenhados na colaboração com as empresas e enraizado no sistema universitário e científico nacional e internacional.

Em contraste com estas intenções, a forma como foi conduzida a desagregação do INETI levou à extinção de competências (por exemplo, o Laboratório de Medidas Eléctricas foi integrado no IPQ sem que fossem criadas as condições necessárias para a prossecução das actividades em toda a sua plenitude e à manutenção de uma equipa que à partida já era reduzida. O único investigador reafectado "à força", só por via judicial conseguiu ver reconhecidos os seus direitos de carreira), infraestruturas e grupos de investigação (por exemplo, o Departamento de Tecnologia de Indústrias Químicas, foi dissolvido, tendo a

ASAE ficado com as instalações, o pessoal técnico e administrativo, os grandes equipamentos - embora sem os operadores - e mandado todos os investigadores para a mobilidade especial, destruindo uma estrutura que tinha aceite receber), à reforma antecipada de investigadores, a longos períodos de indefinição e incerteza (por exemplo, o LAER - Laboratório de Apoio às Actividades Aeroespaciais que esteve na génese do PoSAT, o único satélite Português, com um envolvimento significativo na ESA, só ao fim de dois anos encontrou acolhimento na Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa). Quanto à transformação do INETI num parque científico e tecnológico participado por universidades e laboratórios de associados, tal não se veio a concretizar. Se por um lado a Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2006 de 3 de Outubro determina a extinção do INETI e a criação do Parque de Ciência e Tecnologia no campus do Lumiar, por outro, o Decreto Lei nº 355/2007 de 29 de Outubro que estabelece as condições de extinção do INETI, cria o Parque de Inovação e Competitividade Empresarial no campus do Lumiar, sob a responsabilidade do IAPMEI.

Balanço

Muitos dos problemas identificados nos relatórios do CIA e GIT mantêm-se quando não se agravaram. A reforma aprovada em 2006 e a sua concretização até hoje, não atacou as causas de fundo dos problemas então identificados.

A realidade é que das recomendações centrais constantes do relatório do GIT **nenhuma foi implementada.**

A utilidade da manutenção de estruturas científicas como as dos LEs continua perfeitamente actual como assinalou o GIT em 2006. O seu posicionamento no sistema científico e técnico (C&T) distingue-se do das instituições do sistema de ensino superior por força das missões respectivas, e isso deveria ter consequências ao nível da liberdade temática da investigação que deviam desenvolver, adequando-as à missão.

O apoio às políticas públicas que justifica os LEs, além da competência científica, exige deles elevada competência profissional. Esta última entendida como o conjunto de competências técnico-científicas focadas em áreas específicas do conhecimento e coordenadas para permitir obter respostas expeditas a problemas correntes e a desafios específicos nessas áreas. Áreas que no caso dos LEs, por serem de interesse público, deverão naturalmente ser definidas por quem comanda os destinos do país.

O desempenho deficiente dos LEs decorre de se ter descurado a manutenção da sua competência profissional e do seu sub-financiamento. As tutelas, como o GIT assinala e bem, estão muito afastadas dos LEs e contribuíram objectivamente para a perda de relevo das instituições. Não é seguramente por acaso que o GIT propõe a criação da figura do “assessor para a ciência” junto das Tutelas.

Do alheamento das tutelas decorre o não financiamento da missão e o esvaziamento da capacidade de orientação das direcções dos LEs. A dispersão de actividades (sublinhada pelo GIT) é uma consequência natural desse facto.

Não havendo financiamento público para as actividades de serviço público, os 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. Por outras palavras, as candidaturas oriundas dos LEs não se distinguem em nada das oriundas de uma instituição do ensino superior. 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, e, frequentemente, não se atrevem sequer a filtrá-las, abdicando assim do seu dever de dirigir. O grave é que este estado de coisas já dura há demasiado tempo. Não há orientação científica, e a ciência que se faz está quase completamente dependente do sucesso individual dos grupos de investigação. Acresce que alguns grupos de investigação mais bem sucedidos ganharam o hábito de fazerem o que querem e cada vez mais se sentem confortáveis com a situação. Deve dizer-se que é surpreendente como várias das direcções dos LEs suportam manter-se em funções nestas condições.

O diagnóstico está feito há muito e é muito óbvio. As propostas de solução existem, vindas de gente insuspeitada. O governo não as implementou. Porquê? Responda quem sabe.

i *While research at universities has to remain free of governmental influences, a special scientific work-force is required. This work-force should be oriented towards the great challenges the government currently faces and should be capable of providing solutions or science-based orientation at the best level of international science and technology standards. In this perspective, State Laboratories should remain an important cornerstone of modern policy decision-making, even if they are in a transitional phase in many countries around the world.*

ii *One of the most significant characteristics of the Portuguese system remains its degree of fragmentation.*

...

The State Laboratories are no exception in this state of fragmentation, as splintering and isolation exist also within their structures. This is only one feature that helps explain why, in the present state of affairs, Portuguese State Laboratories can only partly fulfill their task for the benefit of the country.

iii *The system is in a quasi sub-critical state, having endured in the last years a steady degradation of its financial and human resources, and in some cases, a significant decrease in the funds available for investment. The lack of critical mass prevents it from having a real impact on many issues and the lack of flexibility hinders its ability to undertake new, bold initiatives.*

Extreme rigidity in the management of financial and human resources, and obstacles in the management of external income constitute negative factors for ensuring good governance of these public institutions. Specificity of research institutions in terms of internal management has not been recognized sufficiently.

iv

a) *The freeze in the recruitment of personnel, notably of young staff*

b) *The lack of autonomy in adapting the staff table to the evolving needs of the Laboratories*

c) *The unusual situation of keeping within the Laboratories, grant holders for extended periods of time, e.g. beyond 5 years*

d) *The inability of the Laboratories to manage in an efficient way the income received from the outside, due to measures imposed upon them that constitute a disincentive for obtaining such external income*

e) *The absence of secure budgetary planning that would allow sound financial management, notably by assuring that funds allocated by the budget would be effectively available during the relevant budgetary exercise*

f) *The constraint created by the principle of annuality of the budget, the lack of differentiation between commitments and payments, that constitute obstacles to a sound management of research and development activities*

g) *The lack of clear rules about payment mechanisms for services performed for other Government services and more generally the absence of a pricing policy*

h) *The absence of a framework for transferring activities to the economic sector or for engaging in partnerships with the industrial world*

i) *In some cases, the damaging delays in the payment by other governmental branches of services performed by the State Laboratories*

j) *The arbitrary merger of State Laboratories with very different missions and specificities*

k) *The institutional framework that does not provide any incentive for collaboration between State Laboratories, or between these Laboratories and Higher Education Institutions, as well as other research institutions, notably the Associated Laboratories*

In addition, for some State Laboratories, the lack of clear guidance from their responsible Ministries hampers the efficiency of the system. A clearer expression of the demand, capable of orienting the Laboratories in discharging their mission is required.

There is an urgent need for a reform of the system of State Laboratories, but it can only be successful if the government as a whole, and the responsible Ministries in particular, enter into a continuous dialogue with the State Laboratories in order to ensure a better orientation of their work and a more beneficial output of the laboratories.

v

- A.** *Between State Laboratories and the relevant Ministries:*
 - 1)** *the definition of multi-annual financial planning*
 - 2)** *the creation of the position of Science Adviser*
- B.** *Between State Laboratories and other research institutions:*
the setting-up of research Consortia
- C.** *Between State Laboratories:*
the creation of a Council bringing together all State Laboratories (CLEP)

vi *Programmatic stability is essential for the performance of R&D. One way to ensure such stability 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.*

vii *It became clear to the Group that all Portuguese State laboratories have accumulated a significant scientific expertise in a great variety of domains which could and should contribute to the elaboration of public policies in a great number of areas in Portugal*

...

One must stress ... that, in most cases, the scientific work which is performed by the State Laboratories is not currently seen as a potential valuable input by Portuguese ministries for the definition of their policies ...

There is certainly a huge knowledge gap between these institutions and the various ministerial departments. It should also be taken into account the fact that ministerial demands are not always considered as a priority by the State Laboratories.

The Group thus suggests that a Science Adviser be nominated in each relevant Ministry with three main functions:

- A.** *Advising the ministry and its main directorates on scientific matters in direct relationship with their missions on the basis of the state of the art expertise existing within Portuguese State Laboratories (and more generally within university departments)*
- B.** *Drawing the attention of the Laboratories' management to the potential relevance of ongoing projects and to existing expertise for the definition and implementation of various ministerial policies*
- C.** *Proposing whenever necessary, joint operations between ministerial departments and State Laboratories.*

viii *Certain areas of Research & Development focusing on a specific theme require for their successful conduct the association of several partners. Rather than creating new State Laboratories or new Institutes, the Group proposes the creation of a new type of institution, i.e. the research consortium, which would coordinate and consolidate the organizations cited above, but without depriving them of their identity. The consortium should be a cooperative structure created by several partners agreeing to reach well defined common objectives through research and technological development by sharing competencies and dedicated*

infrastructures. State Laboratories, Research Institutes, Universities, Politécnicos, Associated Laboratories are potential members of such consortium; non-Portuguese entities might also participate in a consortium.

- ix *In order to improve cooperation and visibility, all State Laboratories should come together to form the Council of Portuguese State Laboratories (CLEP). The Council should strictly limit itself to support the efficiency and the performance of its member institutions and it should, by no means, interfere with the responsibilities within them, nor should it introduce a new level of hierarchy or of administration between the Ministries and the Laboratories.*

The Council should, in particular:

- i)** *Promote coordination of personnel policies and mobility*
- ii)** *Establish common rules of governance*
- iii)** *Provide efficient means of quality assurance*
- iv)** *Improve the use of common infrastructures (computers, large facilities)*
- v)** *Strengthen international visibility*
- vi)** *Develop initiatives on interdisciplinary issues*
- vii)** *Organize foresight activities*
- viii)** *Serve as a forum for direct dialogue among the Laboratories*
- ix)** *Become the interlocutor of the Minister of Science, Technology and Higher Education for the coordination of the interests of the State Laboratories within the overall S&T policy*