

ANÁLISE DO OE 2017

RELATÓRIO DO OE 2017¹

No Relatório do Orçamento de Estado proposto para 2017, interessa examinar o Subcapítulo **VI.10. Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO10)** (pp.169-174).

O Ministério da **Ciência, Tecnologia e Ensino Superior** (Ministério 9) é “alimentado” do ponto de vista orçamental, pelo **Programa Operacional P010 – CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR**.

Deve notar-se que existe, em princípio, investigação em outros Ministérios e esse facto tem reflexo na estrutura orçamental, inserindo, em regra, o termo “investigação” na designação das Medidas orçamentais em que ela é contemplada. Por exemplo, nos laboratórios do Estado que têm outras tutelas. No caso do Ministério da Saúde (Ministério 13), “alimentado” pelo **Programa Operacional 012 – “Saúde”**, o Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, é financiado quase exclusivamente (99%) pela **Medida 021 “SAÚDE – INVESTIGAÇÃO”**. Anote-se a curiosidade de no orçamento Privativo do INSA aparecerem unicamente receitas (e despesas) de “Actividades” e não de “Projectos”, ao invés do que acontece com outras instituições que se sabe terem projectos de investigação, nomeadamente, outros laboratórios do Estado.

Note-se que com estas observações mais não se pretende do que ajudar a desbravar a compreensão do OE e a interpretação da sua estrutura.

Voltemos então ao **Programa Operacional P010 – CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR**

O Relatório do OE para 2017, com 254 páginas, dedica 104 a “Políticas Sectoriais para 2017 e Recursos Financeiros” (CAP. VI). Dessas, menos de 6 páginas respeitam ao Programa Operacional Programa Operacional P010 – CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR (Subcapítulo VI-10, pp.169 a 174)

Na página 172 é dito que “(a) *despesa total consolidada do Programa da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior atinge no orçamento ajustado de 2017 o montante de 2.385,8 milhões de euros. Verifica-se um acréscimo de despesa de 5,8% (mais 131,8 milhões de euros) em relação ao orçamento ajustado de 2016*”. Note-se que, necessariamente, apenas uma fracção relativamente menor deste total vai financiar actividades de I&DE. Com efeito a parte mais substancial daquele montante deverá ser despendida na cobertura dos gastos de vária natureza das instituições do ensino superior, dos quais uma parte muito significativa tem a ver com despesas de pessoal (mais de 50%). As despesas de capital ficam-se por cerca de 300 M€ (12,7 % da despesa total do Programa P010). Destaca-se entre estas despesas as chamadas “transferências de capital” para Serviços e Fundos Autónomos, que atingem cerca de 225 M€, montante muito próximo do que nessa mesma rubrica orçamental é indicado no **Orçamento Privativo da Fundação para a Ciência e a Tecnologia**. Neste mesmo Orçamento

Privativo, cerca de 127 M€ são indicados como “transferências para famílias” (vulgo “bolsas”).

São conhecidas as fragilidades do nosso Sistema Científico e Técnico, anualmente reflectidas, ainda que incompletamente, nos dados do Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional. Trata-se de fragilidades sentidas e de que são vítimas indefesas, ainda que não silenciosas, aquelas e aqueles que se encaminham ou encaminharam para uma carreira profissional na investigação científica. Neste contexto, terá interesse reflectir sobre os seguintes números.

No **sistema público**, de acordo com os números oficiais mais recentes, a despesa média por investigador em equivalente a tempo integral, é de cerca de 44 k€ por ano. Este valor é cerca de 1/3 da **média** do correspondente valor nos países membros da União Europeia a 28 (120 k€/ano). Se, como afirmado pela tutela do sector, se prepara a entrada no sistema em 2017 de 1200 investigadores (bolseiros de doutoramento e pós doutoramento), e prevendo novas contratações, seria expectável que o governo se preparasse para injectar pelo menos mais cerca de 50 M€ no sistema público, para financiar actividades de I&DE em 2017, mantendo mesmo assim o enorme fosso que nos separa da média — sublinha-se, média — do valor da despesa *per capita* de investigador ETI da UE a 28, no sector público. Entretanto os acréscimos previstos quer para a FCT quer para o conjunto dos Laboratórios de Estado sobreviventes, não atingem, em conjunto, sequer metade desse valor.

Nos quatro anos que medeiam entre 2011 e 2014, os dados oficiais mostram uma quebra de cerca de 5 mil investigadores a tempo integral (ETI) no sector público, fenómeno que poderá estar relacionado com a lamentável “fuga de cérebros” a que se vem assistindo em anos recentes. Em 2014, último ano para o qual há números oficiais definitivos, foram contabilizados cerca de 27 000 investigadores ETI no referido sector público. Se este número se mantivesse em 2017, um aumento de 50% na despesa por investigador, deixando-nos ainda muito longe da média europeia, exigiria um reforço orçamental de fundos públicos para a investigação, de cerca de 600 milhões de Euros.

Este valor pode parecer muito elevado no contexto em que é feita esta análise. A verdade é que é pouco superior a metade dos lucros **anuais** de uma grande empresa como a Electricidade de Portugal.

Outro aspecto da maior importância para a funcionalidade do nosso Sistema Científico e Técnico, é a existência de um número adequado de pessoal técnico afecto às actividades de I&DE: os **técnicos de apoio à investigação**. Os números oficiais do Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico nacional permitem estimar que nesse capítulo, feita a comparação com o que se passa em outros países da União Europeia, se verifica entre nós um défice pronunciado de recursos humanos, que se vem agravando progressivamente de há pelo menos uma década a esta parte. Os dados estatísticos disponíveis permitem estimar esse défice entre 5000 e 10 000 técnicos em tempo integral.

Finalmente, importa dizer que da já referida despesa total consolidada do Programa da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, que, como já se disse, atinge no orçamento ajustado de 2017 o montante de 2.385,8 milhões de euros (mais 5,8% que em 2016), não chega a 20% a parte que é afectada à chamada “*investigação científica de carácter geral*”

(Medida Orçamental 004 do Programa PO10). Essa parcela é gerida quase integralmente pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

As dotações para despesas de capital (equipamentos e infra-estruturas, edifícios e instalações, quer novas unidades quer renovação e manutenção das existentes), são muito insuficientes: no que toca à FCT, ascendem a cerca de 200 M€ “cá para dentro”, a que se somam cerca de 45 M€ para transferir para o estrangeiro. Como já se disse acima, da dotação global para despesas do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES), onde se incluem os valores anteriores, o total para despesas de capital é de 304 M€ o que representa 12,7% da dotação orçamental global do Ministério. A propósito, vale a pena notar que, entre 2014 e 2017, a despesa orçamentada pela FCT para aquisição de software informático atinge 60 milhões de euros, à média portanto de 15 M€ por ano! Entretanto, tem-se conhecimento de que há instituições públicas de I&DE em que nem todo o pessoal investigador dispõe de um computador de serviço vendo-se na contingência de ter que usar um computador pessoal para trabalhar.

No que diz respeito a valores de dotações orçamentadas, importa ainda ter presente a possibilidade de eventuais “cativações” de verbas que, ao ser impostas, introduzem um factor adicional de incerteza acerca dos fundos de que as várias entidades e instituições efectivamente virão a dispor, sendo que, pelo menos em alguns casos, em anos anteriores, cativações têm, abrangido também receitas próprias.

Sendo este o quadro em que nos movemos difícil será olhar com confiança as perspectivas “luminosas” apontadas no texto introdutório que antecede a explicitação dos montantes de despesa previstos, expressos e desagregados no conjunto de tabelas que se apresentam nas páginas finais da Proposta orçamental do MCTES. Destacam-se a seguir algumas das mais relevantes expressões que caracterizam as políticas da tutela.

A abrir as considerações “**Políticas**” (p.169), após uma referência “*ao reforço do emprego científico e à convergência do investimento para a concretização das metas europeias*”, afirma-se que o aumento de 4,6%, relativamente a 2016, da dotação orçamental para a ciência, tecnologia e ensino superior, vai permitir “*a valorização do ensino superior na sociedade portuguesa (...) assim como reforçar e consolidar a capacidade científica e o emprego científico.*”

Mais abaixo, sob o título “**Reforçar o Investimento em Ciência e Tecnologia, Democratizando o Conhecimento e a Inovação**”, salienta-se constituírem objectivos para 2017: “*a consolidação (?) dos mecanismos de promoção do emprego científico*”, “*o incentivo à qualificação avançada dos recursos humanos*”, “*o estímulo (?) à diversificação das fontes de financiamento público e privado da actividade científica*”.

Para esclarecer o modo de atingir tais objectivos a tutela propõe-se: “*Consolidar e reforçar a actual estrutura institucional de unidades de I&D, públicas e privadas (!), estimulando a sua qualidade e os valores intrínsecos às actividades de C&T (...)*”. É legítimo perguntar o que isto significa.

Propõe-se também, “*estimular a flexibilização e capacidade de adaptação do sistema*” (entenda-se: do sistema científico e técnico nacional) “*promovendo novos horizontes de crescimento e de afirmação (...)*”. E, ainda: “*Animar a capacidade de todas as instituições*

para (...) se adaptarem à realidade emergente em Portugal e na Europa (...) ”. “Realidade emergente”?

Escreve-se também no documento em análise, que se tem em vista *“uma estratégia de intensificação e reforço de contextos inovadores e colaborativos (...) ”*. Dessa estratégia, com diversas vertentes assinaladas, destacam-se as seguintes ideias-força: *“Iniciar um novo processo de avaliação das unidades de I&D orientada para a sua capacitação e reforço (...) ”*; *“a implementação do novo regime legal de estímulo ao emprego científico”*; o aprofundamento das *“interacções atlânticas”* facilitando *“novas agendas científicas e empresariais com base no conhecimento científico”*. Manifesta-se ainda a intenção de *“elaborar um plano nacional de ciência e tecnologia (...) que conjugue a capacidade e interesse da comunidade científica com as necessidades dos cidadãos, de empresas e de organizações civis (...) ”*. Que relação terá tal plano com a (inexistente) política científica nacional?

Anota-se, finalmente, a vontade de *“reforçar as infra-estruturas científicas”*. E como? *“Através da implementação do Roteiro Nacional de Infra-estruturas Científicas, compreendendo a criação de redes de infra-estruturas de utilização comum e abrangendo as infra-estruturas de computação e comunicação”*.

É verdadeiramente extraordinário olhar-se o requinte com que se procura verbalizar a ideia de que é possível compatibilizar os objectivos a atingir, aliás, eles próprios, de duvidosa consistência e vagamente definidos, num contexto em que permanecem praticamente estagnados os meios indispensáveis à concretização não só já desses mesmos objectivos como, sobretudo, à resolução dos graves problemas que afligem o Sistema Científico e Técnico Nacional, e que parecem ser, no essencial, ignorados ou desvalorizados na sua real dimensão.

Frederico Carvalho
14 de Novembro de 2016 (texto revisto em 5Fev2017)

¹<http://www.dgo.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2017/Proposta%20do%20Orçamento/Documentos%20do%20OE/Rel-2017.pdf>