

Avaliação e financiamento das unidades de investigação

(draft 22-02-2013)

José Ferreira Gomes, Universidade do Porto

O passado

O sistema de ciência e tecnologia nacional (SCTN) foi sendo estruturado progressivamente a partir dos anos de 1950 em torno de alguns pólos universitários através de programas de financiamento muito modestos a um pequeno número de grupos de docentes universitários. Numa escala tão reduzida, não parece ter sido sentida a necessidade de um sistema de avaliação transparente para a admissão ou a manutenção do financiamento. O grande desenvolvimento do sistema deu-se quando começaram a fluir os fundos de pré-adesão à CEE e, depois, com os sucessivos quadros comunitários de apoio da UE. Esta realidade permitiu um crescimento muito rápido do número de investigadores e da qualidade da sua produção para atingir níveis que ultrapassaram recentemente (em número de artigos por milhão de habitantes) a Grécia e a Itália.

Partindo de um sistema universitário onde a actividade de investigação era a rara excepção e o requisito de doutoramento para progresso na carreira académica era muitas vezes satisfeito com um estágio num centro estrangeiro (especialmente nas áreas de ciências e tecnologias), os responsáveis pela política científica assumiram a estratégia de desenvolver um sistema científico à margem das universidades, ainda que funcione em geral dentro das universidades e com pessoal das universidades. A construção do sistema ignorou totalmente a organização universitária que, apesar das suas autonomias constitucionais, foi sempre posta perante o facto consumado e considerou não ter alternativa à liberdade concedida aos seus docentes para se organizarem sob a tutela directa da agência estatal de financiamento. No início dos anos de 1990, a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) promoveu a reorganização dos centros de investigação já estabelecidos com financiamentos da pré-adesão à CEE, com a criação de uma rede de Unidades de I&D (UI) quase sempre lideradas por docentes do Ensino Superior e constituídas por docentes da mesma ou de outra instituição e por outros investigadores em geral contratados com fundos públicos. Dois tipos de excepção merecem menção. As fundações privadas Calouste Gulbenkian e Champaulimaud assumem a investigação científica como uma das suas missões mas grande parte da actividade própria é financiada com fundos públicos. Um número considerável de instituições privadas sem fins lucrativos (IPSFL) cresceram na órbita das instituições de ensino superior (IES) e atraem algum financiamento privado, embora dependam largamente dos programas públicos. Para os funcionários das IES a actividade no seio de uma unidade de I&D exige a autorização da sua instituição de vinculação mas raramente são postas grandes restrições porque as IES não têm boas alternativas a oferecer. Em resumo, o crescimento do SCTN dependeu da disponibilidade crescente de pessoal docente do ensino superior (para quem a investigação faz parte da sua missão estatutária) e dos fundos públicos nacionais muito alavancados pelas verbas canalizadas pelos quadros comunitários de apoio. Nunca foi feita uma avaliação científica das IES. As unidades de I&D foram avaliadas em 1996, 1999, 2002 e 2007 por painéis de peritos estrangeiros e o seu financiamento dependeu do resultado desta avaliação.

Algumas UI ou associações de UI receberam o estatuto de Laboratório Associado (LA), existindo actualmente 26.

Este estatuto é concedido por um período de 10 anos e dá direito a um programa de financiamento especial negociado directamente com a FCT, prevendo-se uma avaliação intercalar ao fim de 5 anos e uma avaliação global no termo do contrato.

As UI foram submetidas a avaliações por painéis de peritos estrangeiros com certa

A atribuição do estatuto basear-se-á na avaliação da capacidade das instituições em causa para cooperar, de forma estável, competente e eficaz, na prossecução de objectivos específicos de política científica e tecnológica do Governo, tomando-se, nomeadamente, em conta os resultados das avaliações a que estão sujeitas nos termos do artigo 28.º e de outras expressamente realizadas para o efeito. [Decreto-Lei n.º 125/99 de 20 de Abril]

regularidade, recebendo uma classificação que influenciou o nível de financiamento. Os LA foram isentos desse processo, talvez por deverem ter um calendário próprio. Na realidade, os LA nunca foram submetidos a um exercício global de avaliação, nem foram conhecidas as suas classificações de mérito. Esta realidade gerou bastante contestação do lado de algumas UI que julgam ter qualidade comparável ou superior a certos LA, o que não pode ser confirmado nem infirmado com os dados disponíveis. Acresce que o processo de concessão do estatuto de LA, dependendo apenas de uma decisão da FCT depois de uma avaliação ad hoc, fica também aberto à crítica de falta de transparência do processo.

Pela década de 1980, muitos investigadores sonhavam com a transformação da agência governamental de investigação (o então Instituto Nacional de Investigação Científica, INIC, 1976-1992) numa grande estrutura com capacidade própria de execução de investigação a exemplo das congéneres espanhola, francesa ou italiana. Esta expectativa veio a ruir com a extinção do INIC e a integração do seu pessoal (quase totalmente em Lisboa) nas universidades locais.

A experiência recente com os conselhos científicos das IES tal como foram reformulados pelo RJIES não parece recomendar que lhe sejam já entregues maiores responsabilidades na gestão da SCTN, até pelo seu carácter consultivo e pela falta de experiência dos líderes institucionais na gestão da Ciência e, mais importante, por não existirem objectivos consensuais a perseguir. Nunca foram desenvolvidos indicadores nacionais de desempenho científico institucional que permitissem às lideranças institucionais definirem uma política científica nem ajustarem-se a uma estratégia nacional nunca explicitada.

O presente.

Há sinais de que se acumulam algumas tensões na relação entre as entidades do SCTN e as IES. O SCTN nasceu como apoio externo às actividades de investigação das universidades numa perspectiva de custos marginais. Nos últimos anos, as universidades têm vindo a depender crescentemente dos financiamentos de investigação na forma de

- i. apoio à preparação de dissertações (e estágios de investigação) dos seus cursos de licenciatura, mestrado e doutoramento;
- ii. retenção das receitas de propinas de doutoramento recebidas da FCT que começaram a deixar de ser destinadas a financiar os custos

- marginais da investigação para serem parcial ou totalmente destinados a custear as despesas gerais das IES;
- iii. impacto internacional proporcionado pelas publicações decorrentes da investigação financiada no âmbito das UI e crucial para o posicionamento na maioria dos rankings mais populares;
 - iv. dependência de lideranças autónomas (das UI) para melhorarem o seu desempenho na investigação e assim melhorarem o seu perfil internacional e a sua atracção de estudantes.

Por outro lado, as UI sentem que

- i. o crescimento da sua estrutura humana (estudantes de doutoramento, pós-docs, investigadores contratados) é limitado pelos espaços que as IES lhes podem disponibilizar;
- ii. os custos que lhes são imputados pelas IES a título de aluguer de espaços ou participação nos custos fixos dos edifícios oneram de tal forma a UI que podem baixar a sua competitividade nacional e internacional;
- iii. o seu posicionamento nas avaliações da FCT depende de decisões de contratação (e promoção) da IES de base;
- iv. as decisões de contratação para os quadros da IES nem sempre correspondem ao que seriam as prioridades das UI ou os candidatos mais activos por critérios estritamente científicos.

Estes problemas tornam-se mais evidentes à medida que o modelo consensual de gestão académica de 1976 é substituído por um modelo centralizado de poder e este poder constata a sua quase total incapacidade de influenciar a estratégia de investigação enquanto toda a sua estratégia de afirmação nacional e internacional se baseia nos resultados dessa investigação. Em torno das grandes universidades, criaram-se grandes complexos de investigação, formação avançada, consultoria, prestação de serviços, transferência de conhecimento e empreendedorismo em que as IES estão fortemente empenhadas. Contudo escapa-lhes largamente a orientação estratégica por (i) falta de instrumentos financeiros próprios de iniciativa e, mais importante, (ii) total falta de indicadores de desempenho comparáveis nacional e internacionalmente. O nosso relativamente baixo desempenho¹ poderá não ser independente desta realidade.

Esta situação não é desconhecida noutros países mas (i) estamos muito atrasados no desenvolvimento de indicadores institucionais para a gestão política e (ii) o poder central parece ter menos confiança nas IES do que outros países, mesmo da Europa do sul. Se na fase de construção do SCTN, se poderia justificar a sua total autonomia em relação às lideranças das IES pela novidade do empreendimento, já a fase de consolidação em que estamos poderia ganhar com uma sólida articulação que permitisse alinhar o posicionamento estratégico de todos os parceiros.

O futuro

A consolidação do SCTN exige uma melhoria de gestão a todos os níveis de modo a

- i. melhorar o desempenho internacional em quantidade e qualidade dos seus produtos;

¹ United Nations University, The State of University Policy for Progress in Europe Policy Report - December 2012 <http://www.merit.unu.edu/publications/uploads/1354635371.pdf>

- ii. exigir padrões de desempenho científico mínimo a todos os docentes do Ensino Superior que têm a investigação como uma das suas missões definidas no respectivo Estatuto de Carreira;
- iii. criar um ambiente institucional que proporcione a todos os estudantes de 1º, 2º e 3º ciclos uma experiência educativa rica em ambiente inovador e potenciador da criação de novo conhecimento (internacional) ou do desenvolvimento regional;
- iv. aprofundar a ligação entre o SCTN e o tecido empresarial para promover o desenvolvimento económico e social, justificando o investimento público neste sector;
- v. oferecer aos líderes institucionais indicadores fiáveis para a construção e a avaliação das suas estratégias de desenvolvimento;
- vi. oferecer aos decisores (regionais ou) nacionais instrumentos de gestão do SCTN.

Poderá ser ainda prematuro atribuir competências de gestão do empreendimento científico às IES, especialmente numa altura em que estarão com enormes preocupações de estabilização face ao decréscimo do financiamento público. Não se deve adiar a criação de instrumentos de macrogestão que induzam as IES a recrutar e dar as melhores condições de trabalho aqueles que podem vir a dar o melhor contributo para o sucesso científico do País. Neste sentido, parece crucial que

- i. as avaliações das UI produzam também indicadores de desempenho científico das IES (e das suas unidades orgânicas, quando relevante) nas diversas áreas do saber;
- ii. as UI mantenham a sua autonomia de gestão (científica e financeira) mas definam estratégias mais alinhadas com as das suas IES de base;
- iii. seja clarificado um modelo institucional que estimule objectivos claros e muito diferenciados desde a fronteira da criação de conhecimento até ao mais modesto apoio ao desenvolvimento regional;
- iv. melhore a transparência do sistema para os financiadores externos à FCT, nomeadamente outros ministérios e comissões de desenvolvimento regional (através do QREN), para que diminua o preocupante desperdício de financiamento por falta de avaliação dos resultados.

As sugestões

Não comentando pequenos detalhes da proposta que precisariam de ser esclarecidos, seria importante tornar mais clara uma visão estratégica do SCTN futuro. Em especial, a relação entre a FCT, as IES e as UI, um triângulo que deveria funcionar em articulação com objectivos nacionais definidos ou aplicados pela FCT de molde a garantir a boa resposta quer das IES quer das UI. O exemplo recente do acordo FCT-CRUP aquando do concurso para financiamento de programas doutorais mostra a necessidade de regras claras e opções

- Um modelo possível poderia manter a actual a associação livre dos investigadores na preparação de propostas de UI à FCT.

- a. Cada UI poderia organizar-se internamente em linhas/grupos e também por polos, cada polo formado pelos investigadores vinculados a uma IES ou a outra instituição.
 - b. Feita a avaliação científica das propostas, a FCT passa-se-ia a uma negociação do financiamento em parceria com as IES envolvidas, tornando clara a contribuição da cada parceiro em termos de meios humanos próprios, espaços de trabalho, equipamentos e financiamento adicional para contratação de pessoal e para manter as actividades de investigação (meios de capital a adquirir, despesas gerais e aquisição de serviços).
 - c. A UI seria assim o resultado de uma parceria entre a FCT e as IES (e outras instituições), com
 - i. a sua gestão científica totalmente autónoma nos termos de um regulamento interno aprovado pelos parceiros no momento da constituição e
 - ii. a sua gestão financeira num centro de custos autónomo de uma IES ou uma IPSL.
- A necessidade de diferenciação do SCTN recomenda que se mantenha o conceito de LA mas se definam mais claramente as regras de entrada e saída e as obrigações adicionais destas entidades que se presume associarem um melhor desempenho com impacto internacional a uma capacidade de contribuição para o desenvolvimento económico e social português.

A proposta

O universo dos doutorados, docentes do ensino superior com mandato de investigação, está a crescer significativamente com a estabilização do corpo docente das universidades e os efeitos do Estatuto da Carreira Docente do politécnico de 2009. Mesmo nas universidades, o modelo actual de financiamento e a necessidade de manter internacionalmente competitivos os grupos com melhores provas dadas, vai levar a que um número crescente de docentes fique excluído do financiamento e, provavelmente, excluído das UI. A pretender-se manter a diferenciação entre as culturas universitária e politécnica, será necessário introduzir progressivamente políticas de incentivo. Estaremos a falar de mais de 1/3 dos docentes do ensino superior público excluídos da investigação organizada o que, na maioria dos casos, significará a paragem completa com prejuízo para os seus alunos e a instituição. Do ponto de vista dos custos/benefícios nacionais, estaremos a falar num importante custo salarial não recuperado. (Modelos alternativos de gestão de pessoal podem ser imaginados mas, para além das naturais dificuldades políticas – e pessoais – não existem indicadores consensuais que permitam dar um passo seguro neste sentido.)

Uma alternativa, seria criar um terceiro tipo de instituições dentro do mesmo SCTN, para além das UI actuais e dos LA. Poderiam chamar-se unidades de investigação aplicada e inovação (UIa+i), por exemplo. A tutela deveria ser autónoma, ainda que dentro da FCT, para desenvolverem uma cultura própria.

Se estamos a falar de 1/3 dos docentes das IES e o financiamento médio por docente for 1/3 dos outros, estamos a falar de 1/9! (O financiamento médio por docente poderá ser muito mais baixo por ter poucos investigadores em doutoramento, pós-doc ou contratados.) Poderá ser barato, manter muita gente activa e criar um terreno fértil para

novas vocações de cientistas para as ligas “superiores”. (O termo “superior” iria ser assumido como real mas poderá ser muito falso porque seria previsível que algumas destas UIa+i dessem um maior retorno económico e social ao País do que muitas das outras UI mais focadas na construção de conhecimento “internacional”). As universidades seriam também encorajadas a propor este tipo de unidades.

A transparência do sistema e a compreensão das diferenças entre os três tipos de instituições do SCTN seria evidenciado pelo conjunto de indicadores primários de excelência:

- i. Unidades de Investigação aplicada e inovação (UIa+i).
 - a. Produção científica por membro integrado;
 - b. Impacto dos resultados da investigação na sociedade, especialmente na região, calculado por dezena de membros integrados;
- ii. Unidades de Investigação e Desenvolvimento (UI)
 - a. Publicações com impacto internacional por membro integrado;
 - b. Resultados de transferência de conhecimento, calculado por dezena de membros integrados.
- iii. Laboratórios Associados (LA)
 - a. Publicações nos 10% de topo de impacto internacional, calculado por membro integrado;
 - b. Impacto da investigação, avaliado pelos trabalhos com reconhecimento da comunidade científica internacional que vieram a ter efeitos demonstráveis nas empresas (ou organizações públicas ou sem fins lucrativos), medido por dezena de membros integrados e por quinquénio;
 - c. Outras publicações com impacto internacional, por membro integrado.

A indicação de que todos os indicadores dependem da dimensão criaria incentivos para que a comunidade científica se organizasse por objectivos, isto é, que uma IES possa ter associadas entidades de dois ou até dos três tipos para satisfazer as diferentes missões assumidas pelos seus docentes.