

Posição do Conselho dos Laboratórios Associados sobre a Proposta de Orçamento para a Ciência em 2005

Atendendo à importância fundamental que o Orçamento de Estado (OE) para 2005 que vier a ser aprovado pela Assembleia da República tem para o desenvolvimento do sistema científico e tecnológico nacional e, conseqüentemente, para o desenvolvimento do País, o Conselho dos Laboratórios Associados procedeu, tal como no ano anterior, a uma análise rigorosa e pormenorizada da proposta apresentada pelo Governo.

Da análise resultou um sentimento de grande apreensão por a proposta de orçamento apresentada ficar consideravelmente aquém de recuperar os severos cortes orçamentais que se verificaram nos dois últimos anos na área da ciência e tecnologia, e conter inclusivamente cortes significativos em aspectos de importância fundamental para o desenvolvimento científico do País.

É também com grande perplexidade que se constata a manifesta contradição entre a proposta de OE e o anúncio pelo Governo, feito repetidamente ao longo deste ano com início no Conselho de Ministros de Óbidos em Janeiro de 2004, de que até 2006 haveria “o maior investimento financeiro alguma vez realizado em Portugal no domínio da ciência e da investigação”, o que, na verdade, não tem expressão na proposta do Governo para o OE de 2005.

A) Em síntese, e em termos gerais, constatamos o seguinte:

1. As contribuições nacionais para quotas em organismos científicos internacionais (CERN, ESO, ESA, etc.) não aparecem na proposta de OE para 2005.

O mesmo sucedeu em 2003 e 2004, contrariamente ao que acontecia anteriormente quando as correspondentes verbas eram orçamentadas no Instituto de Cooperação Científica e Tecnológica Internacional (ICCTI). Em consequência, Portugal ficou em dívida com aqueles organismos, o que levou a situações desprestigiantes para o País, e fortemente negativas para a participação científica de Portugal nessas organizações e para as excelentes oportunidades anteriormente abertas a empresas nacionais como fornecedoras de bens e serviços a essas entidades.

No ano passado considerámos fundamental que fosse clarificada a previsão orçamental destas dotações, dada a importância da participação de Portugal naqueles organismos, o que não foi feito e teve as consequências negativas apontadas. Este ano, parece-nos inacreditável que, mesmo depois de tudo o que se passou, continue sem ser clarificada a previsão orçamental para as quotas em organismos científicos internacionais.

2. **O orçamento do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) para o Gabinete de Relações Internacionais da Ciência e do Ensino Superior (GRICES) é cortado 37% de 2004 para 2005** (de 3.851.260 € para 2.410.945 €, ver Mapa XV pgs. 153 e 162 do OE 2004, Mapa OE-12 MCIES pgs. 226-228 do OE 2005).

Dado que o GRICES substituiu o ICCTI em matéria de cooperação científica internacional, este corte vem agravar a já muito grave situação referida no ponto anterior.

3. **A proposta de OE para 2005 prevê uma forte redução dos orçamentos de funcionamento de várias instituições científicas inseridas em universidades, passando despesas de funcionamento, inclusivamente com salários de pessoal permanente, para o PIDDAC. Esta operação tem como efeito a vulnerabilização orçamental destas instituições, fragilizando-as.**

Tal acontece com instituições que são ou contêm unidades de investigação avaliadas internacionalmente no âmbito da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), nomeadamente: o Instituto de Ciências Sociais (ICS) e o Observatório Astronómico de Lisboa (OAL) da Universidade de Lisboa; o Instituto de Higiene e Medicina Tropical (IHMT) e o Instituto de Tecnologias Química e Biológica (ITQB) da Universidade Nova de Lisboa. O mesmo acontece com o Instituto Bacteriológico Câmara Pestana (IBCP) e o Instituto de Orientação Profissional da Universidade de Lisboa, e com a Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) da Universidade Nova de Lisboa.

O montante total envolvido nesta operação é de 12.389.570 € e está inscrito na Medida “Desenvolver uma Rede Moderna de Instituições de I&D” do Programa do PIDDAC “Investigação Científica e Tecnológica e Inovação” (ver Mapa 18 pg. 21 do OE 2005).

Não nos pronunciamos sobre o suporte legal para esta operação. Contudo, a transferência, sem precedentes, de verbas do orçamento de funcionamento destas instituições científicas para o PIDDAC fragiliza-as. Na verdade, traduz-se numa redução do seu orçamento regular compensada, neste ano, com verbas inscritas num programa com finalidades específicas de “Investimentos e Despesas de Desenvolvimento” como é o PIDDAC, sem que o futuro fique salvaguardado. Esta transferência parece ter como único objectivo conduzir a um empolamento artificial das verbas inscritas no PIDDAC para “Investigação Científica e Tecnológica e Inovação”, sem que tal corresponda a um aumento real de financiamentos.

Vemos esta operação com séria preocupação, pois entendemos que, pelo contrário, é necessário concretizar políticas estáveis de reforço das instituições científicas. É mais uma situação de agravamento da fragilização do sistema científico que se verificou nos últimos anos com cortes orçamentais e elevados atrasos nas transferências devidas às instituições científicas.

4. **Não se encontram previstos na proposta de OE para 2005 programas próprios de investimento com fundos nacionais que permitam assegurar os investimentos públicos em Ciência que deixam de ser possíveis através Quadro Comunitário de Apoio (QCA) para a Região de Lisboa e Vale do Tejo¹ (RLVT).**

A previsão de programas deste tipo é essencial pela necessidade óbvia de aumentar acentuadamente no futuro próximo as dotações correspondentes em fundos nacionais, dado que a Região de Lisboa deixará em 2007 de ser elegível para apoio comunitário, sendo previsível que o mesmo aconteça a breve trecho a outras regiões.

Esta situação é particularmente grave porque quase metade da comunidade científica nacional, e consequentemente da despesa pública em Ciência, se situa na RLVT. Acresce que no próximo período de programação estrutural comunitária (2007-2013), a Região de Lisboa (identificada agora com a Área Metropolitana de Lisboa) deixará de ser elegível para apoios comunitários ao abandonar definitivamente a fase de transição (*phasing out*).

Na verdade, o investimento público em Ciência na RLVT, assim como nas outras regiões do país, tem sido principalmente realizado através do QCA. Assim, a saída de regiões do âmbito de aplicação do QCA tem de ser acompanhada da criação de programas nacionais de investimento, sobretudo no PIDDAC, e da previsão de aumentos muito significativos das correspondentes dotações. Caso contrário, não fica assegurada a sustentabilidade do desenvolvimento de uma parte muito significativa do sistema científico nacional, problema que se acentuará num futuro próximo ao abranger outras regiões do país, com particular incidência nas que têm um elevado número de instituições científicas.

5. **O orçamento do PIDDAC da FCT para Formação Avançada e Emprego Científico tem um corte de 12% de 2004 para 2005 (de 73.616.000 € para 64.486.508 €, ver Mapa XV pgs. 158-160 do OE 2004, Mapa OP-01 MCIES pgs. 4-5 do OE 2005).**

O PIDDAC é a fonte orçamental mais relevante e decisiva do financiamento da Ciência em Portugal e a FCT é o organismo responsável pela quase totalidade do financiamento do sistema científico.

O apoio à Formação Avançada destina-se principalmente a bolsas de doutoramento e pós-doutoramento. O emprego científico é principalmente estimulado por apoios à inserção profissional de doutorados e mestres.

Dado que Portugal tem carências de investigadores particularmente elevadas no contexto da União Europeia (UE) e assumiu compromissos ambiciosos de crescimento no âmbito da Cimeira de Lisboa, não se compreende o abrandamento do investimento na Formação Avançada. Por outro lado, a falta de oportunidades de emprego científico para as novas gerações constitui um dos mais graves problemas da política de desenvolvimento do País.

¹ Devido ao período de “*phasing out*” previsto em consequência desta região ter ultrapassado o nível de PIB *per capita* das regiões de “Objectivo 1” dos programas comunitários (menos de 75% do valor médio da UE medido em poder paritário de compra).

6. **O programa “Fundo de Apoio à Comunidade Científica” foi completamente cortado do PIDDAC da FCT, depois de ter tido um corte de 32% de 2003 para 2004** (ver Mapa OP-01 MCIES pgs. 1-10 do OE 2005, Mapa XV pg. 179 do OE 2003 e pg. 158 do OE 2004).

Perde-se visibilidade orçamental para este fundo. É preocupante porque o programa assegurava o apoio geral para reuniões e congressos científicos, publicações, sociedades científicas e participação de estudantes de pós-graduação ou pós-doutorandos em reuniões científicas, numa comunidade científica em crescimento, desde que foi criado há quase duas décadas.

7. **O “Programa Dinamizador das Ciências e Tecnologias do Mar” desaparece do PIDDAC da FCT, depois de ter tido um corte de 19% de 2003 para 2004. O “Programa Dinamizador das Ciências e Tecnologias para o Espaço” também desaparece do PIDDAC da FCT** (ver Mapa OP-01 MCIES pgs. 1-10 do OE 2005, Mapa XV pg. 181 do OE 2003 e pg. 159 do OE 2004).

Deixa de haver qualquer programa do PIDDAC da FCT dedicado especificamente às Ciências e Tecnologias do Mar, quando repetidamente se tem dito que esta é uma das principais prioridades da política científica e tecnológica nacional.

O mesmo ocorre para a investigação nas ciências e tecnologias do Espaço, a qual tem especial importância estratégica para Portugal rentabilizar cientificamente a sua adesão à Agência Espacial Europeia (ESA) em 2000.

8. **O orçamento do PIDDAC da FCT para promoção da cultura científica e tecnológica tem um corte de 30% de 2004 para 2005** (de 10.737.700 € para 7.535.693 €, ver Mapa XV pgs. 158-159 do OE 2004, Mapa OP-01 MCIES pgs. 7-8 do OE 2005).

Como no ano passado o orçamento para promoção da cultura científica e tecnológica tinha ficado 20% abaixo do valor do orçamento inicial para 2002, passa em 2005 a ficar quase em metade do valor de 2002.

9. **O orçamento do PIDDAC da FCT cresce nominalmente 20% de 2004 para 2005 (embora apenas 8,5% em fundos nacionais). Este aumento não chega sequer a compensar a descida de 31% verificada de 2003 para 2004** (ver Mapa XV pgs. 178-182 do OE 2003 e pgs. 154-162 do OE 2004, Mapa OP-01 MCIES pgs. 1-10 do OE 2005).

Além disso, para avaliar as consequências para o efectivo financiamento do sistema científico é necessário ter em conta que:

- **O aumento previsto para as cativações iniciais do PIDDAC de 2004 para 2005 (de 20% em despesas correntes e 15% em despesas de capital, para 21,4% nos dois tipos de despesas)² e a inflação têm um significativo efeito de erosão no aumento nominal previsto** (Artigo 2º - Utilização das dotações orçamentais da proposta de Lei do Orçamento para 2005, nºs 2 e 3, pg. 2).

² A lei do Orçamento para 2005 também prevê um aumento das cativações iniciais nos orçamentos de financiamento que eram de 10% em 2004 e passam a 15% em 2005 (Artigo 2º - Utilização das dotações orçamentais da proposta de Lei do Orçamento para 2005, nºs 2 e 3, pg. 2).

- **A proposta do OE inclui a previsão inédita, e não quantificada, de transferências da FCT para o Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho (Artigo 5º da proposta de Lei do Orçamento para 2005, pg. 5).**
- **O orçamento do PIDDAC do GRICES é cortado em 37%, como se viu acima.**
- **Não estão orçamentadas dotações para pagamento de quotas a organismos científicos internacionais como se viu acima, embora o Orçamento de C&T preparado pelo OCES confirme compromissos no valor de 27 milhões de euros (ver nº 12 à frente).**
- **É necessário concretizar em 2005 transferências para as instituições científicas devidas em anos anteriores, em consequência dos cortes orçamentais e dos elevados atrasos de pagamentos verificados nos últimos anos.**

A proposta de Lei do Orçamento para 2005 (Artigo 5º) inclui uma autorização para transferências de verbas do PIDDAC da FCT "para entidades do Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho, com vista ao financiamento partilhado dos programas Ninhos de Empresas de Suporte Tecnológico (NESTE) e Investigação e Desenvolvimento Empresarial Aplicado (IDEA)". O montante máximo destas transferências não está quantificado. Não nos pronunciamos sobre a legalidade de uma transferência interministerial cujo montante máximo não é quantificado na Lei, mas salientamos o facto de em anos anteriores não ter havido transferências deste tipo que, assim, constituem uma nova despesa a ser acomodada no orçamento da FCT.

B) Finalmente:

10. A execução orçamental da FCT foi em 2002 e 2003 muito inferior ao orçamento inicial, revelando que os cortes no financiamento do sistema científico têm, infelizmente, sido muito mais graves do que os cortes verificados nas dotações orçamentais inicialmente aprovadas no OE.

As Contas Gerais do Estado publicadas pela Direcção Geral do Orçamento na Internet revelam que a execução orçamental da FCT, dada pela despesa efectivamente executada em relação aos valores inscritos no orçamento inicial aprovado na Assembleia da República (AR), tem diminuído significativamente nos últimos anos: 76% em 2001, 61% em 2002, 46% em 2003 (neste último ano a despesa executada foi 139.268.113 €, ver pg. 56, vol. III da Conta Geral do Estado de 2003, quando o orçamento inicial era 304.971.156 €).

A execução relativa ao orçamento inicial de 2003 foi especialmente baixa, em parte porque nesse ano todas as dotações orçamentais inicialmente inscritas no Programa Operacional Sociedade da Informação (POSI) do PIDDAC da FCT passaram, já durante 2003, para a Secretaria-Geral dos Encargos Gerais do Estado (120.114.487 €). Por outro lado, o Orçamento de Funcionamento da FCT foi reforçado, em duas alterações orçamentais, com dotações a receber do programa PIDDAC POSI transitado para os Encargos Gerais do Estado (num valor total de 19.363.349 €). Abatendo a diferença destes valores ao orçamento

inicial da FCT, obtém-se uma dotação orçamental corrigida para 2003 (de 204.220.027 €) em relação à qual a despesa efectivamente executada foi 68%.

11. A preços constantes, o financiamento executado pela FCT em 2003 foi inferior³ ao de 1998 e apenas ligeiramente superior ao da JNICT em 1997. Em consequência, o financiamento do sistema científico a preços constantes⁴, depois de ter mais do que duplicado de 1997 para 2001, regrediu cerca de 6 anos (de 2003 para quase 1997), numa altura em que seria desejável um crescimento que, pelo menos, acompanhasse o elevado crescimento verificado no número e na qualificação dos investigadores e das instituições científicas.

12. Em resposta a uma nossa solicitação de 12.11.2004, recebemos a 18.11.2004 do Observatório da Ciência e do Ensino Superior (OCES) o Orçamento de Ciência e Tecnologia com as dotações iniciais para 2005 e, também, para 2004, dado que também este não se encontrava publicado.

Estes orçamentos para 2005 confirmam a existência de compromissos de pagamento de quotas a organismos científicos internacionais que não se encontram orçamentados (27 milhões de euros), referem valores avultados iguais aos do ano anterior “na falta de elementos para 2005” (mais de 160 milhões de euros) e incluem “os montantes previstos no PRIME para os domínios da Inovação, Investigação e Desenvolvimento”. Estes valores são incluídos nas somas totais apresentadas, mesmo quando não estão orçamentados, o que põe em causa a utilidade deste instrumento para análise da evolução orçamental.

O OCES é a entidade que tem na sua lei orgânica a atribuição de “preparar” o Orçamento de Ciência e Tecnologia, previsto na portaria 72/89 de 2 de Fevereiro para ser presente a discussão do Orçamento do Estado na Assembleia da República. Este orçamento, que para os anos anteriores a 2004 era atempadamente disponibilizado na Internet, não se encontrava publicado a 12.11.2004, o que nos levou a solicitá-lo. Aliás, já a discussão do Orçamento de Estado para 2004 no ano passado tinha decorrido sem este importante e obrigatório instrumento de análise orçamental que permanecia um ano depois, a 12.11.2004, sem ser publicado.

Nas “Dotações Orçamentais Iniciais para C&T – 2005” recebidas do OCES são contabilizados, entre outros:

- valores para o “POSI (Programas para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação)” iguais aos do ano anterior “na falta de elementos para 2005” (158 milhões de euros para C&T, dos quais 83 milhões de euros para I&D);
- valores para o Ministério da Defesa Nacional iguais aos do ano anterior “acrescidos de 8%, por informação do Gabinete de Gestão do POSI” (2,5 milhões de euros);
- “os montantes previstos no PRIME para os domínios da Inovação, Investigação e Desenvolvimento” (98 milhões de euros);

³ O que se agrava substancialmente comparando as despesas executadas conjuntamente pela FCT e GRICES em 2003, e pela FCT e ICCTI em 1998.

⁴ Pela FCT e GRICES a partir de 2003, e pela FCT e ICCTI entre 1997 e 2003.

- valores para a Região Autónoma dos Açores e para a Região Autónoma da Madeira iguais aos do ano anterior “na falta de elementos para 2005” (25 milhões de euros para C&T dos quais 15 milhões de euros para I&D).

Por outro lado, as “Dotações Orçamentais Iniciais para C&T – 2004” têm problemas em tudo análogos, incluindo a confirmação da existência de compromissos de pagamento de quotas a organismos científicos internacionais que não tinham sido orçamentados (40 milhões de euros de compromissos para 2004 e dívidas de 2003) que sabemos hoje não terem sido totalmente resolvidos, indicam valores para o POSI inclusivamente superiores aos orçamentados (um total de 146 milhões de euros quando o orçamentado para todo o POSI foi 120 milhões de euros) e que ficaram muito longe de serem executados.

Face ao exposto, o Conselho dos Laboratórios Associados vê com grande apreensão, pelo segundo ano consecutivo, a evolução do orçamento para actividades científicas. Chama a atenção para a manifesta contradição da evolução verificada com as declarações públicas de membros do Governo sobre a prioridade do investimento em Ciência, e muito em particular com o anúncio de que em 2004-2006 haveria o maior investimento financeiro em “ciência e investigação” da história, do qual continua a não se ver qualquer sinal, muito pelo contrário.

Apela-se, finalmente, à atribuição de efectiva prioridade orçamental ao tão necessário desenvolvimento científico e tecnológico do País.