

POSIÇÃO SOBRE A REFORMA DA CIÊNCIA E INOVAÇÃO

A reforma da ciência e inovação, apresentada em julho de 2025 pelo ministro da Educação, Ciência e Inovação, tem como peça central uma alteração orgânica: a extinção da FCT e a integração de parte das suas competências na ANI, criando uma agência única de financiamento designada AI². O Decreto-Lei que consagra a alteração foi já aprovado em Conselho de Ministros, estando agora em fase de promulgação. O documento que aqui se apresenta, entregue na Presidência da República, alerta para os riscos decorrentes de uma eventual promulgação do Decreto-Lei, tendo em conta tanto as condições da sua aprovação como o seu conteúdo.

Sintetizando as reservas que colocamos: primeiro, o projeto aprovado não faz uma reforma incremental, como anunciado no programa do Governo, antes introduz uma rutura com efeitos indesejáveis; segundo, a elaboração do diploma não respeitou as regras de audição, negociação e transparência; terceiro, a mudança baseia-se num parecer elaborado pelo CNCTI com inúmeras fragilidades; quarto, a extinção da FCT e a integração de parte das suas competências na ANI coloca desafios e riscos que não são devidamente ponderados; quinto, a proposta de classificação de todas as atividades de investigação, desenvolvimento e inovação com a mesma escala (TRL) é inadequada.

Existe na comunidade científica um consenso sobre a necessidade de melhorar o funcionamento das agências financiadoras (FCT e ANI), bem como de melhorar os mecanismos de valorização do conhecimento junto das empresas e dos organismos públicos. Porém, os problemas reconhecidos não justificam a medida radical da extinção da FCT e de transferência das suas competências para a ANI.

1. A natureza das mudanças

No programa para a legislatura, o Governo anunciou medidas incrementais para transformar e desenvolver a ciência e a inovação. Porém, promove agora rupturas radicais sem fundamentação ou diagnóstico que as justifique ou sustente.

O Governo definiu como prioridade o desenvolvimento económico do país “a criação de riqueza com base no crescimento económico e no aumento do valor acrescentado”, pretendendo para tal dispor de “sistemas de ensino superior e científico e tecnológico que respondam às necessidades de formação da economia e que estabeleçam relações próximas com as empresas que promovam a difusão do conhecimento e a promoção da inovação”. São várias as medidas de concretização daquela ambição nos domínios da

fiscalidade, da capitalização das empresas e de apoios a determinados setores de atividade. No que respeita à ligação entre os sistemas de ensino superior e científico e tecnológico, apenas é anunciada a “revisão dos regimes de exclusividade dos investigadores e dos docentes do ensino superior para facilitar a sua circulação e participação simultânea em atividades científicas e empresariais”.

No programa setorial sobre ensino superior, ciência e inovação há inúmeras medidas que visam reforçar e melhorar o funcionamento e financiamento do sistema científico, bem como incentivos à melhoria da articulação entre as universidades e as empresas. São exemplos dessas medidas:

- aproximar, até 2030, o investimento público e privado em investigação e desenvolvimento (I&D) de valores próximos dos 3% do PIB;
- desburocratizar as relações institucionais entre o ministério da tutela, a DGES, a FCT, a A3ES, os demais organismos da administração pública e as instituições de ensino superior;
- implementar um SIMPLEX para os centros de investigação, desburocratizando as exigências de reporte, documentação e procedimentos nas suas relações com a FCT;
- promover a reorganização da FCT, revendo o seu funcionamento, financiamento e quadro de recursos humanos, melhorando e acelerando a atual capacidade de resposta ao SCTN;
- prosseguir a melhoria da eficiência e transparência de processos da FCT, garantindo estabilidade e previsibilidade do sistema de avaliações e financiamento;
- assegurar a abertura anual dos concursos para as bolsas de doutoramento em todos os domínios científicos;
- continuar a apostar na manutenção e modernização das infraestruturas de ciência e inovação, melhorando a coordenação dos investimentos ao nível europeu, nacional e regional;
- continuar a investir nas agendas europeias com mais relevância para Portugal, [...] promovendo uma cooperação estreita entre o sistema científico e tecnológico, entidades públicas e as empresas;
- avaliar o reforço dos incentivos fiscais para empresas que investem em programas de I&D em parceria com instituições de ensino superior;
- reforçar o estímulo à inserção de doutorados no tecido social, em particular nas empresas.

Foi anunciado todo um programa de melhorias incrementais do funcionamento das instituições para estimular o crescimento e reforçar os mecanismos de valorização da investigação pelas empresas, os mecanismos de difusão e de transferência de conhecimento para a sociedade e a economia, de desenvolvimento da inovação. Porém, o que está a ser decidido pelo Governo (reorganizações orgânicas, fusões e extinção de organismos e revisão de diplomas legislativos) desvia-se das medidas incrementais previstas e configura uma rutura radical com a trajetória de desenvolvimento científico que o país tem vindo a seguir.

2. A metodologia de decisão

A aprovação em Conselho de Ministros do diploma legal que extingue a FCT e integra algumas das suas competências na ANI não foi antecedida de audição, negociação ou informação às instituições de ciência e de ensino superior. O processo revela falta de transparência e de confiança nas instituições e nos cientistas a quem agora o MECI solicita que confiem nas suas declarações e promessas anunciadas em cartas e artigos de jornal.

O MECI iniciou uma reforma do ensino superior, ciência e inovação, da qual apenas se conhecem as propostas de revisão do RJIES, as únicas submetidas a debate público. Embora tenham sido anunciadas outras medidas de revisão da legislação, apenas foram aprovadas em Conselho de Ministros alterações da orgânica do Ministério com extinções e fusões de organismos.

A alteração de orgânica com mais impacto na vida das instituições do sistema científico e tecnológico nacional, a extinção da FCT e a sua integração na ANI, foi também aprovada, mas sem qualquer debate público. Apesar de a junção das duas agências de financiamento do sistema científico e de inovação ter sido considerada pelo Governo como a peça central da reforma anunciada, a sua aprovação foi feita sem que se conheçam o seu conteúdo, os pareceres ou diagnósticos que a justificam e os objetivos que se pretende alcançar. Não houve qualquer auscultação, negociação ou audição de interessados, qualquer debate público ou abertura no processo decisório. Apenas uma carta aos investigadores [G1], um artigo no jornal *Público* [G2] e reuniões *online* de apresentação em *powerpoint* [G3], [G4] das intenções do Governo.

É verdade que um diploma legal, depois de aprovado em Conselho de Ministros, só pode ser divulgado depois de promulgado pelo Presidente da República, mas é verdade também que a boa prática é que se conheçam os documentos antes de aprovação pelo Governo, que se conheçam os fundamentos que os justificam e que se auscultem as partes interessadas. A definição e implementação de uma política pública, em qualquer área de governação, exigem análise prospetiva e fundamentação, planeamento, diálogo com todos os atores envolvidos, análise de riscos e de impacto. Mesmo uma medida de alcance limitado não dispensa este processo. Uma reforma estrutural, tal como a anunciada pelo Governo, dispensa muito menos.

O secretismo pode ser justificado por uma de duas razões, ou ambas: a pressa em decidir e o argumento de que não há tempo a perder com negociações ou auscultações; ou a falta de confiança nas instituições, nos profissionais e nos peritos que teriam alguma coisa sustentada a dizer. Qualquer das razões é negativa.

O Governo, tanto no artigo publicado no jornal [G2], como nas (poucas) informações a que foi dando resposta nas reuniões de apresentação, faz um apelo, aos cientistas e aos professores, para que confiem

na bondade das suas promessas. O ministro da Educação, Ciência e Inovação aponta para um futuro em que todos os problemas serão resolvidos, esperando que os cientistas, as instituições e os seus dirigentes acreditem, confiem, que a integração/fusão das duas agências de financiamento resolverá os problemas de subfinanciamento, de burocracia, de falta de previsibilidade nos procedimentos e de demoras na execução de rotinas organizacionais, problemas que os investigadores e as instituições de ensino superior e investigação bem conhecem e que de há muito vêm identificando como carentes de solução. Mas como se pode acreditar no que não se conhece? Como se pode confiar em quem não demonstra confiar? Como se pode acreditar e confiar quando não há documentos formais, diagnósticos baseados em informação rigorosa, objetivos quantificados, quando não há transparência no processo decisório?

3. As fragilidades do modelo conceptual

Não foram divulgados pelo Governo documentos de diagnóstico ou prospetivos sobre a reforma da ciência e inovação que anunciou. Porém, foi-se tornando claro que um parecer elaborado pelo Conselho Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação intitulado “Recomendação Sobre a Integração do Ecosistema de Ciência e de Inovação”, publicado em agosto no site do CNCTI [R1], reúne as bases conceptuais da reforma. A análise do parecer coloca em evidência as fragilidades no diagnóstico do desempenho do sistema científico, a inadequação das comparações internacionais e uma orientação política assente na definição de áreas prioritárias de investigação, numa visão economicista da ciência e de subordinação da investigação apenas às lógicas da economia.

3.1. O diagnóstico

No parecer do CNCTI apresenta-se um diagnóstico que refere nove problemas:

- ausência de estratégia integrada que alinhe os instrumentos de apoio com as áreas prioritárias de investimento;
- fragmentação e dispersão do ecossistema composto por um número elevado de dimensão reduzida;
- falta de articulação entre as entidades gestoras (FCT, ANI, IAPMEI e AICEP);
- sobreposição de funções e estruturas;
- multiplicidade de designações oportunistas;
- falta de integração de serviços partilhados;
- falta de avaliação do impacto socioeconómico e de medição do retorno económico do investimento público;
- ausência de perspetivas de carreira científica sustentável;

- instabilidade e descontinuidade do financiamento;

Surpreendentemente, o diagnóstico não inclui números, factos ou situações que fundamentem ou comprovem os problemas identificados. Baseia-se, apenas, num conjunto de ideias e de opiniões não fundamentadas. Não há, também, comparações internacionais [R2] nem referência aos principais relatórios sobre o desenvolvimento económico na Europa, como é o caso do Relatório Letta [R3] e do Relatório Draghi [R4].

Neste diagnóstico não há qualquer descrição realista ou análise rigorosa do sistema científico português, identificando-se as suas forças e fraquezas, nem a projeção de objetivos e metas que se pretendam alcançar. Não há, também, qualquer referência às características da estrutura da economia portuguesa, às tendências de transformação em curso, à identificação dos setores dependentes de I&D. Ora, esta identificação é crucial para determinar o potencial de desenvolvimento económico do país, especialmente considerando os avultados investimentos realizados nos últimos anos com as Agendas Mobilizadoras no âmbito do PRR.

O diagnóstico do CNCTI designa por “fragmentação”, sem especificar do que se trata, mas atribuindo-lhe significado negativo, uma característica que pode ser apenas a diversidade própria e inerente aos sistemas científicos, resultante do necessário funcionamento competitivo e baseado em liberdade e autonomia científica. Está também omissa qualquer referência àquele que é considerado o principal problema do sistema científico português: o facto de estar muito aquém da meta e do compromisso europeu de investimento de 3% do PIB em I&D, continuando a trajetória de crescimento em recursos humanos, em recursos financeiros em todas as áreas científicas, com internacionalização e integração em redes internacionais e baseado em sistemas de avaliação rigorosos e transparentes.

3.2. O desempenho de Portugal no indicador de inovação

O parecer da CNCTI aponta como principal indicador justificativo da sua proposta de reforma o facto de Portugal ser classificado no European Innovation Scoreboard de 2025 [R5], como país “inovador moderado”, com um desempenho global em inovação de 90,7% da média da UE. Este indicador compósito é utilizado no parecer na sua versão agregada, ignorando o desempenho do sistema científico nos subindicadores que o compõem, tais como, o investimento público e privado em I&D, a produção científica, a qualificação de recursos humanos com formação avançada, a difusão de conhecimento e o registo de patentes.

Para tomar decisões e propor medidas de reforma ou de melhoria é imprescindível uma análise cuidada dos diferentes componentes do indicador de inovação em dois planos.

Em primeiro lugar, as características do tecido e da estrutura económica dos diferentes países, uma vez que no indicador de Inovação são valorizados aqueles que têm setores industriais intensivos em I&D (nomeadamente, os setores da eletrónica, dos automóveis e da farmacêutica), e com um número elevado de grandes empresas e de multinacionais [R6]. Portugal é classificado como país inovador moderado porque o tecido económico é constituído predominantemente por pequenas e médias empresas, de indústria tradicional, e por os gastos em I&D das empresas serem baixos.

Em segundo lugar, como já referimos o indicador de inovação é composto, pelo que a análise dos dados desagregados permite localizar as fragilidades dos diferentes países. O relatório do European Innovation Scoreboard 2025 [R5] refere que, no caso de Portugal, os aspetos fundamentais a melhorar na política pública de I&D são: (1) o défice de investimento em I&D do setor público (em 2025 era apenas de 78,3% da média europeia); (2) o défice de despesa em I&D das empresas (em 2025 era de 70,3% da média europeia); (3) o elevado apoio do Estado às empresas, através de benefícios fiscais em I&D (em 2025 era de 185,8% da média europeia, o valor mais alto de todos os países).

A evolução anual destes três indicadores pode ser observada na Figura 1.

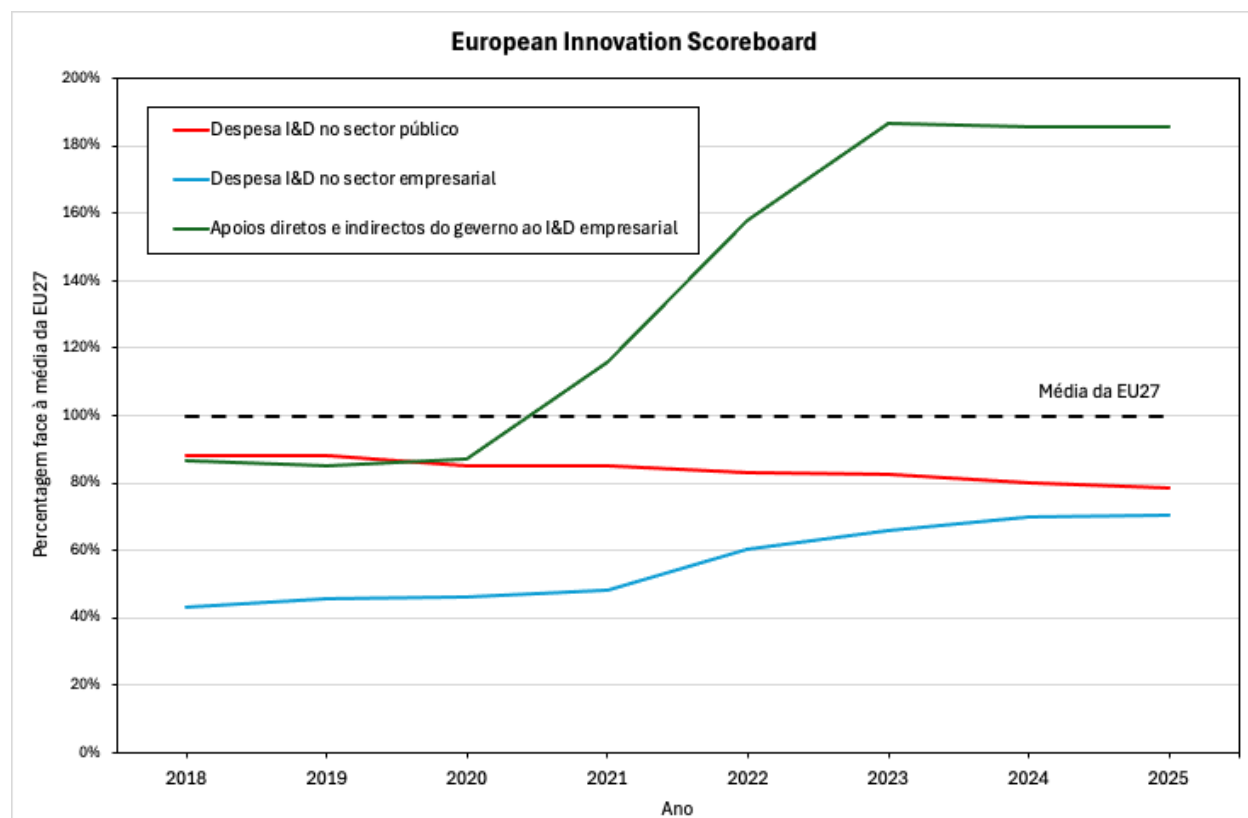


Figura 1 – Evolução anual dos indicadores de Portugal no European Innovation Scoreboard em relação à média da União Europeia.

Isto significa que o parecer do CNCTI [R1] ignora ou omite que a posição de Portugal no indicador de inovação poderia ser melhor se se aumentasse o investimento no setor público e se se apoiasse as empresas e a economia no desenvolvimento da capacidade para executar os financiamentos disponíveis para investimentos em I&D. Embora sejam certamente necessárias medidas para melhorar o funcionamento do sistema científico e de inovação, nada no relatório do European Innovation Scoreboard 2025 [R4] permite concluir que isso passe pela diluição das competências da FCT na ANI, ou pela exigência de transformar toda a atividade científica em atividade empresarial com resultados económicos de curto prazo.

3.3. Os casos da Irlanda e dos Países Baixos

O CNCTI escolheu a Irlanda e os Países Baixos como exemplos de sucesso para fundamentar as soluções propostas, dado o seu alto desempenho no indicador de inovação. As próprias informações apresentadas no parecer do CNCTI demonstram claramente a inadequação desta escolha, justamente pela distância e pelo contraste entre as economias destes países e a economia portuguesa.

No parecer afirma-se: “(...) uma das chaves do sucesso irlandês é a forte ligação entre o sistema científico e as grandes multinacionais tecnológicas e farmacêuticas que operam no país. Estas empresas investem em atividades de I&D, mas participam ativamente na definição de prioridades de investigação e no mecenato científico e tecnológico, cofinanciam centros tecnológicos, etc., etc.”

Nas referências a estes países, nada é referido sobre as percentagens do PIB investidas em I&D, nem sobre o facto de na Irlanda não existirem, praticamente, atividades de I&D no sector público, nem sobre o facto de as mudanças empreendidas no modelo de governação nesse país, terem sido concluídas apenas em 2024, não havendo ainda tempo para avaliar os seus efeitos. No entanto, a principal lacuna naquela comparação de modelos de governação e de organização das agências de financiamento é a inexplicável omissão do modelo europeu, no qual coexistem duas agências com diferentes missões, o European Innovation Council (EIC) e o European Research Council (ERC), solução que é, saliente-se, elogiada no Plano Draghi [R4]. O parecer do CNCTI [R1] ignora também os modelos adotados em todos os países da Europa, nos quais prevalecem o princípio da especialização, isto é, a separação entre o financiamento das ciências fundamentais, com equilíbrio entre todas as áreas científicas, e o financiamento da inovação, nomeadamente através de programas setoriais ou de áreas temáticas prioritárias. Existe, nestes países, uma enorme diversidade de agências de financiamento, cuja articulação se estabelece ao nível dos governos centrais ou regionais. Em nenhum caso a articulação necessária entre as agências financiadoras se resolve por fusão ou integração das mesmas.

O parecer do CNCTI [R1] contrasta com um diagnóstico bem-feito sobre o sistema de ciência, tecnologia e inovação realizado pela FCT em 2013 [R7]. Neste caso são usados dados atualizados e argumentos fundamentados em conhecimento científico, e foi mobilizada a comunidade académica na sua elaboração. O

diagnóstico então realizado identifica como fragilidade, já nessa altura, a escassa transferência de conhecimento para as empresas e faz uma análise cuidada dos fatores que a determinam. Aponta, em particular, para a reduzida procura empresarial de serviços de I&D, em larga medida decorrente da prevalência, no tecido empresarial, de empresas de reduzida dimensão, com gestão pouco profissionalizada e em setores de baixa ou média-baixa intensidade tecnológica.

4. Problemas e dúvidas acerca do que já se conhece

Sabe-se muito pouco sobre a reforma empreendida pelo Governo, mas conhecem-se suficientemente bem as recomendações de organismos internacionais como a OCDE, como se conhecem as práticas de outros países e da UE em matéria de organização das agências financiadoras da investigação e da inovação, predominando a diferenciação e a diversidade de instituições financiadoras. A fusão das competências da FCT e da ANI, com a criação de uma única agência, não encontra respaldo nas recomendações ou na maioria das práticas internacionais. Também a aplicação da mesma escala de classificação e avaliação aos projetos de ciência fundamental, de ciência aplicada ou de inovação e desenvolvimento coloca inúmeros problemas.

4.1. A diluição das competências da FCT na ANI

Com a falta de documentação apresentada pelo MECI é muito difícil comentar o modelo conceptual desta reforma. Tudo indica tratar-se da extinção da FCT e transferência das suas competências centrais para a ANI, fazendo temer uma subalternização da ciência e da investigação em relação à inovação. Na carta enviada pelo ministério aos investigadores e docentes [G1], em finais de julho, é referido que o MECI “cria a Agência para a Investigação e Inovação (AI²), que resulta da reestruturação da ANI e da integração de competências atualmente exercidas pela FCT.” No mesmo sentido, em resposta escrita a questões levantadas no *chat* pelos diretores de unidade de investigação, após recente reunião [G4], em setembro, o MECI afirma que a governança da nova agência “seguirá o modelo da atual ANI: Assembleia Geral, Fiscal Único, Conselho de Administração (CA) e, como órgão consultivo, o CNCTI”.

Uma primeira questão, de natureza formal, remete para questões de direito administrativo, relativas aos limites nas opções de organização da administração indireta e das funções do Estado. Isto é, suscita dúvidas a possibilidade e razoabilidade de as competências da FCT (instituto público, IP) serem transferidas para a ANI (uma entidade empresarial, SA). O formato institucional e o estatuto jurídico da nova entidade são questões essenciais. Com efeito, enquanto a FCT é hoje um instituto público, integrado no setor público administrativo (SPA), como parte da administração indireta do Estado, a ANI foi anormalmente instituída como empresa pública, no formato radical de sociedade comercial, integrada, portanto, no setor

público empresarial do Estado (SPE). Ora, das intervenções do Ministro parece que a operação consiste menos numa verdadeira fusão das duas entidades numa terceira entidade, mas sim na integração da FCT na ANI (apesar de aquela ser bem mais importante em termos de pessoal e orçamento), pelo que é de rezear que mantenha o formato institucional da ANI, ou seja, que a nova AI², incluindo a FCT, venha a ser também a revestir natureza de SA pública, integrada no SPE.

Não se trata de questão menor, pelo contrário. São profundas as diferenças de filosofia e de regime jurídico dos dois tipos de entidades: enquanto os institutos públicos, como a FCT, são entidades de direito público, integrados na AP e são regidos pelo direito administrativo (regime da direção e do pessoal, contabilidade pública, sujeição à tutela ministerial e à justiça administrativa, etc.), tal não é o caso das empresas públicas no formato de sociedade comercial (SA), que são entidades que se regem pelo direito privado, na generalidade daqueles aspetos.

Sucede que a escolha do formato institucional não pode ser uma decisão livre do Governo, estando sujeita a constrangimentos legais e dependente de um parecer da Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial (UTAM). Por definição, expressa na lei, o formato empresarial só pode ser adotado para entidades públicas que desenvolvam atividade económica (art.º 6.º da lei do SPE), ou seja, que prestem serviços de valor económico ao público, sendo financiadas em função deles, quer seja pelo preço pago pelos utentes desses serviços (como sucede no caso das empresas que operam no mercado, como a CGD ou a CP) ou pago pelo Estado em vez dos utentes (como sucede nos hospitais e outras unidades de saúde do SNS, que, aliás, revestem a forma de EPE, que ainda são entidades de direito público, e não de SA). A FCT, como entidade de avaliação oficial das instituições de investigação científica, para efeitos do seu financiamento público, não cabe manifestamente nesse conceito de atividade económica de prestação de serviços aos utentes, tratando-se de atividade administrativa pura e dura, baseada em atos de autoridade, que, por isso, deve manter-se sob a égide do direito público e das suas garantias próprias.

Uma segunda questão respeita às consequências da transferência dos poderes do Estado, neste caso do MECI, para uma assembleia geral onde terão assento representantes dos associados, podendo estes ser, pelo menos, o Ministério das Finanças, o Ministério da Economia e o MECI. Seria esta assembleia e não o Governo a decidir sobre o financiamento, funcionamento e desenvolvimento do sistema científico nacional.

Finalmente, a questão da compatibilidade entre as missões das entidades que se pretende fundir. A ANI e a FCT têm missões e objetivos completamente distintos. Em ambas as instituições estão diagnosticados problemas de eficiência e de eficácia no seu funcionamento. Porém, não é a fusão das duas que dá garantias de melhorias de funcionamento. Corre-se o risco de criar uma mega instituição à qual serão atribuídas múltiplas e distintas missões e objetivos, que enfrentará dificuldades de conciliação de diferentes

prioridades. A fusão de organismos é, em regra, um processo bastante complexo e, neste caso, a sua natureza jurídica acentua ainda mais essa complexidade. Não se conhecem casos de fusões com sucesso de organismos da dimensão da ANI e da FCT, mas sabemos que o processo anunciado está já a criar um ambiente de incerteza, de instabilidade e de paralisia.

Acresce, à complexidade da diluição das competências da FCT na ANI, a dupla tutela governativa prevista para a nova agência: MECI e Ministério da Economia. Por um lado, os processos decisórios dos organismos da administração pública com dupla tutela tendem a ser mais demorados e complexos, o que contraria os propósitos de desburocratização e simplificação constantes do programa do Governo. Por outro lado, um dos fatores que explicam o êxito do desenvolvimento científico em Portugal foi justamente a decisão, em 1995, de conferir autonomia à ciência em relação aos setores do planeamento, do território e da economia. Só a partir do momento histórico em que a ciência passou a constituir-se como um setor autónomo de intervenção do Estado, com políticas adequadas à especificidade do seu desenvolvimento foi possível falar em sistema científico e tecnológico nacional, articulado com os diferentes setores da sociedade, da saúde ao ambiente, da agricultura ao desenvolvimento social, da educação e formação à segurança e defesa. A ciência e a economia são setores muito importantes, mas as políticas e os instrumentos do seu desenvolvimento, de financiamento e de avaliação, são completamente distintos, como são os objetivos que perseguem. Decisões que têm por objetivo colocar a ciência exclusivamente ao serviço da economia a curto prazo comprometem, no longo prazo, a ciência e a produção de conhecimento em todas as áreas e não dão garantias do desenvolvimento económico sustentado que se pretende.

Não está evidentemente em causa a relevância da investigação para a indução de inovação na sociedade e na economia através da geração de novas soluções, de novos processos e de novos produtos. As universidades sabem-no muito bem porque o fazem quotidianamente através da atividade dos seus investigadores e das interações com entidades de todos os setores. E fazem-no, também, quando asseguram a formação altamente qualificada dos nossos concidadãos.

4.2 A escala *technology readiness level* (TRL)

Um outro aspeto que levanta questões no parecer do CNCTI [R1] é a proposta de utilização da escala de *technology readiness level* (TRL) para mapear todos os níveis de investigação, inovação e aplicação, medindo uma suposta maturidade das tecnologias. Na carta aberta [G1] a todos os investigadores afirma-se que a escala TRL será aplicada a todos os domínios científicos, considerando que à investigação fundamental se aplicam os níveis mais baixos da escala de maturidade tecnológica (TRL 1-4).

Convém ter presente que o TRL é uma escala, desenvolvida inicialmente no âmbito da indústria aeroespacial norte-americana, que mede o grau de maturidade de uma tecnologia, desde a fase inicial de conceção até à sua aplicação prática no mercado. A referida escala, que conheceu vários desenvolvimentos,

foi adotada pela UE a partir de 2014. Porém, o seu uso é quase exclusivamente reservado aos projetos de desenvolvimento e de inovação financiados pelo European Innovation Council (EIC). Na larga maioria dos concursos do European Research Council (ERC), para financiamento de projetos de investigação, a escala TRL não é usada. Adicionalmente, na UE, existe muita documentação acerca da escala TRL, concluindo-se geralmente que a referida escala falha nas tentativas de categorizar uma grande parte da investigação fundamental [R8] e é totalmente inadequada para atividades I&D nas ciências sociais e humanidades [R9]. Neste contexto, importa recordar que, de acordo com o manual de Frascati [R10], a investigação fundamental é “um trabalho experimental ou teórico realizado principalmente para adquirir novos conhecimentos sobre os fundamentos subjacentes aos fenómenos e factos observáveis, sem qualquer aplicação ou uso específico em vista.” Deste modo, em muitos dos casos, uma escala desenhada para aferir a maturidade de uma tecnologia não permite avaliar a investigação fundamental nem a investigação em ciências sociais e humanidades (ambas essenciais em qualquer sociedade moderna e democrática) que têm uma natureza qualitativamente diferente.

5. A reforma da ciência e inovação exige a participação das instituições

A questão colocada insistentemente pelos cientistas que participaram no debate público, através de artigos de opinião, e para a qual não se vislumbra resposta, é a de saber se será mesmo necessário extinguir a FCT e incorporar o que dela restar na ANI para melhorar o financiamento e o funcionamento do sistema científico em Portugal.

Nos processos políticos de desenho e formulação de políticas públicas, há dois momentos muito importantes. Em primeiro lugar, é fundamental identificar e definir o problema que se pretende resolver – a natureza e os contornos do problema determinam a solução a propor. Em segundo lugar, é crucial identificar os beneficiários, as partes envolvidas, os recursos a mobilizar para implementar as decisões, mitigar riscos e potenciar o impacto das medidas propostas.

No caso da reforma da ciência e inovação apresentada pelo Governo, os problemas identificados – fragmentação do sistema científico, deficiente articulação entre instituições do sistema científico e défice de valorização do conhecimento – não estão diagnosticados com rigor, nem são priorizados em relação a outros muito mais importantes.

Os problemas crónicos do sistema científico referidos em vários relatórios internacionais e estudos de peritos nacionais e a exigir decisões políticas clarividentes eram dois: o défice de financiamento público para atingir os 3% do PIB; a debilidade do I&D empresarial, apesar dos enormes recursos públicos disponibilizados nos últimos anos através de benefícios fiscais (Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial - SIFIDE). Para muitos peritos, a estrutura da economia portuguesa e a

inexistência de grandes empresas em setores dependentes de ciência e inovação justificam em parte esta debilidade. O lançamento das Agendas Mobilizadoras no âmbito do PRR é um exemplo de uma medida de política que tem como objetivo promover a transferência de conhecimento, mas sobretudo estimular a inovação de processos e produtos em vários setores da economia, através de uma ligação às universidades ancorada em projetos concretos de desenvolvimento.

No que respeita à identificação dos beneficiários, das partes envolvidas e dos recursos a mobilizar, a comunidade científica não foi mobilizada nem ouvida, podendo mesmo dizer-se que foi ignorada ou menosprezada. Isto foi evidente quando o ministro do Ensino, Ciência e Inovação afirmou “os cientistas têm de perceber que têm a obrigação de devolver à sociedade o investimento que é feito neles”. De facto, é isso que os investigadores fazem todos os dias, de muitas formas: nos resultados inovadores que apresentam e divulgam a nível nacional e internacional; nas inúmeras colaborações com empresas e outras organizações; nos concursos nacionais e internacionais a que concorrem para obter financiamento competitivo; e, talvez o mais importante, no seu papel insubstituível na formação avançada dos milhares de mestres e doutores que, todos os anos, integram o tecido empresarial e o setor público do país.

Mesmo sem ser chamada a pronunciar-se, a comunidade científica foi exprimindo as suas preocupações através de artigos de opinião publicados na imprensa [T1] - [T40] , dando testemunho da sua vitalidade, da sua capacidade de identificar problemas e de sugerir soluções. Nestes artigos, sublinham-se as dúvidas legítimas sobre questões técnicas e políticas, sublinha-se a perceção dos riscos associados a decisões precipitadas ou radicais que rompem com a trajetória das políticas de ciência, sublinha-se ainda a divergência da solução proposta com as recomendações da UE, do relatório Draghi [R4], da OCDE [R2], bem como com as soluções adotadas por outros países.

A leitura destas opiniões [T1] - [T40] permite verificar que há consenso em relação à necessidade absoluta de melhorar o funcionamento da FCT e da ANI, no sentido de uma maior previsibilidade e equilíbrio. Há também consenso em relação à necessidade de continuar a estratégia de crescimento equilibrado do sistema científico e de aumento do financiamento público para alcançar os 3% do PIB (indicador consagrado internacionalmente como o indicador por excelência da dimensão e qualidade dos sistemas científicos). Finalmente, há consenso em relação à necessidade de continuar a promover a investigação fundamental e a investigação em todas as áreas do conhecimento para salvaguardar a integridade e o equilíbrio do sistema científico; há uma preocupação sempre presente na comunidade científica com a qualidade e a relevância dos projetos que desenvolve. A leitura destes artigos [T1] - [T40] revela sobretudo uma comunidade científica robusta e internacionalizada, apesar da estagnação do financiamento desde 2011 e de todas as adversidades por que têm passado as agências de financiamento.

A questão que fica é a que abriu esta secção: será mesmo necessário extinguir a FCT e incorporar o que dela restar na ANI para melhorar o financiamento e o funcionamento do sistema científico?

19 de setembro de 2025

Amílcar Falcão (Reitor da Universidade de Coimbra)

Cecília Rodrigues (Vice-Reitora para a investigação da Universidade de Lisboa)

Jorge R. Costa (Vice-Reitor para a investigação do Iscte, Instituto Universitário de Lisboa)

Manuel Sobrinho Simões (Presidente do IPATIMUP)

Maria de Lurdes Rodrigues (Reitora do Iscte, Instituto Universitário de Lisboa)

Mário Figueiredo (Professor do IST e investigador do IT)

Rui Vieira de Castro (Reitor da Universidade do Minho)

Referências

Documentos do governo

- [G1] “Carta MECI sobre o Ensino Superior, Ciência e Inovação,” Fernando Alexandre e Helena Canhão, 31 de julho de 2025.
- [G2] “Ensino Superior, Ciência e Inovação: um novo rumo para transformar o país,” Fernando Alexandre, Cláudia Sarrico e Helena Canhão, *Jornal Público*, 8 de setembro de 2025.
- [G3] “Apresentação: Reforma do Ministério de Educação, Ciência e Inovação,” Fernando Alexandre, julho de 2025.
- [G4] “Carta MECI resposta a questões,” Fernando Alexandre e Helena Canhão, 12 de setembro de 2025.

Relatórios técnicos

- [R1] “Recomendação sobre a integração do ecossistema de ciência e de inovação,” CNCTI, agosto de 2025.
- [R2] OECD (2024), “OECD Agenda for Transformative Science, Technology and Innovation Policies”, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 164, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ba2aaf7b-en>.
- [R3] Letta, Enrico (2024), Much more than a market (<https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>)
- [R4] “Draghi Report: The future of European competitiveness,” European Union, setembro de 2024.
- [R5] European Commission: Directorate-General for Research and Innovation, European Innovation Scoreboard 2025, Publications Office of the European Union, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/3239776..>

- [R6] “Structural asymmetries, innovation measurement and innovation policies in the EU,” Ricardo Pães Mamede, Portuguese Journal of Social Science, 16 (3), 377-392, 2017.
- [R7] Luísa Henriques (ccord.) (2013) Diagnóstico do Sistema de Investigação e Inovação: desafios e forças rumo a 2020.
- [R8] “What makes basic research economically useful?,” Keith Pavitt, Research Policy, Volume 20, Issue 2, 1991, Pages 109-119, [https://doi.org/10.1016/0048-7333\(91\)90074-Z..](https://doi.org/10.1016/0048-7333(91)90074-Z..)
- [R9] “A holistic framework for assessing the uptake potential of EU-funded security research and innovation project results,” van der Lee M, Peters C, van Berlo M et al., Open Res Europe 2025, 5:115 (<https://doi.org/10.12688/openreseurope.19711.1>).
- [R10] OECD (2015), Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264239012-en>.

Textos de opinião e notícias

- [T1] “Extinção da FCT: “Sinal alarmante” ou “oportunidade”?,” Maria Manuel Mota, Jornal Expresso, 1 de agosto de 2025.
- [T2] “FCT: Extinguir para inovar?,” Bruno Soares Gonçalves, Jornal Público, 1 de agosto de 2025.
- [T3] “É o fim da FCT. Vem aí uma agência que casa a ciência com a inovação,” Teresa Firmino, Jornal Público, 1 de agosto de 2025.
- [T4] “FCT: a extinção que subordina a ciência e ameaça o bem comum,” Maria Fernanda Rollo, Jornal Público, 2 de agosto de 2025.
- [T5] “A extinção da ciência,” Ana Ferreira, Jornal Público, 2 de agosto de 2025.
- [T6] “A nova agência para a ciência e inovação terá dupla tutela ministerial,” Teresa Firmino, Jornal Público, 2 de agosto de 2025.
- [T7] “A mudança inesperada numa tarde de verão e as inquietações na ciência em Portugal,” Jorge Almeida, Jornal Público, 3 de agosto de 2025.
- [T8] “Fim da FCT: precisamos de ciência livre, não apenas útil,” Tiago Luz Pedro, Jornal Público, 3 de agosto de 2025.
- [T9] “Uma dúvida chamada FCT,” Nuno Marques, Jornal de Notícias, 4 de agosto de 2025.
- [T10] “Requiem pela FCT,” João Ramalho-Santos, Jornal Público, 6 de agosto de 2025.
- [T11] “A ciência portuguesa em tempos de reforma,” José Ferreira Gomes, Jornal Público, 6 de agosto de 2025.
- [T12] “FCT e ANI: fusão a quente e a frio,” João Sàágua, Jornal Público, 6 de agosto de 2025.
- [T13] “Sobre a extinção da FCT e o futuro da investigação em Portugal,” Duarte Barral, Jornal Público, 7 de agosto de 2025.

- [T14] “A fusão da FCT com a Agência Nacional de Inovação é positiva?,” Helena Canhão e Alberto Amaral, *Jornal Expresso*, 07 de agosto de 2025.
- [T15] “Para além da cosmética: desafios e oportunidades para a ciência e a inovação,” Manuel Heitor, *Jornal Público*, 10 de agosto de 2025.
- [T16] “Estudo para a reorganização da FCT não previa o seu fim nem a fusão,” Teresa Firmino, *Jornal Público*, 10 de agosto de 2025.
- [T17] “O apagar das luzes na FCT,” Miguel Castanho, *Jornal Expresso*, 11 de agosto de 2025.
- [T18] “Extinção da FCT: do Porto a Faro, o que dizem os cientistas?,” Teresa Firmino, *Jornal Público*, 11 de agosto de 2025.
- [T19] “A nova fusão na ciência: isto é bom ou mau?,” Paulo Branco, *Jornal Expresso*, 12 de agosto de 2025.
- [T20] “Extinção da FCT gera críticas e alerta para riscos,” Carlos Diogo Pereira, Et al., 13 de agosto de 2025.
- [T21] “A FCT e os “filhos” de Mariano Gago,” Gianfranco Ferraro, *Jornal Público*, 13 de agosto de 2025.
- [T22] “Reformar a ciência por Diktat,” Miguel Bastos Araújo, *Jornal Expresso*, 14 de agosto de 2025.
- [T23] “Da ciência em Portugal,” Flávio Silva *Jornal Público*, 14 de agosto de 2025.
- [T24] “Os analistas vão ter muito a conjecturar sobre a extinção da FCT,” Beatriz Ruivo, *Jornal Público*, 15 de agosto de 2025.
- [T25] “O fim anunciado da FCT: oportunidade válida ou teimosia ideológica?,” Cláudio Sunkel, *Jornal Público*, 17 de agosto de 2025.
- [T26] “Reformar = extinguir e fundir? É inaceitável,” Luís Magalhães, *Jornal Público*, 18 de agosto de 2025.
- [T27] “Pelouros e prioridades da ciência na Comissão Europeia,” João Ramalho-Santos, *Jornal Público*, 19 de agosto de 2025.
- [T28] “Reforma na estrutura científica nacional: guia prático para o novo CEO da ciência,” Luísa V. Lopes, Fábio Teixeira e João F. Oliveira, *Jornal Público*, 19 de agosto de 2025.
- [T29] “O paradoxo da extinção da FCT que nos dá mais reforma do Estado e menos ciência,” João Conde, *Jornal Público*, 21 de agosto de 2025.
- [T30] “A ciência não pode ser prisioneira da inovação,” Paulo Branco, *Jornal de Notícias*, 24 de agosto de 2025.
- [T31] “O fim da ciência que nos faz falta?,” Luís Caires, *Jornal Público*, 25 de Agosto de 2025.
- [T32] “Educação, Ciência e Inovação: reformar com ambição,” Francisco Porto Fernandes, *Jornal Expresso*, 25 de agosto de 2025.
- [T33] “Conselho consultivo dá aval a reforma do Governo para a ciência,” Manuel Carvalho, *Jornal Público*, 28 de agosto de 2025.

- [T34] “Ministro da Educação diz que cientistas "têm de perceber" obrigação de "devolver" investimento à sociedade,” Agência Lusa, Jornal Expresso, 30 agosto 2025.
- [T35] “Fragmentação é inimiga da ciência,” Eugénio Campos Ferreira, Jornal Público, 31 de agosto de 2025.
- [T36] “Em defesa da ciência fundamental,” Pedro Cunha, Jornal Público, 2 de setembro de 2025.
- [T37] “Matar a galinha dos ovos de ouro,” Mário A. T. Figueiredo, Jornal Público, 3 de setembro de 2025.
- [T38] “Investir em ciência: qual é o valor de gerar conhecimento?,” Nuno Santos, Jornal Público, 3 de setembro de 2025.
- [T39] “Extinção da FCT e criação de nova agência já estão aprovadas pelo Governo,” Teresa Firmino, Jornal Público, 5 de setembro de 2025.
- [T40] “A nova Agência para a Investigação e Inovação: oportunidade ou risco?,” Conselho dos Laboratórios Associados, “Jornal Público, 8 de setembro de 2025.