



Auditoria de gestão ao Programa PIDDAC "Praxis XXI"



PROCESSO N.º 30/01 – AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA

N.º 20/2002 – 2ª Secção

Programa PIDDAC “*PRAXIS XXI*”



ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| SIGLAS UTILIZADAS | 7 |
| FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA | 9 |
| 1 – SUMÁRIO | 11 |
| 1.1 – CONCLUSÕES | 11 |
| 1.1.1 – <i>Planeamento</i> | 11 |
| 1.1.2 – <i>Gestão</i> | 11 |
| 1.1.3 – <i>Programação</i> | 12 |
| 1.1.4 – <i>Execução Financeira</i> | 12 |
| 1.1.4.1 – <i>Execução Financeira Global – 1994 a 1999</i> | 12 |
| 1.1.4.2 – <i>Execução Financeira reportada a 2000</i> | 12 |
| 1.1.5 – <i>Transferência de verbas pela FCT e pelo Gestor do PRAXIS XXI</i> | 13 |
| 1.1.6 – <i>Execução física</i> | 13 |
| 1.1.7 – <i>Acompanhamento e Controlo</i> | 13 |
| 1.1.8 – <i>Resultados do Programa</i> | 13 |
| 1.2 – RECOMENDAÇÕES | 14 |
| 2 – PARTE INTRODUTÓRIA | 15 |
| 2.1 – FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AUDITORIA | 15 |
| 2.1.1 – <i>Fundamento e Âmbito</i> | 15 |
| 2.1.2 – <i>Objectivo Estratégico e Objectivos Operacionais</i> | 15 |
| 2.2 – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS | 16 |
| 2.2.1 – <i>Metodologia</i> | 16 |
| 2.2.2 – <i>Técnicas de Controlo</i> | 17 |
| 2.3 – CONDICIONANTES | 17 |
| 2.4 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO | 18 |
| 3 – QUADRO DE CONTEXTUALIZAÇÃO DO “PRAXIS XXI” ENQUANTO PROGRAMA PIDDAC E SUBPROGRAMA COMUNITÁRIO | 19 |
| 3.1 – ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO DO “PRAXIS XXI” FACE AOS PROGRAMAS DO GOVERNO E DAS GOP | 19 |
| 3.1.1 – <i>Os Programas do Governo e as GOP</i> | 19 |
| 3.1.1.1 – <i>Programa do XIII Governo Constitucional</i> | 19 |
| 3.1.1.2 – <i>Opções Estratégicas – 1994/1999</i> | 19 |
| 3.1.1.3 – <i>As GOP</i> | 20 |
| 3.2 – O PROGRAMA PIDDAC PRAXIS XXI | 21 |
| 3.3 – SÍNTESE DA ANÁLISE DOS PROGRAMAS DO GOVERNO, DAS GOP E DO PRAXIS XXI | 22 |
| 3.4 – PERTINÊNCIA DA ESTRATÉGIA CONCEBIDA | 22 |
| 3.4 – COERÊNCIA, ARTICULAÇÃO INTERNA E COMPLEMENTARIDADE DAS ACÇÕES EXTERNAS AO PROGRAMA | 24 |
| 3.4.1 – <i>Análise da Coerência Interna</i> | 24 |
| 3.4.2 – <i>Análise da Coerência Externa</i> | 25 |
| 4 – MACRO-ENVOLVENTES DO PROGRAMA | 27 |
| 4.1 – CARACTERIZAÇÃO GLOBAL | 27 |
| 4.1.1 – <i>Objectivos Gerais</i> | 28 |
| 4.1.2 – <i>Objectivos Operacionais</i> | 28 |
| 4.2 – ESTRUTURA DO SUBPROGRAMA PRAXIS XXI | 29 |
| 4.2.1 – <i>Reforço de infra-estruturas</i> | 29 |
| 4.2.2 – <i>Desenvolvimento da Base do Sistema de C&T</i> | 29 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 4.2.3 – | <i>Mobilização da Capacidade Científica e Tecnológica para a Inovação e o Desenvolvimento Regional.....</i> | 30 |
| 4.2.4 – | <i>Formação avançada de recursos humanos.....</i> | 30 |
| 4.3 – | GESTÃO DO PROGRAMA..... | 31 |
| 4.3.1 – | <i>Entidades Intervinentes na Estrutura de Gestão/Execução das Medidas/Ações do PRAXIS XXI.....</i> | 31 |
| 4.3.1.1 – | Entidades Intervinentes | 31 |
| 4.3.1.2 – | Evolução e Interdependências | 32 |
| 4.3.2 – | <i>Planos e Relatórios de Actividades.....</i> | 32 |
| 4.4 – | PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA GLOBAL..... | 33 |
| 4.4 – | ORÇAMENTAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA..... | 35 |
| 4.4.1 – | <i>Orçamentação.....</i> | 35 |
| 4.4.2 – | <i>Execução Financeira.....</i> | 35 |
| 4.4.2.1 – | Execução Financeira Global – 1994 a 1999..... | 35 |
| 4.4.2.2 – | Execução Financeira reportada a 2000 | 37 |
| 5 – | MICRO-ENVOLVENTES DO PROGRAMA | 39 |
| 5.1 – | ANÁLISE DAS MEDIDAS DO “PROGRAMA” NAS VERTENTES TEMPORAL E QUANTITATIVA, RELATIVAMENTE À PROGRAMAÇÃO, EXECUÇÃO, ACOMPANHAMENTO E CONTROLO..... | 39 |
| 5.1.1 – | <i>Programação Financeira.....</i> | 39 |
| 5.1.2 – | <i>Desvios entre a Programação, a Aprovação, a Execução e a Realização Física das Medidas 1 a 4.....</i> | 40 |
| 5.1.2.1 – | Reforço de infra-estruturas..... | 40 |
| 5.1.2.2 – | Desenvolvimento da base do Sistema de C&T | 41 |
| 5.1.2.3 – | Mobilização da capacidade Científica e Tecnológica para a Inovação e o Desenvolvimento Regional | 41 |
| 5.1.2.4 – | Formação avançada de recursos humanos | 42 |
| 5.1.2 – | <i>Caracterização das metas quantificadas e previstas pelo Programa</i> | 42 |
| 5.2 – | AMOSTRA RELATIVA A VERBAS TRANSFERIDAS PELA FCT E PELO GESTOR DO PRAXIS XXI AO ABRIGO DE CONTRATOS-PROGRAMA | 43 |
| 5.2.1 – | <i>Introdução.....</i> | 43 |
| 5.2.2 – | <i>Cruzamento e controlo formal de verbas transferidas para outras entidades ao abrigo de contratos-programa.....</i> | 44 |
| 5.2.2.1 – | Quadros de Verbas Transferidas para a AdI de 1997 a 2000..... | 44 |
| 5.2.2.2 – | Verbas Transferidas para a Ciência Viva..... | 52 |
| 5.3 – | ACOMPANHAMENTO E CONTROLO | 53 |
| 6 – | ANÁLISE DOS PROCESSOS DE DECISÃO, ACOMPANHAMENTO E CONTROLO DE PROJECTOS NO ÂMBITO DA ADI..... | 57 |
| 6.1 – | INTRODUÇÃO..... | 57 |
| 6.2 – | NORMAS DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS PROJECTOS..... | 57 |
| 6.3 – | MEDIDA 3.1B)..... | 57 |
| 6.3.1 – | <i>Avaliação das candidaturas dos projectos.....</i> | 57 |
| 6.3.2 – | <i>Acompanhamento e Controlo Técnico dos Projectos.....</i> | 58 |
| 6.4 – | MEDIDA 3.1C)..... | 58 |
| 6.5 – | MEDIDA 3.3..... | 59 |
| 6.5.1 – | <i>Avaliação das Candidaturas, Acompanhamento e Controlo Técnico dos Projectos.....</i> | 59 |
| 6.6 – | MEDIDA 4..... | 60 |
| 6.6.1 – | <i>Emprego de Doutorados e Mestres nas Empresas</i> | 60 |
| 6.6.1.1 – | Avaliação das Candidaturas, Acompanhamento e Controlo do Desempenho dos Doutorados/Mestres..... | 60 |
| 6.6.2 – | <i>Cursos de Especialização e Mestrados para a Indústria.....</i> | 60 |
| 6.6.3 – | <i>Formação em Organizações Científicas e Tecnológicas Internacionais.....</i> | 60 |
| 6.7 – | PROJECTOS SELECIONADOS PARA ANÁLISE DO ACOMPANHAMENTO E CONTROLO DA EXECUÇÃO..... | 61 |
| 7 – | CONTEXUALIZAÇÃO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA COM REFERÊNCIA AO ANO DE 1999 | 63 |
| 7.1 – | DESPESA EXECUTADA EM I&D..... | 63 |
| 7.2 – | RECURSOS HUMANOS AFFECTOS À ACTIVIDADE DE INVESTIGAÇÃO | 63 |
| 7.3 – | PARTICIPAÇÃO DO SECTOR EMPRESARIAL NAS ACTIVIDADES DE I&D..... | 63 |
| 8 – | SÍNTESE DA ANÁLISE GLOBAL DO PROGRAMA | 65 |



| | | |
|------|--|----|
| 9 – | EMOLUMENTOS | 69 |
| 10 – | DETERMINAÇÕES FINAIS | 69 |
| | ANEXO I – NOTA DE EMOLUMENTOS | 71 |
| | ANEXO II – RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS | 73 |



SIGLAS UTILIZADAS

| SIGLA | SIGNIFICADO |
|-----------------|--|
| AdI | Agência de Inovação |
| ANCCT | Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica |
| C&T | Ciência e Tecnologia |
| CERN | European Organization for Nuclear Research |
| ESA | European Space Agency |
| ESO | European Southern Observatory |
| FCT | Fundação para a Ciência e a Tecnologia |
| FEDER | Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional |
| FSE | Fundo Social Europeu |
| GGP | Gabinete de Gestão do PRAXIS |
| GOP | Grandes Opções do Plano |
| I&D | Investigação e Desenvolvimento |
| I&DT | Investigação e Desenvolvimento Tecnológico |
| IOCT | Intervenção Operacional Ciência e Tecnologia |
| IPsFL | Instituições Privadas sem Fins Lucrativos |
| JNICT | Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica |
| OCT | Observatório da Ciência e Tecnologia |
| OE | Orçamento de Estado |
| PA | Plano de Actividades |
| PC&T | Programa Ciência e Tecnologia |
| PDR | Plano de Desenvolvimento Regional |
| PG | Programa do Governo |
| PIDDAC | Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central |
| PMP | Plano de Médio Prazo |
| POCTI | Programa Operacional Ciência e Tecnologia, Inovação |
| POSI | Programa Operacional Sociedade de Informação |
| RA | Relatório de Actividades |
| SCTN | Sistema Científico e Tecnológico Nacional |



FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA

| EQUIPA TÉCNICA DE AUDITORIA – PROGRAMA PIDDAC “PRAXIS XXI” | | |
|---|---|---|
| | TÉCNICOS | QUALIFICAÇÃO |
| Auditor - Coordenador | Abílio Matos | Lic. Economia |
| Auditor - Chefe | Rui Águas Trindade ^(a) João Caracol Miguel ^(b) | Lic. Economia Lic. Finanças |
| Técnicos | Humberto da Fonte Gomes António M. Marques do Rosário | Lic. Organização e Gestão de Empresas Lic. Direito |
| Apoio Informático | Kátia Lorena Manuel Nobre | |

(a) Até à fase de trabalho de campo (inclusive)

(b) Após a fase de trabalho de campo



1 – SUMÁRIO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal para o ano 2002, realizou-se, no âmbito do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), a presente auditoria à gestão, acompanhamento e controlo de execução do Programa “PRAXIS XXI” do Ministério da Ciência e da Tecnologia. A análise da gestão do Programa visou caracterizar, mensurar e avaliar as acções conducentes à obtenção dos resultados físicos, temporais e financeiros no período 1994 - 2000, de modo a compará-los com os previstos para o mesmo espaço temporal, tendo-se apurado as seguintes conclusões:

1.1 – Conclusões

1.1.1 – Planeamento

- a) Pela análise dos Programas do XII e XIII Governos Constitucionais, das GOP 1994 a 1999 e dos documentos que fixaram os objectivos do Subprograma Comunitário PRAXIS XXI, verifica-se que existiu grande articulação e coerência entre estes diversos documentos programáticos, relativamente às orientações estratégicas, objectivos e metas a atingir (cf. pontos 3.1 a 3.3);
- b) O PRAXIS XXI, enquanto Programa PIDDAC, não apresenta um quadro de concepção de objectivos autónomo do Subprograma C&T do Programa Operacional Bases do Conhecimento e da Inovação do II QCA, não existindo, neste sentido, qualquer suporte de objectivos em planos de médio prazo tradutores da respectiva programação temporal, física e financeira;

Assim, pode dizer-se que o Programa PIDDAC PRAXIS XXI tinha objectivos de índole eminentemente financeira, formalizados no mapa XI do OE, consubstanciados na articulação do financiamento do Quadro Comunitário de Apoio com o financiamento nacional, no contexto do princípio da adicionalidade das contribuições comunitárias (cf. ponto 3.2);

- c) Considerando as medidas e acções que integram o Subprograma Comunitário PRAXIS XXI, bem como a sua natureza, diversidade, especificidade e extensão, o Mapa XI do OE revela-se apenas como um exercício de programação financeira global, não evidenciando as dotações que foram adstritas a cada uma daquelas medidas e acções (cf. ponto 3.2).

1.1.2 – Gestão

- a) Até finais de 1995 o modelo de gestão implementado caracterizou-se pela instabilidade da gestão, não tendo obtido resultados satisfatórios a autonomização da gestão do PRAXIS XXI relativamente à JNICT, através da criação de uma estrutura leve e desburocratizada – GGP (cf. pontos 4.3.1.2 e 8);
- b) A estabilização da gestão só se começou a verificar a partir de finais de 1995, com a criação do Ministério da Ciência e da Tecnologia e com a celebração de contratos-programa de gestão técnica, administrativa e financeira do Programa, entre o Gestor/FCT, por um lado, e a AdI e a ANCCT, por outro, entidades especializadas na concretização de objectivos integrados nas medidas/acções do PRAXIS XXI (cf. pontos 4.3.1.2 e 8);

- c) A FCT, embora tivesse disponibilizado informação importante sobre as suas actividades, não procedeu à elaboração dos PA e RA – documentos essenciais ao planeamento, programação, controlo e avaliação de resultados, não dando cumprimento ao disposto no art. 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro (cf. ponto 4.3.2).

1.1.3 – Programação

- a) Pela análise comparativa entre a programação financeira inicial (1994) com a (re)programação final (1999) do Subprograma PRAXIS XXI, conclui-se que o maior esforço financeiro se centrou na “Formação Avançada de Recursos Humanos” e, em segundo lugar, no “Desenvolvimento de Base do Sistema de C&T” (cf. ponto 4.4);
- b) Pela análise do planeamento e da programação inicial evidencia-se que a quantificação dos indicadores físicos não foi efectuada de modo rigoroso, não tendo sido efectuados ajustamentos relevantes em termos de reprogramações (cf. pontos 4.4 e 5.1.2);
- c) O planeamento e a programação temporal e física foram efectuados para o período do QCA II – 1994/99 – não tendo existido quaisquer documentos de planeamento e programação anuais do PRAXIS, enquanto Programa PIDDAC, nem qualquer plano estratégico de médio prazo que traduzisse os objectivos dos Programas do Governo e das GOP, onde fossem calendarizados e temporizados os objectivos e as metas a atingir (cf. ponto 5.1.2).

1.1.4 – Execução Financeira

O objecto da auditoria visou a apreciação dos resultados esperados do Programa, englobando a análise da sua execução financeira, **com especial incidência no ano de 2000**, para efeitos do Parecer da CGE/2000. Para tanto, procedeu-se à análise, validação e cruzamento dos valores da execução financeira global, reportada ao período 1994/1999, e à análise da execução financeira reportada ao ano 2000.

1.1.4.1 – Execução Financeira Global – 1994 a 1999

Da análise dos documentos de suporte à execução financeira global de 1994 a 1999, constatou-se que as verbas afectas ao Programa e referenciadas no Mapa XI não evidenciam a totalidade das importâncias constantes das peças contabilísticas apresentadas pela entidade executora (FCT), tendo sido justificada a divergência de 97 187 contos pelo facto de o Subprograma do QCA II ter tido, para além do Programa PIDDAC PRAXIS XXI, outras fontes de financiamento oriundas, designadamente, de outros Programas PIDDAC.

1.1.4.2 – Execução Financeira reportada a 2000

Pela análise aos elementos de suporte disponíveis, consideram-se os valores relativos ao ano 2000 fidedignos e consistentes (cf. ponto 4.4.2.2).



1.1.5 – Transferência de verbas pela FCT e pelo Gestor do PRAXIS XXI

A execução financeira apresentada pelas peças contabilísticas da FCT, entidade constante do MAPA XI do OE como executora do PRAXIS XXI, não corresponde à execução financeira acumulada, expressa naquele Mapa Anexo ao OE.

Tal divergência resultou de ter havido transferências de verbas e, conseqüentemente, efectivação de despesa, por ordem directa do Gestor do Programa, através da Direcção Geral do Tesouro (FEDER), a qual, até 1999, não foi evidenciada nas peças contabilísticas relativas à execução financeira do PRAXIS XXI da FCT.

1.1.6 – Execução física

Relativamente à execução física das metas previstas pelo Subprograma PRAXIS XXI, salienta-se a falta de ligação entre a informação sobre execução financeira e a execução física, não conseguindo o sistema implementado para os indicadores físicos dar informação sistemática e efectiva quanto às diversas fases de desenvolvimento das acções e projectos do Programa, não possibilitando o apuramento do grau de consecução das metas fixadas antes da conclusão dos projectos (cf. ponto 5.1.2).

1.1.7 – Acompanhamento e Controlo

- a) O acompanhamento e controlo de 1º nível das Medidas do Subprograma PRAXIS XXI, efectuado pela FCT e Gestor/GGP junto dos promotores/beneficiários finais, não foi regular e sistemático, incidindo, principalmente, no circuito despesa/pagamento. Só em 1998 foi preparado um processo de acompanhamento sistemático e directo dos projectos, englobando visitas aos locais de execução por peritos contratados para o efeito (cf. ponto 5.3);
- b) Relativamente ao acompanhamento e controlo técnico dos projectos pela AdI, verificou-se a implementação de um sistema de monitorização eficaz, conseguindo atingir os objectivos normativamente previstos, contribuindo para o reajustamento dos projectos e para a utilidade dos resultados, pretendendo garantir a sua sustentabilidade comercial (cf. pontos 5.3 e 6).

1.1.8 – Resultados do Programa

Considerando os “Principais Indicadores de Ciência e Tecnologia em Portugal, 1982/1999”, conclui-se que (cf. pontos 7 e 8):

- a) Na generalidade, os indicadores de C&T evoluíram positivamente, com taxas de crescimento superiores às registadas na UE, apesar de a distância de Portugal em relação à média destes países ser ainda assinalável, registando-se as maiores distâncias no sector Empresas, tanto no que respeita à capacidade de execução (recursos humanos e financeiros disponíveis), como de financiamento das actividades de I&D;
- b) Não foram concretizados alguns objectivos estratégicos, designadamente:

- ◇ O relativo ao volume da despesa executada em I&D, para o qual foi estabelecida a meta de atingir no final do século 1,2/1,5% do PIB, situando-se em 1999 este indicador em 0,77%;
- ◇ A realização da meta de 40/45% preconizada para o financiamento em I&D por parte do sector Empresas, situando-se este indicador apenas nos 21%.

1.2 – Recomendações

As recomendações seguintes são condicionadas pelo facto de a auditoria ter sido efectuada a um Programa do PIDDAC/Subprograma do QCA II que se encontrava em fase de encerramento, sendo seus sucessores, no âmbito do QCA III, o POCTI e o POSI.

Neste contexto, formulam-se as seguintes recomendações:

- a) Os objectivos estratégicos e as metas traçadas nas GOP deverão ser traduzidos pela FCT, enquanto entidade executora dos Programas PIDDAC "POCTI e POSI", em PMP, levando-se assim em conta os aspectos de uma salutar prática de gestão, como são o rigor, a transparência e a preocupação em se apresentarem e justificarem os desvios em relação aos objectivos traçados;
- b) A FCT deverá proceder à elaboração dos Planos e Relatórios de Actividades, peças fundamentais à gestão;
- c) Considerando a reserva de eficiência, prevista no art. 7º, n.º 5, e 44º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, deverá ser posto um especial cuidado na definição dos indicadores de acompanhamento que irão reflectir a eficácia, a gestão e a execução financeira do POCTI e do POSI;
- d) Deverá ser implementado um sistema integrado de planeamento, programação, acompanhamento, execução e controlo, construído a partir dos instrumentos financeiros e de programação, do qual resulte um sistema integrado de informação para a gestão e derivem indicadores de eficiência compatíveis com a avaliação dos objectivos formulados;
- e) Considerando a regra financeira estabelecida no art. 31º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 e a nova filosofia do reembolso de despesa efectiva por parte da Comissão Europeia, a execução financeira dos Programas Operacionais deverá ser célere e rigorosa em termos temporais, devendo inverter-se a situação que se verificou nos 2 primeiros anos de execução do PRAXIS XXI, sob pena de perda de verbas comunitárias;
- f) O Mapa XV (anterior mapa XI) do OE deverá incluir a totalidade dos financiamentos dos Programas e medidas orçamentais, articulados com as GOP e com o QCA, evidenciando os encargos plurianuais, fontes de financiamento e a repartição regionalizada dos programas e medidas.
- g) Sendo a FCT a entidade executora do POCTI e POSI, as suas peças contabilísticas devem evidenciar a correspondente execução financeira dos valores orçamentados para estes Programas;
- h) A FCT deverá proceder à organização de dossiers específicos de cada Programa, seus sistemas de gestão e controlo (1º nível) necessários para garantir a boa gestão financeira, em conformidade com as normas e princípios contabilísticos geralmente aceites, e nomeadamente para proporcionar uma garantia adequada da legalidade, regularidade e elegibilidades das despesas autorizadas.



2 – PARTE INTRODUTÓRIA

2.1 – Fundamento, Âmbito e Objectivos da Auditoria

2.1.1 – Fundamento e Âmbito

O Tribunal de Contas, pela Resolução n.º 9/01 – 2ª S., aprovou o Programa de Fiscalização para 2001 no qual se previa a realização desta auditoria de gestão, no âmbito do PIDDAC, ao Programa PRAXIS XXI.

O presente Relatório contém o resultado da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas ao respectivo Programa cuja gestão e execução é da responsabilidade da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT).

Intervieram também como entidades executoras da despesa:

- ◆ O Gestor e o Gabinete de Gestão do PRAXIS XXI (GGP);
- ◆ A Agência de Inovação, S.A. (AdI);
- ◆ E a Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica – CIÊNCIA VIVA (ANCCT).

2.1.2 – Objectivo Estratégico e Objectivos Operacionais

O trabalho de auditoria visou a análise de gestão ao Programa “PRAXIS XXI”, com o sentido de caracterizar, mensurar e avaliar, fundamentalmente, as acções conducentes à obtenção dos resultados físicos, temporais e financeiros previstos com a implementação do Programa entre 1994 e 2000, tendo em vista caracterizar e mensurar a relação entre o previsto e o realizado.

Nesse sentido, enquadrou-se a análise do Programa em termos das macro-referências dos Programas de Governo e das GOP, no período de 1994 a 1999, verificando-se ainda a existência de eventuais conexões e inter-relações entre as GOP e o PIDDAC anual, bem como a verificação dos sistemas de gestão, acompanhamento e controlo na perspectiva da concepção, organização e eficácia do Programa.

Visando sempre confirmar a concretização do Programa, foram estabelecidos os seguintes objectivos operacionais:

- ◆ Analisar o sistema de concepção e lógica do Programa;
- ◆ Analisar o sistema de planeamento/orçamentação aos diversos níveis do Programa;
- ◆ Analisar o sistema de informação relativo à preparação/fixação de objectivos e à execução do Programa;
- ◆ Analisar os processos de gestão, acompanhamento e controlo;
- ◆ Avaliar da implementação do Programa;
- ◆ Apurar a programação e a execução financeira global;

- ◆ Analisar indicadores de planeamento e de execução, nomeadamente:
 - ◇ Informações internas;
 - ◇ Planos de execução;
 - ◇ Planos e Relatórios de Actividades.

2.2 – Metodologia e Procedimentos

2.2.1 – Metodologia

Para a realização da auditoria foi estruturada a seguinte metodologia de trabalho:

- ◆ Fase preliminar, realizada na DGTC, durante a qual se procedeu à pesquisa, ao levantamento, à recolha e reprodução de elementos e respectiva análise, nomeadamente os relativos:
 - ◇ Aos Programas dos XII e XIII Governos Constitucionais;
 - ◇ Às Grandes Opções do Plano (1994 - 1999);
 - ◇ À legislação no âmbito da entidade a auditar e das demais entidades interlocutoras para recolha de informação;
 - ◇ Aos documentos relativos ao II Quadro Comunitário de Apoio e ao Plano de Desenvolvimento Regional 1994 – 1999;
 - ◇ Aos documentos relativos ao III Quadro Comunitário de Apoio e ao Plano de Desenvolvimento Regional 2000 – 2006;
 - ◇ À documentação disponível nos sites do MCT e da FCT na Internet.

- ◆ Fase dos trabalhos de campo, que foi realizada junto da FCT e directa e ou indirectamente junto das entidades intervenientes ou envolvidas com o Programa, constantes do ponto 3.3 do Programa de Trabalho da Auditoria, como também junto do GGP, AdI e ANCCT, respectivamente, enquanto entidade gestora e/ou entidades envolvidas na execução directa do PRAXIS XXI ou enquanto entidades especializadas na concretização de objectivos integrados nas medidas/acções do PRAXIS XXI, com quem o Gestor do Programa estabeleceu contratos-programa de gestão técnica, administrativa e financeira (AdI e ANCCT).

Durante esta última fase:

- ◇ Estudou-se o contexto das actividades do Programa, procedeu-se à identificação/caracterização das entidades envolvidas, das missões que desempenham e da ligação ou interdependência das mesmas relativamente às entidades executoras da política de I&D e aos seus centros de decisão;
- ◇ Efectuou-se a recolha de dados e procedeu-se à análise da programação e da execução financeira global de 1994/2000, autonomizando-se a análise da execução financeira de 2000, para efeitos do Parecer da CGE;
- ◇ Tendo-se detectado a existência de entidades/sociedades autónomas, beneficiárias de transferências financeiras significativas, não identificadas como entidades interlocutoras no Plano Global de Auditoria (AdI e ANCCT), propôs-se superiormente a sua inclusão no âmbito da auditoria, como amostra a analisar, através do levantamento, da análise, do



cruzamento e do controlo formal, no período 1997/2000, da totalidade das verbas transferidas no âmbito do PRAXIS XXI para aquelas entidades.

2.2.2 – Técnicas de Controlo

A metodologia utilizada seguiu os métodos e técnicas considerados adequados à natureza da acção – auditoria gestão – nomeadamente:

- ◆ Recolha de elementos: consulta e exame dos documentos relativos à programação financeira e física, pesquisa bibliográfica, entrevistas, análises comparativas entre estudos prévios e “a posteriori”, observação e identificação de entidades autónomas especializadas, tendo em vista a agilização da gestão técnica, administrativa e financeira para a adequada concretização dos objectivos definidos e integrados nas medidas/acções do Programa.
- ◆ Tratamento da informação: análise da relação entre os objectivos identificados e os resultados, através de análises estatísticas e dos indicadores adequados para o efeito; cruzamento, validação e controlo formal de verbas transferidas para outras entidades ao abrigo de contratos-programa.

2.3 – Condicionantes

O âmbito temático e temporal da auditoria exigiram uma análise muito extensa e de grande abrangência, evidenciando-se, entre outros, os seguintes constrangimentos:

- ◆ A diversidade das matérias e a multiplicidade de medidas/acções que integram o Programa;
- ◆ A necessidade de formalizar a maioria dos pedidos de elementos de trabalho e a dilação gerada no fornecimento dos dados;
- ◆ A ausência de um sistema de informação global ou de relatórios de execução globais, no que respeita ao Programa e às diversas medidas/acções, que dificultou o englobamento e o tratamento de indicadores e a avaliação dos resultados;
- ◆ A inexistência de dados finais do Subprograma Comunitário PRAXIS XXI, consequência do facto de o Programa se encontrar em fase de encerramento;
- ◆ A complexidade da gestão, evidenciada na celebração de contratos-programa de gestão entre o gestor do PRAXIS/Fundação para a Ciência e Tecnologia, por um lado e a Agência de Inovação, S.A. (AdI) ou a Agência Nacional Para a Cultura Científica e Tecnológica (ANCCT), por outro, visando a especialização na concretização de objectivos integrados nas medidas/acções do PRAXIS XXI;
- ◆ A falta de articulação entre os diversos sistemas de informação, e a falta de dados actualizados, condicionantes agravadas pela fase de encerramento em que o Subprograma PRAXIS XXI se encontrava.

2.4 – Audição das Entidades em Cumprimento do Princípio do Contraditório

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos art^{os} 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto¹, o relato de auditoria foi enviado:

- ◆ Ao Presidente da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT);
- ◆ Ao Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II – PRAXIS XXI;
- ◆ Ao Presidente do Conselho de Administração da Agência de Inovação, SA, e à Directora-Executiva da Associação Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica (ANCCT).

Todas as entidades a quem foi enviado o relato apresentaram as suas alegações e, sobre a matéria dele constante, concordaram genericamente com as análises e as observações aí efectuadas, tendo considerado que o relato “foi rigoroso” (AdI) e de “elevada qualidade técnica” (Presidente da FCT e Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II – PRAXIS XXI).

No que respeita às recomendações formuladas, o Presidente da FCT e Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II – PRAXIS XXI, refere que delas tomou boa nota e que já estão a ser tidas em conta, com as condicionantes resultantes “... dos limitados recursos humanos disponíveis na FCT” e da aplicação de “restrições de recursos humanos e financeiros ...”, decorrentes da contenção orçamental em curso.

As alegações produzidas pretendem clarificar, reforçar ou justificar as observações constantes do relato de auditoria, tendo sido incorporadas no texto deste relatório sempre que o Tribunal as considerou relevantes.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas das entidades são apresentadas integralmente no **Anexo II** do presente relatório, nos termos dos art^{os} 13º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e 60º, n.º 3, do Regulamento da 2ª Secção aprovado pela Resolução n.º 3/98-2ª Secção, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 2/02-2ª Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução n.º 3/02-2ª Secção, de 23 de Maio.

¹ Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro e 1/2001, de 4 de Janeiro.



3 – QUADRO DE CONTEXTUALIZAÇÃO DO “PRAXIS XXI” ENQUANTO PROGRAMA PIDDAC E SUBPROGRAMA COMUNITÁRIO

3.1 – Enquadramento Estratégico do “PRAXIS XXI” face aos Programas do Governo e das GOP

3.1.1 – Os Programas do Governo e as GOP

Dos objectivos e metas consagrados no Programa do XIII Governos Constitucionais e das GOP 1994 a 1999, evidencia-se:

3.1.1.1 – Programa do XIII Governo Constitucional

Do Programa do XIII Governo Constitucional destacam-se como grandes objectivos da política nacional de ciência e tecnologia os que visavam:

- ◆ Promover uma investigação científica de qualidade e relevância reconhecidas, reforçar as instituições científicas capazes, criar condições de avaliação e acompanhamento independentes de políticas científicas, bem como de programas e projectos, promover a colaboração internacional, a formação científica e a difusão para o tecido económico e social do conhecimento produzido ou adquirido;
- ◆ A criação do Ministério da Ciência e da Tecnologia;
- ◆ O compromisso político de um efectivo orçamento nacional de ciência e tecnologia, de programação plurianual, articulando o Quadro Comunitário de Apoio com o esforço nacional e reforçando este último de forma a garantir-se a sua continuidade e a real **adicionalidade** das contribuições comunitárias;
- ◆ A revisão do Programa PRAXIS e dos seus mecanismos de gestão, acompanhamento e avaliação, assim como as alterações a introduzir no PRODEP, no PEDIP e no PAMAF, reforçando as condições reais de desenvolvimento das actividades científicas e tecnológicas em Portugal.

3.1.1.2 – Opções Estratégicas – 1994/1999

As opções estratégicas – 1994/1999 – estabeleceram como **objectivos prioritários da intervenção no sistema científico e tecnológico**: fortalecer a base do sistema científico e tecnológico, garantindo a prazo uma oferta de I&D de qualidade internacional; mobilizar as capacidades de investigação para a aquisição e endogeneização de tecnologias que permitissem modernizar e diversificar o aparelho produtivo; ampliar a presença portuguesa no espaço científico e tecnológico europeu, melhorando a posição de Portugal nas redes científicas europeias e atraindo para o País actividades de investigação de âmbito europeu e ou internacional.

As linhas de actuação mais significativas da intervenção do Estado ao nível central do sistema científico e tecnológico prosseguiram objectivos de renovação de infra-estruturas e de equipamentos, a formação avançada de recursos humanos e o apoio a programas plurianuais de investigação.

Em complemento das acções ao nível central do sistema científico e tecnológico, visava-se ao nível sectorial fortalecer as redes de difusão tecnológica ao serviço da indústria e da agricultura, estimular a capacidade de investigação das empresas e a contratação de investigação às universidades, institutos politécnicos e outros centros de I&D.

Em termos de relação entre as Opções Estratégicas e o PDR, verificou-se que existe articulação nas prioridades definidas, surgindo no PDR o eixo "Qualificação dos Recursos Humanos e do Emprego", onde se incluíam as intervenções dirigidas às "Bases do Conhecimento e da Inovação", que abrange a "Ciência e Tecnologia".

3.1.1.3 – As GOP

No seu desenvolvimento, as Opções Estratégicas, estabeleceram objectivos prioritários para o desenvolvimento do sistema científico e tecnológico que visavam, em síntese, promover uma investigação científica de qualidade e relevância reconhecidas, reforçar as instituições científicas capazes, criar condições de avaliação e acompanhamento independentes de políticas científicas, bem como de programas e projectos, promover a colaboração internacional, a formação científica e a difusão para o tecido económico e social do conhecimento produzido ou adquirido.

Das acções definidas nestes instrumentos programáticos, realçam-se as seguintes acções:

GOP 94

- ◆ A concretização do **contrato-programa, celebrado entre a Agência de Inovação e o Estado**, abrangendo quer a valorização comercial dos resultados da investigação, quer o apoio à inovação tecnológica nas empresas e à transferência de tecnologia.

GOP 95

- ◆ O apoio, pela Agência de Inovação, aos projectos de Investigação em Consórcio (aprovados em 1993), no âmbito do programa STRIDE e lançamento, no âmbito do programa PRAXIS XXI, de novas acções de "Investigação em Consórcio", envolvendo empresas e centros de I&D destinados a endogeneizar certas tecnologias genéricas ou de âmbito sectorial, bem como acções de "Estímulo à Difusão Tecnológica e à Inovação", nomeadamente no tecido nacional das PME.
- ◆ Desenvolvimento da acção da Agência de Inovação no sentido de apoiar a inovação tecnológica nas empresas e facilitar as transferências de tecnologia, nomeadamente incentivando uma maior participação das empresas e outras instituições portuguesas em projectos e no fornecimento de bens e serviços ao CERN.

Em finais de 1995, início de 1996, com a transição do XII para o XIII Governos, o Programa PRAXIS XXI foi objecto de uma reavaliação estratégica, consagrada quer no Programa do XIII Governo, quer nas GOP 96 e 97, constituindo o ano de 1997 um período de consolidação da inflexão de prioridades de financiamento entretanto introduzidas.

Neste contexto, definiram-se metas e acções de impacto global, designadamente:

GOP 96

- ◆ Aumento regular da despesa pública em investigação (e o incentivo à despesa privada), o aumento gradual do número de pessoas activas em actividades científicas e tecnológicas,



apontando para sua duplicação até ao final da década, meta desejável, embora dependente dos recursos públicos e privados mobilizáveis.

- ◆ Compromisso político de um efectivo orçamento nacional de ciência e tecnologia, de programação plurianual, articulando o Quadro Comunitário de Apoio com o esforço nacional e reforçando este último de forma a garantir a sua continuidade e a real **adicionalidade** das contribuições comunitárias.
- ◆ Reforma das estruturas de coordenação e de dinamização do sistema, bem como a estruturação do Ministério da Ciência e da Tecnologia em organismos apropriados às principais funções do Estado na coordenação, fomento, internacionalização e difusão das actividades de C&T.
- ◆ A revisão do Programa PRAXIS XXI e dos seus mecanismos de gestão, acompanhamento e avaliação, assim como as alterações no PRODEP, no PEDIP e no PAMAF.
- ◆ Reforço da avaliação de programas e projectos de forma a garantir isenção, competência e transparência de processos, nomeadamente reintroduzindo e garantindo legalmente o carácter público das apresentações de projectos, o conhecimento dos pareceres de avaliação, o direito de recurso e a presença sistemática de peritos internacionais independentes.

GOP 97

Como ideias-objectivo, salientam-se nas GOP 97:

- ◆ **Vencer o atraso:**
 - ◇ Medidas de incremento do sistema através da ampliação dos programas de formação científica avançada (em Portugal e no estrangeiro);
 - ◇ Investimento de recursos financeiros na proporção do crescimento dos Recursos Humanos e de convergência dos valores da capitação;
 - ◇ Criação de emprego científico em todos os sectores de execução do sistema, com particular ênfase nas empresas.
- ◆ **Melhorar a qualidade:**
 - ◇ Incentivar a qualidade das práticas da produção e da produtividade científica, através de medidas que favorecessem a articulação e circulação da informação entre instituições e entre investigadores, bem como a internacionalização do Sistema de C&T.
- ◆ **Enraizar a ciência no País:**
 - ◇ Promover um efectivo entrosamento entre a Ciência e a Sociedade envolvente, através de iniciativas que visavam a difusão de uma cultura científica e tecnológica no país e de programas que estimulassem e potenciassem o contributo da ciência para a resolução de problemas públicos actuais.

3.2 – O Programa PIDDAC PRAXIS XXI

O PRAXIS XXI, enquanto Programa PIDDAC, não apresenta um quadro de concepção de objectivos autónomo do Subprograma C&T do Programa Operacional Bases do Conhecimento e da Inovação do QCA II, não existindo, neste sentido, qualquer suporte de objectivos em planos de médio prazo tradutores da respectiva programação temporal, física e financeira.

Os objectivos que o Programa PRAXIS - PIDDAC prosseguia eram os fixados para o Subprograma C&T – designado também PRAXIS XXI – nos quais se verifica consonância com os objectivos estratégicos dos PG e das GOP, existindo articulação coerência e complementaridade na sua fixação.

Assim, pode dizer-se que o Programa PIDDAC - PRAXIS XXI tinha objectivos de índole eminentemente financeira, formalizados no mapa XI do OE, consubstanciados na articulação do financiamento do Quadro Comunitário de Apoio com o financiamento nacional, no contexto do princípio da adicionalidade das contribuições comunitárias.

Considerando as medidas e acções que integram o Subprograma Comunitário PRAXIS XXI, bem como a sua natureza, diversidade, especificidade e extensão, o Mapa XI do OE revela-se apenas como um exercício de programação financeira global, não evidenciando as dotações que foram adstritas a cada uma daquelas medidas e acções.

3.3 – Síntese da análise dos Programas do Governo, das GOP e do PRAXIS XXI

Pela análise dos Programas do XII e XIII Governos Constitucionais, das GOP 1994 a 1999 e dos documentos que fixaram os objectivos do Subprograma Comunitário PRAXIS XXI, evidencia-se que existe grande articulação e coerência entre estes diversos documentos programáticos, relativamente às orientações estratégicas, objectivos e metas a atingir – constituindo-se as GOP como planos estratégicos para a área da Ciência e Tecnologia.

No entanto, os objectivos e metas traçados nestes planos estratégicos não foram traduzidos em Planos Anuais, designadamente, nos Planos de Actividades da FCT, enquanto entidade executora do Programa PIDDAC - PRAXIS XXI, uma vez que a generalidade destes não foi elaborada, não tendo sido dado cumprimento ao disposto no art. 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro.

3.4 – Pertinência da Estratégia Concebida

No início da intervenção do Programa "PRAXIS XXI", o SCTN tinha, designadamente, como principais dimensões caracterizadoras²:

a) Baixo nível de despesa em I&D

Em 1992, o volume de despesa executada em actividades de I&D atingiu, a preços correntes, cerca de 80 milhões de contos, o que correspondia a 0,63% do PIB, verificando-se no período de 1992 a 1995 um **decrécimo** da percentagem sobre o PIB de 0,63% para 0,57%. Nos países da UE, a média de despesa em I&D, em 1996, era de 1,84%.

b) Reduzido número de pessoas afectas à actividade de investigação

O número de investigadores em equivalente a tempo integral (eti), em 1995, era de 11 599. Em per milagem da população activa, os investigadores (eti) representavam 2,4‰.

² Cf. Avaliação Intercalar do Sub-Programa Ciência e Tecnologia (PRAXIS XXI Volume B, Desenvolvimento da Avaliação Intercalar – IESE – GEOIDEIA e Observatório das Ciências e das Tecnologias, Dados Estatísticos, Principais Indicadores de Investigação e Desenvolvimento em Portugal – 1988-1997 e Observatório das Ciências e das Tecnologias, Principais Indicadores de Ciência e Tecnologia em Portugal – 1982/1999, publicados no site da Internet.

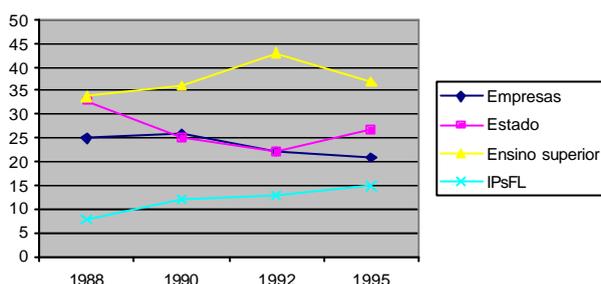


Na UE, em 1995, a permilagem de investigadores sobre a população activa era de 4,9%. Relativamente aos recursos financeiros por investigador – eti, no ano de 1995, este indicador situava-se em Portugal nos 65 mil dólares, enquanto a média dos países da UE era de 155 mil dólares³.

c) Escassa participação do sector empresarial nas actividades de I&D

A percentagem da despesa total em I&D, a preços correntes, por sector de execução, no período de 1988 – 1995, foi a seguinte:

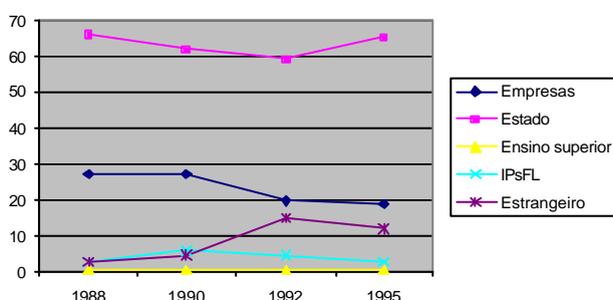
Evolução da despesa total em I&D, por sector de execução



Constituindo o incremento da participação do tecido empresarial nas actividades de I&D uma das preocupações da política de C&T, realça-se, no período de 1992 a 1995, a evolução negativa do indicador relativo às empresas.

Quanto ao peso relativo do financiamento em I&D, em 1995, o Estado suportava 65% do financiamento e as empresas 19%.

Evolução do peso relativo do financiamento da despesa total em I&D (1988-1995)



A evolução deste indicador revelava que o peso relativo do sector Estado se mantinha estável, evidenciando, em Portugal, a fragilidade e dependência da C&T do financiamento deste sector, paralelamente aos países desenvolvidos – designadamente à UE, onde, em 1995, o sector Estado se situava nos 39,1% e o sector empresarial nos 52,5% – em que a tendência era a da redução do financiamento público na despesa de I&D.

Fonte: Avaliação Intercalar onde se cita a JNICT, Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional, 1995

³ O conceito de capitação respeita à divisão da despesa executada em cada país (em paridade de poder de compra - ppcUS\$) pelo número de investigadores (eti) em actividade no ano de referência.

d) Deficiente articulação entre o esforço público em I&D e as necessidades do tecido económico-social

Esta deficiência traduz-se na dificuldade em transferir e incorporar na actividade económica os resultados de investigação, tanto no sentido de fomentar a apetência das empresas pelas propostas de inovação resultantes das actividades de I&D, como no desenvolvimento de formas de cooperação que permitissem a identificação conjunta de carências e necessidades sentidas pelas empresas⁴.

e) Fraca Internacionalização das actividades de I&D

Reduzida participação em projectos e programas, bem como outras formas de cooperação internacional do SCTN, embora se verificasse uma situação de evolução positiva⁵.

3.4 – Coerência, Articulação Interna e Complementaridade das Acções Externas ao Programa

3.4.1 – Análise da Coerência Interna

De acordo com a Avaliação Intercalar do Subprograma C&T⁶, a estrutura deste, quando analisado à luz do conjunto composto pelas quatro medidas e dez acções⁷, apresenta um perfil de coerência interna apreciável, tendo em consideração sobretudo os domínios prioritários de intervenção subjacentes à formulação de objectivos gerais do PRAXIS XXI.

Destacam-se, no documento referido, os seguintes elementos centrais de coerência interna:

- ◆ Forte contributividade da estrutura de acções do Programa para o seu principal objectivo estratégico (a mobilização de capacidades de investigação para a aquisição e endogeneização de tecnologias orientadas para a modernização e diversificação do aparelho produtivo). Parte das acções contidas no Programa concorrem para este objectivo, via componentes equipamentais, via componentes de projecto em consórcio entre instituições de I&D e empresas e via formação avançada de competências, significando, no conjunto, cerca de três quartos das verbas do Programa;
- ◆ Fortalecimento da base do SCTN, que recebe igualmente contributos de acções das Medidas 2 e 4, numa esfera de intervenção do Programa onde são deliberadamente valorizadas as articulações internas, numa óptica de complementaridade de bolsas e projectos de investigação;
- ◆ Preocupação em manter um fluxo de formação no estrangeiro (que vinha do Programa Mobilizador e do Programa CIÊNCIA), ao mesmo tempo que se procura criar espaço de articulação com a empregabilidade na base de projectos individuais ligados a projectos em consórcio;
- ◆ Arquitectura correcta entre uma lógica de comportar despesas elegíveis orientadas para a sustentabilidade das instituições apoiadas pelo CIÊNCIA (mas ventilando tais despesas a projectos e não à gestão corrente) e uma lógica de estímulo à competição. Esta filosofia induziu a reajustamentos nos critérios de financiamento da componente nacional, podendo assegurar vantagens a médio/longo prazo.

⁴ Cf. Avaliação Intercalar do Programa PRAXIS XXI – Relatório Final.

⁵ Idem.

⁶ Cf. Estudo da Avaliação Intercalar do Sub-Programa Ciência e Tecnologia (PRAXIS XXI), Vol. A, Síntese da Avaliação Intercalar – IESE GEOIDEIA.

⁷ Não são aqui logicamente contempladas as duas medidas de Assistência Técnica – FEDER e FSE.



Os **problemas** em matéria de coerência interna situavam-se, fundamentalmente, em dois planos:

- ◆ **No plano financeiro** – A repartição das dotações financeiras sofreu reajustamentos que reflectem o peso das opções políticas que “impuseram” o financiamento via PRAXIS XXI da finalização da infra-estruturação dos PC&T e da rede de equipamentos do CIÊNCIA. Estas soluções financistas alteraram de modo sensível a coerência interna do Programa, porque limitaram a consagração de outros domínios de investigação estruturantes;
- ◆ **No plano dos domínios científicos** – Não resulta claro um fio condutor que articule o esforço público de I&D e as prioridades estratégicas de carácter sectorial que haviam sido equacionadas, p.e., nos relatórios de alguns Grupos de Trabalho, na fase de concepção.

3.4.2 – Análise da Coerência Externa

No domínio da coerência externa referem-se dois grandes tipos de complementaridades:

- a) As originadas nos diversos programas operacionais nacionais, segundo um conjunto alargado de domínios em que se destacam o desenvolvimento e consolidação de equipamentos e infra-estruturas de carácter tecnológico (PEDIP II, PRODEP e PAMAF); o desenvolvimento de estratégias de inovação, desenvolvimento e transferência de tecnologias (medidas do PEDIP II); o desenvolvimento de componentes de investigação básica e aplicada (PAMAF e PROPESCA); a formação avançada de competências (PEDIP e PRODEP) e a formação de técnicos médios para laboratórios e infra-estruturas de I&D de uso comum (PESSOA);
- b) As originadas nos Programas Comunitários de I&DT, com destaque para os integrados no IV Programa-Quadro, com princípios estruturantes em matéria de desenvolvimento da I&D em redes de cooperação internacional e de incremento da capacidade de transferência tecnológica.

As complementaridades observadas defrontam-se no terreno da construção de sinergias efectivas com um conjunto assinalável de problemas em que se destaca, designadamente:

- ◆ Insuficiente circulação de informação sobre programas e elegibilidades cruzáveis, a qual não é universal;
- ◆ Dificuldade dos promotores nacionais em lidar com a tramitação burocrática associada à construção de parcerias ou ao preenchimento de requisitos formais de candidatura.



4 – MACRO-ENVOLVENTES DO PROGRAMA

4.1 – Caracterização Global

O Programa PRAXIS XXI - PIDDAC, de acordo com o mapa XI do OE, é constituído de forma genérica por um único projecto, com início em 1994 e conclusão em 2001⁸, caracterizando-se aquele como contrapartida financeira nacional do Subprograma Comunitário C&T, com vista à consecução dos objectivos fixados, designadamente, no PDR, nas Decisões Comunitárias que aprovaram e reprogramaram o Subprograma PRAXIS XXI e no Documento Técnico elaborado no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia.

Neste sentido, o PRAXIS XXI, envolve um elevado número de medidas/acções orientadas, sobretudo, para:

- ◆ A viabilização de projectos, aproveitando os investimentos infraestruturais iniciados com o Programa CIÊNCIA;
- ◆ O estímulo conducente à internacionalização do Sistema Científico e Tecnológico Nacional;
- ◆ A promoção de uma maior articulação entre a inovação empresarial e a modernização do tecido produtivo;
- ◆ O prolongamento do esforço e do apoio para a formação de competências (alargamento às Ciências Sociais, Bolsas de Gestão de C&T, Bolsas de Apoio à Mobilidade).

Conforme quadro resumo, por fontes de financiamento (cf. Mapa XI – OE/01), a execução do PRAXIS XXI atingiu, em 1999, a verba total de 87 302 358 contos, sendo a programação financeira prevista, para o ano 2000, de 8 407 369 contos e, para 2001, 440 000 contos.

(em contos)

| Fontes de financiamento | Até 31/12/1999 | 2000 (Exec. Prevista) | 2001 | TOTAL |
|--------------------------------|-----------------------|------------------------------|----------------|-------------------|
| Capítulo 50 - FN | 21 927 292 | 2 169 105 | | 24 096 397 |
| O. Fontes - FN | 533 143 | 240 000 | 40 000 | 813 143 |
| O. Fontes - FC | 64 841 923 | 5 998 264 | 400 000 | 71 240 187 |
| Total | 87 302 358 | 8 407 369 | 440 000 | 96 149 727 |

O financiamento total (previsto) do programa ascende a 96 149 727 contos, sendo 71 240 187 contos (74%) Comunitário – Outras Fontes, 24 096 397 contos (25%) Nacional – PIDDAC e 813 143 contos (1%) Nacional – Outras Fontes.

⁸ Desde o início o Programa PRAXIS XXI é apresentado no Mapa XI com aquela designação, sendo a sua localização em zonas diversas (NUT II).

4.1.1 – Objectivos Gerais

Conforme se referiu supra, o PRAXIS XXI, enquanto Programa PIDDAC, constitui-se apenas como contrapartida financeira nacional do Subprograma Comunitário C&T, sem objectivos autónomos deste.

Relativamente ao Subprograma C&T, este situa-se na continuidade dos Programas CIÊNCIA e STRIDE, e prossegue os seguintes objectivos gerais:

- ◆ Fortalecer a base do Sistema Científico e Tecnológico, garantindo uma oferta de I&D de qualidade internacional e contribuindo para o desenvolvimento do Ensino Superior;
- ◆ Mobilizar as capacidades de investigação para a aquisição e endogeneização de tecnologias no sentido de apoiar a modernização e diversificação do aparelho produtivo, intervindo a montante das redes de difusão tecnológicas sectoriais;
- ◆ Ampliar a presença portuguesa no espaço científico e tecnológico europeu, melhorando a posição de Portugal nas redes científicas europeias e atraindo para Portugal actividades de investigação de âmbito europeu ou internacional;
- ◆ Mobilizar as capacidades de investigação para apoio a outros programas sectoriais integrados no QCA, bem como o melhor conhecimento, valorização e preservação do património natural do País.

4.1.2 – Objectivos Operacionais

Como objectivos operacionais poderão indicar-se os seguintes:

- ◆ Estimular programas de investigação de alta qualidade em vários domínios científicos e tecnológicos, de forma a desenvolver plataformas de colaboração com as actividades produtivas e a promover uma maior presença de Portugal no espaço científico europeu;
- ◆ Promover actividades de investigação que favorecessem o domínio de tecnologias avançadas para apoio não só à modernização e diversificação do aparelho produtivo, como ao melhor conhecimento e exploração de recursos naturais, envolvendo as empresas e mobilizando as capacidades de todas as regiões do País;
- ◆ Estimular a associação dos principais centros de investigação ao tecido empresarial e promover a valorização comercial das actividades de investigação, de forma a contribuir para que as **despesas de I&D do sector empresarial** viessem a representar cerca de **40 a 45%** do total, no final do Programa;
- ◆ Prosseguir com a formação avançada de recursos humanos, apontando para que se procedesse à integração de cerca de 4 050 pessoas em actividades de pós-graduação, de iniciação à investigação científica e de apoio laboratorial a essas actividades;
- ◆ Garantir a conclusão das infra-estruturas de I&D lançadas no âmbito do Programa CIÊNCIA, bem como dos Parques de C&T de Lisboa e Porto e promover a instalação selectiva de novos laboratórios e infra-estruturas de uso comum e a realização de redes que constituíssem uma base mais adequada para o desenvolvimento de actividades de investigação de alta qualidade com capacidade de afirmação internacional.



A estratégia delineada para atingir estes objectivos deveria conduzir a que, no final do século, o volume de despesas de I&D atingisse entre 1,2 e 1,5% do PIB.

4.2 – Estrutura do Subprograma PRAXIS XXI

O PRAXIS XXI integra as seguintes Medidas (excluindo as medidas de assistência técnica FEDER e FSE):

- ◆ **Medida 1:** Reforço de infra-estruturas;
- ◆ **Medida 2:** Desenvolvimento da base do Sistema de C&T;
- ◆ **Medida 3:** Mobilização da capacidade Científica e Tecnológica para a Inovação e o Desenvolvimento Regional;
- ◆ **Medida 4:** Formação avançada de recursos humanos.

4.2.1 – Reforço de infra-estruturas

Esta medida tinha como finalidade prosseguir e completar a acção do “CIÊNCIA” ao nível da criação de infra-estruturas de I&D de uso comum, de criação ou ampliação de laboratórios de I&D e do apoio à instalação dos Parques de C&T e integrava as seguintes acções:

Estrutura da Medida 1

| | |
|---------------|---|
| Medida | 1. REFORÇO DE INFRA-ESTRUTURAS |
| Acções | 1.1. Laboratórios de I&D 1.2. Infra-estruturas de I&D de uso comum 1.3. Parques de Ciência e Tecnologia |

4.2.2 – Desenvolvimento da Base do Sistema de C&T

Esta medida visava estimular programas e projectos de investigação de alta qualidade, em vários domínios científicos e tecnológicos, de forma a reforçar a qualidade do Ensino Superior, a desenvolver plataformas futuras de colaboração com as actividades produtivas e a promover uma maior presença de Portugal no espaço científico europeu e integrava as seguintes acções:

Estrutura da Medida 2

| | |
|---------------|--|
| Medida | 2. DESENVOLVIMENTO DA BASE DO SISTEMA DE C&T |
| Acções | 2.1. Programas estruturantes para o desenvolvimento da base do Sistema de C&T 2.2. Estimulo à internacionalização do Sistema de C&T |

4.2.3 – Mobilização da Capacidade Científica e Tecnológica para a Inovação e o Desenvolvimento Regional

Esta medida iria promover programas e projectos de investigação que favorecessem o domínio de tecnologias avançadas para apoio à modernização e diversificação do aparelho produtivo e ao melhor conhecimento e exploração de recursos naturais, envolvendo as empresas e mobilizando as capacidades de todas as regiões do País e integrava as seguintes acções:

Estrutura da Medida 3

| | |
|---------------|---|
| Medida | 3. MOBILIZAÇÃO DA CAPACIDADE CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA PARA A INOVAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL |
| Acções | <p>3.1. Programas para o fortalecimento tecnológico do tecido empresarial</p> <p>3.2. Programas para apoio à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico das regiões menos desenvolvidas</p> <p>3.3. Estimulo à difusão tecnológica e à inovação</p> |

4.2.4 – Formação avançada de recursos humanos

Os objectivos desta medida eram os seguintes:

- ◆ Alargar as oportunidades de formação avançada associada às actividades de investigação, ampliar a disponibilidade futura de recursos altamente qualificados pela sua formação avançada no País ou no estrangeiro e dispor de um corpo de técnicos devidamente qualificados para assegurar o funcionamento e manutenção do equipamento laboratorial;
- ◆ Criar condições para a fixação de investigadores de alta qualidade nas unidades de I&D;
- ◆ Reforçar directamente as actividades de Investigação das instituições e unidades de I&D, através da concessão de bolsas para apoio dos programas e projectos apoiados nas Medidas 2 e 3, e de acções de formação avançada propostas individualmente;
- ◆ Estimular a mobilidade de investigadores para o tecido empresarial, reforçando as capacidades de inovação de base tecnológica das actividades económicas, e para as regiões menos desenvolvidas, contribuindo para a criação de pólos de excelência.

Esta medida encontrava-se subdividida nas seguintes quatro linhas de actuação:

Estrutura da Medida 4

| | |
|---------------------------|--|
| Medida | 4. FORMAÇÃO AVANÇADA DE RECURSOS HUMANOS |
| Linhas de Actuação | <p>4.1. Bolsas atribuídas em concursos nacionais de carácter individual</p> <p>4.2. Bolsas associadas aos projectos de investigação financiados pelo PRAXIS XXI no âmbito das Acções 2.1, 3.1 a) – Apoio a Programas Interdisciplinares em Tecnologias Avançadas – e 3.2 e dos projectos da Acção 3.1b) – Apoio à realização de actividades de investigação envolvendo empresas e centros de investigação, em consórcio</p> <p>4.3. Apoio a acções de investigação institucionais</p> <p>4.4. Formação enquadrada em organismos internacionais</p> |



4.3 – Gestão do Programa

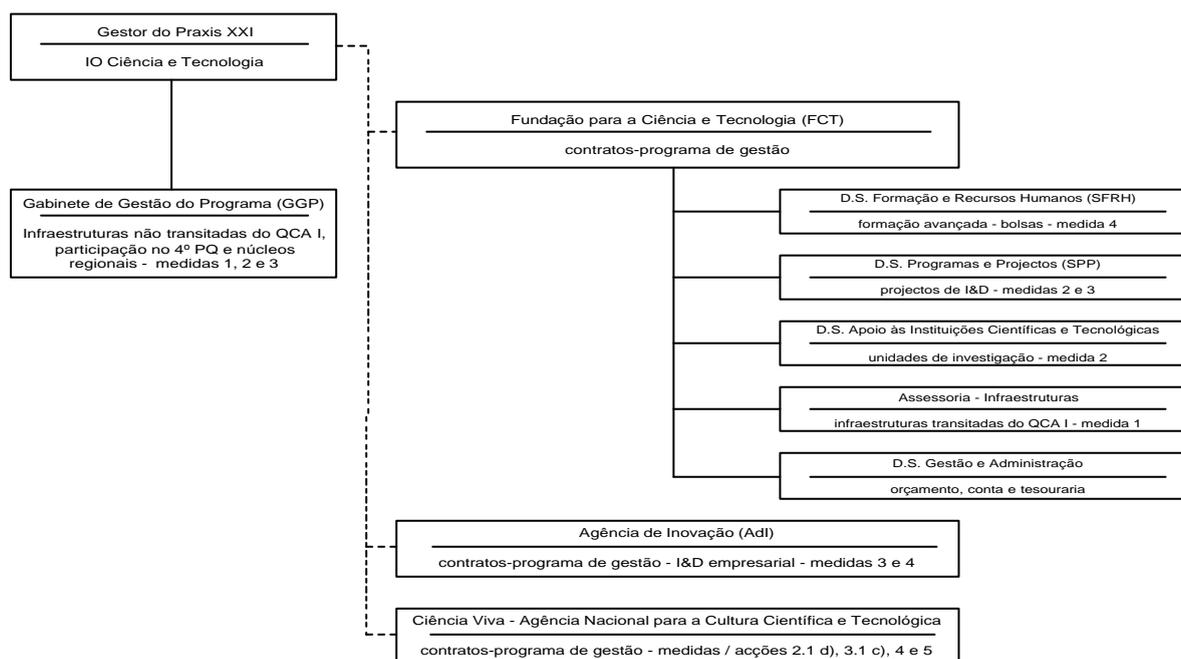
4.3.1 – Entidades Intervinentes na Estrutura de Gestão/Execução das Medidas/Ações do PRAXIS XXI

4.3.1.1 – Entidades Intervinentes

Na gestão e execução do Programa PIDDAC - PRAXIS XXI esteve inicialmente envolvida a JNICT e, a partir de 1997, a FCT.

No que respeita ao Subprograma Comunitário, enquadrando-se este no modelo previsto para a generalidade das Intervenções Operacionais do QCA II – Decreto-lei n.º 99/94, de 19 de Abril – a estrutura de gestão/execução das medidas/ações do PRAXIS XXI foi integrada por um conjunto de órgãos – o Gestor, a Estrutura de Apoio Técnico, o Gabinete de Gestão do PRAXIS – GGP, a Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica – JNICT, a Fundação para a Ciência e Tecnologia – FCT⁹, a Agência de Inovação, SA (AdI)¹⁰, e a Associação Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica – ANCCT, conforme se evidencia no organograma seguinte:

Organograma da gestão do PRAXIS XXI (situação mais recente)



⁹ Instituto Público dotado de autonomia administrativa e financeira, ao qual incumbe, nomeadamente, “promover a realização de programas e projectos nos domínios da investigação científica e do desenvolvimento tecnológico, financiar e co-financiar os programas e projectos aprovados, acompanhar a sua execução, promover a criação e o reforço de infra-estruturas de apoio à investigação científica e de desenvolvimento tecnológico e avaliar a actividade da ciência e da tecnologia nacional sob todas as suas formas” (cf. art. 4º do Decreto-Lei n.º 188/97, de 28 de Julho).

¹⁰ A Agência de Inovação, SA, criada em 1993, é uma empresa privada de capitais públicos subscritos em partes iguais (350.000 contos) pela JNICT, representante do Ministério do Planeamento e Administração do Território, e o IAPMEI, representante do Ministério da Indústria. Com as modificações políticas e estratégicas introduzidas pelo XIII Governo Constitucional, a JNICT foi dividida em 3 instituições, sendo a FCT a actual accionista da AdI em representação do Ministério da Ciência e Tecnologia. O IAPMEI mantém-se accionista, embora agora tutelado pelo Ministério da Economia.

4.3.1.2 – Evolução e Interdependências

De forma sintética, pode dizer-se que a estrutura orgânica inicial do Subprograma PRAXIS XXI – com a criação do GGP – teve subjacente a ideia de autonomizar a sua gestão das tutelas da Administração e criar uma estrutura leve e desburocratizada.

No entanto, a estrutura inicial veio a revelar-se inadequada quer por não terem sido assegurados os meios técnicos e humanos necessários ao seu regular funcionamento quer ainda por não terem sido convenientemente equacionadas a autonomia e relacionamento entre entidades, papéis e funções¹¹.

É naquele contexto de gestão menos adequado, aliado a uma mudança de ciclo político, que o PRAXIS XXI conhece, de Fevereiro a Dezembro de 1995, quatro gestores.

A estabilização da estrutura orgânica do PRAXIS XXI, “grosso modo”, começaria a verificar-se no final de 1995 com a criação do Ministério da Ciência e Tecnologia, pelo Decreto-Lei n.º 144/96, de 26 de Agosto – na sequência da aprovação da Lei Orgânica do XIII Governo Constitucional, pelo Decreto-Lei n.º 296-A/95, de 17 de Novembro – tendo sido superiormente determinada a celebração de contratos-programa de gestão técnica administrativa e financeira, entre o GGP/FCT, por um lado, e a AdI ou a ANCCCT – Ciência Viva¹², por outro, entidades especializadas na concretização de objectivos integrados nas medidas/acções do PRAXIS XXI.

Assim, ao abrigo daqueles contratos-programa, o Gestor, à excepção do Reforço de Infra-estruturas – Medida 1 (que absorveu os contratos não finalizados pelo CIÊNCIA), delegou as responsabilidades de gestão do PRAXIS XXI correspondentes à totalidade dos projectos de investigação e de desenvolvimento de tecnologia, nas entidades supra referidas.

4.3.2 – Planos e Relatórios de Actividades

De acordo com o âmbito temporal da auditoria, foram solicitados os PA e os RA¹³ da FCT.

Os PA não foram apresentados pela FCT. Quanto aos RA, foi apresentado um documento de carácter generalista para os anos de 1994 e 1995 – “RELATÓRIO DE ACTIVIDADES 1994 e 1995” –, onde é salientado o trabalho realizado e a realizar no ano seguinte, os resultados alcançados e evidenciadas algumas acções, bem como a previsão do seu desenvolvimento.

Não foram assim elaborados documentos essenciais ao planeamento, programação e controlo – cuja elaboração é obrigatória para todos os serviços e organismos da administração central e institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados e fundos públicos, de acordo com o art. 1º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro –, os quais deveriam reflectir as tarefas, fundamentais à gestão, de programar e avaliar resultados, apurar desvios e determinar as suas causas/consequências e de propor soluções correctivas.

Das alegações produzidas pelo Presidente da FCT e relativas a esta matéria, destaca-se o seguinte:

¹¹ Por exemplo: A nomeação de um Gestor, não foi acompanhada das necessárias garantias de autonomia e relacionamento entre entidades (cf. Avaliação Intercalar do PRAXIS XXI – Relatório Final, pág. 61 a 63).

¹² Esta Entidade, constituída como Associação sem fins lucrativos, por escritura lavrada em 17 de Julho de 1988, no 1º Cartório Notarial de Lisboa, resultou da cisão da AdI.

¹³ Os Planos e os Relatórios de Actividades (PA e RA) são documentos fundamentais que devem produzir informação compreensível e útil para os decisores ou quaisquer entidades que necessitem de indicadores sobre a projecção, os progressos e/ou a obtenção de resultados de uma determinada actividade.



“É verdade que, no período em análise, não foram preparados documentos individualizados com essas designações, embora para os anos 1997, 1998, 1999 tenham sido preparados planos de actividades sintéticos que foram incluídos numa publicação conjunta para os organismos e outras entidades do Ministério da Ciência e da Tecnologia pela Secretaria-Geral deste ministério... . Esta situação resultou da dificuldade em assegurar uma disponibilidade de recursos humanos para a preparação desses documentos, numa fase em que se considerou essencial dar prioridade à reorganização geral da FCT e à redefinição dos procedimentos centrais das suas actividades”.

No entanto, ... “a FCT passou a utilizar a Internet, bases de dados computacionais de amplo acesso pela Internet e a comunicação electrónica como instrumentos permanentes de gestão e comunicação, incluindo os aspectos de planeamento e relato das actividades, aliás, à medida que se iam concretizando.

... O facto de não existirem documentos individualizados relativos a planos e relatórios anuais de actividades da FCT não significa que não haja os correspondentes instrumentos de gestão e planeamento das suas actividades em suporte electrónico, como concretização de uma política de modernização da gestão pública e de disponibilização aberta e ampla, pela Internet, com um detalhe muitíssimo superior ao habitual noutras entidades. Na verdade, a forma como estes aspectos são tratados pela FCT revela uma atitude pioneira na modernização da administração pública com a adopção de metodologias baseadas nas modernas tecnologias de informação e comunicação.

É de notar que a FCT se situa na vanguarda internacional dos organismos públicos do seu sector em termos de disponibilização de informação sobre o planeamento e execução das suas actividades (ver Anexo VI). Trata-se de um exemplo, aliás admirado internacionalmente, de muito do que se pode fazer no sentido de assegurar informação pública detalhada sobre planos e actividades e a completa transparência de procedimentos de entidades públicas.

É, portanto, importante reconhecer que o planeamento e o relato das actividades da FCT, se bem que de forma diferente do habitual, é concretizado com instrumentos adequados e se encontra descrito em detalhe muito maior do que o usual, com maior actualidade e com uma disponibilização pública invulgarmente ampla (em particular através da Internet), de um modo que deve ser considerado exemplar”.

As alegações apresentadas pelo Presidente da FCT evidenciam a importante informação disponibilizada, designadamente, por esta instituição e pelo OCT.

No entanto, quer os factos supra referidos quer os “planos de actividades sintéticos” não contradizem o que se expôs no relato sobre esta matéria.

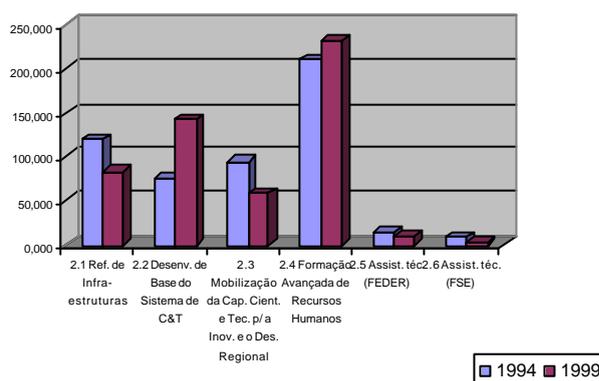
4.4 – Programação Financeira Global

De acordo com a Decisão da Comissão C(99)3513, de 99/11/23, a programação financeira global para o Subprograma C&T (PRAXIS XXI), no período de 1994 a 1999, foi de **530,791839** euros¹⁴ (cf. quadro infra).

¹⁴ De acordo com o art. 2º do Regulamento (CE) n.º 1103/97, do Conselho, de 1997/06/17, a partir de 1 de Janeiro de 1999 as referências ao ECU foram substituídas por referências ao EURO, pelo que, a partir desta data, as reprogramações foram efectuadas em EUROS.

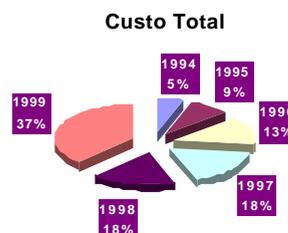
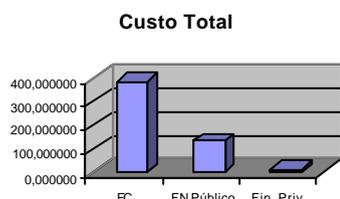
| (em MIEUR) | | | | | |
|--------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| Anos | Custo Total | Despesa Pública | FC | FN Público | Financiamento Privado |
| 1994 | 27,712969 | 27,712969 | 20,371354 | 7,341615 | |
| 1995 | 45,303961 | 45,303961 | 33,703795 | 11,600166 | |
| 1996 | 69,560537 | 69,560537 | 50,934051 | 18,626486 | |
| 1997 | 95,462870 | 95,462870 | 71,624174 | 23,838696 | |
| 1998 | 92,926345 | 92,153863 | 69,100904 | 23,052959 | 0,772482 |
| 1999 | 199,825157 | 190,293639 | 142,735722 | 47,557917 | 9,531518 |
| Total | 530,791839 | 520,487839 | 388,470000 | 132,017839 | 10,304000 |

Em termos de comparação da programação financeira inicial (1994) com a (re)programação final (1999), evidencia-se, de acordo com o gráfico seguinte, que o **maior esforço financeiro** se centrou na **“Formação Avançada de Recursos Humanos”**. O **“Desenvolvimento de Base do Sistema de C&T”** é a medida que aparece em segundo lugar em volume de investimento, apresentando um aumento substancial de financiamento com a reprogramação final, em detrimento das Medidas “Reforço de Infra-estruturas” e “Mobilização da Capacidade Científica e Tecnológica para a Inovação e o Desenvolvimento Regional”.



Relativamente à distribuição anual do financiamento programado, verifica-se a sua concentração nos anos de 1997 a 1999, representando este último ano 37% do financiamento total (cf. gráfico infra).

É ainda de realçar o baixo nível de financiamento privado do programa.





4.4 – Orçamentação e Execução Financeira

4.4.1 – Orçamentação

O Programa PRAXIS XXI foi inscrito em 1994 no PIDDAC – Mapa XI anexo ao OE – tendo como entidade executora a JNICT.

As verbas ali expressas têm reflexo, em termos de inscrição inicial, no orçamento privativo da JNICT/FCT.

4.4.2 – Execução Financeira

Tendo em conta que o objecto da auditoria visava a apreciação dos resultados esperados do Programa, englobando a análise da sua execução financeira, **com especial incidência no ano de 2000**, para efeitos do Parecer da CGE/2000, recolheram-se dados nas entidades directamente responsáveis pela execução do PRAXIS XXI (Gestor/GGP e FCT), procedeu-se à análise, validação e cruzamento dos valores da execução financeira global, reportada ao período 1994/1999, e à análise da execução financeira reportada ao ano 2000.

4.4.2.1 – Execução Financeira Global – 1994 a 1999

A análise da execução financeira global é a resultante quer do apuramento solicitado às entidades a quem está cometida a gestão do PRAXIS XXI – Gestor/GGP e FCT – quer da execução e previsão vertidas no Mapa XI, anexo aos OE's de 1994 a 2001.

Assim, apuraram-se os seguintes valores da execução, constantes, respectivamente:

- ◆ Dos quadros de “Receitas Orçamentais e Contas de Gerência” apresentados pela FCT – 68 526 209 contos;
- ◆ Do quadro resultante das listagens anuais de execução da despesa efectuada de 1994 a 1999 por ordem directa do Gestor do PRAXIS XXI, através da Direcção Geral do Tesouro (FEDER) – excluindo as transferências efectuadas para a JNICT/FCT – 18 873 336 contos;
- ◆ Do Mapa XI, reportado ao PRAXIS XXI do período 94/99 – 87 302 358 contos.

Verifica-se, deste modo, uma divergência de 97 187 contos entre a execução financeira resultante do somatório dos valores apurados através do GGP e da FCT ($68\,526\,209 + 18\,873\,336 = 87\,399\,545$ contos) e a execução vertida no Mapa XI (87 302 358 contos).

Também se verifica que as peças contabilísticas da entidade executora (FCT) não evidenciam a totalidade das verbas afectas ao Programa e referenciadas no Mapa XI.

Sobre esta matéria o Presidente da FCT e Gestor do Subprograma “PRAXIS XXI” alega o seguinte:

1. “... o Programa PIDDAC “Praxis XXI” não foi, nem se destinava a ser, a única fonte de financiamento do referido Subprograma do QCA II. Outras fontes foram: fundos comunitários recebidos e executados directamente pelo Gestor do Subprograma sem constituírem receitas e despesas inscritas no Programa PIDDAC “Praxis XXI”, fundos nacionais do orçamento de funcionamento e de outros programas PIDDAC da JNICT/FCT que foi possível mobilizar, em respeito dos normativos aplicáveis, como reforço da

contrapartida nacional do referido Subprograma Comunitário, fundos públicos ou privados dos destinatários dos apoios, tal como previstos nas aprovações dos projectos.

Apesar de se verificar uma contribuição financeira dominante do Programa PIDDAC 'PRAXIS XXI' para a execução do Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II e este Subprograma também ser frequentemente designado por "PROGRAMA PRAXIS XXI", não há uma identificação completa entre um e outro. Na verdade, o segundo recebe contributos de outras origens e tem um enquadramento conceptual, normativo e de responsabilidade de gestão de natureza distinta do primeiro. O primeiro é um Programa PIDDAC da responsabilidade da FCT e da JNICT, respectivamente depois e antes de Agosto de 1997, e o segundo é um Subprograma do QCA II cuja responsabilidade de gestão cabe ao Gestor do Subprograma.

- 2. A partir do primeiro trimestre de 1999, quando entrou em funções o presente Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II, e por ordem deste, passou-se a executar através da FCT os fundos comunitários ordenados pelo Gestor, assegurando desta forma o seu registo em Conta de Gerência desta entidade e dando satisfação a uma recomendação genérica anterior do Tribunal de Contas, dirigida à gestão do QCA, de ser assegurado o registo da execução integral dos fundos comunitários dos programas comunitários nas contas de organismos públicos.*

Execução Financeira Global — 1994 a 1999

Tendo em conta os Esclarecimentos precedentes, verifica-se que:

- ◇ Os valores referentes à execução financeira do Programa PIDDAC — PRAXIS XXI são claros e encontram-se correctamente e exaustivamente registados nas Contas de Gerência da FCT e da JNICT, respectivamente depois e antes de Agosto de 1997.*
- ◇ As contrapartidas nacionais adicionais concretizadas a partir de outros fundos da FCT (ou, respectivamente, da JNICT) estão também registadas nas Contas de Gerência da FCT (ou, respectivamente, da JNICT) nos programas PIDDAC respectivos ou no orçamento de funcionamento, conforme o caso.*
- ◇ Os fundos comunitários executados directamente pelo Gestor do Subprograma do QCA II e as contribuições de destinatários dos apoios considerados para a execução deste Subprograma, assim como os fundos nacionais e comunitários executados através da FCT (ou da JNICT), são registados nas bases de dados e nos relatórios do Gabinete de Gestão do Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II.*

Assim, entendemos que as "divergências" entre a execução do Programa PIDDAC "PRAXIS XXI" da FCT (ou da JNICT) e o Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II não só são naturais como deveriam ser consideradas no contexto enunciado. Portanto, não se vê como poderão, no âmbito da presente auditoria, verificar-se reservas quanto à execução do Programa PIDDAC "Praxis XXI", a qual é cabalmente verificável a partir das Contas de Gerência da FCT (ou da JNICT)".

Estes esclarecimentos aduzidos pelo Presidente da FCT e Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia – "PRAXIS XXI" –, nomeadamente os relativos à diferente dimensão e não identificação completa entre o Programa PIDDAC "PRAXIS XXI" e o Subprograma comunitário, bem como os seus diferentes enquadramentos conceptuais, normativos e de responsabilidade de gestão, não trazem matéria susceptível de contraditar os dados relativos à execução financeira do período 1994/99.

De facto, o "Programa PIDDAC 'PRAXIS XXI' é um Programa da FCT ..." e, como tal, inscrito no Mapa XI (actual Mapa XV) anexo ao OE. Daí que o total da sua execução financeira deveria, em conformidade com a execução expressa no Mapa XI, estar evidenciada nas peças de prestação de contas da FCT, especificamente, na Conta de Gerência, e não apenas registada nas bases de dados e nos relatórios do Gabinete de Gestão do Subprograma Ciência e Tecnologia, os quais não têm natureza de registos contabilísticos.

Aliás, este auditado, no ponto 2 dos esclarecimentos supra citados, ao referir que, a partir do ano de 1999, "... passou-se a executar através da FCT os fundos comunitários ordenados pelo Gestor, assegurando



desta forma o seu registo em Conta de Gerência desta entidade ...”, vem confirmar a necessidade daquela evidenciação em sede de Conta de Gerência.

Relativamente à não “identificação completa” entre o “Programa PIDDAC Praxis XXI” e o “Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II, também frequentemente designado por Programa Praxis XXI”, o auditado refere que “o segundo recebe contributos de outras origens”, mas não evidencia, especificamente, a quais das outras origens referenciadas se deve imputar a divergência, de 97 187 contos, verificada entre a execução financeira resultante do somatório dos valores apurados através do GGP e da FCT (68 526 209 + 18 873 336 = 87 399 545 contos) e a execução da FCT constante do Mapa XI (87 302 358 contos).

4.4.2.2 – Execução Financeira reportada a 2000

A execução financeira de 2000 é evidenciada no seguinte quadro resumo:

PIDDAC 2000 – PRAXIS XXI/QUADRO RESUMO

(em contos)

| PIDDAC AJUSTADO | | | PIDDAC EXECUTADO | | | SALDO FINAL | | | TAXA DE EXECUÇÃO |
|-----------------|-----------|-----------|------------------|-----------|-----------|-------------|--------|--------|------------------|
| FN | FC | TOTAL | FN | FC | TOTAL | FN | FC | TOTAL | |
| 2 409 105 | 5 998 264 | 8 407 369 | 2 291 070 | 4 925 411 | 7 216 481 | 15 790 | 10 373 | 26 163 | 86% |

Fontes: Mapa XI, quadros da “contas de gerência e de receitas orçamentais, da FCT e relatório de execução anual do PIDDAC – PRAXIS XXI, do DPP”.

Relativamente à execução financeira de 2000, verifica-se que:

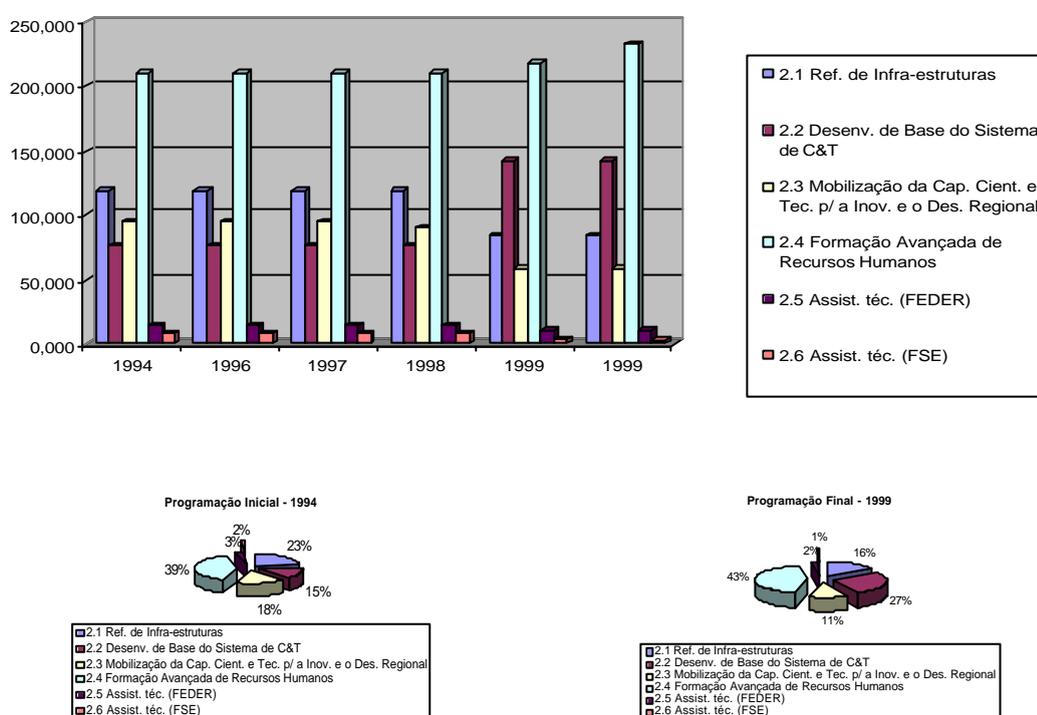
- ◆ Dos 8 407 369 contos do PIDDAC ajustado, foram executados 7 216 481 contos, dos quais 2 291 070 contos foram de financiamento nacional (FN) e os restantes 4 925 411 contos de financiamento comunitário (FC);
- ◆ Há uma diferença de 26 163 contos (15 790 FN e 10 373 FC) evidenciada em saldo final – Conta de Gerência, a qual resulta do apuramento do valor expresso no Balancete – Fundos Recebidos, 7 242 644 contos e a execução efectiva do PRAXIS XXI em 2000, 7 216 481 contos;
- ◆ A taxa de execução do PRAXIS XXI, desagregada por fontes de financiamento, evidencia maior cobertura dos FN – 95%, contra 82% dos FC;
- ◆ Quanto à taxa de execução global do PRAXIS XXI em 2000, cerca de 86%, face à dotação ajustada, foi superior à média global do PIDDAC, para este período – 74,7%.
- ◆ Do exposto e em conformidade com a análise aos elementos de suporte disponíveis, considera-se serem os valores referentes à execução financeira, para o ano 2000, fidedignos e consistentes.

5 – MICRO-ENVOLVENTES DO PROGRAMA

5.1 – Análise das Medidas do “Programa” nas vertentes temporal e quantitativa, relativamente à Programação, Execução, Acompanhamento e Controlo

5.1.1 – Programação Financeira

A programação anual das medidas, no período 1994-99¹⁵, é evidenciada nos gráficos seguintes:



A programação inicial só é substancialmente alterada nas reprogramações de 1999.

A programação financeira inicial incidia principalmente nas Medidas “Formação Avançada de Recursos Humanos” (39%) e “Reforço de Infra-estruturas” (23%).

Com a reestruturação do Programa em 1996/97, esta estratégia alterou-se, encontrando-se esta mudança reflectida na reprogramação final de 1999.

Assim, o financiamento da **Formação Avançada de Recursos Humanos** foi reforçado (43%), passando o **Desenvolvimento de Base do Sistema de C&T** a ser a segunda Medida com maior volume financeiro (27%), em detrimento do Reforço de Infra-estruturas (16%) e da Mobilização da

¹⁵ Em 1999 foram efectuadas duas reprogramações ao Subprograma PRAXIS XXI – Decisão C(1999)465, de 99/03/24, e Decisão SG(99)D/9431, de 99/11/24. O ano de 1995 não foi objecto de qualquer reprogramação.

Capacidade Científica e Tecnológica para a Inovação e o Desenvolvimento Regional (desceu de 18% para 11%).

5.1.2 – Desvios entre a Programação, a Aprovação, a Execução e a Realização Física das Medidas 1 a 4

A abordagem seguinte respeita à análise comparativa entre a programação, a aprovação, a execução e a realização física das seguintes medidas do PRAXIS XXI¹⁶:

- ◆ Reforço de infra-estruturas – Medida 1;
- ◆ Desenvolvimento da base do Sistema de C&T – Medida 2;
- ◆ Mobilização da capacidade Científica e Tecnológica para a Inovação e o Desenvolvimento Regional – Medida 3;
- ◆ Formação avançada de recursos humanos – Medida 4.

Esta análise, que tem por base as taxas de execução física do SIDReg, sofre no entanto de limitações derivadas da falta de dados reais e finais face ao facto de o Subprograma C&T se encontrar em período de encerramento. Com efeito, relativamente aos indicadores físicos programados, o sistema de informação foi montado de modo a que apenas na conclusão dos projectos fosse considerado que o indicador é atingido, o que determinou que, embora os projectos tenham uma taxa de realização elevada, grande parte deles apresente uma taxa de realização física igual a 0,0%.

O auditado, nas suas alegações relativas a esta matéria, não põe em causa o referido no relato, embora releve as características específicas dos programas de investimento no domínio da Ciência e da Tecnologia, os quais visam principalmente investimentos intangíveis, cuja execução é essencialmente aferida pela formação de capital de conhecimento e capital humano, que só pode ser avaliada no final de cada projecto de investigação científica, através da verificação de resultados, na grande maioria traduzidos em publicações científicas e na formação avançada de recursos humanos, principalmente ao nível de pós-graduação universitária.

São ainda incluídos nas alegações dados que ilustram, segunda a FCT, o elevado nível de realização de resultados de execução material, ao nível de todo o Sistema Científico e Tecnológico Nacional.

5.1.2.1 – Reforço de infra-estruturas

Relativamente a esta medida, evidencia-se que quatro das sete acções que a integram apresentam taxas de realização e de execução de 0%.

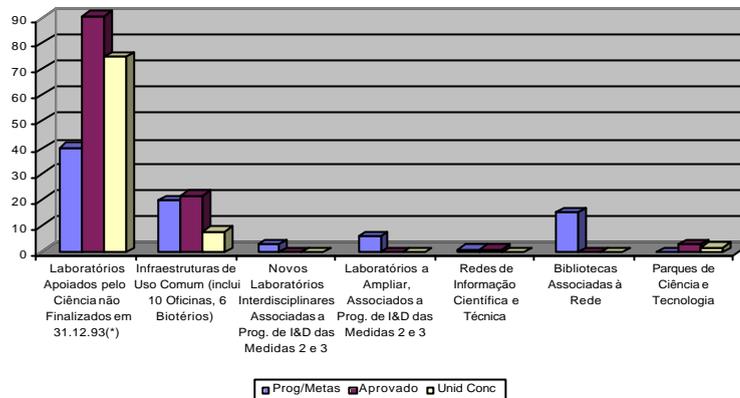
Os Laboratórios apoiados pelo Programa CIÊNCIA apresentam uma taxa de realização de 188% e uma taxa de execução de cerca de 83%, verificando-se nesta acção que as aprovações superaram em mais de 50% a programação. As Infra-estruturas de Uso Comum atingem uma taxa de realização de 40% e uma taxa de execução de 38%.

A taxa de execução dos Parques de Ciência e Tecnologia situa-se nos 67%, evidenciando-se que em termos de programação não foi prevista a construção de qualquer Parque.

¹⁶ A análise tem por base os dados fornecidos pelo GGP, reportados a Outubro de 2001.



Medida 1

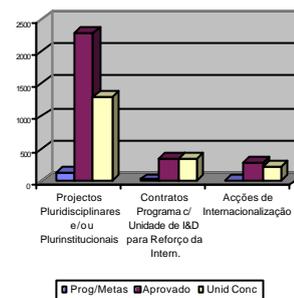


5.1.2.2 – Desenvolvimento da base do Sistema de C&T

Nesta Medida, as taxas de realização dos Projectos Pluridisciplinares e/ou Plurinstitucionais e os Contratos-Programa com Unidades de I&D para Reforço da Internacionalização são, respectivamente de 1094% e de 1153%. As taxas de execução situam-se nos 57% e 100%.

A taxa de execução das Acções de Internacionalização é de 79%, não tendo sido objecto de qualquer programação.

Medida 2



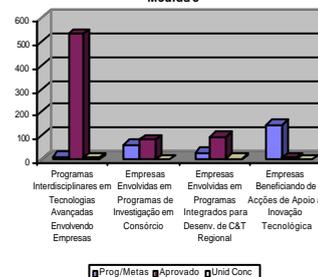
Verifica-se também nesta Medida um acréscimo substancial de aprovações face à programação, com especial incidência nos Projectos Pluridisciplinares e/ou Pluinstitucionais, tendo sido programados 120 e aprovados 2294.

5.1.2.3 – Mobilização da capacidade Científica e Tecnológica para a Inovação e o Desenvolvimento Regional

As taxas de execução desta medida não têm qualquer expressão, conforme resulta do gráfico ao lado.

Verifica-se, no entanto, um acréscimo substancial de aprovações face à programação, dando-se especial enfoque aos Programas Interdisciplinares em Tecnologias Avançadas Envolvendo Empresas (de 15 programados passam para 530 aprovados).

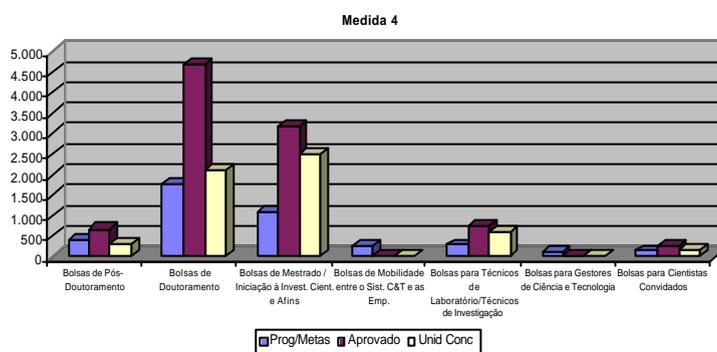
Medida 3



5.1.2.4 – Formação avançada de recursos humanos

Nesta Medida, a taxa de realização varia entre os 6% – Bolsas de Mobilidade entre o Sistema de C&T e as Empresas – e os 230% – Bolsas de Mestrado/Iniciação à Investigação Científica e Afins. A taxa de execução varia entre os 44% – Bolsas de Doutoramento – e os 100% (esta taxa de execução é relativa às Bolsas de Mobilidade entre o Sistema de C&T e as Empresas, na qual foram programadas 250 Bolsas e aprovadas 15).

Evidencia-se também que a aprovação das acções foi substancialmente elevada face à programação inicial, com principal incidência nas **Bolsas de Doutoramento** que passaram de 1 750 – programadas – para 4 696 – aprovadas – e nas **Bolsas de Mestrado/Iniciação à Investigação Científica e Afins**, tendo sido programadas 1 100 e aprovadas 3 180.



5.1.2 – Caracterização das metas quantificadas e previstas pelo Programa

Relativamente à caracterização das metas previstas pelo Programa, salienta-se a falta de ligação entre a execução financeira e a execução física, não conseguindo o sistema implementado para os indicadores físicos dar informação sistemática e efectiva quanto às diversas fases de desenvolvimento das acções e projectos do Programa. Apenas quando os projectos se encontram concluídos é que são contabilizados no sistema de informação relativo aos indicadores físicos (cf. ponto 5.2).

A análise supra efectuada permite ainda evidenciar que o planeamento e a programação inicial, relativamente à quantificação dos indicadores físicos, careceu de falta de rigor, sem que tivessem existido ajustamentos relevantes em termos de reprogramações.

O planeamento e a programação temporal e física foram efectuados para o período do QCA II – 1994/99 – não tendo existido quaisquer documentos de planeamento e programação anuais do PRAXIS, enquanto Programa PIDDAC, nem qualquer plano estratégico de médio prazo que traduzisse os objectivos dos Programas do Governo e das GOP, onde fossem calendarizados e temporizados os objectivos e as metas a atingir.



5.2 – Amostra Relativa a Verbas Transferidas pela FCT e pelo Gestor do PRAXIS XXI ao Abrigo de Contratos-Programa

5.2.1 – Introdução

No desenvolvimento dos trabalhos de campo, verificou-se que a execução financeira apresentada pelas peças contabilísticas da FCT, entidade constante do MAPA XI como executora do PRAXIS XXI, não correspondia e era inferior em cerca de 19 milhões de contos à execução financeira acumulada do PRAXIS XXI, expressa naquele Mapa Anexo ao OE.

Assim, no aprofundamento da situação, apurou-se:

- ◆ Ter havido efectivação de despesa por ordem directa do Gestor do Programa, através da Direcção Geral do Tesouro (FEDER), de 18 873 336 contos, situação já evidenciada no ponto 4.4.2.1, a fls. 35;
- ◆ A existência de transferências financeiras significativas para entidades/sociedades especializadas, nomeadamente a ANCCT e a AdI (e/ou beneficiárias, na qualidade de executoras directas de acções e medidas do subprograma – caso da AdI¹⁷), na concretização de objectivos integrados nas medidas/acções do PRAXIS XXI, com quem o Gestor do Programa estabeleceu contratos-programa de gestão técnica, administrativa e financeira, de onde resultou a efectivação de despesa por ordem directa do Gestor do Programa, não evidenciada na execução financeira do PRAXIS XXI, da FCT.

Face ao exposto, solicitaram-se os elementos tidos por necessários para proceder ao levantamento e análise dos montantes transferidos, respectivamente, junto da FCT e do GGP, e junto da AdI e da ANCCT, pretendendo-se, através do cruzamento da informação financeira, efectuar a validação e controlo formais da concordância de verbas efectivamente movimentadas entre as entidades pagadoras (FCT/Gestor) e as entidades beneficiárias (AdI e ANCCT).

No que respeita à AdI, a análise incidiu sobre os montantes transferidos pela FCT e pelo GGP, nos anos de 1997 a 2000. Quanto à ANCCT, a análise incidiu em 1999, dado que a partir de 19/05/99 a ANCCT autonomizou a sua gestão, em resultado do processo de cisão da AdI e apenas se ter verificado o registo de uma transferência em 2000.

Procedeu-se, igualmente, junto da AdI e da ANCCT, à análise sucinta e formal da gestão e da aplicação das verbas relativas aos apoios a acções de Divulgação Científica e Tecnológica, enquadráveis na execução das medidas/acções 3.1 b), 3.3, e 4, e 2.1 d), 3.1 c), 4 e 5, vide ponto 6.

¹⁷ Cfr. ponto 6 da Cláusula Primeira do Contrato Programa celebrado, em 05/05/97, entre o Gestor do Subprograma “Ciência e Tecnologia” e esta entidade.

5.2.2 – Cruzamento e controlo formal de verbas transferidas para outras entidades ao abrigo de contratos-programa

5.2.2.1 – Quadros de Verbas Transferidas para a AdI de 1997 a 2000

De acordo com os quadros iniciais de transferências de verbas para a AdI, facultados, respectivamente, pelo GGP e pela FCT, elaboraram-se os quadros infra, bem como o quadro resumo de verbas transferidas para a AdI 1997/2000, concluindo-se, através da análise global dos valores dos quadros resultantes dos elementos fornecidos, sintetizados no quadro resumo, de pág. 47, não ser possível efectuar a validação e controlo formais pretendidos, dado não ter sido possível determinar, face aos elementos disponíveis, qual a base de trabalho fidedigna para apurar o montante efectivo das verbas transferidas para a AdI, no período considerado – se o total apresentado pelo GGP, 4 315 594 773\$00, se o total apresentado pela FCT, 3 562 296 612\$00¹⁸.

Quanto a uma análise das verbas transferidas anualmente para a AdI, tendo ainda por base os quadros iniciais supra referenciados e tomando como exemplo os anos de 1997 e 1999, verifica-se que – para além de também não ser possível efectuar a validação e controlo formais de qual o montante efectivo das verbas anuais transferidas nestes anos – há também valores de transferências efectuadas para a AdI que são apresentados de forma agregada pelo GGP e desagregados pela FCT¹⁹, o que também contribuiu, e muito, para inviabilizar a análise e controlos pretendidos.

¹⁸ E/ou, a qual daqueles totais devemos adicionar/deduzir os valores expressos nos quadros de páginas 49 e 50, respectivamente, quadro de "Transferências de verbas para a Agência de Inovação no âmbito das Medidas 4 e 6 (1997-2000)" e "Quadros de transferências FEDER efectuadas por ordem directa do Gestor do PRAXIS (1997-1999)".

¹⁹ Vide * explicativa no final dos quadros de 1997 e 1999, a págs. 45 e 46



Quadros iniciais de transferências de verbas para a Agência de Inovação

(em escudos)

1997

| Entidade | Origem | | Total |
|--------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | FEDER | OE | |
| Adl | 224 501 250 | | 224 501 250 |
| Adl | | *74 833 750 | 74 833 750 |
| Adl | 259 469 250 | | 259 469 250 |
| Adl | | *86 489 750 | 86 489 750 |
| Adl | 28 125 000 | | 28 125 000 |
| Adl | | *9 375 000 | 9 375 000 |
| Total | 512 095 500 | 170 698 500 | 682 794 000 |

* Vide, explicação no final do quadro 1997, da pág. seguinte

1998

| Entidade | Origem | | Total |
|--------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| | FEDER | OE | |
| Adl | 131 953 500 | | 131 953 500 |
| Adl | 68 046 500 | | 68 046 500 |
| Adl | | 36 067 290 | 36 067 290 |
| Adl | | 43 601 625 | 43 601 625 |
| Adl | 77 292 250 | | 77 292 250 |
| Adl | 100 565 250 | | 100 565 250 |
| Adl | 325 747 500 | | 325 747 500 |
| Adl | | 85 651 125 | 85 651 125 |
| Adl | 100 565 250 | | 100 565 250 |
| Adl | 24 000 000 | | 24 000 000 |
| Adl | 16 638 000 | | 16 638 000 |
| Adl | | 6 962 000 | 6 962 000 |
| Total | 844 808 250 | 172 282 040 | 1 017 090 290 |

1999

| Entidade | Origem | | Total |
|--------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| | FEDER | OE | |
| Adl | 30 670 500 | | 30 670 500 |
| Adl | 18 721 875 | | 18 721 875 |
| Adl | 14 615 250 | | 14 615 250 |
| Adl | 76 418 625 | | 76 418 625 |
| Adl | 150 000 000 | | 150 000 000 |
| Adl | 146 531 250 | | 146 531 250 |
| Adl | 201 314 250 | | 201 314 250 |
| Adl | | 35 737 375 | 35 737 375 |
| Adl | | *48 843 750 | 48 843 750 |
| Adl | | 69 374 625 | 69 374 625 |
| Adl | 11 475 000 | | 11 475 000 |
| Adl | | *3 825 000 | 3 825 000 |
| Adl | | *40 435 000 | 40 435 000 |
| Adl | | 150 000 000 | 150 000 000 |
| Adl | | 10 307 875 | 10 307 875 |
| Adl | 6 764 000 | 1 236 000 | 8 000 000 |
| Adl | 3 600 000 | | 3 600 000 |
| Adl | 4 000 000 | | 4 000 000 |
| Adl | 20 000 000 | | 20 000 000 |
| Adl | 22 348 174 | | 22 348 174 |
| Adl | 12 006 000 | | 12 006 000 |
| Adl | | 2 194 000 | 2 194 000 |
| Total | 718 464 924 | 361 953 625 | 1 080 418 549 |

* Vide explicação no final do quadro 1999 da pág. seguinte

Fonte: GGP

2000

| Entidade | Origem | | Total |
|--------------|----------------------|--------------------|----------------------|
| | FEDER | OE | |
| Adl | 27 778 058 | 9 259 353 | 37 037 411 |
| Adl | | 150 000 000 | 150 000 000 |
| Adl | 5 684 329 | 1 894 777 | 7 579 106 |
| Adl | 2 676 000 | | 2 676 000 |
| Adl | | 25 901 000 | 25 901 000 |
| Adl | | 5 883 281 | 5 883 281 |
| Adl | 16 537 613 | | 16 537 613 |
| Adl | 178 199 750 | | 178 199 750 |
| Adl | 18 962 589 | | 18 962 589 |
| Adl | 145 000 000 | | 145 000 000 |
| Adl | 273 911 661 | | 273 911 661 |
| Adl | 20 000 000 | | 20 000 000 |
| Adl | | 158 802 523 | 158 802 523 |
| Adl | 195 000 000 | | 195 000 000 |
| Adl | 205 000 000 | | 205 000 000 |
| Adl | 57 606 250 | 37 193 750 | 94 800 000 |
| Total | 1 146 356 250 | 388 934 684 | 1 535 290 934 |

Quadros de transferências de verbas para a Agência de Inovação

(em escudos)

1997

| Entidade | Origem | | | Total |
|--------------|--------|--------------------|-----|--------------------|
| | FEDER | OE | FSE | |
| Adl | | ***1 449 000 | | 1 449 000 |
| Adl | | ***7 926 000 | | 7 926 000 |
| Adl | | 100 000 000 | | 100 000 000 |
| Adl | | 125 000 000 | | 125 000 000 |
| Adl | | *45 207 000 | | 45 207 000 |
| Adl | | *29 626 750 | | 29 626 750 |
| Adl | | **58 057 250 | | 58 057 250 |
| Adl | | **28 432 500 | | 28 432 500 |
| Total | | 395 698 500 | | 395 698 500 |

*+=74 833 750, corresponde ao valor expresso no quadro CGP - 1997

**+= 86 489 750, idem do antes referido

***+= 9 375 000, idem do antes referido

1998

| Entidade | Origem | | | Total |
|--------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| | FEDER | OE | FSE | |
| Adl | 3 011 971 | 1 606 473 | 33 979 840 | 38 598 284 |
| Adl | 882 782 | 125 000 000 | 13 849 437 | 139 732 219 |
| Adl | 334 639 108 | 11 326 613 | 4 928 708 | 350 894 429 |
| Adl | 85 651 125 | 11 188 450 | 815 869 | 97 655 444 |
| Adl | 10 631 156 | 36 067 290 | | 46 698 446 |
| Adl | | 43 601 625 | | 43 601 625 |
| Adl | | 65 360 892 | | 65 360 892 |
| Adl | | 4 616 480 | | 4 616 480 |
| Adl | | 69 214 960 | | 69 214 960 |
| Adl | | 6962000 | | 6962000 |
| Total | 43 481 6142 | 374 944 783 | 53 573 854 | 863 334 779 |

1999

| Entidade | Origem | | | Total |
|--------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | FEDER | OE | FSE | |
| Adl | 44 550 000 | 35 737 375 | 3 693 658 | 83 981 033 |
| Adl | 96 661 | 69 374 625 | 5 450 857 | 74 922 143 |
| Adl | 21 465 671 | *36 346 750 | 10 710 000 | 68 522 421 |
| Adl | 20 000 000 | 6 900 636 | 18 074 598 | 44 975 234 |
| Adl | 6 764 000 | *12 497 000 | 4 500 000 | 23 761 000 |
| Adl | 22 348 174 | 73 333 333 | 16 516 928 | 112 198 435 |
| Adl | 3 422 599 | ***3 234 000 | 7 955 952 | 14 612 551 |
| Adl | 814 071 | ***591 000 | 34 362 441 | 35 767 512 |
| Adl | 65 740 | 14 850 000 | 1 462 097 | 16 377 837 |
| Adl | 4 875 000 | 1 231 220 | 7 335 563 | 13 441 783 |
| Adl | 2 625 000 | 1 816 953 | | 4 441 953 |
| Adl | 12 006 000 | 3 570 000 | | 15 576 000 |
| Adl | 2 194 000 | 6 024 866 | | 8 218 866 |
| Adl | 3 600 000 | **9 898 500 | | 13 498 500 |
| Adl | 4 000 000 | 150 000 000 | | 154 000 000 |
| Adl | 2 770 000 | **30 536 500 | | 33 306 500 |
| Adl | | 8 321 878 | | 8 321 878 |
| Adl | | 4 880 447 | | 4 880 447 |
| Adl | | 10 307 875 | | 10 307 875 |
| Adl | | 1 236 000 | | 1 236 000 |
| Adl | | 2 225 598 | | 2 225 598 |
| Total | 151 596 916 | 482 914 555 | 110 062 093 | 744 573 563 |

*+= 48 843 750, corresponde ao valor expresso no quadro CGP-1999

**+=40 435 000, idem do quadro e ano referidos na linha anterior

***+=3 825000, idem do quadro e ano referidos na linha anterior

Fonte: FCT

2000

| Entidade | Origem | | | Total |
|--|----------------------|--------------------|-------------------|----------------------|
| | FEDER | OE | FSE | |
| Adl | 7 579 106 | 150 000 000 | 18 174 402 | 175 753 508 |
| Adl | 37 037 411 | 5 883 281 | 16 361 | 42 937 053 |
| Adl | 16 537 613 | 4 010 596 | | 20 548 209 |
| Adl | 156 927 500 | 9 951 000 | | 166 878 500 |
| Adl | 18 962 589 | 1 197 477 | | 20 160 066 |
| Adl | 20 000 000 | 158 802 523 | | 178 802 523 |
| Adl | 250 009 911 | 27 777 000 | | 277 786 911 |
| Adl | 145 000 000 | 15 950 000 | | 160 950 000 |
| Adl | 195 000 000 | | | 195 000 000 |
| Adl | 182 683 188 | | | 182 683 188 |
| Adl | 13 892 000 | | | 13 892 000 |
| Adl | 21 272 250 | | | 21 272 250 |
| Adl | 2 676 000 | | | 2 676 000 |
| Adl | 23 901 750 | | | 23 901 750 |
| Adl | 22 316 812 | | | 22 316 812 |
| Total | 1 113 796 130 | 373 571 877 | 18 190 763 | 1 505 558 70 |
| *Juros+saldos+rep. n/abatidas, ao abrigo do Desp. n.º 10433/99 (2ª série), do MCT, publicado no D.R. n.º 123, de 99/05/27. | | | | * 53 131 000 |
| Total | | | | 1 558 689 770 |



Quadro resumo de verbas transferidas para a AdI (1997–2000)

(em escudos)

| ANO | GGP | | TOTAL | FCT | | | | TOTAL |
|--------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------|-------------------|----------------------|
| | FEDER | OE | | FEDER | OE | FSE | OUTROS | |
| 1997 | 512 096 500 | 170 698 500 | 682 794 000 | | 395 698 500 | | | 395 698 500 |
| 1998 | 844 808 250 | 172 282 040 | 1 017 090 290 | 434 816 142 | 374 944 783 | 53 573 854 | | 863 334 779 |
| 1999 | 696 116 750 | 361 953 625 | 1 080 418 549 | 151 596 916 | 482 914 555 | 110 062 093 | | 744 573 564 |
| 2000 | 1 146 356 250 | 388 934 684 | 1 535 290 934 | 1 113 796 130 | 373 571 877 | 18 190 763 | 53 131 000 | 1 558 689 770 |
| Total | 3 221 725 924 | 1 093 868 849 | 4 315 594 773 | 1 700 209 188 | 1 627 129 715 | 181 826 710 | 53 131 000 | 3 562 296 613 |

Fontes: Quadros discriminativos de transferências de verbas PRAXIS XXI, fornecido pela FCT e Quadro de transferências de verbas para a AdI, fornecido pelo GGP
 * Juros+saldos+reposições não abatidas,*ao abrigo do Despacho n.º 10433/99 (2ª série), do MCT, publicado no D.R. n.º 123, de 99/05/27.

Por outro lado, em resultado do desenvolvimento dos trabalhos de campo, verificou-se que dos elementos fornecidos inicialmente pelo GGP, relativos aos mapas de transferências para a AdI e Ciência Viva, antes evidenciados, não constavam todas as transferências efectuadas para aquelas entidades no âmbito do PRAXIS XXI, pelo que se solicitou àquele Gabinete (requisições 6 e 9/01) a respectiva elaboração e remessa de quadros de todas as transferências efectuadas, incluindo, nomeadamente, as transferências no âmbito do FSE e os quadros anuais da execução da despesa efectuada **por ordem directa do Gestor do PRAXIS XXI, através da Direcção Geral do Tesouro (FEDER)** – e neste caso, excluindo as transferências efectuadas para a JNICT/FCT, de modo a permitir efectuar o conveniente cruzamento e controlo formal das verbas efectivamente transferidas para a AdI e Ciência Viva, na sua qualidade de responsáveis pela gestão técnica, administrativa e financeira de Medidas/Acções/Projectos, no âmbito do PRAXIS XXI.

Com base nos novos elementos fornecidos pelo GGP, elaboraram-se quadros de transferências de verbas para a ADI, em 1997/2000, no âmbito das medidas 4 e 6 e quadros de transferências efectuadas por ordem directa do Gestor do PRAXIS²⁰, em 1997/1999 – quadros evidenciados a páginas 49 e 50 – podendo-se, igualmente, concluir, através da análise dos seus valores, não ser possível efectuar a validação e controlo formais de qual o montante efectivo das verbas transferidas para a AdI, no período considerado, por não ser também possível determinar quais dos valores constantes dos quadros fornecidos que podem ser considerados a base fidedigna para a comparabilidade, devido a falta de evidenciação de notas explicativas relativas à especificidade de cada situação de “per si”.

Senão vejamos:

- ◆ da conjugação e da análise dos quadros relativos às transferências efectuadas, em 1997, fornecidos pelo GGP – pág. 45 e pág. 50 – verifica-se que as importâncias relativas a 350 000 000\$00, 325 000 000\$00, 33 565 351\$00, 1 217 552\$00, 4 341 760\$00 e 6 616 542\$00 constam apenas referenciados no quadro da pág. 50., não tendo sido apresentada qualquer justificação;
- ◆ no que respeita a 1999, dos valores expressos no quadro de pág. 50 e não referidos no quadro de pág. 45, relativos a transferências FEDER mandadas efectuar directamente para a AdI, temos para além das verbas da medida 2 – 220 000 000\$00 e 106 666 667\$00²¹-, a totalidade das verbas da medida 5 – 21 774 483\$00 – a verba de 16 638 000\$00, da mesma natureza das do quadro de pág. 45 – FEDER – que deste não constavam.

²⁰ Foram remetidas listagens de entidades beneficiárias de transferências efectuadas por ordem directa do Gestor do Praxis, de 1994 a 1999, ano a partir do qual terão deixado de ser efectuados pagamentos por esta via.

²¹ Estas verbas foram transferidas, por ordem do Gestor do PRAXIS, para a Ciência Viva (cf. quadro a pág. 50).

Há, assim, dificuldades de análise que obstam a que nos pronunciemos sobre qual o valor total anual e global efectivamente transferidos para a AdI, no período considerado, resultantes:

- ◆ dos diferentes valores apresentados em diferentes momentos quer por entidades diferentes quer pela mesma entidade, embora referenciados a uma mesma realidade – Programa PRAXIS XXI – bem como da identificação objectiva das entidades beneficiárias finais das transferências efectuadas;
- ◆ da impossibilidade subsequente em desagregar/autonomizar, analisar/validar e consolidar/identificar as transferências para a AdI, sua origem/responsabilidade, FCT ou FCT por ordem do Gestor do Praxis e/ou por ordem directa do Gestor do PRAXIS XXI, através da Direcção Geral do Tesouro (FEDER)
- ◆ da deficiente articulação entre as entidades intervenientes – GGP e FCT, conduzindo a que os totais transferidos para a AdI apresentem diferentes valores conforme a fonte fornecedora dos dados.

Assim, não se revela consistente, devido à dificuldade de consolidação dos valores das transferências efectuadas para a AdI e fornecidos pela FCT e CGP, efectuar o controlo, cruzamento e consequente validação dos valores das verbas transferidas.

No entanto e a título de exemplo, refira-se que a AdI, nos elementos facultados e relativos às transferências efectuadas no âmbito do PRAXIS XXI, excepto transferências FEDER, apresenta valores de recebimentos, para 1997, de 710 771 contos e, para 1999, de 925 562 contos.

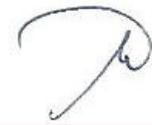
Segundo os quadros apresentados:

- ◆ pelo GGP, os valores daquelas transferências são, respectivamente, para 1997 e 1999, de 682 794 contos e de 1 080 070 375 contos²²;
- ◆ Pela FCT, aqueles valores, são respectivamente, para 1997 e 1999, de 395 698,5 contos e de 744 573,5 contos.

Quanto às verbas recebidas pela AdI, no âmbito das transferências FEDER, esta entidade refere que a sua não inclusão nos elementos relativos às transferências efectuadas, no âmbito do PRAXIS XXI, por ordem directa do gestor do PRAXIS deve-se ao facto de a AdI não reconhecer como proveitos as remessas de fundos colocados à sua disposição para pagamento de projectos elegíveis no âmbito dos contratos programa assinados, utilizando para os inerentes registos contabilísticos uma conta da classe 2²³.

²² Não incluímos na verba de 1999 – 1 080 070 375\$00 – o valor relativo às transferências expressas nos quadros de pág. 49, transferências efectuadas para a AdI no âmbito das medidas 4 e 6 (-65 176 171\$50 + 18 842 926\$00).

²³ Conta 2745 para registo das verbas recebidas (crédito) e para registo do pagamento de projectos (débito). No final do ano os saldos credores permanecem na 2745, enquanto os saldos devedores são transferidos para uma conta 2725.



Programa PRAXIS XXI

Transferências de verbas para a Agência de Inovação no âmbito das Medidas 4 e 6 (1997-2000)

Transferências de verbas para a Agência de Inovação no âmbito das Medidas 4 e 6 - 1998

Medida 4

| Ordem pagamento FCT* | Montante Esc. | | |
|----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | Total | FSE | OE |
| | A=B+C | B | C |
| 93/GGP/98 | 45 306 453 | 33 979 840 | 11 326 613 |
| 323/GGP/98 | 18 465 917 | 13 849 437 | 4 616 480 |
| --- | 9 035 913 | 9 035 913 | |
| Total | 72 808 283 | 56 865 190 | 15 943 093 |

Transferências de verbas para a Agência de Inovação no âmbito das Medidas 4 e 6 - 1999

Medida 4

| Ordem pagamento FCT* | Montante Esc. | | |
|----------------------|---------------------|---------------------|-------------------|
| | Total | FSE | OE |
| | A=B+C | B | C |
| 621/GGP/98 | 3 011 971 | | 3 011 971 |
| 233/GGP/99 | 7 267 809 | 5 450 857 | 1 816 952 |
| 252/GGP/99 | 24 099 463 | 18 074 597 | 6 024 866 |
| 267/GGP/99 | 14 280 000 | 10 710 000 | 3 570 000 |
| 346/GGP/99 | 16 516 928,5 | 16 516 928,5 | |
| Total | 65 176 171,5 | 50 752 382,5 | 14 423 789 |

Medida 6

| Ordem pagamento FCT* | Montante Esc. | | |
|----------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| | Total | FSE | OE |
| | A=B+C | B | C |
| 92/GGP/98 | 1 606 473 | | 1 606 473 |
| 325/GGP/98 | 4 928 708 | 3 696 531 | 1 232 177 |
| --- | 4 819 417 | 4 819 417 | |
| --- | 2 648 344 | 2 648 344 | |
| 622/GGP/98 | 882 782 | | 882 782 |
| 623/GGP/98 | 815 869 | 611 902 | 203 967 |
| Total | 15 701 593 | 11 776 194 | 3 925 399 |

Medida 6

| Ordem pagamento FCT* | Montante Esc. | | |
|----------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| | Total | FSE | OE |
| | A=B+C | B | C |
| 234/GGP/99 | 4 924 877 | 3 693 658 | 1 231 219 |
| 277/GGP/99 | 4 500 000 | 3 375 000 | 1 125 000 |
| 323/GGP/99 | 7 955 952 | 5 966 964 | 1 988 988 |
| 421/GGP/99 | 1 462 097 | 1 096 573 | 365 524 |
| Total | 18 842 926 | 14 132 195 | 4 710 731 |

Transferências de verbas para a Agência de Inovação no âmbito das Medidas 4 e 6 - 2000

Medida 4

| Ordem pagamento FCT* | Montante Esc. | | |
|----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | Total | FSE | OE |
| | A=B+C | B | C |
| 388/GGP/99 | 34 362 441,5 | 34 362 441,5 | |
| 402/GGP/99 | 7 335 563 | 5 501 672 | 1 833 891 |
| 411/GGP/99 | 2 225 598 | | 2 225 598 |
| --- | 4 800 000 | | 4 800 000 |
| 37/GGP/00 | 18 174 402 | 18 174 402 | |
| 103/GGP/00 | 4 010 596 | | 4 010 596 |
| Total | 70 908 601 | 58 038 516 | 12 870 085 |

Medida 6

| Ordem pagamento FCT* | Montante Esc. | | |
|----------------------|------------------|---------------|------------------|
| | Total | FSE | OE |
| | A=B+C | B | C |
| 237/GGP/00 | 1 197 477 | | 1 197 477 |
| 417/GGP/00 | 16 361 | 16 361 | |
| Total | 1 213 838 | 16 361 | 1 197 477 |

Fonte: GGP

* Ordens de Pagamento dirigidas à Fundação para a Ciência e a Tecnologia para execução das transferências através das dotações OE e FSE do Programa PRAXIS XXI do PIDDAC

Quadros de transferências FEDER efectuadas por ordem directa do Gestor do PRAXIS (1997–1999)

1997

(em escudos)

| Beneficiário | Medida | Montante |
|---------------------|--------|----------------------|
| Adl | 2 | 350 000 000 |
| Adl | 2 | 325 000 000 |
| Total Medida | | 675 000 000 |
| Adl | 3 | 259 469 250 |
| Adl | 3 | 224 501 250 |
| Adl | 3 | 1 217 552 |
| Adl | 3 | 4 341 760 |
| Adl | 3 | 28 125 000 |
| Adl | 3 | 6 616 542 |
| Total Medida | | 524 271 354 |
| Adl | 5 | 33 565 351 |
| Total Medida | | 33 565 351 |
| Total Ano | | 1 232 836 705 |

Os valores sombreados, não estavam evidenciados no Quadro de Transferências de verbas para a Adl, inicialmente facultado pelo GGP

1999

(em escudos)

| Montante | Medida | Montante |
|---------------------|--------|----------------------|
| Adl | 2 | 150 000 000 |
| Adl | 2 | 220 000 000 |
| Adl | 2 | 106 666 667 |
| Total Medida | | 476 666 667 |
| Adl | 3 | 14 615 250 |
| Adl | 3 | 18 721 875 |
| Adl | 3 | 30 670 500 |
| Adl | 3 | 16 638 000 |
| Adl | 3 | 146 531 250 |
| Adl | 3 | 201 314 250 |
| Adl | 3 | 76 418 625 |
| Adl | 3 | 11 475 000 |
| Total Medida | | 516 384 750 |
| Adl | 5 | 1 072 576 |
| Adl | 5 | 6 370 010 |
| Adl | 5 | 12 528 150 |
| Adl | 5 | 1 803 747 |
| Total Medida | | 21 774 483 |
| Total Ano | | 1 014 825 900 |

Os valores sombreados, não estavam evidenciados no Quadro de Transferências de verbas para a Adl, inicialmente facultado pelo GGP.

1998

(em escudos)

| Montante | Medida | Montante |
|---------------------|--------|----------------------|
| Adl | 2 | 125 000 000 |
| Rep OP 2/GGP/98 | 2 | -125 000 000 |
| Adl | 2 | 210 000 000 |
| Adl | 2 | 100 000 000 |
| Adl | 2 | 590 000 000 |
| Adl | 2 | 150 000 000 |
| Total Medida | | 1 050 000 000 |
| Adl | 3 | 131 953 500 |
| Adl | 3 | 68 046 500 |
| Adl | 3 | 77 292 250 |
| Adl | 3 | 24 000 000 |
| Adl | 3 | 325 747 500 |
| Adl | 3 | 100 565 250 |
| Adl | 3 | 2 989 108 |
| Adl | 3 | 100 565 250 |
| Total Medida | | 831 159 358 |
| Adl | 5 | 31 893 468 |
| Adl | 5 | 3 479 497 |
| Total Medida | | 35 372 965 |
| Total Ano | | 1 916 532 323 |

Total (1997 + 1998 + 1999) 4 164 194 928



No que a este ponto respeita, foram proferidas alegações pelo Conselho de Administração da AdI, Presidente da FCT e Gestor do Subprograma C&T.

Quanto às alegações do Conselho de Administração da AdI, dada a sua directa conexão e interligação de conteúdos com as alegações remetidas pelo Presidente da FCT e Gestor do Subprograma C&T, relativamente às transferências efectuadas/recebidas para e pela AdI, a sua abordagem é efectuada em simultâneo, de modo a permitir uma visão integrada dos esclarecimentos prestados pelos intervenientes sobre qual o montante efectivo das transferências efectuadas pela FCT e pelo GGP para a AdI, no período considerado.

Assim e em síntese, é referido pelo Conselho de Administração da AdI que:

“(…) Com o objectivo de esclarecer, em definitivo, a problemática em apreço, cientes que as transferências das verbas em causa têm, apenas, duas origens possíveis i.e., GGP (via Direcção Geral do Tesouro) e FCT (por determinação do GGP) e derivam de obrigações expressas em Contrato-Programa subscrito entre a AdI, SA e o Gestor do PRAXIS, solicitámos ao GGP que nos habilitasse com os elementos necessários e suficientes, referentes às ordens de pagamento à AdI que considera efectuadas por qualquer das duas vias (vide Anexo Doc. pagamentos efectuados à AdI Gabinete do Gestor do PRAXIS 8 de Maio de 2002).

Com base no conteúdo do referido documento, os serviços Administrativos e de Contabilidade da AdI, procederam às operações necessárias à sua confirmação, através da evidência de prova que constitui o ‘Extracto Bancário’.

Assim, junta-se como boa prova o conjunto de todas as cópias de extractos bancários onde constam, devidamente assinalados, as respectivas transferências de verbas.

Verifica-se, pois, ter a AdI recebido um total de 7 725 491 541 Esc. com duas origens:

- GGP (via DGT) 4 164 194 928 Esc

e tal como consta na pág. 50 do referido Relatório de Auditoria

- FCT 3 562 296 613 Esc

Por sua vez, o Presidente da FCT e Gestor do Programa Praxis XXI alega o seguinte:

“ (...) Confirmamos que ..., o total de fundos transferidos pela FCT para a AdI no período 1997-2000 foi de 3 562 296 613\$00.

A lista de transferências da FCT para a AdI no período 1997-2000 é incluída no Anexo IX. A lista de ordens de transferência com origem no Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia no período 1995-2000, diferenciando as ordenadas através da FCT e as ordenadas através da DGT é incluída no Anexo X. Verifica-se a coerência das duas listas, deduzindo da segunda lista as transferências ordenadas em 1995 e 1996: ambas totalizam 3 562 296 613\$00, como referido anteriormente. Deduzindo da lista das ordens de transferência com origem no Gestor e executadas através da DGT as transferências respeitantes a 1995 e 1996, obtém-se um total para o período 1997-2000 de 4 164 194 928\$00. A verificação com os recebimentos da AdI, tanto da FCT como da DGT, terá de ser feita junto à própria AdI, sendo que deverá concordar com 3 562 296 613\$00 recebidos da FCT e 4 164 194 928\$00 recebidos da DGT.

Não se verificam quaisquer “disfunções” entre os dados fornecidos pela FCT e os dados comparáveis fornecidos pelo GGP. Dos dados que nos foram comunicados pela AdI sabemos que os recebimentos desta agência são coerentes com as transferências ordenadas e que também neste aspecto não se verificam quaisquer “disfunções”.

As listas dos anexos IX e X permitem também verificar que em 2000 não houve transferências para a AdI ordenadas pelo Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia que não fossem executadas através da FCT,

assegurando-se assim o seu registo em Conta de Gerência desta entidade (nomeadamente no Mapa XI) na sequência do procedimento definido com esse objectivo em 1999 quando o presente Gestor do Subprograma iniciou funções”.

Da análise autónoma dos elementos remetidos verifica-se a concordância entre os valores das transferências efectuadas para a ADI, respectivamente, pela FCT – 3 562 296 613\$00 – e pelo GGP – 4 164 194 928\$00 –, no total de 7 726 491 541\$00. Estes valores coincidem com os valores correspondentes, na parte da FCT, do Quadro resumo de verbas transferidas para a AdI (1997-2000), a págs. 47, 3 562 296 613\$00, e com os 4 164 194 928\$00 relativos às transferências do mesmo período constantes dos Quadros de transferências FEDER constantes da pág. 50, efectuadas por ordem directa do Gestor do PRAXIS (1997-1999).

Assim, em termos de concordância de valores totais, os mesmos têm aderência aos valores transferidos, respectivamente, pela FCT e GGP para a AdI e aos respectivos suportes documentais remetidos pelas entidades alegantes.

5.2.2.2 – Verbas Transferidas para a Ciência Viva

Na sequência da sua autonomização da AdI – escritura lavrada, em 17 de Julho de 1998, no 1º Cartório Notarial de Lisboa – a ANCCT passou a efectuar gestão autónoma daquela entidade, a partir de 19/05/99.

Segundo elementos fornecidos pela FCT, a Ciência Viva, no âmbito do PRAXIS XXI, foi beneficiária em 1999 de transferências no montante de 642 500 000\$00 (cf. quadro infra).

Quadro transferências de verbas FCT – Ciência Viva 1999

(Escudos)

| NOME | ANO | TOTAL LÍQUIDO | OP | SERVIÇO | ORIGEM | DESPACHO |
|---|------|--------------------|------|---------|--------|---------------------------|
| Ciencia Viva - Ag.N.Cult.Cient.Tecnológ | 1999 | 305 208 333 | 825 | GGP | OE | Gestor do Subprograma C&T |
| Ciencia Viva - Ag.N.Cult.Cient.Tecnológ | 1999 | 137 291 667 | 825 | GGP | OE | Gestor do Subprograma C&T |
| Ciencia Viva - Ag.N.Cult.Cient.Tecnológ | 1999 | 200 000 000 | 1249 | GGP | FEDER | Gestor do Subprograma C&T |
| Total | | 642 500 000 | | | | |

Fonte: FCT

Segundo os elementos disponibilizados pela Ciência Viva, designadamente na sua resposta, quadro infra, terão sido transferidos pela FCT, no âmbito do PRAXIS XXI, em 1999 e 2000, respectivamente, 842 500 contos, “400 000 contos através da AdI, os quais englobam uma transferência no valor de 73 333 contos no âmbito do processo de cisão da ANCCT e duas transferências no valor total de 326 667 contos, realizadas em Maio e Junho de 1999 (início de actividades da ANCCT) e 200 000 contos”.



Quadro de recebimentos – ANCCT

(em contos)

| Transferências | Valor da transferência | Data | |
|----------------|------------------------|------------|------------------------------|
| PRAxis-Feder | 220 000 | Mai-99 | ordem pag. 44/GGP/99 |
| PRAxis-Feder | 106 667 | Junho-99 | ordem pag. 53/GGP/99 |
| PRAxis | 73 333 | Agosto-99 | através da AdI ²⁴ |
| PRAxis-OE | 442 500 | Outubro-99 | ordem pag. 287/GGP/99 |
| PRAxis-OE | 200 000 | Janeiro-00 | ordem pag. 389/GGP/99 |

Da análise e do cruzamento dos elementos disponíveis verifica-se que:

- ◆ Os 442 500 contos, correspondentes à OP 287/GGP/99, do quadro fornecido pela Ciência Viva, são o somatório das OP 825 do quadro fornecido pela FCT (305 208 333 + 137 291 667);
- ◆ Os 400 000 contos correspondentes a 220 000 e 106 667 contos – OP’s n.ºs 44 e 53/GGP/99 – e a 73 333 contos são transferências efectuadas para a AdI por ordem directa do Gestor do Praxis e que a AdI transferiu para a ANCCT, no âmbito do processo de separação da ANCCT da ADI;
- ◆ Os 200 000 contos referenciados por cada uma das entidades foram contabilizados, na FCT, como despesa em 1999 e, na ANCCT, como receita em 2000.

Face ao exposto, dado que foi possível descodificar e identificar a efectiva proveniência de valores das transferências efectuadas para a Ciência Viva, o resultado da validação, cruzamento e controlo das transferências para esta entidade, através da FCT ou da FCT por ordem do Gestor do Praxis e/ou por ordem directa do Gestor do PRAxis XXI, através da Direcção Geral do Tesouro (FEDER), via AdI, tem correspondência com os valores recebidos pela Ciência Viva durante 1999 e 2000, no âmbito do PRAxis XXI.

5.3 – Acompanhamento e Controlo

As disposições relativas ao acompanhamento e controlo do PRAxis XXI estão contidas quer na legislação específica do Programa e respectivo Documento Técnico e nos regulamentos de aplicação das medidas quer nos contratos e protocolos celebrados entre o Gestor, por um lado, e a AdI, a ANCCT (Ciência Viva) e a ex-JNICT/FCT, por outro, através dos quais o Gestor delegou as tarefas de acompanhamento e controlo.

Pela análise dos Relatórios de Execução da IOCT – PRAxis XXI – período de 1994 a 1998, evidencia-se o seguinte:

- ◆ Nos anos de 1994 e 1995, com excepção dos controlos realizados pela ex-JNICT no caso da Acção “Infra-estruturas transitadas do Programa CIÊNCIA” (dada a existência de um núcleo devidamente organizado, herdado do QCA I), não foram efectuadas acções de controlo de 1º nível;

²⁴ Resultante de transferências derivadas da autonomização da Ciência Viva da AdI.

- ◆ No ano de 1994 começaram a ser delineados e implementados os procedimentos e as rotinas conducentes às acções de controlo;
- ◆ Nos anos de 1995 e 1996, o acompanhamento e controlo efectuados relativamente aos beneficiários finais foram assegurados, principalmente, no circuito despesa/pagamento;
- ◆ Em 1997, as acções de controlo da responsabilidade do Gestor não foram efectuadas com regularidade²⁵, tendo sido praticamente limitadas ao acompanhamento dos dossiers, apenas se tendo realizado 1 acção de acompanhamento e controlo, no 1º semestre de 1997, aos Biotérios financiados pelo PRAXIS;
- ◆ Só em 1998 foi preparado um processo de acompanhamento sistemático e directo dos projectos, englobando visitas aos locais de execução efectuadas por peritos contratados para o efeito, na sequência do qual foram realizadas, nomeadamente, 38 acções de controlo junto dos promotores dos projectos no âmbito da FCT e do Programa Plurianual de Apoio às Instituições Científicas e Tecnológicas;
- ◆ Relativamente à AdI²⁶, no âmbito da "Investigação em Consórcio", realizaram-se, em 1997, 12 acções de controlo de 1º nível, tendo sido realizadas nos anos seguintes, de forma regular e sistemática, acções de controlo aos beneficiários finais;
- ◆ Também os projectos geridos pela ANCCT,²⁷ inseridos no concurso Ciência Viva I, no Ciência Viva II e no Ciência Viva III, foram objecto de auditorias realizadas por empresas da área, verificando-se o seguinte grau de cobertura:
 - ◇ **Ciência Viva I**
 - ◆ O grau de cobertura dos projectos auditados face aos aprovados foi de 10%. Relativamente ao valor dos projectos aprovados, o grau de cobertura foi de 44%.
 - ◇ **Ciência Viva II**
 - ◆ O grau de cobertura dos projectos auditados face aos aprovados foi de 15%. Relativamente ao valor dos projectos aprovados, o grau de cobertura foi de 37%.
 - ◇ **Ciência Viva III**
 - ◆ O grau de cobertura dos projectos auditados face aos aprovados foi de 21%. Quanto ao valor dos projectos aprovados, o grau de cobertura foi de 47%.

Em síntese, pode dizer-se que:

- ◆ O acompanhamento e controlo das medidas e acções por parte da FCT e do Gestor/GGP incidiram, principalmente, no acompanhamento dos dossiers, nomeadamente no relativo à verificação documental, verificando-se que só a partir de 1998 foi preparado um processo de acompanhamento sistemático e directo dos projectos, englobando visitas aos locais de execução, as quais decorreram no primeiro trimestre de 1999;
- ◆ Relativamente ao controlo de 1º nível efectuado pela AdI e pela ANCCT, verifica-se que foram realizadas acções de controlo aos beneficiários finais de forma regular e sistemática.

²⁵ Segundo o Relatório de Execução de 1997, tal facto deveu-se à insuficiência de meios da Estrutura de Apoio Técnico.

²⁶ Na sequência da celebração, em 1997, do contrato-programa entre o Gestor do Programa e a AdI, as tarefas de acompanhamento e controlo das medidas e acções transitadas ao abrigo daquele contrato foram delegadas nesta entidade.

²⁷ A gestão do Programa Ciência Viva foi transferida pelo Gestor do PRAXIS através da celebração de contratos-programa, em 1997 com a AdI e em 1999 com a ANCCT, pelos quais foram delegadas também as tarefas de acompanhamento e controlo deste Programa.



Concluiu-se, assim, que o controlo de 1º nível realizado, antes de 1999, pela FCT e Gestor/GGP junto dos promotores/beneficiários finais não foi regular e sistemático.



6 – ANÁLISE DOS PROCESSOS DE DECISÃO, ACOMPANHAMENTO E CONTROLO DE PROJECTOS NO ÂMBITO DA ADI

6.1 – Introdução

A AdI, nos termos do contrato-programa que a liga à gestão do PRAXIS XXI, tem a responsabilidade pela gestão técnica, administrativa e financeira das medidas/acções 3.1b), 3.1c), 3.3 e 4.

Cada uma delas tem especificidades no que respeita ao ciclo de desenvolvimento/preparação e lançamento dos diferentes concursos/acções, bem como no que respeita à avaliação, aprovação, execução e acompanhamento das respectivas candidaturas e projectos.

6.2 – Normas de Avaliação e Acompanhamento dos Projectos

Relativamente à avaliação das candidaturas e ao acompanhamento dos projectos, evidencia-se que a AdI, tendo em conta os Regulamentos das medidas/acções de que é executora, elaborou documentos relevantes nesta área, designadamente:

- ◆ Guião de Avaliação das Pré-Propostas e Propostas de Projecto;
- ◆ Manual de Procedimentos – Módulo de Avaliação e Acompanhamento Técnico de Projectos;
- ◆ Procedimento para o Acompanhamento Financeiro e Técnico dos Projectos;
- ◆ Condições Gerais – Relatórios de Progresso, Regras para a sua Elaboração.

6.3 – Medida 3.1b)

6.3.1 – Avaliação das candidaturas dos projectos

A avaliação das pré-propostas e propostas dos projectos no âmbito da Medida 3.1b) é efectuada por um painel de peritos, de acordo com o clausulado no Regulamento dos Projectos de I&D em Consórcio.

As candidaturas são, inicialmente, analisadas por dois peritos (ou mais, quando necessário), nacionais, ou estrangeiros, de reconhecido mérito e competência, que produzem pareceres independentes, reflectindo a aplicação dos critérios estabelecidos no citado Regulamento.

Posteriormente o Painel de Avaliação e Selecção, tendo em consideração os pareceres emitidos, analisa, à luz dos mesmos critérios, os projectos candidatos, recomendando (ou não) ao Gestor do PRAXIS XXI a sua passagem à fase de proposta (no caso de estarmos face a uma pré-proposta) ou de contrato, propondo, simultaneamente, recomendações destinadas a melhorar a exequibilidade do projecto, as quais são transmitidas ao consórcio pela AdI, depois da homologação da deliberação do painel pelo Ministro da Ciência e da Tecnologia.

Como entidade executante da medida 3.1b), a AdI actua junto do gestor do PRAXIS XXI como garante da legitimidade e isenção (conformidade face ao Regulamento aprovado) do processo de

avaliação e selecção, entendido como medida dos custos e expectativas de benefícios, pela aplicação de uma bateria de critérios metodológicos, internacionalmente aceites, que têm em conta não só o projecto (definido como um esquema de investimento de recursos com uma dimensão específica em termos de calendário de execução, localização, tecnologia, estrutura de factores de produção e de produto, processo ou serviço, onde se verifica se os projectos estão correctamente formulados científica, tecnológica, organizacionalmente e em termos de mercado), mas também em termos do seu impacto na estrutura económica do sistema em apreço.

A aplicação destas regras visa satisfazer as necessidades do mercado com utilização mínima e confiável de recursos, de um modo eficiente e dentro de um princípio sistemático de minimização dos custos e do tempo de execução do projecto.

6.3.2 – Acompanhamento e Controlo Técnico dos Projectos

O acompanhamento técnico dos projectos é executado, na sequência da apresentação pelos promotores dos relatórios de execução material, a cada 6 meses (ou sempre que se justifique), por uma equipa de avaliação constituída por um perito externo, especialista na área em que se insere o projecto (excepcionalmente poderão ser convidados mais do que um perito, dependendo da multidisciplinaridade do projecto em causa) e um responsável da AdI, usualmente um técnico com conhecimentos na área do projecto e consórcio.

O objectivo geral é o de assegurar que a execução do projecto decorra segundo o programa acordado contratualmente e que existem condições de sucesso para atingir os resultados propostos.

Esta equipa de avaliação tem a responsabilidade de levar a cabo as avaliações intercalares e final do projecto, que têm por objectivo:

- ◆ Zelar pelo cumprimento do estipulado no Anexo Técnico que acompanha o contrato;
- ◆ Fornecer à empresa proponente uma avaliação independente dos aspectos técnicos e científicos e de mercado;
- ◆ Propor as recomendações tidas por convenientes que possam contribuir positivamente para o seu sucesso;
- ◆ Consolidar a informação obtida através dos Relatórios Técnicos e das reuniões de avaliação num curto Relatório de Síntese da Avaliação, de acordo com o formato fornecido pela AdI, de cujo conteúdo é dado conhecimento aos promotores;
- ◆ Adicionalmente e com especial ênfase na última avaliação, é preenchido um anexo ao Relatório com informação sobre os resultados alcançados, sua perspectiva de valorização (ex. lançamento no mercado, propriedade intelectual), impacto, necessidades de formação, etc.

6.4 – Medida 3.1c)

Esta Medida, vocacionada para o apoio à divulgação científica e tecnológica, não é objecto de qualquer concurso público. O enfoque está no balanço dos projectos financiados e divulgação dos seus resultados, com efeito pedagógico não só junto da opinião pública mas em particular sobre as empresas, mostrando que inovar é um factor importante da competitividade futura das empresas e da economia. As acções elegíveis incidem sobre a organização de eventos de que são exemplo as Jornadas de Inovação. A divulgação pública de todos os projectos PRAXIS em curso, a apresentação



de protótipos resultantes de projectos já terminados, as sessões de divulgação, balanço e debate sobre as experiências em curso e as “bolsas de contacto”, tendo em vista a dinamização de mais projectos no futuro entre empresas e instituições de investigação, são outros exemplos da actividade da AdI neste âmbito.

É nestas acções de divulgação que os projectos concluídos da medida 3.1b) são apresentados publicamente, com o objectivo, nalguns casos, de encontrarem investidores interessados na sua produção e comercialização.

6.5 – Medida 3.3

Segundo a AdI, a diversidade das acções elegíveis neste domínio inviabilizou a elaboração de uma regulamentação que pudesse ser aplicada a todos os concursos e acções a lançar ou a desenvolver.

A face mais visível desta medida foi o financiamento de projectos inovadores de base tecnológica, com especial enfoque no desenvolvimento de protótipos e pré-séries. Esta acção pretendia que os projectos contribuíssem, através de actividades de desenvolvimento tecnológico gerador de inovação, para o lançamento com sucesso de novos produtos no mercado internacional e para o aumento de competitividade das empresas.

De entre as acções desenvolvidas pela AdI e elegíveis nesta acção, destacam-se a valorização da inovação, nomeadamente através do apoio ao lançamento de novos produtos resultantes de projectos de I&D, a organização de “bolsas de contactos” (para cruzamento da oferta e procura de tecnologias) e de auditorias tecnológicas, parcialmente financiadas pelo Programa “INNOVATION” da CE e, ainda, o lançamento de acções dirigidas à procura de parceiros, ao atendimento de potenciais candidatos e à promoção do EUREKA e IBEROEKA com o objectivo, entre outros, de estimular a cooperação internacional, respectivamente, com a Ásia e com a América Latina. A este propósito foram organizadas duas “mostras” de tecnologia em Macau, em 1998 e 2000.

Foi ainda elaborado um estudo de “Regulamento da Propriedade Intelectual para as Universidades Portuguesas”. Este estudo foi iniciado em Setembro de 1997 e contou com a participação activa e o apoio institucional das Universidades do Porto, Aveiro, Minho, Trás-os-Montes e Alto-Douro e Católica e ainda do Instituto das Ciências Tropicais (Lisboa).

O desenvolvimento do Projecto esteve a cargo de consultores externos especialistas em propriedade intelectual, apoiados por elementos de ligação ao nível das reitorias das universidades. O objectivo é dotar as universidades interessadas com um conjunto de regras, procedimentos e estrutura organizacional que lhes permita valorizar no mercado os resultados da investigação.

6.5.1 – Avaliação das Candidaturas, Acompanhamento e Controlo Técnico dos Projectos

O procedimento de avaliação de candidaturas e acompanhamento de projectos aprovados foi similar ao anteriormente descrito para a Medida 3.1b), com as especificidades necessárias a este tipo de projectos, salientando-se o Regulamento e o Contrato de financiamento, elaborado nos moldes da Medida 3.1b). Nesta acção não existiu um painel final de avaliação, funcionando os peritos da área como Painel. Tal estratégia derivou do reduzido número de candidaturas em análise.

6.6 – Medida 4

6.6.1 – Emprego de Doutorados e Mestres nas Empresas

No âmbito desta Medida, a AdI gere um Programa que tem por objectivo aumentar a competitividade das empresas nacionais, apoiando-as na contratação de recursos humanos altamente qualificados, para funções que exigem autonomia e capacidade de investigação e de desenvolvimento - doutorados e, excepcionalmente, mestres - de modo a robustecer a sua capacidade de inovação de base tecnológica.

Este programa é totalmente inovador, não tendo precedentes conhecidos.

6.6.1.1 – Avaliação das Candidaturas, Acompanhamento e Controlo do Desempenho dos Doutorados/Mestres

As candidaturas submetidas pelas empresas são avaliadas e acompanhadas por painel de avaliação, homologado, em 18/02/97, pelo MCT.

A contratação é feita entre a AdI e a empresa proponente, de acordo com o contrato modelo. O acompanhamento do desempenho do doutorado ou do mestre na empresa é executado, sempre que necessário, através de visita de membros do painel de avaliação, acompanhados pelo técnico da ADI. No final de cada ano é sempre apresentado à AdI um relatório de actividades, de cuja avaliação depende a renovação do financiamento.

6.6.2 – Cursos de Especialização e Mestrados para a Indústria

Com enquadramento na Medida 4 do PRAXIS XXI, têm vindo a ser organizados Cursos de Especialização e Mestrado de interesse para a indústria de determinada região.

O envolvimento da AdI neste conjunto de acções situa-se na supervisão dos cursos, através da presença na Comissão de Acompanhamento, na sua divulgação e na coordenação entre o Gabinete do Gestor do PRAXIS XXI e as entidades promotoras.

Sempre que necessário, realizam-se seminários onde são publicamente apresentados os trabalhos que os alunos de mestrado e especialização desenvolvem no âmbito da sua tese.

6.6.3 – Formação em Organizações Científicas e Tecnológicas Internacionais

A AdI firmou protocolos com Organizações Científicas Internacionais (nomeadamente CERN, em Outubro de 1996, ESA, em Maio de 1997, e ESO, em 2000), com o objectivo de formar e treinar jovens engenheiros em domínios tecnológicos estratégicos para o aumento da competitividade de empresas portuguesas.

Os estágios, de duração mínima de 12 meses e máxima de 24 meses, foram seleccionados por domínios tecnológicos (criogenia, informática, mecânica de estruturas, telecomunicações, vácuo, etc.), tendo em especial atenção o projecto, o enquadramento pedagógico e a futura inserção dos beneficiados em empresas portuguesas.



As bolsas de estágio são atribuídas pela FCT, competindo à AdI a selecção dos candidatos, apoiada no painel de selecção, o acompanhamento semestral do trabalho desenvolvido pelo bolseiro e a procura de novas oportunidades de formação.

6.7 – Projectos Seleccionados para Análise do Acompanhamento e Controlo da Execução

No âmbito desta medida, foram solicitados dois projectos para análise do acompanhamento e controlo efectivo na sua execução.

Tais projectos são:

- ◆ Projecto COMBATE
- ◆ Projecto WLAN

Pela análise dos elementos relativos ao acompanhamento e controlo destes projectos, nomeadamente dos relatórios síntese de avaliação, evidencia-se que:

- ◆ Foi previamente estabelecido um programa de acompanhamento, realizando-se as respectivas reuniões de acordo com o programado;
- ◆ Foram analisados o estado e evolução de execução dos projectos face, designadamente, à calendarização, bem como as alterações introduzidas relativamente às propostas aprovadas e a sua conformidade com o Anexo Técnico;
- ◆ Foi analisada a gestão dos projectos quer do ponto de vista da sua adequação técnica quer do ponto de vista da liderança empresarial.
- ◆ Foi equacionada a relação destes projectos com outros projectos relevantes, bem como a exploração dos resultados em termos de mercado;
- ◆ Foram efectuadas recomendações pelos peritos.

Relativamente ao desenvolvimento do projecto WLAN, a avaliação efectuada concluiu, em síntese, que o projecto estava a ser tratado como um projecto de investigação académica, com objectivos académicos, não lhe reconhecendo credibilidade comercial, tendo originado a rescisão deste contrato de I&D em consórcio.

Verifica-se, assim, ao nível do acompanhamento e controlo técnico dos projectos pela AdI, a implementação de um sistema de monitorização eficaz, conseguindo atingir os objectivos normativamente previstos, contribuindo para o reajustamento dos projectos e para a utilidade dos resultados, pretendendo garantir a sua sustentabilidade comercial.



7 – CONTEXTUALIZAÇÃO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA COM REFERÊNCIA AO ANO DE 1999

A análise seguinte teve por base os dados relativos aos “**Principais Indicadores de Ciência e Tecnologia em Portugal, 1982/1999**”, do OCT,²⁸ dos quais se evidencia:

- ◆ Despesa executada em I&D;
- ◆ Recursos Humanos Afectos à Actividade de Investigação;
- ◆ Participação do Sector Empresarial nas Actividades de I&D.

7.1 – Despesa Executada em I&D

O volume da despesa executada em actividades de I&D em 1999 atingiu, a preços correntes, o valor de 163 milhões de contos, o que representa 0,77 do PIB (em 1995 este valor correspondia a 0,57%), ficando aquém dos 1,2/1,5% preconizados nos objectivos estratégicos do Programa.

Em relação a 1997, regista-se, a preços constantes, uma taxa média de crescimento anual de cerca de 15%.

A percentagem média da despesa executada em I&D sobre o PIB foi, para o conjunto dos países da União Europeia, em 1998, de 1,81%, evoluindo a uma taxa média de crescimento anual de 3,4%.

7.2 – Recursos Humanos Afectos à Actividade de Investigação

O número de investigadores em equivalente a tempo integral (eti) era, em 1999, de 15 751. Em per milagem da população activa, os investigadores (eti) representavam 3,1‰ (em 1995 representavam 2,4‰).

Em relação a 1997, a taxa média de crescimento anual dos recursos humanos em I&D foi de 7%.

A per milagem de investigadores sobre a população activa, em 1997, foi na UE de 5%.

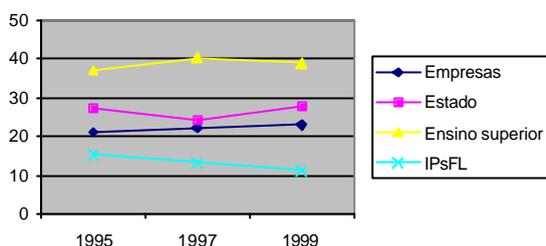
O indicador relativo à capitação da despesa de I&D (recursos financeiros por investigador – ETI) em Portugal passa de 70 mil dólares, em 1997, para 81 mil, em 1999. A média dos países da UE, em 1998, foi de 163 mil dólares.

7.3 – Participação do Sector Empresarial nas Actividades de I&D

A percentagem da despesa total em I&D, a preços correntes, por sector de execução, no período de 1995 – 1999, encontra-se representada no gráfico seguinte:

²⁸ “Séries estatísticas dos principais resultados do Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional”.

Despesa total em I&D, a preços correntes, por sector de execução (1995-1999)



Fonte: OCT – Principais Indicadores de Ciência e Tecnologia em Portugal, 1982/1999

Na distribuição da despesa em I&D por sectores de execução verifica-se que, em 1999, o sector Ensino Superior executou 39% dos recursos financeiros, seguindo-se o sector Estado com 28%, as Empresas com 23% e as IPsFLs com 11%.

No período de 1995 a 1999, evidenciou-se a evolução positiva do indicador relativo à participação das empresas nas actividades de I&D. No entanto, esta variação positiva foi apenas de 2% (21% em 1995 e 23% em 1999).

Relativamente às fontes de financiamento, em 1999, o Estado constituiu o principal agente financiador das actividades de I&D, com 70% da despesa total executada, e as Empresas financiaram 21%, não tendo sido alcançada a meta, preconizada nos objectivos operacionais, de atingir os 40%/45% no final do Programa, relativamente ao financiamento das Empresas.

A evolução deste indicador, no período de 1995 a 1999, revela que o peso de sector Estado cresceu 5% (em 1995 o Estado suportava 65% do financiamento da actividade de I&D), embora o indicador relativo às Empresas também tenha crescido 2% (de 19% em 1995 para 21% em 1999). Estes dados revelam que persiste a fragilidade e dependência da C&T do financiamento deste sector, contrariamente à UE onde, em 1998, o financiamento da despesa total em I&D do sector Estado se situava nos 36% e o financiamento das Empresas nos 60%.

Assim, conforme se refere no documento do OCT relativo aos “Principais Indicadores de Ciência e Tecnologia em Portugal, 1982/1999”, “apesar da evolução positiva que se regista em todos os indicadores com taxas de crescimento muito superiores às registadas na UE, a distância de Portugal em relação à média destes países é ainda assinalável. Para Portugal atingir a média europeia será necessário mais do que duplicar os valores dos principais indicadores: Despesa de I&D/PIB, Investigadores (eti)/ População activa e Capitação (Despesa de I&D/ Investigadores [eti])”.

As maiores distâncias às médias Europeias registam-se no sector Empresas, tanto no que respeita à capacidade de execução (recursos humanos e financeiros disponíveis), como de financiamento das actividades de I&D, pelo que é neste sector que é necessário um maior esforço de recuperação.²⁹

Nas alegações relativas à matéria versada neste ponto e no ponto anterior, refere-se que:

“Relativamente aos resultados previstos inicialmente para o Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II (Programa Praxis XXI), o relato de auditoria refere não ter sido alcançado o objectivo de atingir em 1999 o valor de despesa em I&D de 1,2% a 1,5% do PIB, situando-se este indicador em 0,77%, assim como a meta de 40%/45% da parte da despesa em I&D realizada pelo Sector Empresas, situando-se este indicador em 21%.

Trata-se de observações inteiramente correctas, Contudo, o que importaria notar é que a definição das metas para 1999 da fracção da despesa em I&D no PIB e da parte da despesa em I&D realizada pelo Sector Empresas foi um erro grosseiro do planeamento realizado em 1993, dado que mesmo nessa altura de concepção do Subprograma poderia ser comprovado tecnicamente com facilidade que essas metas eram inatingíveis”.

²⁹ Cf. O documento do OCT “Principais Indicadores de Ciência e Tecnologia em Portugal, 1982/1999”.



8 – SÍNTESE DA ANÁLISE GLOBAL DO PROGRAMA

Na perspectiva da concepção do Programa, salienta-se:

| Dimensão Analítica | Critérios de Avaliação | | |
|--------------------------|--|--|---|
| | Pertinência | Coerência | Oportunidade |
| Objectivos e programação | <p>A pertinência do Programa assenta, fundamentalmente, nas necessidades de:</p> <ul style="list-style-type: none"> Fortalecer a base do sistema científico e tecnológico, garantindo a prazo uma oferta de I&D de qualidade internacional; Mobilizar as capacidades de investigação para a aquisição e endogeneização de tecnologias que permitissem modernizar e diversificar o aparelho produtivo; Ampliar a presença portuguesa no espaço científico e tecnológico europeu, melhorando a posição de Portugal nas redes científicas europeias e atraindo para o País actividades de investigação de âmbito europeu e ou internacional. | <p>Relativamente às orientações estratégicas, objectivos e medidas a realizar, existe identidade e coerência entre os Programas do XII e XIII GC e as GOP, constituindo-se as Grandes Opções como verdadeiros planos estratégicos para a área da Ciência e Tecnologia.</p> <p>A estrutura do Subprograma PRAXIS XXI apresenta um perfil de coerência em que se destaca:</p> <p>Coerência Interna</p> <ul style="list-style-type: none"> A forte contributividade da estrutura de Acções do Programa para o seu principal objectivo estratégico (a mobilização de capacidades de investigação para a aquisição e endogeneização de tecnologias orientadas para a modernização e diversificação do aparelho produtivo); A valorização das articulações internas, numa óptica de complementaridade de bolsas e projectos de investigação; A manutenção de um fluxo de formação no estrangeiro, procurando ao mesmo tempo criar espaço de articulação com a empregabilidade na base de projectos individuais ligados a projectos em consórcio; Arquitectura coerente entre uma lógica de comportar despesas elegíveis orientadas para a sustentabilidade das instituições apoiadas pelo CIÊNCIA e uma lógica de estímulo à competição. <p>Coerência Externa</p> <p>Ao nível da coerência externa, verifica-se existirem complementaridades ao Programa em diversos programas operacionais nacionais, bem como nos Programas Comunitários de I&D.</p> | <p>A oportunidade deste Programa passa pela necessidade de contribuir para o crescimento económico, a competitividade e o desenvolvimento do emprego.</p> |

No que respeita à gestão, salienta-se o seguinte:

| Objecto de Avaliação | Organização | Acompanhamento e Controlo |
|----------------------|--|--|
| Gestão | <p>A gestão do Subprograma passou por vários modelos que se podem sinteticamente caracterizar do modo seguinte:</p> <ol style="list-style-type: none"> Um primeiro modelo, que podemos situar até finais de 1995, caracterizado pela instabilidade da gestão, que teve subjacente a ideia de autonomizar a gestão do PRAXIS relativamente à JNICT, criando-se uma estrutura leve e desburocratizada (GGP). <p>No entanto, a criação de uma estrutura aparentemente autónoma veio a revelar-se inadequada quer por não terem sido assegurados os meios técnicos e humanos necessários ao seu regular funcionamento quer ainda por não terem sido convenientemente equacionadas a autonomia e relacionamento entre entidades, respectivos papéis e funções (neste contexto de gestão menos adequado, aliado a uma mudança de ciclo político, o PRAXIS XXI conhece de Fevereiro a Dezembro de 1995 quatro gestores).</p> <ol style="list-style-type: none"> Um modelo de estabilização da gestão, que se começa a verificar a partir de finais de 1995, com a criação do Ministério da Ciência e da Tecnologia e com a celebração de contratos-programa de gestão técnica, administrativa e financeira do Programa, entre o Gestor/FCT, por um lado, e a Adl e a ANCCT, por outro, entidades especializadas na concretização de objectivos integrados nas medidas/acções do PRAXIS XXI. | <p>No que respeita ao acompanhamento e controlo de 1º nível das Medidas do Subprograma PRAXIS XXI por parte das entidades intervenientes na sua gestão, evidencia-se que:</p> <ul style="list-style-type: none"> O controlo efectuado pela FCT e GGP junto dos promotores/beneficiários finais não foi regular e sistemático, verificando-se que o acompanhamento e controlo efectuado incidiram, principalmente, no circuito despesa/pagamento. Só em 1998 foi preparado um processo de acompanhamento sistemático e directo dos projectos, englobando visitas aos locais de execução por peritos contratados para o efeito; Relativamente ao controlo de 1º nível efectuado pela ADI e pela ANCCT, evidencia-se que foram realizadas acções de controlo aos beneficiários finais de forma regular e sistemática. |

Relativamente aos resultados do Programa, salienta-se:

| Objecto de Avaliação | Eficácia |
|----------------------|---|
| Resultados | <p>Relativamente à concretização dos objectivos e das metas previstas pelo Programa, verificou-se que:</p> <ul style="list-style-type: none"> O sistema de informação implementado para os indicadores físicos não conseguiu dar informação sistemática e em tempo real quanto às diversas fases de desenvolvimento das diversas medidas, acções e respectivos projectos; O planeamento e a programação inicial careceram de falta de rigor, não tendo sido efectuados ajustamentos adequados em termos de reprogramações. <p>Considerando o contexto da C&T em 1999, evidencia-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> A evolução positiva da generalidade dos indicadores, com taxas de crescimento superiores às registadas na UE, apesar de a distância de Portugal em relação à média destes países ser ainda assinalável, registando-se as maiores distâncias no sector Empresas, tanto no que respeita à capacidade de execução (recursos humanos e financeiros disponíveis), como de financiamento das actividades de I&D. <p>A não concretização de alguns objectivos estratégicos, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> O relativo ao volume da despesa executada em I&D, para o qual foi estabelecida a meta de atingir no final do século 1,2/1,5% do PIB, situando-se em 1999 este indicador em 0,77%; A consecução da meta de 40/45% preconizada para o financiamento em I&D por parte do sector Empresas, situando-se este indicador apenas nos 21%. |



Quanto à utilidade dos resultados, salienta-se, em síntese, o seguinte:

| Objecto de Avaliação | Impacto | Sustentabilidade |
|--------------------------|--|---|
| Utilidade dos Resultados | Embora não se revelando viável numa acção desta natureza, âmbito e meios técnicos e humanos disponibilizados, quantificar o impacto resultante dos contributos directos e indirectos que a I&D tem sobre os agentes beneficiários, por sua vez, eles próprios geradores/difusores de "VAB", de difícil, senão impossível, quantificação objectiva no curto/médio prazo, verifica-se que os indicadores de evolução do SCTN, na última década, embora não demonstrem ter sido atenuado o desequilíbrio face à UE, revelam ter havido evolução e consequente impacto positivo no período em questão. | A continuidade pelo PRAXIS XXI de uma arquitectura coerente entre uma lógica de comportar despesas elegíveis orientadas para a sustentabilidade das instituições apoiadas pelo CIÊNCIA e uma lógica de estímulo à competição – iniciada com os apoios deste Programa – e a sua continuidade, nomeadamente, no âmbito do POCTI (sucessor do PRAXIS XXI) embora, só por si, não dê garantias de estar assegurada a sustentabilidade pós-fundos, irá contribuir decisivamente para a consolidação da I&D, potenciando a capacidade de continuidade, no mercado concorrencial que se avizinha, no quadro futuro de redução dos benefícios ora disponibilizados pela UE. |



9 – EMOLUMENTOS

Nos termos do disposto nos art^{os} 1º, 2º, 10º, n.º 1 e 11º, n.º 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto e 3-B/2000, de 4 de Abril, em conformidade com a Nota de Emolumentos constante do **Anexo I**, são devidos pela FCT emolumentos no montante de €15 516,50.

10 – DETERMINAÇÕES FINAIS

10.1. O presente relatório deverá ser remetido:

- a) Ao Governo, mais concretamente, aos Ministros de Estado e Finanças, da Ciência e do Ensino Superior e da Economia;
- b) À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e às seguintes Comissões Parlamentares: Educação, Ciência e Cultura, Economia e Finanças e Execução Orçamental;
- c) Ao Presidente da Fundação para a Ciência e a Tecnologia;
- d) Ao Gestor do Subprograma PRAXIS XXI;
- e) Ao Presidente do Conselho de Administração da Agência de Inovação, SA;
- f) À Directora-Executiva da Associação Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica.

10.2. Após a entrega do relatório às entidades referidas, poderá o mesmo ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e publicado no “*site*” do Tribunal.

10.3. Uma síntese deste relatório deverá ser integrada no anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000 relativo à execução dos programas plurianuais do OE (PIDDAC).

10.4. Expressa-se ao Presidente da FCT e Gestor do Subprograma C&T (e GGP), ao Presidente do Conselho de Administração da AdI, à Directora-Executiva da ANCCT e ao Presidente do OCT, bem como aos responsáveis e funcionários dessas instituições, o apreço do Tribunal pela disponibilidade e colaboração prestada no desenvolvimento desta acção.

10.5. Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos art^{os} 54º, n.º 4, e 29º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

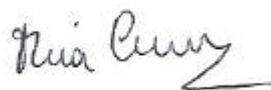
Aprovado em Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas, em 20 de Junho de 2002

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR

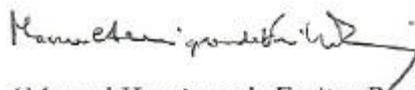


(José Alves Cardoso)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



(António José Avérous Mira Crespo)



(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



ANEXO I – NOTA DE EMOLUMENTOS

Emolumentos e outros encargos

(D.L. n.º 66/96, de 31.5, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28/08 e 3-B/2000, de 04/04)

Departamento de Auditoria III – DA III

Proc. n.º 30/01 AUDIT

Relatório n.º 20/2002-2ª Secção

Entidade fiscalizada: Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT)

Entidade devedora: Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT)

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: €uros

| Descrição | BASE DE CÁLCULO | | | Valor |
|--|----------------------|------------------|--------------------------------|-----------|
| | Custo Standard a) | Unidade Tempo | Receita Própria / Lucros | |
| Acções fora da área da residência oficial | | | | |
| Acções na área da residência oficial | 88,29 | 721 | | 63.657,09 |
| - 1% s/ Receitas Próprias | | | | |
| - 1% s/ Lucros | | | | |
| Emolumentos calculados | | | | |
| Emolumentos | | | | |
| Limite máximo (VR) | | | | 15.516,50 |
| Emolumentos a pagar | | | | 15.516,50 |

a) cf. Resolução n.º 4/98 – 2ªS e Resolução n.º 3/2001 – 2ªS

Entidade abrangida pelo limite máximo, nos termos do art. 10º, n.º 1, do DL n.º 66/96, de 31 de Maio.

O Coordenador da Equipa de Auditoria



**ANEXO II
RESPOSTAS DAS
ENTIDADES
AUDITADAS**



Exmo. Senhor
Director Geral
Direcção Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage
1069-045 Lisboa

Ref. 6286

Assunto: Auditoria de Gestão ao Programa PIDDAC “PRAXIS XXI”

Data: 13 de Maio de 2002



Oportunamente, o Tribunal de Contas enviou à AdI, S.A. o Relatório da Auditoria, Programa PIDDAC “PRAXIS XXI” Processo nº80/01 – Audit, de 15 de Abril de 2002, tal como está determinado no nº10 – Entidades a Enviar o Relatório para Efeitos de Contraditório.

Em resposta ao v.ofício Proc. Nº30/01 – AUDIT – DA 111.1 são-nos solicitadas respostas para as divergências verificadas no seu ponto 5.2.2., bem como dos montantes recebidos, de 1997 a 2000, no âmbito dos contratos-programa por medida, origem e fonte de financiamento.

O referido ponto 5.2.2. – Cruzamento e Controlo Formal de Verbas Transferidas para Outras Entidades ao Abrigo do Contrato-Programa consta, a pág. 44 e seguintes do Processo nº30/01 – Audit Relato de Auditoria – Programa PIDDAC “PRAXIS XXI”, referenciando o seu ponto 5.2.2.1. – Quadros de verbas transferidas para a AdI de 1997 a 2000:

Neste, citamos, “De acordo com os quadros iniciais de transferência de verbas para a AdI, facultadas pela G.G.P. e FCT, elaboraram-se os quadros infra, bem como quadro global resumo de verbas transferidas para a AdI 1997/2000, concluindo-se, através da análise global dos valores dos quadros resultantes dos elementos fornecidos, sintetizados no quadro resumo da pág.47, não ser possível efectuar a validação e controlos formais pretendidos dado não ser possível determinar, face aos elementos disponíveis, qual a base de trabalho fidedigna para apurar o montante efectivo das verbas transferidas para a AdI no período considerando-se o total apresentado pelo G.G.P., 4.315.594.773\$00, se o total apresentado pela FCT 3.562.296.612\$00.”

E acresce: “Verifica-se – que além de também não ser possível efectuar a validação e controlo formais do quadro montante efectivo das verbas anuais transferidas nestes anos – há, também valores de transferências efectuadas para a AdI, que são apresentadas de forma agregada pelo GGP e desagregada pela FCT, o que também contribuiu, e muito, para a enviabilizar e análise e controlos pretendidos”.

Assim, somos a informar e procurar esclarecer:

Com o objectivo de esclarecer, em definitivo, a problemática em apreço, cientes que as transferências das verbas em causa têm, apenas, duas origens possíveis i.e., GGP (via Direcção Geral do Tesouro) e FCT (por determinação do GGP) e derivam de obrigações expressas em Contrato Programa subscrito entre a AdI, S.A. e o Gestor do PRAXIS, solicitámos ao GGP que nos habilitasse com os elementos necessários e suficientes, referentes às ordens de pagamento à AdI que considera efectuadas por qualquer das duas vias (vidé Anexo Doc. Pagamentos efectuados à AdI Gabinete do Gestor do PRAXIS 8 de Maio de 2002).

Com base no conteúdo do referido documento, os serviços Administrativos e de Contabilidade da AdI, procederam às operações necessárias à sua confirmação, através da evidência de prova que constitui o “Extrato Bancário”.

Assim, junta-se como boa prova o conjunto de todas as cópias de extratos bancários onde constam, devidamente assinalados, as respectivas transferências de verbas (Anexo2).

Verifica-se, pois, ter a AdI recebido um total de 7.726.491.541 Esc. com duas origens:

- GGP (via D.G.T.) 4.164.194.928

e tal como consta na pág.50 do referido Relatório de Auditoria

- FCT 3.562.296.613

Verba que adere à que consta, também, na pág.44, parágrafo 1 do referido Relatório.

Para além do esclarecimento, da dúvida sobre o valor das verbas transferidas para a AdI pelas referidas fontes, foi possível e é-nos grato esclarecer o modo como foram aplicados, no âmbito do cumprimento estrito das obrigações contratuais, das medidas do PRAXIS, nomeadamente:

- Medida 2.1 “Ciência Viva”
- Medida 6 Assistência Técnica FSE

2/4

| | |
|--------------|--|
| Medida 5 | Assistência Técnica FEDER |
| Medida 4 | Formação Avançada de Recursos Humanos |
| Medida 3.1.b | Investigação em Consórcio |
| Medida 3.1.c | Divulgação Científica e Tecnológica |
| Medida 3.3 | Estímulo à Difusão Tecnológica e Inovação” |

Handwritten signature and initials in the top right corner of the page.

no período de referência 1997-2000.

Assim, a referida verba total transferida consta, desagregada, pelas respectivas medidas (Anexo 3 – PRAXIS XXI: Quadro de Aplicação das Verbas Transferidas para a AdI, por Medida e Ano).

Convida-nos a Direcção-Geral do Tribunal de Contas a produzir “as alegações que tiver por convenientes referente ao salientado no relatório de auditoria, em especial, no que concerne às conclusões e recomendações”. Socorremo-nos, assim, da oportunidade que nos é dada.

No referido documento e no que respeita à intervenção desta sociedade na gestão técnica, administrativa e financeira das Medidas do referido Programa que lhe foram contratualmente cometidas e cujo conteúdo de gestão cumpre um ciclo compreendido entre o lançamento, recepção, avaliação, acompanhamento e controle de execução, é-nos grato assinalar as referências elogiosas quanto ao estabelecimento de normas e procedimentos de gestão, bem como a adesão rigorosa ao seu cumprimento.

Assim a página 14 do documento ponto 1.1.7 – Acompanhamento e Controlo – que citamos: “Relativamente ao acompanhamento e controlo técnico dos projectos pela Adi, verificou-se a implementação de um sistema de monitorização eficaz, conseguindo atingir os objectivos normativos previstos, contribuindo para o reajustamento dos projectos e para a utilidade dos resultados, pretendendo garantir a sua sustentabilidade comercial.”

Em síntese, assinala o relatório no seu ponto 5.3 a página 55 e citamos: “Relativamente ao controlo efectuado pela Adi, verifica-se que foram realizadas acções de controlo aos beneficiários finais de forma regular e sistemática.” e ainda no ponto 6 – Análise dos Processos de Decisão, Acompanhamento e Controlo de Projectos no âmbito da Adi “A Adi, tendo em conta os Regulamentos das medidas/acções de que é executora, elaborou documentos relevantes nesta área, nomeadamente: “Guião de Avaliação das Pré-Propostas e Propostas de Projecto”; “Manual de Procedimentos – Módulo de Avaliação e Acompanhamento Técnico de Projectos”; “Procedimentos Para Acompanhamento Financeiro e Técnico do Projectos”; e “Relatório de Progresso-Regras para a sua elaboração”.

3/4

Acresce que o capítulo 6 do Relatório é dedicado a descrever com rigor grande parte da actividade da Adi.

Tais comentários positivos têm valor acrescido, ciente que são elaborados e subscritas pelo Tribunal de Contas no âmbito da sua competência fiscalizadora de aplicação dada a dinheiros públicos.

Estes factos não podem deixar de ser assinalados e divulgados e com eles nos congratulamos.

É-nos grato também sublinhar a contribuição da Adi na prossecução dos objectivos permanentes da política científica, tecnológica e de inovação, fixados nos instrumentos programáticos que são as Grandes Opções do Plano desde 94 e que encontraram plena concretização com esta administração.

Permitimo-nos, ainda, corrigir um lapso que ocorre no Ponto 5.1.24 – Formação de Recursos Humanos, pág.42, sobre o número de subsídios concedidos a empresas no âmbito da Medida 4 do Programa PRAXIS XXI – Emprego de Doutorados e Mestres nas empresas. De facto no período em apreço 1997 – 2000 foram concedidos 52 subsídios a empresas para a contratação de 20 Mestres e 32 Doutorados, o que permitiu duplicar o número de Doutorados com contrato de trabalho com empresas nacionais.

Encontrando-nos disponíveis para qualquer esclarecimento adicional, subscrevemo-nos com os melhores cumprimentos, *Dussanewo-u*

O Conselho de Administração,

Lino Fernandes



Fernando Bello



DETC 1405*02 11680

4/4

R. Bello

PRAXIS XXI

Quadro de Aplicação das Verbas Transferidas para a Adl, por Medida e Ano

| Medida | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | TOTAL |
|--------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| 2,1 | 900.000.000,00 Esc. | 1.575.000.000,00 Esc. | 550.000.000,00 Esc. | - Esc. | 3.025.000.000,00 Esc. |
| 3,1b) | 646.511.552,00 Esc. | 1.038.705.250,00 Esc. | 692.970.375,00 Esc. | 1.429.290.934,00 Esc. | 3.807.478.111,00 Esc. |
| 3,1c) | - Esc. | - Esc. | 20.000.000,00 Esc. | 56.000.000,00 Esc. | 76.000.000,00 Esc. |
| 3,3 | 48.458.302,00 Esc. | 33.951.108,00 Esc. | 249.399.022,00 Esc. | 50.000.000,00 Esc. | 381.808.432,00 Esc. |
| 4 | - Esc. | 66.784.341,00 Esc. | 106.087.803,00 Esc. | 22.184.998,00 Esc. | 195.057.142,00 Esc. |
| 5 | 33.565.351,00 Esc. | 57.192.571,00 Esc. | 122.099.338,00 Esc. | - Esc. | 212.857.260,00 Esc. |
| 6 | - Esc. | 8.233.832,00 Esc. | 18.842.926,00 Esc. | 1.213.838,00 Esc. | 28.290.596,00 Esc. |
| TOTAL | 1.628.535.205,00 Esc. | 2.779.867.102,00 Esc. | 1.759.399.464,00 Esc. | 1.558.689.770,00 Esc. | 7.726.491.541,00 Esc. |

De notar que o total tem como fontes : FCT: 3.562.296.614,00 Esc. e DGTesouro 4.164.194.928,00 Esc.

R



Para / To : Exmo. Senhor Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Auditor-Coordenador
Entidade / Company : Tribunal de Contas – Direcção Geral
Fax / Fax : 21 793 60 33

De / From : Rosalia Vargas

Data / Date : 5/13/2002

Referência / Ref : 84-2002

Nº de páginas incluindo esta / No of pages including this one : 2

Assunto / Subject : Auditoria de Gestão ao Programa PIDDAC "PRAXIS XXI"

Vimos pelo presente acusar a recepção do V/ ofício ref.º 3584, sobre o assunto em epígrafe, o qual mereceu a nossa melhor atenção.

Conforme solicitado por V. Exa., após uma análise exaustiva e cuidada do relatório em questão, passamos a enumerar os aspectos que entendemos que devem ser sujeitos a alterações.

Relativamente à ao ponto 1.1.5 (página13) e ao ponto 5.2.2.2 (Página 51), efectivamente o quadro síntese fornecido a V. Exa. Indicava que o valor global das transferências, realizadas ao longo de 1999, totalizava 842 500 contos. Porém, pela análise dos comprovativos das transferências realizadas, que remetemos por fax no passado dia 25 de Março, podemos constatar que as ordens de pagamento 44/GGP/99 e 53/GGP/99, se encontram documentadas através da cópia de ofícios remetidos pelo Gestor do PRAXIS ao Presidente do Conselho de Administração da Agência de Inovação, o que indicia que as transferências foram realizadas para essa entidade e posteriormente remetidas para a Ciência Viva – ANCCT.

Face ao exposto, entendemos que a afirmação constante da página 13 deveria ter a seguinte redacção:

"Esta entidade evidencia terem sido transferidos pela FCT, no âmbito do PRAXIS XXI, em 1999 e 2000, respectivamente 842 500 contos (400 000 contos através da ADI,

Ciência Viva - Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica
Av. dos Combatentes, 43 A - 10ºB - 1600-042 Lisboa • Portugal
E-mail: info@cienciaviva.pt • Tel.: (351) 21 727 02 28 • Fax: (351) 21 722 02 65



os quais englobam uma transferência bancária no valor de 73 333 contos efectuada no âmbito do processo de cisão e duas transferências no valor total de 326 667, realizadas em Maio e Junho de 1999) e 200 000 contos”.

Refira-se que as duas transferências bancárias, realizadas em Maio e Junho de 1999, foram transferidas no início de actividade da Ciência Viva, pelo que nessa altura a tesouraria da FCT, por lapso, transferiu, conforme era habitual as verbas em causa para a Agência de Inovação.

Desta forma, por consequência, entendemos que as considerações constantes no final do ponto 5.2.2.2 deveriam ser revistas.

Relativamente ao ponto 4.3.1.1, alertamos para o facto de, no ponto 1 da cláusula primeira do contrato-programa celebrado entre o Gestor do PRAXIS XXI e a Ciência Viva, as actividades desta entidade se integrem nas medidas/acções 2.1 d), 3.1 c), 4 e 5 e não apenas na medida 3 conforme é referido no organograma em questão.

No ponto 5.3 deverá ser acrescentada a informação relativa ao Concurso Ciência Viva l:

“ O grau de cobertura dos projectos auditados face aos aprovados foi de 10%. Relativamente ao valor dos projectos aprovados, o grau de cobertura foi de 44%.”

Por último, agradecemos a oportunidade que nos foi facultada de comentar o relatório antes da emissão do resumo do mesmo, para integração no Parecer sobre a Conta Geral do Estado relativo ao ano económico de 2000.

Disponível para qualquer esclarecimento adicional, apresentamos os melhores cumprimentos,

Rosalía Vargas

Directora Ciência Viva - ANCT

Ciência Viva - Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica
Av. dos Combatentes, 43 A - 10ºB - 1600-042 Lisboa - Portugal
E-mail: info@cienciaviva.pt • Tel.: (351) 21 727 02 28 • Fax: (351) 21 722 02 65

14 05'02 11547



FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA

Exmo. Senhor
Dr. Abílio Pereira de Matos
Auditor Coordenador do
Tribunal de Contas
Avda. da República, 65

1050 – 189 LISBOA

012971 MAI 21'02

Procº 005

Em resposta à citação recebida do Tribunal de Contas através de ofício sem data, com referência Procº Nº 30/01 – AUDIT – DAIII.1 e entregue, certamente por lapso, na Ciência Viva – Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica, associação privada sem fins lucrativos situada na Av. dos Combatentes em Lisboa, e da prorrogação do prazo que nos foi concedido através da Mensagem Fax nº 385/01 – DA III.1 dessa entidade, de 16.5.2002, envio junto os documentos seguintes:

- Alegações Referentes ao Relato do Tribunal de Contas da Auditoria de Gestão ao programa PIDDAC “Praxis XXI”
- Anexos às Alegações da Fundação para a Ciência e a Tecnologia ao relato do Tribunal de Contas da Auditoria de Gestão ao Programa PIDDAC “Praxis XXI”: Anexos I a VIII.
- Anexos Contabilísticos às Alegações da Fundação para a Ciência e a Tecnologia ao Relato do Tribunal de Contas da Auditoria de Gestão ao Programa “Praxis XXI”: Anexos IX e X.

Com os meus cumprimentos, *e consideração*

O Presidente

Luis T. Magalhães

/ml

BETC 22 05'02 12620

Conselho Directivo Av. D. Carlos I, 126 1249-074 LISBOA PORTUGAL
Tel.: 351 213924490 Fax: 351 213956519 presidencia@fct.mct.pt www.fct.mct.pt




Luis Regalado
20.05.2002

ALEGAÇÕES REFERENTES AO RELATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE AUDITORIA DE GESTÃO AO PROGRAMA PIDDAC “PRAXIS XXI”

Sumário

Este documento contém as alegações da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) ao Relato do Tribunal de Contas de Auditoria de Gestão ao Programa PIDDAC “Praxis XXI”, em resposta à citação recebida desta entidade através de ofício sem data, com referência Proc. Nº 30/01 – AUDIT - DA III.1 e entregue, certamente por lapso, na Ciência Viva – Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica, situada na Av. dos Combatentes em Lisboa, na sequência de despacho do Conselheiro Vice-Presidente do Tribunal de Contas de 15.04.2002 e da prorrogação do prazo de resposta que nos foi comunicada por fax de 16.05.2002.

Apraz-nos notar a elevada qualidade técnica do referido relatório.

Clarificações

1. Como se refere no relato de auditoria, o Programa PIDDAC “Praxis XXI” é um programa da FCT, constituído como forma de assegurar o essencial da contrapartida financeira do Subprograma Ciência e Tecnologia do Quadro Comunitário de Apoio II (QCA II) executada através da Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (JNICT) antes de Agosto de 1997, quando foi extinta, e através da FCT a partir dessa data.

O Programa PIDDAC “Praxis XXI” não foi, nem se destinava a ser, a única fonte de financiamento do referido Subprograma do QCA II. Outras fontes foram: fundos comunitários recebidos e executados directamente pelo Gestor do Subprograma sem constituírem receitas e despesas inscritas no Programa PIDDAC “Praxis XXI”, fundos nacionais do orçamento de funcionamento e de outros programas PIDDAC da JNICT/FCT que foi possível mobilizar, em respeito dos normativos aplicáveis, como reforço da contrapartida nacional do referido Subprograma Comunitário, fundos públicos ou privados dos destinatários dos apoios, tal como previstos nas aprovações dos projectos.

Apesar de se verificar uma contribuição financeira dominante do Programa PIDDAC “Praxis XXI” para a execução do Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II e este Subprograma também ser frequentemente designado por “Programa Praxis XXI”, não há uma identificação completa entre um e outro. Na verdade, o segundo recebe contributos de outras origens e tem um enquadramento conceptual, normativo e de responsabilidade de gestão de natureza distinta do primeiro. O primeiro é um Programa PIDDAC da responsabilidade da FCT e da JNICT, respectivamente depois e antes de Agosto de 1997, e o segundo é um Subprograma do QCA II cuja responsabilidade de gestão cabe ao Gestor do Subprograma.

2. A partir do primeiro trimestre de 1999, quando entrou em funções o presente Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II, e por ordem deste, passou-se a executar através da FCT os fundos comunitários ordenados pelo Gestor, assegurando desta forma o seu registo em Conta de Gerência desta entidade e dando satisfação a uma recomendação genérica anterior do Tribunal de Contas, dirigida à gestão do QCA, de ser assegurado o registo da



FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA

ALEGAÇÕES REFERENTES AO RELATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE AUDITORIA DE GESTÃO AO PROGRAMA PIDDAC “Praxis XXI”

execução integral dos fundos comunitários dos programas comunitários nas contas de organismos públicos.

Execução Financeira Global – 1994 a 1999

Tendo em conta os Esclarecimentos precedentes, verifica-se que:

- Os valores referentes à execução financeira do Programa PIDDAC – Praxis XXI são claros e encontram-se correctamente e exhaustivamente registados nas Contas de Gerência da FCT e da JNICT, respectivamente depois e antes de Agosto de 1997.
- As contrapartidas nacionais adicionais concretizadas a partir de outros fundos da FCT (ou, respectivamente, da JNICT) estão também registadas nas Contas de Gerência da FCT (ou, respectivamente, da JNICT) nos programas PIDDAC respectivos ou no orçamento de funcionamento, conforme o caso.
- Os fundos comunitários executados directamente pelo Gestor do Subprograma do QCA II e as contribuições de destinatários dos apoios considerados para a execução deste Subprograma, assim como os fundos nacionais e comunitários executados através da FCT (ou da JNICT), são registados nas bases de dados e nos relatórios do Gabinete de Gestão do Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II.

Assim, entendemos que as “divergências” entre a execução do Programa PIDDAC “Praxis XXI” da FCT (ou da JNICT) e o Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II não só são naturais como deveriam ser consideradas no contexto enunciado. Portanto, não se vê como poderão, no âmbito da presente auditoria, verificar-se reservas quanto à execução do Programa PIDDAC “Praxis XXI”, a qual é cabalmente verificável a partir das Contas de Gerência da FCT (ou da JNICT).

Planos e Relatórios de Actividades

No relato de auditoria refere-se não terem sido apresentados planos e relatórios de actividades anuais da FCT, considerando-se que tal traduz a falta de documentos essenciais ao planeamento, programação e controlo que devem caracterizar os organismos públicos.

É verdade que, no período em análise, não foram preparados documentos individualizados com essas designações, embora para os anos 1997, 1998, 1999 tenham sido preparados planos de actividades sintéticos que foram incluídos numa publicação conjunta para os organismos e outras entidades do Ministério da Ciência e da Tecnologia pela Secretaria-Geral deste ministério, cujas partes relativas à FCT se incluem no Anexo I. Esta situação resultou da dificuldade em assegurar uma disponibilidade de recursos humanos para a preparação desses documentos, numa fase em que se considerou essencial dar prioridade à reorganização geral da FCT e à redefinição dos procedimentos centrais das suas actividades.

A FCT viveu, desde que foi criada em 1997 a partir da extinta JNICT, um período de intensa reorganização e modernização. Ao mesmo tempo expandiu a dimensão e diversidade das actividades e aumentou o rigor, a qualidade, a abertura ao exterior e a transparência das operações, concretizada com recursos humanos muito limitados e atingindo um nível de eficiência financeira notável, muito raro tanto em âmbito nacional como internacional (ver Figuras 1 e 2).

(Handwritten signature)

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA

ALEGAÇÕES REFERENTES AO RELATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE AUDITORIA DE GESTÃO AO PROGRAMA PIDDAC “Praxis XXI”

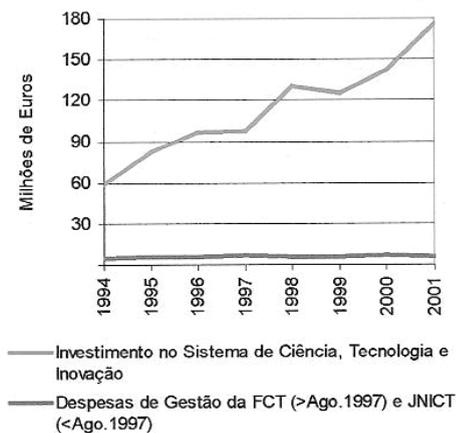


Figura 1: Execução Financeira da FCT (>Ago.1997) e da JNICT (<Ago.1997) (preços constantes - valores de 2001).
Fonte: Contas de Gerência da FCT e da JNICT.

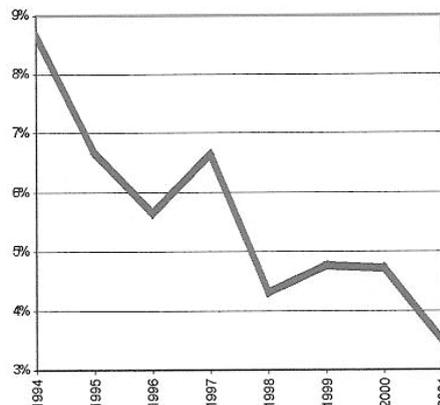


Figura 2: Despesas de Gestão da FCT (>Ago.1997) e da JNICT (<Ago.1997) em Relação ao Investimento da FCT/JNICT no Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação (%).
Fonte: Contas de Gerência da FCT e da JNICT.

Em particular, a FCT passou a utilizar a Internet, bases de dados computacionais de amplo acesso pela Internet e a comunicação electrónica como instrumentos permanentes de gestão e comunicação, incluindo os aspectos de planeamento e relato das actividades, aliás, à medida que se iam concretizando.

Neste aspecto, é de referir que os procedimentos de comunicação estabelecidos tradicionalmente têm de ser radicalmente alterados no contexto presente, dado que os meios electrónicos de administração tornaram obsoletos os esquemas anteriores desenvolvidos num contexto de produção de documentos em papel. Na verdade, a flexibilidade possível de produção, distribuição e acesso de documentos electrónicos impõem novas práticas que é urgente adoptar, numa lógica de modernização e melhoria da administração pública.

A FCT disponibiliza publicamente na Internet uma lista resumida das Medidas de Modernização, Desburocratização e Organização tomadas em cada ano do seu funcionamento que, para objectivação dos pontos acima referidos, se inclui no Anexo II.

Por outro lado, a quase totalidade dos conteúdos usuais de planos e relatórios de actividades, para além dos de natureza financeira e contabilística nas Contas de Gerência, são disponibilizados na Internet no sítio da FCT, onde se encontram descrições detalhadas e bases de dados exaustivas sobre as actividades e os apoios da FCT, aliás, em detalhe muitíssimo superior ao usual em relatórios de actividades tradicionais.

No que respeita a planeamento e programação, as actividades da FCT orientaram-se estritamente pelos documentos seguintes:

- Grandes Opções do Plano para o sector apresentadas detalhadamente à Assembleia da República e disponíveis na Internet, nas quais os aspectos relativos às actividades da FCT são evidentes e dominantes, como se mostra no Anexo III, já que o orçamento desta entidade se situou próximo de 90% do orçamento total do ministério em que se inseriu.



h

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA

ALEGAÇÕES REFERENTES AO RELATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE AUDITORIA DE GESTÃO AO PROGRAMA PIDDAC "Praxis XXI"

- Documentos programáticos do Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II, e dos Programa Operacional Ciência, Tecnologia, Inovação (POCTI) e Programa Operacional Sociedade da Informação (POSI) do QCA III (a partir do último trimestre de 1999), também disponíveis publicamente (os dois últimos na Internet).
- Documentos da FCT relativos à orientação programática das suas linhas de actividade, também disponíveis na Internet e de que se juntam excertos no Anexo IV.

As Grandes Opções do Plano também contém relatos das principais actividades concretizadas pela FCT. Por outro lado, o Observatório das Ciências e das Tecnologias (OCT), organismo com o qual a FCT tem trabalhado em ligação estreita e permanente, tem publicado informações, relatórios e estudos sobre as actividades da FCT de grande detalhe e que se referem na lista apresentada no Anexo V. Neste aspecto, é com preocupação, que supomos partilhada pela equipa de auditoria do Tribunal de Contas, que assistimos à extinção recente do OCT, organismo independente que desempenhou um papel de grande mérito na observação rigorosa e na disponibilização de relatórios e estudos sobre o Sistema Científico e Tecnológico Nacional e sobre as actividades dos organismos do sector, em contraste marcante com o período anterior a 1996 em que estas funções não eram minimamente asseguradas.

Em resumo, o facto de não existirem documentos individualizados relativos a planos e relatórios anuais de actividades da FCT não significa que não haja os correspondentes instrumentos de gestão e planeamento das suas actividades em suporte electrónico, como concretização de uma política de modernização da gestão pública e de disponibilização aberta e ampla, pela Internet, com um detalhe muitíssimo superior ao habitual noutras entidades. Na verdade, a forma como estes aspectos são tratados pela FCT revela uma atitude pioneira na modernização da administração pública com a adopção de metodologias baseadas nas modernas tecnologias de informação e comunicação.

É de notar que a FCT se situa na vanguarda internacional dos organismos públicos do seu sector em termos de disponibilização de informação sobre o planeamento e execução das suas actividades (ver Anexo VI). Trata-se de um exemplo, aliás admirado internacionalmente, de muito do que se pode fazer no sentido de assegurar informação pública detalhada sobre planos e actividades e a completa transparência de procedimentos de entidades públicas.

Além disso, no que respeita à adopção de sistemas de submissão electrónica de candidaturas a projectos de I&D pela Internet e a sua subsequente avaliação e gestão de execução financeira, a FCT encontra-se presentemente na vanguarda a nível internacional (ver Anexo VII), tendo ultrapassado em 2000 a líder tradicional destes instrumentos – a *National Science Foundation* dos EUA – que tinha iniciado esta linha de modernização da administração pública em 1989, cerca de oito anos antes das organizações de outros países e dez anos antes do que foi feito em Portugal.

É, portanto, importante reconhecer que o planeamento e o relato das actividades da FCT, se bem que de forma diferente do habitual, é concretizado com instrumentos adequados e se encontra descrito em detalhe muito maior do que o usual, com maior actualidade e com uma disponibilização pública invulgarmente ampla (em particular através da Internet), de um modo que deve ser considerado exemplar.

Acompanhamento e Controlo

Além das acções de acompanhamento e controlo por parte da FCT referidas no relato de auditoria, nomeadamente as respeitantes ao circuito despesa/verificação de elegibilidade/pagamento que foram



Handwritten signature and initials.

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA

ALEGAÇÕES REFERENTES AO RELATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE AUDITORIA DE GESTÃO AO PROGRAMA PIDDAC “Praxis XXI”

executadas exaustivamente ao longo de todo o programa, e as acções de acompanhamento directo de projectos iniciadas em 1998, as quais envolveram visitas aos locais de execução, é de referir o acompanhamento directo sistemático dos projectos de infraestruturas abrangidos pela Medida 1 do Subprograma de Ciência e Tecnologia do QCA II, levado a cabo durante a execução desses projectos e envolvendo visitas aos próprios locais de execução, e o lançamento de uma acção de controlo no ano 2000, com auditores externos, que cobriu uma parte muito significativa do financiamento plurianual de unidades de I&D e das instituições de acolhimento abrangidas pela Medida 2 do Subprograma. Esta auditoria envolveu o controlo exaustivo da execução financeira e contabilística, com verificação de todos os documentos de despesa de 1996, 1997, 1998 e 1999, das unidades de I&D abrangidas na amostra. A amostra considerada nesta auditoria foi muito ampla, dado que respeitou a cerca de 15% das unidades apoiadas, 30% das suas instituições de acolhimento e 40% do financiamento atribuído nesta acção no período considerado. É de notar que, do ponto de vista sistémico, a abrangência das instituições de acolhimento consideradas na amostra permitiu também assegurar um elevado grau de certeza relativamente à maioria das unidades de investigação não auditadas, visto que os sistemas internos de gestão financeira e contabilística são organizados ao nível das instituições de acolhimento, e, em geral, são os mesmos para todas as suas unidades de I&D.

Execução Física

As características específicas de programas de investimento no domínio da Ciência e da tecnologia, os quais visam essencialmente investimentos intangíveis, trás especificidades que os singularizam de outros programas de investimento, no que respeita à verificação da execução material dos projectos e dos seus resultados.

Estes programas, pela sua natureza, envolvem sempre numerosos projectos (no nosso caso da ordem de vários milhares) e investigadores (no nosso caso da ordem das várias dezenas de milhar), cuja execução deve ser essencialmente afêrida pela formação de capital de conhecimento e capital humano. Esta, em geral, só pode ser avaliada no final de cada projecto de investigação científica, através da verificação de resultados, na grande maioria traduzidos em publicações científicas e na formação avançada de recursos humanos, principalmente ao nível de pós-graduação universitária.

Para a maioria das acções contempladas nestes programas, mais do que assegurar uma avaliação da execução física atomizada e com pouco significado para os objectivos globais do programa, ao nível de cada um de dezenas de milhar de projectos que para durações típicas de três anos recebem um financiamento médio da ordem das dezenas de milhares de contos (o que nem sequer é exequível), importa avaliar os resultados da execução física ao nível de todo o Sistema Científico e Tecnológico Nacional, ao fim e ao cabo o objecto do programa de investimento considerado.

Deste ponto de vista, a avaliação da execução material foi feita com grande rigor e detalhe, com base nos elementos seguintes:

- Relatórios e estudos do OCT.
- Relatórios das avaliações periódicas de todas as unidades de I&D conduzidas por painéis internacionais de avaliação em 1996 e 1999, as quais envolveram visitas de avaliação às próprias unidades.
- Relatórios de avaliação de novas candidaturas a projectos de I&D, apresentadas anualmente, por painéis internacionais de avaliação, em que são expressamente contemplados como critérios de avaliação os resultados obtidos na execução de projectos anteriores.

W

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA

ALEGAÇÕES REFERENTES AO RELATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE AUDITORIA DE GESTÃO AO PROGRAMA PIDDAC “Praxis XXI”

Estas são as metodologias consagradas internacionalmente para avaliação da execução material e para o controlo de qualidade de investimentos intangíveis da natureza dos considerados em programas de investimento no domínio da ciência e da tecnologia. As metodologias de avaliação adoptadas e concretizadas pela FCT, desde que foi criada, são presentemente reconhecidas a nível internacional como estando na linha da frente das “boas práticas” adoptadas internacionalmente.

É de notar que os relatórios e estudos do OCT e os relatórios das avaliações periódicas das unidades de I&D, tanto no que respeita à avaliação de cada uma das unidades como da apreciação da situação de cada área científica, são disponibilizados publicamente na Internet.

No Anexo VIII incluem-se dados que ilustram claramente o elevado nível de realização de resultados de execução material, ao nível de todo o Sistema Científico e Tecnológico Nacional, dos quais se destacam aqui as Figuras 3 a 8.

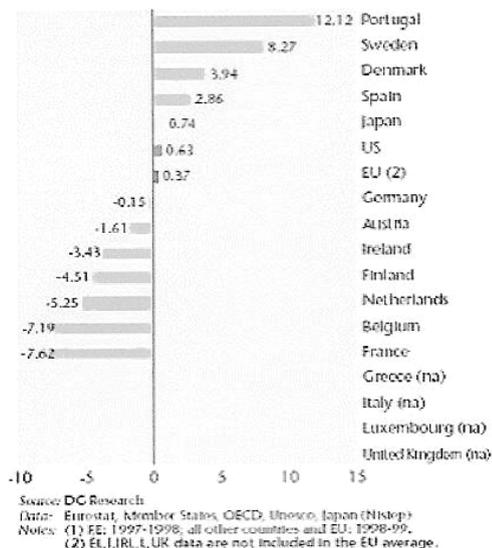


Figura 3: Novos doutorados em "ciência e tecnologia" - crescimento (%), 1998-99 (1). Fonte: Figures 2001 - Benchmarking National Research Policies, DG Research, European Commission)

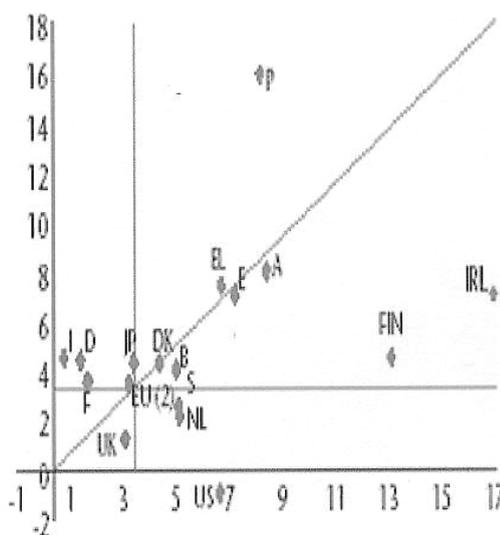
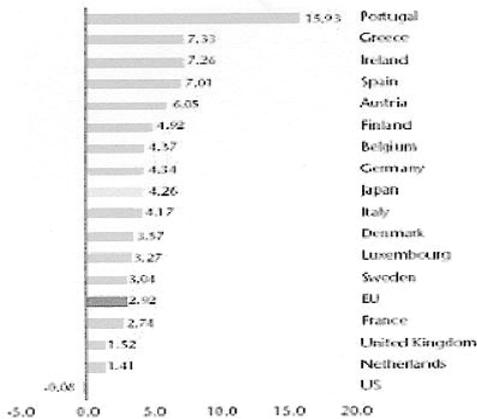


Figura 4: Crescimento de publicações científicas (eixo vertical) e crescimento de Investigadores (ETI) (eixo horizontal) - crescimentos médios anuais (%), 1995-1998 (1). Fonte: Figures 2001 - Benchmarking National Research Policies, DG Research, European Commission. Data: ISI, CWTS. Notes: D, E, P: 1995-1999; B, EL, IRL, I, FIN, S, US: 1995-1999.



FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia
 MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA

ALEGAÇÕES REFERENTES AO RELATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE
 AUDITORIA DE GESTÃO AO PROGRAMA PIDDAC "Praxis XXI"



Source: DG Research
 Date: FIS/SCL CVTS (treatments)
 Note: (1) All data refer to 1995-99.

Figura 5: Crescimento médio anual (%) do número de publicações científicas, 1995 até ao último ano disponível (1). Fonte: *Figures 2001 - Benchmarking National Research Policies, DG Research, European Commission.*

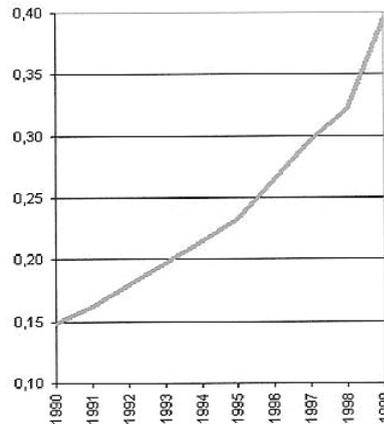


Figura 6: Evolução anual da contribuição de Portugal (%) para as publicações científicas mundiais citadas no Science Citation Index. Fonte: *ISI - Web of Knowledge.*

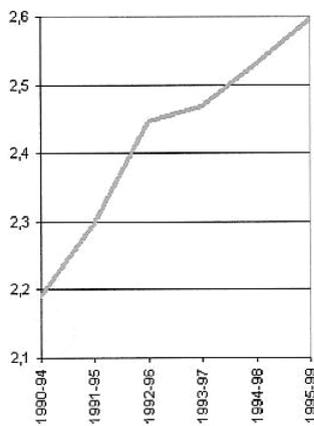


Figura 7: Impacto por publicação de Portugal (Citações/Publicações) - períodos de 5 anos com sobreposições. 1990-94 a 1995-99. Fonte: *ISI - Web of Knowledge.*

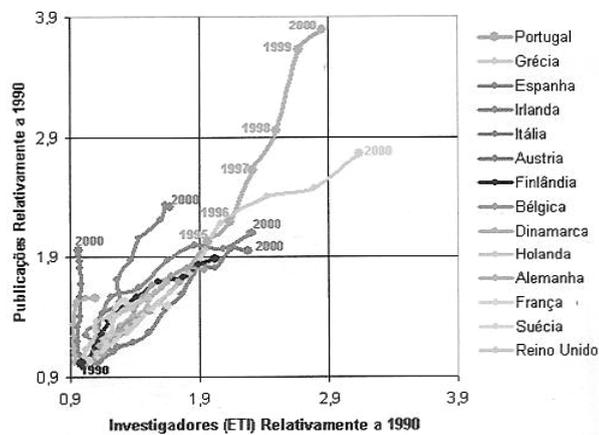


Figura 8: Publicações Científicas relativamente a 1990 (eixo vertical) vs. Investigadores (ETI) relativamente a 1990 (eixo horizontal) [os pontos correspondem a dados de cada ano no período 1990-2000] (países da UE excepto Luxemburgo). Fonte: *Science Citation Database - ISI.*



W

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA

ALEGAÇÕES REFERENTES AO RELATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE
AUDITORIA DE GESTÃO AO PROGRAMA PIDDAC "Praxis XXI"

O período 1995-2000, abrangido pelo "Programa Praxis XXI", foi de grande crescimento sustentado e grande dinamismo. Verificou-se uma rápida recuperação do atraso científico herdado. O relatório da Comissão Europeia de *benchmarking* das políticas nacionais de investigação (Julho de 2001) para o período 1995-2000 confirma esta evolução de Portugal:

- *Destacadamente o maior crescimento de doutorados em "ciência e tecnologia" - 12%/ano.* O 2º maior crescimento é da Suécia a 8%/ano e o 3º é da Dinamarca a 4%/ano (Figura 3). Estes são, respectivamente, o 2º e o 3º países da UE com maior nº de investigadores na população activa, enquanto que Portugal é o ante-penúltimo.
- *No grupo, destacado, de três países com maior crescimento da despesa em I&D (com a Finlândia e a Irlanda): entre 10%/ano e 13%/ano.* Crescimento maior do que triplo da média da UE. A Finlândia é o país com maior despesa em I&D em relação ao PIB. Portugal é o ante-penúltimo.
- *No grupo, destacado, de dois países com maior crescimento do orçamento público de I&D (com a Espanha): entre 11%/ano e 13%/ano.* Crescimento mais de 18 vezes superior à média da UE e mais do dobro do terceiro país.
- *No grupo de três países com maior crescimento de I&D financiada por empresas: 12% como a Dinamarca e abaixo da Finlândia (17%).* Crescimento mais de 2,5 vezes superior à média da UE.
- *No grupo, destacado, de dois países com maior crescimento de valor acrescentado nas indústrias de alta e média tecnologia (com a Finlândia): 10%-11%/ano.* Crescimento maior do que o dobro de todos os outros.
- *Destacadamente, o maior crescimento na produção científica de publicações no Science Citation Index (SCI): 16%/ano.* Mais do dobro do 2º país e mais do quádruplo da EU (Figura 5).
- *Destacadamente, o maior crescimento de produtividade científica em publicações no SCI.* Elevada perda de produtividade na Finlândia, Irlanda, Reino Unido, Holanda e Suécia; produtividade constante na Áustria, Espanha, Grécia, Dinamarca, Grécia, Luxemburgo; crescimento moderado de produtividade na Alemanha, França e Itália (Figuras 4 e 8).

Dados do SCI indicam que o **impacto relativo das publicações portuguesas está a crescer (mais que duplicou)** (Figura 7) e a **produção de publicações portuguesas no total das publicações do mundo passou para o dobro** de 1995 para 2000 (Figura 6).

A Figura 8 é particularmente significativa para sustentar a eficácia dos procedimentos de controlo de qualidade e avaliação adoptados no programa a partir de 1997, altura em que a FCT introduziu novos modelos de avaliação de exigência internacional e baseados em resultados, na sequência de uma profunda revisão e modernização dos procedimentos anteriores. Na verdade, é evidente nesta figura uma tendência de evolução da larga maioria dos países da UE ao longo da diagonal, traduzindo um crescimento da produção científica em publicações próximo do crescimento de investigadores e, portanto, com aproximadamente produtividade constante. Foi, aliás, essa a tendência de evolução que se verificou em Portugal no período 1990-96. Contudo, Portugal começa a desviar-se significativamente para cima da diagonal a partir de 1997, demonstrando que a partir de 1997 houve em Portugal marcados ganhos de produtividade científica: a grande expansão do número de



Handwritten signature or initials in the top right corner.

ALEGAÇÕES REFERENTES AO RELATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE
AUDITORIA DE GESTÃO AO PROGRAMA PIDDAC "Praxis XXI"

investigadores é acompanhada de um significativo aumento da produtividade científica, tanto em quantidade como em qualidade.

Resultados do Programa

Relativamente aos resultados previstos inicialmente para o Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II (Programa Praxis XXI), o relato de auditoria refere não ter sido alcançado o objectivo de atingir em 1999 o valor de despesa em I&D de 1,2% a 1,5% do PIB, situando-se este indicador em 0,77%, assim como a meta de 40%/45% da parte da despesa em I&D realizada pelo Sector Empresas, situando-se este indicador em 21%.

Trata-se de observações inteiramente correctas. Contudo, o que importaria notar é que a definição das metas para 1999 da fracção da despesa em I&D no PIB e da parte da despesa em I&D realizada pelo Sector Empresas foi um erro grosseiro do planeamento realizado em 1993, dado que mesmo nessa altura de concepção do Subprograma poderia ser comprovado tecnicamente com facilidade que essas metas eram inatingíveis.

Para ilustrar esta afirmação incluem-se as Figuras 9 a 13, relativas à evolução desses indicadores em Portugal e noutros países. É de notar que Portugal e Finlândia tiveram destacadamente os valores mais elevados dos países da UE em crescimento da fracção da despesa em I&D no PIB no período 1995-2000 (crescimento médio anual próximo de 7% e 8%, respectivamente, quando os outros países se situaram entre -2% e 3%). Dado que os valores da despesa em I&D são sempre dominados pelas imputações relativas a custos salariais de investigadores, as limitações óbvias e previsíveis relativamente à capacidade de crescimento do número de investigadores (que se situou em 7,6% ao ano em Portugal no período indicado) resultam numa limitação inamovível ao crescimento da despesa em I&D que, em períodos de crescimento significativo do PIB, ainda tem de ser abatida quando se calcula o crescimento da fracção da despesa em I&D no PIB.

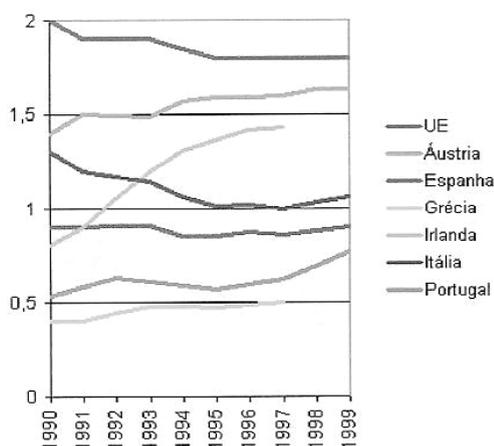


Figura 9: Despesa em I&D em Relação ao PIB (%) (UE e países da UE abaixo da média). Fonte: OCDE.

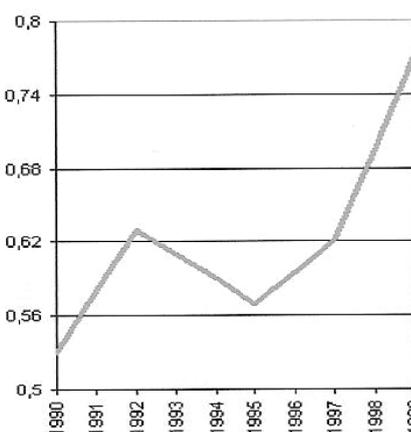


Figura 10: Despesa em I&D em Relação ao PIB (%) (Portugal). Fonte: OCDE.

ln

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia
 MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA

**ALEGAÇÕES REFERENTES AO RELATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE
 AUDITORIA DE GESTÃO AO PROGRAMA PIDDAC “Praxis XXI”**

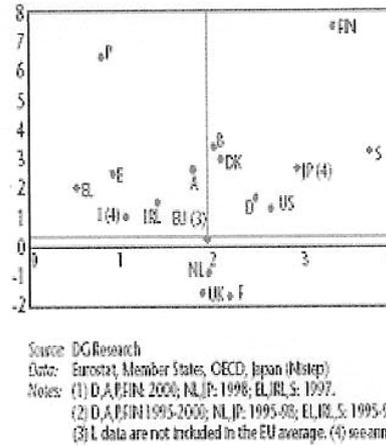
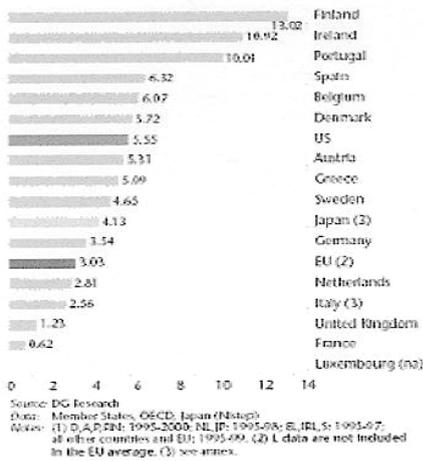


Figura 10: Crescimento médio anual da despesa em I&D (%) - 1995 até ao último ano disponível (1). *Fonte: Figures 2001 - Benchmarking National Research Policies, DG Research, European Commission.*

Figura 11: Crescimento médio anual (%) da despesa em I&D em relação ao PIB no período 1995-1999 (eixo vertical) relativamente à despesa em I&D em relação ao PIB (%) em 1999 (eixo horizontal) (1). *Fonte: Figures 2001 - Benchmarking National Research Policies, DG Research, European Commission.*

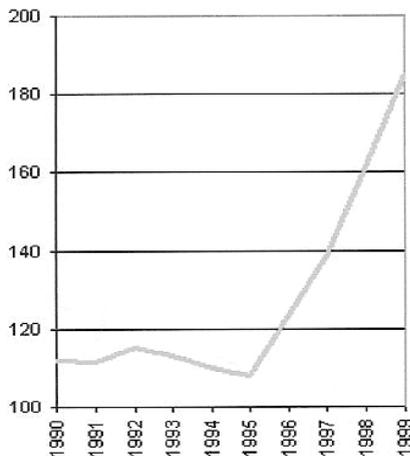


Figura 12: Despesa total em I&D nas empresas, a preços constantes de 1999 (Milhões de Euros) (Portugal). *Fonte: OCDE, OCT.*

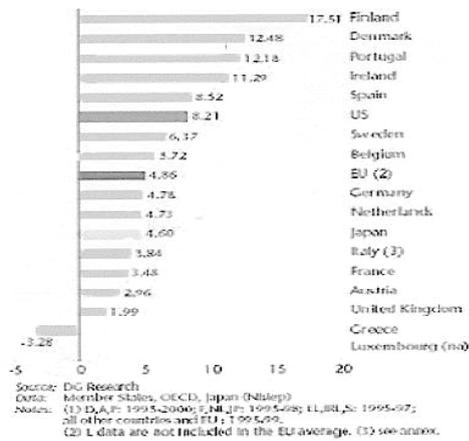


Figura 13: Crescimento médio anual da despesa em I&D financiada por Empresas, 1995 até ao último ano disponível (1). *Fonte: Figures 2001 - Benchmarking National Research Policies, DG Research, European Commission.*



FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA

**ALEGAÇÕES REFERENTES AO RELATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE
AUDITORIA DE GESTÃO AO PROGRAMA PIDDAC “Praxis XXI”**

Por outro lado, o crescimento médio da despesa em I&D no Sector Empresas (a 12% ao ano no período indicado) foi em Portugal significativamente superior ao crescimento médio da despesa total em I&D (10% ao ano). Como já se observou, aquele indicador está fortemente ligado ao crescimento do número de investigadores empregados no Sector Empresas. Ora, as possibilidades de crescimento do número de investigadores contratados por empresas são fortemente limitadas no lado da oferta pelo reduzido número de investigadores na população activa (presentemente da ordem de 60% do que se verifica para toda a UE) e no lado da procura pelo baixo nível de qualificações educacionais do pessoal empregue nas empresas (apenas cerca de 5% dos empregados com formação superior), não havendo racionalidade económica para a procura de contratação de investigadores pelas empresas que não possuam um número de quadros com formação superior que permita a interacção produtiva com os investigadores e a correspondente transferência de conhecimento para a cadcia produtiva. Ou seja, só é possível aumentar significativamente a despesa em I&D no Sector Empresas quando aumentar significativamente o número de investigadores no país, e portanto a despesa total em I&D, e quando aumentarem consideravelmente os números de quadros superiores das empresas.

É hoje claro que se Portugal dispusesse em 1993 de um organismo como o Observatório das Ciências e das Tecnologias, com as competências técnicas adequadas nesta matéria, ter-se-ia evitado o grosseiro erro de planeamento referido.

Transferência de Verbas pela FCT e pelo Gestor do Praxis XXI

O relato de auditoria refere que a correcção das transferências para a Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica (ANCCCT) pôde ser cabalmente verificada, tendo em atenção que antes daquela agência ser autonomamente constituída estava a ser incubada na Agência de Inovação (AdI) e, portanto, as acções correspondentes eram concretizadas a partir de transferências ordenadas para a AdI.

Assim, resta esclarecer aqui os aspectos levantados no relato de auditoria relativamente às transferências para a AdI.

Confirmamos que os dados de transferências de verbas da FCT para a AdI nos quadros da pag. 46 do relato de auditoria traduzem a realidade¹, assim como a parte relativa à FCT do quadro resumo de verbas transferidas para a AdI (1997-2000) no topo da pag. 47. Em resumo, o total de fundos transferidos pela FCT para a AdI no período 1999-2000 foi de 3.562.296.613\$00.

Os “Quadros iniciais de transferências de verbas para a Agência de Inovação” da pag. 45 do relato de auditoria contêm dados que não são comparáveis com os dados de transferências de verbas da FCT. Alguns problemas detectados que revelam lógicas diferentes nos quadros relativos ao GGP na pag. 45 e nos quadros relativos à FCT na pag. 46 são: uma parcela em cada um dos quadros de 1998, 1999 e 2000 que teve origem no FEDER aparece listada em “OE”; valores divididos entre “FEDER” e “OE” de acordo com a imputação de execução financeira ao fundo comunitário e à comparticipação de fundos nacionais, e não de acordo com a origem contabilística dos fundos; ausência de diferenciação entre as transferências de FEDER ordenadas pelo Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia directamente da sua conta na Direcção Geral do Tesouro (DGT) para a AdI sem passagem pela FCT, e

¹ Apenas apontamos a imprecisão terminológica de reportar a origem de fundos dividida entre “FEDER”, “OE” e “FSE”, quando deveria ser “FEDER”, “Fundos Nacionais” e “FSE”, parecendo-nos mais correcto reservar a designação “OE” para “Orçamento do Estado”, como é usual, sendo que este inclui fundos nacionais, fundos comunitários de vários tipos (FEDER, FSE, etc.) e outros fundos.



W

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA

ALEGAÇÕES REFERENTES AO RELATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE AUDITORIA DE GESTÃO AO PROGRAMA PIDDAC “Praxis XXI”

as transferências de FEDER ordenadas através da FCT, as quais aparecem duplicadas nos quadros da pag. 45 relativos ao GGP e nos quadros da pag. 46 relativos à FCT; ausência de transferências ordenadas pelo Gestor para a AdI e destinadas ao Programa Ciência Viva na altura em que ainda não tinha sido constituída a Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica (ANCCT) e a execução financeira e contabilística do Programa Ciência Viva era assegurada pela AdI. Não tendo sido a mesma lógica a presidir à elaboração dos quadros da pag. 45 e da pag. 46, não é de esperar que seja possível comparar os respectivos dados. De igual forma, a parte do quadro resumo no topo da pag. 47 relativa ao GGP não é comparável à parte do mesmo quadro relativa à FCT, dado que a primeira resume os quadros da pag. 45 e a segunda os da pag. 46 que, como referido, não respeitam à mesma lógica.

É visível que os quadros da pag. 45 traduzem uma óptica contabilística diferente dos da pag. 46 e que foram interpretados na base de um equívoco ou de um problema de comunicação que nos é difícil reconstruir.

Dado que se pretendia verificar a coerência entre a ordenação e o registo de transferências no âmbito do Programa PIDDAC “Praxis XXI” da FCT para a AdI, o que importava confrontar era:

- Transferências da FCT para a AdI.
- Recebimentos de transferências da FCT pela AdI.
- Ordens de transferência do Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia para a AdI através da FCT.

No caso de também se pretender verificar a coerência entre a ordenação e o registo de transferências de FEDER ordenadas directamente da DGT para a AdI, o que importava confrontar era:

- Transferências da DGT para a AdI.
- Recebimentos de transferências da DGT pela AdI.
- Ordens de transferência do Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia para a AdI através da FCT.

A lista de transferências da FCT para a AdI no período 1997-2000 é incluída no Anexo IX. A lista de ordens de transferência com origem no Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia no período 1995-2000, diferenciando as ordenadas através da FCT e as ordenadas através da DGT é incluída no Anexo X. Verifica-se a coerência das duas listas, deduzindo da segunda lista as transferências ordenadas em 1995 e 1996: ambas totalizam 3.562.296.613\$00, como referido anteriormente. Deduzindo da lista das ordens de transferência com origem no Gestor e executadas através da DGT as transferências respeitantes a 1995 e 1996, obtém-se um total para o período 1997-2000 de 4.164.194 928\$00. A verificação com os recebimentos da AdI, tanto da FCT como da DGT, terá de ser feita junto à própria AdI, sendo que deverá concordar com 3 562 296 613\$00 recebidos da FCT e 4.164.194 928\$00 recebidos da DGT.

Não se verificam quaisquer “disfunções” entre os dados fornecidos pela FCT e os dados comparáveis fornecidos pelo GGP. Dos dados que nos foram comunicados pela AdI sabemos que os recebimentos desta agência são coerentes com as transferências ordenadas e que também neste aspecto não se verificam quaisquer “disfunções”.

As listas dos anexos IX e X permitem também verificar que em 2000 não houve transferências para a AdI ordenadas pelo Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia que não fossem executadas através da FCT, assegurando-se assim o seu registo em Conta de Gerência desta entidade (nomeadamente no Mapa XI) na sequência do procedimento definido com esse objectivo em 1999 quando o presente Gestor do Subprograma iniciou funções.



FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA

ALEGAÇÕES REFERENTES AO RELATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE
AUDITORIA DE GESTÃO AO PROGRAMA PIDDAC “Praxis XXI”

Recomendações

1. Tomamos boa nota das recomendações formuladas no relato de auditoria, as quais já estão a ser tidas em conta.

Contudo, há uma condicionante ao que será possível fazer resultante dos limitados recursos humanos disponíveis na FCT, após um período de grande expansão do Sistema Científico e Tecnológico Nacional e das actividades dessa entidade, dado que se encontra presentemente numa situação muito magra face às actividades conduzidas e, na prática, está assoberbada com as actividades correntes de uma forma que dificilmente permitirá esforços adicionais significativos. Esta observação assume uma relevância ainda maior num período em que estão a ser aplicadas restrições de redução de recursos humanos e financeiros nas instituições públicas, sem que seja analisado onde se verificam ineficiências e folgas que permitam absorver essas restrições sem perda de eficácia das instituições.

2. A execução financeira dos programas operacionais do QCA III que envolvem a FCT – o POCTI e o POSI – arrancou rapidamente no início da execução do QCA III. Estes programas estão entre os que apresentam os níveis mais elevados de execução financeira, em contraste positivo com o que aconteceu com o “Programa Praxis XXI” do QCA II.
3. Não é possível nem apropriado que os Mapas XI do OE relativos aos programas PIDDAC – “POCTI” e PIDDAC – “POSI” da FCT evidenciem “a totalidade dos financiamentos” dos programas operacionais POCTI e POSI do QCA III. Na verdade, como se referiu na secção “Esclarecimentos” no início deste documento, estes programas operacionais recebem fundos adicionais que não podem ser inscritos como receitas e despesas nos programas PIDDAC referidos da FCT, nomeadamente os que não transitam pela FCT e os que respeitam a contrapartidas nacionais asseguradas por outros programas PIDDAC ou pelo Orçamento de Funcionamento da FCT.

O que é possível, e já estava a ser feito a partir do início de funções do presente Gestor do Subprograma Ciência e Tecnologia do QCA II, é proceder às transferências de fundos comunitários para serviços públicos autónomos e para entidades privadas através da FCT e, portanto, recorrer a transferências directas da DGT ou a transferências orçamentais (de abate e reforço orçamental) para os destinatários finais dos apoios apenas nos casos em que estes sejam entidades públicas sem autonomia financeira. Nestes casos, os correspondentes financiamentos não podem ser evidenciados em Mapas XI de programas da FCT, dado que não constituem receitas nem despesas da FCT, tal como acontece com as contribuições financeiras dos próprios destinatários finais dos apoios, quando forem previstas.

4. Verifica-se que as peças contabilísticas e os documentos de prestação de contas da FCT já evidenciavam com transparência, rigor e credibilidade as transferências efectuadas para a AdI.
5. Relativamente às acções de terreno respeitantes a controlo de 1º nível no âmbito dos programas operacionais do QCA III, em acréscimo dos procedimentos relacionados com o circuito despesa/verificação de elegibilidade/pagamento que se mantém com regularidade plena, foi necessário aguardar os resultados dos concursos públicos de selecção de auditores que foram conduzidos pelas entidades gestoras dos fundos comunitários, sendo nossa intenção levar a cabo acções de controlo com recurso a estes auditores, dada a insuficiência dos recursos internos para as concretizar.

Gabinete de Gestão PRAXIS XXI
Avenida D. Carlos, 44 - 2ª
1200 LISBOA
Tel: 351 (0)1 397 06 64
Fax: 351 (0)1 397 00 80

PRAXIS XXI

Exmo. Senhor
Dr. Abílio Pereira de Matos
Auditor Coordenador do
Tribunal de Contas
Avda. da República, 65

1050 – 189 LISBOA

012970 MAI 21'02

Procº 005

Em resposta à citação recebida do Tribunal de Contas através de ofício sem data, com referência Procº Nº 30/01 – AUDIT – DAIII.1 e entregue certamente por lapso, na Ciência Viva – Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica, associação privada sem fins lucrativos situada na Av. dos Combatentes em Lisboa, entidade que encaminhou os documentos recebidos que me eram dirigidos, e no contexto da prorrogação do prazo concedido à Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), entidade responsável pelo Programa PIDDAC auditado, para apresentar as alegações até ao dia 22.5.2002, venho transmitir a V. Exa. que tomei conhecimento das alegações da FCT e dos correspondentes anexos I a X e que estes elementos recebem a minha concordância.

Com os meus cumprimentos, *e com o desejo*

O Gestor do Subprograma
Ciência e Tecnologia do QCA III
(Programa Praxis)

Luis Magalhães

Luis T. Magalhães

/ml
Intervenção Operacional Ciência e Tecnologia / FCT
Contribuinte nº 503 904 040

DGTC 22 05 02 12621