



CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADE PORTUGUESAS

Análise crítica da proposta de criação da AI2: Reorganização administrativa ou mudança cultural?

Sumário Executivo

A proposta de criação da Agência de Investigação e Inovação (AI2), E. P. E., através da reestruturação da Agência Nacional de Inovação (ANI) e da integração de competências atualmente exercidas pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), representa uma das mais significativas reformas estruturais do sistema científico e de inovação português das últimas décadas.

A proposta legislativa parte de um diagnóstico largamente consensual. O atual sistema apresenta uma fragmentação excessiva e sobreposição de competências. O foco na gestão procedimental e execução financeira em detrimento da orientação por impacto é identificado como a causa central para o paradoxo português: uma significativa produção científica que coexiste com um baixo desempenho de inovação empresarial.

Uma figura jurídica que permita mais autonomia e um modelo de financiamento plurianual com recurso a receitas de impostos que permita aspirar a uma maior autonomia, estabilidade e previsibilidade dos financiamentos e da operação, é certamente positivo quer para a ciência, quer para a inovação.

Contudo, uma análise mais profunda revela falhas estruturais importantes. A reforma foca-se na reengenharia administrativa, sem abordar os problemas culturais e de incentivos. A nova agência, na forma proposta, tem lacunas em três frentes críticas:

- Na governação: A proposta assume uma dupla tutela potencialmente instável (Ciência e Economia) no seu Artigo 11.º. Fá-lo sem salvaguardas (regras orçamentais claras), criando um desenho institucional vulnerável ao conflito e à indefinição estratégica.
- Na proteção da ciência: A aparente salvaguarda da ciência fundamental, através da distinção, no Artigo 4.º do Anexo, entre áreas de investigação e desenvolvimento e domínios estratégicos, é insuficiente. O progressivo decréscimo de fundos estruturais aumentará a pressão sobre o orçamento da ciência fundamental, mas a alocação orçamental para a ciência não é juridicamente protegida, ficando dependente de uma Resolução de Conselho de Ministros (Artigo 4.º, n.º 1 do Anexo) – ou seja, diretamente exposta aos ciclos políticos e económicos.
- No apoio à inovação: A proposta não equipa a agência com as ferramentas financeiras necessárias para melhorar a interligação ciência / inovação. A lista de

instrumentos do Artigo 21.º, n.º 3 do Anexo não vai além dos que já existiam. A nova entidade nasce, assim, mais como uma “agência de subsídios” que como “instrumento de incentivo e investimento”. Ou seja, corre o risco de mudar muito para tudo ficar na mesma.

A proposta, na forma atual, arrisca-se a ser uma oportunidade perdida: uma construção administrativa e burocrática que funde agências sem mudar as culturas ou os incentivos. As recomendações do CRUP focam-se em robustecer a proteção da ciência e clarificar o modelo de governação, mas, crucialmente, na sequência da reforma: primeiro, deve garantir-se o aperfeiçoamento prévio dos instrumentos, e só depois considerar a reorganização do sistema.

I. Introdução: O Paradoxo da Reforma

O ponto de partida da proposta de Decreto-Lei é um diagnóstico consensual. O preâmbulo ecoa, por vezes textualmente, as análises críticas do ecossistema e as suas consequências: uma cultura administrativa que tem privilegiado a execução financeira e a gestão procedimental, em detrimento da avaliação estratégica, da orientação por impacto e da construção de trajetórias contínuas que liguem a produção científica à sua valorização social e económica. Portugal foi bem-sucedido na expansão quantitativa – massificação do ensino superior, aumento de doutorados – alinhando-se com a média da OCDE em certos indicadores, mas falha no impacto, ou seja, na capacidade de transformar o conhecimento e o talento em valor económico e social tangível.

A proposta de Decreto-Lei parece confundir os sintomas com a doença (a cultura processual). A solução apresentada é quase exclusivamente organizacional e administrativa. O seu foco é a mecânica da fusão: a “integração de atribuições” (Artigo 1.º), a “sucessão” da nova agência à FCT e ANI (Artigo 3.º), e a complexa “reafecção dos respetivos trabalhadores” (Artigo 13.º e 15.º). Ora, uma fusão administrativa, por si só, não altera a cultura organizacional. Não garante a transição de uma gestão focada na execução financeira para uma focada no impacto.

A proposta tem de ser analisada não pelos seus objetivos declarados, que são consensuais, mas pela sua capacidade de os atingir. Há quatro áreas de tensão: (1) a dicotomia reorganização vs. cultura na promoção da inovação; (2) a fragilidade da proteção da ciência fundamental; (3) a instabilidade da governação por dupla tutela; e (4) a insuficiência dos instrumentos para a inovação.

II. A Tensão Central: Reorganização vs. Mudança Cultural

A proposta investe todo o capital político na reorganização do sistema, ignorando a necessidade urgente de enfrentar um desafio mais profundo: mudar a cultura, os processos e, acima de tudo, os incentivos que regem o comportamento dos agentes (universidades, empresas, investigadores).

O desalinhamento dos incentivos fiscais à I&D empresarial é um exemplo. O problema não é a falta de investimento público em incentivos. Os dados mostram que o apoio público à I&D empresarial em Portugal (que inclui financiamento direto e incentivos fiscais como o SIFIDE) está *acima* da média da UE. No entanto, este investimento generoso produz resultados limitados: os incentivos públicos não têm estimulado o investimento privado. A Despesa Empresarial em I&D (um indicador-chave de impacto) fica muito aquém da média

da UE. As taxas de submissão de patentes e de co-publicação entre academia e indústria são das mais baixas da UE.

A causa desta falha não é a arquitetura do sistema. O foco das políticas tem sido na execução financeira (distribuir os incentivos e garantir a conformidade processual) e não no impacto (garantir que os incentivos geram *novo* investimento em I&D e absorção de talento).

A solução não é reagrupar as agências, mas sim alinhar os incentivos com os resultados pretendidos. Por exemplo, atribuindo uma majoração elevada para salários de novos doutorados contratados, ou para custos de submissão de patentes internacionais conjuntas. Mudanças como estas alterariam o comportamento das empresas, alinhando o incentivo fiscal com os objetivos nacionais de absorção de talento e valorização económica. Esta abordagem aplica-se quer ao modelo dual (entidades separadas para a ciência e para a inovação) quer ao modelo integrado (uma só entidade, como é proposto).

Indiferente a este tipo de desafio, **a proposta de criação da agência foca-se exclusivamente na mecânica da fusão.** Detalham-se a transição de pessoal (Artigo 13.º e 15.º), o capital estatutário (Artigo 8.º) e o regime jurídico dos trabalhadores (Artigo 12.º).

A nova agência, através do Artigo 3.º, sucede à ANI e, portanto, herda a gestão destes instrumentos de incentivo. No entanto, a proposta não lhe confere *nenhum mandato explícito* ou nova orientação para reformar a *lógica* destes instrumentos. A nova agência é mandatada para continuar a operar com a mesma lógica das originais, aplicando processos que segundo os diagnósticos contidos na própria proposta são ineficazes.

A operação proposta exigirá um enorme esforço de implementação, mas adia *sine die* a reforma dos incentivos. A nova agência arrisca-se, assim, a nascer já mandatada para **aplicar os mesmos instrumentos e perpetuar a mesma cultura de execução financeira, agora numa agência simplesmente maior e mais burocrática.**

A integração da FCT na ANI, acompanhada da alteração da sua natureza jurídica, é uma operação complexa e de elevado risco. O processo é juridicamente frágil, atribuindo a coordenação ao organismo extinto (FCT) em vez da entidade recetora (ANI), e estabelece prazos vagos, dependentes de despachos futuros.

Do ponto de vista organizacional, o resultado é questionável: A ANI perde a sua natureza privada, transitando para o modelo de EPE, o que compromete a sua agilidade e capacidade de decisão. A FCT, ganha um estatuto jurídico de maior autonomia, mas essa vantagem é diluída por um regime híbrido e condicionado. Uma organização perde agilidade, a outra não a ganha significativamente, sendo difícil prever ganhos de eficiência.

III. O Desafio da Agência Integrada (I): A Proteção da Ciência Fundamental

A adoção do modelo integrado, fundindo a agência de ciência (FCT) com a de inovação (ANI) de forma abrupta, gera um risco existencial para a comunidade científica: a integração cultural. O receio é que a cultura da ciência fundamental – definida pela curiosidade (*curiosity-driven*), revisão por pares e horizontes de longo prazo – seja "engolida" pela cultura da inovação – definida por missões (*challenge-driven*), agilidade e retorno económico de curto prazo.

Para assegurar maior probabilidade de sucesso a longo prazo, o CRUP sugere que se inicie a reforma pelo aperfeiçoamento dos instrumentos de financiamento da ciência e da inovação e pela alteração da cultura de gestão, orientando-a mais para os resultados e menos para uma auditoria da conformidade, mantendo as estruturas e tutelas separadas durante o processo.

Em qualquer caso, parece-nos condição para o modelo integrado **a criação de uma estrutura híbrida com autonomia protegida para investigação básica**. Esta proteção teria de ser materializada através de **um envelope orçamental protegido e claramente definido**. O objetivo explícito é isolar a investigação básica de flutuações de curto prazo nas prioridades económicas e ciclos políticos.

A proposta do Governo, à primeira vista, parece ir nessa direção. O Artigo 4.º dos Estatutos (Anexo ao DL) cria duas "caixas" de financiamento:

1. **Áreas de investigação e desenvolvimento (Ciência):** O Artigo 4.º, n.º 3 estipula que cada área dispõe de uma "dotação orçamental estável, proveniente de receitas de impostos, destinada a financiar investigação fundamental, educação doutoral, carreiras científicas, instituições e infraestruturas científicas e tecnológicas".
2. **Domínios estratégicos (Inovação):** O Artigo 4.º, n.º 4 foca-se em "investigação aplicada, desenvolvimento tecnológico, inovação empresarial, projetos demonstradores de tecnologia e investigação e inovação disruptivas".

Esta separação, contudo, revela-se uma proteção ilusória. A "dotação estável" não isola a agência dos ciclos políticos. A questão crítica é: quem define, e com que frequência, o valor dessa dotação?

A resposta encontra-se no Artigo 4.º, n.º 1 dos Estatutos: a alocação orçamental, em ambos os casos, é aprovada por Resolução do Conselho de Ministros e consta do contrato-programa plurianual.

Este mecanismo anula, na prática, qualquer proteção real. **A "dotação estável" da ciência não está juridicamente protegida ou fixada por lei** (por exemplo, como uma percentagem mínima do orçamento total da agência). O seu valor é definido pelo *próprio Governo* (o "ciclo político"), através de uma Resolução de Conselho de Ministros, e é negociado no *mesmo* ato político que define a alocação orçamental dos "domínios estratégicos".

Longe de proteger a autonomia da ciência fundamental, o Artigo 4.º *submete-a* diretamente às prioridades políticas de curto prazo a cada cinco anos (duração do contrato-programa, definida no Artigo 3.º, n.º 4 dos Estatutos). **O desenho institucional permite a "canibalização" do financiamento da investigação fundamental sempre que um novo "domínio estratégico" se tornar na prioridade política e económica do momento.**

O risco de "canibalização", identificado nesta análise, é significativamente agravado por um fator externo que a proposta de DL não menciona: o investimento em inovação estará progressivamente mais dependente do Orçamento do Estado (OE). Isto resulta do decréscimo dos apoios dos fundos estruturais que historicamente financiaram a ANI.

Este contexto financeiro cria um incentivo perverso. O Artigo 4.º permite que os "domínios estratégicos" (Inovação) possam aceder ao orçamento das "áreas de investigação"

(Ciência). O novo contexto introduz um catalisador financeiro: a Inovação (ex-ANI) está a perder a sua principal fonte de financiamento (fundos estruturais). A fusão, neste contexto, dará ao braço da Inovação uma pressão sem precedentes para se procurar financiar dentro da agência fundida, ou seja, junto do orçamento da Ciência.

Assim, a canalização de financiamento da investigação fundamental para a inovação deixa de ser um mero risco e passa a resultar do desenho institucional proposto. Para proteger a investigação fundamental, o financiamento OE para ciência e inovação tem necessariamente de aumentar – no mínimo, na proporção em que decrescem os fundos estruturais.

A submissão da ciência aos domínios estratégicos é ainda mais problemática quando se questiona a origem destes. O debate subsequente à proposta legislativa evidenciou que não é claro o que são, para que servem, quem as define e que condicionantes vão impor ao financiamento.

Embora se aceite e defenda a necessidade de especialização, a proposta parece falhar no método. O problema não é ter áreas estratégicas; é o modelo de definição *top-down* (liderado pelo governo). A lógica e as boas práticas internacionais mostram que **devem ser as instituições a identificar as suas forças, e não os governos.**

Na sua forma atual, a proposta, ao impor domínios estratégicos via Resolução do Conselho de Ministros, corre assim dois riscos. Primeiro, o de impor prioridades erradas, definidas centralmente sem validação do ecossistema. Segundo, o de condicionar a investigação fundamental, da qual depende o novo conhecimento que ajudará a resolver os problemas do futuro.

IV. O Desafio da Agência Integrada (II): O Risco da Dupla Tutela

Se a proteção orçamental da ciência é deficiente, a arquitetura de governação proposta também não parece intrinsecamente funcional. **Uma agência integrada que responde a dois ministérios (Ciência e Economia) enfrenta um desafio de governação** substancial, correndo o risco de paralisia ou indefinição devido às prioridades eventualmente distintas das duas tutelas.

A proposta opta por ignorar este risco. O Artigo 11.º do DL é claro: a nova agência "está sujeita ao poder de superintendência e de tutela dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia e da ciência e inovação".

Este desenho cria uma estrutura de governação que não é imune à paralisia. A agência não terá um, mas **dois mestres**, cujas agendas e horizontes temporais são, por natureza, distintos. A proposta não menciona qualquer acordo interministerial nem regras orçamentais claras. Pelo contrário, transforma o principal instrumento de gestão da agência – o "contrato-programa plurianual" (Artigo 3.º do Anexo) – na arena permanente desta disputa, visto que requer a assinatura de *ambos* os ministérios (Ciência e Economia), para além das Finanças. Ora, mesmo um **casamento perfeito** entre as áreas da Ciência e da Economia num determinado Governo não exclui a possibilidade de **divórcios litigiosos** noutros.

A experiência do Reino Unido com a *UK Research and Innovation* (UKRI) – formada pela fusão de nove organismos, incluindo os conselhos de investigação (Ciência) e o *Innovate UK* (Inovação) – é elucidativa. Uma avaliação independente, quatro anos após a sua

criação, apontou riscos significativos, incluindo “sistemas informáticos desatualizados e processos não coordenados”, “insuficiente cooperação entre conselhos” e uma “governança complexa” que não favorece a “tomada de decisão eficaz”.

A experiência do Reino Unido ilustra as dificuldades que se podem esperar e valida as preocupações expressas pelas instituições portuguesas. O UKRI mostra como os desafios de integração (sistemas, processos) consomem o capital de reforma, adiando a transformação cultural e a melhoria dos instrumentos. Tentar o aperfeiçoamento dos instrumentos depois da fusão é, como demonstra o caso britânico, uma estratégia de alto risco.

V. Estímulo à Inovação: O Braço Financeiro Ausente

O objetivo último da proposta fusão FCT/ANI é resolver o problema central do sistema: criar "trajetórias contínuas que liguem a produção científica à sua valorização social e económica". O obstáculo mais conhecido na travessia situa-se entre a prova de conceito (TRL mais baixos) e um produto viável (TRL mais elevados), onde o financiamento através de subsídios (FCT) termina e o capital de risco privado ainda não entra.

Para transpor este obstáculo a nova agência necessitaria de um braço financeiro, dotado de instrumentos aptos a lidar com o risco deste trajeto. Contudo, a proposta de Decreto-Lei não equipa a nova agência com estas ferramentas.

O Artigo 21.º, n.º 3 (Anexo ao DL) enumera as "Linhas de financiamento" da agência:

- a) Bolsas e projetos de investigação fundamental;
- b) Programas de desenvolvimento tecnológico;
- c) Programas de demonstradores de tecnologia;
- d) Programas de inovação aplicada e de transferência de tecnologia;
- e) Financiamento a pessoas e à sua formação, por via de bolsas, contratos...;
- f) Financiamento a instituições e entidades do SNCT;
- g) Parcerias institucionais nacionais e internacionais;
- h) Financiamento a infraestruturas científicas e tecnológicas.

Esta lista é a soma dos instrumentos de subsídio (*grants*) que a FCT e a ANI já operam.

A nova agência nasce como uma agência de subsídios de maior dimensão, desprovida dos instrumentos financeiros necessários para assegurar a ligação ao mercado. A lista do Artigo 21.º não reflete a necessidade de desenhar (numa parceria entre ciência e economia) os instrumentos concretos que facilitam essa mobilização e aplicação do conhecimento. Estes instrumentos, que seriam a única justificação material para a fusão, estão ausentes, o que representa uma oportunidade de integração ignorada.

VI. Recomendações e Conclusão

A proposta de Decreto-Lei resulta de um problema premente e é apresentada como uma reforma necessária. A figura jurídica, o contrato-programa plurianual e o recurso a receitas de impostos permitem aspirar a uma maior autonomia, estabilidade e previsibilidade dos financiamentos e da operação.

Contudo, a proposta é no essencial uma fusão administrativa que ignora os diagnósticos acerca da cultura processual e dos incentivos e ignora salvaguardas cruciais:

A proteção da ciência fundamental é deficiente (Artigo 4.º do Anexo). O financiamento da ciência deve ser isolado dos ciclos políticos. Para interligar a investigação e a inovação não se pode comprometer a própria investigação.

A governação por dupla tutela é problemática (Artigo 11.º do DL). Ter dois capitães no convés pode resultar no desgoverno do navio. As regras orçamentais devem ser clarificadas. A ciência deve ficar sob tutela do ministério da ciência.

Os instrumentos de inovação são insuficientes (Artigo 21.º do Anexo). Como não vão além dos que já existiam na FCT e na ANI, continuarão a ser insuficientes para interligar a investigação e a inovação, da prova de conceito até ao protótipo viável.

Sequência da reforma. Proceder à reforma da cultura e dos instrumentos depois da fusão representa um risco. A fusão consumirá o capital político e de gestão em desafios de integração interna (como mostra o exemplo do UKRI), adiando *sine die* a reforma da cultura e dos instrumentos — o verdadeiro objetivo.

Face à proposta de Decreto-Lei e ao exposto, o CRUP faz as seguintes recomendações:

1. **Adoção de um roteiro transformacional faseado.** Numa primeira fase, em que se manteriam as tutelas separadas e a autonomia de cada agência, mandar-se-iam estas para a reforma da cultura organizacional e aperfeiçoamento dos instrumentos financeiros e de gestão, alinhando-os com o impacto (e.g., incentivos à contratação de doutorados, programas de mobilidade academia-empresa). Concluído este processo, e numa segunda fase, tendo cada uma das agências reestruturado os seus instrumentos e transformado as respetivas culturas, deve reavaliar-se a pertinência da fusão das agências.
2. **Revisão do Art. 4.º (Estatutos – Proteção da Ciência):** Independentemente da adoção do modelo dual ou integrado, a proteção da ciência deve ser robustecida. A "dotação orçamental estável" (mencionada no Art. 4.º, n.º 3 do Anexo) para as "áreas de investigação e desenvolvimento" deve ser juridicamente protegida, fixada em lei (no DL ou nos Estatutos) como uma *percentagem mínima* do orçamento total da agência, ou como uma percentagem do Orçamento do Estado para Ciência e Inovação, e explicitamente isolada das negociações dos "domínios estratégicos". Esta proteção é crítica, dado o previsível decréscimo dos fundos estruturais, que aumentará a pressão sobre o orçamento da Ciência.

Adicionalmente, o processo de definição dos domínios estratégicos deve ser alterado. O modelo *top-down* (via RCM) deve ser substituído por um modelo *bottom-up*, onde são as instituições (e não os governos) que identificam as suas áreas de especialização. Os governos definem as prioridades, mas as instituições é que conhecem as suas forças.

3. **Revisão do Art. 11 (Tutela):** A tutela da Ciência deve ser *exclusivamente* do membro do Governo responsável pela área. A coordenação estratégica com a Economia deve ser assegurada através de mecanismos de governação e na definição do contrato-programa, mas não ao nível da tutela, para evitar a paralisia ou indefinição estratégica.
4. **Revisão do Art. 21.º (Estatutos – Instrumentos de Inovação):** Os instrumentos enumerados no Art. 21.º são insuficientes. Deve haver um mandato e dotação que permitam operar com instrumentos financeiros de apoio à inovação, que permitam maior eficácia na mobilização do conhecimento para a economia.

Sem estas alterações, a nova agência arrisca-se a ser um exercício de reorganização administrativa que consome os próximos anos em desafios de integração e reorganização, falhando, mais uma vez, a sua missão crítica: construir a ponte entre o conhecimento e a economia.

O CRUP concorda com a necessidade de uma reforma urgente e profunda da FCT e com a necessidade de políticas e instrumentos destinados à valorização do conhecimento e à promoção da inovação na economia e na sociedade. A disponibilidade das universidades para serem agentes ativos na modernização do país e do crescimento económico não está em causa.

No entanto, uma transformação com a amplitude e impacto pretendidos só terá sucesso se for construída com as universidades, e não apenas em seu nome. Como principais responsáveis pela ciência que se produz em Portugal, as universidades não podem ser meros destinatários de medidas; têm de ser parte ativa na conceção das políticas que irão moldar o futuro do sistema.

Convencidos de que só uma mudança feita com as universidades, e nunca sem elas, poderá alcançar os resultados que todos desejamos, reiteramos a nossa disponibilidade para colaborar de forma construtiva e exigente nesta reforma crucial para o país.

Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas,

15 de novembro de 2025