

PROPOSTA DE ALTERAÇÕES MAIS ESSENCIAIS AO DECRETO-LEI 57/2016 E SUAS RAZÕES

Problema: um sistema científico estruturalmente dependente do trabalho precário

Nos últimos anos a agenda governamental em matéria de Ciência e Tecnologia foi marcada, por razões financeiras mas também de opção política, por cortes massivos e por uma prática contraditória, na qual a retórica da produtividade não correspondeu um investimento conforme e adequado. Porém, o percurso e as declarações iniciais do novo ministro da tutela, Prof. Manuel Heitor, criaram na comunidade científica importantes expectativas de que seriam tomadas medidas consistentes para contrariar quer a precariedade em que vivem mais de 70% dos trabalhadores científicos, quer os efeitos perniciosos que essa mesma precariedade causa no sistema e na prática científicos.

Justifica-se salientar que, ao contrário do que o habitual uso da expressão “pós-doutoramento” poderá fazer crer, os precários da ciência não são jovens recém-formados à procura do primeiro emprego mas, na maior parte dos casos, investigadores doutorados com ampla experiência científica e *curricula* sólidos, adultos com responsabilidades familiares que garantem, numa sucessão de posições precárias que se pode arrastar por décadas, a sustentabilidade do sistema científico nacional. Prestigiados institutos e unidades de investigação universitárias do país, muitos dos quais galardoados com avaliações de excelência nos últimos anos, desenvolvem as suas atividades nacional e internacionalmente reconhecidas com o contributo de investigadores precários que, em muitos casos, alcançam ou ultrapassam 75% dos seus recursos humanos.

De facto, uma parte relevante da produção científica em Portugal é atualmente realizada por investigadores sem contrato de trabalho ou com contratos a prazo, caracterizados pela instabilidade e pela falta total ou parcial dos direitos laborais e de proteção social que são legalmente reconhecidos a qualquer outro trabalhador. É frequente, aliás, a passagem durante a “carreira” por diversas formas de enquadramento precário (bolsas individuais, bolsas em projetos, contratos a prazo ‘Compromisso com a Ciência’ ou ‘Investigador FCT’, contratos a termo incerto ‘Laboratório Associado’, etc.), sem qualquer garantia de estabilidade ou progressão. Pelo contrário, muitos e documentados são os casos de retrocesso à condição de bolseiro após períodos de contratação em escalões mais altos, de abandono da carreira de investigação ou de emigração para outros países, evidenciando o desperdício de recursos humanos e económicos - e a consequente perda de rentabilidade do investimento público científico – que resultam desta precarização generalizada.

A instabilidade do emprego científico afeta de forma relevante, não apenas as vidas e as possibilidades de desenvolvimento pessoal e familiar dos investigadores, mas também a sua produtividade científica, devido à ausência de condições para que desenvolvam programas de pesquisa inovadora de médio e de longo prazo. O atual modelo de gestão baseado na precariedade é incapaz de garantir, não só a dignidade dos seus trabalhadores, mas a base necessária para uma atividade científica sólida e sustentável e a necessária renovação dos quadros académicos.

Neste contexto, o problema da regularização do trabalho científico não se resolve com a multiplicação de contratos descontínuos e de sucessivos concursos para posições precárias, mas sim com percursos de carreiras claros, que visem e possibilitem a integração progressiva de quem produz ciência no quadro das instituições de investigação e ensino superior.

Da mesma forma, uma resposta coerente e viável às necessidades essenciais do sistema científico português – e do papel e importância que lhe são reconhecidos pelo atual discurso governativo – tem necessariamente que passar, quer por uma maior atenção à ciência e a quem a faz todos os dias, quer por uma maior e mais estável alocação de recursos a nível do Orçamento do Estado para o sector da ciência e tecnologia.

Decreto-lei 57/2016: uma resposta insuficiente e com graves efeitos perversos

O Decreto-lei 57/2016 tem o efeito positivo de criar condições para (e de impor no imediato, num número restrito de casos) a limitação de abusos de recrutamento científico ao abrigo de bolsas sucessivas que não asseguram diversos direitos sociais básicos, a par da sua substituição por contratos a prazo que respeitam os princípios laborais gerais e os respetivos direitos sociais.

Contudo, não reverte o atual quadro de precarização do trabalho científico (apenas aduzindo direitos sociais gerais, cujo desrespeito era um abuso), transfere o ónus da sustentabilidade do modelo para instituições universitárias subfinanciadas e limitadas na sua capacidade de contratação por diretivas governamentais, ao mesmo tempo que apresenta diversos efeitos perversos cuja correção é urgente.

Destacam-se entre esses **efeitos perversos**:

- (a) a institucionalização de uma potencial carreira paralela precária, que se poderá estender até 24 anos e implicar 4 concursos públicos, sem conduzir a um emprego estável;
- (b) a potencial insustentabilidade do modelo a curto prazo, na ausência de uma reversão do subfinanciamento das instituições de investigação públicas;
- (c) a não articulação, ao contrário do que consensualmente deveria fazer, das situações precárias existentes e das que cria com o percurso de carreira de investigação e/ou docente, de uma forma que transforme essas situações precárias em fases delimitadas e transitórias, conducentes a uma integração plena e estável.

Mais ainda (e pela conjugação desses efeitos), embora na sua atual redação o Decreto-lei 57/2016 se apresente como um mero mecanismo pontual para controlar o abuso do recurso a mão-de-obra bolseira e sem direitos sociais básicos, **na prática institui por decreto um novo modelo de sistema científico e tecnológico nacional**. Um modelo baseado, por um lado, num reduzido núcleo duro de investigadores de carreira e, por outro lado, numa massa de investigadores relativamente descartáveis, cujo número se expandirá ou retrairá em função das necessidades e possibilidades conjunturais e pontuais de financiamentos externos, e/ou a quem será exigido que compitam para encontrar e garantir, eles próprios, o financiamento do seu próprio salário.

Complementarmente, o Decreto-Lei 57/2016 apresenta evidentes fragilidades em aspetos como a falta de equidade no acesso à sua Norma Transitória (Artº 23º), como as

contradições internas quanto aos níveis remuneratórios a praticar ao abrigo desta, como a ambiguidade quanto às responsabilidades financeiras da FCT, como a sua ambiguidade quanto a modelos contratuais preexistentes e mais favoráveis, ou ainda como a transparência de procedimentos concursais dentro do quadro que cria.

A gravidade desses efeitos perversos justifica plenamente a chamada do Decreto-lei para apreciação pela Assembleia da República, mas torna também imprescindível que dessa apreciação resulte uma Lei expurgada de tais efeitos e com um impacto positivo sobre a atual situação de precarização do trabalho científico. Fora do quadro do Decreto-lei, mas também ligada à sua exequibilidade, impõe-se igualmente a reversão do processo de subfinanciamento da investigação e do ensino superior, a que se assiste desde 2010.

Embora a *Rede de Investigadores Contra a Precariedade Científica* considere (i) que a via para reverter a precarização do trabalho científico não é a institucionalização de contratos a prazo; (ii) que a articulação entre situações precárias e estáveis deve ser feita através de *tenure tracks* com concurso inicial e não através de sucessões de concursos que não asseguram integração; e (iii) que quaisquer bolsas científicas existentes devem ser contratualizadas e garantir o pleno acesso aos direitos de segurança social; propõe aos partidos políticos com assento parlamentar, à Comissão Parlamentar de Educação e Ciência e aos agentes de trabalho científico as seguintes alterações urgentes ao Decreto-lei 57/2016, com ele facilmente compatíveis e passíveis de limitar ou reverter os seus principais efeitos perversos:

DECRETO-LEI 57/2016: ALTERAÇÕES MAIS URGENTES E IMPRESCINDÍVEIS

1 – Institucionalização de carreira paralela precária

O Decreto-lei 57/2016 institucionaliza *de facto* uma carreira paralela precária, que requer sucessivos concursos para contratos a termo certo, sem que nunca existam mecanismos ou pontes para a vinculação definitiva à Função Pública.

É imprescindível a introdução de um mecanismo passível de evitar a eternização da precariedade sucessiva, que constitua uma ponte para a entrada em carreira.

Proposta: Introdução de novo Artº 7º, impondo que **quando um(a) investigador(a) seja admitido/a para um segundo contrato a termo resolutivo certo ou a termo incerto, esse facto é demonstração suficiente de que as funções que desempenha correspondem a uma necessidade permanente da entidade contratante, sendo esta obrigada a realizar, no prazo de um ano, um concurso para lugar definitivo nas funções desempenhadas por esse/a investigador/a.**

Constituem normas complementares, imprescindíveis para evitar efeitos perversos sobre a renovação de contratos, que:

- (a) as contratações definitivas resultantes da aplicação desta norma **não são consideradas para efeitos de limites comparativos anuais ao cômputo do valor total das remunerações das instituições de ensino superior;**
- (b) essas contratações definitivas são **compensadas por reforço de transferência de verbas do OE**, especificamente para a rubrica de recursos humanos.

2 – Falta de equidade na aplicação da Norma Transitória

A Norma Transitória (Artº 23º) do Decreto-lei 57/2016 desrespeita o princípio da equidade entre os/as investigadores/as na mesma situação de bolsiros/as em 1 de setembro de 2016, ao tornar obrigatória a realização de concursos para contratação apenas nos casos em que há mais de 3 anos, seguidos ou interpolados, desempenhem funções em instituições públicas ou estejam a ser financiados por fundos públicos.

Partilhando o mesmo estatuto, tipo de funções e obrigações, todos/as os/as bolsiros à data de entrada em vigor do Decreto-lei devem ser abrangidos pela Norma Transitória, à medida que atinjam as condições de antiguidade exigidas.

Proposta: Introdução de novo nº 2 do Artº 23º, explicitando que **o disposto no nº 1 se aplica aos restantes bolsiros doutorados a 1 de Setembro de 2016, à medida que atinjam as condições nele exigidas para efeitos da abertura de procedimentos concursais para a contratação de doutorados, ao abrigo do presente regime.**

3 – Omissões ambíguas e potencialmente disfuncionais, no articulado da Norma Transitória

O nº 4 da Norma Transitória (Artº 23º) do Decreto-lei 57/2016 não explicita suficientemente a duração e abrangência das responsabilidades financeiras da FCT, I. P. para com os novos contratos, o que está a servir de pretexto para interpretações minimalistas que podem tornar a sua aplicação insustentável.

O nº 4 do Artº 23º (Norma Transitória) não explicita que por “os encargos resultantes da respetiva contratação” se entende toda a duração do contrato, nem que por “há mais de 3 anos” se entende, como no resto do Artigo, “seguidos ou interpolados”. A ambiguidade resultante está a ser manipulada pela FCT para apenas custear os 3 primeiros anos de contrato com os/as bolsiros/as que financia diretamente (e não a sua totalidade) e para restringir as suas responsabilidades àqueles/as a quem paga BPD há mais de 3 anos seguidos, quando deveria assumi-las para com todos os casos elegíveis a quem paga atualmente bolsa. Essa transferência para as universidades dos custos de metade da duração e de parte dos casos das contratações tornadas obrigatórias é previsivelmente insustentável e passível de criar uma situação geral caótica.

Proposta: explicitações ao nº 4 do Artº 23º, passando este a ter como redação «*Nos termos e para os efeitos do disposto no nº 1, sempre que o contratado seja bolsheiro doutorado financiado diretamente pela FCT, I. P. à data da entrada em vigor do presente decreto-lei e cumpra os requisitos exigidos nos pontos 1 ou 2, os encargos resultantes da respetiva contratação são suportados por esta durante a totalidade da duração do contrato, através de contrato a realizar com a instituição de acolhimento do bolsheiro, a qual assume a posição de instituição contratante ao abrigo do presente decreto-lei.*»

4 – Contradição interna do Decreto-lei, quanto a níveis remuneratórios

O nº 3 da Norma Transitória (Artº 23º) do Decreto-lei 57/2016 atribui às pessoas por ela abrangidas uma remuneração correspondente ao nível 28 da TRU, quando essa remuneração corresponde a uma perda de rendimento e, segundo o Artº 15º, a sua experiência corresponde ao Nível 3 (Artº 15º, nº 1, alínea c), remunerável pelo nível 54 da TRU.

O nº 3 do Artº 23º desrespeita os critérios remuneratórios estabelecidos pelo próprio Decreto-lei (Artº 15º, nº 1) e as declarações ministeriais de manutenção de rendimento.

Proposta: substituição, no nº 3 do Artº 23º, de «*nível 28 da TRU*» por «*nível 54 da TRU*».

5 – Falta de equidade em tipos de contratação preexistentes e mais favoráveis

A omissão do Decreto-lei 57/2016 acerca da sua aplicabilidade a formas de contratação preexistentes e mais favoráveis (como as resultantes do financiamento estratégico de unidades de investigação) suscitou a interpretação de que ela passa a ser obrigatória nesses casos, provocando um retrocesso e modelos contratuais diferentes para funções, estatutos e formas de financiamento semelhantes.

A aplicação do modelo contratual instaurado pelo Decreto-lei 57/2016 a novos concursos ao abrigo de financiamento estratégico (antes designados correntemente por “investigadores Laboratório Associado”, recrutados com contratos a termo incerto) coloca os/as futuros/as investigadores/as recrutados por esse meio numa situação contratual pior e claramente diferenciada em relação aos seus colegas antes contratados através do mesmo mecanismo e com o mesmo estatuto.

Proposta: Introdução de um novo nº 3 do Artigo 2º, explicitando que **o modelo de contratação instaurado por este Decreto-lei não impede, não substitui, não revoga e não subsume modelos mais favoráveis anteriormente praticados** (designadamente contratos a termo incerto ao abrigo de financiamento estratégico plurianual), **cuja aplicação é pelo contrário preferencial.**

6 - Equidade de entrosamento com carreiras, relativamente a outros modelos de contratação praticados

Para que a adoção da proposta “1” deste documento não crie falta de equidade relativamente a outros modelos de contratação precária já praticados (vulgo “Investigador FCT” e “Laboratório Associado”), o mesmo princípio deverá ser explicitamente estendido a esses modelos contratuais preexistentes.

A aplicação do princípio e mecanismos propostos no ponto 1 do presente documento não pode criar uma situação de falta de equidade e desvantagem para os/as investigadores/as já contratados/as ao abrigo de outros concursos, mais exigentes, sob o modelo de contratos a termo certo (“Investigadores FCT”) ou a termo incerto (financiamento estratégico).

Embora a melhor sede para a resolução dessas situações seja o processo de regularização da precariedade na Função Pública (estabelecendo um período de antiguidade para integração definitiva e reconhecendo o concurso já realizado como suficiente para esse efeito), o articulado do atual Decreto-lei 57/2016 que resulte em definitivo da sua apreciação parlamentar não deverá ficar ferido de faltas de equidade por omissão.

Proposta: Introdução de um nº2 no novo Artº 7º proposto no ponto 1 deste documento, impondo que **quando: (a) um investigador doutorado contratado a termo incerto ao abrigo de financiamento estratégico tenha ultrapassado 6 anos de contrato, ou (b) um Investigador FCT tenha o contrato estendido para além dos 5 anos previstos, ou findos estes obtenha um outro contrato não definitivo, a instituição contratante ou de acolhimento realize, no prazo de um ano, um concurso definitivo para as funções que desempenha.**

Também nestes casos, constituem normas complementares, imprescindíveis para evitar efeitos perversos sobre a continuidade ou renovação de contratos, que:

(a) as contratações definitivas resultantes da aplicação desta norma **não são consideradas para efeitos de limites comparativos anuais ao cômputo do valor total das remunerações das instituições de ensino superior;**

(b) essas contratações definitivas são **compensadas por reforço de transferência de verbas do OE**, especificamente para a rubrica de recursos humanos.