
Anexos:

ABIC.-.Parecer.Proposta.de.Lei.91-XIII.pdf

De: noreply@ar.parlamento.pt [mailto:noreply@ar.parlamento.pt]

Enviada: quinta-feira, 14 de setembro de 2017 18:15

Para: DAC Correio <DAC.Correio@ar.parlamento.pt>

Assunto: Apreciação Pública do(a) Proposta Lei Nº 91/XIII

Contributo para a Apreciação Pública do Proposta Lei Nº 91/XIII

Diploma:	Proposta Lei
N.º:	91/XIII
Identificação do sujeito ou entidade:	Associação dos Bolseiros de Investigação Científica
Morada ou Sede:	Rua Ferreira Lapa, n.º 32, 3.º Dto
Local:	Lisboa
Código Postal:	1150-158 Lisboa
Endereço Eletrónico:	geral@abic-online.org
Texto do Contributo:	Ex. mos, Juntamos, em anexo, o parecer da Associação dos Bolseiros de Investigação Científica relativo à Proposta de Lei Nº91/XIII. Com os melhores cumprimentos, A direção da Associação dos Bolseiros de Investigação Científica
Data:	14-09-2017 18:14:33

Parecer da Associação dos Bolseiros de Investigação Científica sobre a Proposta de Lei 91/XIII

Preâmbulo

A «Estratégia plurianual de combate à precariedade» proposta no artigo 19º da Lei do Orçamento do Estado (Lei n.º 7-A/2016, de 30/03) expôs o compromisso do Governo com a apresentação, à Assembleia da República (AR), de um programa de regularização extraordinária de vínculos precários na Administração Pública (AP). Este programa destina-se a resolver a situação dos trabalhadores que, desempenham funções que não podem deixar de ser consideradas necessidades permanentes dos serviços em que estão integrados, estando inclusive sujeitos ao poder hierárquico, de disciplina ou direção e horário completo, mas que se encontram a exercer funções ao abrigo de um vínculo, inadequado, de natureza precária.

No âmbito deste compromisso, numa primeira fase, o governo entregou à AR um documento com o levantamento de todos os instrumentos de contratação utilizados pelos serviços, organismos e entidades da Administração Pública, bem como do Setor Empresarial do Estado que considerou como consubstanciando vínculos de natureza precária. Inclui neste documento, corretamente, as bolsas de investigação científica (BI), ao abrigo do Estatuto do Bolseiro de Investigação Científica (EBI). A este respeito, cumpre à ABIC salientar que o número apurado de trabalhadores contratados, no documento acima referido, não poderá refletir os números reais do total trabalhadores que exercem funções na AP ao abrigo do EBI.

A segunda fase compreendeu a criação dos mecanismos político-administrativos que permitam a implementação do Programa de Regularização de Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP). Neste âmbito foram definidos os procedimentos preliminares (avaliação de adequação dos vínculos, por via de requerimento ou levantamento dos próprios serviços), submetidos às criadas e nomeadas Comissões de Avaliação Bipartida (CAB). Foram ainda produzidas linhas orientadoras gerais para a apreciação dos processos de regularização. Neste ponto, é importante fazer a apreciação de que esta foi uma fase onde a informação prestada aos trabalhadores não seguiu as melhores práticas, sendo frequentes as contradições e as declarações desencorajadoras, que poderão ter levado vários trabalhadores a não ter procedido ao envio dos necessários requerimentos.

Encontramo-nos, neste momento, numa terceira fase – crucial – em todo o processo: a necessidade de produzir o edifício legislativo que suporte a efetiva identificação e regularização dos vínculos dos trabalhadores na AP.

A Associação dos Bolseiros de Investigação Científica (ABIC) vem assim apresentar o seu parecer relativo à Proposta de Lei 91/XIII, no âmbito do atual procedimento de apreciação pública. Como nota prévia, a ABIC declara-se favorável ao combate de todos os vínculos precários na administração pública. No entanto, este parecer incidirá exclusivamente nas matérias que dizem respeito às BI, as quais constituem o âmbito de ação da ABIC. Fazemos ainda notar que utilizaremos a designação genérica bolsas de investigação científica (BI) para nos referirmos a todas as tipologias de bolsas, concedidas ao abrigo do EBI, independentemente de qual o organismo do estado que delas faz uso e do seu contexto de concessão (organismo central do estado, instituição do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN), entre outros).

1. Nota introdutória

A precariedade dos vínculos laborais, associada ao emprego científico, é uma das características mais marcantes do SCTN. Num contexto de instabilidade e de indignidade com que os BI exercem a sua atividade, não será estranha a estagnação e, a breve prazo, expectável degradação do SCTN.

O EBI é um instrumento legal que tem suportado uma escandalosa exploração laboral no seio do SCTN, tendo levado as instituições a satisfazer as suas necessidades abdicando dos instrumentos de contratação dignos – como por exemplo as posições da carreira de investigação – à custa da degradação e precarização absurda da profissão de investigador científico. É neste contexto que a ABIC assumiu como uma das suas reivindicações basilares a necessidade de revogação do EBI, com a conseqüente abolição das BI.

Um compromisso sério com o combate à precariedade, perante um quadro de utilização generalizada de BI para sustentar tarefas, com um caráter inevitavelmente permanente, nas diferentes instituições do SCTN, impõe que o PREVPAP e a legislação que o suporta – nomeadamente a presente Proposta de Lei – constituam um primeiro instrumento de correção dos erros estratégicos e injustiças, que vêm sendo cometidas por sucessivas políticas públicas e opções político-administrativas questionáveis.

2. Inadequação geral dos vínculos ao abrigo do EBI

Além da precarização das relações laborais, o EBI tem constituído um mecanismo de promoção da informalidade laboral, sendo generalizado o uso de bolseiros para a execução de atividades

que estão no cerne das missões das instituições do SCTN – a investigação científica (nas suas múltiplas vertentes) – bem como no âmbito das instituições (ou das missões) do sistema de ensino superior. Atividades estas que, no mínimo, deverão ser asseguradas no quadro de uma relação laboral formal – algo que o EBI nem sequer suporta. É, portanto, o EBI um instrumento de contratação completamente inadequado, quer enquanto vínculo temporário para o exercício de tarefas de carácter permanentes, quer enquanto vínculo que veda o reconhecimento da natureza laboral das tarefas efetivamente exercidas pelos BI.

É evidente a contradição entre o carácter provisório, limitado no tempo, para objetivos de formação, que o espírito da lei que suporta o EBI procura estabelecer, com a duração efetiva da relação laboral estabelecida entre os investigadores BI e as instituições do SCTN. Com efeito, são frequentes os casos de BI que acumulam anos de trabalho (e vínculos) sucessivos, ao abrigo do EBI, transitando entre as mais variadas tipologias de BI. Neste contexto, é inevitável considerar o historial de BI de cada bolseiro como um indicador chave da existência de um percurso profissional ancorado num mecanismo supostamente provisório e com fins formativos, mas que na verdade não é mais que um expediente para assegurar necessidades permanentes do SCTN, para mais sem qualquer perspetiva de integração na carreira de investigação científica.

A situação é de tal forma perversa que as candidaturas a financiamento para projetos de investigação a que as instituições do SCTN se candidatam contam, na generalidade dos casos, com um papel ativo e importante de BI na sua elaboração. Deste modo, a própria dotação orçamental que permite às instituições prosseguirem a sua missão (e a sua política de recursos humanos assente em vínculos precários) decorre, em grande medida, do trabalho assegurado pelos próprios BI.

Outra dimensão perversa é facilmente encontrada nos indicadores de produção científica e da capacidade das instituições do SCTN desenvolverem projetos inovadores que fomentem o avanço das suas respetivas áreas de investigação: se efetivamente identificarmos e detalharmos os reais contributos dos BI, perceberíamos a sua indispensabilidade em assegurar os resultados de que as instituições do SCTN se vangloriam.

Uma demonstração concreta da inadequação das BI como vínculo laboral é passível de ser identificada através de uma análise aos muitos e diversos concursos para BI. Com efeito, estes concursos estabelecem, muitas vezes, critérios de seleção que exigem experiência acumulada pelo candidato, pressupondo assim, não apenas uma integração prévia dos candidatos no SCTN, mas também o desempenho anterior de tarefas e funções, contrariando diametralmente o pressuposto formativo previsto no EBI – afinal, quando “termina” o suposto estatuto formativo?

Esta prática generalizada revela uma clara intenção de recorrer a recursos humanos experientes, através da utilização de vínculos inadequados e de natureza temporária, numa clara atitude de garantir a execução de tarefas chave das instituições (investigação científica, transferência de tecnologia, gestão de ciência e tecnologia, divulgação científica, ensino superior) com baixos custos, contribuindo também para a utilização abusiva da figura do bolsheiro (no espírito da lei, reservada a atividades de formação).

3. Uma descrição detalhada da natureza permanente das tarefas exercidas pelos BI

Entre as tarefas usuais dos BI no colmatar de necessidades de carácter permanente das instituições do SCTN, destacamos:

- a. O trabalho de investigação, em tudo igual ao de trabalhadores perfeitamente enquadrados na carreira de investigador, com as variantes próprias do domínio científico em que se desenvolvem, e que englobam a revisão de literatura, o trabalho de pesquisa empírica (que, por sua vez, vai desde o de tipo laboratorial até a incursões etnográficas, consoante a área disciplinar e seus respetivos métodos), bem como a produção teórica do conhecimento e sua sistematização e divulgação (e.g. publicações em atas de encontros científicos, artigos em revistas científicas, redação de livros ou capítulos em livros e a redação de relatórios públicos de divulgação das atividades de investigação);
- b. Os contributos para indicadores de produtividade científica das instituições do SCTN. Sendo a publicação de trabalhos científicos um dos critérios de avaliação do cumprimento das funções do SCTN e dos seus trabalhadores, não devemos esquecer que a autoria e/ou coautoria de muitos desses trabalhos é, frequentemente, assegurada por BI – os quais, inclusive, em algumas ocasiões, lideram eles próprios os trabalhos a realizar;
- c. O exercício, ao abrigo do EBI, de tarefas fundamentais nas missões de instituições do SCTN e do sistema de ensino superior, enquadradas em posições dos quadros de pessoal e de carreiras profissionais, tendo inclusive, as BI, um conteúdo funcional em tudo semelhante ao do previsto para as referidas carreiras. Destaca-se, neste âmbito, a frequente atribuição de tarefas de docência a BI - uma prática comum (permitida, com certos limites, no próprio EBI - ver artigo 5º, ponto 3, alínea h)) e que se reveste de um caso flagrante de utilização de vínculo completamente inadequado para o cumprimento de tarefas permanentes das instituições. A situação é de tal forma precária que estas tarefas não são muitas vezes sequer diretamente remuneradas, sendo o seu exercício solicitado ao abrigo de regimes de contrapartidas de redução ou isenção de propinas - o que consubstancia uma situação de aproveitamento claro

da situação precária e mal remunerada inerente à condição de BI, contribuindo, por sua vez, para a destruição da carreira docente universitária;

d. As tarefas que têm uma inegável natureza administrativa e/ou de suporte da atividade de investigação, muitas vezes espelhadas nos próprios planos de trabalho. Por exemplo, tarefas como o “acompanhamento e gestão do projeto” e a “coordenação operacional da equipa de bolsiros” (...) são frequentemente encontradas nos planos de trabalho das bolsas de investigação. Mais: estas são tarefas que se repetem em sucessivos projetos de investigação realizados na mesma instituição do SCTN. É exemplo flagrante desta situação a figura de bolsiro de gestão de ciência e tecnologia (BGCT), utilizada inadequadamente, até no seio da própria FCT em substituição de figuras como a de técnico superior ou assistente técnico, que estariam perfeitamente enquadradas na orgânica e num adequado quadro de pessoal de uma instituição do SCTN (como bem salienta a Recomendação n.º 2/B/2017 do Provedor de Justiça ao MCTES). O caso concreto dos BGCT é de tal forma flagrante que o objeto das referidas bolsas implica tarefas que sustentam as diversas atividades das unidades de investigação. Tais tarefas consistem, entre vários exemplos, no secretariado e gestão de equipas de trabalho, organização e divulgação de informação relativa à produção científica, apoio à gestão financeira e acompanhamento da execução de projetos, pesquisa por financiamentos, gestão dos espaços, organização de conferências e tratamento dos *outputs* científicos produzidos no âmbito de cada instituição, e mesmo atendimento ao público no âmbito do trabalho administrativo, tendo um horário fixo e permanente para o desempenho de funções. A natureza da atividade das instituições do SCTN está dependente do exercício dessas tarefas, estando estes bolsiros a assegurar necessidades permanentes e fundamentais ao mesmo tempo que se encontram numa situação laboral claramente desadequada ao seu desempenho;

e. A realização de funções chave e indispensáveis à concretização dos mais diversos projetos de investigação torna questionável o número desproporcional de recursos humanos contratados (pessoas x mês) ao abrigo do EBI no contexto da equipa total do projeto (note-se, por exemplo, que são estes recursos humanos muitas vezes os únicos a tempo completo em determinados projetos). Estes aspetos revelam que grande parte das tarefas dos projetos de investigação são assegurados pelo trabalho de BI ao invés dos exigíveis recursos humanos permanentes e legalmente consagrados para tal – como os previstos no Capítulo II do Decreto-Lei Nº 124/99, de 20 de Abril, que aprova o Estatuto da Carreira de Investigação Científica. Com efeito, a esmagadora maioria dos projetos de investigação não seriam concretizados sem os recursos humanos correspondentes a BI;

f. A integração de BI em projetos e funções de prestação de serviços e transferência de tecnologia, atividades estas promovidas quer pelas próprias instituições do SCTN ou contratadas

por entidades externas (empresas, a própria administração pública, entre outros). Sendo esta uma missão das instituições do SCTN e contribuindo estes projetos inclusive para o financiamento próprio, é inaceitável que uma parte significativa do trabalho científico seja assegurado por trabalhadores ao abrigo do EBI. À semelhança do referido no ponto anterior, estas atividades, organizadas maioritariamente sob a forma de projetos de investigação, contam com um envolvimento desproporcional de BI nos recursos humanos a eles alocados, incumbidos de concretizar tarefas com uma clara natureza de satisfação de necessidades das instituições.

4. Elementos inadequados da proposta de lei

Distinção entre atividades permanentes e temporárias

Em termos gerais, a proposta de lei aqui em apreciação consubstancia um princípio discriminatório inaceitável: a distinção de trabalhadores precários a assegurar atividades permanentes ou a assegurar atividades temporárias. É nosso entendimento que um contrato precário é uma opção ultrajante face ao necessário respeito e valorização dos trabalhadores, independentemente do tipo ou duração do trabalho a que se refere o vínculo. Abre-se assim uma discriminação entre trabalhadores, que contraria a Constituição da República Portuguesa, nomeadamente o princípio de igualdade consagrado no artigo 13.

Uma estratégia de combate à precariedade não pode ter este acento discriminatório, colocando a ênfase primordial na análise da duração dos trabalhos a desempenhar pelos trabalhadores em vez de uma avaliação da natureza precária do vínculo. Existe, pois, uma discriminação entre cidadãos trabalhadores ao conceder o direito de regularização do vínculo apenas àqueles que desempenham funções de carácter permanente, independentemente do seu vínculo ser ou não precário – contrariando inclusive o espírito e objetivo da lei.

Esta distinção entre trabalhadores precários (permanentes e temporários) contribui para alimentar uma perceção errónea – veiculada especialmente em alguns artigos de opinião na comunicação social, inclusive de responsáveis de instituições do SCTN – de que as atividades exercidas pelos BI têm uma natureza temporária quando assim não é. Com efeito, esta perceção é inaceitável não só como se demonstra para as tarefas descritas neste documento como, sublinhamos, as tarefas de investigação científica são, por definição, um elemento chave da missão das instituições do SCTN.

Sublinhamos ainda que o erro comum de confundir os ciclos (curtos) de financiamento do SCTN com a execução de tarefas temporárias é um erro crasso. Com efeito, a organização em projetos delimitados no tempo, por imposição de mecanismos financeiros, não pode constituir um critério de avaliação da natureza temporária ou permanente de uma atividade científica. Urge,

portanto, face a esta especificidade da produção de ciência, que a Proposta de Lei aqui em análise venha a incluir um tratamento cuidado destas questões, para que não se perpetuem estes entendimentos errados e desajustados da realidade.

Orientações e critérios para apreciação dos processos

Para além da inadequada constituição das CAB – as quais lamentavelmente colocam os responsáveis da administração pública em clara desigualdade de poder de decisão face aos trabalhadores e seus representantes – destacamos o condicionamento das suas decisões: foram públicas as orientações contraditórias dos Ministérios do Trabalho e das Finanças, chegando a sugerir a exclusão de trabalhadores com vínculo precário, nomeadamente os BI! Estas declarações veiculadas na comunicação social, surgiram mesmo após tais vínculos terem sido incluídos na documentação que identificou os vínculos de natureza precária. Talvez estas manifestações públicas de exclusão dos BI à *priori* expliquem a omissão dos BI ao longo de todo o documento que substancia a Proposta de Lei 91/XIII. Uma situação que urge corrigir.

Sendo o EBI um caso único de um vínculo precário que nem sequer constitui um instrumento de relação laboral reconhecido legalmente, não pode o legislador ignorar as suas especificidades num quadro de resolução da precariedade associada a este vínculo. Com efeito, exige-se que o edifício legal a construir permita definir, clarificar e detalhar os procedimentos e critérios a adotar no processo de regularização dos BI.

5. Considerações finais

Os pontos anteriores descrevem algumas das situações de flagrante inadequação da utilização do EBI enquanto vínculo para o exercício de atividades no SCTN. Um ponto fulcral e transversal aos exemplos acima relatados é a utilização, generalizada, de BI na execução de tarefas permanentes no SCTN. É importante não esquecer que a organização moderna de produção de ciência é, *per se*, um mecanismo delimitado no seu âmbito e no seu tempo de execução - organizado em torno do conceito de “projeto”. Não deve ser confundida esta forma de organização do trabalho científico – agudizada pelos ciclos, curtos, de financiamento – com a natureza das tarefas e funções exercidas pelos seus trabalhadores – permanentes.

Mais, do progresso científico decorre uma crescente fragmentação de projetos dentro do mesmo objeto de investigação e conseqüente multiplicação / complexificação das tarefas a serem executadas. Neste quadro, o carácter continuado da participação em diferentes projetos é um elemento chave na produção de conhecimento.

É importante ter presente estas especificidades do trabalho científico no momento de avaliação da natureza temporária ou permanente das tarefas executadas pelos bolsiros de investigação científica: não obstante as diferenças que encontramos nos objetivos inerentes aos sucessivos vínculos que vão acumulando, existe uma continuidade do trabalho exercido, constituindo esta continuidade funcional um aspeto fundamental para o cumprimento de tarefas, com uma natureza claramente permanente, nas instituições do SCTN.

Em conclusão, face a tudo o que foi exposto, o combate à precariedade na Administração Pública não pode omitir o assinalável número de BI no SCTN. A ABIC exige o deferimento dos pedidos de regularização de vínculo laboral solicitados pelos BI. Para que o deferimento acima referido consubstancie uma resolução aceitável da precariedade inerente à condição de BI, exigimos que o quadro legal proposto para a execução deste processo de regularização vá ao encontro das especificidades aqui relatadas.

Sem reconhecimento dos trabalhadores científicos não existirá um sistema científico sustentável em Portugal. Sem um sistema científico forte, coeso e sustentado no tempo, Portugal não beneficiará de soberania científica. A abolição das bolsas de investigação e o combate à precariedade na ciência é um passo necessário neste desígnio nacional.

Lisboa, 14 de setembro de 2017

Associação dos Bolsiros de Investigação Científica