



16 de maio de 2022

## Proposta de reestruturação do financiamento público para assegurar carreiras de investigação

### Preâmbulo

As políticas científicas dos últimos 20 anos foram essencialmente orientadas para o crescimento do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN), sendo certo que tal permitiu colocar a ciência Portuguesa num patamar internacional. É também verdade que a atividade científica ao longo destes anos foi em grande parte assegurada por vínculos laborais precários, assentes sobretudo num sistema de bolsas de investigação, incluindo bolsas de pós-doutoramento. A criação do regime legal de contratação de doutorados permitiu a transição generalizada de bolsas de pós-doutoramento para contratos de trabalho, um passo significativo na direção da profissionalização do sector. No entanto, ainda não foram definidas estratégias concretas no sentido de criar condições para a efetiva entrada na carreira de investigação, baseada exclusivamente no mérito, e sustentável no tempo, que permita a necessária consolidação do SCTN para que este possa continuar a contribuir de forma decisiva para o desenvolvimento social e económico do país.

A ANICT considera que este é o momento de abordar seriamente um dos problemas mais críticos do SCTN, a sua sustentabilidade, tendo em conta os seguintes fatores:

- 1) a estrutura atual do SCTN conta com milhares de investigadores com contratos de trabalho a 6 anos, uma percentagem muito relevante dos quais irá atingir a curto-prazo (< 3 anos) o limite máximo da duração contratual a termo;
- 2) o contributo destes investigadores para uma das missões fulcrais das instituições do ensino superior e I&D, que são as atividades de investigação;
- 3) existe um imperativo legal pela Lei 57/2017, que define que as instituições em regime de contratação pública têm que *“em função do seu interesse estratégico”* proceder à *“...abertura de procedimento concursal para categoria da carreira de investigação científica ou da carreira de docente do ensino superior, de acordo com as funções desempenhadas pelo contratado doutorado até seis meses antes do termo...”*;
- 4) por outro lado, nas instituições abrangidas por contratos ao abrigo do Código do Trabalho, não é possível sucessivos contratos a termo, nas mesmas funções;
- 5) é urgente capacitar financeiramente as instituições, para que possam desempenhar as suas funções no cumprimento da legislação nacional.

## O emprego científico (temporário) em Portugal

O avanço do emprego científico em Portugal está intimamente ligado à evolução da execução financeira da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), enquanto principal agência de financiamento da atividade de I&D em Portugal. O emprego científico tem sido suportado maioritariamente por diferentes programas de recrutamento de recursos humanos. Uma das primeiras mudanças de paradigma face ao antigo concurso de bolsas pós-doutoramento surge com o lançamento do programa **Ciência 2007 & 2008**, dois concursos internacionais para a contratação de investigadores cujo objectivo era “...o incentivo ao emprego científico e tecnológico... para a inserção profissional de doutorados em ciência e tecnologia no tecido institucional”. Foram celebrados, entre 2007 e 2009, 1198 contratos de trabalho<sup>1</sup> com a duração máxima de cinco anos, largamente co-financiados por verbas europeias (Programa Operacional Potencial Humano), com exceção da região metropolitana de Lisboa. O programa **Welcome II**, aberto no final de 2010 com o objectivo de promover “...o regresso de investigadores doutorados para Portugal e, assim, para o Espaço Europeu de Investigação...” permitiu que fossem celebrados 43 contratos<sup>2</sup> com a duração máxima de três anos, também co-financiados por verbas europeias (Ação Marie Curie Cofund), exceto a região de Lisboa.

Em 2012 surge um novo mecanismo de recrutamento, o programa **Investigador FCT (IF)** com o âmbito de “...criar as condições para o estabelecimento de líderes científicos...” e igualmente “...promover a inserção de doutorados no SCTN...”. No conjunto de 4 edições deste programa, entre 2012 e 2017, foram atribuídos 747 contratos<sup>3</sup> ao abrigo do Decreto-Lei 28-2013 com a duração máxima de cinco anos, co-financiados por fundos comunitários (Programa Operacional Potencial Humano).

Recentemente, o Decreto-Lei 57/2016, alterado pela Lei n.º 57/2017, vem aprovar um regime de contratação de doutorados. Neste âmbito é lançado o **Concurso Estímulo ao Emprego Científico (CEEC)**, que contempla dois instrumentos: o CEEC Individual com o objectivo de fornecer “...um apoio direto à contratação... de modo a facilitar a integração contínua e sistemática de novos doutorados nas instituições”; e o CEEC Institucional que pretende assumir-se como “...um apoio ao desenvolvimento de atividades de I&D consagrando e estimulando a contratação de investigadores doutorados pelas instituições científicas, através de concursos dirigidos às instituições”. No conjunto de 4 edições do primeiro foram atribuídos 1536 contratos<sup>4</sup>, enquanto que nas duas edições do segundo foram atribuídos 717 contratos, ambos com financiamento garantido para apenas seis anos e financiados na totalidade por fundos nacionais, geridos pela FCT. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 57/2016 foram também abertos concursos desencadeados por posições de bolseiros doutorados (Artigo 23.º). Este mecanismo, conhecido como **Norma Transitória (NT)**, levou à celebração de 1696 contratos<sup>5</sup> (a partir de 2076 posições existentes), também com a duração máxima de seis anos.

A maior transformação no financiamento da Ciência em Portugal nos últimos anos ocorreu com o fim do 7º Programa-Quadro (FP7) da União Europeia em 2013. O financiamento de recursos humanos em atividades de I&D sofre uma importante alteração, e **todos os contratos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 57/2016 passam a ser feitos exclusivamente com verbas nacionais** do Orçamento de Estado, tal como se pode consultar nos relatórios anuais da FCT.

## O papel da FCT no incentivo ao emprego científico

A principal missão da FCT é “*promover continuamente o avanço do conhecimento científico e tecnológico em Portugal*”, financiando regularmente diferentes tipos de atividade, incluindo o emprego científico. Neste contexto, a FCT desempenha (e, no nosso entender, deverá continuar a desempenhar) um papel central na criação de oportunidades de emprego para doutorados que pretendam desenvolver a sua atividade profissional na área da investigação. Na verdade, é notório que esse tem sido o âmbito mais lato dos diferentes mecanismos de apoio à contratação de recursos humanos, sendo refletido no nome do mais recente programa – Estímulo ao Emprego Científico. **No entanto, emprego científico não é sinónimo de carreira científica.**

Enquanto organismo público, não cabe à FCT gerir carreiras, mas sim criar condições para que as diferentes entidades do SCTN as possam implementar no escrupuloso respeito pela sua autonomia e estratégia institucionais, como aliás é referido nas Linhas de Ação6 da FCT, onde se lê “As entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN) passaram a dispor deste mecanismo de estímulo à contratação e de integração institucional de investigadores doutorados...”.

No entanto, e apesar do apoio direto a mais de 6000 investigadores doutorados, pelos programas criados pela FCT acima enumerados, verifica-se que **nenhum dos programas de recrutamento foi até agora bem-sucedido na integração de um número expressivo de investigadores nas instituições.** A inexistência de dados oficiais sobre este indicador é um sinal revelador dessa mesma circunstância. Para este insucesso têm contribuído diferentes fatores, com destaque para i) **o subfinanciamento crónico das instituições**, que determinou que a atividade científica tenha sido suportada em larga medida por vínculos laborais temporários financiados no âmbito de programas conjunturais associados a ciclos políticos distintos e ii) **a não-admissibilidade institucional, sectorial e de política nacional da existência de despesa estrutural** na forma de recursos humanos em investigação, em boa parte consequência do ponto anterior.

## Necessidade de uma mudança estrutural no modo de financiamento de recursos humanos na investigação

Uma vez que a consolidação da carreira não faz parte da missão da FCT e que, **atualmente, as posições dos concursos CEEC e da NT são pagas na sua totalidade por verbas provenientes do Orçamento de Estado**, a ANICT considera que se deve reduzir o envolvimento da FCT como organização intermediária na distribuição de fundos neste contexto. Tal como detalhado na proposta 3 do documento “[Ciência e Inovação em Portugal 2020-2030, Propostas para promover a qualidade científica, emprego e carreiras para doutorados na próxima década](#)”, é necessário separar o financiamento das novas oportunidades de emprego científico para jovens doutorados, das oportunidades de consolidação de carreiras científicas.

Assim, enquanto o programa CEEC-Individual deverá ser mantido na esfera da FCT, com um maior número de posições a abrir, todas com financiamento associado para a execução do plano de trabalhos, mas focadas exclusivamente nas posições iniciais (investigador júnior ou

investigador auxiliar), o financiamento para a abertura de posições de carreira de investigação deve ser transitado para as próprias instituições.

Na opinião da ANICT, existem vários argumentos contra este tipo de intermediação. O principal é que esvazia as instituições de capacidade financeira para abertura de lugares de carreira para investigadores. O segundo argumento desfavorável é a natureza de subvenções reembolsáveis dos apoios concedidos pela FCT, o que exige frequentemente por parte das instituições de acolhimento um adiantamento de verbas. Este esforço de tesouraria nem sempre é possível ou fácil de acomodar, estando diretamente dependente da dimensão e capacidade de originar rendimentos próprios de cada instituição. O terceiro argumento contra é que esta adjudicação intermédia contribui para a elevada carga burocrática com a qual a FCT tem de lidar, retirando disponibilidade para a implementação de outros instrumentos de modo mais célere e eficiente.

Perante todo este enquadramento, a ANICT entende que parte da solução para o problema identificado passa pela alteração estrutural dos mecanismos de financiamento dos programas de emprego científico, em particular daqueles cujos concursos são já da responsabilidade das instituições, com as seguintes linhas de ação:

## 1) Proposta geral

De forma a reconhecer as necessidades permanentes na carreira de investigação nas instituições nacionais, a ANICT pretende que a verba do Orçamento de Estado que atualmente está a ser transferida para a FCT para assegurar o pagamento dos contratos temporários da Norma Transitória e CEEC Institucional, seja progressivamente (entre 2023-2026), transferida para as instituições de ensino superior e investigação#, para o uso exclusivo do pagamento de salários associados a CONCURSOS para NOVOS contratos PERMANENTES (despesa estrutural), nas áreas científicas FOS\* atualmente cobertas por estes contratos temporários.

*#Esta mudança deverá ser acompanhada de mecanismos reguladores, tais como o que aconteceu com os contratos dos investigadores PREVPAP, de forma a garantir o necessário reforço das carreiras de investigação.*

*\* Áreas científicas FOS definidas [aqui](#).*

Esta proposta foi colocada à discussão pública entre 13 de abril a 13 de maio, contando com a participação de **1395 investigadores, dos quais 90.2% concordaram**, 6,7% discordaram e 2.5% não tinham opinião formada. Um relatório detalhado irá ser publicado brevemente no site da ANICT ([www.anict.pt](http://www.anict.pt)).

## 2) Sustentabilidade financeira da proposta

Como [evidenciado pelo questionário](#) que a ANICT lançou entre 1 de abril e 1 de maio, existe uma percentagem significativa (~20%) de investigadores inicialmente contratados pela NT que já não se encontram ao abrigo deste programa, tendo a maioria migrado para outro tipo de contrato. A informação mais recente publicada pela FCT<sup>7</sup> permite concluir que, com as rescisões dos contratos-programa que financiavam as respetivas posições NT, foi libertada uma verba

correspondente a cerca de 10M€/ano. Observa-se ainda uma diminuição de investimento na ordem dos 22M€ na rubrica de emprego científico (contratos de investigadores doutorados).

Para garantir a sustentabilidade desta proposta, a ANICT considera que **a verba total atribuída aos programas que financiam a NT**, bem como **aos contratos a termo do CEEC Institucional, deve ficar cativa para o financiamento de posições de carreira de investigação**, no cumprimento do espírito da Lei 57/2017, e não ser fragmentada por outras rubricas.

### 3) Aspectos relevantes da implementação da proposta

Assumindo como central a meritocracia, a ANICT defende a **abertura de concursos competitivos por parte das instituições para a entrada na carreira de investigação**, aos quais qualquer doutorado possa concorrer.

Sendo expectável que a grande maioria dos contratos a termo NT e CEEC-Institucional será levado até à sua duração máxima, e que os prazos processuais de contratação serão prolongados, deverá ser feito um **reforço de orçamento** numa primeira fase apenas **para suportar a cabimentação** necessária à abertura dos concursos para contratos de carreira, enquanto **a execução da despesa será prevista para coincidir com o final dos contratos** a termo atualmente em vigor. Deste modo, garante-se que não haverá um aumento efetivo de despesa associado a esta proposta. Neste sentido, a ANICT considera exequível a seguinte estratégia de implementação:

- i) A verba correspondente a contratos a termo NT e CEEC-Institucional a terminar num determinado ano é inscrita em Orçamento de Estado para a Ciência, Tecnologia e Ensino Superior desse mesmo ano;
- ii) De acordo com o mapa nacional de posições a terminar, serão abertos concursos por parte das instituições de acolhimento para posições de carreira nas áreas científicas FOS atualmente cobertas por esses contratos temporários;
- iii) No âmbito da sua autonomia institucional, será da exclusiva responsabilidade das instituições avaliar os candidatos e selecionar os mais competitivos;

Esta estratégia, face ao nível mínimo de entrada na carreira e correspondente atualização de índice salarial, permitirá suportar cerca de 70% das posições existentes.

### 4) Monitorização da proposta

Uma preocupação de vários membros da comunidade científica prende-se com a necessidade de garantir um reforço de verba para as instituições a usar efetivamente no financiamento de contratos de carreira de investigação. A ANICT considera que a solução passará pela assinatura de contratos entre governo e instituições, de forma a consignar a transferência dessa verba para reforço do quadro de investigadores, à semelhança da solução encontrada para financiar os contratos dos investigadores via PREVPAP.

## 5) Relação da atual proposta com outros programas de financiamento de emprego científico

De modo a permitir a sustentabilidade da proposta apresentada, o programa CEEC-Institucional poderá ser reconvertido num programa exclusivo para contratos sem termo, para renovação de quadros institucionais ao longo do tempo ou a verba alocada usada para esse efeito. O plano estratégico das instituições e o cumprimento do mesmo do ponto de vista das condições de estabelecimento de carreira será um dos principais fatores na avaliação das unidades e as instituições poderão ser responsabilizadas através de mecanismos como a [Proposta \(complementar\) para promover a implementação de carreiras](#) anteriormente sugerida pela ANICT.

<sup>1</sup>Relatório de atividades FCT de 2010

<sup>2</sup>Relatório de actividades FCT de 2011

<sup>3</sup>[www.fct.pt/apoios/contratacaodoutorados/investigador-fct/estatisticas](http://www.fct.pt/apoios/contratacaodoutorados/investigador-fct/estatisticas)

<sup>4</sup>[www.fct.pt/noticias/index.phtml.pt?id=809&/2022/5/5.ª Edição do CEEC Individual recebeu 2910 candidaturas](http://www.fct.pt/noticias/index.phtml.pt?id=809&/2022/5/5.ª%20Edi%C3%A7%C3%A3o%20do%20CEEC%20Individual%20recebeu%202910%20candidaturas)

<sup>5</sup>[www.fct.pt/apoios/contratacaodoutorados/empregocientifico/nt\\_pontodesituacao.phtml.pt](http://www.fct.pt/apoios/contratacaodoutorados/empregocientifico/nt_pontodesituacao.phtml.pt)

<sup>6</sup><https://www.fct.pt/linhasatividadefct>

<sup>7</sup>[www.fct.pt/apoios/contratacaodoutorados/empregocientifico/docs/Lista\\_NT\\_DL57.pdf](http://www.fct.pt/apoios/contratacaodoutorados/empregocientifico/docs/Lista_NT_DL57.pdf)

<sup>8</sup>[www.igefe.mec.pt/Page/Index/5](http://www.igefe.mec.pt/Page/Index/5)