Lusíada
Repositório das Universidades Lusíada

Universidades Lusíada

Madureira, César Nuno Grima, 1971-

Redução e envelhecimento do emprego público em Portugal no início do século XXI : que consequências esperar?

http://hdl.handle.net/11067/4423
https://doi.org/10.34628/4114-w314

Metadados

Data de Publicação 2018

Resumo O artigo pretende refletir sobre a evolução do emprego público em Portugal ao longo da primeira década e meia do século XXI, dando relevo ao período em que se cumpriu o Memorando de Entendimento com a Troika. Para além da reflexão teórica, o estudo socorreu-se de dados estatísticos tendo em vista ilustrar a tendência de redução dos trabalhadores públicos. Conclui-se que, fruto do paradigma managerialista e dos constrangimentos orçamentais, a diminuição do emprego público foi muito expressiva, ve...

This article intends to reflect on the evolution of public employment in Portugal during the first decade and a half of the 21st century, highlighting the period in which the Memorandum of Understanding with the Troika was fulfilled. In addition to the theoretical reflection, the study relied on statistical data in order to illustrate the reduction trend of public employees. It is concluded that, as a result of the managerial paradigm and budgetary constraints, the decline in public employment w...

Palavras Chave Funcionalismo público - Portugal - História

Tipo article

Revisão de Pares Não

Coleções [ULL-FCEE] LEE, n. 24 (2018)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-28T14:42:24Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

REDUÇÃO E ENVELHECIMENTO DO EMPREGO PÚBLICO EM PORTUGAL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: QUE CONSEQUÊNCIAS ESPERAR?

César Madureira
Universidade Lusíada de Lisboa
Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES)
ISCTE-IUL

Resumo: O artigo pretende refletir sobre a evolução do emprego público em Portugal ao longo da primeira década e meia do século XXI, dando relevo ao período em que se cumpriu o Memorando de Entendimento com a *Troika*. Para além da reflexão teórica, o estudo socorreu-se de dados estatísticos tendo em vista ilustrar a tendência de redução dos trabalhadores públicos. Conclui-se que, fruto do paradigma managerialista e dos constrangimentos orçamentais, a diminuição do emprego público foi muito expressiva, verificando-se, a par disto, um envelhecimento acentuado dos trabalhadores. Estes fatores podem concorrer para pôr em perigo o Estado Social assim como os seus alicerces.

Palavras-chave: Emprego público, Managerialismo, *Troika*, Envelhecimento, Redução, Estado social.

Abstract: This article intends to reflect on the evolution of public employment in Portugal during the first decade and a half of the 21st century, highlighting the period in which the Memorandum of Understanding with the Troika was fulfilled. In addition to the theoretical reflection, the study relied on statistical data in order to illustrate the reduction trend of public employees. It is concluded that, as a result of the managerial paradigm and budgetary constraints, the decline in public employment was very significant. At the same time, the aging of public servants is also a topic for reflection. These factors may contribute to endangering the welfare state as well as its foundations.

Keywords: Public employment, Managerialism, *Troika*, Aging, Reduction, Welfare state.

1. Introdução

Em meados do século XIX, diversos países ocidentais iam concebendo aquilo que se viria a designar por modelo ideal de emprego público. Este caracterizava-se pelo nascimento de um vínculo laboral duradouro e de um direito de permanência dos funcionários públicos nos seus postos de trabalho, independentemente das alterações verificadas nos governos. De acordo com Parrado (2013), este modelo teve início no Reino Unido (1854) tendo-se mais tarde estendido a outros países como os Estados Unidos (1883), o Canadá (1918), a Nova Zelândia (1912) e a Espanha (1918). A ausência de políticas de emprego público independentes dos ciclos de poder político gerava uma instabilidade nas administrações e consequentemente no próprio funcionamento das instituições públicas dos países. Este foi o motivo que levou a que se passasse a encarar a "continuidade" no tecido profissional público como fundamental, o que fez com que os funcionários públicos passassem a gozar de uma maior estabilidade nos seus postos de trabalho (Madureira, 2014).

Independentemente das especificidades históricas de cada um dos países ocidentais, a partir do pós-2ª Grande Guerra, a conceção do papel do Estado na regulação da atividade económica e na garantia dos direitos e obrigações, não só políticos, mas também sociais e cívicos assim como a referida estabilização do emprego público (Pierson, 2006; Pereira, 2012), contribuíram para um aumento considerável do número de funcionários públicos em quase todo o mundo ocidental.

Em Portugal esta tendência de crescimento só se viria a verificar depois da revolução de 1974, mais precisamente no contexto da expansão de um Estado Social que só então sofreu um desenvolvimento substantivo, precisando para isso de mais trabalhadores, designadamente nas áreas da prestação (Rocha, 2009). Com efeito, as medidas implementadas em áreas como as do trabalho, educação e saúde produziram a necessidade de um aumento significativo de recursos humanos que contribuíram para o crescimento da despesa pública, mas paralelamente para uma redistribuição de rendimentos e uma proteção social de carácter universal nunca antes experimentadas no país (Capucha *et al*, 2005).

Contudo, a partir dos anos 80 do século XX, o protagonismo assumido por paradigmas como a Nova Gestão Pública[1] sob a influência dos economistas liberais que defendiam a supremacia do privado e a redução do peso do Estado na economia (Peters e Waterman, 1982; Hood, 1991; Bresser-Pereira, 2017) refletiram-se na desvalorização e no decréscimo do emprego público. As privatizações e o *contracting-out* de serviços ao setor privado contribuíram para iniciar uma onda de descrédito de um serviço público criticado pela hipertrofia e pela excessiva burocratização (Lane, 1995; Wright, 1997).

Também em Portugal, ao longo da década de 90 do século passado e no início do século XXI, as principais medidas de reforma implementadas tiveram a marca dos princípios e da filosofia da Nova Gestão Pública (Ferraz, 2008; Rocha, 2009; Madureira & Ferraz, 2010; Madureira, 2015). Segundo Rocha (2013), com a adoção destes princípios, passava-se de um Estado Administrativo para um Estado Managerial. As teses managerialistas constituíram-se como base teórica para a criação e execução de medidas de reforma que gradualmente aprofundaram a aproximação das condições de emprego dos funcionários públicos portugueses (que, entretanto, viram ser alterada a designação do seu estatuto para "trabalhadores em funções públicas") às já existentes para os trabalhadores do setor privado.

A partir de 2011, no seguimento da assinatura do *Memorando de Entendimento* e da implementação do programa de assistência económica e financeira da *Troika*, assistiu-se à implementação de medidas de racionalização da Administração com efeitos diretos nas condições de trabalho, horários (a passagem das 35 para as 40 horas obrigatórias de trabalho semanal), estatutos e remunerações dos trabalhadores públicos.

Em 2016, dá-se a reversão de algumas destas medidas, sendo de salientar a reposição de salários e do horário de trabalho de 35 horas. Contudo, o articulado legal que passou a enquadrar a atividade laboral dos trabalhadores em funções públicas (Lei nº 35/2014 de 20 de junho) manteve-se e, com ele, uma modificação cabal na forma de se encarar o emprego público.

No presente artigo pretende-se analisar a evolução do emprego público em Portugal no início do presente século, realçando-se a importância da sua redução e do seu envelhecimento, assim como das consequências que daí podem advir para o Estado Social e para a sociedade portuguesa como um todo. O artigo começa por se debruçar sobre as implicações das principais tendências de reforma na redução do emprego na Administração Pública portuguesa. Em seguida, são analisadas as características do emprego público em Portugal no início do século XXI, assim como as consequências da presença da Troika no país ao nível da evolução do mesmo. Por fim, é apresentado um olhar prospetivo sobre a evolução esperada para o emprego público e eventuais consequências.

1 Nova Gestão Pública ou New Public Management na sua versão original em inglês.

2. O emprego público no século XXI

Implicações das tendências de reforma na transformação (redução) do emprego público

Apesar do surgimento dos modelos teóricos críticos da visão managerialista da AP, como foram os casos do *New Public Service e* da *Governance* (Denhardt & Denhardt, 2003; Callaham, 2007), a transformação do emprego público continuou, do ponto de vista internacional, a ser marcada até ao presente pela herança dos princípios da Nova Gestão Pública que vinha influenciando as tendências de reforma da AP desde o início dos anos 80 do século passado e que, desde então, não deixou de se preocupar em reduzir o peso das tarefas públicas e em atribuir a responsabilidade de realizar uma parte destas a instituições privadas (Pitschas, 1993). O início do século XXI mais não fez do que validar, de um ponto de vista tanto prático como paradigmático, aquilo que já vinha acontecendo no passado recente.

Foi dentro da ótica da necessidade de promover a eficácia, a eficiência e a redução de custos de funcionamento no setor público que, na maioria dos países ocidentais, se deu o *boom* das privatizações, do recurso ao *outsourcing* (*contracting-out*) e da redução do setor público e do número de funcionários. Em particular, nos últimos anos a "crise financeira" tem servido de argumento para o poder político alegar urgência na contenção dos custos de funcionamento da Administração e consequentemente na diminuição de custos com pessoal. A partir de 2008, a crise dos *subprime* constituiu-se como ponto de partida para o aprofundamento de uma diminuição no emprego público em muitos dos Estados-Membros da União Europeia. Cerca de 19 destes Estados registaram níveis de declínio no emprego público (em particular na administração pública central) muito acentuados. Em países como a Letónia verificou-se uma diminuição de 29% no número de trabalhadores públicos. Ainda que com uma contração inferior, países como o Reino Unido e a França viram os seus efetivos diminuídos em cerca de 10% (Eurofound, 2015).

Também em Portugal, a redução de efetivos apenas se começou a verificar no decurso da última década. Iniciou-se com o XVII Governo Constitucional (do Partido Socialista) com a introdução de uma regra que previa que só com a saída de dois trabalhadores a Administração poderia permitir a entrada de um novo (Rato, 2013). A estada da Troika no país, entre 2011 e 2014, contribuiu para reforçar o endurecimento das políticas de redução dos efetivos públicos que romperam em definitivo com a tendência de crescimento do número de funcionários públicos que, com excepção de breves períodos de interrupção, se vinha verificando ao longo dos últimos 30 anos, ou seja, desde 1975 até 2005 (DGAEP, 2009), numa primeira fase devido à integração dos funcionários provenientes das ex-colónias

e, numa segunda, ao investimento do Estado em áreas como a saúde e a educação (Rocha, 2009).

Para melhor entendermos a evolução quantitativa que o emprego público tem vindo a sofrer em Portugal ao longo da última década é fundamental determo-nos nos dados oficiais apresentados para o efeito. Com base no Sistema Europeu de Contas (SEC) 1995[2], em vigor até 2013, e de acordo com os dados da DGAEP (2009), o total de efetivos da AP portuguesa (incluindo os níveis central, regional e local) era no fim do ano de 2005 de 747.880 funcionários. À data de 30 de setembro de 2013 cifrava-se em apenas 563.595 (DGAEP, 2013a). Ou seja, ao longo destes 8 anos este número não deixou de cair, tendo-se registado em média uma diminuição de 24,64% dos efetivos da AP portuguesa no seu conjunto. Por outro lado, os dados do Boletim Estatístico do Emprego Público (DGAEP, 2013b) referentes ao 4º trimestre de 2012 salientavam que o peso das remunerações da AP portuguesa em % do PIB era nesse momento de 10%, enquanto na média dos 27 países da UE este ascendia a 10,7% e na Zona Euro a 10,5%.

No que respeita à evolução das remunerações das administrações públicas nos Estados Membros da UE, em percentagem do PIB, de 2009 até ao primeiro trimestre de 2013, o decréscimo na média dos Estados foi inexpressivo (de 10, 8% em 2009 para 10,7% no primeiro trimestre de 2013), enquanto a descida em Portugal se cifrou em mais de 2 pontos percentuais (de 12,2% para 10,1%) ao longo do mesmo intervalo de tempo.

Por fim, no que respeita à evolução das remunerações das administrações públicas em percentagem das remunerações totais nos Estados- Membros da UE, verifica-se também que, entre o 1º trimestre de 2009 e o 1º trimestre de 2013, existiu em Portugal uma acentuada quebra desta percentagem, dos 24,2% para os 20,9%, enquanto a mesma assumiu apenas um caráter residual na média dos países da UE (de 21,9% para 21,6%).

Os valores evidenciados pelas estatísticas da DGAEP (2013b) revelam ainda que as remunerações da administração pública portuguesa, que se encontravam acima da média europeia no início de 2009 (quer em percentagem do PIB, quer em percentagem das remunerações totais), passaram a estar abaixo da mesma em ambos os casos.

De salientar que, para efeitos de contabilização do emprego público, a partir do 3º trimestre de 2014, o Sistema Europeu de Contas (SEC 1995) utilizado até então para as comparações estatísticas entre Estados-Membros da União Europeia viria a ser alterado pelo SEC 2010. Esta alteração implicou a revisão de toda a série de dados e indicadores desde 31 de dezembro de 2011[3]. As alterações

2 SEC: Sistema Europeu de Contas. O SEC 1995 utilizado para as comparações estatísticas nos Estados-Membros da União Europeia até 2013 (inclusive) viria a ser alterado pelo SEC 2010 a partir de 2014.

3 Este facto explica uma apenas aparente contradição entre os dados até aqui referidos e aqueles que são apresentados mais à frente.

do universo de contabilização definidas pelo INE, IP na utilização do novo referencial metodológico introduzido pelo SEC 2010 tornaram-se obrigatórias na contabilidade do emprego público. "Comparativamente com o anterior sistema de contas nacionais (SEC 1995), por via de alterações metodológicas decorrentes da implementação do SEC 2010, os novos critérios de classificação de unidades institucionais determinaram a classificação do setor das administrações públicas (AP) de diversas entidades anteriormente classificadas fora da AP" (SIEP, 2014). De entre estas destacam-se sobretudo as entidades públicas empresariais (E.P.E.). Como veremos em seguida, a introdução destas entidades na contabilização do emprego público veio alterar substancialmente os indicadores sobre o peso das remunerações das AP em percentagem do PIB e a sua percentagem nas remunerações totais.

De acordo com a DGAEP (2016b), no que concerne às remunerações das administrações públicas em percentagem do PIB, numa perspetiva comparada entre Portugal e os restantes Estados-Membros da UE, os dados esclarecem que, entre o 4º trimestre de 2012 e o 1º trimestre de 2016, o nosso país passa de 10%[4] (abaixo da média da UE) para 11,2%[5] (acima da média da UE). Em igual intervalo temporal, os dados apontam para o facto de, no que concerne à evolução das remunerações das administrações públicas em percentagem das remunerações totais, Portugal que apresentava a percentagem de 20,8% (abaixo da média da UE que era de 21,6%) ter passado para 25,8%, percentagem muito superior à apresentada para a média europeia (UE 21,3%).

Tendo em conta que entre o último trimestre de 2012 e o 1º trimestre de 2016 foram residuais as entradas de novos trabalhadores em funções públicas na Administração Pública, que as promoções e progressões nas carreiras se mantiveram congeladas, assim como os salários do setor público[6], foi a entrada/reclassificação de parte do universo das E.P.E. que originou um incremento da percentagem das remunerações públicas em Portugal quer no PIB quer nas remunerações totais. Como explica o INE (2014), em consequência das alterações do Sistema Europeu de Contas, houve organismos institucionais públicos, dantes classificados noutras rúbricas de contabilização, que foram reclassificados passando a pertencer ao setor das AP, sendo de destacar os casos da Parpública, Sagestamo e Estamo; dos Hospitais EPE; da EDIA; e de entidades reguladoras de mercado.

Não obstante a introdução desta nova metodologia de contabilização dos dados (SEC 2010), a verdade é que os indicadores da média europeia não evidenciam alterações tão abruptas. É exemplo disto o indicador relativo à

4 Percentagem ainda calculada de acordo com a metodologia e critérios do SEC 1995.

5 Percentagem já calculada de acordo com os critérios metodológicos do SEC 2010.

6 Sobre matéria salarial de referir que nesta altura (inicio de 2016) apenas tinham sido repostos 20% dos cortes levados a cabo anteriormente sendo esta reposição pouco significativa do ponto de vista da massa salarial como um todo.

"remuneração das administrações públicas em percentagem das remunerações totais" que até decresce de 21,6% no final de 2012 (ainda com a aplicação das regras do SEC 1995) para 21,3% no 1º semestre de 2016 (já respondendo aos critérios de contabilização do SEC 2010).

Características do emprego público em Portugal no início do século XXI e no período da Troika

Em Portugal, no início do novo século foram-se operando paulatinamente mudanças de fundo nas características do emprego público em Portugal. A Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (que estabelecia novas modalidades de Vínculos, Carreiras e Remunerações na Administração - LVCR) contribuiu para a criação de um sistema de posições remuneratórias. Por outro lado, a Lei nº 59/2008, de 11 de Setembro (que estabelecia o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas - RCTFP), trouxe consigo um regime de emprego mais próximo do existente no setor privado e restringiu a "nomeação" (modalidade de emprego público até 2008 comum a todos os funcionários de carreira) a grupos profissionais que desempenhassem tarefas que envolvessem missões específicas nas Forças Armadas, representação externa do Estado, informações de segurança, investigação criminal, segurança pública e inspeção.

Juridicamente dá-se o fim da figura de "funcionário público" para dar lugar à de "trabalhador em funções públicas". Assiste-se à fusão de 1715 carreiras em 3 carreiras gerais. A partir de 2004, as progressões e promoções passam a basear-se num sistema de avaliação do desempenho (SIADAP), procedendo-se ainda à facilitação do "despedimento" no caso de suceder uma situação de extinção do posto de trabalho, com exceção dos trabalhadores admitidos antes de 2009 e que tinham vínculo de nomeação. Por outro lado, a reforma da Administração Pública em Portugal inaugurava uma nova era de reorganização, reestruturação e redimensionamento dos seus efetivos pondo em prática programas como foi o caso do Programa de Reforma da Administração Central do Estado (PRACE, 2006).

Mais tarde, a Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho, ou Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), procurou sistematizar o essencial do regime laboral dos trabalhadores em funções públicas, ensaiando uma aproximação das regulações específicas da Administração Pública às normas vigentes do Código do Trabalho (Madureira, 2014).

Importa salientar que, nesta aproximação de regras entre o emprego público e o emprego privado foi sendo crescentemente ignorado por parte do poder legislativo o facto da administração pública apresentar diferenças relativamente ao sector privado, não apenas contextuais mas também estruturais, que decorrem essencialmente da necessidade de subordinar a administração pública

não só ao direito mas, também, à política e àqueles que são democraticamente eleitos (Madureira e Ferraz, 2010). Por outro lado, as políticas de reforma da Administração Pública, e consequentemente do emprego público, têm vindo a ser implementadas sobretudo como estratégia de resposta às necessidades de consolidação orçamental (Nunes, 2008), muito mais do que fruto de uma reflexão aprofundada sobre as verdadeiras necessidades de reforma tendo em vista a melhoria do funcionamento da Administração.

Comprometido com o Memorando de Entendimento (EC, IMF & ECB, 2011), no sentido de encetar uma reforma na Administração Pública, o XIX Governo Constitucional cedo assumiu a redução dos custos do Estado como prioridade. O Conselho de Ministros aprovou as linhas gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC). Entre os objetivos do Plano, encontrava-se o da redução de pelo menos 15% no total das estruturas orgânicas dependentes de cada ministério assim como nos cargos dirigentes. Com base em dados fornecidos pelas entidades oficiais, Madureira, Asensio e Rodrigues (2013) concluíram que a redução verificada quer ao nível dos serviços quer do número de dirigentes tinha ultrapassado o objetivo inicial. Contudo, a esmagadora maioria das competências existentes nos organismos extintos tinham transitado para outras estruturas (algumas das quais já existentes, outras criadas para o efeito), não tendo havido propriamente uma extinção significativa de atribuições da Administração Pública Central, mas antes uma fusão de estruturas em que as competências se redistribuíram por um número mais reduzido de organismos. De referir ainda que, até ao presente momento, não foi efetuada nenhuma avaliação da eficiência, eficácia, melhorias qualitativas e reduções de custos resultantes do PREMAC (Madureira, Asensio e Rodrigues, 2013).

Durante o período de vigência do MoU[7] com a *Troika* foi também particularmente evidente a redução dos efetivos na Administração Pública. Disso nos dá conta Rosa (2015) num estudo em que reproduz os dados da Síntese Estatística do Emprego Público do 4º trimestre de 2014 da DGAEP.

A redução do emprego público durante este período foi especialmente pesada para os "Educadores de Infância e Docentes do Ensino Básico e Secundário" (-23 089 postos de trabalho) assim como para os "Assistentes Operacionais" (-21 841) e para os "Assistentes Técnicos Administrativos" (-10 892). Em termos percentuais deve ser destacado o corte verificado nos "Investigadores Científicos" que fica muito perto dos 25%. Verifica-se pois que o emprego público nas áreas da Educação e da Ciência foi fortemente penalizado ao longo deste quadriénio.

Por outro lado, dados recentes da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP, 2016b) dão-nos conta da diminuição do peso do emprego público (entre 2011 e 2016), quer na população ativa quer na população empregada em Portugal. Com efeito, ao longo deste intervalo de tempo, o

7 *Memorandum of Understanding (MoU).*

emprego nas administrações públicas passou de 13,5% da população ativa para 12,8%; e de 15,7% para 14,3% na população empregada, sendo este decréscimo mais pronunciado do que o primeiro.

Os dados apresentados pela OECD (2015) apontam ainda para o facto de que, tanto no que diz respeito ao emprego total como à população ativa, entre 2009 e 2013 a percentagem do emprego público em Portugal se encontrou sempre muito abaixo da média dos países membros da OCDE[8].

No sentido de alegadamente profissionalizar a gestão pública, em 2011 é criada a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP), organismo com autonomia do Governo, responsável pelo recrutamento e seleção de candidatos para cargos de direção superior. Em teoria, esta medida deveria contribuir para a despolitização da gestão pública de topo como forma de assegurar o fim dos clientelismos partidários e reforçar a prossecução do interesse público (Ferraz, 2008; Madureira, 2013). Contudo, não existe para já qualquer processo de avaliação que permita afirmar com objetividade se houve efetivamente uma democratização no acesso aos lugares cimeiros da Administração.

Em 2013 deu-se o aumento do horário de trabalho na Administração Pública de 35 para as 40 horas. O argumento central para a introdução da medida baseou-se na premissa de que esta seria uma forma de redução das horas de trabalho extraordinário e, consequentemente, traria uma poupança nos gastos com a remuneração destas horas. Contudo, a medida foi aplicada sem que tivesse havido previamente um inventário de quais os organismos em que, de fato, havia um custo com horas de trabalho extraordinário. Não se efetuou uma discussão técnica com vista a estudar a questão nem se procurou recorrer à mobilidade interna de trabalhadores que se deslocassem de serviços com menos volume de trabalho para outros em que este fosse maior. O XIX Governo Constitucional optou unilateralmente por um aumento das horas trabalhadas, não remunerando este acréscimo de trabalho (o que implicou um decréscimo na remuneração na ordem dos 14%), violando o contrato estabelecido entre as partes (Estado/Trabalhadores), reduzindo a motivação dos trabalhadores e estando em contraciclo com a média dos 28 países da União Europeia (Asensio et al, 2012). Com esta decisão, o XIX Governo Constitucional ignorou diversos estudos recentes (Altman e Golden, 2007; Holman et al, 2008; Ngo et al, 2009; ILO, 2011) que apontam, não só para a inexistência de uma relação direta entre o número

8 Optou-se por consultar estes dados e não os do Eurostat uma vez que os dados da OCDE são os únicos que apresentam uma uniformização de dados relativos ao emprego público para todos os países membros. Estes dados foram recolhidos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), ILOSTAT (base de dados). A metodologia utilizada considera "emprego no sector público" todo o que abrange o emprego do sector das administrações públicas, tal como definido no Sistema de Contas Nacionais (SCN) mais o emprego das empresas públicas. O sector das administrações públicas engloba todos os níveis de governo (fundos centrais, estaduais, locais e de segurança social) e inclui ministérios, agências, departamentos e instituições sem fins lucrativos controlados pelas autoridades públicas.

de horas trabalhadas e a produtividade, mas também para o fato da utilização de práticas de trabalho flexível tender a gerar um melhor clima organizacional, o que por sua vez tende a melhorar o desempenho das organizações.

Ainda no ano de 2013 teve início o Programa de Rescisões por Mútuo Acordo para redução do número de trabalhadores menos diferenciados ao qual aderiram apenas cerca de 3000 pessoas. Esse programa estendeu-se aos técnicos superiores no início de 2014 tendo contudo havido uma adesão não mais do que residual por parte dos mesmos (com apenas 270 pedidos de rescisão até ao início de abril de 2014)[9].

Ainda na perspetiva de reduzir o número de trabalhadores da função pública, através do Diploma 177º/XXIII do Parlamento, o Governo procurou aprovar a chamada Lei da Requalificação de acordo com a qual os trabalhadores, que supostamente fossem avaliados como excedentários, teriam 12 meses para se requalificarem no sentido de poderem vir a ser reafectos a outros serviços ou, em alternativa, no caso de não haver uma nova colocação, serem despedidos. Contudo, dada a "agressividade" das consequências da não recolocação, o Acórdão nº 474/2013 do Tribunal Constitucional chumbou a medida. Só em novembro de 2013 a Lei voltou a ser reapreciada, já com um alargamento do prazo em que os funcionários poderiam ficar em período de requalificação e com a eliminação da possibilidade de despedimento.

O corte nos salários dos trabalhadores em funções públicas foi também encarado como fazendo parte da reforma. Afetou os salários acima dos 600 euros, progressivamente dos 2,5% até aos 12% dos vencimentos brutos (ver diploma legal que estipula o Orçamento de Estado para 2014, Lei nº 83-C/2013 de 31 de Dezembro). Esta medida, deu seguimento a outra, implementada pelo anterior Governo, que já havia instituído cortes nos salários, entre 3,5% e 10%. Contudo, esta medida só se havia aplicado entre 2010 e 2013 aos salários acima dos 1500 euros de acordo com o estipulado na Lei nº55-A/2010 de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2011). Importa lembrar ainda que, durante o ano de 2012, os funcionários já se haviam visto privados dos seus subsídios de Natal e de Férias, repostos a partir de 2013 por decisão do Tribunal Constitucional. Todos estes cortes acresceram a aumentos de impostos diretos sobre os rendimentos do trabalho muito significativos, aplicados a trabalhadores do setor público e privado, particularmente a partir do início de 2013, assim como ao congelamento dos salários e das promoções na função pública.

A contribuição obrigatória dos trabalhadores em funções públicas para a Assistência na Doença dos Servidores do Estado (ADSE) constituiu-se também como uma perda de vencimento real. Com efeito, esta subiu progressivamente de 1% para 1,5% em 2007, tendo atingido os 2,5% a partir de Janeiro de 2014 e os 3,5% em 2015.

9 Números não publicados nem definitivos da DGAEP.

As medidas acima descritas confluíram para um reconfiguração do estatuto dos trabalhadores públicos assim como para uma perda assinalável da sua valorização e dignificação enquanto classe profissional cujas consequências ainda estão por determinar.

3. O ano de 2016 e um olhar prospetivo

Na Administração Pública portuguesa, o ano de 2016 foi essencialmente marcado pela reposição dos cortes salariais dos trabalhadores em funções públicas e pelo restabelecimento das 35 horas de trabalho semanal.

No ano de 2017 o Governo propôs-se integrar os trabalhadores precários que exercessem um trabalho na Administração Pública de forma continuada, há mais de 3 anos, em diversos setores da Administração. No início de 2018 esta medida de entrada de "novos" funcionários tem-se cumprido a conta-gotas, com grande contestação por parte dos precários, dos partidos e dos sindicatos por entenderem que o processo de integração tem sido moroso e pouco transparente. Convém recordar que a última integração de natureza semelhante aconteceu quando António Guterres era 1º Ministro, há já mais de 20 anos. Na altura, em 1997, procedeu-se à abertura de um concurso extraordinário com vista a integrar nos quadros da função pública cerca de 40 mil trabalhadores que se encontravam "a recibos verdes" ou com contratos a prazo mas que desempenhavam funções permanentes nos serviços públicos.

No momento presente não existem evidências que permitam afirmar que a medida de integração dos denominados trabalhadores precários seja suficiente para contrariar o tendencial decréscimo de trabalhadores em idade jovem passíveis de contribuir para o rejuvenescimento da Administração Pública portuguesa. De acordo com os dados da DGAEP (2016b), no ano de 2016, no total das administrações públicas em Portugal, apenas 14% dos trabalhadores tinham menos de 35 anos de idade. Esta percentagem cai para 7% se considerarmos apenas a administração local. Também a nível central existem ministérios com um grau de envelhecimento alarmante. São disto exemplo, o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (com apenas 1,8% dos efetivos com menos de 35 anos), o Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural (1,2% abaixo dos 35 anos), o Ministério das Finanças (com um efetivo de 2,2% com menos de 35 anos) e o Ministério da Cultura (com apenas 2,4% de trabalhadores abaixo dos 35 anos).

Relativamente ao envelhecimento demográfico da Administração Pública Central é de salientar que entre 1996 e 2013 se verificou um aumento de mais de 4 anos na idade média dos trabalhadores em funções públicas (Madureira e Rodrigues, 2014).

De acordo com o supracitado estudo (que teve por base para a sua projeção os dados de evolução quantitativa do emprego público português entre 1996 e 2013), na análise prospetiva do número de aposentações na Administração Pública Central verificou-se que dos 137.440 trabalhadores das carreiras gerais em 2013, se estima que, em 2033, possam apenas restar 51.687, ou seja, 37,6% dos efetivos atuais. O somatório das saídas ao longo deste intervalo de tempo seria de 85.753 trabalhadores. A confirmar-se esta avaliação prospetiva, seria nos "assistentes operacionais" que se verificaria um decréscimo mais acentuado (menos 70,8% de efetivos, entre 2013 e 2033), seguido em menor escala pela diminuição dos "assistentes técnicos" (63,6%). No caso dos técnicos superiores, esse decréscimo seria menor (43,8%) mas ainda assim muito expressivo.

4. Conclusão

Ao contrário daquilo que aconteceu noutros países ocidentais, em Portugal a edificação do Estado Social fez-se essencialmente a partir do ano de 1974. Não é pois de estranhar que na década de 80 do século passado, enquanto fruto das políticas managerialistas perpetradas por países como o Reino Unido e pelos Estados Unidos, o emprego público começava a decrescer em alguns países europeus, em Portugal este continuasse a crescer sobretudo em razão da integração dos funcionários oriundos das colónias, assim como da consolidação de políticas públicas que exigiam cada vez mais recursos humanos na Administração Pública, sobretudo em áreas como a educação, a segurança social e a saúde.

Apesar do *timing* de evolução do emprego público em Portugal ter, pelas razões acima mencionadas, sofrido algum desacerto relativamente a outros países política e geograficamente próximos, o paradigma dominante que exortava ao *boom* das privatizações, ao recurso ao *outsourcing* (*contracting-out*) e à redução do setor público e do seu número de funcionários acabou por também ganhar espaço na realidade da Administração portuguesa, ainda antes mesmo do fim do século XX.

A partir de 2008, com a crise dos *subprime,* assistiu-se a um profundo declínio do emprego público em muitos dos Estados-Membros da União Europeia. Tendo por base o SEC 1995[10], o total de efetivos da AP portuguesa (incluindo os níveis central, regional e local) era no fim do ano de 2005 de 747.880 funcionários. Em 30 de setembro de 2013, este número não ultrapassava os 563.595 (DGAEP, 2013a). Durante 8 anos este número não deixou de cair, tendo havido em média uma diminuição de 24,64% dos efetivos da Administração Pública portuguesa no seu conjunto.

10 SEC: Sistema Europeu de Contas. O SEC 1995 utilizado para as comparações estatísticas nos Estados-Membros da União Europeia até 2013 (inclusive) viria a ser alterado pelo SEC 2010 a partir de 2014.

No início de 2013, indicadores como o "peso das remunerações das administrações públicas em % do PIB" ou "a evolução do peso das remunerações das administrações públicas em % das remunerações totais" evidenciavam que, depois de uma inflexão muito acentuada da evolução do número de trabalhadores públicos, Portugal se passava a encontrar claramente abaixo da média dos Estados-membros da União Europeia, respondendo aos anseios da *Troika* de reduzir amplamente o peso do emprego público em Portugal.

Contudo, a introdução de uma nova metodologia de contabilização dos dados (SEC 2010) que passou a contabilizar o emprego nas E.P.E. como emprego público (até então considerado à parte), levou a que nos supracitados indicadores, Portugal voltasse a estar acima da média europeia. Observando que, durante o quadriénio 2012-2016 foram quase inexistentes as entradas de novos trabalhadores públicos, que as promoções e progressões de carreiras se mantiveram congeladas, assim como os salários do setor público, tornou-se evidente que foi a entrada/reclassificação de parte do universo das E.P.E. no bolo do emprego público em Portugal que originou um incremento estatisticamente assinalável da percentagem das remunerações públicas quer no PIB quer nas remunerações totais.

Não obstante, dados diversos apresentados ao longo do estudo salientam que o peso da percentagem do emprego público no emprego total e na população ativa em Portugal continua a diminuir, mantendo-se também claramente abaixo da média dos países da OCDE.

Depois de, durante o quadriénio 2011-2014, o emprego público em Portugal ter sofrido grandes convulsões quer do ponto de vista legal (publicação da Lei nº 35/2014, de 20 de Junho) quer do ponto de vista prático (fruto do leque de medidas, algumas conjunturais e outras alegadamente reformadoras, impostas pela presença da *Troika* no país e na Administração Pública), o ano de 2016 veio trazer alguma estabilidade nomeadamente através da reposição das 35 horas semanais de trabalho e da reposição dos salários na sua totalidade. Não obstante, essencialmente fruto do (quase) congelamento das admissões e do aumento da idade de reforma, continua a assistir-se a um envelhecimento galopante dos trabalhadores em funções públicas, havendo mesmo Ministérios onde a percentagem de trabalhadores abaixo dos 35 anos não chega aos 2%.

Existem, pois, muitos e variados desafios para as políticas de emprego público, tanto no presente como num futuro próximo. Certo parece ser que um Estado regulador e prestador que se queira forte e eficiente dependerá sempre em larga medida dos seus trabalhadores, da adequação das suas competências e da sua motivação, mas também da sua quantidade.

Se o Estado português não tratar a diminuição e o envelhecimento dos trabalhadores enquanto variáveis estratégicas, a precisarem de uma correção urgente para que possa prosseguir o regular funcionamento da Administração

Pública, as consequências, se bem que impossíveis de prever no seu detalhe, serão seguramente de enorme gravidade para todo o tecido social. Uma Administração Pública envelhecida e carente de recursos humanos não terá como responder às necessidades da sociedade e dos cidadãos, pondo em perigo o Estado Social assim como os seus alicerces.

Referências bibliográficas

ALTMAN, M. e GOLDEN, L. The Economics of Flexible Work Scheduling: Theoretical Advances and Paradoxes, in B. Rubin (ed.), **Research in the Sociology of Work**, Volume 17, Oxford: JAI Press, 2007, p. 313–342.

ASENSIO, Maria (coord.). **O modelo de organização e duração do tempo de trabalho na Administração Pública – Análise Comparada dos 27 Estados-membros da UE**, Lisboa: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luíz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do Estado Social**, Revista de Administração Pública**, vol. 51, nº1, p. 147-156, jan-fev, 2017.

CALLAHAM, Kate. Citizen Participation: Models and Methods, **Journal of Public Administration**, 30, p. 1179-1186, 2007.

CAPUCHA, L., BOMBA, T., FERNANDES, R. e MATOS, G. Portugal – a virtuous path towards minimum income? In Maurizio Ferrera (ed.), **Welfare State Reform in Southern Europe – Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece**. Florence: Routledge, 2005.

DENHARDT, Janet e DENHARDT, Robert. **The new service public – Serving, not Steering.** NY: M.E. Sharpe, 2003.

DGAEP. **Síntese Estatística do Emprego Público - 3º trimestre de 2016**. Lisboa: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, 2016a.

DGAEP. **Boletim Estatístico de Emprego Público, nº 15.** Lisboa: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, 2016b.

DGAEP. **Síntese Estatística do Emprego Público - 3º trimestre de 2014.** Lisboa: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, 2014.

DGAEP. **Síntese Estatística de Emprego Público – 4º trimestre de 2013.** Lisboa: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, 2013a.

DGAEP. **Boletim Estatístico do Emprego Público, Nº 9.** Lisboa, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, 2013b.

DGAEP. **A década – Emprego Público em números 1996-2005.** Lisboa: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, 2009.

DGAEP. **Caracterização dos Recursos Humanos da administração pública portuguesa 2005.** Lisboa: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, 2008.

EC, IMF & ECB. **Portugal: Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality,** 3 May, 2011.

EUROFOUND. **ERM Annual report 2014: Restructuring in the public sector.** Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.

FERRAZ, David. **A Seleção de Dirigentes Públicos no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração. Contributo para a Definição de Uma Política Integrada.** 2008. Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa: ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.

HOLMAN, C., JOYEUX, B., KASK, C. Labor productivity trends since 2000, by sector and industry. **Monthly Labour Review**, Vol.131, Nº2, p. 64-82, 2008.

HOOD, C. A Public Administration for all Seasons? **Public Administration**, nº69, 1, p. 3-19, 1991.

ILO/International Labour Organisation. **The effects of working time on productivity and firm performance: a research synthesis paper**, Genéve, 2011.

INE. **O Sistema Europeu de Contas – SEC 2010: impacto nas Contas Nacionais Portuguesas.** Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 2014.

LANE, Jan-Erik. **Public Sector: Concepts, Models and Approaches.** London: Sage Publications, 1995.

MADUREIRA, César. A transformação do emprego público no início do século XXI em Portugal – o papel da intervenção da Troika In Conferência **A Transformação das Relações Laborais em Portugal e o Memorando de Entendimento,** 21, 22 e 23 de maio, Lisboa: FCSH-UNL, 2014.

MADUREIRA, César. A Reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da *Troika*. **Revista de Administração Pública (RAP)**, volume 49, número 3, p. 547-562, 2015.

MADUREIRA, César, RODRIGUES, Miguel. **Envelhecimento Demográfico na Administração Pública Central – uma abordagem prospetiva**, Paper Temático, Lisboa: DGAEP, 2014.

MADUREIRA, César. Profissionalização e avaliação dos dirigentes de topo na Administração Pública: o caso de Portugal, In Madureira, C. e Asensio M. (org.), **Handbook de Administração Pública**, Lisboa: Editora INA, 2013, p. 159-172.

MADUREIRA, César, ASENSIO, Maria e RODRIGUES, Miguel. **Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC**, Lisboa: DGAEP, 2013.

MADUREIRA, César, FERRAZ, David. The need of a XXI century governance paradigm for public administration – the specific case of Portugal. **Public Policy and Administration-Viesoji Politika ir Administravimas**, Nº 31, p. 35-48, 2010.

NGO, H-Y, FOLEY, S., LOI, R., Family friendly work practices, organizational climate, and firm performance: A study of multinational corporations in Hong Kong. **Journal of Organizational Behavior,** Vol. 30, p. 665–680, 2009.

NUNES, Pedro. Reforma do emprego público: breves considerações às grandes reformas em curso em Portugal. **Tékhne – Revista de Estudos Politécnicos**, Vol.VII, nº11, 2008.

OECD. **Governance at a Glance**, Paris, 2015.

PARRADO, Salvador. La function pública en perspectiva comparada. In Madureira, C. e Asensio M. (org.), **Handbook de Administração Pública**, Editora INA, 2013, p. 496-512.

PEREIRA, Miriam Halpern. **Do Estado Liberal ao Estado-Providência**, São Paulo: Editora da Universidade do Sagrado Coração, 2012.

PETERS, T., WATERMAN, R. **In Search of Excellence**. New York: Harper and Row, 1982.

PIERSON, Christopher. **Beyond the Welfare State?** Cambridge: Polity Press, 2006.

PITSCHAS, Rainer. Aspects of Max Weber's Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach. **The Indian Journal of Public Administration**, XXXIX (4), p. 643–51, 1993.

PRACE. **Programa de Reforma da Administração Central do Estado**. Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2006, de 4 de agosto, 2006.

RATO, Helena. Contra-reforma da Administração Pública pela mão da Troika. **Seara Nova**, n.º 1725, p. 14-19, 2013.

ROCHA, José. António Oliveira. Mudança do Estado e mudança da Administração Pública: a história de uma disciplina. In Madureira, C. e Asensio M. (org.), **Handbook de Administração Pública.** Editora INA, 2013, p.75-90.

ROCHA, José António Oliveira. **Gestão Pública e Modernização Administrativa.** Oeiras: INA, 2009.

ROSA, Eugénio. **A degradação dos serviços públicos prestados à população em Portugal.** 2015. http://docplayer.com.br/42949474-A-degradacao-dos-servicos-publicos-prestados-a-populacao-em-portugal.html

WRIGHT, Vincent. Redefiniendo el Estado: Las Implicaciones para la Administración Pública. **Gestion y Analisis de Políticas Públicas**, nº7/8, p. 27-44, 1997.

Referências legais

- Acórdão nº 474/2013 do Tribunal Constitucional.
- Lei nº 35/2014, de 20 de Junho.
- Lei nº 83-C/2013, de 31 de Dezembro.
- Lei nº 55-A/2010, de 31 de Dezembro.
- Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.
- Lei nº 59/2008, de 11 de Setembro.