

EVOLUÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA



Paulo Jorge Caiadas da Quinta^(*)
Major de Infantaria

RESUMO

A profunda transformação desencadeada nas sociedades modernas veio, de alguns anos a esta parte, colocar em questão a própria missão do Estado, bem como, a sua dimensão e as suas funções. A resposta a este dilema tem sofrido várias versões, desde as lógicas presentes em Estados que defendem uma intervenção omnipresente, até às lógicas minimalistas «neoliberais» de «menos Estado, melhor Estado». Todavia, em ambas as perspectivas está presente a preocupação recorrente do contínuo ajustamento quer ao nível da sua estrutura, quer ao nível dos seus recursos humanos. Este artigo centra-se no contexto evolutivo do modelo de Estado e do emprego público em Portugal, fazendo-se alusão a uma breve síntese histórica; à evolução das políticas públicas pelas quais se rege o enquadramento da actual reforma em moldes europeus; se enquadra as mudanças verificadas no contexto político; abordando ainda, o conceito de “modelo de carreira”, bem como, os regimes de emprego, situação e perspectivas de evolução; apresentando-se finalmente a caracterização dos recursos humanos do emprego público. Esta reflexão vem desmistificar a concepção que em termos de comunicação social se tem instalado relativamente ao peso excessivo do emprego público, nomeadamente na Administração Central.

Palavras-chave: Administração Pública; Reforma; Modelos de Estado; Modelos de Carreira; Regimes de Emprego; Emprego Público.

(*) Docente na Academia Militar na Cadeira de Ética e Liderança; Licenciado em Sociologia.

1. INTRODUÇÃO

A globalização da economia, veio instituir de forma incontornável o fenómeno comparativo dos indicadores económicos entre os respectivos países. Neste sentido, o recurso à teoria económica para explicar o funcionamento interno das organizações afigura-se de crucial importância, particularmente ao nível do Estado. A sustentabilidade das contas públicas consubstancia-se como um dos maiores desafios que se colocam a Portugal nos próximos anos, isto porque: concomitantemente à persistente derrapagem orçamental¹, para a qual tem contribuído a escalada dos preços dos combustíveis fósseis, concorrem para este desiderato, em termos demográficos o envelhecimento da população, que se constituirá cada vez mais como um factor de pressão relativamente ao número de pensões e solicitações no sistema de saúde, afectando directamente a disponibilidade financeira que o Estado tem para fazer face às restantes atribuições e das quais se destaca os salários dos seus funcionários. Este cenário, provocou recentemente a alteração da idade da reforma, bem como, do sistema de cálculo das pensões sociais, vindo ainda sustentar a imperiosa necessidade de racionalizar as novas admissões², instituindo-se desta forma a ideia de existir um peso excessivo de funcionários públicos. Estas reformas políticas surgem como medidas de controlo da despesa pública, constituindo-se estas como vector central da política económica dos estados modernos (Treu, 1987; Osaki, 1987; Bach, 1999).

2. O CONTEXTO EVOLUTIVO DO EMPREGO PÚBLICO NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS

Ao investigarmos sobre esta temática depressa nos deparamos sobre uma realidade *suigeneris*, a existência de poucos estudos sobre o emprego público, como atesta Fernando Mattos³ na investigação desencadeada – Emprego Público nos Países Desenvolvidos (2000), ao apenas conseguir arranjar algumas séries

¹ Em 2002, Portugal foi o primeiro país da UE ao qual se aplicou o Procedimento de Défices Excessivos, reportado a 2001.

² Criando-se mesmo uma regra de proporcionalidade, de uma entrada por cada duas saídas.

³ Professor e investigador do Centro de Economia e Administração da PUC de Campinas. Professor e Investigador do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da PUC de Campinas. Mestre e Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da UNICAMP.

comparativas de indicadores presentes no Livro de Rose ⁴ (1985) e no estudo levado a cabo pela Organização e Cooperação para o Desenvolvimento Económico (OCDE) em 1999 ⁵. Estes dados permitiram-lhe alargar uma série compreendida entre 1960 e 2000, seleccionando os seguintes países: Alemanha; França; Itália; Reino Unido e EUA. Nesta realidade, evidencia-se claramente uma subida do emprego público de forma transversal desde a década de 1960 até meados dos anos 80, sendo os EUA os primeiros a inverter esta tendência (Quadro 1).

Quadro 1 – Percentagem do Emprego Publico no emprego total nos Países Desenvolvidos

Anos	ALEMANHA		FRANÇA		ITÁLIA		REINO UNIDO		EUA	
	VALORES ABSOLUTOS	%	VALORES ABSOLUTOS	%	VALORES ABSOLUTOS	%	VALORES ABSOLUTOS	%	VALORES ABSOLUTOS	%
1960	2098250	8,1	n.d.	n.d.	1829447	9,0	n.d.	n.d.	8329000	12,7
1965	2627750	9,8	3345682	16,6	2100064	10,7	3971000	15,7	10063583	14,2
1970	2978000	11,2	3745212	18,0	2345599	12,2	4490000	18,1	12551833	16,0
1975	3583250	13,8	4126443	19,2	2848000	14,4	5214000	20,8	14679167	17,1
1980	3929000	14,6	4445356	20,2	3193700	15,4	5349000	21,3	16242750	16,4
1985	4118000	15,5	4955900	22,8	3489000	16,7	5318000	21,7	16394250	15,3
1990	4305250	15,1	5128100	22,6	3627700	17,3	5267000	19,5	18306333	15,4
1995	5409250	15,5	5512700	24,6	3573600	17,9	3714000	14,2	19293250	15,4
2000	5040316	14,7	5833449	24,9	3484015	17,2	3651035	13,6	20441460	15,4

Fonte: Adaptado de Mattos (2000), com base em Rose (1985) e OCDE (1999).

Nota: n.d. = não disponível

- ⁴ O Livro de Rose (1985) define uma base de dados ampla para quantificar o emprego público, incluindo o emprego em empresas estatais que vendem produtos e serviços no mercado, infelizmente os dados apresentados pelo autor terminam no início dos anos 80, constituindo-se mesmo assim numa peça chave na avaliação da evolução do emprego público nos apelidados Anos Dourados (ver ponto 7).
- ⁵ O estudo da OCDE (1999) teve como objectivo estabelecer uma comparação do peso do emprego público entre os países que fazem parte da OCDE, apresentando-se contudo limitada ao final dos anos 80 e meados dos anos de 90, o que inviabiliza para além de outras questões, a comparação aos de Rose (1985).

Desta investigação podemos retirar algumas ilações principais. Destaca-se o papel desempenhado pelo emprego público nos apelidados Anos Dourados ⁶, vindo este facto ao encontro do preconizado pela Teoria Keynesiana ⁷ que assenta num conjunto de ideias que propõe a intervenção estatal na vida económica com o objectivo de conduzir a um regime de pleno emprego. Pese embora, o reconhecido dinamismo da iniciativa privada neste período, segundo o autor o ritmo da criação de postos de trabalho no sector privado não foi muito expressivo, devido aos elevados ganhos de produtividade do trabalho, nos vários sectores da actividade produtiva durante o período de consolidação da prosperidade industrial europeia (Mattos, 2000). Este cenário conduziria a um protagonismo evidente ao nível do emprego estatal, principalmente na esteira da consolidação e ampliação das actividades relacionadas com o Welfare Stat ⁸, e de outras especificidades relacionadas com alguns Estados Nacionais. Cabendo deste modo ao emprego público, tornar possível o alcançar do “objectivo do pleno emprego por parte das autoridades económicas dos principais países europeus” (Mattos, 2007,p.21). Todavia, principalmente a partir dos anos 80, as mudanças ocorridas na ordem financeira mundial, a par do impacto sentido sobre as políticas macro-económicas adoptadas pelos respectivos Estados Nacionais, vieram desgastar a construção “sócio-política” saída do pós-guerra (Hobsbawm, 1995), a qual preconizava a expansão do emprego formal e estável, para além da consolidação do Estado de Bem Estar Social (Welfare Stat). Este cenário adverso acabou por impor limites às políticas fiscais e monetárias adoptadas pelas autoridades dos principais países europeus, devido ao peso excessivo das crescentes dividas internas. Impondo-se desta forma uma diminuição acentuada do gasto público, que acompanhado de um constante fortalecimento do discurso neoliberal (com base na iniciativa privada), acabou por esvaziar os recursos directamente relacionados com as actividades do Welfare Stat, bem como,

⁶ Período pós 2.^a Guerra Mundial, sendo delimitado por Fernando Mattos entre 1945 e 1973.

⁷ As teorias de John Maynard Keynes tiveram enorme influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado. Acreditava que a economia seguiria o caminho do pleno emprego, sendo o desemprego uma situação temporária que desapareceria graças às forças do mercado.

⁸ Welfare Stat (bem estar social) – Na generalidade assumindo-se como edificado a seguir à 2.^a Guerra Mundial, pela democratização dos sectores da Educação e da Saúde, vectores fundamentais para a edificação de um Estado social.

outras actividades desempenhadas pelos respectivos Estados⁹. Neste contexto, o crescimento do emprego público nos principais países capitalistas teve uma acentuada desaceleração, tornando-se mesmo negativo no caso particular da Inglaterra entre 1980 e 2000 (Mattos, 2000).

Ainda segundo os dados do referido estudo, a perda de dinamismo na criação de empregos no sector privado foi significativa nos países europeus estudados, todavia, apesar do controle do gasto público e do continuado desacelaramento das políticas subjacentes ao Estado de Bem Estar Social, “o peso do emprego público no conjunto do emprego alterou-se pouco nas últimas duas décadas do século XX.” (Mattos, 2000,p.22). Nesta conjectura, pese embora se denote principalmente a partir da transição dos anos 80 para a década de 90, uma clara diminuição do peso do emprego público nas principais economias mundiais, pode-se afirmar que ainda tem um papel importante a desempenhar na geração de ocupações nos mercados de trabalho actuais.

3. O CONTEXTO EVOLUTIVO DO MODELO DE ESTADO E DO EMPREGO PÚBLICO EM PORTUGAL

3.1 *Breve síntese histórica*

Em Portugal, se não contabilizarmos o período conturbado após a queda da Monarquia em 1910 (com várias revisões constitucionais), este apresentou um modelo de Estado de tipo Administrativo principalmente desde 1926 até 1974. Constituindo-se mesmo o sistema administrativo no período Salazarista num «instrumento de controlo» do regime, não existindo para concentrar interesses, mas para impôr decisões, mantendo o funcionalismo público estas características rígidas e hierarquizadas mesmo para além de 1974 (Rocha, 2001). Neste quadro, contrariamente ao que se passou na generalidade das sociedades modernas, Portugal iniciou a sua reforma pelo designado formato europeu tardiamente. A explicação desta particularidade, em muito se deve, ao enquadramento histórico-político em que o país se viu envolto, atravessando um período ditatorial que lhe inviabilizou um

⁹ Como por exemplo os investimentos em infraestruturas.

“normal” despertar para a implementação do Estado de “Welfare ¹⁰”, edificado na generalidade dos países da OCDE após a 2.ª Guerra Mundial e vindo a entrar em crise em meados da década de 70 ¹¹, período no qual, ainda nos adaptávamos à sociedade democrática.

A nova realidade política veio desencadear profundas alterações económicas corporizadas pelas transferências de sectores chave em termos empresariais para a alçada do Estado ¹², naquilo a que ficou designado de – nacionalizações. Esta passagem aglutinadora para o sector empresarial do Estado ¹³, viria a criar a necessidade de instituir um determinado padrão para as relações laborais, nomeadamente na sua política salarial. Contudo, a instabilidade democrática da precoce democracia, foi adiando a reforma do sistema remuneratório da função pública, perpetuando a vigência do antigo sistema de letras ¹⁴. Neste período, o Estado absorveu os princípios revolucionários que instauraram a democracia, agindo desde modo, nas relações de trabalho a “favor” dos seus funcionários. Esta implementação proteccionista era politicamente suportada pela estrutura do Estado, que a tornava de forma transversal menos vulnerável à lógica do mercado ¹⁵, assegurando desta forma, melhores condições de trabalho e acordos de empresa que permitiram melhores dividendos salariais. Estas condições claramente favoráveis ao emprego, foram conseguidas pelo enquadramento normativo e institucional estabelecido para as relações de trabalho, cujas directrizes se encontravam delineadas na nova Constituição ¹⁶, e pelas quais se edificou um corpo denso e rígido de regulamentação e legislação do trabalho ¹⁷, que desencadeou um contexto favorável aos trabalhadores e aos seus representantes,

¹⁰ Na generalidade em Portugal. assumindo-se como posterior a 1974, contudo, a sua efectiva implementação pode-se associar a dois factos relevantes passados em 1979. Em primeiro lugar por ter sido neste ano que foi criado o Serviço Nacional de Saúde – SNS, por outro lado, a democratização do acesso à educação, sendo isto verificado pelo aumento “exponencial” verificado nas entradas para a Função Pública nas áreas da Educação e da Saúde, vectores fundamentais para a edificação de um Estado Social.

¹¹ Nomeadamente pela crise petrolífera desencadeada em 1973

¹² Nacionalização de empresas ligadas aos sectores da banca, seguros, transportes e indústria essencialmente. Princípio que foi tornado irreversível, pela aprovação em 1976 da primeira versão da Constituição da República Portuguesa.

¹³ O sector empresarial do Estado foi criado após o período revolucionário, posterior a 11 de Março de 1975.

¹⁴ Sistema que se prolongou por cinco décadas até 1989.

¹⁵ Assumindo uma regulação mais favorável aos trabalhadores e respectivos sindicatos.

¹⁶ Salvaguardando posições e garantias obtidas durante o processo revolucionário, nomeadamente o direito ao trabalho e a irreversibilidade das nacionalizações.

¹⁷ Principalmente em matéria de despedimentos e *lay-offs*.

na sua relação com o empregador - Estado. Neste quadro, enquanto na maioria dos países europeus, se pensava nas políticas de reforma da Administração Pública, instituindo-se uma verdadeira luta contra o “desperdício” provocado pela implementação das políticas adstritas ao Estado-Providência (nalguns casos à décadas), Portugal iniciava o seu desenvolvimento, criando redes até aí inexistentes¹⁸, e por consequência, assistindo-se ao aumento das despesas com as políticas sociais e respectivos salários dos seus funcionários, encontrando-se desta forma, em contraciclo com a maioria do quadro europeu. Esta evolução repentina contribuiu para a recessão económica sentida entre 1983-1985, sendo neste contexto que se preparou a adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE).

A integração na CEE em 1986, veio potenciar o desenvolvimento do país, mas ao mesmo tempo instituir compromissos a que nos temos que submeter, (e na altura) nomeadamente, aos objectivos preconizados pela União Económica Monetária (UEM) e do Tratado de Maastricht. As novas “regras” económicas constituíram-se como verdadeiros constrangimentos a que os programas políticos dos governos subsequentes se tiveram que adaptar. O principal problema advém dos apertados “critérios de convergência”, onde a manutenção do défice em 3% do Produto Interno Bruto (PIB) se assume como fulcral, pelas sanções impostas ao seu incumprimento¹⁹.

A inserção no mercado global, joga-se agora em primeiro lugar no tabuleiro concorrencial europeu, pela pressão competitiva que este exerce, corporizada por uma monitorização “constante” de índices de referência, instituindo por inerência um controlo mais apertado nos gastos do sector público, em cujo objectivo se reflecte em último caso, o controlo do défice face aos nossos parceiros europeus. Neste quadro, as metas europeias constituem-se como o «cenário» que justifica a implementação de políticas adversas, que paulatinamente se foram afastando das medidas preconizados até então.

¹⁸ Como o Sistema Nacional de Saúde (SNS) criado em 1979.

¹⁹ Parte constituinte do Pacto de Estabilidade e Crescimento (adoptado no Conselho Europeu de Amsterdão, em Junho de 1997), o *Regulamento do Conselho Europeu* prevê que, se o défice for considerado excessivo, não havendo circunstâncias excepcionais que o justifiquem, o Conselho endereçará uma recomendação ao Estado-Membro em causa, que disporá de quatro meses para adoptar as medidas necessárias para a correcção da situação. Caso seja deliberado que as medidas não são adequadas, as sanções consistem na obrigação do Estado-Membro em causa a efectuar um depósito sem juros. Se a situação de défice excessivo não for corrigida no período de dois anos, o depósito é transformado em multa. O limite máximo para o montante anual do depósito equivale a 0,5% do PIB do país em causa (Cf. *Banco de Portugal*).

3.2 *Evolução das políticas públicas – Enquadramento da reforma*

A entrada no contexto europeu, veio infirmar novas formas de relacionamento laboral, à luz de princípios agora instituídos num mercado mais alargado e no qual teríamos que convergir. Uma convergência essencial a todos os níveis, mas mediante um alinhamento difícil de implementar, pelo nosso atraso societal impor preocupações diferentes à maioria dos nossos parceiros europeus, para os quais a redução da despesa se colocava em primazia. Em Portugal vislumbraram-se apenas os primeiros sinais de forma indirecta pela necessidade de regular a panóplia de formas discricionárias que o antigo sistema retributivo – letras, foi instituindo ao longo do tempo com base nas indexações. O “ajuste”, desencadeado em 1989²⁰ com o designado – Novo Sistema Remuneratório (NSR), segundo o seu preâmbulo visava assentar nos princípios basilares da equidade interna e externa, que vieram possibilitar ao governo criar novos mecanismos de progressão nas carreiras, passando a ideia de credibilizar o sistema remuneratório²¹. Um sistema que viria a ser implementado pela positiva, o que veio a originar uma subida “exponencial” dos respectivos salários.

Estas preocupações foram sendo acompanhadas segundo Oliveira Rocha, aqui e além, por tentativas de alguma desburocratização, secundadas posteriormente, pela implementação de práticas destinadas a melhorar a qualidade dos serviços constituindo-se na sua perspectiva “(...) na reforma possível, devido ao atraso do desenvolvimento económico e social do país” (Rocha,2005). Desta forma, em Portugal a implementação do modelo de Estado-Providência que assumisse claramente os princípios desencadeados pelo modelo “Welfare Stat”, apenas foi desenvolvido com a chegada ao poder da democracia parlamentar, em que o aumento “exponencial” de funcionários ao nível central se concentrou até aos nossos dias nas áreas da Saúde e da Educação, destacando-se a década de sessenta para setenta²² numa duplicação do emprego público e mais recentemente uma entrada significativa entre os anos de 1996 e 2005 (Quadro 2). De referir, que se contabilizarmos em 2005 o pessoal da Administração Regional Autónoma, os recursos humanos totais sobem para 737 774 efectivos (mais 38 740).

²⁰ Embora só entra-se em vigor a 1 de Janeiro de 1990.

²¹ Ver Decreto-Lei n.º 184/89 de 2 Junho e Decreto-Lei n.º 353-A/89 de 16 de Outubro.

²² Neste cenário de subida exponencial, não podemos esquecer que durante o período de descolonização alguns milhares de trabalhadores públicos das ex-colónias vieram engrossar as fileiras existentes.

Quadro 2 - Evolução dos recursos humanos na Administração Pública ²³

Sectores	1968	1979	1983	1986	1988	1991	1996	2005
Central	155.213	313.820	344.428	384.448	405.034	418.868	429.646	568.384
Local	41.542	58.266	75.876	79.876	80.334	90.864	105.058	130.650
Administração Pública	196.755	372.086	420304	464.321	485.368	509.732	534.704	699.034

Fonte: Adaptado de Pessoa Amorim 1998, Rocha 2001 e Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações (CRSCR) 2006.

Actualmente atravessamos uma realidade ambígua, continuamos a querer edificar o Estado-Providência ²⁴, mas ao mesmo tempo, queremos implementar o modelo do Estado mínimo, pela necessidade de controlar as contas públicas. Esta contradição, em conjugação com as particularidades da débil sociedade económica em que Portugal se reveste, apresenta-nos a nível europeu como um dos Estados mais fragilizados na implementação do “bem estar social”. Segundo Oliveira Rocha, no passado recente a ambiguidade vai mais longe, tendo-se admitido mais funcionários e integrando outros cujo vínculo era precário, ao mesmo tempo que se criam institutos públicos destinados a flexibilizar a prestação desses mesmos serviços públicos (Rocha, 2001). Se contextualizarmos a Administração de uma forma transversal (Central, Regional e Local) vislumbra-se ainda independentemente das cores partidárias, uma nova tipologia de gestão, que se baseia na implementação de empresas públicas. Serviços, que eram prestados no âmbito municipal passam agora a ser geridos de forma empresarial (privatização dos serviços), ficando os seus funcionários sob o regime do contrato individual de trabalho. Por outro lado, assiste-se ao mesmo tempo a uma gradual passagem de serviços de carácter social (Saúde e Educação) tradicionalmente assegurados de forma central, para o âmbito das autarquias locais. Mas neste capítulo, como refere Oliveira Rocha, as consequências em termos de gestão de recursos humanos, ganham contornos

²³ Note-se a discrepância entre os valores apresentados em 2006 pela CRSCR relativos a 1995 (638.000) e Pessoa Amorim em 1996 (534.704), pese embora neste caso não tenha entrado com a Administração das Regiões Autónomas.

²⁴ Da sigla Inglesa – Welfare Stat – Bem estar social.

de «burocracias profissionais» pelas relações de poder que vem instituir (Rocha, 2005). Segundo André Freire, as ambiguidades e contradições que tem subsistido em Portugal, são produto directo da alternância do sistema político que nos tem governado, não ter conseguido a implementação dos consensos partidários que viabilizassem as necessárias políticas de reforma, redireccionadas por vezes em estratégias eleitoralistas de manutenção governativa (Freire, 2001). Este cenário, tem propiciado a não existência de condições económicas favoráveis para uma implementação de “reformas pela positiva”, que em consonância com a conjectura económica mundial, cada vez mais dependente da escalada do preço do petróleo, tem proporcionado a eclosão em Portugal de um novo ambiente ideológico de referência, fazendo renascer o velho Estado Liberal e com ele todas as reminiscências que advêm para o modelo de Administração Pública, quer sejam nas políticas sociais, quer nas políticas directas de gestão de pessoal, e por consequência nas políticas salariais e de carreira.

3.2.1 *Mudança do contexto político.*

O novo contexto europeu, veio incutir a necessidade de uma acoplagem do Estado português à generalidade do desenvolvimento em que se revestia as políticas europeias, absorvendo naturalmente parte da sua filosofia neo-liberal. Este enquadramento, viria a despoletar a necessidade premente de reduzir o peso do sector público na despesa do Estado e a encetar um novo rumo para a reestruturação do sector público e empresarial, iniciando um novo capítulo com a desvinculação da irreversibilidade das nacionalizações conseguida com a alteração dos preceitos constitucionais vigentes até então, possibilitando deste modo, um novo ciclo – as privatizações. Este novo ciclo, teve como reflexo imediato a necessidade imperiosa de reestruturar e liberalizar o mercado de trabalho²⁵, adequando-o à competitividade do mercado europeu, provocando uma grande transformação na própria economia portuguesa. Estas alterações foram o princípio do fim do monopólio empresarial exercido em alguns sectores pelo Estado, bem como, a mudança da prestação de alguns serviços públicos essenciais, como por exemplo os transportes para a alçada do sector privado, introduzindo-se assim um novo denominador comum no mercado a – competitividade.

²⁵ Conjunto de reformas levadas a cabo na área da legislação do trabalho, – pacote laboral

As alterações preconizadas vieram remodelar o serviço público e instituir um novo modelo de Estado, cujas políticas se orientaram essencialmente entre 1985-1996 para a racionalização do peso do sector público através da introdução das privatizações e da diminuição do fluxo do emprego na função pública. Enquanto no período pós-revolucionário se assistiu a um proteccionismo laboral por parte do Estado (aos seus funcionários), assistia-se uma década depois à primeira inversão na situação do poder relacional ao nível laboral entre empregados e o empregador Estado. O período seguinte compreendido entre 1996 e 2001 voltou a inverter a tendência de racionalização, principalmente ao nível dos recursos humanos, patenteada por um novo acréscimo do fluxo de entradas para a função pública. A partir de 2003 com a aplicação da legislação em moldes europeus o emprego público adoptou uma tendência descendente que se perpetua até aos nossos dias.

3.2.2 *A reforma em moldes europeus*

Porém, a reforma em moldes europeus apenas deu os primeiros passos através da Resolução do Conselho de Ministros N.º 12//2001, de 8 de Fevereiro, onde foram definidos os grandes objectivos do Governo em matéria de política de emprego público e estabelecidas as medidas para a sua concretização. Merecem especial relevo a criação de reservas de recrutamento nas carreiras gerais da Administração Pública, através de concursos centralizados, a melhoria da operacionalidade do sistema de mobilidade geográfica, departamental e profissional, a dinamização do recrutamento centralizado e a criação de uma bolsa de emprego da Função Pública, medidas que se inscrevem numa linha de racionalização dos meios e recursos da Administração Pública. Igualmente se tomaram medidas com vista ao reforço da disciplina nas contratações de pessoal a termo certo e, por mecanismos de racionalização da evolução dos efectivos através da contenção do seu crescimento, relacionando directamente o fluxo de entradas com o fluxo de saídas definitivas²⁶, bem como, de qualificação dos recursos humanos e da simplificação dos procedimentos relativos ao descongelamento de novas admissões. Pelo enquadramento delineado ao nível dos modelos europeus, rapidamente se reconhece que Portugal, embora tenha dado alguns passos

²⁶ Por cada duas saídas, uma entrada.

em 2001²⁷, só iniciou concretamente uma estratégia de reforma nestes moldes em 2003 (Figura 1), ao implementar um conjunto de Leis que vieram dar corpo às orientações políticas definidas na Resolução de Conselho de Ministros 95/2003 de 30 Junho, que no essencial tinha como objectivos: reavaliar as funções do Estado; racionalizar e modernizar as estruturas; promover uma cultura de avaliação e de responsabilização, distinguindo o mérito e a excelência; que em corolário permitam em conjunto prestigiar a Administração Pública.



Fonte: Oliveira Rocha (2005)

Figura 1 - Estratégia da Reforma

Toda esta arquitectura legislativa, foi complementada pela publicação da Resolução de Conselho de Ministros N.º 53//2004, de 21 de Abril, que teve como objectivo estratégico operacionalizar a reforma em curso, permitindo estabelecer uma nova matriz, edificada na *gestão por objectivos*, forçando desta forma uma integração entre as avaliações dos organismos públicos e as *avaliações do desempenho ao nível individual*. Posteriormente, a Resolução de Conselho de Ministros N.º 109//2005 de 30 de Junho, vem viabilizar um conjunto de medidas, cujos

²⁷ Embora se reconheça que já no X Governo Constitucional (1986-1987) haja referência no seu programa de governo, ao objectivo de alcançar a modernização da Administração Pública, atribuindo como áreas prioritárias de actuação a desburocratização e a gestão pública, estes objectivos foram-se perpetuando no tempo surgindo em todos os programas de governo subsequentes, apenas com a ressalva da diversificação das suas áreas de intervenção. Contudo, o primeiro sinal da urgência da reforma dá-se a partir de 2001, depois do crescimento acentuado de efectivos pela continuada implementação do Estado-Providência, e a consequente subida da despesa. Esta subida acentuada no défice público, viria a comprometer o acordo firmado com o PEC, para inviabilizar as sanções previstas Portugal vê-se forçado a aplicar medidas para a redução concreta da despesa.

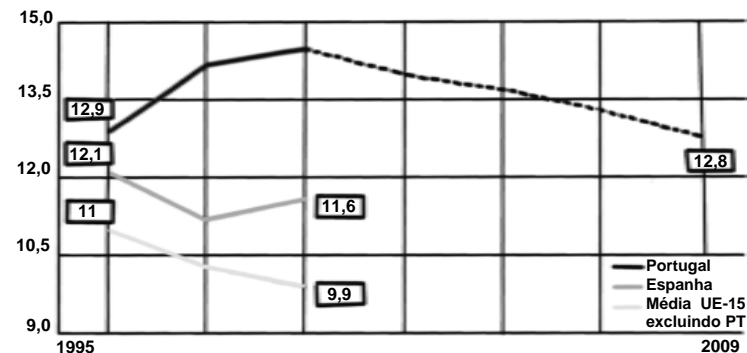
domínios se estendem desde: a revisão do sistema de carreiras e remunerações; ao sistema de avaliação de desempenho; ao controlo de novas admissões; ao regime de supranumerários; ao regime de aposentação; sem excluir o domínio das subvenções a titulares de cargos políticos. Em articulação com a Resolução do Conselho de Ministros N.º 111/2005, que estabelece como objectivo a “convergência gradual do regime de segurança social do pessoal da Administração Pública com o regime geral da segurança social dos trabalhadores por conta de outrem, tendo em vista a sustentabilidade do sistema de segurança social”²⁸. Sendo neste quadro, que se tece a reforma da Administração Pública portuguesa, e no qual os resultados diferenciados de outros parceiros europeus (e não só), levantam a Oliveira Rocha a seguinte interrogação – será que esta nova gestão pública soluciona os problemas da Administração do Estado? Quando não existe uma avaliação criteriosa que sustente que por exemplo “ a Austrália e a Inglaterra tenham um melhor serviço público que a Noruega ou a Alemanha” (Rocha, 2005). Na prática o governo desencadeou a revisão da orgânica do Estado, na qual se devem desenvolver as atribuições da própria Administração Pública, funcionando esta reforma, como uma “operação de reengenharia, a qual se inicia pela análise de funções, em ordem a definir o conteúdo funcional de cada ministério e unidade orgânica, seguindo-se a selecção de funções a externalizar, concentrar e ou (des)centralizar” (Rocha, 2005). Esta leitura, remete-nos para cenários empresarializados e cujo desenvolvimento se pode constituir em parcerias público-privadas, em regime de “outsourcing”, ou mesmo pela definitiva externalização na qual se reveste a privatização total dos serviços. Neste sentido, surgem inclusive as últimas recomendações da OCDE, para constituição de institutos públicos/fundações geridos com base no direito privado substituindo os actuais modelos instituídos nas universidades portuguesas.

Segundo ainda o professor Oliveira Rocha, depois da desencadeada «reengenharia» do Estado e da Administração Pública, o governo aplicou a «gestão por objectivos» naquilo a que apelidou de SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública, constituindo-se na referência mais adequada para avaliação de desempenho

²⁸ Diário da República - I Série - B n ° 124 - 30 de Junho de 2005, 4056.

quer seja dos funcionários de forma individual, quer de forma colectiva às suas unidades orgânicas, através dos planos e relatórios de actividades. Desta reforma esperam-se ganhos de proficiência, e aumento da qualidade dos serviços prestados, acompanhados de uma diminuição da despesa pública (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Despesas com pessoal em % do PIB



Fonte: CRSCR e Ministério das Finanças Projecção até 2009

Mas toda e qualquer reforma, não funciona se não envolver os próprios funcionários, quer através da formação necessária para o desenvolvimento de novas competências que se adaptem às mudanças preconizadas, quer pela valorização profissional na qual se reveste a sua “carreira”, dado que é na gestão de recursos humanos que esta se centra. Aqui reside o busílis da questão, dado que segundo Oliveira Rocha, estas reformas não tem envolvido os funcionários, sendo mesmo politicamente apresentados como os culpados da crise, o que tem originado um funcionalismo desmotivado (Rocha, 2005).

3.3 O Conceito de “modelo de carreira” em Portugal

O modelo de carreira inicialmente instituído em Portugal seguiu os trâmites ditos tradicionais da Administração Pública, preconizando o estatuto correspondente ao denominado *Modelo de Carreira* em detrimento do *Modelo de Emprego*. Este modelo, apresenta os funcionários públicos como um “corpo estável, tecnicamente competente e politicamente neutro, que pudesse assegurar

de forma eficaz, permanente e imparcial o interesse público” (CRSCR, 2006,p.6). Asseverando-se tecnicamente, que este corpo burocrático se deve alhear de quaisquer supostos interesses (natureza político-partidária ou mesmo económica), a não ser o da prossecução do bem comum. Para o estabelecimento destes imperativos, instituíram-se determinantes diferenciadoras relativamente ao emprego privado, principalmente: existência de estabilidade no vínculo; existência de perspectivas de carreira bem definidas; bem como, sistemas de aposentações próprios, que advinham pela inerência das suas responsabilidades acrescidas aos demais cidadãos, pelos deveres, sujeições ao mesmo restrições²⁹ no desempenho das suas funções, que se podem resumir no seguinte quadro de características (Quadro 3).

Quadro 3 – Características do Modelo de Carreira

• Estatuto de direito público, livre e unilateralmente modificável pela Administração;
• Nomeação vitalícia;
• Integração numa Organização hierárquica;
• Sistema remuneratório estatutário;
• Estruturação por carreiras rígidas;
• Definição estatutária dos requisitos exigidos para o ingresso em cada carreira;
• Não reconhecimento da experiência profissional fora da carreira;
• Sistema de promoções progressões salariais definidas estatutariamente e assente principalmente nas qualificações e na antiguidade;
• Regime de aposentação especial;
• Estatuto disciplinar especial.

Fonte: CRSCR 2006

O Estado com este modelo, assegurava um corpo de funcionários estável que lhe permitia estar “imune às vicissitudes político-governativas, isento perante o jogo partidário e protegidos de pressões da sociedade civil” (CRSCR, 2006,p.6). Contudo, o crescimento exponencial das funções do Estado nas

²⁹ Traduzido por normas de conduta privada condicionadas; limitações à liberdade de expressão ou mesmo à liberdade de participação política e ainda apela restrição ou proibição à greve (ex.: Forças Segurança, Militares).

últimas décadas e por inerência, dos seus funcionários, implicou um aumento significativo na despesa pública, cujo controle é fundamental no quadro de desenvolvimento da UE, vindo a colocar em causa o modelo de carreira, como tradicionalmente era reconhecido. A tendência internacional impulsionada pelo modelo dinamarquês da «flexigurança³⁰» e o estado das finanças públicas, vieram redefinir a sua continuidade para algumas carreiras.

4. OS REGIMES DE EMPREGO, SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO

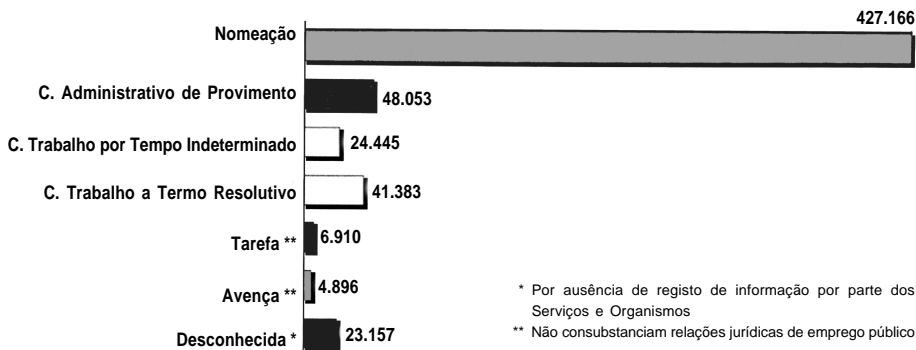
4.1 A «nomeação» versus o «contrato»

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos em 1989 para a reformulação do regime da função pública, a matriz conceptual da relação jurídica de emprego na Administração do Estado³¹ foi reestruturada estabelecendo-se as modalidades da «nomeação» e do «contrato». Estas, contudo, foram sofrendo sucessivas alterações e que se podem sintetizar nos seguintes termos relativamente ao âmbito de aplicação: nomeação por tempo indeterminado (provisória e definitiva); nomeação em comissão de serviço (comissão de serviço ordinário e extraordinária); nomeação em regime de substituição; bem como, contrato administrativo de provimento e contrato individual de trabalho. Embora o enquadramento normativo vigente das carreiras do Estado seja claramente predominante por efectivos com relação jurídica de «nomeação» e de «contrato administrativo de provimento» (Gráfico 2), é notório que a utilização do contrato individual de trabalho está nos últimos anos a aumentar³² (CRSCR, 2006).

³⁰ Segundo Maria José Constâncio a flexisegurança – “tem sido um conceito bastante falado nos últimos tempos. No contexto comunitário parece ter sido utilizado pela primeira vez no Relatório Wim Kok de 2003 sobre Emprego (...). Mas já em 1997 o Livro Verde (...) acentuava a importância da flexibilidade e da segurança para aumentar a competitividade”, in http://www.ordemeconomistas.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=7403&Itemid=751, consultado em 16 de Fevereiro de 2008.

³¹ Com a introdução dos decretos-lei n.º 184/89, de 2 de Junho, e o n.º 427/89, de 7 de Dezembro.

³² Os números divulgados pela BDAP em 2005 referem 65.828 pessoas com contratos individuais de trabalho, sendo que em 1999 eram apenas 12.744 (subida de 516%). De notar que para estes números também contribuiu decisivamente a passagem do regime militar de conscrição para o de profissionalização (30% do total).

Gráfico 2 – Distribuição do emprego por relação Jurídica (31DEC05)

Fonte: BDAP

Se contabilizarmos apenas os dados da Administração Central, dos quais se excluem a Administração Regional (Açores e Madeira) e Autárquica (Local), do universo de 576.010 empregos (para 568.364 pessoas), a esmagadora maioria encontra-se em regime de nomeação (427.166). Sobressaindo ainda, os Contratos Administrativos de Provimento com 48 053 casos, os contratos a termo resolutivo com 41.383, bem como, o facto de existirem 23.157 efectivos em regime desconhecido. Este contexto, começa agora a caminhar de encontro à conjectura administrativa europeia e em particular ao preconizado ao nível da OCDE, apontando para uma evolução imperativa da sua extensão como relação de emprego a carreiras adstritas a regimes que não directamente envolvidos com o «conceito de autoridade e soberania»³³. A previsível evolução contratual, na qual se deve instituir claramente os preceitos do serviço

³³ Existindo contudo, a este respeito situações ambíguas face a posturas diferenciadas de novas entradas, que vieram instituir a imperiosa necessidade de clarificação estes regimes – sendo uma das propostas apresentadas pela própria comissão. No caso particular dos Corpos Especiais do Estado, esta concepção prevê a manutenção do actual regime para as carreiras da Magistratura e Militar, o que na prática se corporiza pela manutenção da actual designação da relação de emprego - *nomeação*. O mesmo não acontecendo, por exemplo às carreiras da Docência e Médica, inviabilizando a manutenção do actual “estatuto vinculativo” que o regime do contrato administrativo de provimento lhe confere, já que, a jurisprudência vivencial criou a ideia, de esta ser uma etapa que resulta em provimento definitivo após determinado período de tempo, efectivando-se na prática uma “nova versão da nomeação”. Esta transitoriedade no vínculo em que se diferencia face à nomeação não acarretava assim diferenças significativas, quer no seu comportamento, quer na flexibilidade de gestão ao nível dos recursos humanos (CRSCR, 2006).

público, deve-se à actual miríade existencial de modalidades de emprego e pela consequente dispersão dos dispositivos normativos pelos quais se regem, os quais acarretam crescentes indefinições conceptuais na determinação quer do âmbito de aplicação, quer no grau de vínculo. A indistincção dos pressupostos aplicativos dos termos concretos da relação de trabalho, culminam no trilhar de opções - não adequadamente controláveis e susceptíveis de prejudicar o interesse público (CRSCR, 2006).

4.2 *As Perspectivas de evolução*

Embora a nomeação e o contrato administrativo de provimento, sejam esmagadoramente as relações de emprego existentes, o contrato individual de trabalho, afigura-se num contexto evolutivo a médio longo prazo como o enquadramento desejável para as novas admissões em todas as carreiras que não directamente relacionadas com o conceito de autoridade e soberania. De facto, a introdução na Administração Pública Portuguesa de formas de contratação de pessoal em regime de direito privado, veio possibilitar introduzir flexibilidade e condições de trabalho próximas às do sector privado, sendo neste contexto gestor que se afigura o futuro das relações de emprego na Administração Pública.

A evolução contratual culminou com a Revisão do Código de Trabalho (e o seu diploma complementar - Regulamento do Código de trabalho - RCT) e a aprovação da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, cujo desígnio inspirador do legislador se manifestou pelo alargamento de aplicação do contrato individual de trabalho para “toda” a Administração Pública. A uniformização contratual a implementar possibilitará por um lado, a flexibilização e a descentralização da gestão, funcionando como um instrumento de ajustamento a possíveis flutuações de recursos (humanos, materiais e financeiros), tendo um impacto assinalável neste cenário de sustentabilidade das contas públicas se aplicado com efeitos abrangentes imediatos, secundado pelo princípio da individualização dos salários com base no desempenho (CRSCR, 2006).

5. **CARACTERIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS DO EMPREGO PÚBLICO**

5.1 *As lacunas da Informação Estatística (dados disponíveis)*

Quando se pretende caracterizar a situação na Função Pública Portuguesa, necessitamos de dados estatísticos actualizados que estejam de acordo com

as normas europeias, para podermos comparar o que é comparável. Pese embora, os progressos realizados nesta área, continuamos a assistir à extrema dificuldade de o Estado através da sua administração ter um conhecimento fundamentado dos seus recursos humanos, e por inerência, dificultar ou mesmo inviabilizar estatísticas comparativas devidamente sustentadas³⁴. Para qualquer empresa privada, é fundamental saber quem são os seus trabalhadores, para os poder utilizar da forma mais eficiente. É exactamente aquilo que neste momento o Estado ainda não consegue fazer. Embora continue a ser uma preocupação que se tem mantido nos últimos governos, a informação estatística continua a manifestar lacunas incompreensíveis à luz da própria Lei do Orçamento de Estado (OE)/ 2006³⁵, que prevê sanções para o incumprimento desta obrigação por parte dos seus organismos. Uma realidade tão elementar (como refere a CRSCR) que impossibilita saber-se o total dos efectivos com dados fidedignos. O recurso as outras vias de acesso à informação³⁶ vieram minimizar algumas das lacunas, que contudo, não inviabilizam a relativização de alguns dos seus dados, mas, não deixando de ser a aproximação mas actual do retrato da função pública portuguesa, e do qual, nos vamos socorrer para a sua caracterização.

5.2 *Quem são os funcionários públicos?*

Pelo enquadramento desenvolvido no tratamento de dados realizado pela Base de Dados da Administração Pública (BDAP), o conceito de funcionário

³⁴ De referir que no âmbito da informatização de todo o sistema da função pública, a Inglaterra foi o segundo país a seguir à Austrália, que concebeu um sistema de actualizações automáticas de dados, permitindo em tempo real, saber-se em concreto da sua situação. Em Portugal, segundo o Secretário de Estado João Figueiredo em declarações ao Diário de Notícias de 20 Setembro de 2006, deram-se agora os primeiros passos, lembrando que em Inglaterra este processo demorou 3 anos e meio, o que indicia ser um árduo trabalho a desenvolver, não havendo prazos de conclusão. Embora espere “que este seja o último recenseamento feito na Administração Pública”. A solução do Governo passa por desenvolver uma aplicação que permita uma actualização automática, sempre que entre ou saia um funcionário.

³⁵ Art.º 19 da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro que prevê a constituição da Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública (BDAP).

³⁶ A realização de recenseamentos em 1996 e 1999; os dados fornecidos pelos serviços por ocasião da preparação do Orçamento de Estado; a realização de estimativas com base nos números de subscritores da caixa Geral de aposentações e nos resultados do inquérito ao emprego do INE, e ainda na referida BDAP.

público, abrange a prestação de serviço nas vertentes de regimes e contratos existentes, quer na Administração Directa e Indirecta do Estado, Órgãos de Soberania e Serviços de Apoio, quer ainda, na Administração Regional Autónoma e Administração Autárquica. São assim contabilizados, todos os trabalhadores e prestadores de serviços, bem como ainda as Entidades Públicas Empresariais, incluindo os respectivos funcionários e agentes. Contudo, a designação – *Funcionário Público*, encerra consigo contornos que à luz da lei em algumas carreiras, são no mínimo questionáveis. Embora pelo vulgo da sua utilização generalista na vivência comum, se reconheça enraizado e compreensível, deixa de o ser quando utilizado da mesma forma pelo próprio Estado quando se dirige a certas carreiras mediante o enquadramento legislativo existente. Neste âmbito, assume-se como necessidade acrescida, uma análise ao foro jurídico-conceptual da essência sustentadora em que se reveste a servidão ao Estado. A dimensão e complexidade de tal percepção, apenas nos deixa espaço para uma curta alusão diferenciadora, que a fazer jus a maior profundidade reflexiva nos remete indubitavelmente para os sulcos normativos estatutários de cada carreira, à luz do enquadramento da Lei Fundamental (Constituição). Esta ressalva, destina-se a uma leitura mais cuidada das diferentes especificidades existentes, que embora assumam o pressuposto generalista de inserção orgânico funcional na Administração Pública, esta não é semelhante para todos os seus funcionários, da mesma forma que não o é, relativamente aos direitos e deveres a que estão sujeitos. Esta referência apriorística salvaguarda possíveis reflexões nesta matéria, pela necessidade de se distinguir juridicamente o seu enquadramento, de forma a não provocar atritos estatutários em carreiras que apresentam especificidades particulares (exemplo da Magistratura ou Militar), pela simples generalização do termo - funcionário público³⁷.

³⁷ Neste campo veja-se o estudo levado a cabo pela Tenente Carla Pica “Breve Abordagem Estatutária-Filosófica sobre o vínculo do Militar ao Estado Nação, apresentado no seminário de Direito Administrativo II do Curso do Mestrado em Ciência Jurídicas – Políticas na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, cujos excertos podem ser consultados em: www.marinha.pt/NR/rdonlyres/38E34C39-2810-405A-9757. Este estudo embora partindo do pressuposto de inserção orgânico funcional na Administração Pública, analisa criticamente os pontos de atrito da inserção da Instituição Militar, no conceito de – Função Pública, e por conseguinte da aplicação aos militares do seu regime e da designação destes por funcionários públicos.

5.3 Caracterização geral do emprego público

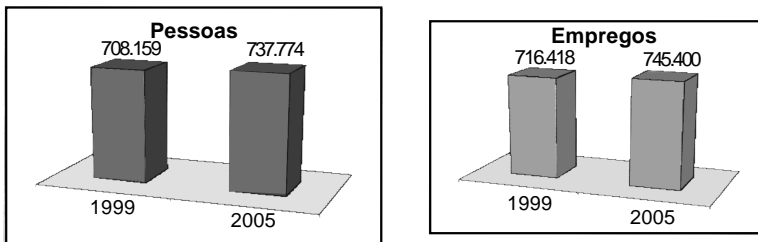
Se colocarmos como hipótese, que as limitações para o aferimento estatístico tem sido semelhantes ao longo do tempo, prevalecendo a distinção clara sobre o termo emprego, o qual segundo a Base de Dados da Administração Pública (BDAP), significa posto de trabalho e não pessoa, objectivando que uma pessoa pode ter mais do que uma relação de trabalho com a Administração Pública. Os últimos dados ³⁸ apontavam para a existência entre a Administração Central, Regional e Autárquica, contabilizando os funcionários independentemente da sua relação jurídica de emprego ³⁹, os seguintes efectivos (Quadro 4).

Quadro 4 – Peso da Administração Pública no Emprego Total

	1995	2000	2004	2005 (31 Dez)
Emprego Público	638.000	749.000	755.000	745.400
Total do Emprego	4.225.000	5.021.000	5.123.000	5.122.600
Em % do emprego TOTAL	15,1%	14,9%	14,7%	14,6%

Adaptado da CRSCR (Census 2001): Inquérito ao emprego do INE; Subscritores da Caixa Geral de Aposentações e da BDAP

Gráfico 3 – Emprego versus Pessoas na Administração Pública (31 DEZ 2005)



Fonte: BDAP

³⁸ Embora a própria comissão reconheça a relatividade dos dados, devido a não ter conseguido apurar em concreto a situação real, é contudo a aproximação possível.

³⁹ A BDAP inclui todo o pessoal que detém uma relação jurídica de emprego com a Administração Directa e Indirecta do Estado, Órgãos de Soberania e respectivos Serviços de Apoio, Administração Regional Autónoma e Administração Autárquica, independentemente da sua natureza (nomeação, contrato administrativo de provimento, contrato de trabalho por tempo indeterminado ou a termo resolutivo). Inclui ainda Prestações de Serviço.

Os dados estatísticos disponíveis, revelam de uma «forma diacrónica» uma diminuição do peso do emprego na Administração Pública no total da economia nacional, entre os anos de 1995 e 2005, em 0,5 pp, sendo ainda interessante verificar, que o número de pessoas aumentou mais do que o número de empregos no mesmo período de tempo (29615 e 28982 respectivamente). Podendo-se concluir que o peso do emprego publico na população empregada manteve-se estável na última década. Segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE)⁴⁰, o emprego público representava 13,4% da população activa em finais de 2005 (Quadro 5), se tivermos em linha de conta que em 1999 este se cifrava em 14,2%, verificou-se uma diminuição do seu peso em 0,8 pp.

Quadro 5 – Peso do Emprego Público na população activa (31DEC05)

Ano	População Activa	Emprego Público	Representatividade %
2005	5.544.900	745.400	13,4%

Fonte: INE – Estatísticas do Emprego, Média Anual de 2005.

Embora não existindo dados relativos ao peso do emprego público referentes a 2007, se partirmos do pressuposto que este se manteve (embora a tendência natural seja no sentido da sua diminuição, já que foi essa a evolução verificada nos últimos anos), as percentagens são significativamente maiores dado que: a população activa em Portugal no 4.º trimestre de 2007⁴¹, estimada em 5 627,7 mil indivíduos, aumentou 0,5 pp face ao trimestre homólogo de 2006 (abrangendo 26,3 mil indivíduos). Com estes dados e assumindo por “excesso” a manutenção do emprego publico em 745.400 efectivos, a representatividade do emprego público face à população activa em 2007 cifrar-se-ia no máximo em 13,2 pp, reforçando a diminuição do peso do emprego público de 0,8 pp em 2005 para 1 pp em 2007. Se assumirmos o mesmo pressuposto relativamente ao peso do emprego público relativamente à população empregada em 2007⁴² (5 188 200), esta apresenta uma diminuição de 0,2 pp de 1999 para 2005 (14,8% para 14,6%) e um decréscimo de 0,3 pp de 2005 para 2007 (14,6 % para 14,3%).

⁴⁰ Fonte – Instituto Nacional de estatística (INE), dados Estatísticos sobre o Emprego.

⁴¹ De acordo com os resultados do Inquérito ao emprego relativo ao 4.º Trimestre de 2007 do INE, de 15FEV08.

⁴² *Idem*

Embora à primeira vista, o peso do emprego público pareça diminuir efectivamente, não podemos esquecer que o rácio é influenciado pelo crescimento da população activa e pelo aumento do emprego total. De facto, o número de funcionários aumentou de 1999 para 2005, em 4,2 pp para 737,8 mil, mas a um ritmo inferior face à população empregada, que no mesmo período cresceu 6,1 pp. Desta forma na última década, o número de funcionários aumentou 19% e o emprego cresceu 20,5% (Esteves, 2006). Assistindo-se desta forma a uma diminuição concreta do peso do emprego publico na economia nacional.

Pelos dados disponibilizados pela BDAP através do recenseamento desencadeado em 31DEC05, e tendo em conta o volume de contratações ao longo dos últimos 40 anos, agrupando os trabalhadores segundo escalões de antiguidade, chega-se à conclusão de que não existem diferenças significativas (Esteves, 2006). Esta perspectiva clarifica-se pelo seguinte exemplo: o número de trabalhadores que entraram no quadro da Administração Pública entre 2000 e 2005 é cerca de 64,4 mil, registando-se um valor muito semelhante aos nomeados entre 1997 e 2000, 61,2 mil (Esteves, 2006). Com efeito, segundo ainda a mesma fonte o número de entradas no quadro da AP manteve-se extraordinariamente estável desde 1970. Deste modo, ambos os indicadores – o peso do emprego público e a antiguidade dos funcionários – contrariam, assim, a tese do crescimento descontrolado da Administração Pública. Aliás, estes dados vêm juntar-se aos números comparativos divulgados ciclicamente pela OCDE que deixam Portugal bem enquadrado no conjunto da EU (como iremos ver mais à frente).

5.3.1 *Os Regimes de Carreira* ⁴³

A admissão e a evolução profissional na Administração Pública é regida em função das «dotações constantes de quadros de pessoal» que tem vindo a estruturar as respectivas carreiras e categorias profissionais, mediante processos de aprovação e alteração que segundo a CRSCR se apresentam rigidamente centralizados, criando constrangimentos significativos para a sua gestão (2006). Por outro lado, a diferenciação instituída em 1989 com o reconhecimento de 3 regimes distintos (Geral, Especial e Corpos Especiais), potenciaram uma tendência de autonomização de carreiras profissionais, que na prática não

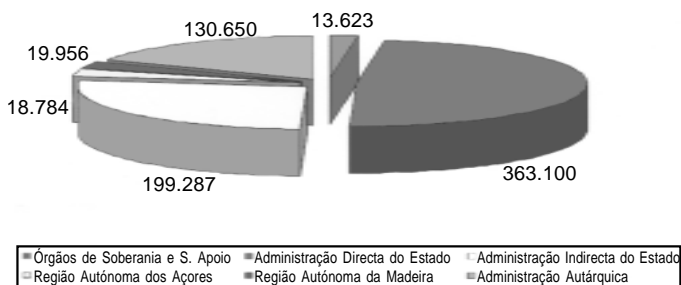
⁴³ De referi que a lei já foi alterada, existindo actualmente apenas dois regimes: geral e especial.

tem substancial diferenciação funcional entre si, contribuindo para a proliferação de carreiras existentes actualmente: segundo a última actualização levada a cabo pela Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações (CRSCR) em Setembro de 2006, existiam “pelo menos, 653 carreiras de regime geral, a que se devem adicionar 119 do regime especial e dos corpos especiais”⁴⁴, nas quais se exceptua a Magistratura que a partir de 1988 foi indexada ao regime remuneratório da classe política, como órgão de soberania (saindo dos Corpos Especiais do Estado).

5.3.2 Emprego por âmbito

Segundo a BDAP a Administração do Estado subdivide-se em: Órgãos de Soberania e serviços de apoio; Administração directa e indirecta do Estado (Central); Regiões autónomas (Regional) e Administração autárquica (local), contabilizando-se a 31 de Dezembro de 2005, os seguintes efectivos: 568.384 pessoas adstritas à Administração directa e indirecta do Estado, órgãos de soberania e respectivos serviços de apoio; 38 740 na Administração Regional Autónoma (Madeira e Açores) e 130.650 na Administração Autárquica. Absorvendo a Administração Central do Estado três quartos dos empregos (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Administração Pública – Emprego por âmbito



Fonte: BDAP

⁴⁴ Informação constante do Diagnóstico e perspectivas de Evolução da CRSCR – Sumário Executivo, p 9.

Uma tendência que todavia manifesta uma redução significativa quando comparada com valores de 1988, caindo o peso do Estado como empregador em 7,7%, elevando-se em contrapartida o volume de empregos nas Regiões Autónomas e nas Autarquias em 18% (mais 25 000), passando a representar 23% do total da Administração Pública ⁴⁵. Como se comprova com a tendência verificada no período de 1999 a 2005, em que o número de pessoas com vínculos à Administração Pública, cresceu 4%, passando de 708.159 para 737.774. Devendo-se esse crescimento em grande medida à custa do aumento do número de funcionários na Administração Autárquica e nas Administrações Regionais, que em conjunto representam 20.400 ⁴⁶ trabalhadores a mais (Felner, 2006). Contudo, em termos percentuais, foi nos órgãos de soberania através da nomeação de Ministros; Secretários de Estado e respectivos gabinetes; Presidência da República, Assembleia da República e finalmente ao nível dos Tribunais, que se registou na globalidade a maior subida (68%), dado que: à data do censo realizado em 1999, pertenciam a estas entidades 5.725 efectivos, registando-se actualmente a números de 31DEC05 13.623 efectivos vinculados neste sector (Felner, 2006). Estes dados, são tanto mais relevantes como refere Felner, visto a evolução dos Órgãos de Soberania ser excepcional dentro da Administração Central do Estado. Ao fazer-se a comparação entre os números de 1999 e de 2006 (31DEC05), excluindo desta forma as Autarquias e as Regiões Autónomas, *verifica-se que são mais os Ministérios em que se verifica uma descida de funcionários do que o contrário* (Felner, 2006). Realizada esta distinção, concentremo-nos apenas na Administração Central.

5.3.3 *Evolução da Distribuição dos efectivos por grupos de Ministérios*

Em termos gerais, o peso dos recursos humanos centram-se nos sectores da Educação, Ensino Superior e Saúde, com um aumento de 6,6% de 1988 para 2005, representando cerca de dois terços dos efectivos (61,7%) quando agregados com o sector da Ciência. Se a este, juntarmos o sector da Justiça, Defesa e Administração Interna, atingimos quase os 90% dos efectivos da Administração Central (Quadro 6).

⁴⁵ Fonte CRSRC com dados da Caixa Geral de Aposentações.

⁴⁶ Nas Regiões Autónomas (Madeira e Açores) de 1999 para 2005, houve uma subida de 5.800 efectivos, e nas Autarquias no mesmo período a subida ascendeu aos 14.600 efectivos, perfazendo assim a criação dos referidos 20.400 lugares.

Quadro 6 – Evolução dos efectivos da Administração Central por grupos de Ministérios

Anos	Educação, Ensino Superior e Saúde	Justiça, Defesa e Administração Interna	Trabalho e Finanças	Restantes Ministérios	Total
1988	55,1%	26,2%	4,6%	14,1%	100%
1990	55,9%	25,3%	4,4%	14,3%	100%
1995	60,8%	25,8%	5,8%	7,7%	100%
2000	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)
2005	61,7%	26,5%	6,4%	5,5%	100%

(a) –A Caixa Geral de Aposentações não dispõe de informação discriminada.

Fonte: CRSCR com base em dados da CGA até 31DEZ05.

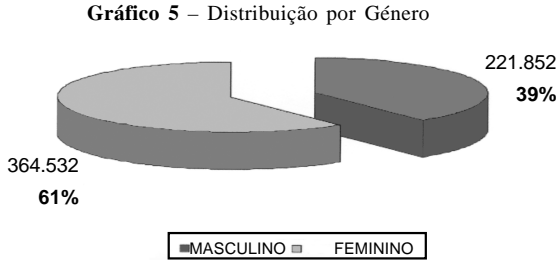
Em sentido contrário revela-se uma descida assinalável nos restantes sectores cifrando-se esta em 8,6 pp. Estes números vêm de encontro ao enquadramento teórico defendido por alguns autores como Oliveira Rocha, ao referir que Portugal ainda está a edificar o “Welfare Stat”, pela continuada subida dos empregos (efectivos) nos sectores da Educação e Saúde.

Todavia, segundo a perspectiva de Ricardo Felner (2006) nos últimos anos verifica-se uma tendência de diminuição dos empregos na Administração Central do Estado, nomeadamente: no Ministério da Educação (menos 23.000); na Justiça (menos 4.500); na Agricultura (menos 3.700) e na Saúde (menos 2.300). Ora se entre 1999 (566.548) e 31 Dezembro de 2005 (568.384), os números se apresentam equilibrados face as saídas anteriormente referidas, neste quadro uma questão transversal se coloca – Este equilíbrio deve-se a quê?

Este equilíbrio, explica-se por que existe uma evolução em sentido contrário, por um lado, verificado nas entradas no Ministério da Administração Interna (mais 3.100 entradas) e nos órgãos de Soberania (8.000), e por outro lado, pelas saídas contabilizadas no Ministério da Educação (23.000), terem sido absorvidas pela criação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, totalizando 40.208 efectivos, transferindo-se do anterior Ministério da Educação, todos os professores Universitários e do Politécnico, sendo isto notoriamente perceptível quando abordarmos em particular a distribuição profissional dos efectivos na estrutura da Administração Central.

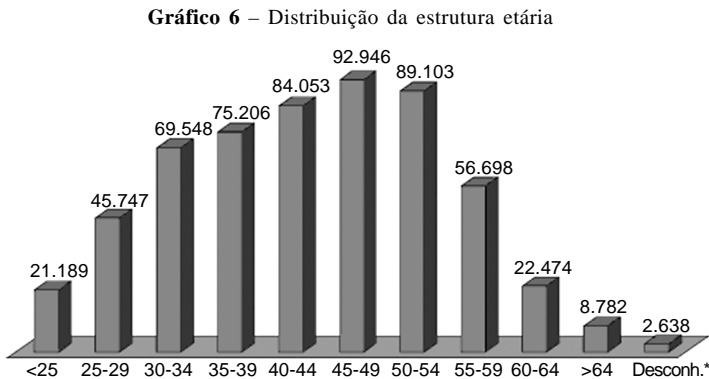
5.3.4 Distribuição dos efectivos por género; escalão etário e habilitações literárias

Segundo a BDAP referida a 31 de Dezembro de 2005 de um universo de 568.384 pessoas a trabalhar para a Administração Central registava-se a seguinte distribuição por género (Gráfico 5): 61% dos seus efectivos era constituído por mulheres (364.532) e 39% por homens (221.852).



Fonte: BDAP

A distribuição por escalões etários mostra a existência de uma fraca taxa de rejuvenescimento, dado apresentar um rácio de 3,7% de trabalhadores entre os escalões dos 18 e os 25 anos, por contraponto aos 37 256 efectivos com mais de 60 anos de idade (6,6%). Se agregarmos os escalões compreendidos entre os 30 e os 54 anos, concentramos 72,3% dos recursos humanos da Administração Central, repartindo-se as restantes percentagens dos 55 aos 70 anos com um total de 15,3% (Gráfico 6).

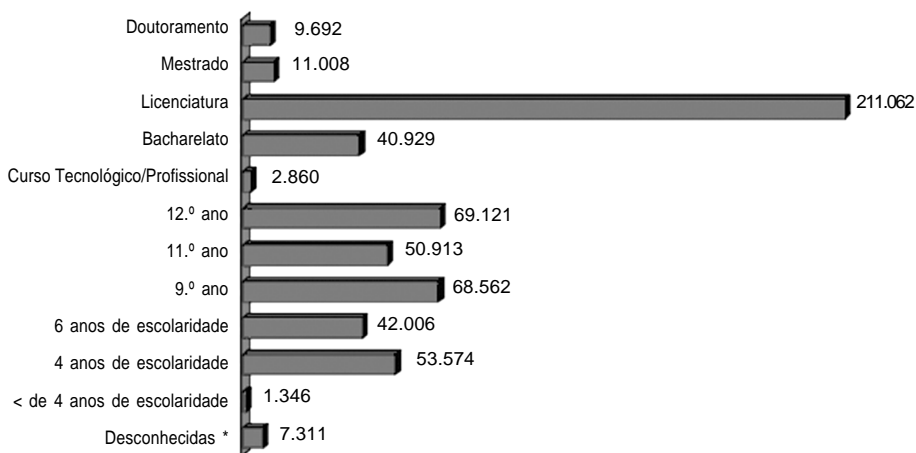


* por ausência de registo de informação por parte dos Serviços e Organismos

Fonte: BDAP

No que diz respeito ao nível da distribuição das habilitações literárias (Gráfico 7), de um universo de 568 634 pessoas na Administração Central, 211.062 têm Licenciatura, ou seja 37%, universo este, principalmente adstrito às áreas da Educação e Saúde; 12,2% têm o ensino secundário completo (69.121), 12% têm a escolaridade obrigatória (68.562) e ainda 9,4% apresenta-se com a 4.ª classe (53.574). De ressaltar, a existência de 9.692 pessoas com Doutoramento, 11.008 com Mestrado e ainda a fraca permeabilidade que os cursos tecnológicos tem ao nível do Estado com apenas 2 860 efectivos (0,5%). Nesta análise importa ter presente que a componente “preço” das despesas com pessoal será tanto mais significativa quanto maior for o número de titulares de graus académicos, já que estes se enquadram em categorias/carreiras, com sistemas remuneratórios mais favoráveis (adstritos aos anteriores Regime Especial e Corpos Especiais).

Gráfico 7 – Distribuição por Habilitações Literárias



* por ausência de registo de informação por parte dos Serviços e Organismos

Fonte: BDAP, de referir que o desfasamento dos dados apresentados pela CRSCR, se deve à utilização de informação provisória

5.4.5 Distribuição dos efectivos por grupos profissionais

Os efectivos encontram-se maioritariamente adstritos aos sectores da Educação Ensino Superior e Saúde (63,3%, quase dois terços), sendo a categoria profissional mais representativa no total de efectivos a docência com um peso de 33,8% (Quadro 7).

Quadro 7 – Distribuição dos efectivos da Administração Central por grupos Profissionais

Grupos Profissionais	Educação, Ens. Superior e Saúde	Justiça, Defesa Administração Interna	Trabalho, Finanças, e Solidariedade	Restantes Ministérios	Total do Estado	Em % do Total de Efectivos
Dirigentes	24,0%	8,1%	33,5%	34,3%	100%	1,6%
Técnico Superior	27,3%	22,8%	18,9%	31,0%	100%	5,1%
Técnico	5,0%	49,5%	34,6%	10,9%	100%	3,9%
Técnico profissional	30,6%	10,8%	26,1%	32,5%	100%	2,9%
Administrativo	64,7%	14,1%	6,5%	14,8%	100%	8,7%
Operário e Auxiliar	79,9%	10,4%	2,3%	7,4%	100%	15,8%
Docente	98,9%	0,3%	0,1%	0,6%	100%	33,8%
Informático	43,3%	14,3%	16,8%	25,5%	100%	0,6%
Defesa e Segurança	0,5%	99,5%	0,0%	0,0%	100%	17,8%
Investigação	12,8%	71,4%	0,1%	17,5%	100%	0,7%
Médicos	95,4%	4,6%	0,0%	0,0%	100%	3,1%
Enfermeiros	99,2%	0,7%	0,0%	0,0%	100%	4,4%
Diagnóstico terapêutico	96,7%	3,3%	0,0%	0,0%	100%	0,9%
Equip. Gestores Públicos	15,7%	9,8%	25,5%	49,0%	100%	0,0%
Outros Dirigentes	19,7%	13,9%	16,7%	49,7%	100%	0,1%
Restante pessoal	3,1%	0,1%	25,8%	71,0%	100%	0,6%
TOTAL de EFECTIVOS	63,3%	25%	4,8%	6,9%	100%	100%

Fonte: Adaptado da CRSCR com base em dados da Direcção Geral do Orçamento (DGO)

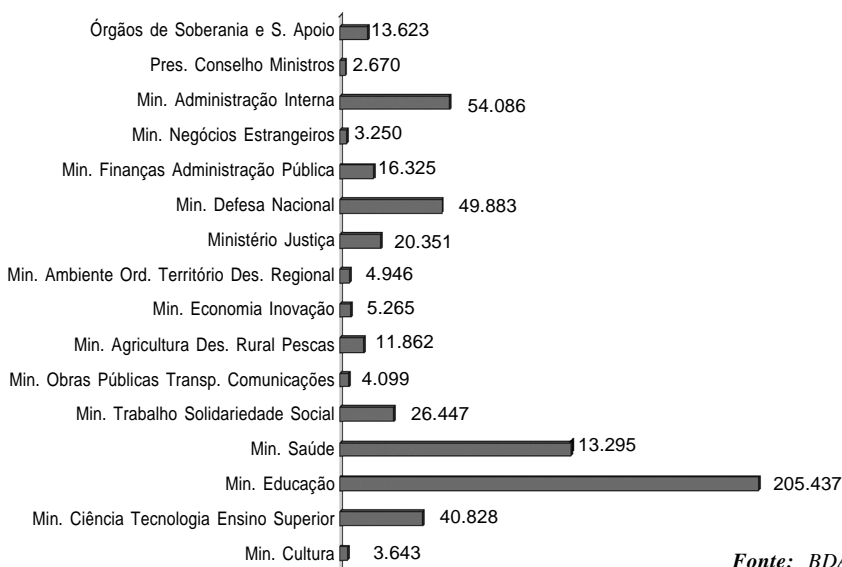
As evidências estatísticas funcionaram como mola impulsadora para as reformas que o Ministério da Educação quer implementar, visto ser o sector que mais afecta o peso das remunerações no erário público. Em termos de efectivos destacam-se ainda os grupos profissionais ligados à Segurança e Defesa com um peso total de 17,8%, seguidos dos operários e pessoal auxiliar com um peso de 15,8%. Finalmente destaca-se ainda, o pessoal administrativo com 8,7%.

5.4.6 *Distribuição do emprego na estrutura orgânica da Administração Central*

Neste âmbito, o peso da Administração Central do Estado (Gráfico 8) concentra-se no Ministério da Educação (205.437); no Ministério da Saúde (113.295); no Ministério da Administração Interna (54.086) e no Ministério da Defesa Nacional (49.883). Apresentando ainda um peso significativo o Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior (40.828); Ministério do Trabalho e Solidariedade Social (26.447) e Ministério da Justiça (20.351).

De forma inversa, relativamente ao número de efectivos apresenta-se (para além da Presidência do Conselho de Ministros): o Ministério Negócios Estrangeiros (3.250); o Ministério da Cultura (3.643); o Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações (4.099); bem como, o Ministério do Ambiente Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (4.946) e o Ministério da Economia e Inovação (5.265).

Gráfico 8 – Distribuição na Estrutura Orgânica da Administração Central

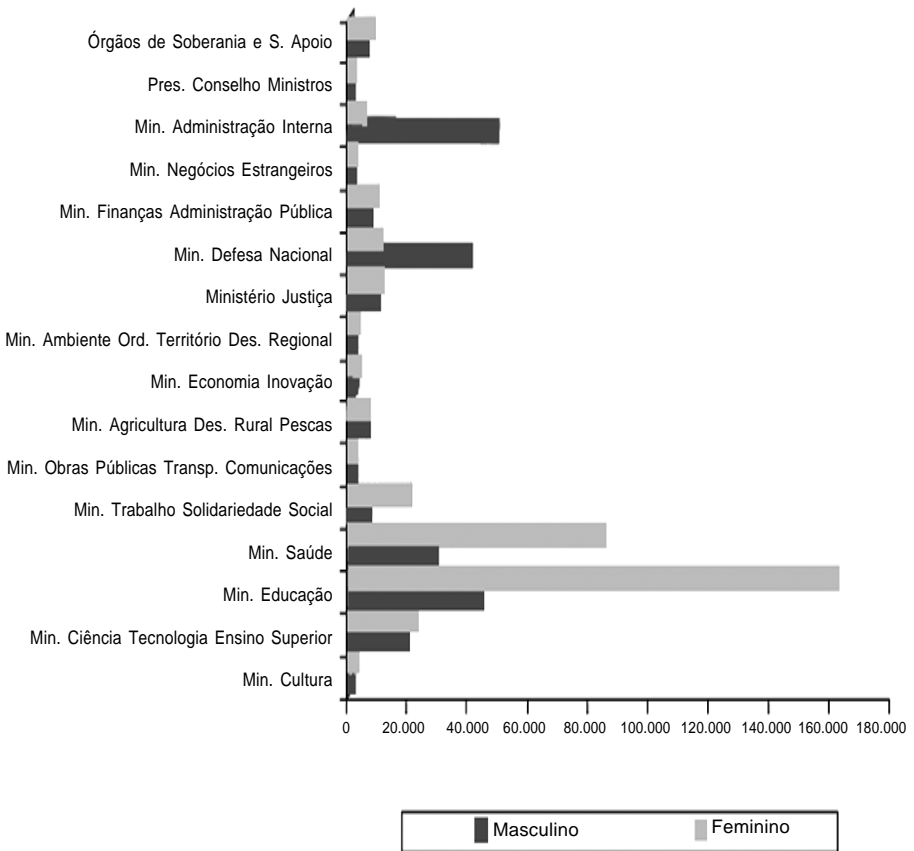


Fonte: BDAP

5.4.7 Distribuição do emprego por género na estrutura orgânica da Administração Central

É interessante verificar que tirando o Ministério da Administração Interna e o Ministério da Defesa Nacional, últimos bastiões profissionais de acesso das mulheres na vida activa (Gráfico 9), verifica-se na restante estrutura orgânica uma grande taxa de feminização, atingindo mesmo na Educação o triplo dos homens e na Saúde mais do dobro dos seus efectivos.

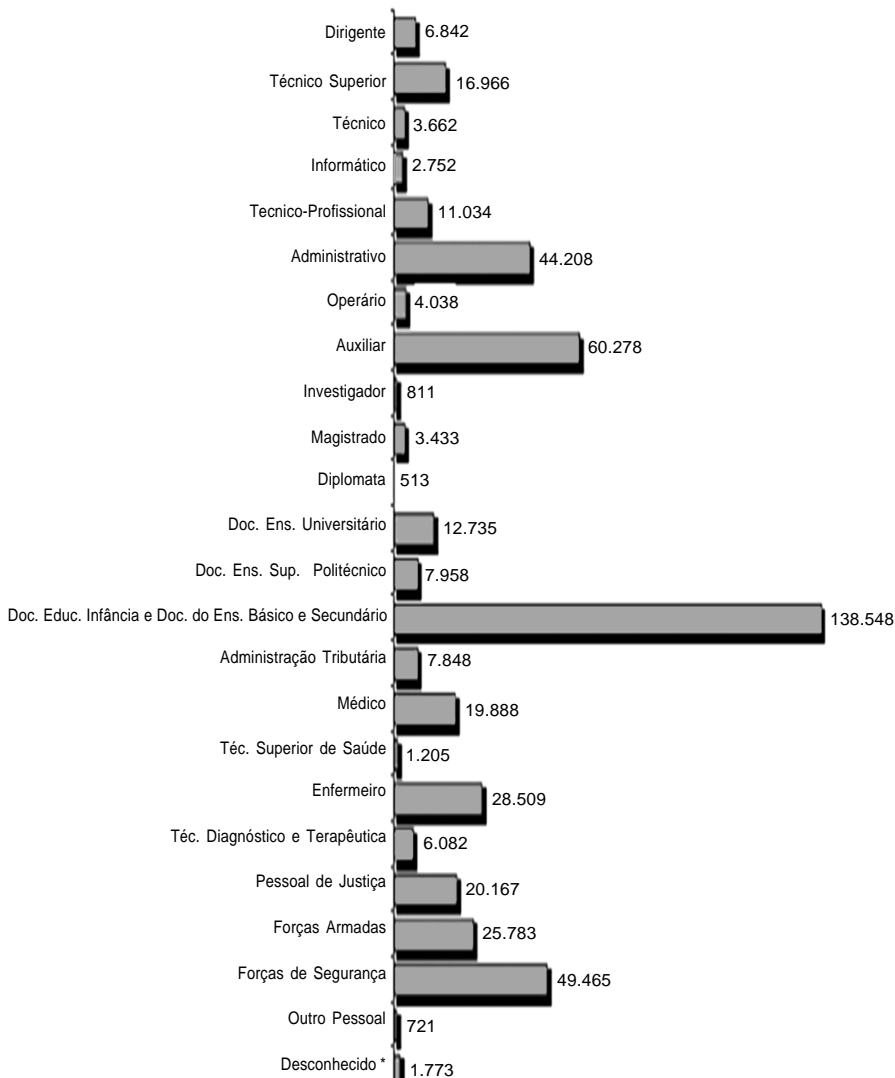
Gráfico 9 – Estrutura orgânica por género



Fonte: BDAP

5.4.8 *Distribuição profissional dos efectivos na estrutura da Administração Central*

Geralmente quando se contabilizam os recursos humanos da Administração Pública em termos profissionais, a maior parte das estatísticas agrega as Forças Armadas (FA) às Forças de Segurança.(FS), o que por vezes distorce os dados, já que engloba situações dispare e de alçadas ministeriais dissemelhantes, devido ao facto vamos aqui trata-las per si. Segundo a BDAP referente a 31DEC05 a estrutura profissional apresentada na Administração Directa e Indirecta do Estado, Órgãos de Soberania e Serviços de apoio, funcionários, agentes e outros servidores do Estado é a constante no Gráfico 10. Ao nível da estrutura profissional destaca-se claramente a docência na qual se agrega – educadores de infância e professores do Ensino Básico e Secundário, com 138.548 efectivos; a segunda grande fatia profissional existente é ao nível de pessoal auxiliar com 60.278; as forças de segurança apresentam-se como a terceira agregação profissional com mais peso com 49.465 efectivos (perfazendo o Ministério da Administração Interna (MAI) no seu total 54.084 elementos); seguindo-se de perto o pessoal administrativo contabilizando-se 44.208 trabalhadores; a área de enfermagem apresenta um rácio de 28.509 elementos; as Forças Armadas apresentam-se a seguir com 25.583 efectivos (Ministério da defesa Nacional (MDN) com 49.883); destacando-se ainda pela sua representatividade o pessoal de justiça (20.167), os Médicos (19.888), os Técnicos Superiores (16 966), os Docentes Universitários (12.735), os Docentes do Ensino Superior politécnico (7.958) e num contexto mais reduzido evidencia-se a existência de 3.433 Magistrados, 811 Investigadores e 513 diplomatas. De referir que no universo militar (25.583) apenas 4.937 são Oficiais do QP no activo (MDN, 2005). Se tivermos em linha de conta que em 1998 estavam no activo 5745 Oficiais do QP, sendo que em 2006 esse número baixou para os 4882 efectivos, o que na prática representa uma redução real (entradas versus saídas) de 863 Oficiais, cifrando-se estes números numa diminuição efectiva de 15% dos seus quadros. Se colocarmos como hipótese a extensão dessa tendência evolutiva para 2008, estamos perante um decréscimo ainda mais acentuado.

Gráfico 10 – Estrutura Profissional na Administração Central

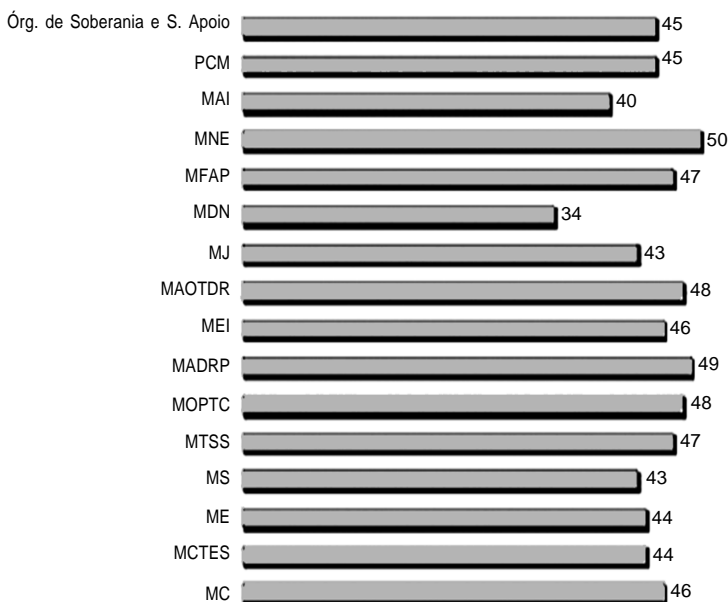
* por ausência de registo de informação por parte dos Serviços e Organismos

Fonte: BDAP

5.4.9 Média Etária da estrutura orgânica da Administração Central

A este nível destaca-se o Ministério da Defesa Nacional com média etária significativamente mais baixa que os restantes, pelo facto da maioria dos seus efectivos passar pelas filaeiras em regime de contrato por um curto período de tempo (Gráfico 11).

Gráfico 11 – Média etária por nível orgânico



Fonte: BDAP

De modo inverso, apresenta-se o Ministério dos Negócios Estrangeiros com a média mais alta - 50 anos de idade. Evidencia-se por questões de enquadramento o Ministério da Justiça e o Ministério da Saúde, que curiosamente se apresentam com a mesma média (43 anos), sendo a do Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior em mais um ano. No cômputo geral podemos afirmar que a média dos órgãos da Administração Central se concentra maioritariamente na faixa etária entre os 43 e os 46 anos de idade.

6. COMPARAÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO NACIONAL COM OS PARCEIROS DA EUROPA COMUNITÁRIA

Neste âmbito comparativo, antes de nos retermos nos dados mais actuais, centremo-nos nos resultados de alguns estudos já levados a cabo nesta área, e dos quais se destaca o efectuado pela empresa de consultoria em recursos humanos Manpower em 2001. O trabalho desenvolvido refere-se ao sector público num sentido lato, tal como ele é encarado pelo organismo estatístico da UE. De acordo com Josep Oliver ⁴⁷ autor deste relatório “a heterogeneidade da estrutura económica, especialmente no que diz respeito à dimensão do emprego público, por ser um sector não sujeito ao comércio internacional e no qual a mobilidade da mão-de-obra internacional é limitada, é uma das principais fontes de divergências entre países” (in, Barreiros,2003). Do seu estudo, destacam-se os seguintes valores relativos ao período 1995-2001 ⁴⁸: em Portugal o sector público apenas gerava 17% do emprego total, estando ligeiramente abaixo da Espanha (17,1%) e da Grécia (18,4%), países que diga-se têm investido fortemente nas áreas ligadas às questões sociais. Concluindo que, a Espanha, a Irlanda e o Luxemburgo, foram os países com mais crescimento do emprego público neste período. Com tendência contrária, apenas se evidenciava Portugal, embora com uma ligeira diminuição, que no entanto, é sobressaída pelo autor devido ao facto de Portugal ter partido “de uma posição inicial com um dos pesos mais baixos do sector público em 1995, apenas superando a Espanha e a Grécia, Portugal passou a ser o membro da união com uma menor proporção de emprego público como resultado da diminuição deste”, escreve Josep Oliver (in, Barreiros,2003).

Este relatório particulariza dentro da administração pública o sector da educação e da saúde, desanexando-os dos restantes sectores, destacando-se desta forma os seguintes resultados no período considerado: dos 320 mil efectivos ocupados no sector da educação em 1995, passou-se para um total de 285 mil em 2001, o que representa uma diminuição superior a 6%. No âmbito da restante administração pública também houve uma diminuição, dos 330 mil empregos existentes em 1995, reduziu-se para os 305 mil efectivos, o que representa um corte de aproximadamente 4,4%. Todavia, no sector da saúde e dos serviços sociais registou-se um acréscimo significativo, sendo criados sessenta mil novos postos

⁴⁷ Professor Catedrático da Universidade Autónoma de Barcelona.

⁴⁸ Com base nos dados do Eurostat.

de trabalho. Mesmo assim, o saldo é ligeiramente negativo (- 0,1%), colocando Portugal na cauda da Europa segundo o estudo de Oliver. De referir que estes números, são curiosamente, relativos a um período em que se verificou um crescimento contínuo do emprego em Portugal. Só no sector dos serviços verificou-se um acréscimo de 6,2%, correspondente a 153 mil novos postos de trabalho, o que no estudo é explicado pelo dinamismo do sector privado. Pelos dados de 2001, para os 17% de emprego gerado pelo sector público português, a média comunitária situava-se nos 24%, sendo esta percentagem fruto dos melhores resultados atingidos pelos países do centro e do norte da Europa. Surpreendentes são os resultados provenientes de Espanha, que naquele período de seis anos teve um assinalável crescimento do emprego neste sector (26,4%), o que parece estar indissociavelmente ligado ao processo de recuperação económica que colocou o país vizinho próximo dos membros estruturalmente mais fortes da UE. Este aspecto é interessante, dado que no início da década de 90, a Espanha apresentava um fortíssimo problema de desemprego, tendo mesmo ultrapassado a taxa de 20% de desempregados, um recorde negativo na Europa comunitária. O cenário particular em que se revestiu a aposta no crescimento do emprego público na Espanha, constitui-se numa colagem estratégica à política dos principais governos europeus (Barreiros, 2003). Se nos retermos na informação mais recente do Eurostat referente a 2004, obtemos o quadro seguinte em termos de comparação da evolução do peso do emprego público na população activa (Quadro 8).

Quadro 8 – Percentagem do Emprego Publico na população activa na União Europeia (EU) em 2004

Anos	Portugal	Espanha	Grécia	França	Suécia	Dinamarca	Alemanha	Irlanda	Bélgica	Finlândia	Holanda	Hungria	Eslováquia	Áustria	Rep. Checa	Polónia	Luxemburgo	Itália	Reino Unido
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
2004	17,9	17,2	20,6	24,6	33,3	30,4	24	20,6	28,8	26,4	25,9	22	21,4	20,9	19,2	19,8	16	19,2	27,4

Fonte: Eurostat ⁴⁹

Neste enquadramento, Portugal evidencia-se como um dos países com as percentagens mais baixas relativas ao peso do emprego público na população activa (terceiro), face ao restante cenário da UE. Por antagonismo nos países nórdicos, verifica-se a manutenção de uma forte tradição nas estruturas de apoio social (Welfare - Bem Estar Social), que pese embora, seja edificada

⁴⁹ Site consultado em (20FEV08) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EK-07-002/EN/KS-EK-07-002-EN.PDF

por via de maiores descontos para os cofres do Estado, possibilitam uma estrutura de emprego público muito mais pesada que a existente nos países da Europa mediterrânica (ex. da Espanha – 17,2%, da Grécia – 20,6% e da Itália – 19,2%). Em termos evolutivos, ressalva-se a seguinte percepção (embora relativizada)⁵⁰: o peso do emprego público face à população activa em 2001 (em que tinha um peso médio em termos europeus de 24%), diminuiu para 22,9% em 2004, estando Portugal neste contexto, bem abaixo da média europeia, o que à partida se perspectivaria como um indicador claro relativamente à nossa situação em termos europeus. Contudo, esta realidade se analisada mediante um enquadramento diferente, pode remeter-nos para cenários não tão elucidativos e mesmo contraditórios, se não vejamos. Se entramos em linha de conta com – o factor despesas para pagamentos de salários (percapita) na União Europeia, ou o número de habitantes por funcionário público o cenário inverte-se completamente. No que diz respeito ao pagamento de salários (Quadro 9), só a Dinamarca (16.9%), Suécia (15.7%), Islândia (15.4%) e Chipre (14.9%), gastam mais com funcionários públicos do que Portugal (13.7%). Sendo também interessante verificar que dos países que gastam mais em salários, só a Dinamarca e a Suécia é que de

Quadro 9 – Despesas com salários na UE (27) de Funcionários Públicos em Percentagem do PIB

Países – União Europeia (27)	Despesas em salários em % do PIB
Bélgica	11,8%
Bulgária	9%
República Checa	7,8%
Dinamarca	16,9%
Alemanha	7,2%
Estónia	8,8%
Irlanda	9,7%
Grécia	10,8%
Espanha	10%
França	13,1%
Itália	11%
Chipre	14,9%
Letónia	10,1%
Lituânia	10,5%
Luxemburgo	7,4%
Hungria	12,2%
Malta	13,5%
Holanda	9,4%
Áustria	9,3%
Polónia	9,8%
Roménia	9,1%
Eslovénia	11,4%
Eslóvaquia	7,4%
Finlândia	13,4%
Suécia	15,7%
Reino Unido	11,2%
Islândia	15,4%
Noruega	11,9%
Portugal	13,6%
Média Europeia	10,6%

Fonte: Eurostat

⁵⁰ Dado a tendência natural para que este índice desça quando maior o número de países em presença, tendo a UE nos últimos anos evoluído nesse sentido com uma nova vaga de adesões.

facto se reconhecem no topo relativamente à Percentagem do Emprego Público na população activa em 2004. A Dinamarca com 30.4% e a Suécia com 33.3%, contra os 17.9% de Portugal (ressalvando-se que neste caso só dois países têm menos funcionários públicos do que Portugal – Espanha e Luxemburgo). Deste cenário contraditório retira-se apenas uma conclusão, embora o peso do emprego público face à população activa, aponte para que tenhamos muito menos funcionários públicos do que os restantes países europeus, Portugal, gasta contudo, muito mais em salários do que os seus congéneres.

Por outro lado, quando se compara o número de funcionários públicos existentes por habitante nos respectivos países, entrando neste caso apenas com o peso da Administração Central dos respectivos países, o cenário para Portugal também se inverte. Dado que, quando se contabiliza o peso da emprego público face à população activa (ou mesmo à população total) os números apontam para um peso reduzido face aos restantes países, todavia, quando se aferem relativamente ao número de trabalhadores da função pública face à respectiva população, aí os números alteram-se significativamente, apresentando a realidade portuguesa a relação mais baixa. Querendo com isto dizer, que efectivamente nesta proporção somos o país com o maior número de funcionários por habitante (Quadro 10). Neste campo o país mais próximo é o Luxemburgo com uma relação de 20,8 habitantes por cada funcionário público, sendo o

Quadro 10 – Número de habitantes por funcionário

Países – EU (25)	Funcionários	Número de habitantes por funcionário
Portugal	568.384	11,8
Luxemburgo	24.000	20,8
Bélgica	444.000	23,4
Chipre	29.000	24,1
Letónia	90.000	25,5
França	2.302.000	26
Malta	14.000	28,5
Alemanha	2.861.000	28,8
Grécia	381.000	28,8
Holanda	558.000	29,2
Reino Unido	2.010.000	29,7
República Checa	333.000	30,6
Dinamarca	173.000	31,2
Áustria	254.000	31,8
Eslóvaquia	161.000	33,5
Eslóvenia	59.000	33,8
Hungria	292.000	34,5
Espanha	1.212.000	34,9
Estónia	39.000	35,8
Suécia	250.000	36
Irlanda	105.000	38
Itália	1.463.000	39,5
Polónia	901.000	42,3
Lituânia	76.000	44,7
Finlândia	113.000	46
Total EU	141.171.000	32,2

Fonte: Eurostat

extremo oposto ocupado pela Lituânia com uma relação de 44,7 habitantes por funcionário. De referir que a proporção ainda ficará mais pesada se tomarmos em conta a Administração como um todo (737.774), neste universo a relação é de 13,5 habitantes para cada funcionário público. Em Espanha há um funcionário por cada 34,9 habitantes e na Alemanha um para cada 28,8 cidadãos. Comparando Portugal com um país europeu com uma população equivalente, como a Hungria, o nosso país continua a ganhar em número de funcionários públicos. Aquele Estado recém-chegado à União Europeia tem um funcionário por cada 34,5 habitantes.

Como aferimos, as várias possibilidades de leitura dos dados remetem-nos para uma relativização dos mesmos, à luz do enquadramento que lhe queiramos dar. Contudo, pode-se transportar esta abordagem para a questão central – a sustentabilidade do sistema do Estado. Neste sentido, a problemática é transportada não apenas para a quantidade dos recursos humanos, mas essencialmente para o «preço do seus serviços». Sendo aqui que de facto Portugal se destaca relativamente aos restantes parceiros europeus, já que este desiderato pode também ser aferido, pelo peso dos salários relativamente às receitas dos impostos (directos e indirectos) cobrados pelo Estado, este indicador dá-nos uma percepção real do remanescente que o Estado dispõe, para assegurar as suas restantes funcionalidades. Mais uma vez, à luz do enquadramento europeu, os dados colocam Portugal acima dos nossos parceiros mais directos, já que, em 1995 a média se cifrava em 47,6%, e Portugal apresentava 60,6%. Uma década depois, a média europeia consolidou-se nos 39,9%, enquanto Portugal subia para os 60,7%, aumentando-se a disparidade de 13 pp em 1995 para 20,8 pp em 2005⁵¹. Estes dados, vêm reflectir inequivocamente que o Estado continua a gastar nos salários dos seus funcionários, grande parte do que arrecada em impostos. Ainda que estes dados sejam os oficiais, em teoria pode-se conjecturar outras reflexões, nomeadamente relacionadas com o valor do PIB nacional, não reflectir de facto a realidade económica do país. Pese embora a mesma premissa possa ser levantada de forma transversal a todos os Estados, reconhece-se aos países da Europa do Sul, mais problemas nesta área em específico (recolha dos impostos). Neste contexto, destaca-se a realidade portuguesa, como o

⁵¹ Fonte: Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações (CRSCR) com base no Eurostat.

próprio secretário de Estado das finanças fez questão de reconhecer em público, que as grandes empresas portuguesas fugiam ao fisco. Aliás esta temática tem sido mesmo alvo de estimativas quantitativas referentes a esta economia paralela (ou subterrânea) que o Estado não consegue fazer tributar⁵², não entrando desta forma para a contabilização da riqueza produzida em Portugal, e por inerência não se reflectindo no PIB. Nesta conjectura os números apresentados constituem-se como meras indicações, não sendo de facto reflexo fidedigno da realidade. A existência de tributações dissemelhantes e máquinas fiscais mais ou menos afinadas, relativizam ainda mais as compilações com base na referência ao PIB. A reflexão fica-se pela interrogação de como seria a realidade se todos os países tivessem tributações iguais e sistemas igualmente eficazes na recolha dos impostos?

Embora como defende Oliveira Rocha, não existam estudos criteriosos que de facto afirmem taxativamente que determinado Estado por ter mais ou menos funcionários tenha de facto mais ou menos qualidade nos serviços prestados (2005), dando o exemplo entre os sistemas Australiano e Inglês, face por exemplo à Noruega ou à Alemanha. Estes factos, remetem-nos indubitavelmente para uma reflexão mais profunda, dado que, embora cada país esteja cada vez mais confrontado por um conjunto de indicadores económicos, os países devem perceber as particularidades do seu tecido social e saber adaptá-lo, num sistema que possibilite prestar um serviço de melhor qualidade, mas de forma economicamente sustentável. Podendo de facto esta premissa explicar as tendências verificadas, já que os Estados que tem sistemas de recolha de impostos mais altos e criteriosos, continuam a poder manter níveis de emprego público mais altos (países do Norte da Europa), não seguindo assim, as tendências verificadas na maioria dos restantes países da zona euro. Vindo esta postura de encontro ao preconizado por Rocha (2005) ao defender que não podemos apenas seguir cegamente determinadas tendências, quando temos em presença realidades evolutivas em termos sociais, que estão muito longe de ser convergentes. Querendo com isto dizer, que quando se tem em presença vários ritmos de desenvolvimento e máquinas administrativas dissemelhantes, esta realidade por si só, reenvia-nos para especificidades muito particulares de

⁵² A Economia paralela retira anualmente 30,8 mil milhões de euros aos cofres do estado, representando já 22% do PIB, de acordo com o Gabinete de Estudos Económicos do Banco de Portugal. Os números reflectem um peso cada vez maior de actos que envolvem a fuga aos impostos, as contas em Itália e Espanha não se afastam das Portuguesas (26% e 22,4 respectivamente.)

cada país, dai defender que em Portugal atravessamos uma realidade ambígua, por lado queremos um “Estado mínimo”⁵³, por outro lado continua-se a edificar o Welfare Stat, como se atesta pela esmagadora maioria das entradas nos últimos anos ser adstrita à área da Saúde.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos de enquadramento teórico, o papel económico do Estado evoluiu significativamente, passando de um período abstencionista referente ao século XIX, para um período intervencionista e de inserção na economia, no século XX. Contudo, nos anos oitenta pôs-se em causa este *status quo*, iniciando-se por assim dizer, um movimento tendente à redução do papel do Estado, na vida económica e social, apelando-se deste modo, a um Estado mais regulador e menos produtor. O período pós-revolucionário em Portugal, veio instituir um papel crucial ao sector empresarial e público do Estado, possibilitando estabelecer um clima relacional favorável pelas medidas legislativas criadas no dirimir das relações de trabalho entre o empregador – Estado e os seus funcionários (ou representantes), viabilizando a estes, uma “histórica” relação de supremacia de poder. Este padrão relacional, subsistiu durante a primeira década de regime democrático, vindo a sofrer as primeiras alterações com a entrada de Portugal na CEE, pelo regime concorrencial a que fomos sujeitos. As novas dinâmicas sociais, tem introduzido uma relevância crescente às funções de «regulação» e de fiscalização, bem como, a necessidade de acréscimo da qualidade dos serviços, a par da generalização de instrumentos de descentralização, num contínuo mecanismo de ajustamento, de coordenação e avaliação da máquina administrativa. A reforma em curso passa acima de tudo por uma flexibilização das relações de trabalho de todos os funcionários que não desempenhem funções associadas ao «conceito de soberania e autoridade». Recorrendo ao sistema de contrato individual de trabalho, que acompanhado internamente pela implementação do SIADAP se constituirá como um travão na progressão das carreiras, e cuja “justiça” diferenciada nalguns casos se vislumbra de difícil implementação, quando estão em jogo as respectivas remunerações.

⁵³ Como se atesta pelos número divulgados em 20FEV08 na informação à comunicação social do Ministro das Finanças, aludindo à redução verificada até ao momento em cerca de 40 mil efectivos, e que até final da legislatura sairiam os prometidos 75 mil.

Em termos sintéticos, os dados referem a existência ao nível da Administração Pública de uma acentuada taxa de feminização (mais de dois terços), ao nível da Administração Central destaca-se esmagadoramente o vínculo sob o regime de nomeação. Embora o número de pessoas com ligação à Administração Pública (na última década)⁵⁴ tenha crescido alguns pontos percentuais, esse crescimento deveu-se em grande medida à custa do aumento do número de funcionários na Administração Autárquica e nas Administrações Regionais, que em conjunto caminham para representar um quarto da Administração Pública actual. Esta realidade tem tendência a se manter, dado ser neste campo que se vislumbram a maior quantidade de nomeações de cariz político, sendo também o sector da administração onde não se aferiu os gastos com os seus recursos, por falta de colaboração no preenchimentos dos mesmos. Relativamente à Administração Central, sobressai o facto de dois terços dos efectivos se concentrarem na área da educação e da saúde, registando-se nesta última as entradas mais significativas para a Administração Central. A maioria dos efectivos situa-se entre a faixa etária dos 45 aos 49, juntamente com a dos 50-54. O Ministério dos negócios estrangeiros é o mais envelhecido (média de 50 anos) e o da Defesa por motivos óbvios, o menos (34 anos). Verificou-se ainda, uma surpreendente estabilização das entradas ao longo do tempo, embora com o aumento substancial na área da Saúde, tendo este sido compensado por uma diminuição generalizada nos outros ministérios. Outro dado interessante (partindo da hipótese inicial, que existem de facto funcionários públicos a mais), pela leitura das últimas saídas nos últimos três anos⁵⁵, esta situação não deveria contemplar uma subida tão assinalável na despesa nos contratos a prazo, tarefa e avença (subiu 50 %), evidenciando-se desta forma, que as saídas tem de ser compensadas, dando mais sentido à tese – de uma deficiente distribuição dos efectivos.

As diferentes conjecturas apresentadas, estão directamente relacionadas com o enquadramento que se queira seguir, reconhecendo-se a possibilidade

⁵⁴ Período compreendido entre 1999 e 2005, o número de efectivos cresceu 4%, passando de 708.159 para 737.774.

⁵⁵ Cerca de 40 mil, efectivos, número divulgado pelo Ministro das Finanças em comunicado à imprensa de 20FE08, números também precipitados pelo receio das novas regras fazendo com que existissem mais pedidos de saída antecipada, de forma a não serem abrangidos pela novo enquadramento.

de direccionar determinadas conclusões conforme se pretenda justificar mais ou menos funcionários, o que vem fundamentar a relativização dos indicadores estudados. Em termos transversais destaca-se a extrema importância da manutenção do peso do emprego público no contexto dos países evoluídos, mesmo sob a existência de desenvolvimentos díspares, que por inerência necessitam de especificidades particulares dirigidas aos seus respectivos tecidos sociais. A grande virtude está em saber adaptar o sistema público às contingências sociais em mudança, dentro de um quadro de sustentabilidade económica. Como se reconheceu, o problema não tem uma leitura tão esclarecedora quanto aos números dos efectivos mas sim quando ao preço dos seus serviços, sendo aqui que efectivamente se reconhecem os principais problemas. Estas ilações fazem-nos questionar o sistema remuneratório do Estado, sendo nesta área que nos iremos debruçar na próxima reflexão.

BIBLIOGRAFIA

- AGUIAR, Carla (2006). “Peso da função pública é maior em sete países da EU”, in *Diário de Notícias*, Internet: http://dn.sapo.pt/2006/11/28/economia/peso_funcao_publica_e_maior_sete_pai.html, consultado em 17FEV08.
- BACH, Stephen; BORDOGNA, Lorenzo et.al (eds.) (1999). *Public Service Employment Relations in Europe: Transformation, modernization or inertia?*, Routledge, London.
- BACH, Stephen (1999). *Changing public service employment relations*, in *Public Service Employment Relations in Europe: Transformation, modernization or inertia?*, Routledge, London.
- CENTENO, Mário e Portugal, Pedro (2001). Os salários da Função Pública, *Boletim Económico*, Banco de Portugal. Internet: http://www.bportugal.pt/publish/bolecom/docs/2001_3_1pdf, consultado em 30JUN07.
- CONSTÂNCIO, Maria José (2007). *Considerações sobre a Flexisegurança*, Ordem dos Economistas, Internet: www.ordemeconomistas.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=7403&Itemid=751, consultado em 20FEV08.
- CRSCR - Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações (2006). *Vínculos, Carreiras e Remunerações na Administração Pública, Diagnóstico e Perspectivas de Evolução*. Internet: http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/B2ABDB53-D1B1-411D-ABEC-7859B089A860/0/Relatorio_CRSCRAP.pdf, Consultado em 18FEV08.
- ESTEVES, Manuel (2006). “Peso do emprego público estagnou na última década” in *Diário de Notícias*, Internet: http://dn.sapo.pt/2006/09/20/economia/peso_emprego_publico_estagnou_ultima.html, consultado em 17FEV08.
- FELNER, Ricardo Dias (2006). “A Administração pública cresce devido a autarquias regiões e órgãos de soberania”, in *Público* versão on line de 20SET06, Internet: <http://dossiers.publico.pt/noticia.aspx?idCanal=1870&id=1270806>, consultado em 17FEV08.
- FREIRE, André (2001). *Modelos do Comportamento Eleitoral, Uma breve introdução Crítica*, Celta Editora, Oeiras.

- HOBSBAWM, E. (1995). *A Era dos Extremos – o breve século XX (1914-1991)*, Companhia das Letras, São Paulo, Brasil.
- MATTOS, Fernando Augusto M. (2000). *Emprego público nos países desenvolvidos*, Internet: <http://www.ie.ufu.br/ix_enep_mesas/Mesa%2016%20%20Mundo%20do%20trabalho%20II/EMPREGO%20P%C3%9ABLICO%20NOS%20PA%C3%8DSES%20DESENVOLVIDOS.pdf>, Consultado em 19FEV08.
- MDN (2005). "Anuário Estatístico da Defesa Nacional", *Recursos Humanos*, Internet: http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/Defesa/Publicacoes/anuario_estatistico_2005.htm, consultado em 18FEV07.
- OZAKI, M. (1987). "Les relations professionnelles dans la fonction publique.2) Les conflits du travail et leur règlement", in *Vários Revue Internationale du Travail*, vol. 126, N.º 4, juillet-août, 455-475.
- ROCHA, José António Oliveira (2001). *As Relações entre o Poder Político e os Funcionários*, Universidade do Minho, Internet: <http://repositorium.sdum.uminho.pt>, consultado em 30JUN07.
- ROCHA, José António Oliveira (2005). *Quadro Geral da Evolução da Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, Universidade do Minho, Internet: <http://www.repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/2902>, consultado em 30JUN07.
- TREU, Tiziano et al (1987). *Public Service Labour Relations. Recent Trends and Future Prospects. A comparative survey of seven industrialised market economy countries*, BIT.