

Administração, Serviço Público e Sindicatos

Conferência realizada no Funchal no Congresso do SINTAP, 21 de Fevereiro de 2020

António Correia de Campos

A Administração Pública é regularmente acusada, entre nós, de múltiplos defeitos ou até perversões: teria crescido de forma incontrolada, seria imensamente dispendiosa, envelhecida, carecendo de formação, não facilitaria a mobilidade do pessoal, não reconheceria o mérito, apenas a antiguidade, estaria capturada por um sindicalismo paralisante, seria excessivamente dependente dos governos, gerando em si a irresponsabilidade, seria pouco operacional e lenta, obrigando governos a ampliar gabinetes e finalmente, que os seus trabalhadores seriam uns privilegiados, face aos restantes trabalhadores por conta de outrem. Acusações graves, que exigem esclarecimento e resposta.

Vejamos cada uma delas.

1. A AP seria excessivamente volumosa, dificultando qualquer atualização salarial por pequena que seja. A Administração contava cerca de 200 mil efetivos em 1968, tendo atingido, no seu conjunto, 748 mil efetivos em 2005, para se reduzir drasticamente a 575 mil em 2013, em plena crise económica e financeira. Estes números surpreendentes podem não ser rigorosos, mas revelam uma tendência:

entre 2005 e 2013, ao longo de nove anos, terão saído das administrações públicas, central e local, cerca de 180 mil funcionários e agentes. Razões? As reformas da administração central (PRACE) iniciadas em 2005 e as decorrentes de decisões tomadas no tempo da crise, em 2013 (PREMAC) desencadearam um movimento de quase pânico que se traduziu em pedidos de aposentação antecipada. Uma explicação subjacente resulta da demografia dos trabalhadores. Entre 1968 e 1979, acrescentando aos 200 mil existentes, foram admitidos 175 mil novos trabalhadores o que se explica pelo crescimento rápido das funções do Estado, pela liberalização de admissões e pela passagem à função pública de trabalhadores até então vinculados a instituições de previdência ou de solidariedade social, como os trabalhadores dos antigos hospitais das Misericórdias e ainda os professores do ensino particular. Não se pode estranhar que, trinta e cinco a quarenta anos depois se tenha registado um número anormalmente elevado de pedidos de aposentação. A partir de 2011 com estatísticas mais fiáveis, registam-se 728 mil trabalhadores, baixando drasticamente para 656 mil em 2014, só voltando a subir recentemente para 683 mil em 2018¹. Todas as administrações públicas atrás referidas teriam perdido em três anos (2012 a 2014) 71.400 trabalhadores, recuperando 27.200 nos anos mais recentes. Ou seja, após o pânico, regressou a estabilidade e com ela a necessidade de admitir novos trabalhadores na função pública para garantir a

¹ DGAEP, SIEP, Síntese Estatística do Emprego Público, 15.02.2019, www.dgaep.gov.pt

normalidade do seu funcionamento. Informações desta semana apontam para 698 mil funcionários e agentes, no final de 2019.

2. A AP seria excessivamente dispendiosa. A forma mais correta de medir os encargos com a Administração é por comparação com o PIB. Os encargos com as administrações públicas que eram de 42,7% do PIB em 1998, representavam 45,3% em 2008, subiram para 51,8% em 2014, não devido ao número de efetivos, mas sim pela estagnação do PIB nos anos da crise; começando então a baixar, à medida que o crescimento económico se consolidava e o volume se continha. Em 2016, com a economia a crescer 1,9%, as AP representaram 45,7% do PIB; em 2017 a economia cresceu 2,8% e as AP baixaram de peso para 41,3%; e em 2018, com a economia a crescer 2,1% o peso relativo das AP reduziu-se para 40,8%². Apesar de, desde 2015 estar a aumentar o número de efetivos nas AP, os respetivos encargos têm diminuído nos anos mais recentes em proporção do PIB, por uma razão simples: a economia tem crescido mais depressa que o número de efetivos e o total dos encargos com o pessoal, cujas melhorias remuneratórias se têm limitado a reversões de cortes e descongelamentos de carreiras aplicados durante a crise. Na verdade, os últimos dados relativos a remunerações nas administrações públicas só recentemente dão sinal de uma escassa subida de 1,2% entre o final do primeiro trimestre de 2018

² Conta Geral do Estado, 2018, vol I, Tomo I

e homólogo período de 2019, um valor ligeiramente superior ao da inflação registada no período (1%, no ano de 2018³). No final de 2019 embora o número total de funcionários tenha aumentado 2,2%, a remuneração de base média registaria uma subida de apenas 2,4%⁴.

3. A AP estaria excessivamente envelhecida. Uma administração que durante quase 25 anos foi submetida a restrições dramáticas de novos recrutamentos naturalmente tem que estar envelhecida. Nos últimos seis anos saíram por aposentação ou reforma quase 66 mil trabalhadores, 2/3 deles nos dois primeiros anos em que a *Troika* ainda se encontrava presente. A partir de 2015 regista-se uma renovação por novas admissões, 16.420 em quatro anos, sobretudo pessoal de saúde, de ensino e de investigação. Continua a não existir planeamento de entradas e saídas, o que não defende os serviços de flutuações ditadas por variáveis demográficas, mudanças de política, ou circunstâncias ocasionais (ex. passagem de hospitais de e para PPP, admissão em massa de investigadores, ou regularização de precários).

4. A AP dispensaria escassa formação profissional inicial a todos os níveis e a aprendizagem ao longo da vida seria insuficiente. Para tal contribuiu o quase

³ Conta Geral do Estado, 2018, p.7, vol I, Tomo I

⁴ No final de 2019, a remuneração de base média mensal era de 1501 euros e o ganho médio mensal era de 1760 euros (SIEP).

desmantelamento do INA com a extinção do CEAGP, e a criação de um programa de formação ainda sem tradição. Como habitualmente, a formação contínua foi a primeira atividade a sacrificar nos anos de forte contenção orçamental. Que culpa teve a Administração?

5. A reduzida mobilidade de trabalhadores entre Administração Central, Autarquias e Regiões Autónomas, mesmo que tenham sido removidos obstáculos estatutários, resulta de uma ancestral desconfiança do centro em relação às periferias, agravado por um sentimento de falsa superioridade qualitativa. Hoje a situação é radicalmente diferente de há cinquenta ou até de há vinte anos. Não há razão para se minimizar o valor e o potencial dos quadros regionais e autárquicos, enriquecidos pela experiência de proximidade em relação aos cidadãos e aos problemas reais a solucionar,

6. A AP é acusada de relegar o mérito para lugar secundário em relação à antiguidade. O facto de a avaliação de trabalhadores e serviços ter sofrido altos e baixos, ser complexa e burocratizada, não estar associada a significativos incentivos ao desempenho, nem sempre acompanhar a melhoria das qualificações levou a muita descrença nos seus méritos e a forte antagonismo em profissões onde a avaliação se revelava tecnicamente mais difícil. Os representantes dos trabalhadores e os dirigentes dos serviços, espartilhados em

modelo único e pouco virtuoso, estão longe de ser apoiantes inequívocos da avaliação e as alternativas que vão surgindo também longe de visar objetivos de interesse público geral. Os equívocos instalados à volta do tema recomendam que se regresses aos princípios: a avaliação não deve ser um mecanismo de progressão remuneratória, mas essencialmente uma forma de melhorar o desempenho da administração para bem cumprir as suas missões.

7. A AP é vista como capturável por interesses setoriais e corporativos, sendo os sindicatos acusados de recorrerem com excessiva frequência à greve, sabendo-se que os atingidos pelas paralisações não são os governos, mas sim os cidadãos utilizadores de serviços públicos. Se o efeito das greves na atividade produtiva de bens transacionáveis é sobretudo sentido pela redução do lucro de empresa e empresários, na AP os efeitos da greve, sobretudo a de profissionais-chave (enfermeiros, técnicos especializados, assistentes operacionais e técnicos essenciais para o regular funcionamento de escolas, hospitais, transportes públicos) prejudicam menos os serviços e dirigentes que os cidadãos comuns. Ora as greves não surgem do nada, mas de desencontros graves, estando muitas vezes acima dos serviços a capacidade de os resolver ou prevenir. Governos sucessivos, por limitações orçamentais e por receio de precedentes contaminantes, tendem a adotar uma postura reativa e não preventiva. Conflitos larvares não antecipados nem solucionados tendem a evoluir para situações de

mais difícil controlo e dispendiosa solução. A argumentação de valores morais, como o interesse público, em momentos já avançados no processo social dificilmente gera satisfação nos atores envolvidos que pugnam porfiadamente pela solução do conflito a seu contento. A incomunicabilidade torna-se a regra, o diálogo a exceção. Se as grandes centrais estão presentes na disputa, o seu conhecimento mais vasto das situações pode levar a soluções negociadas e estáveis. Quando prevalece o radicalismo setorial e algum aventureirismo, poderemos estar a um passo da irresponsabilidade. Nada que os sindicalistas não tenham já vivido e a seu modo solucionado.

8. As administrações são muitas vezes acusadas de estarem excessivamente próximas dos governos. Claro que governo e administração são instituições complementares. O primeiro dirige, governa, a segunda executa. Há governos que exigem fidelidade da alta administração quando apenas deveriam exigir lealdade. A fidelidade é um cimento espúrio, sendo até de duvidosa eficácia. Usá-la para unir realidades diferentes é meio caminho para o desastre. A CRESAP e a escolha de dirigentes que lhe foi cometida foi pensada como instrumento para desvincular a alta administração da ideologia dos governos. Falhou por uma razão bem simples e afinal previsível. Não pelo facto de o Governo poder escolher um entre os três mais bem classificados no concurso. Essa faculdade é um direito dos governos. Mas sim por ter deixado entreaberta a porta à manipulação pela nomeação em regime de substituição. Não que este

seja errado, terá sempre o seu lugar, mas não sendo excluída por lei a experiência anterior em regime de substituição, dificilmente qualquer júri poderá deixar de a valorizar. E assim assistiremos, governo atrás de governo, à manipulação da objetividade na seleção. Continua a sentir-se a falta de avaliação dos dirigentes, confrontando a sua prática com as cartas de missão a que se comprometeram.

9. A deterioração das administrações pelo envelhecimento etário, saída dos que detinham experiência e conhecimentos de difícil transmissão, admissões não-programadas ou não-imparciais, chefias não imunes à partidarização, ausência de avaliação e perda gradual de sentido de serviço público conduziram os governos, em contexto de complexidade e demoras no recrutamento de dirigentes, pela estreiteza do tempo político, a inçarem os gabinetes ministeriais de assessores. Tendem a usá-los como substitutos de diretores-gerais, sem experiência acumulada ao longo de anos. Em alternativa, podem até resignar-se a consultar especialistas do exterior, de alto saber e escassa experiência. Solução ainda menos recomendável, mas inevitável pela pressão do momento. Quando os governos substituem os dirigentes da alta administração por pessoal do seu gabinete colocam toda a administração entre parêntesis. Como podem exigir-lhe colaboração, bom senso, iniciativa e imaginação criadora?

10. Finalmente a AP é acusada de fruir de benefícios não universais: estabilidade de emprego, remuneração garantida, cuidados de saúde em subsistema dedicado. De todos estes benefícios, talvez apenas o emprego garantido e a ADSE sejam elementos onde a AP é favorecida. Não o é certamente nas retribuições a meio da carreira e nos cargos dirigentes, na formação e aprendizagem ao longo da vida, no estímulo à progressão profissional, na ausência de motivação pela retribuição ao desempenho, nem na mobilidade. E nos momentos de crise é sempre a administração quem mais sofre cortes salariais e quem mais lentamente recupera das restrições. Se todos louvamos os trabalhadores por conta de outrem, em especial do setor exportador, pela rápida recuperação económica das exportações, também não devemos esquecer a capacidade de resiliência e de sacrifício dos trabalhadores públicos em manterem a funcionar serviços em condições de perdas de dotação orçamental e saída dos mais experientes.

Na verdade, a nossa AP aguenta e aguentou, em tempos difíceis, a responsabilidade de cumprir as funções do Estado:

- As universidades, politécnicos, e escolas funcionaram e melhoraram resultados;
- Os serviços de Saúde responderam com oferta universal e de qualidade;
- A Segurança Social continuou a garantir e a melhorar benefícios imediatos e diferidos;
- O setor da Ciência aumentou a qualidade e o desempenho ano após ano;

- Até os tribunais terão funcionado de modo mais célere que no passado;
- A segurança pública continuou garantida;
- As forças militares e militarizadas asseguraram missões internacionais, prestigiando o País;
- A representação interna e externa do Estado continuou a ser garantida e de boa qualidade;
- A Proteção Civil e a Saúde Coletiva funcionaram com eficácia e generosidade nos momentos mais difíceis: em 2017, nas catástrofes climáticas e nas emergências;

Ao longo de um período de onze anos de pesadas limitações financeiras a AP cumpriu sempre o seu papel, apesar de envelhecida precocemente, desmotivada, insuficiente e inadequadamente remunerada. A AP em Portugal, atravessou maiorias, governos, crises e instabilidades várias, sempre com elevado sentido de dever.

Estará então tudo bem, sem necessidade de revisão, crítica, correções, alterações, reformas? Claro que não e muito está por fazer. Enumeremos alguns pontos de uma necessária postura reformadora:

- Melhor planeamento de efetivos através de gestão previsional para prevenir picos de envelhecimento, de aposentações e de perdas operacionais;

- Reunir e trabalhar a informação para melhorar a tonada de decisão. A informação atual, apesar de abundante, é pouco trabalhada para fins estratégicos, isto é, para orientar o futuro;
- A AP tem que conhecer e investigar o seu próprio funcionamento estudando sucessos e fragilidades para replicar os primeiros e prevenir os segundos. A investigação tem por fim gerar conhecimento e este deve começar por influenciar a própria administração, dialogando com as universidades e demais centros do conhecimento. A AP e universidades são parceiros cooperantes, mas independentes.
- O trabalho de simplificação deve ser continuado de forma participada pelos interessados, bebendo na prática dos operacionais as soluções que a experiência recomenda;
- O interesse público e seus valores devem estar acima de tudo: eficácia, eficiência, qualidade, economia de meios, identificação de objetivos e metas consensuais, proporcionalidade nas decisões que afetem cidadãos e empresas, imparcialidade, direito de exercício do contraditório e probidade no desempenho;
- A valorização individual é, não apenas um direito, mas um dever da função pública, tanto inicial como ao longo da vida, dirigindo-se a um melhor desempenho e não a mera acumulação de diplomas e títulos. Ampliar o conhecimento é obrigação indispensável para melhor servir o cidadão e as empresas;

- O progresso da digitalização não pode encontrar a recusa do funcionário, nem a passividade à espera de formação. O trabalhador do setor público tem que adotar a abertura à inovação e a disponibilidade de aprender como obrigações funcionais; a formação deve sempre incluir a componente tecnológica.
- Na interpretação da lei e dos regulamentos a AR não pode escudar-se na fortaleza da autoridade em que está investida. Em vez de obstaculizar, deve promover, em vez de dificultar deve procurar equilibradamente ajudar a progredir, e se tiver que proibir, impedir, vedar ou banir deve sempre explicar o racional da decisão.
- Nas relações com os governos a administração deve sempre valorizar a lealdade, dispensando a fidelidade, a iniciativa sobre a passividade, o serviço público sobre o interesse próprio, a ética do dever público sobre a conveniência do momento ou os interesses conjunturais;

Qual será então o espaço de intervenção sindical no contexto do serviço público?

- a. Antes de mais, o espaço constrói-se, não nasce apenas da lei;
- b. Constrói-se na prática, na luta pelos legítimos interesses, salário digno, trabalho motivador, organização estimulante, formação a tempo e horas e luta para garantir os demais direitos sociais;
- c. A negociação coletiva pode ser central ou setorial, pois não existem modelos únicos para a Administração Pública. As áreas de prestação de serviços ao

cidadão são muito diferentes entre si, desde a Cultura à Saúde, passando pela Justiça ou Segurança Social, exigindo estratégias e projetos diferenciados, os quais devem ser negociados por quem conhece os setores;

d. A luta na Função Pública não tem que ser necessariamente igual à luta no trabalho por conta de outrem. Na FP o patrão é o Estado e o Estado somos todos nós. Significa então que estaremos de mãos atadas? Jamais.

- i. O trabalho público nem sempre é exercido em condições perfeitas, organizativas, físicas e ambientais
- ii. As lideranças nem sempre respeitam os direitos dos trabalhadores, nem sempre promovem as condições para eles serem exercidos, ou nem sempre estão à altura das suas responsabilidades públicas
- iii. Os estímulos ao trabalho produtivo, ou escasseiam ou estão a ser exercidos de forma irregular, inequitativa, gerando sentimentos de alienação
- iv. As regras estatutárias rígidas dificilmente modulam a recompensa pelo desempenho real
- v. A qualificação alcançada ao longo da vida nem sempre é reconhecida atempadamente ou de forma proporcional à valorização alcançada
- vi. A igualdade entre homens e mulheres nem sempre é assegurada
- vii. A penosidade de deslocação de residência para o local de trabalho não é compreendida como desvantagem social involuntária, ou de género, sendo fácil cair na maldição da vítima.

Estas e outras matérias devem ser objeto de preocupação das organizações dos trabalhadores. O terreiro para a luta é largo e a luta nunca se esgota. Cada conquista gera apetência para corrigir, lutando contra novas injustiças ou adversidades.

Um ponto deve ser recordado: a administração pública é gestão de recursos que não são individuais ou privados, devendo ser valorizada a vontade de nos realizarmos individualmente pelo trabalho e sua justa recompensa. A AP não existe para nos servir a nós, seus trabalhadores; não é a nós que ela se destina, mas a todos. Esquecer este princípio conduz a distorções inaceitáveis. Não se trata de uma recordatória moral. Trata-se apenas de colocar as coisas no seu devido lugar.

Estou certo de que aqueles que me ouvem e me convidaram para aqui estar têm marcado no seu espírito a noção de serviço público. Não tenhamos vergonha da palavra servir, desde que seja o serviço público; Só nos honrará.