



# O PAPEL DO ESTADO, SUAS FUNÇÕES SOCIAIS E OS TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS

DOCUMENTO PARA DISCUSSÃO

VI ENCONTRO NACIONAL DO TRABALHO  
LISBOA, 29 e 30 DE OUTUBRO | HOTEL OLISSEPO

## **O PAPEL DO ESTADO, SUAS FUNÇÕES SOCIAIS E OS TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS**

### **INTRODUÇÃO**

As funções sociais do Estado, em domínios como a saúde, a educação e a segurança social dizem respeito a todos os portugueses e em especial aos trabalhadores. É pois da máxima relevância discutirmos o papel do Estado e as suas funções sociais.

A degradação dos serviços públicos que tem vindo a ser realizada nos últimos anos atinge sobretudo os trabalhadores. São eles que não têm alternativa ao centro de saúde que encerra, ao hospital que perde valências, à escola que fecha ou é trasladada para dezenas de quilómetros ou à diminuição das prestações sociais. Para muitos trabalhadores as prestações sociais são o que resta para evitar a situação de pobreza total, como aliás mostram vários estudos.

As prestações sociais são ou em espécie (serviços de educação prestado pelas escolas públicas, consultas e operações nos centros de saúde e nos hospitais públicos) ou em dinheiro (pensões, subsídios de doença e de desemprego, abonos de famílias, rendimento social de inserção, comparticipação nos medicamentos, etc.). Alguns dados oficiais mostram a importância destas prestações sociais para todos os portugueses, e também provam que a sua eliminação ou mesmo redução, como pretende o governo, tornará a vida muito mais difícil para milhões de portugueses.

Segundo o INE, a taxa de risco de pobreza é de 17,9% em Portugal. Isto significa que 1,9 milhões de portuguesas já vivem na pobreza. Mas para além daqueles 1,9 milhões de portugueses que já vivem na pobreza ainda existem mais 2,7 milhões de portugueses que só não estão na mesma situação de pobreza porque recebem “transferências sociais” do Estado (em espécie e em dinheiro). E são precisamente estas transferências sociais que o governo está a eliminar ou a reduzir significativamente lançando muitos milhares de portugueses numa situação de pobreza.<sup>1</sup>

Se até há alguns anos atrás a direita política clamava por *menos Estado/melhor Estado*, visando a privatização ou a entrega a privados da exploração de segmentos

---

<sup>1</sup> Eugénio Rosa - 25.9.2011, *O ataque aos serviços públicos essenciais para a população e aos trabalhadores da Função Pública*, estudo realizado para a CGTP

do tal Estado que consideravam gordo e ineficiente (na verdade reclamavam simplesmente os segmentos com potencial de lucro para os grandes grupos económicos que representavam) com a resposta austeritária à crise ficam-se mais prosaicamente por *menos Estado*.

Tudo acordado com a troika e, por conseguinte, absolutamente inevitável. Com esta inevitabilidade procuram subtrair à discussão pública a venda ao desbarato de empresas de capitais públicos, a privatização de monopólios naturais (ou o que resta deles ainda nas mãos do Estado) e de segmentos da saúde, da segurança social e da educação.

A questão da qualidade (a parte do *melhor Estado*) deixou de fazer parte da narrativa da direita. Consideram-na dispensável e, além do mais, de impossível demonstração.

Com tudo isto, preparam-se ou têm já em marcha o desmantelamento do estado social ou o que resta dele depois de vários PECs e de sucessivos programas de privatizações. Para o estado reserva-se uma função caritativa. Ao Estado social inventado pela social democracia no pós-guerra, e que em Portugal tem pouco mais de três dezenas de anos, sucederia o Estado caritativo que impediria situação extremas. De detentores de direitos sociais os portugueses passariam a esmoleres.

O PS iniciou este caminho e o governo do PSD/CDS aprofunda-o, agora já sem reboço na linguagem que utiliza. O liberalismo ganhou as eleições, proclamam, e por consequência tudo isto é legítimo, mesmo que ilegal no atual quadro constitucional e insustentável no plano social.

A situação dos trabalhadores da administração pública enquadra-se neste movimento mais geral e como se compreendeu há já algum tempo anda a par com as sucessivas ofensivas contra os serviços públicos. Recorde-se que a privatização dos vínculos laborais dos trabalhadores da Administração Pública, com exceção dos ligados a funções de soberania, foi legislada em 2008 (Lei 12-A) e a criação do regime de mobilidade especial em 2006, regime esse que o atual governo se prepara para utilizar como forma de despedir trabalhadores na administração pública a baixo preço (existe mesmo uma proposta para baixar 20 e 25% o salário dos trabalhadores após 3 meses no regime e no segundo ano, respetivamente).

A diminuição das verbas para as áreas sociais foi grande em 2011 mas para os próximos dois anos ela afigura-se brutal em virtude do acordado com a troika, num

primeiro momento, e na disposição de ultrapassar o acordado com a troika por parte do atual governo, num momento posterior. Só na área da educação, por exemplo, ao corte previsto de 195 milhões de euros contrapõe agora o governo um corte de 608 milhões para o próximo ano.

Sabemos bem o que isto significa: a magnitude dos números expressa uma enorme degradação dos serviços públicos e o desemprego de muitos trabalhadores da administração pública.

Entre contratados que não verão o seu contrato renovado e "efetivos" colocados no regime da mobilidade especial, iremos ser confrontados com um aumento exponencial do desemprego que poderá, a deixarmos que se concretizem estes verdadeiros despedimentos coletivos, lançar o caos em muitos serviços e condenar à miséria muitos milhares de trabalhadores.

## **A SITUAÇÃO DO EMPREGO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A situação do emprego na Administração Pública (AP) em Portugal, associada ao próprio regime em que este se enquadra, constituiu, nos últimos anos, uma das principais bandeiras de esgrima política por parte de sucessivos governos. Actualmente, tendo como pano de fundo a crise financeira global, os regimes de vínculos e carreiras profissionais na AP têm sido objeto de políticas que têm vindo a agravar as condições de vida e de trabalho dos seus trabalhadores. Aqui se incluem questões ligadas com o conteúdo e a forma, com a qualidade e a quantidade do emprego. Fala-se sistematicamente no peso a mais dos funcionários e na necessidade de emagrecer o corpo da Função Pública. A qualificação mantém-se a um nível inadequado face às necessidades dos cidadãos e ao desenvolvimento das novas tecnologias da informação. As formas precárias e privadas de contratação têm vindo a desfigurar a essência do serviço público.

A gestão dos recursos humanos na Administração Pública está centrada no congelamento das admissões e na redução de efectivos por razões meramente economicistas e com o objectivo de privatização de muitos serviços e funções que tradicionalmente sempre pertenceram ao Estado. Na verdade, como às necessidades permanentes dos serviços não corresponde o devido descongelamento de vagas, ou o

alargamento de quadros, os seus responsáveis são empurrados para o recrutamento de trabalhadores de forma precária e até ilegal. A alteração do regime de vinculação consagrada no diploma sobre o Regime de Contratação de Trabalho em Funções Públicas tem como objectivo precarizar a relação de trabalho e criar as melhores condições para a privatização de serviços.

A gestão dos recursos humanos na Administração Pública é conduzida por uma ideia feita, generalizada, mas nunca cabalmente demonstrada de que há trabalhadores a mais. É uma gestão economicista o que leva a situações desmotivadoras para os trabalhadores, de que são exemplos os cortes salariais, o congelamento das carreiras e a corrida às aposentações antecipadas, com resultados nocivos para os próprios serviços e para os cidadãos em geral.

Um pouco por toda a AP continuam a existir ilegalmente “recibos verdes”, contratação de trabalhadores a empresas de aluguer de mão-de-obra, trabalhadores desempregados ao abrigo de programas ocupacionais, todos para suprirem necessidades permanentes dos serviços.

A política de emprego na Administração Pública é basicamente reactiva. Procura só dar resposta às necessidades imediatas. Não é uma política provisional, pensada e planificada de acordo com as necessidades a médio e muito menos a longo prazo. É hoje uma política condicionada por imposições restritivas de carácter financeiro, orçamental e por certos grupos de interesses privados que pretendem assenhorear-se de determinados serviços públicos, como é o caso da saúde ou do abastecimento de água, só para dar dois exemplos.

Quando a cada recenseamento se conclui que os efectivos da Administração Pública crescem ou não sofrem uma significativa redução, quando comparados com outros países, não se tem em conta a sua verdadeira dimensão e as funções que o Estado se obrigou constitucionalmente.

Reclama-se maior segurança, mas escamoteia-se que o crescimento se deu, exactamente, nas forças de segurança e manutenção da ordem pública.

Por outro lado, é justo que nos interroguemos sobre o motivo pelo qual neste momento se permite a existência de milhares de trabalhadores com vínculo precário, contratos a termo, contratos à tarefa, avenças, bolseiros, etc., quando se afirma que há

trabalhadores a mais. Na maioria destes casos é clara a violação do quadro legal que dá suporte à sua contratação.

O âmbito, fins e objectivos da Administração Pública estão hoje sob enorme pressão de políticas ideologicamente marcadas por concepções liberais que apontam para a privatização dos seus serviços.

A Constituição da República estabelece, no seu artigo 269º, que "...os trabalhadores e agentes ao serviço da Administração Pública, estão exclusivamente ao serviço do interesse público". É um princípio do qual decorre um regime especial para este grupo de trabalhadores, que tendo obrigações para além das profissionais, terão de ser compensados por regalias que não provoquem o esvaziamento dos serviços públicos.

No entanto, a Lei 12-A/2008 de 27 de Fevereiro – Regime de vinculação, carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas e a Lei 59/2008 de 11 de Setembro põe em causa este princípio constitucional ao acabar praticamente com a nomeação como regra para vínculo na Administração Pública.

Desde 1984 que a limitação e até o congelamento das entradas na Administração Pública tem sido a regra das políticas de contratação que na prática se revelaram inviáveis face às necessidades dos serviços. Disto resultou o crescimento exponencial das formas de contratação precária, o envelhecimento progressivo dos quadros de pessoal e um nível desadequado das qualificações profissionais.

O nosso país, como fiel seguidor das políticas mundiais de carácter restritivo, foi copiando, com o atraso habitual e com pouca originalidade, as principais medidas que iam sendo decididas no Reino Unido e nos Estados Unidos da América. Esses tempos, estão bem caracterizados actualmente e não deixaram saudades a ninguém - privatizações, precariedade de emprego, disponíveis, restrição de direitos, baixos salários foram as principais linhas de actuação nas últimas duas décadas, com algumas intermitências. Porém, em vez de se afastar destas políticas ruinosas eis que, em nome do combate à crise, ao défice das contas públicas e à dívida externa o PS, o PSD e o CDS assinaram com a troika (União Europeia, FMI e BCE) um acordo assentes em políticas restritivas também em matéria de emprego público e que apontam para um acelerado programa de privatizações de serviços públicos. Como se tal não bastasse o Governo do PSD/CDS ainda se propõe ir mais longe do que o referido acordo propõe.

O governo pretende acentuar as privatizações em áreas sociais tão importantes como a Saúde e a Segurança Social passando a sua política pela contratação de bens e serviços pelo regime do direito privado, a sujeição do pessoal às normas do contrato individual de trabalho e a contratação exclusivamente no âmbito do contrato individual de trabalho.

Podemos afirmar que, de uma maneira concertada desde 1985, tem vindo a ser prosseguida uma política de precarização do emprego, o que, associado ao congelamento das admissões (impeditivo de um maior rejuvenescimento e melhor qualificação dos quadros de pessoal) tem contribuído objectivamente para as dificuldades de funcionamento de muitos serviços públicos.

Os dados disponíveis mostram que, ao contrário do que é propalado, Portugal está muito longe de ter um número de funcionários acima dos valores médios europeus. Segundo vários especialistas, a dimensão da função pública não é excessiva pois as relações com a população activa e com a população total ficam sempre abaixo das médias europeias. E, quando se considera todo o sector público, esse número situa-se num dos mais reduzidos a nível europeu.

Importa porém sublinhar que apesar de sempre dizerem que há funcionários a mais, sucessivos governos criaram um número colossal de institutos públicos com tarefas e objectivos idênticos aos de muitos serviços públicos. Foi criada uma autêntica administração paralela para empregar as clientelas partidárias dos partidos do poder.

Mas, mais do que números globais, o que determina a eficácia dos serviços públicos, são os níveis de qualificação profissional. Neste aspecto, o nosso país está muito atrás dos restantes europeus. Convém lembrar que, retirando os docentes e médicos é baixa a taxa de funcionários possuidores de licenciatura.

Do mesmo modo, a distribuição regional dos funcionários públicos tem uma lógica de concentração nos grandes centros urbanos, especialmente em Lisboa e Porto, com todos os prejuízos daí decorrentes para uma satisfação equitativa das principais necessidades das populações. Esta tendência tem vindo a acentuar-se com o fecho de muitas centenas de serviços públicos em zonas mais desfavorecidas e do interior do país.

## **O CAMINHO SÓ PODE SER O DO INCONFORMISMO E DA LUTA**

Ao ataque lançado à Administração Pública, serviços e trabalhadores, a resposta só pode ser a do inconformismo.

Se em termos sindicais e sociais a resposta ficou muito aquém do que era necessário para uma efetiva e esclarecida mobilização, capaz de travar e contrariar a fase inicial de um projeto que se repartiu por vários governos entre o PS e PSD/CDS, agora é tempo de concitarmos aliados e partirmos para a luta.

Temos de conseguir trabalhar para a unidade dos trabalhadores da administração pública e das suas organizações mesmo quando essa tarefa se afigura difícil - e o caso da luta dos professores contra a avaliação de desempenho e o desacompanhamento dos outros sectores da administração pública nesta matéria atesta bem essa dificuldade.

Finalmente, é tempo de encontrarmos estratégias que possam levar a uma verdadeira resistência à aplicação do programa da austeridade em unidade com todos os trabalhadores.

O programa do atual governo, o orçamento de estado e todos os documentos de orientação que vão sendo conhecidos dão nota de uma guerra contra o Estado Social, os serviços públicos e os trabalhadores. **A resposta só pode ser a do inconformismo e da luta.**

Lisboa, 29 e 30 de Outubro de 2011



DOCUMENTO PARA DISCUSSÃO

# VI ENCONTRO NACIONAL DO TRABALHO

LISBOA, 29 e 30 DE OUTUBRO | HOTEL OLISSIPO