



Condições de trabalho na administração pública central

Resumo executivo

Introdução

Nas últimas décadas, os trabalhadores da administração pública têm sido confrontados com uma série de reformas estruturais e modernizadoras, num enquadramento amiúde denominado «nova gestão pública». O aumento acentuado da dívida pública provocado pela crise económica e financeira levou muitas autoridades a procurar reduzir a despesa pública através do congelamento e da redução dos salários e da diminuição do número de postos de trabalho na função pública.

A definição de administração pública central não é clara e difere de país para país em função do panorama histórico, cultural e político de cada um. Regra geral, o conceito refere-se aos organismos, instituições e órgãos administrativos que funcionam a nível central ou nacional e têm uma dependência hierárquica em relação aos centros de decisão política (geralmente, os ministérios). O conceito engloba também órgãos descentralizados, tanto a nível regional como local, criados por via da transferência de funções administrativas decorrente da realocação de órgãos administrativos centrais para diferentes zonas geográficas. No entanto, em países com regime federativo ou em grande medida regionalizados, a administração pública central inclui geralmente apenas o governo federal ou estatal, de modo que o emprego na administração pública central corresponde a uma parte relativamente reduzida da totalidade dos funcionários públicos.

O presente relatório fornece uma visão geral das principais causas e razões das mudanças operadas na administração pública central nos Estados Membros da UE e na Noruega. Contém também uma descrição do impacto dessas mudanças nas condições de trabalho no setor, bem como uma reflexão sobre a evolução provável da situação.

Contexto político

Na maioria dos países europeus, a administração pública central (bem como a administração pública e o setor público no seu conjunto) está a passar por processos de reforma e transformação profundas. Embora algumas dessas mudanças tenham sido motivadas pela crise económica e financeira (medidas conjunturais), há reformas de cariz estrutural que têm vindo a ser implementadas no decurso das últimas décadas. Estas reformas modernizadoras visam introduzir uma clara

orientação para o cidadão (o cliente) na prestação de serviços, bem como uma maior eficiência e uma maior qualidade a esse nível. As reformas também conduziram, não raras vezes, à privatização e à liberalização de alguns serviços e à externalização de outros. A própria noção de setor público está a evoluir devido a estas mudanças na organização e na prestação dos serviços.

Para além destas reformas estruturais, a crise levou à introdução de estratégias baseadas, essencialmente, em medidas de redução de custos e de eficiência económica que provocaram alguma deterioração nas condições de trabalho. Assistiu-se também a uma tentativa, em alguns Estados Membros, de alinhar as práticas de trabalho do setor público com as do setor privado.

Eis alguns exemplos dessas medidas:

- redução dos níveis de emprego, mediante a limitação da contratação de novos funcionários e da substituição de funcionários públicos e outros trabalhadores do setor público que passam à reforma, e a utilização de agentes dos serviços públicos e de trabalhadores temporários para ocupar cargos de funcionários públicos;
- medidas relacionadas com o tempo de trabalho, incluindo o prolongamento da vida ativa e limitações aos regimes de reforma antecipada, alterações restritivas dos regimes de licença e uma maior flexibilidade do tempo de trabalho;
- congelamento e redução dos níveis salariais, incluindo o congelamento direto de salários e cortes noutros pagamentos relacionados com o rendimento, como os bónus, alterações no regime de baixa por doença e nas pensões.

Principais conclusões

Dimensão da administração pública central nos países europeus

Na UE 27 e na Noruega, há cerca de 9,7 milhões de trabalhadores da administração pública central, sendo a França, a Itália e o Reino Unido os três Estados Membros que mais funcionários públicos empregam (2,4 milhões, 1,9 milhões e 1,8 milhões, respetivamente). Estes números devem ser interpretados com precaução, pois a quota parte do setor público, e em particular da administração

pública central, no emprego total varia significativamente de país para país, em função de fatores nacionais.

Tendências a nível do emprego

Na maioria dos países, o emprego na administração pública central tem registado uma tendência decrescente assinalável nos últimos cinco a sete anos, sobretudo em consequência da crise económica. No entanto, as tendências têm de ser interpretadas com prudência, pois existem diferenças nacionais importantes. De acordo com os dados disponíveis, desde 2005, o número de trabalhadores na administração pública central aumentou em nove Estados Membros e diminuiu em 14.

Características da força de trabalho

Em numerosos países, os funcionários públicos (cuja relação de trabalho com o empregador é regida pelo direito público) representam o grosso dos trabalhadores da administração pública central (geralmente, mais de 60% do total), em número muito superior ao dos agentes dos serviços públicos (regidos pelo direito privado). No entanto, na maioria dos países, também se verifica uma tendência para reduzir o número de funcionários públicos. Os dados disponíveis apontam para uma presença relativamente equilibrada das mulheres na administração pública central em quase todos os países.

Comparação entre as condições de trabalho no setor público e no setor privado

Em geral, os trabalhadores do setor público têm melhores condições de trabalho do que outros grupos de trabalhadores. Na maioria dos Estados Membros, o emprego na administração pública é encarado como sendo mais seguro e mais atrativo do que em empresas do setor privado, inclusivamente por ser maior a probabilidade de os trabalhadores do setor público desfrutarem de:

- horário normal de trabalho (com flexibilidade para adaptar o tempo de trabalho às necessidades pessoais);
- níveis muito elevados de representação dos trabalhadores;
- maiores oportunidades de formação paga pelo empregador e de formação em exercício;
- menor exposição a riscos físicos;
- salários mais elevados;
- maior satisfação no trabalho.

Todavia, em alguns países, os trabalhadores da administração pública central parecem ter volumes de trabalho mais elevados, níveis remuneratórios mais baixos e uma maior exposição à violência e à agressão. Além disso, parecem estar particularmente expostos a mudanças de índole organizacional e apresentam elevados níveis de absentismo por motivos de saúde.

Impacto das reformas nas condições de trabalho

As reformas conjunturais associadas à crise económica e os objetivos de redução do défice público levaram a um agravamento geral das condições de trabalho no setor público. Assiste-se na maioria dos Estados Membros a inúmeros exemplos de aumento quer do tempo de trabalho, quer do volume de trabalho e dos níveis de stresse a ele

associados, bem como a uma evolução negativa dos níveis salariais e a uma redução das atividades de formação e de desenvolvimento de competências.

Perspetivas para o futuro

As perspetivas são sombrias. Com base na continuação previsível das políticas de consolidação orçamental, várias autoridades públicas nacionais apresentaram planos relacionados com os trabalhadores do setor público, em geral, e os da administração pública central, em particular. Esses planos são suscetíveis de continuar a ter um impacto negativo tanto no número de funcionários públicos como nas suas condições de trabalho nos próximos anos.

Indicadores para políticas

Esta situação tem suscitado acesos debates sobre o estatuto dos trabalhadores e as condições de trabalho na administração pública central e no setor público em geral. Em vários países, os debates têm se centrado na questão de saber até que ponto é justa, e necessária, a regulamentação específica aplicável aos trabalhadores da administração pública central, bem como no estatuto supostamente «privilegiado» dos funcionários públicos em comparação com o dos trabalhadores do setor privado.

Muitos trabalhadores da administração pública central têm se sentido cada vez mais sob pressão em resultado desses debates, especialmente numa altura em que as suas condições de trabalho estão a piorar.

A deterioração das condições de trabalho na administração pública central em numerosos países europeus também tem contribuído para um aumento das divergências entre os parceiros sociais. Embora os sindicatos concordem, em geral, com a necessidade de reduzir despesas para combater a crise, eles criticam muitas vezes o facto de a função pública ter acabado por ser o principal alvo dessas reduções. Os sindicatos argumentam também que a diminuição significativa do número de postos de trabalho na função pública torna impossível assegurar o bom funcionamento de todas as funções da administração pública, devido à alta rotatividade de pessoal, à falta de pessoal e à baixa motivação dos funcionários.

Face a um contexto económico difícil e à divergência de opiniões, a comunicação entre sindicatos e governos parece estar cada vez mais complicada na maioria dos países. Tal facto coloca em risco o diálogo social, e já há governos a regressar à prática da tomada de decisão unilateral.

Os governos europeus têm pela frente a difícil tarefa de conciliar os seus objetivos de melhorar as contas públicas e tornar a administração pública mais eficiente e sustentável com a necessidade de preservar um setor público eficaz, servido por pessoas com condições de trabalho justas.

Informações adicionais

O relatório completo «*Working conditions in central public administration*» (Condições de trabalho na administração pública central) está disponível em <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1303013s/index.htm>

Para mais informações, queira contactar Isabella Biletta, Gestora de Investigação, em: ibi@eurofound.europa.eu