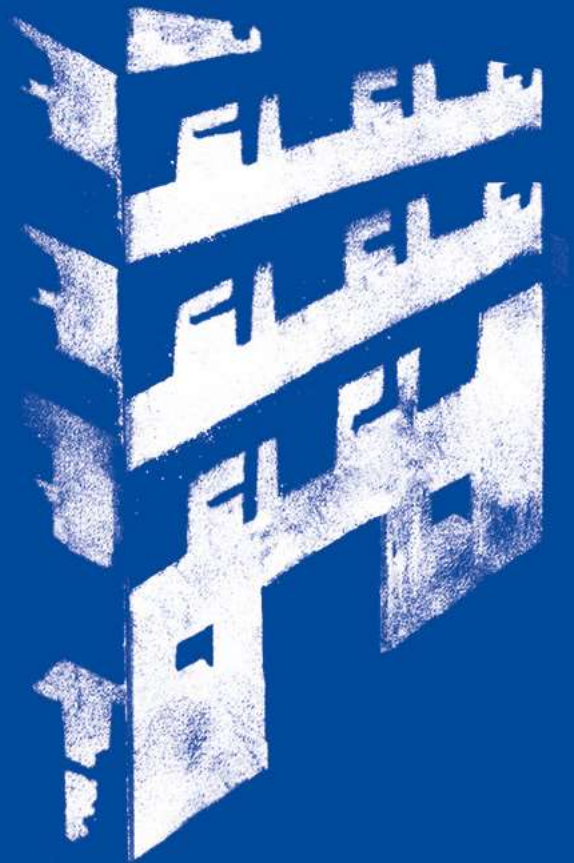


# Estado

---

César Madureira

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa e CIES-Iscte, DGAEP



## A pandemia tornou evidentes as insuficiências dos serviços públicos e a necessidade de os reforçar

Nas últimas duas décadas, a Administração Pública portuguesa foi marcada pela estagnação salarial, o envelhecimento dos seus trabalhadores e a redução de efetivos<sup>1</sup>. Estes fatores concorreram para as crescentes dificuldades sentidas pelos organismos públicos ao nível do recrutamento e da retenção de quadros e para a redução da capacidade de resposta do Estado às necessidades e solicitações de empresas e cidadãos.

De facto, verificou-se uma degradação dos salários reais da maioria dos funcionários públicos em todos os anos desde a viragem do século, com exceção de 2009. Por outro lado, manteve-se a tendência de envelhecimento dos trabalhadores em funções públicas, continuando por cumprir o objetivo de rejuvenescer os efetivos do Estado (são já muitos os ministérios em que a média etária ultrapassa os 50 anos de idade) sendo já perto de 2/3 os que têm idades superiores a 45 anos. No que concerne à evolução dos números no emprego público, embora tenha havido uma recuperação do número de efetivos a partir de 2015, em 2020 o número de recursos humanos nas administrações públicas ainda era inferior ao de 2011, refletindo a quebra acentuada do número de trabalhadores na primeira metade da década.

Outro aspeto marcante da evolução recente da Administração Pública portuguesa diz respeito ao crescente papel da tecnologia na modernização do Estado, com a aposta na digitalização e no governo eletrónico. Esta evolução, sendo relevante para a melhoria da eficiência e a qualidade dos serviços prestados, ainda o é mais tendo em conta a escassa reposição de recursos humanos na Administração Pública. As sucessivas gerações do programa SIMPLEX contribuíram para a desmaterialização, a redução da burocracia e a facilitação do acesso aos

serviços públicos pela via digital. Não obstante, Portugal ainda se encontra abaixo da média europeia no que diz respeito ao número de indivíduos que utilizam a Internet para interagir com os serviços públicos, tendo mesmo havido um decréscimo deste número a partir de 2017, ao contrário da UE que mantém a sua curva ascendente (ver gráfico).

A pandemia de COVID-19 colocou desafios nunca antes enfrentados pelos Estados e administrações públicas. Para além de um problema de saúde pública, o Estado teve de lidar com problemas nos domínios da economia, do emprego, da proteção social, entre outros, exigindo respostas em todas as áreas da governação.

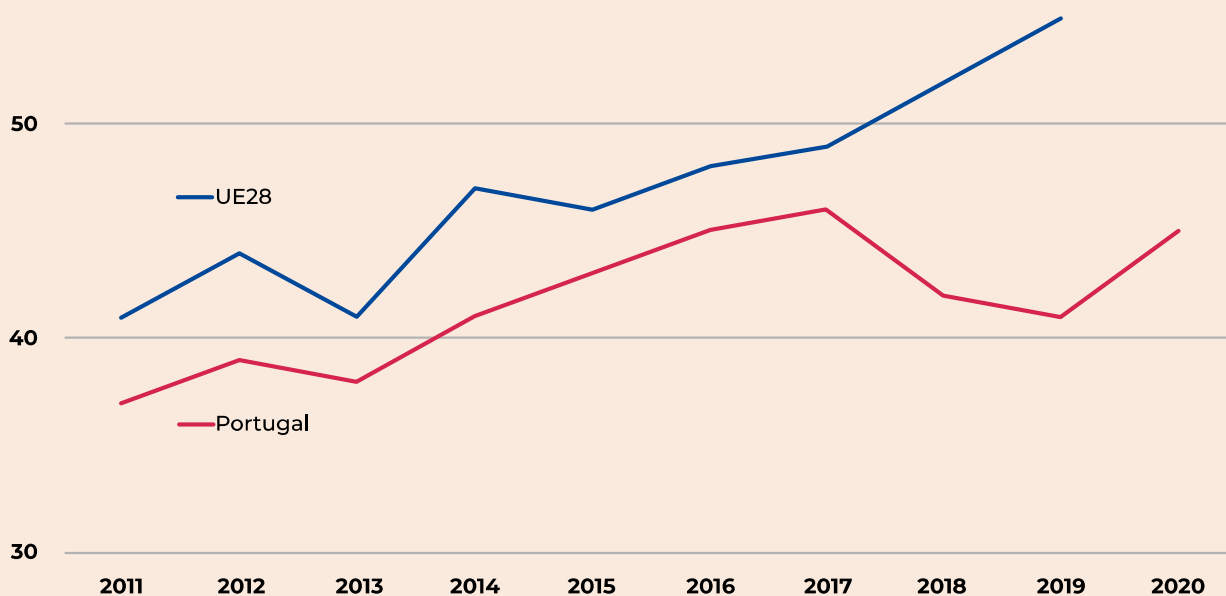
*Embora tenha havido uma recuperação desde 2015, o número de trabalhadores nas administrações públicas em 2020 ainda era inferior ao de 2011*

A pandemia veio assim realçar a importância dos serviços públicos e da administração do Estado, mas também as insuficiências que se fazem sentir na quantidade e na qualidade dos recursos disponíveis (em particular no Serviço Nacional de Saúde, mas não só).

As respostas encontradas não permitiram colmatar os problemas que vinham de trás. O balanço entre entradas e saídas durante o ano de 2020 no total das administrações registou um saldo positivo de 19.792 entradas. No entanto, se atendermos apenas ao setor da saúde

## Indivíduos que utilizaram a Internet para interagir com organismos públicos nos últimos 12 meses (%)

Fonte: Eurostat



*Portugal encontra-se abaixo da média da UE no que respeita ao número de indivíduos que utilizam a Internet para interagir com os serviços públicos, tendo havido um decréscimo deste número entre 2017 e 2019.*

– em particular ao grupo profissional dos médicos (internos e de carreira), um dos mais importantes no combate à pandemia – e de acordo com os dados da análise mensal do balanço social do Portal do SNS, houve uma perda de 758 efetivos entre o mês da eclosão da pandemia em Portugal (março 2020), quando havia 30.297 médicos no SNS, e o mês de dezembro de 2020, em que se contavam 29.539 médicos.

Os efeitos da pandemia fizeram-se sentir também ao nível da política salarial. Nas negociações em torno do Orçamento do Estado para 2020, o Governo comprometera-se a aumentar em pelo menos 1% todos os salários dos trabalhadores em funções públicas em 2021. Contudo, o contexto da pandemia e a consequente sobrecarga orçamental vieram obstar a que esta promessa fosse cumprida, resultando em mais um ano de estagnação salarial (exceto para os funcionários que subiram de escalão remuneratório durante esse período).

O combate à propagação do vírus concorreu também para lançar a discussão sobre os modelos de organização do trabalho na Administração Pública e sobre a necessidade de uma relação entre trabalho, tecnologia e organização desejavelmente mais equilibrada, passível de melhorar a eficiência e a eficácia do Estado. Surgiu neste contexto um debate sobre o papel do teletrabalho, não só como resposta conjuntural, mas também enquanto modelo a adotar.

Em qualquer caso, permanece por realizar um diagnóstico sobre a adequação do número de recursos humanos aos serviços e às suas missões/objetivos, assim como sobre o equilíbrio na distribuição dos trabalhadores pelas diferentes áreas e organismos da administração central. ▶

<sup>1</sup> Ver capítulos sobre o Estado nos relatórios “O Estado da Nação e as Políticas Públicas” de 2019 e 2020.

# Teletrabalho: um êxito como resposta de emergência, mas um enorme desafio como resposta estrutural

*A possibilidade de generalização do teletrabalho em tempos normais é dificultada por uma cultura organizacional mais centrada nos processos do que nos resultados*

A pandemia de COVID-19 implicou uma importante alteração nos modelos de organização do trabalho no Estado que obrigou à utilização massiva do teletrabalho na Administração Pública. Se no setor privado o recurso a esta modalidade de trabalho era já uma prática crescente desde o início do século XXI, nomeadamente em organizações multinacionais de grande dimensão, na Administração Pública o teletrabalho não assumia mais do que um carácter de marginalidade, pelo que as alterações foram sentidas com maior violência. Com efeito, em cumprimento do primeiro Estado de Emergência, decretado em 18 de março de 2020, o teletrabalho foi tornado obrigatório por tempo indeterminado para os trabalhadores em funções públicas sempre que as suas funções o permitissem.

Das carreiras gerais (técnicos superiores, assistentes técnicos e assistentes operacionais) apenas os últimos tiveram maior dificuldade em se adaptar a este modelo em virtude da natureza das suas funções (operários, motoristas, telefonistas<sup>1</sup>, funcionários responsáveis pelo expediente não digitalizado, etc.). Ainda assim, durante cerca de três meses e de acordo com a estimativa da ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública, mais de 68.000 trabalhadores das carreiras gerais terão prestado as suas funções em teletrabalho<sup>2</sup>, tendo este número caído para 43.000 em 30 de junho<sup>3</sup>.

Uma vez que não existem dados oficiais sobre a evolução da quantidade de trabalhadores em funções públicas que exerceram as funções em regime de teletrabalho ao longo do período entre março de 2020 e maio de 2021 (o Sistema de Informação da Organização do Estado – SIOE não procedeu à recolha destes dados), apenas se pode afirmar que, a partir de 30 de maio de 2020, muitos trabalhadores voltaram ao regime presencial de forma faseada, enquanto outros passaram a trabalhar na modalidade de teletrabalho parcial.<sup>4</sup>

Em janeiro de 2021, decretado o novo confinamento, a Administração Pública confrontou-se pela segunda vez com a obrigatoriedade de regressar massivamente ao teletrabalho.

Existe já uma quantidade significativa de literatura científica sobre o teletrabalho que enumera de forma mais ou menos consensual algumas das vantagens e desvantagens desta modalidade de prestação de trabalho. Entre as primeiras podemos encontrar a diminuição da pegada ecológica devido a uma menor circulação dos trabalhadores, o menor tempo despendido nas deslocações, a redução

---

**NOTA:** autor deste capítulo foi coordenador do estudo “Adaptação dos modelos de organização do trabalho da Administração Pública Central durante a pandemia COVID-19: dificuldades e oportunidades” realizado pela DGAEP e tornado público no dia 6 de abril de 2021. Sempre que sejam mencionados dados ou retiradas conclusões do estudo, o mesmo será citado.

- <sup>1</sup> Relativamente ao desempenho desta atividade, diversos organismos públicos conseguiram que ela fosse executada também a partir de casa em teletrabalho.
- <sup>2</sup> Dinheiro Vivo, 5 de maio de 2020.
- <sup>3</sup> Dinheiro Vivo, 24 de agosto de 2020.
- <sup>4</sup> É interessante registar que, de acordo com o estudo da DGAEP, alguns dos dirigentes superiores mostraram preferência pela modalidade de teletrabalho parcial, sobretudo em razão da simpatia demonstrada pelos trabalhadores por este modelo, mas também por considerarem fundamental a presença dos trabalhadores no local de trabalho, ainda que a tempo parcial, de forma a manter o espírito de equipa.

nos custos dos transportes, uma maior autonomia na gestão do tempo de trabalho, assim como a possibilidade de promoção de uma melhor conciliação trabalho/família (sobre esta última o consenso é menos evidente).

Os constrangimentos ao teletrabalho geralmente mencionados na literatura referem o isolamento social e profissional, a perda da humanização do trabalho, o empobrecimento das relações interpessoais e de grupo, a banalização do trabalho executado para lá do número de horas contratadas, assim como as despesas acrescidas para o trabalhador (com energia, água e todos os instrumentos de trabalho, se os mesmos não forem fornecidos pela entidade empregadora).

No essencial, as vantagens e desvantagens do teletrabalho sentidas por dirigentes e trabalhadores no estudo da DGAEP vão ao encontro das já identificadas pela literatura.

Quando, em 2004, o XV Governo, liderado por Durão Barroso, instituiu o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIADAP) procurou-se passar a ideia de que, seguindo os princípios da Nova Gestão Pública, o Estado estava a protagonizar uma mudança efetiva de cultura organizacional e de paradigma e que dali em diante se privilegiaria a gestão por resultados em detrimento da gestão por processos. No entanto, as coisas não se passaram assim.

Passados 16 anos sobre a criação do SIADAP a única evidência é que, fruto da maior lentidão de progressão nas carreiras decorrente das regras deste sistema de avaliação, este contribuiu para uma progressiva contenção da massa salarial da Administração Pública. Em vez da anunciada gestão por resultados, assistiu-se sobretudo a um reforço do controlo dos funcionários (nomeadamente através de métodos digitais), que não só não viram a sua autonomia aumentada como, ao contrário, foram tendencialmente afetados por uma burocracia informática de controlo no âmbito da qual a importância da presença no local físico de trabalho “a tempo e horas” se continuava a sobrepor, na prática, à importância dos resultados alcançados.

No contexto de uma cultura organizacional ainda maioritariamente rendida às práticas da burocracia mecanicista, que continua a privilegiar o cumprimento dos processos em detrimento dos resultados e que é prevalecente numa larga fatia dos organismos da Administração Pública, o desafio de tornar o teletrabalho (total e parcial) numa modalidade de trabalho passível de ser utilizada em tempos de normalidade é enorme, uma vez que implica agir sobre a mentalidade das hierarquias, muitas das quais resistentes a esta alteração de fundo, que implica repensar o exercício da sua autoridade. A confirmá-lo estão os dados do estudo da DGAEP, em que 48% dos respondentes consideram existir um estigma por parte das chefias relativamente aos trabalhadores que se encontram em situação de teletrabalho, enquanto mais de um terço dos dirigentes superiores admite existir alguma resistência ao teletrabalho por parte dos próprios (assim como por parte dos dirigentes intermédios) sobretudo devido a motivos de ordem “cultural”. Os resultados desta investigação esclarecem ainda que a cultura burocrática, mecanicista e conservadora não será adequada para enquadrar o exercício do teletrabalho e que o mesmo terá dificuldade em tolerar lideranças excessivamente formais e burocráticas. O mesmo será dizer que a normalização do teletrabalho na Administração Pública irá depender da capacidade de se desenvolverem novas culturas de organização e de liderança. Para tanto é indispensável um envolvimento forte do poder político, um comprometimento dos dirigentes para a mudança, uma maior autonomia dos organismos na gestão de pessoas e uma crescente autonomia e responsabilização dos próprios teletrabalhadores.

*A normalização do teletrabalho na Administração Pública irá depender da capacidade de se desenvolverem novas culturas de organização e de liderança*

*Em grande parte dos organismos que recorreram ao teletrabalho em período de pandemia foram os trabalhadores que suportaram os custos associados*

No sentido de afirmar o teletrabalho enquanto modelo alternativo de organização do trabalho na Administração Pública, um dos temas acerca dos quais importa refletir é o dos seus custos. Embora não existam números oficiais sobre esta matéria, é do conhecimento público que, em boa parte dos organismos que recorreram ao teletrabalho em período de pandemia, tiveram de ser os trabalhadores a custear os computadores, a energia, a Internet, o mobiliário (mesas, cadeiras) entre outros recursos associados direta ou indiretamente ao exercício do seu trabalho. De acordo com o estudo da DGAEP, 66% dos trabalhadores e dirigentes intermédios inquiridos apontam os gastos com Internet, energia, computadores ou outros elementos necessários para o cumprimento do trabalho como um ponto negativo relevante do teletrabalho durante a pandemia e mais de 37% acrescentam que não lhes foi disponibilizado qualquer meio (tecnológico) de trabalho pelas respetivas entidades empregadoras. Sendo o empregador, de acordo com a legislação em vigor, o agente responsável pelo fornecimento dos meios necessários à execução do trabalho, isto irá implicar uma regulamentação rigorosa das condições de exercício do teletrabalho na Administração Pública.

Outro aspeto que merece uma reflexão profunda é o crescente isolamento social e profissional do teletrabalhador. Para além de todos os efeitos previsivelmente adversos que podem advir do isolamento social, existe também o fenómeno, mais invisível, da atomização do indivíduo, que poderá alhear-se progressivamente das suas relações com a organização e com os seus pares e conseqüentemente começar a abandonar, mesmo sem se dar conta, formas de organização coletiva profissional (associações, comissões de trabalhadores, outras formas de organização) ou sindical, que permanecem fundamentais na defesa dos direitos laborais. Isto é tanto mais preocupante quanto na Administração Pública portuguesa não existe uma tradição de participação dos trabalhadores na definição dos modelos de organização do trabalho assim como noutras decisões que tenham conseqüências no trabalho e na organização.

Embora os dados do estudo da DGAEP apontem para o facto de, segundo os dirigentes superiores, os resultados do teletrabalho terem sido tão bons ou melhores do que os obtidos através do trabalho presencial na Administração Pública Central, convém não esquecer que esta experiência decorreu durante um período de absoluta exceção: o da pandemia. Como também ficou claro, a normalização do teletrabalho implicará a sua regulamentação, assim como a resposta a problemas como o da necessária mudança cultural e o investimento do Estado em meios tecnológicos para o teletrabalho.

Concluindo, deve ser salientado que o desafio do teletrabalho na Administração Pública apresenta variáveis que importa analisar e integrar para que a implementação de uma medida de política pública como esta, que implica uma reapreciação dos modelos de organização do trabalho do Estado de forma mais alargada, possa realizar-se de forma organizada com vantagens para todas as partes (Estado, trabalhadores e cidadãos). De outro modo, o objetivo do governo de ter 25% dos trabalhadores em funções públicas na modalidade de teletrabalho até ao final da legislatura (2023) revelar-se-á de difícil concretização. Para que esta possa ser efetiva, o Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública deverá apresentar-se como principal agente dinamizador da reconversão dos processos de trabalho tendo, para tanto, que conseguir combinar as competências da Agência para a Modernização Administrativa (AMA), fundamentais na área da digitalização, e da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) que poderá, dadas as suas funções, ser chamada a propor e a enunciar novas regras de regulamentação do teletrabalho em contexto público. ▶