

Estado

João Vasco Lopes

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa e CoLABOR



Administração Pública: um universo marcado pelo envelhecimento e pela degradação salarial

As principais reformas administrativas do Estado nas últimas décadas foram marcadas por sucessivas vagas de privatizações em vários sectores; mudanças no regime de emprego público, aproximando-o do regime privado e promovendo a sua desregulação; reestruturação da Administração Pública orientada para a sua redução, maior eficiência, flexibilidade e agilidade; recurso à subcontratação e externalização de funções; e por uma aposta na digitalização de serviços públicos e na redução da burocracia, visando fomentar a proximidade e a transparência na relação com os cidadãos.

Em 2020, a pandemia assentou sobre o resultado acumulado destas mudanças e, desde então, o Estado tem vindo a deparar-se com inúmeros desafios, para os quais tem procurado responder em âmbito, escala e velocidade sem precedentes. Daqui decorreram importantes mudanças.

A uma redução acentuada do número de funcionários públicos entre 2011 e 2014 (-10%) seguiu-se um gradual aumento. Entre dezembro de 2019 e 2021 verificou-se um reforço na tendência de crescimento de emprego em alguns tipos de entidade (e.g. nos sectores da saúde, ciência e ensino superior¹) e uma inversão do decréscimo noutros (e.g. Estabelecimentos de Educação e Ensino Básico e Secundário, Institutos Públicos). Foram pouco significativos os casos entre os vários tipos de entidade onde se acentuou um decréscimo nos níveis de emprego, não havendo registos de tipos de entidade com inversão no crescimento de emprego durante o período de pandemia.

A par do volume de emprego importa atentar ao fluxo de entradas e saídas, com importantes impactos na distribuição de funcionários por escalões etários e nas remunerações agregadas na administração pública.

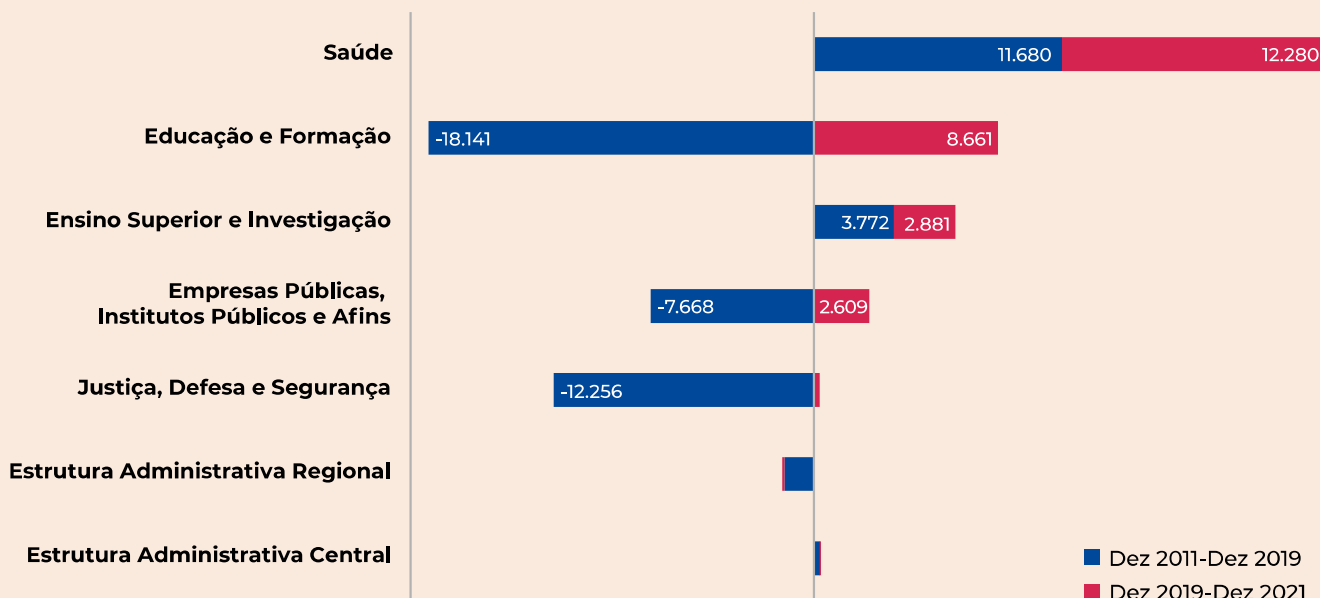
Podemos constatar que o ano de 2021 foi marcado pelo mais elevado número de entradas e de saídas na administração pública durante a última década (141.569 e 126.904, respetivamente), com destaque para o sector da saúde. Neste sector, enquanto em 2018-2019 houve 8.204 entradas e 6.788 saídas, em 2020-2021 estes valores aumentaram para 31.015 e 25.614, respetivamente. Em particular, o número de saídas definitivas na área da saúde em 2021 (9.936) foi superior à soma das saídas definitivas dos nove anos anteriores (9.126, de 2012 a 2020).

Em 2021 registou-se o mais elevado número de entradas e de saídas na administração pública durante a última década, com destaque para o sector da saúde

Em termos agregados, a julgar pelos dados de 2020, este fluxo mais acentuado de entradas e saídas durante o período de pandemia não contrariou o gradual envelhecimento dos funcionários da administração pública, cuja idade média era de 43,6 anos em 2011 e de 47,7 anos em dezembro de 2020. Neste ano, os funcionários com mais de 55 anos chegaram mesmo a ser maioritários em algumas funções, como foi o caso dos Oficiais dos Registos e do Notariado (59% num total de 3.771).

Variação no número de funcionários públicos por áreas da Administração Pública

Fonte: DGAEP



O número de funcionários públicos na saúde estava a aumentar antes da pandemia e foi reforçado durante este período. Na educação e formação a tendência de quebra foi revertida.

No que diz respeito a remunerações, a pandemia acontece na esteira de recentes aumentos do salário mínimo e de um descongelamento das carreiras e salários na administração pública em 2019. Em traços gerais, os anos de pandemia foram marcados pela valorização dos escalões remuneratórios mais baixos e por ligeiros aumentos nominais nos restantes escalões, algo que não sucedia desde 2009 (0,3% em 2020 e 0,9% em 2022). De um ponto de vista agregado, no período entre outubro de 2019 e 2021 verificou-se um abrandamento da valorização salarial na função pública em termos nominais em comparação com o biénio antecedente (2,3% em 2019-2021 e 3,1% em 2017-2019), para o qual terá contribuído o fluxo de entradas e saídas anteriormente referido, assumindo que às novas entradas correspondem remunerações médias mais baixas do que às saídas. Em termos reais, a remuneração base mensal na administração pública desvalorizou-se em todos os cargos e cerca de 12% em termos agregados entre 2011 e 2021, apesar do contexto de baixa inflação.

O período da pandemia veio também reforçar a tendência de digitalização na interação dos cidadãos com o Estado. Ao abrigo do Programa Simplex foram tomadas 195 medidas no âmbito da resposta à Covid-19, algumas das quais circunscritas ao período da pandemia e outras de carácter permanente, como por exemplo o Balcão Digital ACT ou a Declaração de Nascimento Online².

Num contexto de enorme incerteza e choques externos profundos, é de esperar que a sociedade se depare com novos desafios, para os quais o Estado será chamado a dar respostas. Depois de um período de grande esforço e desgaste, importa perceber em que medida o modelo e os recursos do Estado serão capazes de as encontrar. ▶

¹ Para o aumento no emprego verificado em ciência e ensino superior terá contribuído a aprovação do regime legal de contratação de doutorados, criado pelo Decreto-Lei 57/2016, que veio substituir bolsas pós-doutoramento por contratos de trabalho

² Cfr. *Medidas de simplificação em resposta à covid-19*, disponível em <https://www.simplex.gov.pt/covid>

PlanAPP: Uma solução inovadora para uma missão fundamental que enfrenta muitos riscos

As capacidades do Estado em prospetiva e planeamento foram sendo destruídas, e a avaliação de políticas tem estado quase restrita à aplicação de fundos europeus

O Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP) foi criado em março de 2021 enquanto serviço central da administração direta do Estado, integrado na Presidência do Conselho de Ministros e sujeito ao poder de direção do Primeiro-Ministro. O PlanAPP tem por missão apoiar a definição das linhas estratégicas de planeamento, das prioridades e dos objetivos das políticas públicas, acompanhar e avaliar a sua implementação e resultados e elaborar estudos prospetivos¹. A capacidade do Estado em cada um destes domínios – prospetiva, planeamento e avaliação de políticas – conheceu evoluções históricas distintas e encontrava-se assimetricamente distribuída aquando da criação do PlanAPP.

É comumente aceite que a avaliação de políticas públicas em Portugal se inicia sobretudo a partir da década de 1990, aquando do primeiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA I), que decorreu entre 1989 e 1993. Desde então, e apesar de a responsabilidade de avaliação de políticas públicas se encontrar dispersa por várias entidades da administração pública, a avaliação de políticas tem sido impulsionada e em larga medida circunscrita à aplicação dos fundos estruturais comunitários, na qual a Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) ocupa uma posição central e onde um pequeno conjunto de empresas de consultoria tem realizado a grande maioria das avaliações.

Desta forma, a avaliação de políticas públicas tem estado quase ausente das dimensões que extravasam a aplicação de fundos europeus, como aquelas de dimensão reguladora ou relativas às políticas sociais. Neste sentido, um estudo recente acerca da institucionalização e uso da avaliação de políticas públicas na Europa sistematiza as suas conclusões em torno de um conjunto de critérios segundo os quais a avaliação de políticas em Portugal surge classificada em todos os critérios como ‘*não existente*’, a par da Roménia².

O caso da prospetiva e do planeamento é distinto, sendo marcado por raízes bastante mais remotas. Desde logo, herdando arranjos institucionais do anterior regime, o I Governo Constitucional incluía um *Ministério da Coordenação Económica e do Plano*, devedor da ideia de planeamento económico de cariz socialista. Até ao XV Governo Constitucional, o planeamento manteve-se consagrado no léxico ministerial, ora conjugado com a área das Finanças, ora com a área da Administração do Território. Destaca-se também a existência de gabinetes de planeamento desde 1969, impulsionados durante os primeiros anos

¹ Cfr. Decreto-Lei n.º 21/2021 de 15 de março

² Stockmann et al. (2020) *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*, Springer

de democracia e a cuja origem os atuais gabinetes de estudos e planeamento remetem. Estes gabinetes sectoriais estavam sob a orientação do Departamento Central de Planeamento (DCP), que sucedeu ao Secretariado Técnico de Planeamento em 1975, mais tarde rebatizado Departamento de Prospetiva e Planeamento (DPP). Estes e outros arranjos dentro da administração pública³ configuraram uma capacidade da administração pública nos domínios da prospetiva e do planeamento que iria mais tarde entrar em declínio. Para este declínio terão concorrido sobretudo duas forças fundamentais: por um lado, uma descrença por parte de sucessivos governos nos méritos do planeamento e da prospetiva, num paradigma de crescente liberalização da atividade económica; por outro lado, uma tendência para o emagrecimento da administração pública e para a externalização de capacidades adstritas aos vários ciclos das políticas, num contexto de forte pressão orçamental.

Duas reformas político-administrativas no século XXI alteraram em grande medida os arranjos institucionais nos domínios da avaliação, prospetiva e planeamento: o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), em 2005, e o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC), em 2011. Destas reformas resultou a extinção do anteriormente referido Departamento de Prospetiva e Planeamento, privilegiando o modelo “Gabinetes de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais”, e mais tarde, o ressurgimento dos modelos de Gabinetes de Estudo e Planeamento. Estes gabinetes, disseminados por diferentes ministérios, têm sido marcados por uma proximidade organizativa e hierárquica à tutela, funcionando numa lógica de apoio político-administrativo aos responsáveis governamentais e refletindo uma organização vertical em torno de silos ministeriais. Sem prejuízo do importante trabalho que desenvolvem, é relevante notar que estes gabinetes não lograram consolidar as competências e atingir o peso necessário para levar a cabo algumas das missões que lhes estavam atribuídas, nomeadamente no domínio da avaliação de políticas públicas.

Perante este diagnóstico, marcado pelo empobrecimento do Estado nos domínios da avaliação, prospetiva e planeamento, e mediante condições políticas favoráveis, o decisor político poderia optar por diferentes alternativas. Desde logo, a resposta poderia distinguir, por um lado, os domínios da avaliação e monitorização de políticas públicas, e por outro, da prospetiva e planeamento. De qualquer forma, poderiam ter sido reforçadas entidades já existentes, dotando-as de recursos necessários para cumprir as suas atribuições nestes domínios, como os gabinetes de estudo e planeamento, ou até mesmo o Tribunal de Contas no domínio da avaliação. A escolha poderia também recair sobre a criação de uma unidade assente no poder legislativo, com a finalidade de comissariar e realizar avaliações de políticas, como acontece por exemplo na Suíça. Poderia também ter sido criado um Instituto Público com estes pelouros, ficando sob a administração indireta do Estado. Outra alternativa seria criar no seio do poder executivo uma entidade capaz de atuar de forma interministerial nos domínios da avaliação, prospetiva e planeamento de políticas públicas. Foi esta última alternativa a opção do XXII Governo Constitucional, criando para o efeito o PlanAPP.

A criação do PlanAPP dava cumprimento ao disposto no Programa do Partido Socialista às eleições legislativas de 2019, mais tarde refletido no Programa do XXII Governo Constitucional⁴. Aqui, enquadrado na secção *Uma Administração*

A atuação do PlanAPP deverá incidir sobre o planeamento estratégico, o apoio na definição e implementação de políticas públicas, a avaliação e a prospetiva

³ Veja-se por exemplo o caso do Grupo de Estudos Básicos de Economia Industrial (GEBEI), entre o início da década de 1970 e meados da década de 1980

⁴ Programa do XXII Governo Constitucional, p. 17. Acedido em 27-04-2022, em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=programa-do-xxii-governo-constitucional>

Entre os riscos e desafios que o PlanAPP enfrenta incluem-se o funcionamento em silos de diferentes entidades do Estado, o foco excessivo na conjuntura e até o risco de extinção associada a mudanças de governo

Pública robusta para a melhoria dos serviços públicos, inscrevia-se a prioridade de aprofundar o trabalho colaborativo e acelerar a criação de centros de competências. Nesta senda, o PlanAPP veio integrar recursos já existentes na Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo (UTAIL) que funcionava no Centro de Competências Jurídicas do Estado, alargando o modelo dos centros de competências (já existentes no domínio jurídico, das tecnologias de informação e da política externa) para as áreas do planeamento, da avaliação de políticas e da prospetiva.

Pretende-se que a atuação do PlanAPP incida sobre planeamento estratégico, apoio na definição e implementação de políticas públicas, avaliação e prospetiva. Para além de atribuições específicas, como a coordenação e elaboração da proposta de lei das Grandes Opções e do Plano Nacional de Reformas, ao PlanAPP também cumpre o desenvolvimento de metodologias e a disseminação de competências dentro do Estado. Para esta missão é também relevante notar a criação de uma rede de cooperação interministerial e de partilha de conhecimento e recursos na área do planeamento estratégico (REPLAN), sob coordenação do Diretor do PlanAPP, nomeado em Agosto de 2021.

A equipa inicial do PlanAPP era composta por cerca de meia centena de técnicos superiores e consultores, oriundos de áreas distintas, selecionados após um período de recrutamento e colocação algo conturbado, aos quais se acrescentaram consultores seniores e coordenadores⁵.

É ainda cedo para tecer qualquer análise no que respeita à contribuição efetiva do PlanAPP para melhores políticas públicas e para uma atuação estatal mais coordenada, coerente e fundamentada. No entanto, podemos distinguir um conjunto de riscos e desafios. Entre estes, contam-se aspetos relacionados com: (i) falta de procura das diferentes áreas governativas pelos trabalhos do PlanAPP, nomeadamente no que concerne à avaliação de políticas, onde a questão da utilização e da disponibilidade institucional para a aprendizagem e melhoria adquirem uma importância central; (ii) dificuldade em ultrapassar uma forma de funcionamento tendencialmente fechada e em silos de diferentes entidades inter- e até mesmo intra-ministeriais, colocando obstáculos significativos à atuação do PlanAPP; (iii) primazia de uma lógica de apoio político-administrativo a necessidades conjunturais (e.g. justificação de soluções, apresentação de resultados), em detrimento de um espaço reflexivo e imaginativo que os domínios de atuação do PlanAPP pressupõem; (iv) falta de independência e imparcialidade necessárias ao cumprimento das suas atribuições; e (v) risco de extinção, mediante mudanças de governos e seus protagonistas. Em relação a este último ponto, convirá recordar a situação da AEVAL (*Agencia de Evaluación y Calidad*), com uma atribuição semelhante ao PlanAPP e que, tendo sido criada em 2007 por um governo do PSOE, seria extinta em 2017 na vigência de um governo PP/Ciudadanos.

Torna-se cada vez mais premente fundamentar teórica e empiricamente o debate público e político, reforçando a racionalidade das ações prosseguidas e a visão estratégica sobre a atuação do Estado. Para este desígnio, planeamento, prospetiva e avaliação de políticas públicas surgem como domínios essenciais, nos quais outros países na Europa têm vindo a fortalecer-se. Num contexto onde cada um destes domínios vinha sendo secundarizado, a criação do PlanAPP afigura-se como um marco da maior importância. ▶

⁵ Cfr. Portaria n.º 153-A/2021 de 19 de julho