

O RELATÓRIO DO GOVERNO SOBRE O TRABALHO PRECÁRIO NA FUNÇÃO PÚBLICA: um relatório que visa justificar e manter a precariedade nas Administrações Pública

Pressionado pelos sindicatos e pelos partidos políticos de esquerda, o governo acabou por divulgar, ao fim de mais de um ano, um relatório sobre o trabalho precário nas Administrações Públicas a que chamou “*Relatório – Levantamento dos Instrumentos de contratação de natureza temporária na Administração Pública*”. E para se ficar com uma ideia da forma como este governo trata as questões sensíveis interessa dizer que a comunicação social teve acesso ao relatório antes dos sindicatos.

Uma leitura atenta das 54 páginas do relatório elaborado pelo grupo de trabalho nomeado pelo governo de que foram excluídos representantes sindicais leva à conclusão que, por um lado, é omitida uma parte da precariedade que existe nas Administrações Públicas e, por outro lado, em relação ao trabalho precário que existe na Função Pública o relatório omite as razões concretas da sua utilização procurando mesmo justificar a sua existência com o claro propósito de o manter, não apresentando qualquer proposta concreta para resolver as situações graves de ilegalidade e de injustiça que o Estado não devia dar exemplo. É tudo isto que vamos mostrar.

O RELATÓRIO NÃO ABRANGE TODAS AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

Como se sabe, as Administrações Públicas incluem a Administração Central, a Administração Local (câmaras e juntas de freguesias) e a Administração Regional. Ora a Administração Regional não consta deliberadamente do relatório como não fizesse parte do país, e não é dada qualquer justificação. Os trabalhadores precários que existem na administração regional da Madeira e dos Açores são deixado à sua sorte, como se não tivessem também direitos.

O RELATÓRIO OMITE DELIBERADAMENTE UMA PARTE IMPORTANTE DA PRECARIIDADE QUE EXISTE NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

Uma parte importante do trabalho precário que existe nas Administrações Públicas é feita através das empresas de trabalho temporário, por meio de “*outsourcing*” e através de empresas unipessoais (*muitos trabalhadores que tinham avenças ou eram tarefeiros foram obrigados a constituir empresas unipessoais para poderem continuar a auferir um rendimento quando a lei do Orçamento do Estado proibiu aos serviços públicos a contratação de trabalhadores com “recibo verde” sem a autorização do ministro das Finanças, mas não proibiu que isso fosse feito através de sociedades unipessoais constituídas por esses trabalhadores*).

Toda esta precariedade que existe nas Administrações Públicas na sombra, cuja verdadeira dimensão se desconhece pois a Direção Geral de Administração e Emprego Público (DGAEP) não divulga quaisquer dados, o relatório omite e procura mesmo esconder tratando-a como inexistente

A UTILIZAÇÃO ILEGAL DOS CONTRATOS EMPREGO INSERÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PELO SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO

Segundo o artº 4º da Portaria 128/2009, republicada pela Portaria 20-B/2014, de 30 de janeiro apenas se podem candidatar a Contratos de Emprego-Inserção (CEI e CEI+) a) Serviços públicos que desenvolvam atividades nos termos dos nº 1 e 2 do artigo 5.º, ou seja, relevantes para a satisfação de necessidades sociais ou coletivas e não visam a ocupação de postos de trabalho; b) Autarquias locais; c) Entidades de solidariedade social (IPSS) e d) entidades coletivas privadas do setor empresarial local que sejam totalmente participadas pelos municípios, pelas associações de municípios e pelas áreas metropolitanas. Portanto, por lei os trabalhadores desempregados abrangidos pelos Contratos Emprego-Inserção não podem ocupar postos de trabalho, nomeadamente permanentes e o Setor Empresarial do Estado está excluído do acesso a esta medida.

Segundo o relatório existiam, em 10.6.2016, na Administração Central 1834 trabalhadores com Contratos Emprego-Inserção, e na Administração Local mais 12.738 trabalhadores também com Contratos Emprego-Inserção. E para além destes, numa situação a nosso ver claramente ilegal, mais 295 trabalhadores com Contratos Emprego-

Inserção no Setor Empresarial do Estado. Portanto, um total de 15.061 trabalhadores com Contratos Emprego-Inserção. Para além disto, o relatório omite, não analisa, que tipo de trabalho estão a realizar estes trabalhadores (se estão ou não a ocupar postos de trabalho), apesar de ser conhecimento corrente que serviços públicos, câmaras e juntas de freguesia utilizam este tipo de trabalhadores para realizar atividades permanentes, ocupando postos de trabalho em clara violação da lei, já que a bolsa a que têm direito estes trabalhadores que estavam desempregados é paga a 100% pelo IEFP. E após 12 meses estes trabalhadores são lançados novamente no desemprego.

A UTILIZAÇÃO DOS ESTAGIÁRIOS PARA REALIZAR TRABALHO PERMANENTE?

O estágio “*não tem como efeito a constituição de uma relação de emprego público ou qualquer outro tipo de vinculação ao Estado*”, como é afirmado no próprio relatório, pois tem uma duração máxima 12 meses e não é prorrogável. Destinam-se a jovens licenciados a maioria desempregados, que têm direito apenas a uma bolsa igual a 2,5 IAS (1.053,3€ em 2017), e visam “Possibilitar aos jovens com qualificação superior a realização de um estágio profissional em contexto real de trabalho que crie condições para uma mais rápida e fácil integração no mercado de trabalho”, como dispõe o Decreto-Lei 18/2010. Apesar disto, o certo é que muitos serviços públicos utilizam os estagiários para realizar atividades permanentes que deviam ser executadas por trabalhadores com contrato por tempo indeterminado. E isto porque, como é referido no próprio relatório, o “*Programa de Estágios Profissionais na Administração Central do Estado (PEPAC) pode ser objeto de financiamento europeu através do Programa Garantia Jovem*” o que, quando se concretizar, tornar este tipo de trabalho de custo zero para a Administração Pública.

Perante esta realidade, era importante que o grupo de trabalho investigasse se os estágios nos serviços públicos estavam a cumprir os objetivos constantes da lei, ou se os serviços estavam a utilizar os estagiários para realizar tarefas que deviam ser feitas por trabalhadores com contrato por tempo indeterminado. Ora nada disto foi feito pelo grupo de trabalho nomeado pelo governo. Ele apenas constata que na Administração Central dos “*880 estágios atribuídos apenas 782 foram iniciados*” (Porquê? Nada diz), embora no quadro da página seguinte (14) refira que são 793. Na Administração Local existiam 1.048 estagiários e 1 no setor empresarial Local. Um total de 1.841 estagiários.

A PRECARIIDADE DOS BOLSEIROS E OS SEUS EFEITOS NOCIVOS NA INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA EM PORTUGAL

Um dos problemas mais graves que existe em Portugal a nível da investigação científica, com consequências dramáticas para o desenvolvimento do país, já que tem empurrado para a emigração muitos dos melhores investigadores e cientistas portugueses, é a extrema precariedade que existe do emprego científico no nosso país (*contratos de apenas um ano que podem ser renovados até a um máximo de 6 anos – Decreto-Lei 57/2016*).

O grupo de trabalho governamental não manifesta qualquer sensibilidade em relação a este grave problema nacional limitando-se a referir o que a legislação atual dispõe, sem fazer qualquer análise crítica da situação de extrema precariedade existente procurando desta forma branquear a situação, limitando-se a referir o número de bolséis existentes: um total de 3.662 bolséis, sendo 601 bolsas pós-doutoramento, 20137 de investigação, 810 de Gestão de Ciência e Tecnologia e 214 de Técnicos de Investigação.

CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA REALIZAR ATIVIDADES PERMANENTES?

Segundo o relatório do grupo de trabalho governamental existiam, em 30.6.2016, na Administração Central 2.364 trabalhadores com contratos de avença e 6.652 tarefeiros. No Setor Empresarial do Estado 882 trabalhadores com contratos de avença e 2.936 tarefeiros. E na Administração Local existiam, em 30.6.2016, 4.376 trabalhadores com contrato de avença e 1.396 tarefeiros, e no Setor Empresarial Local 288 trabalhadores com contrato de avença e 263 tarefeiros. Portanto, um total de 7.910 trabalhadores com contratos de avença, e 11.247 tarefeiros, o que somava 19.157 trabalhadores a maioria numa situação de extrema precariedade.

Aqui também o grupo de trabalho governamental não analisou de uma forma sistemática e rigorosa, como devia ter feito, a situação concreta destes trabalhadores, nomeadamente a justificação concreta para o recurso a tantos contratos de prestação de serviços, se estes trabalhadores estão a realizar ou não tarefas permanentes que deviam ser realizadas por trabalhadores com contratos por tempo indeterminado, há quantos anos as realizam (o que seria um bom indicador do caráter permanente dessas atividades), etc. E quando se atreve a levantar um pouco o véu não pode deixar de causar surpresa o facto de, por ex, a nível do Ministério dos Negócios Estrangeiros existirem “141 trabalhadores com contratos de prestação de serviços, na modalidade de avença, para o exercício de funções administrativas e técnicas bem como de cozinheiros, motoristas e serviços de limpeza” (pág. 25 do relatório); que no Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social existam 3.888 formadores com contratos de prestação de serviços (IEFP), sendo 400 com horário completo (pág. 27); que no SNS dos 478 com contratos de prestação de serviços 66% são médicos, 11% assistentes operacionais, 7% são enfermeiros e 4% assistentes técnicos e técnicos superiores (quadro da pág. 28); etc.; etc. Uma realidade de precariedade que não incomodou o grupo de trabalho por isso não a investigou exaustivamente. E isto apesar de, como ele próprio afirma, “a celebração de contratos de tarefa e de avença apenas pode ter lugar quando se trate de execução de trabalho não subordinado” (pág. 21 do relatório)

CONTRATOS A PRAZO PARA REALIZAR TAREFAS PERMANENTES?

Segundo o relatório do grupo governamental existiam, em 30.6.2016, na Administração Central 55.974 trabalhadores com contratos a prazo; 14.014 no Setor Empresarial do Estado; 4.532 na Administração Local e 2.149 no Setor Empresarial Local. Portanto, 76.669 trabalhadores estavam com contratos a prazo nas Administrações Públicas, portanto numa situação de grande precariedade.

Segundo o próprio grupo de trabalho governamental, “o contrato a termo resolutivo é geralmente admitido para satisfação de necessidades temporárias e pelo tempo estritamente necessário à satisfação das necessidades” e “do contrato deve constar a indicação do motivo justificativo da aposição do termo, feita pela menção expressa dos factos que o integram, devendo estabelecer-se a relação entre a justificação invocada e o termo estipulado”, conforme dispõe a própria lei (art. 58º da Lei de Trabalho em Funções Públicas – pág. 30) . Portanto, não é suficiente que a entidade empregadora alegue “acréscimo excepcional de atividade” para poder celebrar um contrato a prazo com o trabalhador. Para além de tudo isto, era necessário que o grupo trabalho tivesse investigado quantos anos os trabalhadores já estavam com contratos a prazo para poder avaliar a legalidade do contrato a prazo, já que a duração da atividade é um indicador importante para se poder avaliar se ela é temporária ou permanente. Mas nada disto foi feito pelo grupo de trabalho governamental.

Efetivamente, as únicas referências que constam do relatório é que, por ex., no Ministério de Negócios Estrangeiros 15 docentes da rede de ensino de português no estrangeiro tinham contratos a prazo; que no Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior 11.180 docentes tinham contratos a prazo; que na Educação 26.113 docentes estavam com contratos a prazo, não se sabendo há quantos anos, sendo uma das justificações do recurso a contratos a prazo o facto dos “professores vinculados aos Quadros da Escola, aos Quadros de Agrupamento, e aos Quadros de Zona Pedagógica não são suficientes para fazer face às necessidades de docentes em cada ano letivo” (pág. 36 do relatório), portanto é evidente a falta de trabalhadores; no setor da Justiça existem 198 trabalhadores com contratos a prazo, sendo 143 adjuntos de conservador que “aguardam a realização de concursos para integração na carreira” (pág. 39), há quanto tempo nada é dito, existindo também 45 médicos com contratos a prazo; no setor de Saúde, existem 3.609 trabalhadores com contratos a prazo, sendo apresentado como justificação para o recurso a este tipo de contrato “a morosidade que envolve o desenvolvimento de um procedimento de recrutamento e seleção” (pág. 40) na Administração Pública em relação a contratos por tempo indeterminado, o que é uma confissão de que a maioria destes trabalhadores, embora com contratos a prazo, estão a

realizar tarefas permanentes. Na Economia existiam 145 trabalhadores com contratos a prazo no IAPMEI, e aqui a justificação é simplesmente o “*acréscimo excepcional de atividade*” (pág. 41), justificação esta de natureza generalista que a própria lei não aceita; no setor de Saúde, onde existem 10.336 trabalhadores com contratos a prazo, “*o número mais elevado de contratos de trabalho a termo resolutivo se verifica no âmbito de profissionais de enfermagem e dos trabalhadores com funções equiparadas aos anteriores designados auxiliares de ação médica*” (pág. 43), portanto na sua maioria para realizar atividades permanentes e necessárias que deviam ser feitas por trabalhadores com contratos por tempo indeterminado (*no SUCHI existem 801 trabalhadores com contratos a prazo, sendo 757 assistentes operacionais*); na Administração Local (camaras e juntas de freguesia) existem 4.532 trabalhadores com contratos a prazo, e no setor empresarial local existem mais 2.149 trabalhadores contratados a termo, mas no relatório não consta qualquer justificação para o recurso a este tipo de contratação precária.

UM RELATÓRIO QUE BRANQUEIA A SITUAÇÃO, QUE DEFENDE OBJETIVAMENTE A CONTINUAÇÃO DA PRECARIIDADE E QUE NECESSITA DE SER REFORMULADO

O relatório do grupo de trabalho governamental é incompleto, pouco acrescentando em relação ao que já era conhecido, e foge a analisar as questões fundamentais da precariedade nas Administrações Públicas, quais sejam a utilização de contratos precários para satisfazer necessidades permanentes. Esta análise que era fundamental que o grupo de trabalho tivesse realizado não foi feita, talvez para não incomodar o governo. Quem leia o relatório fica com sensação que havia muito coisa para dizer e analisar sobre a gravidade da precariedade na Função Pública que não foi dita. E fica-se também com a ideia de que se pretendeu enxertar numa forma falsa a conclusão de que “*tudo está bem na Administração Pública*” já que a existência de contratos temporários, seja qual for a forma que tomem, corresponde a necessidades temporárias de trabalho, quando isso não é verdade já que existem inúmeros serviços que enfrentam necessidades urgentes de mais trabalhadores, devido à aposentação e a outras saídas que não foram substituídas, para poderem prestar serviços adequados à população.

O reconhecimento pelo próprio grupo de trabalho de que o relatório é incompleto e não corresponde aos objetivos que dele se esperava está no facto de que o próprio grupo de trabalho escreva logo na introdução (pág. 6) que “*o próximo passo a desenvolver consiste na identificação das situações em que a utilização do instrumento de contratação temporária esteja associada a necessidade de carácter permanente*” (é para perguntar o que é que o grupo de trabalho andou a fazer durante tantos meses?); que os serviços “*deverão fazer uma análise detalhada das necessidades futuras de emprego público*” (se o grupo de trabalho tivesse feito uma análise das situações em que tarefas permanentes estão ser realizadas por trabalhadores com contratos temporários, certamente ter-se-ia ficado com um indicador importante das necessidades atuais de emprego público); e que deverá ser “*criada em cada Ministério uma Comissão de Avaliação que ficará encarregue de analisar e avaliar as situações em concreto em que trabalhadores com vínculos precários estão a satisfazer necessidades permanentes, de modo a apresentar um programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública*”, ou seja, para realizar um trabalho que o grupo de trabalho governamental devia ter realizado ou, pelo menos, iniciado, mas que não fez.

Mas o mais grave é que o grupo de trabalho governamental, sem qualquer fundamento, abra a porta aos despedimento de muitos trabalhadores com contratos precários ao afirmar o seguinte: “*Esta avaliação (a ser feita pelas comissões que propõe) deverá incluir uma projeção de saídas voluntárias (? !); as cessações de contratos de natureza temporária que venham a ocorrer, no caso em que cessam as necessidades temporárias para os quais foram celebrados; e delimitação dos fatores que determinam a dimensão adequada do mapa de pessoal do governo*”. Portanto, o grupo de trabalho governamental no lugar de apresentar propostas para eliminar a precariedade nas Administrações Públicas transforma-se, por sua própria iniciativa, num grupo de trabalho que propõe e promove despedimentos na Função Pública, o que não deixa de ser uma situação insólita.

Eugénio Rosa – Economista – edr2@netacabo.pt – 9.2.2017