



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

O Emprego de Jovens Graduados no Setor Público Português
entre Contração e Expansão (2011-2024)

André Filipe Pereira do Carmo

Mestrado em Políticas de Desenvolvimento dos Recursos
Humanos

Orientadora:

Professora Doutora Fátima Suleman, Professora Catedrática do
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2025



CIÊNCIAS SOCIAIS
E HUMANAS

Departamento de Economia Política

O Emprego de Jovens Graduados no Setor Público Português
entre Contração e Expansão (2011-2024)

André Filipe Pereira do Carmo

Mestrado em Políticas de Desenvolvimento dos Recursos
Humanos

Orientadora:
Professora Doutora Fátima Suleman, Professora Catedrática do
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2025

O sonho comanda a vida.

Agradecimentos

O primeiro agradecimento é direcionado à minha orientadora, Professora Doutora Fátima Suleman, pelo apoio que me deu desde o primeiro dia e por me ter incentivado sempre a continuar. Procurou sempre encontrar soluções para os problemas e sei que sem a sua ajuda não teria conseguido concluir esta aventura.

O segundo agradecimento vai para a minha mãe, a pessoa mais importante da minha vida. Devo-lhe tudo, nunca deixou que me faltasse nada e, por isso, esta conquista também é muito dela.

Depois, ao meu pai. Sei que posso contar sempre com ele e que é o primeiro a disponibilizar-se para me ajudar no que for preciso. Nunca me falhou e se cheguei até aqui também lhe devo muito.

Agradeço igualmente à minha avó materna. Cuidou muito de mim quando era mais novo, permitiu-me viver bons momentos, e passou-me muito daquilo que sou hoje.

À Inês, com quem partilhei esta aventura de estarmos a realizar uma Dissertação de Mestrado ao mesmo tempo. Foi um grande apoio, muitas vezes inconsciente, que também contribuiu para chegar até aqui.

Quero também deixar um agradecimento especial aos meus colegas de trabalho mais próximos, que sempre me incentivaram a concluir este Mestrado.

Por último, mas não menos importante. No início deste ano enfrentei uma grande perda. Poucos dias antes da sua partida prometi-lhe que ia conseguir. Estejas onde estiveres, R, eu consegui!

Resumo

A oferta de mão-de-obra qualificada tem aumentado consideravelmente na sequência da expansão do ensino superior, nas últimas décadas. Do seu lado, o mercado de trabalho tem revelado dificuldades para garantir emprego ajustado aos jovens graduados, que enfrentam problemas de empregabilidade e tendem a aceitar os empregos disponíveis. Esta problemática tem sido amplamente estudada, mas os estudos incidem fundamentalmente no setor privado, negligenciando o contributo do setor público na empregabilidade dos diplomados do ensino superior. Este estudo começa por analisar os Programas dos Governos Constitucionais desde 2005 para identificar estratégias relativas à gestão do emprego no setor público. Numa segunda fase, a pesquisa beneficia dos dados sobre o emprego público da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) para analisar a evolução do emprego público, em Portugal, nos últimos anos (2011-2024), no que respeita ao rejuvenescimento e à requalificação dos seus trabalhadores. A análise explorou igualmente a afetação dos jovens graduados a funções específicas da carreira no setor público e concluiu que existe um nível elevado de ajustamento, embora haja um aumento do número de licenciados e mestres a desempenharem funções em carreiras que não exigem um diploma do ensino superior, ou seja, estão sobrequalificados para o emprego.

Palavras-chave: políticas públicas, emprego público, jovens graduados, sobrequalificação, Portugal.

Códigos de Classificação JEL: J24, J45

Abstract

The supply of skilled labour has increased considerably following the expansion of higher education in recent decades. For its part, the labour market has found it difficult to guarantee suitable employment for young graduates, who face employability problems and tend to accept whatever jobs are available. This issue has been widely studied, but studies have focused primarily on the private sector, neglecting the contribution of the public sector to the employability of higher education graduates. This study begins by analysing the programmes of constitutional governments since 2005 to identify strategies for managing employment in the public sector. In a second phase, the research draws on data on public employment from the Directorate-General for Administration and Public Employment (DGAEP) to analyse the evolution of public employment in Portugal in recent years (2011-2024) with regard to the rejuvenation and retraining of its workers. The analysis also explored the assignment of young graduates to specific career functions in the public sector and concluded that there is a high level of adjustment, although there is an increase in the number of graduates and masters performing functions in careers that do not require a higher education degree, i.e., they are overqualified for the job.

Keywords: public policies, public employment, young graduates, overqualification, Portugal.

JEL Classification Codes: J24, J45

Índice

Capítulo 1 – Introdução	13
Capítulo 2 – Revisão da Literatura	17
2.1. Do contexto económico para a expansão do ensino superior aos problemas de empregabilidade dos jovens graduados	17
2.2. A sobrequalificação no mercado de trabalho	19
2.3. As consequências da sobrequalificação	20
2.4. O contexto português: da aposta na escolarização à condição laboral dos graduados ..	21
2.5. A Administração Pública: o problema da atratividade do setor público	23
2.6. A Administração Pública portuguesa: um breve retrato dos últimos 15 anos	24
Capítulo 3 – Metodologia.....	29
Capítulo 4 – Resultados Empíricos.....	33
4.1. O ponto de partida para a compreensão da tendência do emprego público: análise aos Programas dos Governos Constitucionais XVII a XXV	33
4.2. O rejuvenescimento do setor público português.....	34
4.2.2. A requalificação do setor público português.....	38
4.2.3. O ajustamento entre o emprego oferecido pelo setor público português e as qualificações dos seus trabalhadores	39
Capítulo 5 – Discussão dos Resultados	43
Capítulo 6 – Conclusão	47
Fontes.....	49
Referências Bibliográficas	51

Índice de Quadros e Figuras

Quadro 4.1 – Evolução das medidas de política de emprego público dos Governos Constitucionais XVII a XXV

Quadro 4.2 – Total de indivíduos a exercer funções nas carreiras gerais do setor público português (2011-2024)

Figuras 4.1a e 4.1b – Distribuição dos trabalhadores a exercer funções nas carreiras gerais, por grupo etário, em 2011 e 2024

Figura 4.2 – Trabalhadores com menos de 35 anos a exercer funções nas carreiras gerais, entre 2011 e 2024 (%)

Figura 4.3 – Taxa de crescimento de trabalhadores a exercer funções nas carreiras gerais, por grupo etário, entre 2011 e 2024 (%)

Figura 4.4 – Número de trabalhadores, por nível de escolaridade, a exercer funções nas carreiras gerais, entre 2011 e 2024

Figura 4.5 – Distribuição dos trabalhadores com licenciatura/bacharelato, por carreira geral, entre 2011 e 2024 (%)

Figura 4.6 – Distribuição dos trabalhadores com mestrado, por carreira geral, entre 2011 e 2024 (%)

Figura 4.7 – Taxa de crescimento dos trabalhadores com licenciatura/bacharelato e mestrado, por carreira geral, entre 2011-2024 (%)

Glossário de Siglas

AO: Assistente Operacional

AP: Administração Pública

AT: Assistente Técnico

DGAEP: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

LTFP: Lei-Geral do Trabalho em Funções Públicas

NPM: New Public Management

SIOE: Sistema de Informação da Organização do Estado

TCH: Teoria do Capital Humano

TS: Técnico Superior

Capítulo 1 – Introdução

A transição dos jovens graduados para o mercado de trabalho tem sido amplamente estudada por diversos autores, especialmente na sequência da expansão do ensino superior e do consequente aumento de diplomados (Suleman, et al., 2023; Suleman & Figueiredo, 2020; Figueiredo et al., 2017; Ramos et al., 2014).

A discussão nasceu da dificuldade que os países enfrentam para responder às transformações do mercado de trabalho, que se está a tornar cada vez mais especializado e competitivo (Estanque & Costa, 2012). Para isso, apostou-se no aumento das qualificações dos indivíduos, originando gradualmente a massificação do ensino superior (Figueiredo et al., 2017). Os argumentos subjacentes a esta estratégia remetem para a teoria do capital humano (TCH), que defende que a existência de uma mão-de-obra qualificada garante o crescimento económico, na medida em que existe uma relação direta entre qualificação, produtividade e expansão económica (Suleman, 2022).

A literatura tem vindo a demonstrar que os argumentos da TCH não aderem completamente à realidade, pois os jovens, pese embora mais qualificados, enfrentam problemas de empregabilidade, isto é, têm dificuldade em entrar e manter-se no mercado de trabalho (Suleman, 2021). Segundo outras abordagens, para se compreender o problema da empregabilidade dos jovens é necessário considerar o ajustamento entre as capacidades adquiridas pelos indivíduos e as exigidas pelos empregadores (Suleman, 2021; McQuaid & Lindsay, 2005; Sattinger, 1993). Neste contexto, verifica-se que o tecido empresarial tem demonstrado dificuldades para recrutar (com qualidade) os diplomados provenientes do ensino superior, conduzindo-os a situações complexas na transição para o mercado de trabalho, envolvendo, muitas vezes, a sobrequalificação (Caroleo & Pastore, 2015; Cantante & Estêvão, 2014).

No entanto, os estudos disponíveis centram-se maioritariamente no papel que o setor privado desempenha enquanto agente promotor da empregabilidade, sendo escassos os estudos sobre o contributo do setor público a este respeito. Neste sentido, reveste-se de extrema pertinência analisar o papel da Administração Pública (AP) na criação de emprego no setor público com potenciais impactos na empregabilidade dos jovens graduados. É sabido que a AP enfrentou pressões diversas ao longo dos últimos tempos, especialmente devido a constrangimentos impostos pela assistência financeira na sequência da recessão económica de 2008 (Banco de Portugal, 2011). Assim sendo, este estudo procura cobrir um período temporal que permita incluir as diferentes etapas, designadamente a fase da contração do recrutamento e

a fase da expansão económica em que é reconhecida a necessidade de rejuvenescimento e requalificação da mão-de-obra (2011-2024). Pretende-se não apenas analisar a criação de emprego, como também analisar as funções em que os jovens graduados tendem a ser alocados.

É neste contexto que se considera importante trazer para a atualidade a discussão sobre o contributo do setor público em matéria de empregabilidade dos jovens. É consensual que, no geral, a AP tem envelhecido e demonstrado grandes dificuldades para rejuvenescer os seus quadros (Eymeri-Douzans, 2022; Lewis & Frank, 2002), sendo que o caso português não é exceção e foi também gravemente afetado pela crise económica que assolou o país (Madureira, 2018).

Surgem, assim, as questões que orientam esta pesquisa: Qual é a tendência de emprego público, em Portugal, entre 2011 e 2024, ao nível do rejuvenescimento e da requalificação da mão-de-obra? O emprego oferecido pelo setor público português é ajustado às qualificações dos indivíduos, em particular dos licenciados e mestres? De que forma os Programas dos Governos tendem a incluir medidas dirigidas à criação de emprego no setor público, com especial atenção o emprego para jovens graduados?

Para responder a estas questões foram definidos três objetivos: 1) Apresentar as principais propostas do Governos Constitucionais portugueses para o futuro da AP no que respeita à oferta de emprego público desde 2009; 2) Analisar a evolução do emprego público entre 2011 e 2024 e identificar eventuais tendências de rejuvenescimento e requalificação; 3) Analisar o emprego dos jovens graduados até aos 34 anos em termos quantitativos e de ajustamento. Parece-nos, pois, importante começar por olhar as propostas relativas ao emprego no setor público expressas nos Programas dos Governos e, de seguida, analisar a evolução do emprego público, que poderá refletir essas opções.

Para a prossecução deste trabalho foi utilizada uma abordagem mista com recurso às publicações dos Programas dos Governos Constitucionais portugueses e aos dados estatísticos disponibilizados pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP). Este plano metodológico permite analisar as políticas de emprego público levadas a cabo pelos últimos Governos, bem como definir a tendência de emprego público entre 2011 e 2024, procurando explicá-la à luz dessas mesmas políticas.

Esta Dissertação de Mestrado está dividida em 6 capítulos. No segundo capítulo encontra-se o enquadramento teórico, em que se aborda o contexto económico para a massificação do ensino superior, os conceitos de empregabilidade e sobrequalificação, assim como o panorama geral e concreto (no caso português) da AP. No terceiro capítulo apresenta-se a metodologia utilizada, onde é explicada a forma como a base de dados da DGAEP foi trabalhada e adaptada

a este estudo. O quarto capítulo contém a apresentação dos resultados empíricos da Dissertação, seguindo-se o quinto capítulo onde se discute os resultados observados à luz dos quadros teóricos mobilizados. Por último, o sexto capítulo contém a conclusão deste estudo, realçando-se as principais notas a reter e as pistas levantadas para investigações futuras.

Capítulo 2 – Revisão da Literatura

2.1. Do contexto económico para a expansão do ensino superior aos problemas de empregabilidade dos jovens graduados

O início da expansão do ensino superior, em Portugal, na década de 70 do século XX, acompanhou um período de recomposição do mercado de trabalho, que se tornou mais competitivo e um meio onde os países são pressionados para garantir o bom funcionamento das suas economias à escala mundial (Estanque & Costa, 2012). Segundo os autores, esta recomposição deveu-se, entre outros fatores, simultaneamente, ao declínio do modelo de trabalho fordista – que se caracterizava pela forte padronização, com uma rígida divisão das tarefas e produção em massa –, à evolução tecnológica e ao aumento da especialização.

Dada esta conjuntura, a necessidade de deter uma população mais instruída e qualificada conduziu à prossecução de estratégias que visam o aumento das qualificações dos indivíduos e, conseqüentemente, das suas competências (Figueiredo et al., 2017). Este é um entendimento que incide numa explicação económica para a expansão do ensino superior associada à teoria do capital humano (TCH), em que se defende a importância da educação para responder às necessidades de competências do mercado (Suleman, 2022).

A TCH tem como principal argumento que uma mão-de-obra qualificada constitui o principal motor para o crescimento económico, dado que é defendida uma estreita relação entre qualificação, produtividade e expansão económica (Suleman, 2017). Neste sentido, afirma-se que os anos de escolaridade permitem ao indivíduo adquirir conhecimentos e competências que serão valorizados e recompensados pelos empregadores no mercado de trabalho.

Não obstante a expansão do ensino superior, os diplomados enfrentam problemas na transição para o mercado de trabalho e nem sempre colhem os retornos monetários e não monetários expectáveis da obtenção de um grau de ensino superior, sendo muitas vezes forçados a aceitar empregos de “não graduados” (Suleman et al., 2023; Alves et al., 2017). Este facto levanta dúvidas em torno da TCH, na medida em que se assiste ao aumento do número de graduados que não veem as suas competências recompensadas pelos empregadores. É neste sentido que o conceito de empregabilidade ganha relevância, pois coloca o acento na obtenção e na manutenção de um emprego.

Segundo McQuaid & Lindsay (2005), o conceito de empregabilidade inclui fatores relacionados com a oferta e a procura da mão-de-obra. Esta é uma abordagem que permite contornar as limitações da TCH, colocando como condição para a empregabilidade a posse de capacidades produtivas (Suleman, 2021). McQuaid & Lindsay (2005) acrescentam um eixo de

análise, tornando a definição de empregabilidade mais complexa e completa, visto que é necessário considerar a interação entre quem se oferece ao mercado de trabalho – os candidatos – e quem procura ocupar as vagas de emprego que estão disponíveis – os empregadores.

De acordo com estes autores, pode definir-se empregabilidade como a capacidade de um indivíduo obter um emprego dada a interação entre as suas circunstâncias pessoais e as do mercado de trabalho, dependendo para isso o contexto ambiental, social e económico em que se procura um emprego.

Neste quadro, abre-se espaço para outros contributos teóricos que analisam o problema da empregabilidade dos graduados. Suleman (2021) revisitou a teoria da correspondência (*job matching*) e a teoria da afetação ao emprego (*job assignment*), pois para esta vertente da literatura económica a chave para compreender este problema está no ajustamento entre as capacidades adquiridas pelos indivíduos e as exigidas pelos empregadores. As teorias alertam ainda para o facto de os empregadores não valorizarem da mesma forma todos os conhecimentos e competências que os diplomados adquirem no ensino superior (Suleman, 2022).

Estas perspetivas são relevantes para analisar a complexidade da transição dos diplomados para o mercado de trabalho, num contexto em que os indivíduos provenientes do ensino superior enfrentam sérias dificuldades para ingressar no mercado de trabalho (Suleman et al., 2023; Figueiredo et al., 2017; Alves et al., 2017). Assim, denota-se que nem todas as competências adquiridas no ensino superior são igualmente valorizadas, conduzindo a situações em que os indivíduos efetivamente detêm as competências, mas não encontram emprego porque a oferta é reduzida. Esta realidade afasta a perceção de empregabilidade absoluta defendida pelos teóricos do capital humano e sugere a existência de uma empregabilidade relativa, onde os diplomas obtidos no ensino superior não são uma condição suficiente para a obtenção de um emprego ou de um emprego ajustado (Suleman, 2021).

Neste mercado de trabalho heterogéneo, cujo acesso dos jovens graduados se revela incerto e complexo, estes tendem a aceitar empregos que não se coadunam com a sua condição de graduados, desperdiçando conhecimentos e competências (Figueiredo et al., 2011; Suleman & Figueiredo, 2020). É neste contexto que emerge o fenómeno da sobrequalificação.

2.2. A sobrequalificação no mercado de trabalho

O conceito de sobrequalificação define-se como a situação em que as competências exigidas pelo emprego são inferiores às competências detidas pelo trabalhador (Caroleo & Pastore, 2015). Este fenómeno intensificou-se desde a expansão do ensino superior, na medida em que o mercado de trabalho não tem sido capaz de acompanhar a tendência do aumento da disponibilidade de mão-de-obra qualificada através da oferta de empregos qualificados, sujeitando os graduados a aceitarem empregos onde as condições contratuais não respeitam o nível habilitacional detido (Suleman & Figueiredo, 2020; Alves et al., 2017).

À semelhança do que acontece quando se analisa a transição dos diplomados para o mercado de trabalho, também quando se considera o fenómeno da sobrequalificação a TCH surge como ponto de partida para a discussão. Segundo esta teoria, os empregadores tendem a recompensar sempre os trabalhadores pelas competências que detêm, pois procuram adaptar as suas técnicas de produção para maximizá-las (Becker, 1964, citado por McGuinness, 2006). Estes pressupostos afastam a possibilidade de sobrequalificação no mercado de trabalho ou, pelo menos, reduzem a sua existência ao período estritamente necessário para a adaptação das empresas estar concluída (McGuinness, 2006).

A sobrequalificação é analisada de forma mais consistente através de outros contributos teóricos. Por exemplo, segundo os argumentos subjacentes à teoria da competição pelo emprego (Thurow, 1979, citado por McGuinness, 2006), o nível de escolaridade é decisivo para colocar um candidato numa posição privilegiada num processo de recrutamento. O pressuposto central é que os candidatos têm um custo de formação associado e os empregadores tendem a seleccionar aqueles que apresentam custos mais baixos de formação, visto que do lado da procura acredita-se que recrutar trabalhadores mais qualificados exigirá um menor investimento em formação (Sloane, 2003). Esta conceção leva a que os empregadores coloquem aqueles que possuem menos atributos cognitivos e comportamentais – logo, mais dispendiosos ao nível da formação – no final da hierarquia pela procura de emprego. Este modelo teórico reconhece, assim, a existência de um mercado de trabalho no qual os indivíduos competem entre si com base nos custos de formação que acarretam para os empregadores.

Esta teoria sugere ainda que os indivíduos tendem a apostar mais nas suas formações académicas quando à sua volta observam que os demais atores sociais também estão a fazê-lo, sendo esta uma opção motivada pelo receio de serem relegados para as últimas posições da hierarquia de acesso ao emprego (McGuinness, 2006). Isto fará aumentar a oferta de graduados e intensificar a dificuldade do mercado de trabalho em recrutá-los com qualidade.

A teoria da afetação ao emprego (Sattinger, 1993) também se revela importante para explicar a sobrequalificação, pois considera a oferta e a procura de qualificações para explicar as diferenças salariais. De acordo com este modelo teórico, uma explicação completa da distribuição dos rendimentos tem de considerar as características dos indivíduos e as do próprio emprego, não sendo satisfatório encarar os salários dos trabalhadores como totalmente dependentes da escolaridade adquirida, nem como intrinsecamente relacionados com a natureza do emprego.

Assim sendo, Caroleo e Pastore (2015) denotam que Sattinger procurou encontrar um “meio-termo” entre a TCH e a teoria da competição pelo emprego. McGuiness (2006) e Sloane (2003) sublinham que a teoria de Sattinger é a que apresenta uma explicação mais completa acerca da sobrequalificação, pois congrega a importância de analisar a educação e as características dos indivíduos, bem como as características particulares de cada emprego.

2.3. As consequências da sobrequalificação

De acordo com McGuiness (2006), a sobrequalificação traz consequências negativas a vários níveis. Primeiramente, numa perspetiva micro, quando os trabalhadores são impossibilitados de utilizar as suas competências no mercado de trabalho sentem-se injustiçados ao observarem que outros indivíduos com um nível de educação semelhante possuem empregos que respeitam as suas qualificações. Considerando que os diplomados sobrequalificados, possivelmente, irão auferir um rendimento inferior por comparação aos que se encontram em situação de ajustamento, a insatisfação profissional aumenta e o grau de compromisso face à organização pode diminuir (Ma et al., 2020).

Em segundo lugar, para as empresas, a existência de sobrequalificação será potencialmente desvantajosa porque os trabalhadores tendem a ser menos produtivos do que seriam se o seu emprego possibilitasse a utilização da plenitude das suas competências (McGuiness, 2006). Face ao descontentamento e desmotivação, estes indivíduos podem apresentar índices de *turnover* – rotatividade – mais elevados e fazer com que as empresas percam os investimentos associados ao processo de recrutamento e seleção, bem como de formação, tendo que repeti-lo com os novos candidatos (Al-Suraihi et al., 2021).

Como consequência, em terceiro plano, a sobrequalificação revela-se problemática a nível macroeconómico porque as competências que os graduados possuem não estão a ser utilizadas para promover o crescimento económico. Este não seria um problema se, de acordo com a TCH,

a sobrequalificação existisse apenas pelo tempo estritamente necessário para as empresas se adaptarem à realidade, pelo que, quando a sobrequalificação se instala, os trabalhadores pouco qualificados – que tinham empregos adequados à sua formação académica – correm sérios riscos de perder espaço no mercado de trabalho (McGuinness, 2006).

Pelo contrário, outra corrente da literatura económica aponta que a sobrequalificação pode ser positiva para a produtividade dos indivíduos, das organizações e da economia. Esta abordagem reconhece que não se deve resumir a sobrequalificação ao desperdício das competências dos indivíduos, mas sim interpretá-la como uma oportunidade para melhorar a eficiência e a competitividade das empresas, visto que os trabalhadores sobrequalificados podem ser estimulados a assumir responsabilidades que ultrapassam aquelas que estão inerentes às suas funções (Plesca & Summerfield, 2023, citado por Cantante & Estevão, 2024).

No fundo, esta perspetiva atribui ao indivíduo a possibilidade de encarar a sobrequalificação de forma positiva, aproveitando o desajustamento entre a sua qualificação e a profissão que exerce para aumentar a produtividade e demonstrar que merece que lhe sejam atribuídas funções que respeitem o seu estatuto de diplomado. Neste sentido, Vandeplas e Thum-Thysen (2019) concluíram que os trabalhadores sobrequalificados tendem a ser mais produtivos do que os trabalhadores que desempenham o mesmo cargo e possuem uma qualificação ajustada.

Deste modo, conseqüentemente, impulsiona-se o crescimento económico ao existir no mercado de trabalho uma mão-de-obra capaz de se automotivar e expandir o seu raio de ação nas organizações.

2.4. O contexto português: da aposta na escolarização à condição laboral dos graduados

A aposta de Portugal na escolarização da sua população foi um processo gradual a que se começou a assistir, principalmente, desde o 25 de abril de 1974. Desde então, os sucessivos Governos colocaram nas suas agendas a necessidade de democratizar o acesso à educação e de preparar os indivíduos para as exigências do mercado de trabalho (Rodrigues, 2017).

Em 1979, com o intuito de complementar o ensino universitário com uma formação de teor mais prático, foi criada uma rede de institutos politécnicos que também contribuiu para o acesso ao ensino superior de estudantes geograficamente afastados das duas grandes áreas metropolitanas portuguesas (Fonseca, 2001). Na década seguinte, em 1986, a entrada de Portugal na União Europeia (UE) viabilizou investimentos na criação e modernização de

infraestruturas escolares, assim como de novos cursos e currículos devido aos fundos europeus recebidos e direcionados para a educação (Rodrigues, 2017).

Após duas décadas e meia de medidas que permitiram o fortalecimento do sistema de ensino, as taxas de escolarização no ensino básico e secundário começaram a aproximar-se significativamente da média europeia. No entanto, no início do século XXI, o paradigma no que respeita à frequência do ensino superior colocava Portugal ainda bastante longe dos números apresentados pela maioria dos países europeus (Suleman & Figueiredo, 2020).

Em 2006, o Governo português adotou o Processo de Bolonha através do Decreto-Lei 74/2006, de 24 de março. A alteração mais significativa implementada prendeu-se com a adoção de um sistema de ensino superior composto por dois ciclos: o primeiro, com a duração de 3 anos, que oferece a obtenção do grau de licenciado; o segundo, com a duração de um 1 ano e meio ou 2 anos, que atribui o grau de mestre (Portela et al., 2009). Esta medida permitiu que durante o mesmo período em que um estudante “apenas” se podia licenciar, pode agora obter dois graus académicos de ensino superior – a licenciatura e o mestrado.

A implementação do modelo de Bolonha iniciou-se no ano letivo 2006/2007 em mais de 40% das instituições do ensino superior. Como a data-limite para a reestruturação dos programas de estudo de acordo com os princípios de Bolonha era o ano letivo 2008/2009, nem todas as instituições caminharam ao mesmo ritmo e durante este período houve diversas universidades onde coexistiram programas de tipo Bolonha e de tipo pré-Bolonha (Portela et al., 2009). A adoção deste modelo ficou concluída no ano letivo 2008/2009 e neste âmbito o caso português torna-se particularmente interessante porque a reforma de Bolonha aconteceu quase em simultâneo com uma grave crise económica (Suleman & Figueiredo, 2020).

Esta reforma tornou o ensino superior mais atrativo por várias razões, incluindo a previsível diminuição dos custos associados à realização de um curso superior, bem como a possibilidade dos estudantes universitários ingressarem no mercado de trabalho após a conclusão do primeiro ciclo de estudos e regressarem à universidade para obterem o grau de mestre num curso que melhor se adapte aos seus interesses e pretensões (Portela et al., 2009).

Após a sua implementação, a taxa de matrícula no ensino superior aumentou para 55,05% e aproximou-se da média da UE em 2011 quando atingiu 68,03% (nesta fase a média da UE rondava os 69%). No que diz respeito ao número de matrículas no ensino superior, entre 2006 e 2007 assistiu-se a um aumento de quase 20% (95.341 para 114.114) e o número de graduados registou um crescimento de 16,4% (69.209 para 80.541) (Suleman & Figueiredo, 2020).

Segundo dados mais recentes, e apesar de algumas oscilações no período pós-criese económica, o número de inscritos nas instituições de ensino superior tem crescido de forma

constante, com especial incidência para os últimos anos em que se tem assistido a um incremento substancial de estudantes (entre 2020 e 2024 existem mais de 50 mil pessoas a frequentar o ensino superior – 396.909 em 2020 e 448.235 em 2024) (PORDATA, 2025).

A par do crescimento de diplomados, surge o problema da sobrequalificação que afeta uma proporção considerável dos graduados do ensino superior. Segundo Cantante e Estêvão (2024), cerca de 25% dos trabalhadores com ensino superior concluído encontram-se em situação de sobrequalificação, tendo este valor estabilizado nos últimos anos após um período de progressivo aumento. Estes dados demonstram que o mercado de trabalho tem suscitado o debate sobre a capacidade do sistema produtivo acompanhar o aumento de graduados, deixando aqueles que concluem os seus estudos superiores – na sua maioria, jovens – com fortes problemas de empregabilidade e de desperdício de competências. Contudo, os estudos disponíveis incidem essencialmente sobre o setor privado, deixando de parte o papel do setor público na promoção de emprego e de emprego qualificado para os graduados. As secções seguintes centram-se na Administração Pública e no caso português, em concreto.

2.5. A Administração Pública: o problema da atratividade do setor público

Em primeiro lugar, importa referir que nesta Dissertação de Mestrado não se pretende aprofundar o contexto histórico da AP, mas sim explorar a sua realidade no que respeita à empregabilidade dos jovens, em particular dos graduados. Ainda assim, torna-se relevante apresentar algumas noções gerais antes de especificar o caso português.

Embora seja conceptualizado de diferentes formas, define-se genericamente o conceito de AP como o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado que asseguram a prossecução do serviço público e a satisfação contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar (Bilhim, 2013). Complementarmente, o mesmo autor refere que o setor público tem procurado adotar novos modelos de gestão e seguir uma filosofia mais centrada nas pessoas, particularmente com o surgimento do *New Public Management* (NPM), em meados da década de 1980, que reforçou a aproximação da gestão do setor público à do setor privado e a prestação de um serviço público mais eficiente e menos burocrático (Madureira & Rodrigues, 2014).

De acordo com Eymeri-Douzans (2022), os pressupostos do NPM contribuíram para quebrar a confiança existente entre a população e a AP, bem como para reduzir o prestígio e a atratividade do setor público, principalmente para as gerações mais novas, agudizando a dificuldade de aproximar os jovens – e os qualificados – do setor público. Este é um problema observado desde os anos 2000, sendo que Lewis e Frank (2002) apontam a segurança no

emprego, os salários elevados e a oportunidade de serviço à população como benefícios insuficientes para atrair os mais jovens (e graduados) para o emprego público.

Esta era uma realidade longínqua para este setor, pois como a atratividade da AP depende fortemente da pressão demográfica e da taxa de desemprego nacional – e estas nunca estiveram em causa entre a Segunda Guerra Mundial e a década de 2000 devido a uma forte aposta na natalidade e à estabilização do desemprego por toda a Europa –, a capacidade para atrair novos candidatos para os quadros públicos não constituía uma preocupação para os responsáveis políticos (Eymeri-Douzans, 2022).

No entanto, o início do século XXI trouxe consigo a redução da natalidade e o envelhecimento da população, para além da globalização do mercado de trabalho que originou a designada “fuga de cérebros” de muitos graduados de países europeus mais pobres para outros mais ricos onde encontram ofertas de emprego com condições de trabalho mais apelativas (Eymeri-Douzans, 2022; Rosa, 2012). Desta forma, a conjugação destes fatores – e de outros que transcendem o prisma de análise desta Dissertação – contribuiu para a perda de atratividade do setor público.

Embora seja esta a nova realidade do setor público, não é menos verdade que as sucessivas crises que afetaram a Europa nos últimos anos (por exemplo, as crises da zona Euro, dos migrantes, do Brexit, a pandemia da Covid-19 e a guerra entre a Rússia e a Ucrânia) vieram demonstrar que um Estado robusto e credível é fundamental para o bom funcionamento da sociedade (Eymeri-Douzans, 2022).

É neste contexto que emerge a necessidade da AP voltar a manifestar capacidade para atrair e reter talento, em especial os mais jovens que se apresentam cada vez mais especializados ao mercado de trabalho. O paradigma português não constitui uma exceção, pelo que importa, na próxima secção, compreendê-lo de modo mais aprofundado.

2.6. A Administração Pública portuguesa: um breve retrato dos últimos 15 anos

A realidade do setor público português não difere consideravelmente da perspetiva geral apresentada na secção anterior. No caso português, após a tendência constante de crescimento do número de funcionários públicos que remonta a 1975, a necessidade de racionalização da despesa pública decorrente da instalação do NPM, que foi posteriormente reforçada pela recessão económica, serviu de base para a contenção de gastos com os trabalhadores do Estado e para o declínio do emprego público (Madureira, 2018).

Este contexto contribuiu para tornar a AP portuguesa bastante envelhecida e com dificuldade para rejuvenescer os seus quadros, sendo este um problema estrutural que acompanha o próprio envelhecimento da população (Rosa, 2012). Neste âmbito, a decisão tomada pelo XVII Governo Constitucional, entre 2005 e 2009, de que a integração de um novo funcionário público só seria possível após verificar-se a saída de outros dois, à qual se seguiu o Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica que reforçou o fortalecimento das políticas de redução dos trabalhadores no setor público, contribuíram para inverter a tendência de crescimento observada desde 1975 (Madureira, 2018).

A problemática do envelhecimento dos trabalhadores do setor público é retratada pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP). De acordo com os dados disponibilizados por este organismo, 66,5% dos postos de trabalho da AP eram ocupados por trabalhadores com 45 e mais anos. Complementarmente, os dados indicam que entre 2011 e 2024 verificou-se uma redução do número de trabalhadores nos escalões etários inferiores a 45 anos (DGAEP, 2024).

O envelhecimento dos quadros do setor público, bem como o desinteresse das gerações mais novas pelo emprego público, conduz a que este setor enfrente um desafio relacionado com a aquisição de capital humano, concorrendo contra as empresas do setor privado que oferecem salários mais atrativos aos jovens (Banco de Portugal, 2023).

No setor público, os salários e a sua evolução são uma das principais limitações para a entrada de novos trabalhadores. Em Portugal, o período de recessão económica marcado pelo Memorando de Entendimento para assistência financeira desvalorizou bastante a condição económica dos trabalhadores em funções públicas, tendo-se assistido ao congelamento das carreiras e dos salários, ao corte dos subsídios de férias e de Natal, ao aumento da contribuição obrigatória para a Assistência na Doença dos Servidores do Estado (ADSE) e à passagem do horário de trabalho semanal para 40 horas ao invés das anteriores 35 horas (Madureira, 2018).

Após este período, em 2016, algumas destas medidas foram repostas, mas a progressão nas carreiras manteve-se congelada durante quase uma década, altura na qual, em 2019, voltou a existir um aumento salarial para os funcionários públicos. Nos últimos anos, tem existido um incremento salarial que ronda os 50€ a 60€ e os 2% a 3% para os funcionários com remunerações mais elevadas¹, mas o paradigma torna-se mais preocupante para os jovens

¹ Com referência à atualização salarial para o ano de 2025 no setor público, o aumento foi de 56,58€ para os trabalhadores com vencimento bruto mensal até 2.630,00€ e de 2,15% para vencimentos superiores (<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/noticia?i=governo-aprova-aumentos-da-funcao-publica-para-2025>).

graduados em início de carreira dado que a AP se revela cada vez menos atrativa (Banco de Portugal, 2023).

Com base nesta esta fonte, o prémio salarial, outrora bastante vincado no setor público português face ao setor privado, tem vindo a reduzir e o que ainda subsiste deve-se aos trabalhadores que exercem funções em carreiras mais antigas e com níveis de escolaridade elevados. Pese embora, antes da recessão económica, existisse um prémio salarial para todos os escalões etários do setor público, o mesmo já não se verifica para os diplomados em início de carreira, reiterando assim a perda de capacidade de atração dos mesmos comparativamente ao setor privado.

Para além dos salários oferecidos pela AP portuguesa enquanto possível limitador do ingresso de trabalhadores qualificados, o modo como está organizado o recrutamento pode também diminuir a atratividade deste setor (Tomás, 2020). De acordo com a Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro, entende-se por recrutamento o conjunto de procedimentos que visa atrair candidatos potencialmente qualificados para integrarem os quadros de pessoal de uma entidade empregadora pública ou para constituírem reserva para a satisfação de necessidades futuras daquela entidade.

Para serem admitidos aos procedimentos concursais para ingresso na AP portuguesa, os candidatos deverão obrigatoriamente respeitar um conjunto de requisitos gerais, previstos no artigo 17.º da Lei-Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aos quais se acrescentam requisitos específicos, normalmente relacionados com o grau académico exigido para o exercício de funções e sem o qual os candidatos não poderão ser admitidos ao concurso.

Após o júri do concurso avaliar as candidaturas e elaborar a lista de candidatos admitidos ao mesmo, a seleção dos candidatos a ocupar o(s) posto(s) de trabalho depende, habitualmente, de dois métodos de seleção obrigatórios: a prova de conhecimentos e a avaliação psicológica. No entanto, o Artigo 36.º da LTFP possibilita que, aos candidatos que já se encontrem a exercer funções relacionadas com o posto de trabalho em causa, sejam aplicados outros métodos de seleção (avaliação curricular e entrevista de avaliação de competências), ainda que estes tenham a possibilidade de afastar estes métodos e optar pelos dois mencionados anteriormente.

Neste sentido, importa ainda salientar que, por norma, estes métodos de seleção têm um carácter eliminatório, isto é, o segundo método só é aplicado aos candidatos que tenham aprovação no primeiro e o mesmo poderá acontecer por ordem decrescente da classificação aí obtida (Artigo 8.º da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro).

Todo este processo, dada a burocracia e os prazos² estabelecidos, pode estender-se por um período considerável. Ainda que alguns Governos reconheçam esta lacuna e apresentem como medida a simplificação e aceleração dos processos de recrutamento, especialmente para os jovens recém-licenciados, a verdade é que estes terão sempre de respeitar o princípio de igualdade de que gozam todos os indivíduos no acesso à Administração Pública, dificultando a sua aplicação (n.º 2 do Artigo 47.º da Constituição da República Portuguesa).

Não obstante, acredita-se que poderia ser feito mais e melhor para rejuvenescer os quadros do nosso setor público. Ao contrário de outros países, em Portugal não existe um concurso a nível nacional que viabilize a entrada de novos funcionários, à exceção, nos últimos anos, do Programa de Recrutamento Centralizado para a Administração Pública, que recebeu 18.924 mil candidaturas e permitiu a entrada de mais de 3.700 mil trabalhadores qualificados para os quadros do setor público (Governo de Portugal, 2024a; Governo de Portugal, 2023).

Também nos últimos anos, em 2021 e 2022, foram realizadas duas edições do Programa EstágiAP XXI³, destinado a jovens graduados até aos 30 anos ou até aos 35 anos se portadores de deficiência e/ou incapacidade funcional igual ou superior a 60%. Estes estágios remunerados tinham a duração de 9 meses e possibilitaram que mais de 2.000 mil diplomados experienciassem exercer funções em diversos organismos do setor público. Contudo, após a realização dos estágios, não se encontra prevista a entrada destes trabalhadores para os quadros do setor público, sendo-lhes apenas atribuída uma majoração de dois valores em procedimentos concursais a que se candidatem nos 24 meses subsequentes à conclusão com sucesso do estágio (Resolução do Conselho de Ministros n.º 200/2021).

A procura por estes Programas, que foi sempre bastante superior ao número de vagas disponíveis, demonstra que a população – e em particular os jovens – continua a considerar a possibilidade de ingressar na AP. Apesar das condicionantes elencadas, existem estudos que revelam que o setor público oferece condições que podem ser atrativas e promover a satisfação dos trabalhadores, tais como a realização profissional, a autonomia e a capacidade económica para enfrentar as despesas diárias e outras, como as decorrentes de problemas de saúde (Madureira & Rodrigues, 2015).

² Para clarificação dos prazos definidos num procedimento concursal recomenda-se a consulta do Decreto-Lei n.º 4/2015, que aprova o Código do Procedimento Administrativo – CPA (<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2015-105602322>).

³ Este Programa foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2021, de 3 de março (<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/11-2021-158698041>).

Capítulo 3 – Metodologia

Para a realização deste estudo foi utilizada uma abordagem mista, com recurso a dados secundários a partir dos quais é apresentada uma análise descritiva da tendência de emprego público, em Portugal, entre 2011 e 2024.

Na primeira fase, para responder ao primeiro objetivo delineado neste estudo – apresentar as principais propostas dos Governos Constitucionais portugueses para o futuro da AP no que respeita à oferta de emprego público desde 2009 –, foi efetuada uma análise de conteúdo dos Programas dos Governos Constitucionais XVII a XXV. Para tal, tem-se em consideração as propostas relativas ao emprego no setor público e pretende-se apresentar um quadro-síntese que servirá para explorar uma eventual relação entre as medidas tomadas pelos diferentes Governos e a tendência de emprego público observada. Neste sentido, importa ainda esclarecer que a construção do quadro-síntese reflete a frequência com que as cinco políticas apresentadas são referidas em cada Programa.

Na segunda fase, para responder ao segundo objetivo – analisar a evolução do emprego entre 2011 e 2024 e identificar eventuais tendências de rejuvenescimento e requalificação – e ao terceiro – analisar o emprego dos jovens graduados até aos 34 anos em termos quantitativos e de ajustamento –, recorre-se à base de dados sobre o emprego público disponibilizada pela DGAEP. Esta base de dados, que divulga um conjunto de indicadores que caracterizam o emprego público português, começou a ser construída em 2011 – servindo na íntegra os interesses deste estudo e justificando o período de análise proposto (2011-2024) –, sendo atualizada semestralmente com os dados recolhidos através do Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE)⁴, em simultâneo com outras fontes produzidas por organismos estatísticos nacionais e internacionais. Para este trabalho, os indicadores estatísticos pertinentes são o número de trabalhadores por grupo etário e por nível de escolaridade a exercer funções nas carreiras gerais da AP portuguesa.

De acordo com a LTFP, existem três carreiras gerais que se distinguem pela sua complexidade funcional e pelo grau académico exigido para o exercício de funções – Assistente Operacional (AO), Assistente Técnico (AT) e Técnico Superior (TS). Para o ingresso nestas carreiras importa destacar que a única para a qual é exigida a posse de licenciatura ou grau académico superior é a de TS (n.º 1 do artigo 86.º da Lei n.º 35/2014), pelo que qualquer

⁴ O Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE) tem como objetivo caracterizar as entidades públicas e os seus recursos humanos, de forma a providenciar aos órgãos de governo próprios a informação indispensável para a definição das políticas de organização do Estado e da gestão dos recursos humanos (DGAEP, 2025).

trabalhador com ensino superior que exerça funções noutra carreira geral estará em regime de sobrequalificação. A escolha pela análise de dados estatísticos referentes ao emprego público nestas carreiras justifica-se pelo facto de serem as mais representadas no setor público português (DGAEP, 2025).

Com recurso aos dois indicadores estatísticos identificados, foi possível definir a tendência de emprego público durante o período em análise, sendo de realçar que todos os dados apresentados neste trabalho dizem respeito ao total de trabalhadores que se encontram na Administração Central, Local e Regional do Estado, e ainda nos Fundos de Segurança Social⁵. A este respeito importa salientar que a AP portuguesa se encontra dividida entre os três tipos de Administração elencados (Bilhim, 2013; DGAEP, 2021), considerando-se pertinente para este estudo a análise dos dados gerais e não de um tipo de Administração em particular, dado que se pretende obter uma visão mais geral das tendências de emprego dos jovens graduados no setor público português.

No que concerne aos grupos etários a considerar para este estudo, foram considerados todos os apresentados na base de dados (<24 anos, 25-34 anos, 35-44 anos, 45-54 anos, 55-64 anos e >65 anos) porque assim torna-se possível definir com maior exatidão a tendência de rejuvenescimento ou envelhecimento do setor público português. Para a definição de “jovens” considera-se os escalões etários <24 anos (jovens) e 25-34 anos (jovens adultos), visto que o alargamento da condição de “jovem” até aos 34 anos permite efetuar uma análise que abrange os indivíduos que tenham concluído os seus estudos superiores mais tardiamente.

No que respeita aos níveis de escolaridade a considerar, para além dos graus de ensino licenciatura e mestrado, também serão apresentados dados estatísticos relativos aos trabalhadores cujo grau habilitacional é o ensino secundário, na medida em que esta opção possibilita uma análise mais profunda sobre a (in)existência de requalificação neste setor.

Por último, importa esclarecer que esta base de dados oferece dados agregados, pelo que não permite cruzamentos entre variáveis, neste caso, não permite relacionar os dois indicadores mobilizados – isto é, número de trabalhadores por grupo etário e por nível de escolaridade a exercer nas carreiras gerais –, impossibilitando a quantificação de trabalhadores que num dado grupo etário possuem determinado grau académico. Foram solicitados dados adicionais à DGAEP, tendo esta indicado que no atual SIOE a informação relativa a grupos etários e níveis de habilitação é recolhida em quadros autónomos, inviabilizando o apuramento de dados que

⁵ Inclui os trabalhadores de todas as unidades institucionais centrais e regionais cuja principal atividade consiste em conceder prestações sociais (DGAEP, 2025).

relacionem estas dimensões de análise entre si. Este facto constitui, assim, uma limitação deste trabalho.

Com este método de investigação empírica acredita-se ser possível responder às questões de pesquisa e alcançar os objetivos delineados na introdução deste trabalho.

Capítulo 4 – Resultados Empíricos

4.1. O ponto de partida para a compreensão da tendência do emprego público: análise aos Programas dos Governos Constitucionais XVII a XXV

Para analisar a tendência do emprego público português considera-se pertinente começar por verificar, nos Programas dos Governos Constitucionais XVII a XXV, as medidas políticas que podem ajudar a compreender as tendências de contração/expansão do número de trabalhadores do setor público, em particular de jovens graduados. No Quadro 4.1 abaixo apresentado, são consideradas cinco medidas gerais de política de emprego público e pretende-se evidenciar o modo como estas estão (ou não) – e com que frequência – presentes em cada Programa de Governo.

Quadro 4.1 – Evolução das medidas de política de emprego público dos Governos Constitucionais XVII a XXV

Medidas de política de emprego público	Governo Constitucional Português								
	XVII (2005-2009) PS	XVIII (2009-2011) PS	XIX (2011-2015) PSD	XX (2015-2015) PSD	XXI (2015-2019) PS	XXII (2019-2022) PS	XXIII (2022-2024) PS	XXIV (2024-2025) AD	XXV (2025-...) AD
Recrutamento de trabalhadores qualificados, especialmente os jovens	*	*	n.r.	*	*	*	**	**	**
Agilizar os processos de recrutamento	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	*	*	n.r.	n.r.
Apostar na (re)qualificação dos RH públicos	*	n.r.	n.r.	**	**	**	*	*	**
Melhoria das condições laborais dos RH públicos	*	*	*	**	***	**	**	**	**
Redução do emprego público	*	*	***	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
		Sob Memorando de Entendimento							

Legenda:

n.r. - não referido

* - poucas vezes

** - algumas vezes

*** - muitas vezes

PS - Partido Socialista

PSD - Partido Social Democrata

AD - Aliança Democrática

Nota: Elaboração Própria.

O Quadro 4.1 mostra que entre 2005 e 2015 existiu uma aposta na redução do emprego público. Ainda que a medida de entrada de um novo trabalhador por cada duas saídas tenha sido avançada pelo XVII Governo Constitucional, foi no XIX que a redução do emprego público foi abordada com mais frequência. Como evidenciado no Quadro 4.1, foi especialmente durante este Governo que o país esteve sob a alçada do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, que também impunha limitações à admissão de novos trabalhadores para o setor público.

Foi a partir do XX Governo Constitucional que os Programas deixaram de mencionar a redução de funcionários públicos. No entanto, a análise ao Programa deste Governo e do seguinte revela que continuaram a existir muitas reservas quanto ao recrutamento de novos trabalhadores, dado que se manteve a necessidade de garantir que as admissões não resultavam no aumento da despesa pública com pessoal.

Paralelamente, desde o XX Governo Constitucional que se verifica a presença constante de medidas que visam o recrutamento de trabalhadores qualificados, especialmente os mais jovens. Esta tendência intensificou-se nos últimos anos e surge retratada no Quadro 4.1 desde 2022. Parece haver, por isso, um entendimento de que a AP precisa simultaneamente de rejuvenescer e requalificar os seus quadros. Ainda assim, é atribuída pouca relevância aos processos administrativos – isto é, ao modo como se pode tornar o ingresso no setor público mais apelativo –, visto que apenas dois Governos Constitucionais mencionam a agilização dos processos de recrutamento.

Além disto, importa referir que é notório o reconhecimento de que são necessários mecanismos de atratividade de jovens qualificados para o setor público. Para tal, existe uma aposta transversal na melhoria das condições laborais dos funcionários públicos, que se tornou mais evidente após o período de recessão económica. A este respeito, o Programa do XXI Governo Constitucional marca a transição de um período de desvalorização para uma época de revalorização do setor público, evidenciada, por exemplo, nas seguintes medidas: “Eliminação da redução salarial dos funcionários públicos, em vigor desde o OE2011, ao longo de 2016” (Governo de Portugal, 2015, p.77) e “Iniciar em 2018 o processo de descongelamento das carreiras e de limitação das perdas reais de remuneração” (Governo de Portugal, 2015, p.78).

Durante o período temporal analisado, principalmente a partir de 2015, também se observa uma constante preocupação sobre a (re)qualificação dos funcionários públicos, oferecendo-lhes mecanismos que permitam conciliar o exercício das suas funções com a aquisição de novos conhecimentos e competências. A aposta em formações que incidem em temáticas diversas é a medida mais referida neste sentido.

4.2. O rejuvenescimento do setor público português

Começando por analisar a evolução do emprego público em Portugal, os dados estatísticos mostram que durante o período em análise existiu uma flutuação do número de indivíduos a exercer funções nas carreiras gerais, ainda que os números atuais não difiram muito dos números absolutos observados em 2011.

Quadro 4.2 – Total de indivíduos a exercer funções nas carreiras gerais do setor público português (2011-2024)

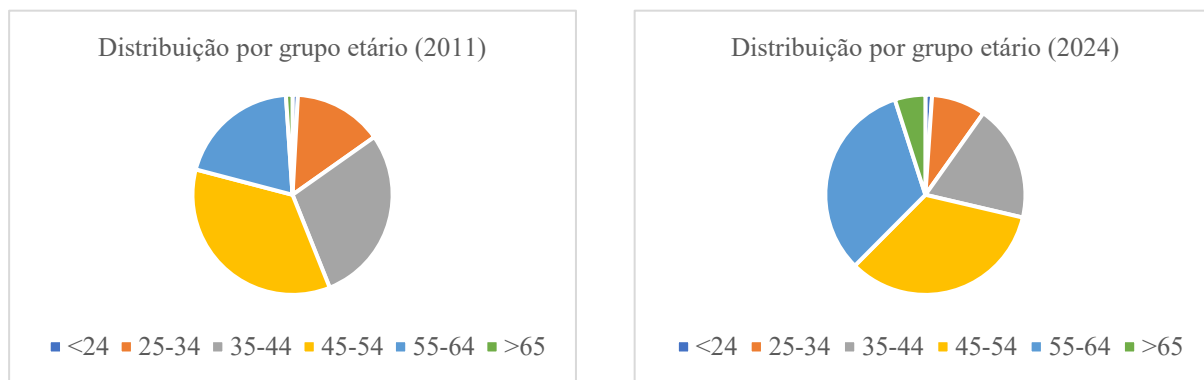
Ano	Nº de Indivíduos em Carreiras Gerais
2011	329 820
2012	320 459
2013	308 631
2014	296 454
2015	296 051
2016	295 010
2017	297 024
2018	306 607
2019	313 907
2020	323 983
2021	332 806
2022	336 194
2023	339 992
2024	344 383

Fonte: DGAEP. Elaboração própria.

O Quadro 4.2 indica que existiu uma redução do emprego público durante o período de recessão económica, bem como nos anos subsequentes. Entre 2011 e 2016 (ano em que se observa o número mais baixo de trabalhadores em carreiras gerais), foram perdidos quase 35 mil postos de trabalho.

A partir de 2017 denota-se uma inversão desta tendência, assistindo-se a partir daí a um crescimento gradual do número de indivíduos em carreiras gerais. Em traços gerais, verifica-se que a partir de 2021 foram recuperados os números observados no início do período em análise (2011), sendo que em 2024 existiam já mais de 344 mil postos de trabalho no universo destas carreiras.

Não obstante a recuperação dos níveis de emprego público em Portugal, devemos considerar as tendências demográficas. Para tal, observa-se a distribuição por grupo etário do número de trabalhadores a exercer funções em carreiras gerais (Figuras 4.1a e 4.1b).



Figuras 4.1a e 4.1b – Distribuição dos trabalhadores a exercer funções nas carreiras gerais, por grupo etário, em 2011 e 2024

Fonte: DGAEP. Cálculos próprios.

As Figuras 4.1a e 4.1b mostram uma tendência de envelhecimento que se agravou em 2024. Enquanto 56% dos trabalhadores tinham mais de 45 anos em 2011, em 2024 são mais de 70% os trabalhadores mais velhos. Este dado torna-se mais evidente se considerarmos os números absolutos, visto que, em 2024, estes três grupos etários tinham, no conjunto, 245.698 trabalhadores (em 2011 eram 184.910). O crescimento de trabalhadores mais velhos foi mais acentuado no grupo etário 55-64 anos, seguindo-se o grupo >65 anos.

Complementarmente, constata-se agora que o grupo etário 35-44 anos (em 2011 o 2º mais representado), passou a ser o 3º com mais trabalhadores em 2024. Este facto ilustra o envelhecimento do setor público quando se observa que este grupo etário tem, atualmente, cerca de metade dos trabalhadores que os grupos etários 45-54 anos e 55-64 anos. Em contrapartida, a presença de jovens é relativamente reduzida (15% em 2011) e ficou ainda mais baixa em 2024 (10%).

Para uma melhor compreensão da distribuição por grupo etário dos trabalhadores das carreiras gerais do setor público português, a Figura 4.2 revela a percentagem de indivíduos até aos 34 anos a exercer funções nestas carreiras, entre 2011 e 2014. Através desta figura, observa-se que o peso dos jovens na AP portuguesa diminuiu de forma constante entre 2011 e 2017, sendo que a partir de 2018 denota-se um crescimento gradual.

No entanto, a percentagem atual (9,83%) é inferior à de 2011 (15,21%), o que em termos absolutos se traduz na perda de mais de 16 mil jovens (50.170 em 2011 face a 33.861 em 2024). A este respeito importa ainda destacar que o ano com menor número de jovens a exercer funções nas carreiras gerais do setor público português ocorreu em 2017, com apenas 20.668 efetivos.

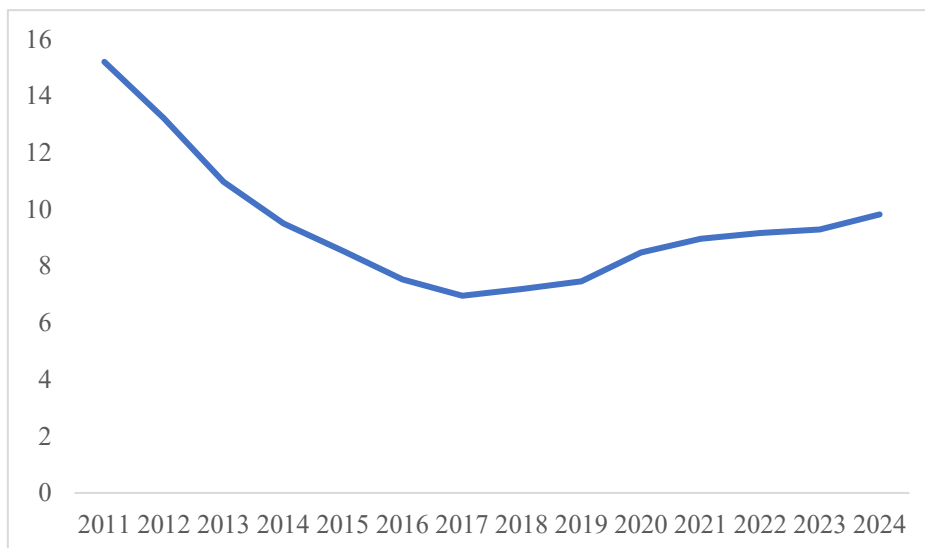


Figura 4.2 – Trabalhadores com menos de 35 anos a exercer funções nas carreiras gerais, entre 2011 e 2024 (%)

Fonte: DGAEP. Cálculos próprios.

Uma análise a partir da taxa de crescimento (Figura 4.3) permite ilustrar melhor a tendência de envelhecimento do setor público português. Neste período, o grupo etário que mais cresceu foi o de indivíduos com mais de 65 anos, já que em 2011 eram apenas 3.497 e em 2024 passaram a ser 17.019 trabalhadores. O segundo grupo etário com maior crescimento foi o segundo mais velho (55-64 anos), com uma taxa de quase 72%. O grupo etário 34-45 teve um crescimento residual, enquanto o grupo <24 apresenta uma taxa de crescimento de 30%.

Embora o incremento de jovens com menos de 24 anos seja importante, em termos absolutos o aumento não chega a 1.000 trabalhadores (2.853 em 2011 para 3.705 em 2024). Este dado torna-se ainda menos expressivo quando se verifica que o grupo etário 25-34 anos foi o que mais reduziu no período em análise, apresentando uma taxa de crescimento negativa de 36%.

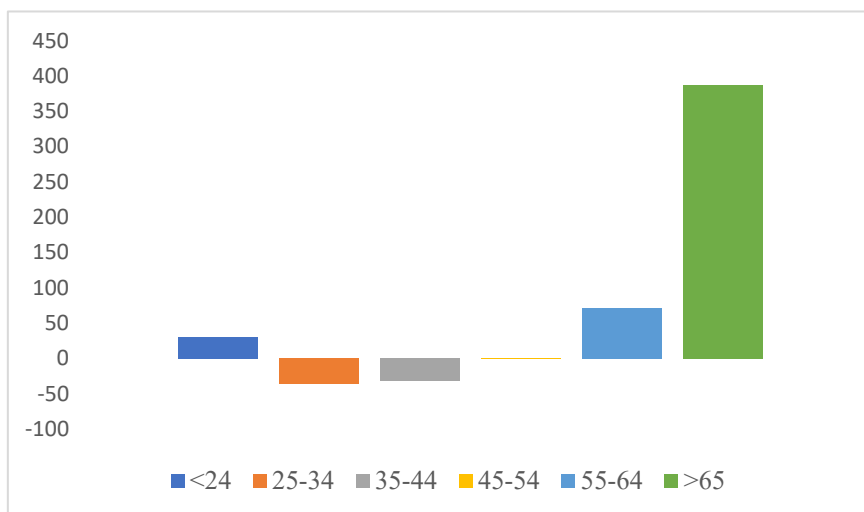


Figura 4.3 – Taxa de crescimento de trabalhadores a exercer funções nas carreiras gerais, por grupo etário, entre 2011 e 2024 (%)

Fonte: DGAEP. Cálculos próprios.

4.2.2. A requalificação do setor público português

Tendo sido já observado que a AP portuguesa revela uma tendência de envelhecimento, é igualmente relevante tentar compreender se o setor público tem beneficiado do aumento da oferta de graduados, que surge com a massificação do ensino superior. Para o efeito, torna-se oportuno analisar a evolução das qualificações no setor (Figura 4.4).

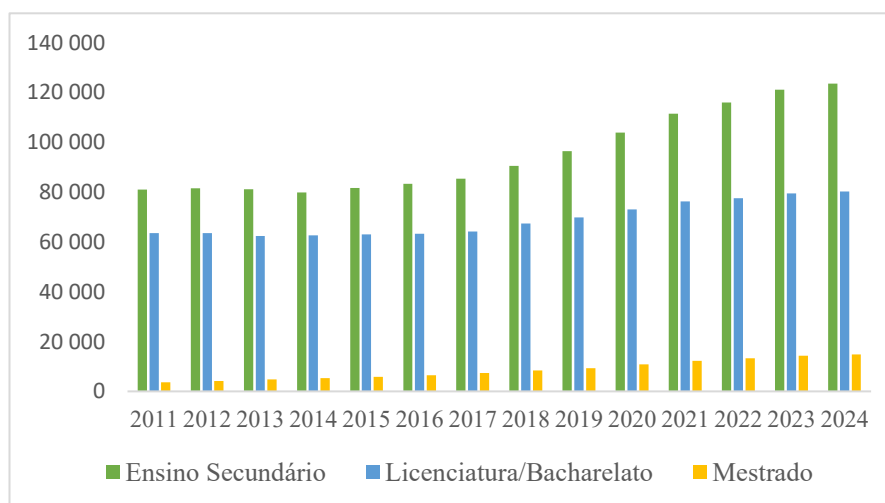


Figura 4.4 – Número de trabalhadores, por nível de escolaridade, a exercer funções nas carreiras gerais, entre 2011 e 2024

Fonte: DGAEP. Cálculos próprios.

A Figura 4.4 revela que, entre 2011 e 2024, existiu um aumento do número de trabalhadores com ensino superior nas carreiras gerais do setor público português. No caso dos indivíduos com licenciatura/bacharelato, após uma estagnação dos valores durante o período pós-recessão económica, verifica-se um crescimento gradual, particularmente desde 2018. Em 2024, o número de trabalhadores com licenciatura ou bacharelato atingiu, pela primeira vez, a marca dos 80 mil efetivos.

No que respeita aos detentores de mestrado, a trajetória do número de trabalhadores acompanha o aumento da expressão dos diplomados com mestrado na população portuguesa⁶. Em 2011, existiam apenas 3.658 indivíduos com mestrado nas carreiras gerais, número este que cresceu de forma constante durante todo o período em análise. Atualmente, existem quase 15 mil trabalhadores nas carreiras gerais com este grau de ensino superior concluído.

Através destes dados vislumbra-se uma AP portuguesa mais qualificada em 2024 face a 2011. No entanto, quando se analisa a evolução de efetivos com ensino secundário, verifica-se que o aumento mais significativo durante o período em análise ocorreu nos trabalhadores que possuem este grau de ensino.

Após um período entre 2011 e 2015 em que o número de efetivos com ensino secundário pouco oscilou, a partir de 2016 existiu um crescimento mais acentuado em comparação com a tendência apresentada para os indivíduos com ensino superior, seja a licenciatura/bacharelato ou o mestrado. Nos últimos 5 anos, os trabalhadores com ensino secundário a exercerem funções em carreiras gerais passou de 103.913 em 2020 para 123.517 em 2024. Em 2024, este número correspondia a 56,6% do universo de trabalhadores das carreiras gerais – em 2020 a percentagem era de 55,4%.

4.2.3. O ajustamento entre o emprego oferecido pelo setor público português e as qualificações dos seus trabalhadores

Para analisar o ajustamento do emprego oferecido pela AP portuguesa, revela-se pertinente aferir a distribuição dos trabalhadores com licenciatura/bacharelato e mestrado pelas três carreiras gerais do setor público português. As Figuras 4.5 e 4.6 permitem efetuar uma leitura

⁶ Para uma análise detalhada da evolução dos diplomados com mestrado, consultar o site da Pordata <https://www.pordata.pt/pt/estatisticas/educacao/ensino-superior/diplomados-com-ensino-superior-por-sexo-ciclo-de-estudos-e>

acerca da tendência de (des)ajustamento do emprego oferecido por este setor e, conseqüentemente, compreender a possibilidade de existência de sobrequalificação.

Relativamente aos trabalhadores com licenciatura/bacharelato, a análise à Figura 4.5 permite verificar que, entre 2011 e 2024, existiu pouca variação no posicionamento destes trabalhadores pelas três carreiras gerais. Ao longo do período em análise, a taxa de licenciados a exercer na carreira de TS rondou sempre os 80%, no entanto, denota-se que esta percentagem é ligeiramente mais baixa em 2024 por comparação com 2011 (80,25% face a 81,82%). Por sua vez, a taxa conjunta de AT e AO nunca ultrapassou os 20% (a maior taxa foi registada em 2022, com 20,20%).

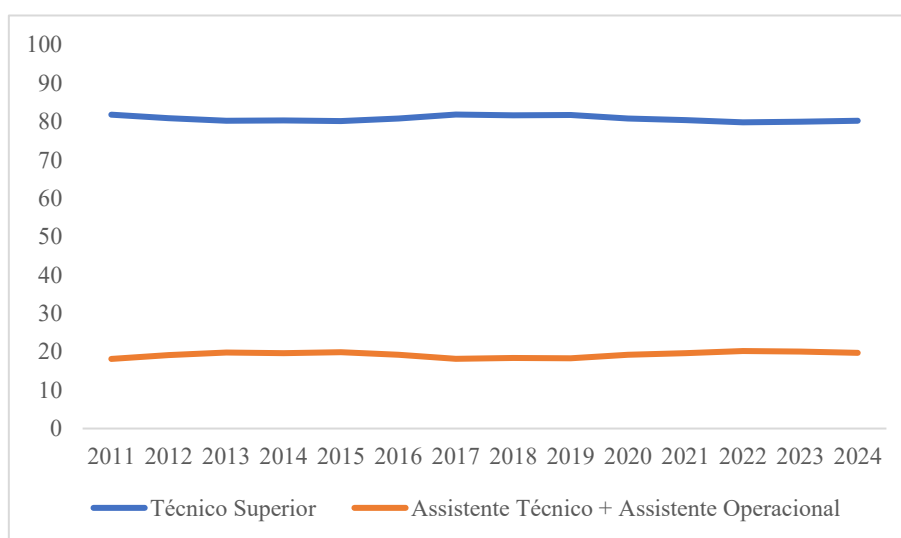


Figura 4.5 – Distribuição dos trabalhadores com licenciatura/bacharelato, por carreira geral, entre 2011 e 2024 (%)

Fonte: DGAEP. Cálculos próprios.

A distribuição dos trabalhadores com mestrado por carreira geral (Figura 4.6), revela que, à semelhança do que sucede com aqueles que possuem licenciatura/bacharelato, o emprego oferecido pelo setor público português é, de modo geral, ajustado às qualificações dos indivíduos.

Durante todo o período em análise, a percentagem de trabalhadores com mestrado a exercer funções na carreira de TS nunca esteve abaixo dos 88%. Conseqüentemente, a tendência de trabalhadores com mestrado nas carreiras de AT e AO também acompanha o exposto para os efetivos com licenciatura/bacharelato nestas carreiras, visto que a taxa conjunta de indivíduos nas duas carreiras nunca excedeu os 12%.

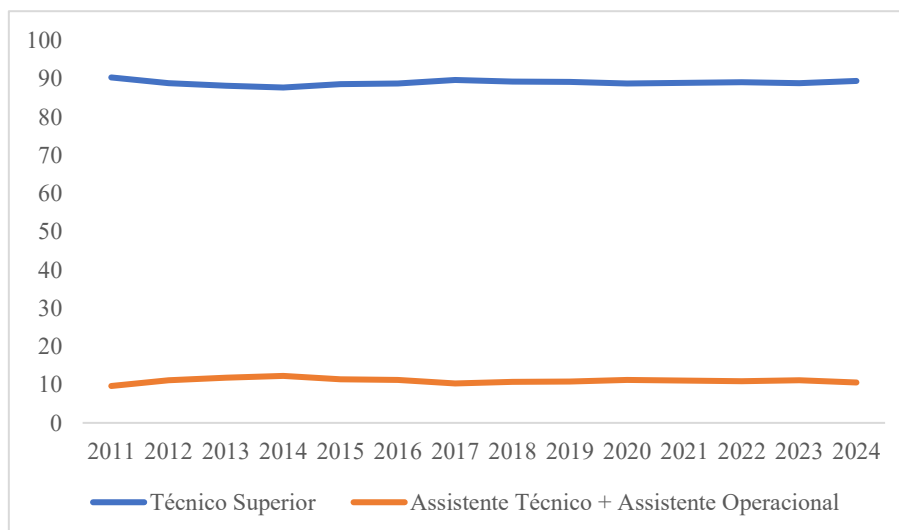


Figura 4.6 – Distribuição dos trabalhadores com Mestrado, por carreira geral, entre 2011 e 2024 (%)

Fonte: DGAEP. Cálculos próprios.

Para averiguar a tendência dos trabalhadores com licenciatura e mestrado, por carreira geral, entre 2011 e 2014, a Figura 4.7 permite constatar que em ambos os casos foi na carreira de AO que a taxa de crescimento foi mais acentuada, excedendo em larga escala a taxa das restantes carreiras gerais.

No caso dos trabalhadores com licenciatura, durante o período em análise, a taxa de crescimento de AT foi de 17,97% e de TS 23,67%. Por sua vez, a percentagem de indivíduos licenciados na carreira de AO teve um aumento de 144%, pois em 2011 eram 1.733 os trabalhadores que se encontravam nesta condição e em 2024 passaram a ser 4.238 (o 2º valor mais alto entre 2011 e 2024, apenas superado em 2023 com 4.247 trabalhadores).

A taxa de crescimento dos trabalhadores com mestrado é superior nas três carreiras gerais face à taxa de crescimento dos trabalhadores com licenciatura/bacharelato. Ainda que a taxa de mestres na carreira de TS tenha aumentado em 300% (3.305 trabalhadores em 2011 para 13.232 em 2024), uma vez mais, foi na carreira de AO que esta taxa foi mais elevada. No início do período em análise existiam apenas 27 trabalhadores, sendo que em 2024 esse número quase atinge os 400 efetivos, o que se traduz numa taxa de crescimento de 1314%.

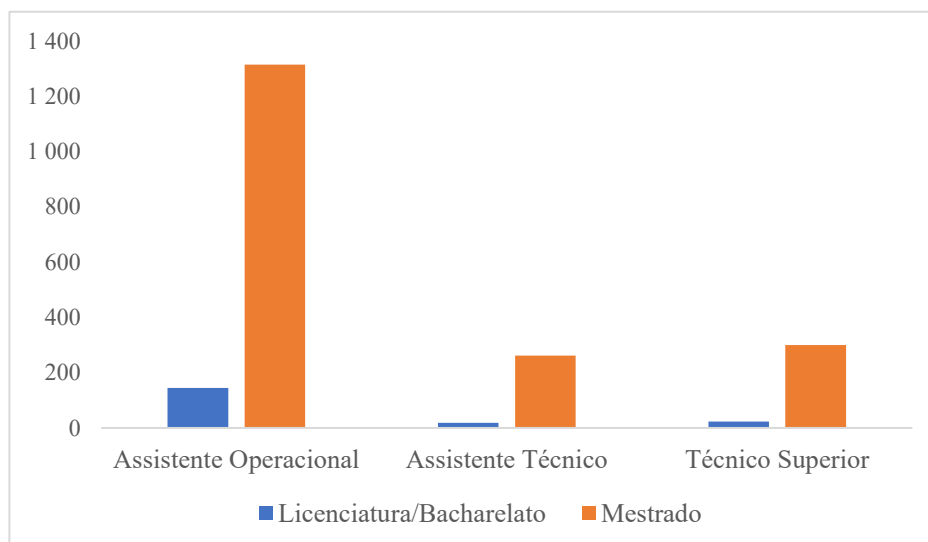


Figura 4.7 – Taxa de crescimento dos trabalhadores com licenciatura/bacharelato e mestrado, por carreira geral, entre 2011-2024 (%)

Fonte: DGAEP. Cálculos próprios.

Apesar de existir um ajustamento generalizado do emprego oferecido pelo setor público às qualificações dos seus trabalhadores, na medida em que a grande percentagem de licenciados e mestres (cerca de 80% e 90%, respetivamente) exerce funções na carreira de TS, os dados da Figura 4.7 revelam que, durante o período em análise, aumentaram as situações de sobrequalificação neste setor.

Capítulo 5 – Discussão dos Resultados

Através do Quadro 4.1 foi possível revelar, de forma sintetizada, a perspetiva dos diferentes Governos sobre o emprego público. Ainda que os desafios colocados a cada um deles sejam diferentes, principalmente quando se analisa o período anterior e posterior à recessão económica de 2008, verificou-se uma preocupação constante pelo recrutamento de trabalhadores qualificados (em particular, jovens), revelando consciência sobre a necessidade de rejuvenescer e requalificar os quadros da AP. A grande exceção ocorreu entre 2011 e 2015, onde as políticas de emprego público foram essencialmente de redução do número de efetivos para viabilizar a diminuição da despesa pública (Madureira, 2018; Governo de Portugal; 2015; Banco de Portugal, 2011).

Dada a consciência referida acima, a discussão pode estar em como se pretende efetivar a contratação de jovens graduados. Na revisão teórica identificou-se que a organização dos processos de recrutamento pode contribuir para a diminuição da atratividade do setor público (Tomás, 2020) mas, de facto, agilizá-los não parece constituir uma estratégia para melhorar a perceção sobre este setor. A este respeito existem pequenas referências feitas por dois Governos Constitucionais, que mencionam a importância de tornar a contratação mais célere e eficaz, simplificando os processos.

Neste sentido, a informação reportada no Quadro 4.1 revela que a estratégia para atrair e reter trabalhadores qualificados baseia-se na melhoria das condições laborais, dado que esta é uma aposta transversal a todos os Governos, ainda que com intensidades divergentes. Contudo, será pertinente discutir a eficácia desta política, pois os salários elevados e a segurança no emprego surgem na literatura como benefícios insuficientes para atrair os mais jovens para o setor público (Lewis & Frank, 2022).

Tendo em conta os resultados empíricos da evolução do emprego, verifica-se que estes vão ao encontro das políticas de emprego público apresentadas, dado que se comprova a redução do emprego nas carreiras gerais do setor público português durante o período de recessão económica, bem como nos anos subsequentes até 2016 (Madureira, 2018). O autor destaca o decréscimo de funcionários públicos como consequência das decisões governativas prévias e das regras acordadas no Memorando de Entendimento, essencialmente com a redução do emprego público em Portugal.

A leitura destes dados permite igualmente aferir uma relação direta com os princípios do NPM. De acordo com Eymeri-Douzans (2022) e Madureira (2018), a racionalização da despesa pública é parte integrante deste modelo de gestão e para a sua obtenção está também implícita

a diminuição dos gastos com os trabalhadores em funções públicas. Numa época de crise financeira, denota-se assim que a redução do emprego público e dos salários dos funcionários públicos constituíram uma estratégia indispensável para o cumprimento dos objetivos impostos a Portugal (OIT, 2013, citado por Suleman et al., 2023).

Após uma época de decréscimo do número de funcionários públicos, a tendência voltou a ser de crescimento em 2017. No entanto, quando se analisa a distribuição dos trabalhadores das carreiras gerais por grupo etário constata-se um setor público mais envelhecido em 2024 face a 2011, contribuindo para isso o aumento de trabalhadores nas faixas etárias mais velhas (55-64 anos e >65 anos). Esta tendência pode explicar-se, entre outros fatores, pela necessidade que os indivíduos enfrentam de prolongar a sua permanência no mercado de trabalho até atingirem a idade mínima para a reforma – que tem vindo a aumentar gradualmente – e assim evitarem penalizações (Costa et al., 2024).

Paralelamente, durante o período em análise, assistiu-se ao decréscimo da percentagem de trabalhadores com menos de 35 anos a exercer funções nas carreiras gerais da AP. Esta tendência permite perceber as dificuldades que os jovens enfrentam na transição para o mercado de trabalho (Suleman, et al., 2023; Alves et al., 2017), mas também pode sugerir que o setor público português, à semelhança de outros Estados europeus e internacionais, não tem manifestado capacidade para atrair e reter os mais jovens, em particular os diplomados do ensino superior (Banco de Portugal, 2023; Lewis & Frank, 2002).

No entanto, a participação dos jovens graduados nos mais recentes programas de estágios organizados pela AP portuguesa revela que estes continuam a demonstrar interesse em ingressar no setor público. A questão poderá estar relacionada com a continuidade da relação contratual após a conclusão dos estágios, já que não estão previstas medidas relevantes para a retenção dos estagiários. A este respeito questiona-se a gestão das competências no setor público, designadamente o não aproveitamento das competências adquiridas durante os estágios.

Esta procura dos jovens pelo emprego público também pode sugerir, em consonância com o exposto na revisão da literatura, que a morosidade dos procedimentos concursais são um entrave ao recrutamento dos jovens, principalmente para aqueles que se encontram à procura do primeiro emprego. Ainda que os jovens concorram para este setor quando terminam os seus cursos superiores, o tempo de espera até ao ingresso pode levá-los a optar pelo setor privado, onde o recrutamento tende a ser mais célere e menos burocrático (Fangueiro, 2024). Assim sendo, acredita-se que este problema deve ser considerado pelas entidades competentes. As medidas reportadas no Quadro 4.1 não indicam, contudo, que exista um grande consenso em torno da necessidade de agilizar os procedimentos concursais.

No que respeita à requalificação da mão-de obra, os dados mostram que houve um aumento mais expressivo do número de trabalhadores com ensino secundário a exercer funções em carreiras gerais face àqueles que se encontram nestas carreiras e possuem licenciatura/bacharelato. Em 2011, cerca de 55% dos trabalhadores das carreiras gerais detinha o ensino secundário e aproximadamente 43% eram licenciados. Em 2024 verifica-se que os licenciados passaram a representar 36,7% dos profissionais nestas carreiras, sendo a percentagem de trabalhadores com ensino secundário de quase 57%. A diminuição percentual de licenciados é, no entanto, suportada pelo crescimento dos trabalhadores com mestrado (representavam 2,5% em 2011 e em 2024 eram aproximadamente 7%).

Estes números revelam que o emprego criado pelo setor público português não está a usufruir plenamente do processo de massificação do ensino superior (Suleman & Figueiredo, 2020), pois com o aumento do número de diplomados seria expectável que a composição da mão-de obra deste setor se tornasse também ela mais qualificada. Assim, denota-se que o setor público poderá não estar a conseguir acompanhar a aposta sucessiva em criar condições para uma população mais instruída e qualificada capaz de responder às exigências do mercado, que se tem vindo a tornar cada vez mais especializado e competitivo (Estanque & Costa, 2012).

Complementarmente, verifica-se que a presença de mestres no setor público português continua a ser pouco expressiva, embora seja importante mencionar um crescimento contínuo entre 2011 e 2024. Este facto pode ser explicado pela baixa competitividade do setor público face ao setor privado no recrutamento de trabalhadores qualificados, em particular os mestres, dado que não estão definidas quaisquer recompensas materiais ou imateriais para os trabalhadores das carreiras gerais que possuam este grau de qualificação. Este facto é comprovado pelo exposto no artigo 39.º-B da Lei n.º 35/2014, que apenas consagra um prémio salarial para os trabalhadores que detenham o grau de Doutor.

Esta lacuna traduz a importância de aproximar a gestão do setor público à do setor privado, que se encontra plasmada nos Programas dos dois últimos Governos Constitucionais através de medidas que viabilizem a atribuição de suplementos remuneratórios ou bónus variáveis, mais tradicionais no setor privado. Para colmatar este problema de atratividade da AP, que poderá afetar mais expressamente os jovens mestres, também a possibilidade de bonificações nos salários de entrada é mencionada.

Não obstante o envelhecimento e a reduzida requalificação da AP portuguesa, os resultados empíricos revelam um elevado ajustamento entre o emprego e as qualificações dos trabalhadores. A este respeito importa recordar que para o exercício de funções na carreira de TS é necessária a posse de curso superior, sendo que apenas cerca de 20% dos licenciados e

10% dos mestres não se encontram nesta carreira. Trata-se de uma imposição legal que tem como consequência um ajustamento entre as qualificações adquiridas e as exigidas na carreira.

Todavia, durante o período em análise, verificou-se que a taxa de crescimento dos licenciados e dos mestres foi muito superior na carreira de AO comparativamente às restantes. Este dado pode revelar que alguns graduados, para conseguirem ingressar no setor público, estão dispostos a abdicar da carreira de TS e a aceitar empregos onde estarão a desperdiçar os conhecimentos e as competências adquiridas no ensino superior (Suleman & Figueiredo, 2020; Figueiredo et al., 2011).

Deste modo, e ainda que a sobrequalificação não seja um fenómeno presente em larga escala no setor público português, compreende-se que apresenta uma tendência de crescimento que deverá preocupar as entidades responsáveis, nomeadamente para os seus efeitos micro e macro (McGuinness, 2006). Complementarmente, estes dados espelham as lacunas apontadas à TCH, para a qual a sobrequalificação não poderá existir partindo do pressuposto que os empregadores se adaptam sempre às qualificações dos indivíduos.

Face aos resultados empíricos deste estudo, salienta-se que a mão-de-obra das carreiras gerais do setor público português revela uma tendência de envelhecimento durante o período em análise e que a sua requalificação é pouco visível, dado que o crescimento mais relevante aconteceu em trabalhadores que apenas concluíram o ensino secundário, que é atualmente o nível de escolaridade obrigatório em Portugal. Não obstante, o emprego oferecido por este setor continua a ser, em larga escala, ajustado às qualificações dos indivíduos, dado que a sobrequalificação que se observa – embora em tendência crescente – não ultrapassa os 20% para licenciados e os 10% para mestres.

Capítulo 6 – Conclusão

Este estudo revelou que o setor público tem enfrentado dificuldades no recrutamento de trabalhadores jovens qualificados, apesar das medidas dos sucessivos Governos nos últimos anos.

A análise evidenciou duas tendências: por um lado, a aposta na redução do emprego público, especialmente entre 2011 e 2015, e, por outro lado, uma crescente aposta no recrutamento de trabalhadores qualificados (particularmente, os mais jovens) a partir de 2016. Nos Programas dos Governos é igualmente notória a aposta em medidas que visam a melhoria das condições laborais no setor público, assim como a requalificação dos trabalhadores que já pertencem aos quadros.

Tendo estes dados como ponto de partida, os resultados empíricos revelaram-se um espelho das políticas apresentadas. No que respeita às carreiras gerais do setor público português, verificou-se um decréscimo do número de trabalhadores entre 2011 e 2016, seguindo-se um aumento regular até 2024. Acresce ainda que em 2021 foram recuperados os níveis de emprego registados em 2011.

Não obstante, constatou-se que o envelhecimento deste setor é preocupante. Entre 2011 e 2024 aumentaram consideravelmente o número de trabalhadores dos grupo etários 55-64 anos e >65 anos. A proporção de trabalhadores com menos de 35 anos no total de efetivos que exercem funções em carreiras gerais também diminuiu em 2024 face a 2011, já que atualmente a sua percentagem não ultrapassa os 10% (em 2011 era superior a 15%).

Paralelamente, comprovou-se uma lenta requalificação da mão-de-obra deste setor. Embora o número de licenciados e mestres tenha aumentado durante o período em análise, o que permite tornar a AP portuguesa mais qualificada em termos de educação formal, o crescimento mais evidente aconteceu nos trabalhadores que possuem o ensino secundário. Este é um dado que pode ser encarado de forma positiva, embora seja importante relembrar a alteração da escolaridade obrigatória. Quer isto dizer que a AP portuguesa pode não estar a beneficiar em pleno da massificação do ensino superior.

A análise ao ajustamento entre o emprego oferecido pelo setor público português e as qualificações dos seus trabalhadores revelou que os níveis de ajustamento são elevados, visto que a percentagem de licenciados e mestres a exercer funções numa carreira geral inferior à de TS é reduzida. Ainda assim, durante todo o período em análise, cerca de 20% dos licenciados e 10% dos mestres estão afetos a funções de AO ou AT, evidenciado uma tendência de sobrequalificação.

Com estes resultados foi possível responder às três questões de pesquisa que orientaram este estudo. Conclui-se, assim, que os Programas dos Governos tendem a incluir medidas dirigidas à criação de emprego no setor público, especialmente para jovens graduados, mas o seu resultado efetivo no que respeita ao rejuvenescimento e à requalificação da mão-de-obra deste setor é ainda pouco visível, dado que a tendência indica um envelhecimento e uma requalificação pouco acentuada, entre 2011 e 2024. Quanto ao ajustamento, como descrito acima, este tende a ser constante e satisfatório.

Considerando o exposto, o envelhecimento e a baixa requalificação do setor público português, assim como os níveis razoáveis de ajustamento, percorrem todo o período em análise. Ainda que os últimos Governos continuem a evidenciar a importância de se alterar o paradigma do emprego público, denota-se que esta problemática continua premente, podendo, no limite, colocar em causa a própria vitalidade da AP portuguesa. Por isto, será importante continuar a apostar no recrutamento de jovens qualificados, criando mecanismos que promovam o emprego público, enquanto, simultaneamente, se investe na requalificação daqueles que já integram os quadros públicos.

Em suma, considera-se relevante, em investigações futuras, continuar a estudar a tendência de emprego público e a sua relação com as políticas implementadas. Para tal, são necessários microdados do emprego no setor público, tal como existem no setor privado. A ausência deste tipo de dados constituiu uma limitação deste trabalho, pois só permitiu olhar para o emprego público de forma agregada. Será também bastante importante a realização de um estudo que analise as causas do (des)interesse dos jovens graduados pelo emprego público, de forma a identificar os fatores que condicionam a atratividade de novos candidatos, principalmente dos recém-graduados do ensino superior português.

Fontes

- Decreto de Aprovação da Constituição da República Portuguesa. Diário da República n.º 86/1976, Série I, pp. 492–502. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775-43894075>
- Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março. Diário da República n.º 60/2006, Série I-A, pp. 2242–2257. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/74-2006-671387>
- Decreto-Lei n.º 105/2015, de 16 de junho. Diário da República n.º 105/2015, Série I, pp. 6749–6758. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/105-2015-67498686>
- Governo de Portugal. (2005). Programa do XVII Governo Constitucional. Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>
- Governo de Portugal. (2009). Programa do XVIII Governo Constitucional. Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf>
- Governo de Portugal. (2011). Programa do XIX Governo Constitucional. Disponível em: https://www.historico.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf
- Governo de Portugal. (2015). Programa do XX Governo Constitucional. Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/18167052/20151106-programa-governo.pdf>
- Governo de Portugal. (2015a). Programa do XXI Governo Constitucional. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>
- Governo de Portugal. (2019). Programa do XXII Governo Constitucional. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/gc22/programa-do-governo-xxii/programa-do-governo-xxii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>
- Governo de Portugal. (2022). Programa do XXIII Governo Constitucional. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/gc23/programa-do-governo-xviii/programa-do-governo-xviii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>
- Governo de Portugal. (2023). ‘Recrutamento centralizado da AP recebe mais de 18 900 candidaturas’. [Comunicado]. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/comunicado?i=recrutamento-centralizado-da-ap-recebe-mais-de-18-900-candidaturas>
- Governo de Portugal. (2024). Programa XIV Governo Constitucional. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/gc24/programa-do-xxiv-governo-pdf.aspx>
- Governo de Portugal. (2024a). ‘Recrutamento de mais de 3700 trabalhadores para o Estado’, *XXIII Governo – República Portuguesa* [Notícia]. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=recrutamento-de-mais-de-3700-trabalhadores-para-o-estado>
- Governo de Portugal. (2025). Programa XXV Governo Constitucional. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDE1MAEA40x4%2bQUAAAA%3d>
- Lei n.º 35/2014, de 20 de junho. Diário da República n.º 117/2014, Série I, pp. 2191–2212. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2014-57466875>
- Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro. Diário da República n.º 15/2009, 1º Suplemento, Série I, pp. 492-(2) – 492-(12). Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/83-a-2009-624401>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2021. Diário da República n.º 43/2021, Série I, pp. 4–8. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/11-2021-158698041>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 200/2021. Diário da República n.º 253/2021, Série I, pp. 56–61. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/200-2021-176907487>

Referências Bibliográficas

- Al-Suraihi, W.A., Samikon, S.A., Al-Suraihi, A.A. e Ibrahim, I. (2021). ‘Employee Turnover: Causes, Importance and Retention Strategies’, *European Journal of Business and Management Research*, 6(3), pp. 1–10.
- Alves, M. G., Morais, C. e Chaves, M. (2017). ‘Employability of higher education graduates in Portugal: trends and challenges in the beginning of the 21st century’, *Fórum Sociológico*, 31, pp. 9–19.
- Banco de Portugal. (2011). *Tradução do conteúdo do Memorando de Entendimento sobre as Condiionalidades de Política Económica*. Disponível em: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexosmou_pt.pdf
- Banco de Portugal (2023). *Boletim Económico – junho 2023*. Lisboa: Banco de Portugal. Disponível em: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_jun2023_p.pdf
- Bilhim, J. A. F. (2013). *Ciência da Administração*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Cantante, F. e Estêvão, P. (2024). ‘(Des)ajustamentos qualificacionais em Portugal: evolução, incidências e a importância do ponto de partida’, *Estudos CoLABOR*, 7. Lisboa: CoLABOR.
- Caroleo, F. E. e Pastore, F. (2015). ‘Overeducation: a disease of the school-to-work transition system’, in Coppola, G. and O’Higgins, N. (eds.) *Youth and the Crisis: Unemployment, Education and Health in Europe*. Abingdon: Routledge, pp. 36-56.
- Costa, J., Lima, M., Loureiro, H. e França, L. (2024). ‘Tomada de decisão da reforma em Portugal: a importância dos preditores micro’, *RIAGE – Revista Ibero-Americana de Gerontologia*, 6, pp. 281–292.
- Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. (2021). *Breve caracterização da Administração Pública Central*. Lisboa: DGAEP.
- Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. (2024). *Boletim Estatístico do Emprego Público (BOEP)*, n.º 27. Lisboa: DGAEP. Disponível em: https://www.dgaep.gov.pt//upload/DIOEP/2024/BOEP27/DGAEP-DIOEP_BOEP_27.pdf
- Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. (2025). *Boletim estatístico do emprego público 2011–2014*, n.º 28. Lisboa: DGAEP. Disponível em: https://www.dgaep.gov.pt/upload/DIOEP/2025/BOEP28/DGAEP-DIOEP_BOEP_28_20250626.pdf
- Estanque, E. e Costa, H. (2012). ‘Trabalho, precariedade e movimentos sociolaborais’, in Casaca, S. F. (org.) *Mudanças Laborais e Relações de Género: Novos Vetores de (Des)igualdade*. Lisboa/Coimbra: Almedina, pp. 165–203.
- Eymeri-Douzans, J-M. (2022). ‘Your country needs you! For a new policy of public service attractiveness targeting our next generations’, *Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue 2022*, pp. 52–69.
- Fangueiro, M. I. T. S. (2024). *Recrutamento e Seleção nos Setores Público e Privado: Perspetiva numa Consultora de Recursos Humanos*. Dissertação de Mestrado, Psicologia do Trabalho e das Organizações, Universidade do Minho.
- Figueiredo, H., Teixeira, P. e Rubery, J. (2011). ‘Is Mass Higher Education Working? An Update and a Reflection on the Sustainability of Higher Education Expansion in Portugal’, *AlmaLaurea Working Papers*, 14, pp. 1–33.

- Figueiredo, H., Biscaia, R., Rocha, V. e Teixeira, P. (2017). ‘Should we start worrying? Mass higher education, skill demand and the increasingly complex landscape of young graduate’s employment’, *Studies in Higher Education*, 44(8), pp. 1401–1420.
- Fonseca, M. J. (2001). ‘O ensino politécnico em Portugal. A história recente’, *Politécnica, Boletim Informativo do Instituto Superior Politécnico de Viseu – ISPV*, 2, pp. 1–10.
- Lewis, G. B. e Frank, S. A. (2002). ‘Who Wants to work for the Government?’, *Public Administration Review*, 62(4), pp. 395–404.
- Ma, C., Ganegoda, D.B., Chen, Z.X., Jiang, X. e Dong, C. (2020). ‘Effects of perceived overqualification on career distress and career planning: Mediating role of career identity and moderating role of leader humility’, *Human Resource Management*, 59, pp. 521–536.
- Madureira, C. (2018). ‘Redução e envelhecimento do emprego público em Portugal no início do século XXI: que consequências esperar?’, *Lusíada, Economia & Empresa*, 24, pp. 59–77.
- Madureira, C. e Rodrigues, M. (2014). *Envelhecimento demográfico na administração pública central – uma abordagem prospetiva*. Lisboa: DGAEP.
- Madureira, C. e Rodrigues, M. (2015). *Fatores de Motivação dos Trabalhadores da Administração Pública Central em Portugal*. Lisboa: DGAEP.
- McGuinness, S. (2006), ‘Overeducation in the Labour Market’, *Journal of Economic Surveys*, 20(3), pp. 387–418.
- McQuaid, R. W. e Lindsay, C. (2005). ‘The Concept of Employability’, *Urban Studies*, 42(2), pp. 197–219.
- PORDATA. (2025). *Alunos inscritos no ensino superior por subsistema de ensino, tipo de ensino e ciclo de estudos*. Lisboa: PORDATA. Disponível em: <https://www.pordata.pt/pt/estatisticas/educacao/ensino-superior/alunos-inscritos-no-ensino-superior-por-subsistema-de-ensino>
- Portela, M., Sá, C., Alexandre, F. e Cardoso, A. R. (2009). ‘Perceptions of the Bologna Process: what do students’ choices reveal?’, *Higher Education*, 58, pp. 465–474.
- Ramos, M., Parente, C. e Santos, M. (2014). ‘Os licenciados em Portugal: uma tipificação de perfis de inserção profissional’, *Educação e Pesquisa*, 40(2), pp. 383–400.
- Rodrigues, M. L. (2017). ‘Escolaridade Obrigatória de 12 anos: propósito de equidade e requisitos de sucesso’, in Conselho Nacional de Educação (eds.) *Alargamento da escolaridade obrigatória: contextos e desafios*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, pp. 17–27.
- Rosa, M. J. (2012). *O envelhecimento da sociedade portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Sattinger, M. (1993). ‘Assignment models of the distribution of earnings’, *Journal of Economic Literature*, 31, pp. 831–880.
- Sloane, P. J. (2003). ‘Much ado about nothing? What does the over-education literature really tell us?’, in Büchel, F., de Grip, A. e Mertens, A. (eds.) *Overeducation in Europe: Current issues in theory and policy*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 11–49.
- Suleman, F. (2017). ‘The employability skills of higher education graduates: insights into conceptual frameworks and methodological options’, *Higher Education*, 76, pp. 263–278.
- Suleman, F. (2021). ‘Revisiting the concept of employability through economic theories: Contributions, limitations and policy implications’, *Higher Education Quarterly*, 00, pp. 1–14.
- Suleman, F. (2022). ‘A massificação do ensino superior: novas missões e novos desafios’, in Gato, M. A. e Guibentif, P. (coord). *Entre Transições: Retrospectivas – Transversalidades – Perspetivas*, pp. 136–141.

- Suleman, F. e Figueiredo, M. C. (2020). 'Entering the labour market in the context of higher education reform and economic recession: young bachelor and master graduates in Portugal', *Journal of Youth Studies*, 23(10), pp. 1396–1417.
- Suleman, F., Figueiredo, M. C. T. e Guimarães, R. H. (2023). 'Are graduates working in graduate occupations? Insights from the Portuguese labour market', in Siivonen, P., Tomlinson, M., Haltia, N., Isopahkala-Bouret, U. and Karhonen, M. (eds.) *Rethinking Graduate Employability in Context. Discourse, Policy and Practice*. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 135-159.
- Tomás, S. S. (2020). *A eleição da Administração Pública enquanto área de emprego para jovens licenciados*. Dissertação de Mestrado, Administração Pública, ISCTE-IUL.
- Vandeplass, A. e Thum-Thysen, A. (2019). *Skills Mismatch and Productivity in the EU*. European Economy Discussion Paper 100. Luxembourg: Publications Office of the European Union.