

ESTUDO

*REORGANIZAÇÃO DO ESTADO E DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A QUESTÃO DOS
RECURSOS HUMANOS*

Francisco Madelino (Coord.)
Juan Mozzicafreddo
Realinho de Matos

10 Dezembro 2015

ÍNDICE

1 MODELOS, MISSÕES E ORGANIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NA TEORIA E NA EXPERIÊNCIA PORTUGUESA.....	5
1.1 Introdução.....	5
1.2 Estado moderno: conceção institucional e valorativa.....	7
1.3 Modelos de Estado e papel do Estado na sociedade.....	9
1.4 Estado providência em transição.....	14
1.4.1 Modelo e funções do Estado-providência.....	14
1.4.2 Análise e Balanço da evolução do Estado Português.....	19
1.5 Efeitos e consequências do modelo.....	33
1.6 Interdependência entre o Estado, o mercado e a Democracia.....	37
1.7 Modelo e funções do Estado regulador em progresso.....	42
1.8 Orientações estratégicas para uma reformulação das funções do Estado.....	49
1.8.1 Orientações básicas: interesse público e funções do Estado.....	49
1.8.2 Reflexão acerca do interesse público.....	52
2 A TECNOLOGIA E OS RECURSOS NA ORGANIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	54
2.1 Recursos Humanos e a reorganização do Estado em Portugal.....	54
2.1.1 Os Recursos Humanos e a Administração Pública em Portugal.....	54
2.1.2 Modelos Alternativos da organização dos Recursos Humanos no Estado.....	62
2.1.3 Carreiras e Incentivos na Administração Pública.....	76
2.1.4 Contratação Coletiva e Parceiros Sociais na Administração Pública.....	92
2.2 As novas tecnologias e novos métodos de abordagem.....	101
2.2.1 Introdução.....	101
2.2.2 Administração Pública Eletrónica.....	109
2.2.3 Os Processos e a importância da sua reorganização.....	113
2.2.4 Serviços Partilhados.....	116
2.2.5 Gestão da Mudança.....	119
2.2.6 Conclusão.....	122
2.3 Proposta Analítica para uma Metodologia de Reestruturação do Estado Português.....	124
BIBLIOGRAFIA.....	126

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Estado de Direito e Democracia Liberal	7
Figura 2 – Estado de Direito e Democracia Liberal	8
Figura 3 - Funções gerais do Estado.....	12
Figura 4 - Quadro de Interação do Estado Democrático Europeu	18
Figura 5 – Relações de Interdependência	40
Figura 6 – Desafios sociais e Estado regulador	45
Figura 7 – Estado Regulador - Funções.....	47
Figura 8 – Principais Características do Estado Interventor e do Estado Regulador.....	49
Figura 9 – Estratégia da Reforma	67
Figura 10 – Modelo lógico de avaliação do SIADAP.....	87
Figura 11 - As várias relações da Administração Pública Eletrónica.....	102
Figura 12 - Matriz de competências necessárias à prossecução dos objetivos do governo eletrónico	121

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Evolução a despesa pública em % do PIB.....	20
Quadro 2 - Evolução da taxa de crescimento do PIB Português em %	20
Quadro 3 - Evolução da carga Fiscal em Portugal entre 1995 e 2013 (em % do PIB)	22
Quadro 4 - Evolução do nível de Pobreza em%	23
Quadro 5 - Fragilidade da economia portuguesa face a outros países europeus.....	24
Quadro 6 - Despesas de Proteção Social (em % do PIB -incluindo pensões).....	25
Quadro 7 – Números de Portugal (Quadro resumo).....	26
Quadro 8 - Evolução do nº de pensionistas e idosos (Índice de dependência)	28
Quadro 9 - Evolução do peso do Estado na economia em Portugal	30
Quadro 10 - Níveis de segurança social na União Europeia - 1997.....	32
Quadro 11 - Evolução do pessoal da Administração Pública em % do PIB	36
Quadro 12 - Despesas com pessoal da Administração Pública-Portugal (Em % do PIB).....	37
Quadro 13 - Evolução dos efetivos da Administração Pública no período de 1935-2015.....	54
Quadro 14 - Nº de efetivos da administração pública (1935-2015).....	55
Quadro 15 - Peso do emprego na Administração Pública na População Ativa	56
Quadro 16 - Peso do emprego na AP na População Empregada.....	57
Quadro 17 - Qualificações dos trabalhadores da Administração Pública (%).....	57
Quadro 18 - Qualificação dos trabalhadores por área do governo (2014)	58

Quadro 19 - Emprego por cargo, carreira e grupo segundo o nível de escolaridade (31 de dezembro 2014) Fonte: DGAEP-SIOE (dados disponíveis em 30-04-2015); DGAEP/DEEP	59
Quadro 20 - Distribuição dos efetivos da administração pública por grupo etário e por subsetor (31.12.2014)	60
Quadro 21 - Estrutura etária nas administrações públicas por subsetor (31.12.2014)	60
Quadro 22 - Percentagem das remunerações da Administração Pública no total da despesa pública, em Portugal e na União Europeia	61
Quadro 23 - Pacote de diplomas de 10 de Maio de 1982.....	63
Quadro 24 - Avaliação do desempenho e acumulação de pontos	89

1 | MODELOS, MISSÕES E ORGANIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NA TEORIA E NA EXPERIÊNCIA PORTUGUESA

Juan Mozzicafreddo

1.1 | INTRODUÇÃO

Por que razão precisamos de refletir sobre a reorganização do Estado e da Administração Pública? Porque importa responder à pergunta, se se objetiva alterar ou reorganizar a matriz institucional do Estado e as suas funções, bem como da Administração Pública?

Pode dizer-se que é necessário reorganizar a estrutura e as funções porque, por um lado, o modelo de funcionamento do Estado não se coaduna com o equilíbrio das receitas e das despesas, mas, naturalmente, pode pensar-se, também, da necessidade de alterar o modelo das receitas e das despesas. Por outro, pode considerar-se que o modelo de Estado e de Administração não está apto a responder aos desafios internos, incluindo aqui os económicos, os demográficos, os culturais, os sociais e os externos (Hemerijck, 2013). Também pode equacionar-se, ainda, que o modelo já não corresponde às expectativas das escolhas públicas, seja porque está aquém das vontades expressas nelas ou porquê a vontade geral não está adequada ao modelo que sustenta as despesas e as receitas.

Refletir sobre a reorganização do Estado e da Administração Pública, tema tanto cativante como difícil, torna necessário, à laia de preâmbulo, ter em conta os vários elementos que antecedem a reflexão e a elaboração, para que a análise possa ser o mais abrangente e próxima da verosimilhança real e analítica. Isto pressupõe, pelo menos, três questões básicas, sem as quais a reflexão não atinge o seu objetivo, ou seja, o de analisar, esclarecer, conceptualizar e pensar o futuro, com o máximo de neutralidade e de complexidade que o assunto requer, dentro, naturalmente, dos limites possíveis de uma reflexão abrangente.

Em *primeiro lugar*, importa, em matéria de análises dos fenómenos políticos e institucionais, ter em linha de conta a evolução histórica, o passado e os processos sociais, políticos, valorativos e jurídicos, que moldaram o presente, mas, ao mesmo tempo, importa “libertarmo-nos do passado”, na modelação do presente (para parafrasear Diogo Ramada Curto, 2015), assumindo a sua realidade, sem negar os factos e aceitar a realidade quaisquer que ela seja. Isto não implica, naturalmente, desculpar, mas sim compreender porque é que essa realidade tomou corpo, neste caso, num modelo de Estado e de Administração concreto e específico ao tempo e ao espaço. O presente tem uma longa experiência, de lutas, conflitos e configurações organizacionais. Para não ir mais longe neste trabalho, tomaremos por base a formação do Estado de Direito, *paradigma* que molda institucional e valorativamente os diferentes *modelos* do Estado nas sociedades democráticas e, ao mesmo tempo, tomaremos por base que os modelos, mesmo os paradigmáticos, são moldados pelas circunstâncias subjetivas e objetivas.

Torna-se ainda necessário compreender que os modelos de Estado e de Administração foram, ao longo das décadas, se transformando, também, por fatores internos e externos e sofrem, dia a dia, pequenas e regulares medidas, ações, inovações, derrotas e sucessos que contribuem para as alterações, como em qualquer instituição exposta aos desafios do meio ambiente.

Em *segundo lugar*, considera-se necessário ter presente a realidade dos factos objetiváveis e escrutinar a evolução das sociedades, os sinais de mudança ou de conservação, os fatores de resistência e de inovação, em suma refletir sobre a evolução complexa das sociedades¹ e os seus efeitos no político, nomeadamente no papel do Estado. Importa igualmente, em matéria de organização da sociedade política e da sociedade civil, delimitar os interesses particulares que atuam em interação com o Estado e, nesse sentido, não dar por evidente que o mercado está sempre alheio ao bem comum e que o Público beneficia por si só o Público. Os interesses do Estado ou da Administração, como coisa pública, nem sempre são coincidentes com o interesse público (voltaremos mais à frente a este debate).

Em *terceiro lugar*, entende-se que este trabalho deve ser o mais equidistante possível das filosofias ou de pontos de vista, das crenças e das convicções pressupostas, face à realidade em todo a sua complexidade, bem como deve ter em conta a necessidade de contextualizar, problematizar e conceptualizar a evolução o fenómeno em causa (Kersrbergen e Vis, 2014) e, ainda, ser o mas independente possível de compromissos e visões partidárias ou militantes de qualquer ordem. Naturalmente, que isto não supõe que se possa, em absoluto, prescindir do político e da política, fonte de reflexão natural por si própria, mas si colocar limite ao enviesamento normativo, através do controlo da observação da complexidade do real, da pluralidade e diversidade de experiências e dos conceitos analíticos operatórios.

Por *último*, considera-se que em termos de reflexão sobre a reorganização do Estado e da Administração pública, importa assentar essa perspetiva sobre um diagnóstico, não se dirá técnica e administrativamente detalhado, mas conceptualmente informado, sobre o balanço do modelo de Estado e de Administração que tem orientado a vida nas últimas décadas da nossa sociedade².

¹ A este propósito é relevante referir um estudo de Antropologia Política que coloca, aproximadamente, o mesmo problema: porquê razão a autoridade política, ou seja, o sistema de poder das comunidades primitivas, das sociedades asiáticas, africanas e americanas, se diferenciam na sua organização interna e, assim, das funções. O Estudos de Juan-William Lapierre (1977), *Vivre sans État? Essai sur le Pouvoir Politique et Innovation Sociale*, demonstra, com base nas análises empíricas das comunidades, que as diferenças e a modificação do sistema de autoridades surge das necessidades de adaptação ao meio ambiente e, portanto, da sobrevivência, ou como diríamos hoje, de sustentabilidade das funções do modelo.

² Em termos de diagnóstico ou balanço sobre a reforma do Estado e da Administração, em Portugal, são escassos os trabalhos quem têm vindo a ser tornados público ou disponibilizados nos sites públicos. A este propósito podemos referir alguns dos que podem ser consultados, nomeadamente PRACE – *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado*, Relatório Final (2006); PREMAC – *Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado*, 2012 (Lei orgânica dos ministérios, 2011); *Análise da evolução das Estruturas da Administração Pública Central decorrente do PRACE e do PREMAC*, 2013, DGAEP; UTAO – Unidade Técnica de apoio Orçamental (Assembleia da República), *Avaliação da execução e dos resultados alcançados do PRACE; Relatório da Comissão de Revisão do Sistema de Carreira e Remunerações*, 2006; Relatório Final (2013) *Caracterizações das funções do Estado*, do Conselho Coordenador do Sistema de

Nesse sentido, os primeiros pontos deste Capítulo irão tratar, de maneira sintética e o mais abstrata possível, a evolução histórica e as bases contratuais, os processos que constituem a estrutura dos modelos de Estado e de Administração com que nos defrontamos e o que se nos afigura que deve constituir as bases conceptuais de uma reorganização do Estado e da Administração em Portugal.

1.2 | ESTADO MODERNO: CONCEÇÃO INSTITUCIONAL E VALORATIVA

A evolução do Estado moderno, nas sociedades europeias, tem como marco constitutivo a formação do Estado de Direito, assente no primado da lei, ou seja, na supremacia da lei sobre os indivíduos, na separação de poderes de governação e portanto da pluralidade de concepções organizacionais e jurídicas e na legitimação racional do sistema de poder – critérios de legitimidade e da universalidade da escolha política - e dos seus efeitos na sociedade.

Podem-se considerar os diferentes e seguintes modelos de Estado, desde o estabelecimento organizado e institucionalizado do Estado de Direito, no século XIX:

- *Estado liberal* de organização seletiva da sociedade;
- Estado de organização social (*Welfare State*);
- Sistema de organização interventora dos poderes públicos na sociedade (*Estado-providência*);
- Sistemas de organização de uma governança plural e indireta na sociedade (*Estado regulador*);

Figura 1 – Estado de Direito e Democracia Liberal

O Estado de Direito - democracia - é um compromisso histórico e social entre:

➔ Direitos fundamentais: liberdade individual e mercantil - primazia da lei sobre o poder da corte

➔ Legitimidade da representação proporcional da vontade geral

A liberdade individual e o direito que o permite

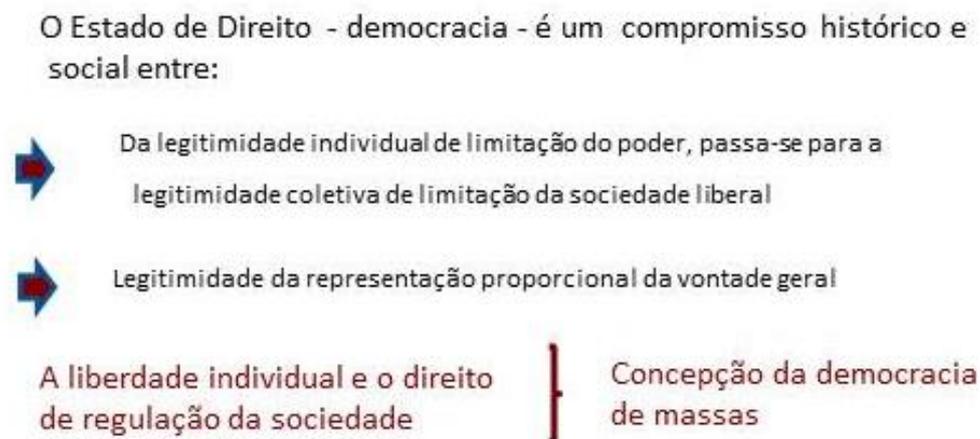
Concepção da democracia liberal

controlo interno da Administração Financeira do Estado, da DGCI; *Rethinking the State – selected Expenditure Reform Option*, International Monetary Fund, (2013); *Um Estado Melhor* (2013), Guião para a Reforma do Estado; *Relatório do Sector Empresarial do Estado* (2014), DGTF; O *Bilan de la Révision générale des politiques publiques et conditions de réussite d'une nouvelles politique de réforme de l'Etat*, Inspection Générale de l'Administration, Inspection Générale des Finances e Inspection Générale des Affaires Sociales, 2012, constituído por um *diagnóstico* e um *balanço* do programa, para a República Francesa.

O que difere estes modelos de Estado, todos dentro do paradigma do Estado de Direito, é a modalidade do seu papel na Sociedade, em função de dois grandes compromissos que moldam as suas diferentes capacidades e competências. O primeiro compromisso, surgido do Estado de Direito, é entre os direitos fundamentais (liberdade individual e mercantil) e a legitimidade da representação proporcional da vontade geral. O modelo de Democracia do Estado liberal tem, por exemplo, a competência para regular a liberdade individual na Sociedade, mas não necessariamente a Sociedade.

A expansão e a instabilidade das indústrias no espaço europeu (1870-1880) e os conflitos sociais e políticos da evolução complexa da sociedade consubstanciaram a mudança de modelo dentro do paradigma do Estado de Direito. A Sociedade, ela própria (e não apenas o indivíduo), passa a ser o objeto do direito e da competência do Estado em intervir, jurídica, política e institucionalmente, nos desequilíbrios dos subsistemas dela (no início, basicamente trabalho e capital). Assim, o compromisso é entre a liberdade individual e o direito de regulação da Sociedade, ou seja, passa-se da legitimidade individual de limitação do poder para a legitimidade coletiva de limitação da sociedade liberal (Chevallier, 1999; Novais, 2006).

Figura 2 - Estado de Direito e Democracia Liberal



Esta transição, por um lado, amplia o conceito de direitos dos indivíduos (cidadãos), dos direitos fundamentais para os direitos políticos e sociais (Marshall, 1950; 1970) e, por outro, legitima e capacita o poder instituído, neste caso o Estado, a intervir na sociedade, na época, sobretudo na produção e no mercado e no trabalho, de forma a assegurar, em primeiro lugar, a manutenção do poder como instância predominante e, por outro, de uma relativa coesão societal, mesmo que conflitual.

Este processo representa uma rutura com o pensamento liberal relativamente à atribuição de culpas e responsabilidades entre os indivíduos.

Sublinhe-se que esta transição da legitimidade estabelece, como base legal e constituidora do poder, o Cidadão, passando este a deter a soberania do sistema e que, nas suas regular,

múltipla e contraditória escolha pública, conforme as circunstâncias individuais e coletivas, irá, com o passar dos tempos, transformando os efeitos do poder do Estado.

Em síntese mediante a relação contratual assim definida o poder dos indivíduos é transferido para o Estado, via sistema político instituído.

Neste caso, a categoria de cidadania atua na história tornando-se um *fluxo de alteração da matriz institucional das sociedades democráticas*, na medida em que, por um lado, equilibra e compensa diferentes capacidades de poder dos cidadão e, por outro, em consequência de medidas implementadas, ao longo das décadas, foi transformado o modelo de organização social e política.

Considera-se, assim, que a cidadania constitui-se na mediação entre diferentes espaços de poder: direitos e escolhas; mercado e trabalho; orçamento e políticas públicas.

Esta conceção política, jurídica e histórica da configuração das sociedades, resultante do Estado de Direito, e dos efeitos sociais, políticos e culturais das revoluções inglesas, americana e francesa (Himmelfarb, 2004; Jouvenel, 1945), condicionam o pensamento e as práticas políticas e culturais em orientações, princípios e valores que orientam o processo constitutivo de modelos dentro do paradigma do Estado de Direito. Esses princípios têm importância, pois moldam os modelos de organização do Estado, os sistemas políticos e, portanto, as políticas públicas, sendo os seguintes:

- Liberdades fundamentais e controlo do poder (separação de poderes);
- Sistema político democrático representativo;
- Iniciativa individual, mercado, regulação das atividades económicas;
- Redução das incertezas sociais dos indivíduos;
- Negociação, concertação, funções do poder.

1.3 | MODELOS DE ESTADO E PAPEL DO ESTADO NA SOCIEDADE

Em torno dos princípios ou orientações de base do sistema político, acima referido, constituem-se, com diferentes variações no tempo e no espaço, diferentes modelos de configuração do Estado e, portanto, de políticas públicas, sempre no contexto de organização dos sistemas políticos.

Em termos sintéticos, encontram-se na Europa das últimas décadas basicamente, três *modelos* de Estado dentro do *paradigma* de Estado de Direito – basicamente, Welfare State, Estado-providência e Estado Regulador - que, entre finais do século XIX e dos séculos XX e XXI, tem vindo a estabilizar e, de alguma maneira, convergirem num modelo semelhante, embora com diferenças. Quer dizer, com uma matriz próxima em termos de conceptualização e em termos de medida de funcionamento, porém com diferenças nos instrumentos, nos modelos administrativos estatais de organização, nas medidas e nas concretizações. Estes três modelos mais clássicos, têm temporalidade e espaço diferentes,

que condicionam a sua matriz, mesmo assim, têm características comuns, significativas para a definição das funções e do papel do Estado, enquanto *configuração do conjunto da sociedade*, como o denomina Elias (1989).

É este longo processo que estrutura os nossos modelos de Estado Europeus. Se necessário for fixar uma data da construção dos modelos de Estado em Europa, tal como temos assistido há mais de um século, poderia dizer-se que o início instável, atribulado, conflitual foi na década de 1880, na sociedade alemã, britânica, sueca e francesa (Floral e Heidenheimer, 1984, Rosanvallon, 1981³) em que os desafios, caso particular da Alemanha, da *conflitualidade política e laboral*, no contexto da crescente *complexidade da sociedade industrial* e as *alianças e modelações político-constitucionais*, atuaram de forma contraditória, conflitual e complementarmente, que sentam as bases, nesse momento, características *Bismarckianas*, que, no futuro, serão, em termos de matriz política e institucional, os modelos no século XX.

Mas, antes, devemos nos deter no contexto da interação entre os três elementos acima assinaladas, dado que, por um lado, esta interação é bem singular, pois aparece no âmbito da modernização das sociedades, digamos, para encontrar, da transição entre comunidade e sociedade, com os efeitos de alteração das estruturas, comportamentos e valores dos indivíduos. Por outro, uma interação conjuntural, na sequência dos efeitos dos direitos cívicos, políticos e sociais (mesmo que não alargados, nem universais) entre os conflitos políticos laborais da industrialização e o mercado sem regras, as associações laborais e políticas e um Estado centralizado, mas com consenso minoritário, porém com a capacidade burocrática de implementar decisões numa sociedade democrática de massas.

Nas análises feitas relativamente ao desenvolvimento do modelo de Welfare State, Flora e Alber (1984), contextualizam este processo na confluência de três variáveis – desenvolvimento socioeconómico (complexidade crescente da industrialização), mobilização política (sindicatos e partidos social-democrático) e desenvolvimento constitucional (dualismo Monarquia - Democracia parlamentar⁴) nos resultados do desenvolvimento, nesse momento, do início da matriz do Welfare State. Este contexto

³ Estes autores, entre outros, são um dos primeiros a analisarem o fenómeno do modelo de Estado-providência ou Welfare State de maneira integrada, fazendo valer as variáveis sociais, económicas e política na caracterização do modelo. Posteriormente o trabalho de Esping-Andersen (1991) e Ferrera, 2000 e 2005), virá a aprofundar as questões, sobretudo, sociais do modelo de Estado referido, em análises comparativas nos diversos Países Europeus. Nestas referências é de sublinhar o trabalhos de Majone, 1994, 1996, relativamente à variante de Estado regular, nomeadamente ao nível Europeu.

⁴ Este episódio, gerido pelo (Bismarck) Chanceler da Alemanha após a unificação com a Áustria, tornou-se um dos primeiros a serem definidos em termos de alianças políticas e sociais (mesmo tendo-as rejeitado anteriormente) com resultados positivos, tanto para a manutenção do poder de Estado por parte do partido conservador, como para os sindicatos (mineiros e metalomecânicos, apenas) e a socialdemocracia (que entrara, posteriormente, em força no parlamento uma vez levantada a proibição sobre o partido), de maneira a vencer a ameaça eleitoral do partido liberal e, desta forma, como efeito das alianças, fazer avançar políticas e direitos favoráveis aos trabalhadores.

político, económico e social disruptivo propicia a implementação em Alemanha, pelo governo de Bismarck, de medidas, legislação e instituições, sobre o *acidente de trabalho* em 1884, o *seguro de doença, invalidez ou acidente*, em 1883, *seguro de pensões*, em 1889 e, neste caso, mais tarde, o *subsídio de desemprego*, em 1927, além de reconhecer os sindicatos, após os acordos desenvolvidos. Praticamente, na mesma época, três outros países Europeus, irão, igualmente, desenvolver políticas sociais como resposta ao desafio do crescente desenvolvimento industrial e às conflitualidades políticas e laborais, até então negligenciadas ou reprimidas, em Austria, Sweden e United Kingdom, tais como *acidente de trabalho*, 1887, 1901, 1906 respetivamente; o *seguro de doença invalidez ou acidente*, 1888, 1891, 1911 respetivamente; *seguro de pensões*, 1906, 1913, 1908 respetivamente e o *subsídio de desemprego*, 1920, 1934, 1911, respetivamente (Flora e Alber, 1984).

Os direitos e deveres fixados pela lei: nas sociedades modernas, os programas de segurança e proteção social e os serviços de saúde e educação, os seguros de acidentes de trabalho e o desemprego constituem o essencial dos direitos de cidadania social do Estado-Providência. Os direitos sociais são, desta maneira, processos de atribuição de determinadas condições que contribuem para a modificação do estatuto social dos indivíduos inseridos num contexto de desigualdades sociais. Estes direitos, diferentemente das características da universalidade dos direitos civis e políticos, organizam-se em termos de necessidades específicas e apoiam-se numa base orçamental e fiscal. Os direitos sociais funcionam assim como mecanismos institucionais compensatórios entre o estatuto legal e político de igualdade dos cidadãos e as desigualdades sociais e económicas - mais concretamente, as desigualdades resultantes das relações de mercado (Mozzicafreddo, 2000).

Ora, este facto parece demonstrar que, por um lado, as políticas sociais, para além de serem uma compensação de uma situações desfavorecida e desigual é, igualmente, um elemento complementar ao desenvolvimento do mercado e da indústria e, por outro, um factor de estabilidade política e governativa, que também favorece o crescimento do capital e do investimento. Acresce que as políticas sociais, tais como as mencionadas e como muitas outras que se lhe seguiram nos Países europeus, incentivam a regular, lenta, mas estruturadora alteração da matriz institucional do restado e das suas funções que desenvolve para, entre outros efeitos, manter a coesão e a integração social.

A este respeito, não podemos deixar de assinalar que, tanto as iniciativas da implementação do salário indireto, conforme o Beveridge Report⁵, melhor dizendo, a “inovação social” e técnica (parafreando Lapierre), que no auge da crise económica da década de 1930 consegue compensar a falta de procura no mercado e a compensação no rendimento dos estratos mais pobres: Isto, ao menos tempo que Keynes, inspirado nas

⁵ O *Beveridge Report*, como é conhecido o paragrama de *Social Insurance and Allied Service*, elaborado e apresentado no Parlamento britânico, em 1942, resulta dos problemas sociais derivados da IIª Guerra Mundial e da aliança entre o *Labor Party* e o *Conservative Party*, de forma a compensar os sacrifícios sofridos pela população britânica nesse período. Na base deste *Report* foram estruturados o *Nacional Health Service* e o *National Insurance*, ou seja, uma das principais dimensões do Welfare State no Reino Unido.

medidas elaboradas pelo Departamento de Relações Laborais da Suécia, em 1915 (Keynes, 1936, citado por Rosanvallon, 1981), desenvolve a ideia de incentivar o mercado com base nas políticas públicas de forma a criar emprego e, portanto rendimento, dinamizando assim o mercado com base ao aumento da procura global efectiva. Ora esta política é também uma inovação social e técnica que confere ao Estado o papel de revitalizar a produção face à como resposta à depressão numa dada situação estrutural.

Naturalmente que estas políticas públicas têm o seu tempo e o seu espaço, e é bem possível que em várias regiões ainda esta formulação do papel do Estado na sociedade seja necessária e praticada, como aliás, foi até bastante pouco tempo o caso em Portugal e, várias situações políticas e económicas, sem negligenciar, neste modelo de intervenção soft o significado que, também tem os vários “Fundos Estruturais e de Coesão”⁶, destinados à indústria, às infraestruturas e às regiões, nos finais da década de 1980.

Agora, em termos de temporalidade, podemos dizer que as funções e as capacidades institucionais do Estado, enquanto configuração do conjunto da sociedade, mudaram, de maneira significativa, a partir de finais do século dezanove. Podemos sintetizar esta mudança seguindo as indicações do Banco Mundial (1997) e as análises de Fukuyama (2006) nos seguintes elementos:

Figura 3 - Funções gerais do Estado



Fonte: Banco Mundial – *World Development Report, 1997*

Em geral, a arquitetura institucional do Estado e as funções dos Estados Europeus passou por três fases e que a maioria destes está, atualmente, na fase intermédia, mesmo tendo assado antes pela fase mais ativa, ou seja, de intervenção direta, com base no modelo de Estado-providência mais interventor e administrativamente normalizador. Isto não

⁶ Entre 1986 e 2011, Portugal teve à sua disposição 96.000 mil milhões de euros de apoio comunitário e executado 81.000 milhões de euros (Mateus, 2013).

significa que as funções do Estado no desenvolvimento, ou na orientação e enquadramento, tenham recuado ou tenham sido reduzidas (Sorensen, 2010). A atual tendência é para reorganizar as funções do Estado e, considera-se que, em geral, a tendência está ser, por um lado, mais acentuada nas funções de apoio, monitorização e regulação das atividades económicas – inovação, competitividade, nichos com complexidade tecnológica e exportações – e, por outro, mais seletivas nas funções relativas à ação social, à segurança social e às relações laborais (votarmos mais à frente a este assunto).

Assinale-se, a este propósito que Stiglitz⁷ (2001) considera igualmente, que o papel do Estado no mercado e na economia resulta da situação na qual o Estado está inserido, factores constringentes e oportunidades mais do que uma filosofia consolidada do seu papel. Entende que há pelo menos quatro variáveis a ter em conta na análise do papel do Estado na economia e no mercado, sobretudo numa sociedade que não atingiu ainda o desenvolvimento pleno, mas que, mesmo assim, reúne uma série de requisitos para tal. Entre eles, sublinham-se os seguintes:

- Capital económico, tecnologias, capital humano
- Legado do país: características sociais, geográficas, culturais
- Mercado e a infraestrutura institucional: implica instituições financeiras, legais e judiciais, qualificação e procura, estrutura de regulação
- Sistema efetivo de governo (decisões vinculantes) e estabilidade política

Assim, o que Stiglitz sublinha, em síntese, é que o papel do Estado é condicionado pelo contexto em que está envolvido, enquanto organização do conjunto da sociedade. Naturalmente, que nem sempre todas estas variáveis se encontram ausente ao mesmo tempo, mas fazem as diferenças, pode haver capital humano o, saber competitivo e inovador, por exemplo, e não haver capital económico, pode haver mercado e infraestrutura institucional, com as característica associadas, mas não haver estabilidade política, nem capacidade de impor decisões vinculativas, o legado do país pode ser escasso (indústria mineira, petróleo, infraestrutura e saber tecnológico de ponta, etc.) mas o sistema político mais estabilizado e pragmático e o estado com mais capacidade de orientar sectores vitais para o desenvolvimento, com menos resistência de corporações de interesses.

Em Portugal, após a rutura política, institucional, social, económica, e cultural, em Portugal de 1974, a construção inicial do modelo de Estado-providência, que foi de maneira casuística, salvo alguns campos como o da saúde, focando os sectores, grupos ou segmentos que mais exigiam, portanto, mais mobilizados e que também, embora nem

⁷ Joseph Stiglitz, antigo Vice-presidente e Economista Chefe do Banco Mundial, em 1999, funções que, a par da realidade dos países em desenvolvimento da Ásia, lhe valeram a experiência do papel do Estado em sociedades com desenvolvimento intermédio e sujeitas a forte competitividade internacional. A este propósito é de interesse consultar também Rodrik (2011), na relação que estabelece entre mercado e papel do Estado e Acemoglu e Robinson (2012), neste caso o papel que é atribuído às Instituições no desenvolvimento económico e legitimidade dos sistemas políticos.

sempre, teriam menores recursos sociais e económicos, centrou-se, portanto, nos primeiros anos após a rutura política, fundamentalmente, na recomposição da do tecido social de uma sociedade fragmentada, compensando, compatibilizando e estabilizando o processo de modernização, com medidas que desembocavam na possibilidade de assegurar a integração dos subsistemas sociais, em geral, dos indivíduos e empresas, em particular e das relações políticas na sociedade (Mozzicafreddo, 2000 e 1984).

É preciso, porém, situar o desenvolvimento do Estado-providência em Portugal, atendendo apenas ao processo iniciado em 1974, numa sociedade com características intermédias e em rápida mutação. Intermédia porque, partilhando algumas das características das sociedades desenvolvidas e democráticas, não deixa de apresentar insuficiências, assimetrias e irregularidades típicas das sociedades menos desenvolvidas. Mudança rápida porque, de alguma maneira, o processo de estruturação do Estado de direito e das transformações das relações sociais e económicas tem vindo a concretizar-se numa densidade temporal muito diferente das outras sociedades europeias.

1.4 | ESTADO PROVIDÊNCIA EM TRANSIÇÃO

1.4.1 Modelo e funções do Estado-providência

A diferenciação das sociedades, na sua evolução e na sua interação com o conflito e a integração, constitui o processo e o funcionamento do sistema político, que tem por base um sistema social onde coexistem lógicas articuladas, embora diferentes.

Estas diferentes lógicas – *liberdade e justiça, democracia e mercado, acumulação produtiva e redistribuição social* – condicionam as medidas de regulação social do Estado, que incidem sobre o funcionamento do mercado e as ações das atividades económicas que afetam os valores e as exigências da esfera do político e do social.

A evolução da estrutura política, desde o Estado de Direito, até à configuração do Estado-providência, pode ser vista com base neste quadro de referência, como uma resposta aos problemas que a crescente complexidade põe à Sociedade, e não apenas as relações económicas põem à estrutura política.

O Estado-providência é, neste contexto, pensado como um fenómeno de modernização geral das sociedades, como o produto da crescente diferenciação e expansão de atividades e de setores, por um lado, e do processo de mobilização política e social, por outro (Flora e Heidenheimer, 1984). Ele é também equacionado na sua capacidade de tornar os conflitos de oposição radical, sejam laborais, económicos ou sociais, em conflitos de regulação/negociação, ou seja, na possibilidade de articular os conflitos disruptivos com o exercício de influência nas tomadas de decisão.

Todavia, é nesta complexa situação de coexistência democrática de lógicas contraditórias – que fazem parte da matriz institucional de coordenação da diferenciação da sociedade – que surgem disfuncionalidade e distorções (Mozzicafreddo, 2000). Enumerando apenas alguns dos exemplos:

- A coexistência conflitual do cidadão enquanto eleitor, contribuinte ou beneficiário, implicando isto que os interesses na expansão dos direitos e das transferências em bens e serviços públicos não se coadunam pacificamente com as expectativas de diminuição da pressão fiscal. Por outro lado, esta tensão conflitual do triplo papel dos cidadãos, nos sistemas democráticos, está na base da cidadania operar como um fluxo de alteração da matriz institucional das sociedades democráticas, como se referiu acima, na medida em que esta procura de compatibilização dos seus interesses e comportamentos políticos conduz, em termos de opção, no sistema de escolha pública, a mudanças programáticas na estrutura institucional de modelo de ação coletiva do Estado e em mudanças de governação.
- As políticas públicas que visam diminuir as disfuncionalidades das regras do mercado põem em ação uma série de mecanismos contraditórios na relação Estado-mercado. A expansão dos gastos públicos, quer em capital, quer em consumo sociais, apesar de aumentar a rentabilidade empresarial – via qualificação técnica, resistência e saúde no trabalho, com menor absentismo – e acrescer o nível de consumo dos indivíduos – via aumento da procura – contribuem, porém, para intensificar a pressão fiscal sobre os particulares e sobre as empresas (Rueschemeyer, 1985; Offe, 1984).
- Mediante a expansão dos gastos sociais, tanto na área económica, como na área social, o Estado intensifica não apenas a pressão fiscal, como torna ainda mais central a estrutura política nos conflitos redistributivos dos recursos. Diminui, de alguma forma, a importância das normas de conciliação, em sede de regulação das relações laborais e nas negociações bilaterais, concentrando, ainda mais, no Estado e na governação a tomada de decisão na área dos conflitos redistributivos
- Assim, o funcionamento do sistema político, nas sociedades industriais e democráticas – a partir de meados do século XX –, assenta em dois níveis diferenciados de legitimidade. As formas de legitimidade funcional (concertação social) atuam sobre as orientações coletivas, juntamente com as formas de legitimidade processual (procedimentos eleitorais). A interação destas formas de legitimidade amplia a margem de manobra do poder do Estado, contribuindo igualmente para a relativa compatibilização das exigências contraditórias dos diferentes setores e interesse sociais. No entanto, este modo de funcionamento favorece o carácter neocorporativo das orientações coletivas das políticas públicas.

Considera-se assim que a reflexão atual sobre a reorganização do Estado e da Administração Pública poderia definir, de uma maneira abrangente, o diagnóstico e o balanço do modelo e, ainda, a necessidade de redefinir as suas funções, sem se limitar às análises mais técnicas ou de controlo estrito das despesas públicas, evitando a questão do funcionamento do sistema político democrático (Buchanan et al, 1962), ou as análises centradas no controlo do papel do Estado na economia e do mercado (Musgrave, 1959),

pois muito embora adequadas técnica e financeiramente, deixam de lado as bases políticas, sociais e históricas da lógica do desenvolvimento da cidadania na modelação dos Estados democráticos.

Por outro lado, também não parece adequado assentar as análises do modelo de *Welfare State*, neste caso, somente nas questões basilares de suporte, assentes na família e no mercado laboral, pois estas são hoje um dos papéis a ser redefinidos, no contexto do modelo de produção e de funcionamento da economia e do papel do Estado nas áreas sociais, nas económicas internacionais, na inovação, entre outras.

No caso particular de Portugal, o papel do Estado e das suas funções tem tido uma resposta descontínua e fragmentada, para além das correntes ideológicas e partidárias em jogo, às necessidades de coesão e de estabilização da sociedade e do mercado, desde meados da década de 1980 e meados da década do 90, onde a equação keynesiana, que falamos acima, teve o seu auge.

O caso Português, parece ilustrar bem os princípios que sustentam o papel do Estado na sociedade, como acima referimos, onde o legado nem sempre é abundante, onde o sector económico e o mercado têm sido frágeis e onde o capital económico e tecnológico não tem tido um desenvolvimento que sustente as necessidades de uma sociedade em mudança.

Nesta abordagem, interessa pensar o Estado como algo mais do que o governo e os aparelhos institucionais. Considera-se o Estado, num sentido lato e histórico, como o sistema de funcionamento que não apenas estrutura as relações entre a sociedade civil (leia-se, maioritariamente o mercado) e a autoridade política, mas também, e sobretudo, estrutura as relações de poder fundamentais dentro da sociedade política, tomada em sentido lato.

Com efeito, dentro deste sistema de funcionamento, tem de se ter em conta a importância que detém as práticas estatais, nomeadamente na modelação da ação coletiva, nos comportamentos dos grupos socioprofissionais, na reestruturação das relações económicas e aos instrumentos complementares ao mercado, na reorganização e estratificação social, por via do aumento das competências, qualificações carreiras profissionais, bem como na potenciação de ações concretas no âmbito das políticas sociais.

Este conjunto de normas orientadoras, em torno das quais os comportamentos e as representações coletivas se reorganizam, dá forma, num processo simultaneamente conflitual e consensual, ao fio específico de estrutura política que regula as relações sociais. O processo político português, entre 1974 e 1976, corresponde a uma fase de redefinição dos poderes, resultante do processo de rutura institucional e das diferentes representações coletivas, que deram lugar a conflitos e à negociação, forçada ou assimilada, que marcou as décadas seguintes de estabilização do sistema político.

É interessante assinalar que as modalidades e os objetivos de reorganização das relações de poder e das estruturas sociais e institucionais têm sido sucessivamente incorporadas, porque resultam, de certa forma, de exigências, valores, práticas sociais e necessidades eleitorais, embora sendo igualmente consequências do funcionamento político, ou seja, dos equilíbrios de poder, entre os diferentes sistemas sociais ou dimensões estruturais, e

das negociações sobre ganhos e perdas recíprocas, relativamente aos objetivos comuns que organizam a sociedade.

Assim, no que se refere aos elementos que organizam o modelo de Estado-providência em Portugal, como aliás na Europa continental, sobretudo, do qual o português segue estritamente as mesmas linhas de organização, muito embora com divergências de quantidade – nomeadamente benefícios, bens públicos, regulamentações dos subsistemas e apoios aos setor económico e ao mercado –, mas não de natureza estrutural e processual, considera-se que se caracteriza pelos três aspetos articulados, desenvolvidos de seguida.

Num primeiro nível, pela sua *dimensão estrutural constitutiva da esfera do social*, cuja concretização representa um programa reorganizador das regras do mercado, em pelo menos quatro direções, como se ilustra na figura “quadro de interação” seguinte: (i) diminuir o grau de incerteza social; (ii) instituir para todos os cidadãos um nível de serviços sociais e procedimentos de igualdade de oportunidades; (iii) assegurar aos indivíduos um patamar mínimo de rendimentos, independentemente dos resultados do mercado; (iv) integrar, na matriz institucional do Estado, os mecanismos que dão seguimento à lógica de cidadania.

Um segundo nível, pelo *dimensão estrutural constitutiva na esfera do económico*, referindo-se às diferentes políticas públicas que têm por objetivo melhorar as capacidades de realização económica da sociedade, nomeadamente os mecanismos que contribuem para estimular a atividade económica e para complementar - se não substituir nalguns campos - o mercado, dinamizando a procura global efetiva e as estratégias de reorientação da atividade empresarial e do crescimento económico (cf. “quadro de interação” referido). Estes mecanismos de ação e de orientação do mercado concretizam-se, em pelo menos, três formas de ação pública:

- a) Em primeiro lugar, medidas que tem por objetivo criar condições infraestruturais de funcionamento eficaz da economia de mercado, tais como, “efeitos de externalidade”, desde as vias de comunicação, passando pela qualificação adequada às indústrias, aos serviços e às empresas, até ao funcionamento eficaz e célere das instituições públicas com maior incidência na atividade empresarial. Estes efeitos de externalidade, através das despesas públicas, têm tendência para ser cada vez mais necessários à rentabilidade empresarial e à eficácia económica, atendendo ao efeito da complexidade económica, da concorrência externa, dos fatores de competitividade, das instituições (justiça, administração, etc.) com incidência no funcionamento célere da atividade empresarial.
- b) Em segundo lugar, o papel desempenhado na compensação das disfuncionalidades do mercado, como sejam os sistemas de incentivos e isenções às empresas, os apoios e intervenções na esfera financeira, os subsídios e os sistemas compensatórios ao processo de reestruturação do tecido industrial, os sistemas compensatórios de natureza social ao funcionamento do mercado, tais como os “salário indiretos” (apoios ao aumento de consumo sem repercussão na inflação pelos custos - *Relatório Beveridge*), onde se incluem os subsídios de desemprego, a requalificação técnica, os benefícios de apoio social, as medidas de descontos

compensatórios em medicamentos, gastos de saúde, de educação, de mobilidade e interioridade, todos suportados pelas despesas públicas sociais, e que tem repercussão no aumento da procura global efetiva do mercado⁸

- c) Em terceiro lugar, o conjunto de regras de enquadramento e de reorientação da atividade económica, que constituem o que se denomina de “economia administrada”, a qual se caracteriza pela produção pública de bens (cultura, língua como fator de competitividade e investimento internacional, energia, saneamento, água, segurança, proteção de riscos ambientais, subsídio às catástrofes, etc.) e pela administração pública da economia privada.

Figura 4 - Quadro de Interação do Estado Democrático Europeu

Contexto	Funções	Mecanismos de acção
Estado de direito	1. Integração social Desenvolvimento económico e social Igualdade de oportunidades Expansão funções do Estado Coesão social	5. Regulação social Legislação laboral – industrial Concertação com parceiros Redistribuição do produto (assimetrias, competitividade, qualificação)
Expansão das expectativas	2. Redução da conflitualidade Institucionalização parceiros Legislação social e laboral Equilíbrio de interesses	6. Regulação/mercado - PROTECÇÃO Concorrência, flexibilidade, inspeção, regulamentação laboral
Lógica cumulativa da cidadania	3. Redução das incertezas Regulação macroeconómica Regulação disfuncionalidades do mercado Protecção social (desvinculado do trabalho) Orientação desenvolvimento	- COMPLEMENTO Procura global efectiva, qualificação, reconversão tecnológicas e de mercados
Institucionalização dos interesses	4. Manutenção do Estado de direito Separação de poderes Procedimentos Expansão da cidadania	- SUBSTITUIÇÃO Sector públicos, contratualização, parcerias, programas industriais - COMPENSAÇÃO Disfuncionalidade do mercado, protecção das oportunidades, promoção ambiental, cultural, regional

Um terceiro nível da dimensão estrutural constitutiva demarca a esfera do político, respeitante à institucionalização de formas de concertação social entre os parceiros sindicais, económicos e políticos, em torno de objetivos, necessidades e interesses que podem situar-se num quadro de referência comum. No caso da instituição dos momentos de concertação social, este sistema de equilíbrio – que organiza funções atribuídas à

⁸ Importa refletir sobre estes mecanismos integrados nas despesas públicas, mais concretamente sociais, dado que raramente são contabilizados nas análises económicas e financeiros, como tendo repercussão nelas e, em última instância, como sendo necessários, também, ao desenvolvimento da rentabilidade empresarial, tal como o facto de ao se ter uma população trabalhadora com maiores índices de saúde se diminui o absentismo ou, ainda, pelo facto de haver um menor risco de insegurança social se contribui para uma diminuição da conflitualidade laboral, sendo esta redução importante para a estabilidade produtiva das empresas.

instância política, como medidas, instrumentos, regulamentação -, assenta num “compromisso político”, entre as elites patronais, sindicais e políticas, com vista ao estabelecimento de uma prática de negociação regular, face à necessidade de encontrar um equilíbrio entre os imperativos do crescimento económico e as exigências sociais. Este sistema, além disso, constitui-se de compromissos orientados à redistribuição dos recursos produzidos e de um modo funcional de organizar a pluralidade de interesses sociais. Este tenceiro nível da matriz institucional do modelo não deixa de ter importância, também como *produtor de bens dotados de valor público*, possuidores de maior fluidez e menos destrutividade na atividade económica, social e laboral, requisitos indispensáveis desenvolvimento económico e social numa sociedade democrática.

1.4.2 Análise e Balanço da evolução do Estado Português

Apesar de passados pelo menos uma década em Portugal, na qual já tinham começado os sinais de uma *retração* do Estado no sentido da intervenção direta na esfera privada, não deixa de ser evidente a tendência para a sua *expansão* na atividade reguladora e dinamizadora do setor económico privado e da esfera do mercado, como é o caso do papel central que, pelo menos na Europa, desde finais da década de 80, ocupa a investigação, a inovação tecnológica e o conhecimento na performance das economias (Drucker, 1993).

Também é de interesse sublinhar outros sinais, alguns bem evidentes, de problemas não resolvidos, mesmo com as melhorias realizadas no desenvolvimento da sociedade democrática portuguesa, desde 1974, como o frágil (e às vezes, negativo) crescimento da economia e da competitividade, o aumento regular dos gastos públicos e das receitas fiscais, a segmentação do mercado de trabalho, o desemprego estrutural, bem como a desigualdade de oportunidades nos apoios sociais a diferentes segmentos da população⁹.

Importa, neste momento, fazer então algumas referências factuais a indicadores – positivos ou menos positivos – da evolução do modelo de Estado-providência em Portugal, tendo sempre presente, como contexto, tanto o legado do País, na esteira de Stiglitz, como a sua introdução tardia, assim como da Democracia, num tempo em que as vantagens da economia europeia e os custos de produção mudaram, bem como as características corporativas do funcionamento do sistema político, social económico, isto é, a própria cultura de organização ou *desorganização* da sociedade.

⁹ A dimensão de desigualdade de oportunidades é bastante recorrente na nossa sociedade e pode ser ilustrada, embora não extensiva a todos os setores, em dados bem significativos de desequilíbrios de oportunidade e de poder.

Quadro 1 - Evolução a despesa pública em % do PIB

	1973-74	1985	1995	2005	2009	2011
Portugal	23,0	39,5	41,9	46,6	49,7	48,9
União Europeia	-	46,3	-	46,3	46,9	49,1

Fonte: OCDE – *Desafios para Portugal, Presidências da República (2005)*, Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2008/2011 e INE e Banco de Portugal (citado por Cunha e Braz, *Boletim Económico*, Inverno 2012)

A despesa pública em Portugal, entre meados da década do 1970 e a primeira década do século XXI, aumentou significativamente, atingindo, quase os mesmos valores da despesa pública média dos países da União Europeia, sendo que as despesas sociais e de investimento público ocuparam a maior parte da despesa pública. No entanto, registou na trajetória das últimas quatro décadas, um aumento muito pouco significado do PIB, em contraste com as despesas públicas totais, como se pode verificar no quadro da evolução da taxa de crescimento do PIB, em baixo, nomeadamente na última década.

Quadro 2 - Evolução da taxa de crescimento do PIB Português em %

Décadas		
1980-1990	1999 – 2000	2000 - 2010
3,6	2,9	0,6

Fonte: OCDE, 2012

A análise da evolução da despesa pública, a partir das últimas duas décadas, face à evolução da despesa pública do conjunto dos países da União Europeia é um facto que, de alguma maneira, evidencia o esforço dos sucessivos governos, nem sempre eficazes, e das instituições, públicas e privadas, que, desde a década de 1980, vêm desenvolvendo no sentido de melhorar a situação geral da sociedade.

É de assinalar, porém, alguns elementos de contexto que irão marcar o modelo de Estado-providência que, nessa data se começava a estruturar.

Em primeiro lugar, refere-se que esta aproximação, relativamente rápida, aos padrões europeus de organização da sociedade, partiu de uma base bastante baixa das situações sociais e contextuais da população, de uma carência nas infraestruturas gerais, incluindo

das infraestruturas de comunicação, de saúde e de ensino, e, por fim, de uma sociedade relativamente desagregada e com pobreza acentuada¹⁰.

Em segundo lugar, importa ter em conta que a elaboração, a implementação e a relativa consolidação do modelo de Estado referido foi rápida, em geral casuística, respondendo às diferentes pressões sociais, políticas, económicas e militares, num processo de rutura institucional e de construção da Democracia e de um Estado de Direito. A instabilidade política e a turbulência social tiveram uma resposta interessante na construção do modelo de Estado, pois assentou, por um lado, na implementação de mecanismos relativamente independentes da pressão e com autonomia decisória, embora questionada permanentemente e, posteriormente, legitimada em eleições democráticas e na Assembleia Constituinte (1976) e, por outro, na implementação de medidas, em vários campos e setores da vida social e económica, pelo menos até fins da década de 80, que atingiram um duplo efeito: a manutenção da coesão institucional e social do país, em estado de turbulência sindical, política, económica e regional, e a estruturação do modelo de Estado-providência, num Estado de Direito, baseado em ações, programas e mecanismos de organização, grandemente casuísticos e até contraditórios. O resultado traduziu-se, assim, em melhorias das situações gerais dos diferentes grupos da sociedade, compensando a disparidade de poder no acesso à igualdade de oportunidades (Mozzicafreddo, 1984, e 1986). Em síntese, o modelo de Estado-providência resultou numa melhoria geral das situações do País, onde uma estrutura de poder foi obrigada a transformar-se, para manter a coesão da sociedade e o equilíbrio político do país.

Em terceiro lugar, o contexto da implementação deste modelo de Estado, numa sociedade já democrática, embora com fragilidades económicas, não foi o mais adequado, por comparação às origens, implementação e consolidação do modelo de Estado-providência europeu, nomeadamente na Europa continental. Com efeito, a abertura das economias à concorrência exterior, a livre circulação de mercadorias, a dependência das exportações para as sociedades europeias e as limitações da capacidade de regulação dos dispositivos monetários de forma a fortalecer o sistema económico interno, na época de implementação e consolidação do modelo em Portugal, foi coincidente com uma crise profunda nas economias europeias nos anos de 1973/74 e 1980.

O problema de sustentabilidade do modelo e a expansão dos gastos públicos, mas não apenas os de ordem social, foi limitada pela baixa capacidade de aumentar o rendimento nacional e, conseqüentemente, as receitas para cobrir as despesas, entretanto já iniciadas, como referimos no quadro 1 acima. Todavia, considera-se, para uma avaliação futura das possibilidades existentes nas funções do Estado, que se deve ter em conta, em termos quantitativos, o nível de rendimento produzido na sociedade, bem como a deferência entre

¹⁰ Como se pode constatar no Quadro nº 8, mais à frente, o nível de pobreza era, em 1973, de 43% da população.

o rendimento declarado e o não declarado¹¹ e ainda o facto de ter iniciado com baixos níveis de despesa sociais, despesas de capital e de infraestrutura

Assim, avançando um pouco mais nesta análise avaliativa dos problemas, tendo como referência as estatísticas elaboradas pelo INE, e com base na informação disponível em 2012, dos 28 países da União Europeia relativamente à carga fiscal, Portugal apresenta um rácio de 32,4%, inferior à média europeia, que era de 39,7% para o ano de referência. A menor carga fiscal verifica-se na Lituânia, com 27,2% e a maior corresponde à Dinamarca, com 48,2%. No caso Português, o aumento verificado em 2013, para uma carga fiscal de quase 35,0%, aproxima-o um pouco mais da média europeia¹², como se pode observar no quadro seguinte:

**Quadro 3 - Evolução da carga Fiscal em Portugal entre 1995 e 2013
(em % do PIB)**

1995	2000	2004	2008	2012 *	2013
29,5	31.1	30,5	32,8	32,4	34,9

* *Destaque Informação e comunicação social*, INE, 2012 (Carga fiscal em média nos 28 Países da EU era, em 2012, de 39,7% do PIB)

Fonte: INE- Estatísticas de receitas fiscais (15.05.2014)

Apesar de se verificar algumas assimetrias e descoincidências na evolução dos indicadores bases e estruturais da economia e dos gastos públicos em Portugal, e sabendo que as informações carecem de maior enquadramento conjuntural, considera-se, mesmo assim, que a informação está relativamente ilustrada, para poder tirar algumas ilações, nomeadamente sobre a descoincidência entre as receitas e os gastos, por um lado, e o desfaseamento estrutural entre estas e o crescimento da economia do País nas últimas décadas. Voltaremos a esta questão mais à frente.

Olhando para um outro indicador de relevo particular, a evolução da taxa de pobreza (cf. quadro 4 seguinte), definida conforme os padrões consolidados internacionalmente, é de notar a diminuição significativa, entre os anos de 1973 e 2008, embora nestes últimos anos tenha vindo a crescer, nomeadamente a partir do ciclo de diminuições do emprego e do poder de compra e dos efeitos associados às políticas e de austeridade.

¹¹ Segundo Antunes e Cavalcanti (2004), a diferença entre o PIB declarado e o PIB real rondaria aproximadamente 23%, o que, tendo em conta, atualmente (2014), que o PIB declarado aproxima-se dos 170.000.000 de euros, 23% do mesmo, equivaleriam, aproximadamente a 39,000 milhões de euros. Todavia, após a data deste estudo, foram sendo implementadas medidas, desde 2009, e particularmente nos últimos anos, de forma a promover a regularização de dívidas fiscais em atraso, além de mecanismos de obrigatoriedade de apresentação da declaração fiscal por parte das atividades empresariais, mesmo por **conta própria**, o que deve ter tido repercussões na entrada de maiores receitas fiscais, muito embora não se tenha disponibilizado informação sistemática a este propósito

¹² Destaques, INE – Instituto Nacional de Estatísticas, 15.05.2014 (p.4)

Quadro 4 - Evolução do nível de Pobreza em%

1973	1994	2008	2012	2013
43%	23%	18%	18,7%	19,5%

Fonte: Prodata, 2010; INE, 2013 e Dados Europeus e Nacionais EAPN- Rede Europeia Anti-Pobreza, 2014

A diminuição dos níveis de pobreza resultam, em larga medida, das prestações sociais, quer em espécie e consumo intermédio, quer em transferência de dinheiro, sobretudo desde 1995 a 2013, sem se deixar de realçar que a diminuição relativa das desigualdades sociais, foram, pelo menos até de meados da primeira década do século XXI, produto da intervenção social do Estado nas relações sociais¹³. Portugal é, no entanto, um dos países em que as despesas sociais mais aumentaram, nos países da UE, entre 1995 e 2013, conforme o quadro 6, e, simultaneamente, assinalam Cunha e Braz (2012), com aumentos poucos significativos do PIB, como ilustram nos quadros 1 e 2 acima.

Esta descoincidência ou desfaçamento entre a produção e o consumo e entre as receitas e as despesas tem sido a marca que se mantém recorrente na evolução dos problemas da sustentabilidade do País, mesmo como uma forte transferência de fundos comunitários entre 1986 e 2011.

O quadro 5, em baixo, confirma a fragilidade do sector económico nacional, face a expansão da despesa pública, ao aumento das exigências dos cidadãos, às dificuldades em superar a diferença entre as importações e as exportações, esta última traduzida num desequilíbrio da balança comercial, até 2011, sempre deficitária.

Importa assinalar que, entre 1974 e finais da década de 1990, o PIB cresceu a uma média de 3,3% por ano, a dívida pública era inferior a 60 % do PIB e o défice público não ultrapassava os 3% (Rosa e Chita, 2013). Fazendo a ponte para os anos mais recentes, nos finais da década de 90, os mesmos autores sublinham que o equilíbrio das finanças públicas, exigível para a adesão ao euro (ocorrida em 2002), desapareceu rapidamente. Em consequência, pode considerar-se que a sustentabilidade das contas públicas foi posto em causa por um frágil crescimento económico, menos de 1% a preços constantes, em média, entre 1999 e 2009, mas sobretudo pela crise financeira internacional e pela dívida

¹³ Nas análises de Carlos Farinha Rodrigues (2012:pp.173-177), assinala-se o impacte positivo, dentro do contexto relativo, naturalmente, que as políticas de transferências sociais, incluindo as pensões, têm tido, analisadas com dados até 2009, na melhoria do índice de pobreza e na promoção de maior igualdade de oportunidades, evidenciando claramente, a importância desta fonte de rendimento nos recursos das famílias. Atualmente, o nível de pobreza (19,5%, conforme o INE, 2014), atinge mais as mulheres (20,1) do que aos homens (18,8), mas também a população empregada, com 11% de taxa de pobreza, segundo Carlos Farinha (Journal *Público*, 19.12.2015), o que pode indicar que cada vez menos o emprego é uma alternativa à pobreza.

pública, após 2008, não subalternizando as decisões de políticas públicas, subjacentes a uma estratégia, em alguns momentos, desfasada, que vem de décadas atrás, face à realidade do funcionamento do sector económico, com uma taxa de produtividade significativamente baixa, apesar dos apoios às pequenas e médias empresas por parte do Estado e por parte da Comunidade Europeia, dos recursos monetários para as políticas Públicas, mas, entre outras razões, face a uma qualificação do capital humano muito baixa.

Quadro 5 - Fragilidade da economia portuguesa face a outros países europeus

Países	PIB <i>per Capita</i> , 2011- Em PPS (*)	Produtividade laboral por horas – 2009 - Em PPS (*)EU-27=100	Remuneração dos empregados <i>per capita</i> , 2010 - Em PPS (*)
Países Baixos	32873	134.1	16566.6
Suécia	31703	114.8	16144.3
Dinamarca	31397	114.5	17179.6
Irlanda	31252	122.5	13712.6
Alemanha	30061	124.2	14651.2
Reino Unido	27341	105.9	14859.9
União Europeia-27	24124	100.0	12092.4
Espanha	24912	108.1	11798.4
Grécia	20685	81.0	7896.8
Portugal	19616	65.1	9865.2
Polónia	16217	52.5	5607.9
Bulgária	11400	39.8	4162.1

Fonte: Adaptado de Rosa e Chitas, 2013

(*) PPS: *Poder de compra padrão (Purchasing Power Standard)*; unidade “monetária” que elimina as diferenças de poder de compra entre países diferentes.

O quadro 6, abaixo, constata que o indicador de gastos de proteção social se tem vindo a aproximar, desde 1995, aos padrões das sociedades mais desenvolvidas, nomeadamente aos níveis da Alemanha e do Reino Unido, com alguma diferença de realce face aos casos das sociedades escandinavas.

Quadro 6 - Despesas de Proteção Social (em % do PIB -incluindo pensões)

PAÍSES	1995	2013
Alemanha	27,6	29,1*
Dinamarca	31,4	-
Eslováquia	18,2	18,4
Finlândia	30,6	31,3
França	29,6	33,7*
Grécia	19,1	-
Irlanda	18,2	-
Portugal	20,1	27,8
Itália	23,3	27,8*
Reino Unido	25,9	28,5
Suécia	32,9	30,0

* Provisório

Fonte: Eurostat, INE, MAS, Pordata (atualização 2015)

No entanto, o crescimento da nossa economia e o equilíbrio financeiro não tem acompanhado o nível da sustentabilidade económica e financeira, inerente à produtividade daqueles países da nossa área europeia, situação que se reflete nas contas públicas.

Interessa ainda notar, de um outro ponto de vista, os resultados do modelo nacional de Estado-providência, nas últimas décadas, no que se refere à melhoria do funcionamento dos subsistemas sociais e aos efeitos das políticas públicas e vários programas de orientação e apoio, entretanto implementadas pelos diferentes programas partidários, sem entrar, evidentemente, na avaliação diferenciada de cada um deles, pois o que se nos afigura relevante é a observação da trajetória e os resultados, em termos de positividade e de menos positividade das políticas.

Assinale-se, neste contexto, que é através dos direitos cívicos e políticos que os direitos sociais se concretizam e que emerge a capacidade de intervenção nas diversas regulações de mercado, nas condições de trabalhos e na vida dos indivíduos, nomeadamente nas medidas de segurança social, incluindo prestações sociais e demais apoios sociais aos segmentos mais excluídos.

Todavia, é necessário ter em conta que, no nosso sistema contratual, os direitos sociais são processos de atribuição de condições que modificam o estatuto social dos indivíduos, mas que estes direitos, diferentemente dos direitos cívicos e políticos, se apoiam e organizam

numa base orçamental e fiscal, dependente da relação contratual consagrada no interesse público de um momento dado, num, regime de democracia *deliberativa* (Mozzicafreddo, 2000).

Assim, tendo em conta os indicadores, no quadro 7, a seguir, é de salientar que houve mudanças significativas na situação geral de melhorias da qualidade de vida dos cidadãos, tendo em conta a trajetória temporal, desde 1970 até agora, nomeadamente em situações básicas, como a taxa de mortalidade, a esperança de vida, o aumento da escolaridade, a diminuição da taxa de analfabetismo e os beneficiários das prestações sociais, mas, também, no aumento do desemprego.

É igualmente de salientar outros indicadores complementares, do referido quadro, tais como o aumento, entre 1970 e 2014, do número de médicos, enfermeiros, consultas por mil habitantes, bem de alunos matriculados, no ensino secundário e superior, tudo com grande impacto nas melhorias das condições de vida da população.

No entanto, este aumento da melhoria do nível de vida, nomeadamente, da qualificação e dos cuidados gerais de saúde e de proteção apresenta, porém, um desequilíbrio entre receitas e despesas, como atrás referimos, que, a medio prazo, repercutiu-se no na sustentabilidade orçamental.

Quadro 7 - Números de Portugal (Quadro resumo)

	1970*	1981	2001	2011	2014
População em idade ativa (15/64)	-	6.224.924	6.978.257	6.981.499	6.807.509
Índice sintético de fecundidade	3.0	2.13	1.45	1.35	1.23
Taxa de mortalidade infantil (0/oo)	55,5	21.8	5.0	3.1	2-8
Esperança de vida à nascença (M)	64.0	68.2	73.3	76.7	-
Esperança de vida à nascença (F)	70.3	75.2	80.1	82.6	-
Taxa de analfabetismo (%) **	25.7	18.6	9.0	5.2	-
População residente (15-/+ anos) com ensino superior (%)	-	-	6.8	13.2	16.5
Taxa de abandono precoce de educação e formação (%)	-	-	44.3	23.0	17.4

Alunos matriculados no ensino secundário (10 ^o -ao 12 ^o) ¹⁴	27.028	176.084	413.748	440.895	-
Alunos matriculados no ensino superior	-	85.754	387.703	396.368	362.200
Doutoramentos	60	112	908	1.845	-
% de mulheres doutoradas	6.7	29.5	44.5	55.4	-
Consultas em estabelecimentos de saúde por mil habitantes	2.027,7	-	3.043.5	4.164.8	-
Médicos	8.156	-	33.233	42.796	46.739
Enfermeiros	13.797	-	39.529	64.478	66.340
Taxa de desemprego (%)	-	-	4.0	12.7	13.9
População ativa (milhares empregados+ desempregados)	-	4.367.200	5.342.400	5.428.300	5.225.600
Beneficiário de prestações de desemprego	-	58.869	177.100	316.085	304.393

*Na ausência de informação relativa ao ano 1970, optou-se por incluir, em substituição, o ano 1981 de forma a seguir a evolução; **População residente com mais de 10 anos que não sabe ler nem escrever; *Fonte:* Pordata, Quadro resumo – 2014

Com efeito, os indicadores estatísticos das últimas quatro décadas da economia portuguesa, nomeadamente, a despesa pública (cf. quadro 1, atrás), a diminuição regular da taxa de crescimento do PIB, (cf. quadro 2), o aumento regular da carga fiscal (cf. quadro 3), muito embora abaixo da média europeia, mas com uma aproximação gradual,

¹⁴ Fazendo numa apreciação mais detalhada, pode-se verificar que, sem negligenciar os aspetos positivos destes dados acima referidos, importa, igualmente, ter em conta que a taxa de abandono escolar e a percentagem de despesa pública com a educação, em termos comparativos com países da EU, parecem revelar problemas de eficácia e de racionalidade do desempenho profissional do sistema, na medida em que Portugal tem uma taxa de abandono de 19,2% em 2012, sendo a média na União Europeia de 12% em 2012 (em outros países europeus foi de: 8,0 em Dinamarca; 9,9 em Alemanha; 7,1 na Suécia; 12, 4 no Reino Unido, apesar dos avanços significativos nas últimas duas décadas. Enquanto que as despesas publicas com a Educação foram de 4, 8% do PIB, em 2008, e de 4.0%, em 2014, em Portugal, já a média na União Europeia foi de 5,1% (noutros países europeu, as despesas, em 2008, em % do PIB, foram de 7,8 na Dinamarca, 4,6% na Alemanha, 6.7% na Suécia; 5,4% no Reino Unido (*Eurostat para EU-27, 2008*))

concomitantemente com um crescimento quase insignificante da população ativa (aproximadamente de 9% em quase 5 décadas), somam realidades que parecem não sustentar o elevado crescimento da responsabilidade assumida pelo Estado e pela sociedade na regulação, referido em sentido lato, dos diferentes subsistemas sociais, incluindo a instituição mercado.

A situação tornou-se um pouco mais complexa se, além de termos em conta os cenários macroeconómicos, atendermos ao problema de desfasamento ente a população ativa e os pensionistas, que nas últimas quatro décadas, pelo menos entre 1981 e 2014, tem vindo a aumentar regularmente, como se pode constatar no quadro 8, em baixo.

Nas últimas duas décadas houve um crescimento exponencial dos pensionistas da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações (população inativa, do ponto de vista da estatística), como podemos observar pelas informações estatísticas no quadro referido, assistindo-se a um aumento significativo de 1.221.548 pensionistas para 2.647.099, entre 1981 e 2014. Utilizando-se o *índice de dependência de pensionistas* constata-se que por cada 100 ativos (empregados e desempregados) existiam, em 1981, 28,0 pensionistas, mas, em 2011 existiam 46,4 (não se utilizando os dados para 2014, uma vez que são referidos pelo Instituto Nacional de Estatísticas como provisórios).

Sem alterar o sentido da argumentação acima, se considerarmos a definição do INE da categoria de “pensionista”, teríamos de acrescentar as pensões de invalidez (258.448) e as de sobrevivência (718.246), confirme os dados provisórios de 2014 do INE. Neste caso, para o índice de dependência dos pensionistas face à população ativa, empregada e desempregada, seria de 69,3%, em vez de 50,7 acima indicado, ou seja, por cada 100 ativos (empregados e desempregados) existiriam, em 2014, 69,3 pensionistas.

Se se considerar, porém, o índice de dependência dos idosos em relação à população (15-64 anos) podemos ver que de cada 100 adultos (em idade ativa) existiam, em 1981, 19,7 pensionistas e 36,4 em 2011.

Quadro 8 - Evolução do nº de pensionistas e idosos (Índice de dependência)

Segurança Social e Caixa Geral Aposentações	1981	1991	2011	2014 *
Pensionistas da Segurança Social (1) (milhares)	1.081.497	1.353.066	1.951.031	2.007.120
Reformados, apresentados e pensionista /CGA	140.051	268.110	591.777	639.979
Total:	1.221.548	1.621.176	2.542.808	2.647.099

População ativa (empregada + 4.367.200 desempregada)	5.101.600	5.542.300	5.223.600
População adulta (ativa - 15-64)	6.198.883	6.552.000	6.807.509
Idosos (65 ou mais anos) (2)	1.125.458	1.342.744	2.087.505
Índice de dependência de pensionistas (em %)			
Índice dependência dos pensionistas em relação à população ativa (empregada + desempregada) (3)	28,0	31,8	46,6
Índice dependência dos pensionistas em relação à população adulta (ativa - 15-65) (4)	19,7	24,7	36,4
Índice de dependência de idosos (em %)			
Índice dependência de idosos em relação à população ativa (empregada + desempregada) (5)	25,8	26,3	37,0
Índice dependência de idosos em relação à população adulta (ativa - 15-65) (6)	18,2	20,5	28,8

Fonte: Pordata e INE (2014); * Estimativas; (1) Tratam-se de pessoas que recebem pensões (em 2014), excluindo as pensões de invalidez (258.448) e de sobrevivência (718.246) **; (2) A diferença entre o total de pensionistas (SS e CGA) e os idosos está no facto de haver pensões antes dos 65 anos; (3) Por cada 100 ativos (empregados e desempregados) existiam, em 1981, 28,0 pensionistas e 46,8 em 2011; (4) Por cada 100 adultos (em idade ativa) existiam, em 1981, 19,7 pensionistas e 36,4 em 2011; (5) Por cada 100 ativos (empregados + desempregados) existiam, em 1981, 25,8 idosos e 37,0 em 2011; (6) Por cada 100 adultos (em idade ativa) existiam, em 1981, 18,2 idosos e 30,7 em 2011; ** Se acrescentamos aos pensionistas da SS e da CGA, acima referidos, de 1981 e 2011, os indivíduos com pensões de invalidez (407.692 e 282.697, respetivamente nos anos considerados) e de sobrevivência (230.496 e 709.917, respetivamente também), neste caso, o índice de pensionistas em relação à população ativa (empregada e desempregada) indica que por cada 100 ativos existiam, em 1981, 42,6 pensionistas e 64,1% em 2011.

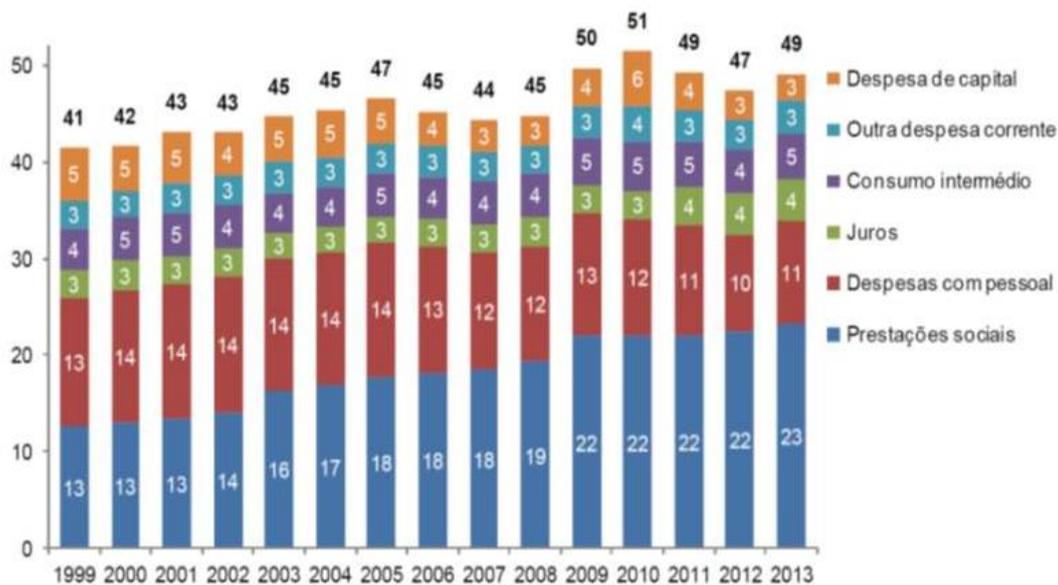
Assim, seja pelas ilações tirada das estatísticas referentes ao *índice de dependência dos pensionistas* sobre a população ativa (empregada e desempregada), seja pelas relativas ao

índice de dependência dos pensionistas sobre a população adulta (15-64 anos) o efeito da sobrecarga que recai sobre os ativos coloca problemas de sustentabilidade do sistema de Segurança Social, mesmo com as correções que têm vindo a serem feitas nos últimos 10 anos, como o aumento da idade da reforma, a diminuição do valor monetário pago aos pensionistas e o índice de sustentabilidade, entre outros.

Adicionalmente, a questão de sustentabilidade do sistema social geral dificilmente será resolvida apenas com acréscimos na idade da reforma ou de diminuições dos valores das pensões. Nesse sentido, restam alternativas, como seja, o aumento do emprego, e portanto das contribuições pagas pelos empregados e pelos empregadores ou, para alguns, o plafonamento pensões de segurança social e a sua descompressão por via de sistemas privados (embora resta o problema da transição entre sistemas), com planos de poupança reforma, embora estes requeiram um nível de rendimento que não esteja alcance da situação financeira da maioria dos indivíduos, diminuindo o efeito redistributivo.

Acresce-se, ainda, que o aumento da imigração de indivíduos em idade de trabalhar, para postos de trabalho de maior valor acrescentado (com qualificação média e superior, em termos técnicos profissionais, que permita aumentar os rendimentos médios (sempre e quando se criem empregos suficientes para esse segmento novo no mercado), ou, ainda, o aumento da natalidade, são formas alternativas de procurar um nível razoável de sustentabilidade geral, embora esta última com efeitos a mais longo prazo.

Quadro 9 - Evolução do peso do Estado na economia em Portugal



Fontes: INE e Ministério das Finanças, outubro de 2013.

Outra forma de olhar, noutra perspetiva, a situação que tem vindo a ser descrita, é assinalar que (cf. quadro 9) os gastos públicos, em % do PIB, apenas diminuíram entre 2006 e 2008 e 2010 e 2012, no que se refere às despesas de capital e às despesas com pessoal, sendo que, neste último caso, o indicador de diminuição é maior em 2010¹⁵. De facto, como veremos mais à frente, no ponto relativo à Administração Pública, essa diminuição das despesas com os funcionários públicos não é de negligenciar, independentemente da sua avaliação, pois entre 2005 e 2012 o número de funcionários diminuiu, em termos líquidos, em 133.481 (737.774 em 2005 e 604.293 em 2012¹⁶). Por outro lado, é também de assinalar que as despesas com o pessoal passaram, relativamente ao PIB, de 13,8 para 10,0%¹⁷.

Surgem assim dois problemas recorrentes na *singularidade* do caso português, sendo o primeiro a descoincidência entre a evolução da capacidade produtiva e a despesa pública, a par da capacidade nacional de mobilização¹⁸, fortalecendo-se a incapacidade de gerar mais rendimento e poder de compra, ao que se junta o forte aumento do índice de dependência dos pensionistas e dos idosos em geral, fruto igualmente de um crescimento assimétrico entre os segmentos sociais e os sectores económicos do país.

O segundo é a persistência da referida assimetria, apesar de algumas medidas de vários governos, que tinham e têm por objetivo a sua correção, parecendo indicar que o problema é estrutural e que a sua resolução implicará uma melhoria das políticas públicas, do funcionamento do mercado e da economia, enquanto produtora de rendimentos, de receitas e de emprego, bem como e do papel do Estado na dinamização da economia e da qualificação profissional, devendo esta ser orientada, seletivamente, para o aumento da performance da economia e do mercado, fatores básicos da sustentabilidade das sociedades.

O terceiro é a desigualdade de oportunidades, numa nuvem de igualdade que oculta o facto de haver fortes assimetrias e segmentos excluídos na possibilidade de fazer parte da coesão social, assistindo-se a grupos sociais com desigual capacidade política e ideológica, como se pode verificar, por exemplo, na construção do modelo de Estado-providência em Portugal, muito embora, ao longo do tempo esta realidade tenha sido corrigida, sem, contudo, reverter a situação, daí a importância de se considerar como foi sendo contribuído o modelo de Estado.

¹⁵ Como veremos mais à frente, a reforma ou a reorganização do Estado e da Administração Pública não se processa regularmente e nem sempre pelo que se pode ajuizar pelas melhores razões. As razões são sempre variadas e as suas circunstâncias têm de ser tidas em conta, particularmente as políticas. Adiciona-se, que no dito aqui não se pode entender que as reformas ou os cortes orçamentais sejam irrelevantes para a melhoria ou modernização da administração pública.

¹⁶ *Boletim do Observatório do Emprego Público*, nº 2, 2009 (BOEP), DAGEP; 2012: *Síntese Estatística do Emprego Público*, 3º trimestre de 2012, DGAEP.

¹⁷ INE até 2010 e OE de 2012 (para a informação de 2011 e 2012).

¹⁸ Também aqui há uma descoincidência, que não é de negligenciar, relativamente à comparação com as etapas de consolidação dos modelos de Estado-providência na Europa continental, partindo do índice de mobilização política e sindical e dos direitos que ele consagra, situando-se esta pressão num contexto internacional de forte fragilidade do tecido produtivo, do elevado nível do desemprego e do estado de desenvolvimento da economia do País.

Quadro 10 - Níveis de segurança social na União Europeia - 1997

(em % do PIB)

	Despesas sociais	Taxa líquida de substituição de desemprego	de Serviços aos Idosos	Serviços às Famílias
Bélgica	30.0	71	0.15	0.49
Dinamarca	33.6	83	3.04	2.10
Finlândia	32.1	83	1.69	1.41
França	30.8	82	0.78	0.37
Alemanha	30.5	75	0.58	0.78
Grécia	23.3	-	-	0.01
Irlanda	18.9	57	0.46	0.14
Itália	24.8	42	0.20	0.10
Portugal	21.6	83	0.20	0.29
Espanha	22.4	73	0.26	0.08
Suécia	34.8	81	3.37	1.72
Reino Unido	27.7	68	0.68	0.48
Média União Europeia	27.7	74	0.92	0-59

Fonte: Eurostat, OCDE (Paris, 1999): *Social Expenditure Data Base 1980 – 1996*; OCDE (Paris, 1998) *Bebenefit Systems*

Com efeito, pode-se verificar a assimetria entre os benefícios do segmento de trabalhadores integrados no sistema (sobretudo trabalhadores com filiação ou apoio

sindical), quer comparativamente com outros países da União europeia, quer em comparação com os benefícios, escassos, diga-se, face aos segmentos menos integrados no sistema, nomeadamente os idosos e as famílias. Esta realidade só poderá ser explicada pelo forte peso da capacidade de mobilização dos diversos grupos, nomeadamente dos sindicatos e dos partidos a eles ligados, portanto dependente das capacidades política e mobilizadora. Também se deve sublinhar o benefício, em termos de pacificação e de consenso entre os que exercem o poder.

Este modelo de redistribuição dos recursos coletivos é característico de sistemas políticos e institucionais com forte influência nas políticas públicas e nas medidas sociais numa rede corporativa de interesses que, muitas vezes, ditos de utilidade pública, sobretudo defendem o interesse particular, numa formação legal que possibilitam transformar o “particularismo institucional” em interesse público geral¹⁹, em suma, em benefício, não do interesse público geral, mas muitas vezes dos servidores ou afiliados e dos eleitores dos representantes políticos ligados a essa entidade de utilidade pública.

Considera-se que o entendimento – nem sempre concordante com o quadro normativo vigente, normativo e estruturante – de que o interesse público não é apenas o somatório de diferentes interesses particulares ou ainda expressão de uma “otimização de escolhas individuais”, parece que faz antes mais sentido aprofundar a articulação e a complementaridade das dimensões instrumental e estratégica racional da gestão pública. Isto, no sentido de o interesse público ser, sobretudo, constituído pela multiplicidade das atividades de regulação, negociação e contratualização, por parte do poder político e, assim, o interesse público constrói-se como tendo uma posição de exterioridade face aos interesses particulares (Mozzicafreddo, 2007).

1.5 | EFEITOS E CONSEQUÊNCIAS DO MODELO

Muito embora o funcionamento do modelo não seja a única causa dos efeitos e das consequências manifestados, nos últimos anos, nas sociedades industriais e democráticas europeias, não deixa, por isso, de ter contribuído significativamente para a atual configuração das sociedades, bem como para o aparecimento dos problemas com que estas se confrontam.

Considera-se que a sistematização dos efeitos, mesmo que sumária, pode contribuir para assinalar algumas das tendências que podem caracterizar a transição deste modelo, bem como para situar a questão da redefinição do papel do Estado na sociedade.

¹⁹ O exemplo mais acabado deste *particularismo institucional* ocorre quando um representante de um sindicato poderoso (caso dos pilotos da TAP) entende que é justo e positivo “fazer perder ao Estado” um dada quantidade de dinheiro (47 milhões de euros), pelo efeito de greves (durante o processo de privatização da TAP -2015). Isto, quando quem perde são os contribuintes – e não o Estado - que essa entidade de “utilidade pública” pretende defender. Assinale-se que, no momento, não houve nenhum comentário público ou institucional acerca deste desadequado comentário.

Em primeiro lugar, o funcionamento deste modelo político de Estado tem contribuído, em grande medida, para a transformação das relações sociais, para a evolução positiva dos indicadores relevantes, acima referidos, mesmo com distorções e assimetrias, bem como para a melhoria das condições de vida e de acesso aos bens materiais e simbólicos das populações. A diminuição da conflitualidade social e laboral, bem como a compatibilização de princípios organizativos contraditórios, particularmente a lógica da economia de mercado e a lógica da democracia de massas, são, em nosso entender, tributários do tipo específico de estrutura política que as sociedades produziram como meio de enfrentar os desafios da complexidade e conflitualidade do seu desenvolvimento.

Importa, todavia, densificar a questão da expansão do Estado e o desenvolvimento económico e social da sociedade, particularmente, no caso Português. Fatores independentes da ação do Estado influenciam, direta ou indiretamente, o aumento do peso, administrativo, fiscal e normativo, da instância de coordenação do conjunto da sociedade.

É de sublinhar, mesmo sumariamente, que alguns destes elementos, tal como noutras sociedades europeias, também influenciaram o alargamento das instituições do Estado na sociedade, nomeadamente e, em primeiro lugar, o fosso criado entre o aumento da esperança de vida e a cobertura de pensões, face à diminuição, regular e a longo prazo, da diminuição da taxa de natalidade, com raras exceções, como a França, por exemplo.

O rácio adulto ativo por pensionista, tem vindo, como vimos, a diminuir sistematicamente, com apenas ligeiros aumentos em segmentos mais específicos – família qualificada de segmentos altos e com empregos e carreiras no médio prazo - com empregos e com mais de dois filhos. Como consequência, em parte, deste facto, o sistema de saúde público tem vindo a ser influenciado tanto pela maior exigência, devido justamente ao aumento da esperança de vida, como, igualmente, por causa do aumento da complexidade e difusão de doenças e do avanço tecnológico da prevenção e da cura.

Acresce-se, ainda, um outro fator de interesse e que se refere às exigências da população relativamente à necessidade de maior regulação das incertezas sociais, ambientais e económicas/rendimentos, decorrentes da própria complexidade nacional e internacional do desenvolvimento económico, das qualificações e financeiro das sociedades avançadas. Estes fatores, e outros ainda, tal como as crises financeiras ou a instabilidade económica internacional, ao ganharem mais importância e peso nas atividades nacionais, então maior é a fragilidade do crescimento económico e menor a capacidade inovadora e competitiva da sociedade no seu conjunto.

Não obstante, os desafios que atualmente colocam-se aos sistemas políticos são outros, como muito provavelmente a resolução do aumento regular do desemprego - tanto de desemprego de longa duração de trabalhadores adultos, como da ausência de emprego para os jovens qualificados ou mesmo profissionalmente capacitados –, mesmo em situações de crescimento das economias, realidade que se desenrola a par com proliferação da segmentação no mercado de trabalho – em resultado das exigências de competitividade e de inovação tecnológica –, que pode não pode ser abordada, apenas, ou

sobretudo, com base nas atuais funções do Estado e da regulação casuística da atividade económica.

Esta intervenção direta e, às vezes, por via de uma regulação aleatória e contraditória, como vimos anteriormente, tem originado outros problemas de funcionamento, nomeadamente o incremento constante da carga fiscal - individual e coletiva - e das obrigações sociais, como formam de suportar o aumento dos gastos públicos e não apenas sociais²⁰, a excessiva *normativação* e regulamentação da situação quotidiana dos indivíduos e das organizações, bem como a expansão do Estado na sociedade. Portanto, é neste quadro que se podem situar as tendências para a retração do Estado no sentido de desregulamentação da vida social e económica e de perspectivas a sua função mais como catalisador e orientador das energias da sociedade do que como agente e protagonista.

Em segundo lugar, é de assinalar que o funcionamento do modelo de Estado-providência tem contribuído, mediante a ação política e eleitoral, para uma alteração da estratificação social ou das classes ou segmentos sociais, não apenas no que Marshall denomina a lógica da cidadania e a promoção das igualdades, mas sobretudo reorganizando as relações sociais e a situação social dos indivíduos. Esta alteração da estrutura social é conseguida, para além do funcionamento do mercado, através dos mecanismos, diretos e indiretos, de redistribuição nacional, com base nos sistemas de segurança, assistência e ação sociais, bem como por meio dos estímulos à mobilidade social, assentes, principalmente, nos processos de formação escolar e profissional e os mecanismos de correção das disfuncionalidades do mercado.

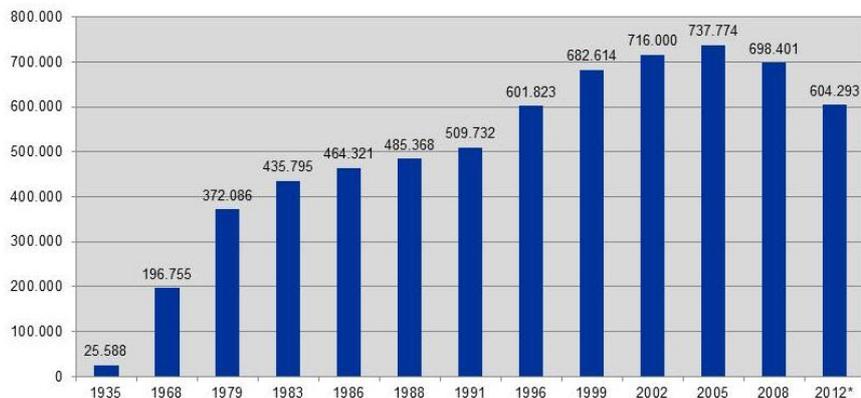
Ao mesmo tempo, contudo, o peso fiscal destas transformações constrange, sobretudo, os estratos sociais médios. Este efeito contraditório é hoje, e com particular significado em Portugal, um dos problemas com que este modelo se defronta, ou seja, a contradição de interesses do duplo papel dos indivíduos: beneficiários da expansão social e económica do Estado-providência e penalizados pela crescente imposição fiscal que isto implica. As recentes tendências para a privatização e descomprometimento na gestão de fornecimento de bens e serviços públicos inscrevem-se neste contexto. Este retraimento do papel do Estado, não deixa de ter um relativo reconhecimento, nomeadamente, nos estratos e segmentos sociais que mais contribuem para este modelo de funcionamento do Estado e menos beneficiam dos sistemas implementados.

Em terceiro lugar, e no que se refere à transformação das relações sociais, parece-nos importante assinalar a afirmação, nas práticas sociais, da autonomia e interdependência entre a *integração sistémica*, ao nível da esfera político-institucional, e a *integração social*, ao nível dos grupos e extratatos sociais. A tendência para a autonomização destas dimensões do sistema social significa que a sociedade, na sua evolução e diferenciação, pode, a partir desta autonomização, resolver a conflitualidade social, nomeadamente laboral e económica, com base na prática de concertação e negociação entre parceiros sociais e políticos.

A ausência de integração e interdependências destes níveis sistémicos pode acentuar alguns dos fatores de disfuncionalidade do sistema democrático. Por exemplo, a predominância da legitimidade funcional (concertação entre parceiros), na lógica de funcionamento da matriz institucional e política do Estado-providência, pode conduzir ao excesso de apropriação corporativa dos recursos e benefícios sociais e económicos, criando, assim, fatores de conflitualidade no sistema de ação do modelo. Acresce-se que esta disfuncionalidade pode levar a determinados problema de ordem mais específica, como seja que situações de minorias ou grupos mais marginalizado sejam fragilizados na mobilização social e política, não sejam atendidos e as suas realidades não integráveis no modelo de ação económica e laboral, como referimos acima, ao título de exemplo, no quadro 8.

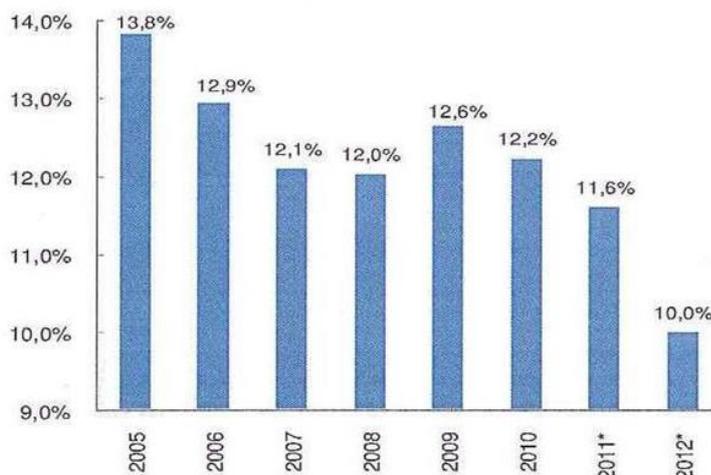
Por último, importa assinalar em síntese, que, em termos abstratos, um dos objetivos do modelo, no seu contexto de ação, assentava nas políticas que procuram *suprir as falhas do mercado*, como temos vindo a analisar, mas defronta-se, contudo, por diversas razões, com a produção de falhas do Estado, que, de alguma maneira põem em causa o desenvolvimento da sociedade, particularmente as sociedades com sistema económicos, financeiro e competitivos mais fragilizadas ou mais atrasadas na adaptação às novas e complexas realidades nacionais e internacionais. Pensamos, portanto, que a resolução destes e de outros problemas referenciados acarretará provavelmente uma *redefinição do papel do Estado e das funções*, bem como o lugar que os parceiros sociais e económicos desempenham na sociedade.

Quadro 11 - Evolução do pessoal da Administração Pública em % do PIB



* Dados 30 Junho 2012

Fonte: Dados de 1935: Santos, João Paulo (2008), *Emprego público: da estabilidade à incerteza*, Dissertação de Mestrado em administração pública, ISCTE; Dados de 1968 à 1991: IRHPP-DGAP, citados por Santos (2008); Dados de 1996 e 1999: *Administração Pública em números*, Instituto de Gestão da Base de Dados dos recursos humanos da administração pública (1.º Recenseamento da AP); Dados de 2002 e 2005, Estimativa Base de Dados da Administração Pública; 2008: *Boletim da Observação do Emprego Público*, nº 2, 2009 (BOEP), DAGEP; 2012: *Síntese Estatística do Emprego Público*, 3.º trimestre de 2012, DGAEP

Quadro 12 - Despesas com pessoal da Administração Pública-Portugal (Em % do PIB)

Fonte: INE – até 2010 e OCDE (2012 - incluindo 2011)

1.6 | INTERDEPENDÊNCIA ENTRE O ESTADO, O MERCADO E A DEMOCRACIA

A compreensão das relações entre Estado, mercado e democracia, nas suas dimensões laborais, economias e políticas, parece-nos de utilidade tecer algumas considerações um pouco mais alongadas do que seria normal. Tentaremos situar o problema iniciando a análise no médio prazo, no que se refere à situação em Portugal. Relativamente a relação entre o mercado laboral e a atividade económica desenvolvida em Portugal, com orientação do Estado, julgamos possíveis caracterizá-la em três aspetos diferenciados, embora ligados entre os mesmos.

Num primeiro aspeto, encontramos, por um lado, uma forte presença de formas políticas e institucionais de orientação e intervenção do Estado, nos sucessivos governos, no funcionamento do mercado laboral (regulamentação das condições laborais) e das condições da atividade económica e financeira (Mozzicafreddo, 2000; Amaral, 2010).

A compreensão das relações entre Estado, mercado e democracia, nas suas dimensões laborais, economias e políticas, parece-nos de utilidade tecer algumas considerações um pouco mais alongadas do que seria normal. Tentaremos situar o problema iniciando a análise no médio prazo, no que se refere à situação em Portugal. Relativamente a relação entre o mercado laboral e a atividade económica, julgamos possíveis caracterizá-la em três aspetos diferenciados, embora ligados entre os mesmos.

Num primeiro nível, encontramos, por um lado, uma forte presença de formas políticas e institucionais de orientação e intervenção do Estado, nos sucessivos governos, no funcionamento do mercado laboral (regulamentação das condições laborais) e das condições da atividade económica e financeira (Mozzicafreddo, 2000; Amaral, 2010).

Neste âmbito, parece-nos que a principal característica da regulação laboral e económica assenta na combinação entre a estabilidade do emprego, para o grosso da população empregada, é claro, pois a situação dos segmentos excluído do mercado de trabalho e da coesão social, mantem-se, e a contenção dos cursos salariais de produção, ou seja, por uma significativa moderação nos ganhos salariais. Esta política do Estado, nas orientações do mercado e da economia, é particularmente evidente na fase da reorganização da atividade económica e, sobretudo, a partir dos primeiros acordos de concertação social (1986/1987), condicionados pelas necessidades de reestruturação do tecido industrial.

Num segundo nível, afigura-se de importância, igualmente, destacar outras características de orientação ou intervenção do Estado no mercado laboral e na atividade económica. Por um lado, refiram-se as distorções entre a estabilidade do núcleo duro da população ativa e na instabilidade nos segmentos assalariados com menor capacidade de integração no mercado laboral. Neste caso, é de sublinhar a situação dos trabalhadores com baixo índice de qualificação profissional, grupos sociais mais desfavorecidos, tais como as mulheres trabalhadoras, os jovens sem qualificação, a precariedade do emprego, e os “desativados” por efeitos da reestruturação industrial e reorganização da atividade económica. Esta seletividade na integração no mercado laboral, é uma das marcas que caracterizam o modo de ação do Estado e dos grupos socioprofissional, tais como as confederações sindicais e patronais.

Num terceiro nível de caracterização do mercado laboral e do setor económico, é de assinalar que a política do Estado, na matéria em causa, se orienta por uma forte seletividade, nas décadas de consolidação do modelo de Estado, em favor, por um lado, dos setores assalariados, em termos gerais das condições de trabalho, negociação coletiva (nos sucessivos acordos de concertação social) e de redistribuição do rendimento nacional e, posteriormente, por outro lado, por uma seletividade regular e, benefício da modernização da atividade económica e dos aumentos dos níveis de produtividade e de competitividade das empresas.

Esta seletividade de orientação é favorável à atividade empresarial (todavia, o nível de produtividade das empresas situa-se bem abaixo do nível médio da comunidade europeia, como vimos no quadro 5 acima, e, nalguns dos momentos analisados, é coexistente com políticas laborais de relativos ganhos, embora de forma moderada e regular do poder de compra e de aumentos de benefícios sociais para o setor assalariado com maior índice de integração laboral e industrial. No entanto, esta relação manteve uma tendência progressivamente desequilibrada - com efeitos significativas no setor económico e laboral e no modelo de sustentabilidade da base do Estado-providência - na redistribuição do rendimento nacional entre o capital e o trabalho, mesmo quem no interior de cada um desses setores existam clivagens profundas quer ao nível das diferentes realidades empresariais, quer ao nível dos diferentes segmentos da mão-de-obra.

Por último, a este respeito, consideramos que o Estado, nestas décadas de democracia, nomeadamente, a partir da sua consolidação (mediados da década de 1980) tem vindo a praticar o que regularmente o que Habermas denomina de “administração da economia”.

Desde os processos de intervenção pública nas empresas privadas, passando pela dinamização do mercado e apoio financeiro às empresas e a banca²¹, até ao processo de privatização dos setores empresariais públicos, as políticas económicas do Estado tem-se constituído em torno da dinamização da esfera económica e da regularização das funcionalidades e disfuncionalidades do mercado. O papel do Estado na dinamização da atividade económica (desde 1974 até hoje) tem-se baseado, por um lado, nas políticas orçamentais expansionistas e nos sistemas de subsídios às empresas e, por outro, nas medidas de incentivos fiscais e financeiros para a criação de postos de trabalho, para a reestruturação industrial, para a modernização do parque tecnológico – em geral ao fundo perdido – ou para a localização nas zonas menos desenvolvidas (Mozzicafreddo, 2000 e 2010).

Assinale-se, finalmente, que, se por um lado, as políticas orçamentais de dinamização das atividades económicas e de comparticipação nas transferências comunitárias estimular a esfera económica, por outro, reforçam a expansão do Estado enquanto modo de regulação da atividade económica e laboral, potenciando, assim, mecanismos contraditórios na expansão e na retração do estado na sociedade²² Parece adequado assinalar, desta maneira, que o modo de funcionamento do sistema político democrático está no centro da estrutura política do Estado e especifica o modo operativo predominantemente regulador e instrumental do Estado em Portugal.

Abordando agora estritamente a relação entre Estado, mercado e democracia, parece-nos adequado sublinhar que o mercado é uma instituição que cria valores, normas e comportamentos e que é, tal como os sistemas sociais, uma plataforma de interação e de contratualização dos indivíduos e que, nesse caso, é um perito histórico e contingente das sociedades, mudando conforme o nível de padronização e de regulamentação, como outras instituições nas sociedades complexas. Assim, em diferentes tempos e espaços, os mercados podem ser mercados de troca livres – sem regras formais, ou seja, legais – ou mercados com regras jurídicas, isto é, socialmente produzidas e implementadas. Num sistema de direito, o mercado, tal como as outras instituições, regem-se por normas de proteção da propriedade, da lógica do mercado, da transações e do trabalho.

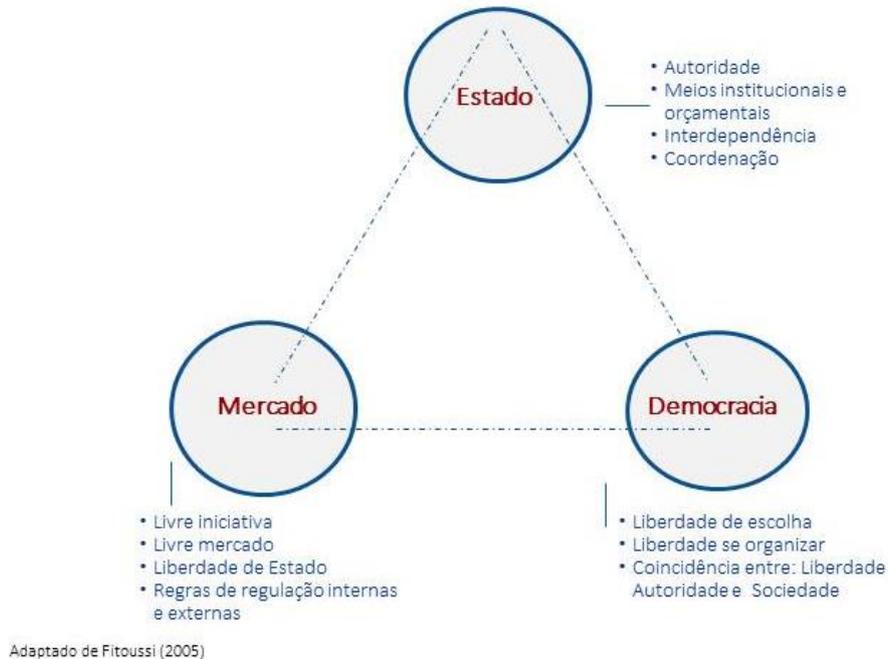
O mercado está inserido nas relações sociais, políticas e culturais de uma sociedade. Quando nos quadros 1 e 2 do presente trabalho, analisamos as mudanças das regras de regulação e de legitimação das sociedades, estávamos a assinalar que a intervenção do Estado, neste caso, da coletividade, sobre o setor económico, resulta da incorporação de valores, ideias e processos conflituais de construção das sociedades em momentos complexos da sua estruturação. Dificilmente se poderá encontrar um mercado que exista

²¹ Atualmente os apoios financeiro programados à banca, nomeadamente aos bancos que apresentaram dificuldades distorções de gestão, representam aproximadamente 12 mil milhões de euros, praticamente o que as comissões de resgate (vulgarmente denominada Troika) teriam diagnosticado como necessidade do setor financeiros em Portugal.

²² *Expansão e retração* que se repercutem no papel e na dimensão da administração pública, como se verá mais à frente.

fora de uma comunidade de território e governo ou autoridade, mesmo primitiva, fora de contatos formais e informais entre indivíduos e na sua situação de sobrevivência²³.

Figura 5 – Relações de Interdependência



Todavia, a relação institucional do mercado com a democracia é uma relação das últimas décadas (portanto, em termos do tempo dos mercados, é recente), surgida desde que os indivíduos se autonomizam, enquanto portadores de direitos, das comunidades, das famílias, dos grémios artesanais, da exploração no trabalho, em suma, desde que portadores de direitos cívicos e políticos, em primeiro lugar, e sociais, posteriormente. Ora, a democracia nasce desses direitos e os mercados legais, isto é, sujeitos às regras contratuais e à legitimação das sociedades também é recente – poucas centenas de anos nos separam dos mercados autonomizados da esfera política, social e jurídica no sentido de sociedade contratante²⁴.

O nosso sistema político, baseado no Estado de Direito, desenvolve, como mecanismo operatório, a democracia representativa, regida pelo sufrágio universal, que assenta em dois princípios diferentes: espaço público, liberdades e igualdades, por um lado e o individualismo e as desigualdades, por outro. Acresce que, no funcionamento das sociedades democráticas e de mercado legal, a alocação dos recursos, como refere Fitoussi, (2005:46) que os indivíduos privilegiam enquanto cidadãos não coincide, em regra, com

²³ La Pierre, William (1977); Strayer, Joseph (1969); Bendix, Reinhard (1964)

²⁴ Neste ponto existem várias perspetivas teóricas, que vão da ideia que a democracia surge apenas quando as sociedades atingiram um estágio padrão de desenvolvimento ou que a democracia é a alavanca que possibilita e potencia o desenvolvimento ou que demasiada democracia limita o desenvolvimento. Não é oportuno, neste trabalho, desenvolver estas perspetivas.

aquela que chegam pela via do mercado. Esta tensão está na base das transformações do modelo de organização do Estado e da alocação de recursos: e uma tensão dinâmica que, diferente dos conflitos disruptivos, vai, no funcionamento regular e, alterando as medidas, os instrumentos de desenvolvimento e as normas e valores institucionais que se tornam de interesse público, conforme as épocas e os espaços.

No entanto, esta tensão dinâmica e transformadora não invalida que a lógica do mercado e a lógica da democracia sejam diferentes, embora a história e o desenvolvimento dos direitos e das instituições a tornem compatíveis, mas disputada e conflituosa. A lógica do mercado e do capital assenta na desigualdade e a diferença – o rendimento e o lucro, a inovação e produtividade, a eficiência e o investimento (obtenção desigual resultante do investimento inicial), o produto e a recompensa são as bases da ação. A lógica da democracia é a igualdade do estatuto jurídico dos indivíduos que se concretiza no contato político de ação sobre o social no sentido de igualdade de direito face às diferenças dos indivíduos. A lógica da organização das sociedades assenta na legalidade, na igualdade de oportunidades, no equilíbrio de subsistemas sociais, económicos e num mínimo padrão de vida digna, num contrato social, num Estado de direito, e em valores coletivos.

A experiência histórica das sociedades democráticas ocidentais, malgrado os seus conflitos e desigualdades é a experiência da compatibilidade entre duas lógicas: a diferença e a igualdade, e a democracia, com o seu sufrágio universal e legal, concretiza essa compatibilidade, respeitando, de comum acordo, a necessidade da diferença e a necessidade da igualdade²⁵. Nesse sentido, os direitos e a legitimidade de direitos na organização da sociedade são equacionados como pré-requisitos ao funcionamento legal do mercado, entendido este como um processo de diferenciação, baseado nas recompensas do capital e do trabalho, e inseridos nas relações sociais políticas e valorativas de um momento dado do desenvolvimento.

O mercado não assegura espontaneamente a sobrevivência do conjunto da população, assinala Fitoussi, e esta característica é essencial, pois relativiza os méritos da economia de mercado, quando entregue a si mesma. Ora, as *externalidades*, conceito que não é alheio à teoria económica, reforçada pela teoria política (Rodrik, 2011), indica uma possibilidade de compensar aquilo que a lógica do mercado – legitimada pelo mesmo sistema - não pode atingir: existência de um sistema de compensação que fornece recursos e igualdade de oportunidade fora do mercado, tal como o sufrágio universal é uma forma de compensação das assimetrias de poder na sociedade.

A *educação pública* -mesmo a privada, quando apoiada pelo orçamento público –, por exemplo, é claramente uma externalidade que afeta a produtividade, a eficiência e a competitividade do setor económico e de serviços (incluindo o público), mediante o papel assumido pela investigação (pública e privada), a inovação, o desenho, o planeamento, os conhecimentos de gestão de produtos, a formação profissional, etc., conhecimentos que se adquirem maioritariamente com base no orçamento público e que beneficiam,

²⁵ A este propósito ver Rodrik (2011), Fitoussi (2005); Luhmann (1990); Flora e Jens (1984)

maioritariamente, o setor privado. Acresce que a educação de um indivíduo, que obtém maior qualificação focalizada para a tarefa que desempenha ou para o posto de trabalho concreto, não apenas produz, em geral, aumento do rendimento pessoal, como afeta o nível de desempenho da organização e repercute também na sociedade, por via do desenvolvimento da mesma. Por outro lado, à medida que é maior é o desenvolvimento mais cresce a importância do “capital humano”, como assinala Fitoussi: num regime democrático, a “pressão popular” a favor da educação pode desenvolver-se livremente, o que pode conduzir à maior eficácia das “democracias de mercado”.

Importa, ainda, assinalar mais dois argumentos em favor da compatibilização de democracia e do mercado, num Estado de Direito. O primeiro diz respeito à institucionalização e à integração dos grupos de influência, os grupos de pressão e as exigências das organizações sem fins lucrativos no mecanismo de decisões no sistema político. Os sistemas democráticos consolidados, com alternância regular e aceitação das normas, levou a uma diminuição da conflitualidade “disruptiva” em favor de uma conflitualidade “redistributiva”, mas dentro do sistema, o que, num sistema de negociação ou concertação, implica, em síntese, que não se ganha tudo, mas não se perde tudo: esta distinção faz avançar as reformas e, conseqüentemente, a integração dos subsistemas, tanto no funcionamento do mercado, como da democracia.

Por outro lado, acresce-se, como diria Luhmann (1990), que o sufrágio universal tem uma particularidade relevante, pois agrega todas as diferenças possíveis entre os indivíduos e o resultado – maioria de votos num sentido ou outro –, e, apresentando uma heterogeneidade de opções diferentes, acrescenta qualidade à decisão, contrariamente ao que seria uma decisão obtida apenas de entre iguais em estatuto ou valores ou interesses. O segundo argumento relaciona-se com uma justificação inerente ao sistema político: a democracia, assinala Fitoussi (2005:38), é uma forma “flexível” de governo, na medida em que a manutenção do poder, dentro dos critérios definidos de alternância, obrigam à mudança, adaptando-se às circunstâncias e às exigências da escolha pública, sob pena de se perder as eleições e o poder. Como “resultado de escolhas explícitas (*sublinha Fitoussi (2005:39)*), o debate e a persuasão esclarecem o que tem como efeito quer pôr em causa o que parece adquirido, quer corrobora-lo”.

1.7 | MODELO E FUNÇÕES DO ESTADO REGULADOR EM PROGRESSO

O modelo de Estado-providência não é necessariamente a única causa dos problemas que se colocam aos países desenvolvidos e com desenvolvimento tardio (complexidade, aumento das exigências dos cidadãos, espaços nacionais e internacionais, como o caso da União Europeia, com “défice” de consolidação do modelo de articulação, etc.), no âmbito do modelo de Estado de Direito, com um sistema de compatibilização entre as diferentes lógicas da democracia e do mercado, mas é, certamente, o local, a instância política e o debate público onde os problemas e as soluções se apresentam e se materializam.

O Estado-providência contribuiu positivamente, como referimos, para o desenvolvimento económico, social, ambiental, para a melhoria das condições de vida das populações das relações sociais, para a pacificação dos diferentes subsistemas e, sobretudo, para a consolidação do sistema político democrático. Os equilíbrios entre os princípios da liberdade e da justiça e entre os princípios da individualidade e da escolha pública coletiva, enquanto normas de organização das sociedades, foram condicionantes e potenciadores do modelo de organização e de vida quotidiana que representa uma forte evolução na arquitetura dos sistemas democráticos. Todavia, novos desafios se apresentaram e se apresentam às atuais sociedades democráticas e, em consequência, exigem diferentes respostas.

As funções de regulamentação e de padronização, necessárias a uma maior eficiência na regulação da sociedade, têm levado a uma *normativização* da vida quotidiana dos indivíduos e das organizações. Esta padronização ou perda de singularidade, coloca problemas tanto de exclusão das diferenças e do que é dificilmente padronizado, como novos riscos sociais, ambientais, saúde, bem, ainda, como ao limite de expansão do Estado e à relativa absorção da que foi em tempos a sociedade civil, hoje muito dependente da sociedade política e institucional. Por esta via, o Estado se tem expandido. Esta contradição está na base de novas tendências que defendem que o Estado deve reduzir a sua presença, desregulamentando, quer a vida dos cidadãos, quer a economia, devendo antes perspetivar as funções do Estado como catalisador e orientador das energias da sociedade.

Interessa, ainda a este respeito, assinalar que o Estado-providência, pela sua ação política, contribuiu, também, positivamente para a alteração da estratificação social, tanto pela promoção da cidadania e pela igualdade de oportunidades, como, sobretudo, pela reorganização da situação social dos indivíduos, através de redistribuição, nas últimas décadas, de rendimento e por estímulos à mobilidade social pela educação. Estas medidas, porém, fizeram aumentar a carga fiscal sobre as classes medias, situação que leva ao conflito de interesses entre o duplo papel do indivíduo: enquanto beneficiário da expansão do Estado-providência e, enquanto contribuinte, penalizado pela imposição fiscal que isto implica. As recentes tendências para a privatização e o descomprometimento na gestão e fornecimento de bens sociais públicos inscrevem-se neste contexto. Este retraimento do papel do Estado, embora polémico, não deixa de ter um relativo reconhecimento, nomeadamente nos segmentos e estratos sociais que mais contribuem para este modelo social e que menos beneficiam dos sistemas sociais implementados.

A inserção da sociedade e, particularmente, da política e da economia portuguesa, no contexto da complexidade internacional das transações económicas e financeiras e das regras políticas e orçamentais europeias, pressionam a situação nacional à mudanças na forma de encarar os objetivos estratégicos, tanto do setor económico, como da esfera política. Estes dilemas e debates não são recentes, nem ignorados, mas o certo é que ainda não foram interiorizados, tanto pela maioria dos empresários, como dos trabalhadores e escassamente pela esfera política, partidária e intelectual.

A este propósito, três dimensões a realçar e que configuram uma linha de orientação para as políticas públicas, nomeadamente:

- em primeiro lugar, o *incentivo e a focalizações das políticas em medidas que promovam o investimento nacional e internacional*, nomeadamente este último de forma a estimular a incorporação de tecnologias de produção e a estimular a difusão às empresas de formas diferentes de gerir e produzir; em segundo lugar,
- o *controlo das contas públicas*, de forma a resolver a crise fiscal do Estado e a orientar a organização e as despesas com as instituições, no sentido aumentar o setor da *administração indireta, descentralizada e com graus relevantes de autonomização (agências)*;
- em terceiro lugar, o aperfeiçoamento e alargamento *do papel do Estado na regulação das relações económicas e sociais*, de forma a orientar linhas de desenvolvimento económico, equacionados aqui, apenas, em termos de crescimento económico, do emprego, do rendimento e das exportações, bem como na diminuição dos tempos administrativos na gestão de processos e dos constrangimentos financeiros em matéria de funcionamento de serviços públicos.

Parece-nos de toda a relevância assinalar que os modelos de Estado não são estanques, a dimensão de continuidade e de uma relativa “hibridez” está sempre presente. Isto significa que em cada modelo de Estado haverá sempre, como não poderia deixar de ser, uma vez que a própria sociedade é um conjunto de situações diversas, de continuidade e de descontinuidade presentes – como os costumes e hábitos –, um conjunto de medidas e instrumentos de políticas novas, antigas, transformadas ou descontinuadas, segundo as respostas que a gestão e condução do modelo institucional consiga dar aos desafios com os quais se confronta.

Nesse sentido, considera-se que os objetivos principais que norteiam as políticas e orientações na área económica e social, num modelo de Estado regulador, tendo em conta o balanço da evolução da nossa situação económica e social e da ação política e institucional, bem como de autores que trabalham sobre esta matéria,²⁶ dizem respeito:

- à *estabilização macroeconómica*, entendida esta na área do crescimento económico, da estabilidade financeira e da competitividade internacional, que é simbólica e institucionalmente assumida pelos Estado na negociação internacional;
- à equidade e *igualdade de oportunidades*, já não sendo suficiente a preocupação apenas na igualdade, como referimos acima, mas que não implica que a mesma não seja considerada em setores ainda com dificuldades de integração social, porém

²⁶ Entre outros, Sorensen (); Braithwaite (); Majone (); Christensen e Laegreid (); Ferrera (2005).

equacionada de forma mais justa e não padronizada, atendendo á diferença de situações e de respostas dos indivíduos e famílias correspondentes;

- à *estabilidade política*, sendo que os progressos foram sempre mais sólidos, mesmo na nossa evolução social, quando houve continuidade de processos e medidas, quando se privilegia incrementar a dimensão dos instrumentos de regulação ou de intervenção económica e social e quando há possibilidade de encontrar acordos (seja em sede política ou em sede de concertação social)²⁷ de concessão, integração de medidas alternativas e complementares ou compensações entre subsistemas sociais.

Figura 6 - Desafios sociais e Estado regulador



A questão principal dos desafios com que se confronta o Estado a este respeito tem a ver com a resolução de duas situações em si contraditórias, atendendo a que, por um lado, o mercado nem sempre dá garantias de encontrar o equilíbrio dos subsistemas, pelo menos o do crescimento, da concorrência legal e leal, dos rendimentos e do emprego, limitando assim as *falhas do mercado* e, por outro lado, nem sempre o Estado consegue reduzir ou limitar as *falhas do Estado*²⁸ no cumprimento das suas funções de assegurar a coesão social, de redução das incertezas na sociedade, mediante serviços públicos pelos menos regulados pela instituição estatal, de assegurar a igualdade de oportunidades e, ainda, de gerir ou regulamentar ou delegar em entidades independentes ou autónomas a organização do que se considera de interesse público.

As *falhas do Estado*, conceito pouco utilizado nas análises correntes, pois o senso comum, mesmo entre analistas e cientistas, é que o Estado não falha, ou seja, quem falha é o

²⁷ A respeito dos acordos de concertação social ver Dornelas (2011); Sousa (2009); Amendoeira (2003); Mozzicafreddo (2001); Rodrigues (1997); Marques e Ferreira (1991); Correia (2003); Lopes (2003)

²⁸ Pereira, s/d)

mercado e o Estado tem que compensar e substituir, o que é também certo, porém, as falhas do Estado indicam que alguma coisa, no seu funcionamento, planeamento e regulação, não está adequado, nomeadamente as despesas, a relação ente as despesas e as receitas, as insuficiências de regulação das atividades económicas, financeiras e administrativas, a falta de transparência em vários aspetos da governação e das decisões, os gastos de funcionamento e de transação na administração pública, as garantias do emprego público (abolida na função pública, para os que ingressaram a partir da segunda metade da década do 2000), as diferenças de horários, de benefícios (ADSE) e de estatuto relativamente ao setor privado (a idade da aposentação, também agora nivelada com o setor privado), a titularidade de empresas públicas (muitas das quais com défices excessivos), a administração de tarefas que não caem dentro do interesse público, ou as empresas que foram públicas, tais como os CTT e que, consideradas de interesse público eram, por isso protegidas por entidades públicas²⁹.

Em termos genéricos, equacionando os contextos de funcionamento dum modelo de Estado regulador, no nosso caso, está ainda bastante longe do nível atingido em vários países europeus, continuado a ser um Estado interventor e, às vezes, menos regulador quer das atividades económicas e financeiras, quer das atividades e situações sociais.

Na figura 7 tenta-se organizar, no seguimento das análises até agora efetuadas, sem pretender mais do que equacionar situações e estratégias, aquilo que, de alguma maneira, é o resultado do diagnóstico (inerente à deteção de problemas) e do balanço, positivo ou menos positivo, do que foi refletido neste trabalho.

Os elementos alinhavados na Figura 7, acima, obedecem a uma lógica de funções do Estado orientadas por princípios de, por um lado, interdependência entre a *integração sistémica*, ao nível da esfera política e institucional (compreendendo todas as instituições do Estado), e a *integração social*, ao nível dos grupos, entidades socioprofissionais e estratos sociais. A interdependência obriga, mesmo no espaço autonomizado, à cooperação e à negociação nas formas de resolução dos problemas que afetam as situações sistémicas e as sociais. A “gestão das externalidades”, por exemplo (referida na figura 7), exige à instância de centralidade decisória, o Estado, obviamente, mas igualmente aos parceiros, a intervenção de organismos de regulação, parcerias, delegação e subcontratação, a par duma certa *desmultiplicação* do Estado, de forma que as externalidades sejam consensuais e de carácter utilitário, tanto para as entidades envolvidas, como para a estabilização macroeconómica e financeira e o crescimento da economia. As “agências públicas” ou o processo denominado de *agencificação*, obriga à *participação* de autoridades independentes de regulação, à intervenção e participação de redes nacionais e

²⁹ O caso dos CTT é paradigmática de uma empresa eficiente, modernizada, inovadora, para além da eficiência (sem défice público) e celeridade no serviço e do bom atendimento, como umas poucas, foi no entanto, privatizada, e, paralelamente, veja-se o caso da EPUL, ainda mais significativo, pois o objeto pela qual foi criada, na década de 70, era o de regular o mercado de habitação, que, enquanto entidade pública, podia intervir, tal como as empresas privadas, na concorrência de preços fazendo, assim, diminuir a margem de lucro: esse objetivo deixou de ter significado no resultado da construção de habitações.

comunitárias, ou seja, à intervenção, via indireta, sem naturalmente limitar a centralidade da decisão, mas, sendo fazendo com que seja participada e delegada.

As *falhas do mercado* e as *falhas do Estado* estão interligadas e o ponto mais complexo dessa ligação diz respeito, entre outros, à orientação do crescimento e aos fatores de sustentabilidade do desenvolvimento. Numa situação normal, a lógica do mercado puxa para o crescimento, porém, numa situação de excecionalidade, como é o caso Português (e não é o único, naturalmente), o desenvolvimento de uma economia e de uma sociedade exige mais do que crescimento; exige orientar o crescimento para os objetivos concretos e multiplicadores, por exemplo da competitividade e da inovação tecnológica, da exportação de nichos de mercado (para complementar a procura global efetiva interna), do investimento externo; exige, por outro lado, que o equilíbrio entre “investimento e redistribuição” seja integrado, tanto nas definições programáticas e deliberativas da escolha pública eleitoral, como na *definição do que é regulável*, ou seja, do que *está dotado de valor de interesse público*.

Figura 7 – Estado Regulador - Funções

MECANISMOS DE REGULAÇÃO	EFEITOS
<p>1- GESTÃO DAS EXTERNALIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> Investigação e centros de tecnologia Políticas sociais e políticas de igualdade de oportunidades e inclusão social: seletividade nas políticas) Programas de desenvolvimento Políticas ativas de emprego 	<ul style="list-style-type: none"> Centralidade e coordenação política decisória Redistribuição e compensação social
<p>2- AGÊNCIAS PÚBLICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> Autoridade independentes de regulação Redes locais, nacionais e comunitárias 	<ul style="list-style-type: none"> Organismos públicos de regulação Parcerias público/privada Intervenção indirecta – via regulação
<p>3- ALTERAÇÃO AO REGIME DE ACUMULAÇÃO</p> <ul style="list-style-type: none"> Modalidades de regulação no mercado laboral (<i>flexigurança</i>) Subsídio específica (inovação; exportação; atração capitais) - contrapartidas 	<ul style="list-style-type: none"> Diferenciação do tipo de contrato / com segurança social Contrapartidas – expansão do mercado
<p>4- EQUILÍBRIO: INVESTIMENTO E REDISTRIBUIÇÃO</p> <ul style="list-style-type: none"> Despesa pública: multiplicador do crescimento económico e social Transferência à particulares – indivíduos e instituições e empresas – dos recursos orçamentais Definição : <i>regulável dotado de valor social</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Escolhas públicas Desmultiplicador do Estado (delegação, subcontratação, parcerias)

No seguimento da lógica referida, de interdependência e articulação entre a *integração sistémica*, ao nível da esfera política e institucional (compreendendo todas as instituições do Estado) e *integração social*, ao nível dos grupos, entidades socioprofissionais e estratos sociais, considera-se que a ausência ou a insuficiente integração e interdependência a estes níveis pode acentuar alguns dos fatores de disfuncionalidade do sistema democrático.

O caso, por exemplo, da predominância da *legitimidade funcional* (concertação entre corpos organizados, instituídos e legitimado), na lógica de funcionamento da matriz

institucional e política do estabelecido Estado-providência, pode conduzir ao excesso de absorção corporativa, pelas organizações socioprofissionais sindicais e patronais, de medidas que tem a ver com os recursos e benefícios económicos e, portanto, criar situações de conflitualidade sobrepostas, e dificilmente integráveis numa perspetiva política e institucional, como é a ação do Estado numa situação de regulação do conjunto social. A predominância da *legitimidade funcional* pode assim, concretamente, afetar as situações de minorias sociais, étnicas e género, de grupos profissionais com menor peso de mobilização e influência, das questões consideradas marginais aos problemas económicos e sociais instituídos que podem vir a não serem atendidas, nem integráveis no modelo de ação socioeconómica.

O funcionamento da *legitimidade processual*, atuante em espaços e nos momentos de definição eleitoral das orientações coletivas (programáticas) da sociedade, podem sofrer alterações em sede de concertação e decisão corporativa e, nesse sentido, as expectativas dos cidadãos vierem a ser frustradas por efeitos da reciprocidade negocial dos interesses setoriais. Isto implicaria uma perda de importância da regra de decisão maioritária e, conseqüentemente, uma perturbação no funcionamento da legitimidade democrática. Nesse sentido, a modificação de mecanismos que contribuem para reproduzir as situações de degradação e marginalização dos direitos definidos de determinados grupos de cidadãos, pode ser uma dimensão importante para a redefinição do papel do Estado na sociedade, bem como alteração do sentido social das negociações coletivas.

Considera-se, por último, que os fatores que produzem “défice de solidariedade”, tais como a exclusão social, a seletividade social e económica, as variações sistemáticas nas taxas de desemprego, a degradação de algumas componentes dos direitos sociais e a forte pressão fiscal sobre os cidadãos, são algumas das consequência resultante dos mecanismos instituídos neste modelo político de funcionamento do Estado, que não invalidam, certamente, os aspetos positivos que o modelo contribuiu para a realidade da sociedade, como referimos anteriormente. Afigura-se, portanto, que a resolução destes e de outros problemas sociais acarretará, provavelmente, uma redefinição do papel que o Estado e dos parceiros sociais desempenham na sociedade.

A figura 8, a seguir, pretende apenas sistematizar as diferenças entre o modelo de Estado-providência e o modelo de Estado regulador, muito embora, no caso nacional, seja necessário enfatizar, por um lado, que a situação do modelo de Estado regulador, comparativamente com outros países de âmbito Europeu e mesmo ocidental, está longe de ser definido por essas características, apesar da criação de autoridades administrativas independentes, de “agências”, de institutos públicos e da legislação respetiva, nomeadamente a lei-quadro das entidades reguladoras (Lei nº 67/2013, de 28 de agosto) juntamente com os diplomas estatutários das entidades reguladoras aprovados. Adicionalmente, importa ter em conta que, como referimos algures, que as sínteses esquemáticas apenas têm valor para sublinhar as diferenças entre modelos, mas os mesmos são uma combinação de características mistas, com predominância de uma ou outra delas. A predominância faz que, a médio prazo, o modelo adquira uma estrutura e matriz mais definida, como aconteceu ao modelo de Estado-providência, surgido,

conjuntamente, nos finais de século XIX e consolidado a mediados do século XX e em transição no século XXI.

Figura 8 – Principais Características do Estado Interventor e do Estado Regulador

CARACTERÍSTICAS	ESTADO INTERVENCIONISTA	ESTADO REGULADOR
Funções Principais	Redistribuição, estabilização macroeconómica	Correcção das falhas do mercado
Instrumentos	Impostos (ou dívida) e despesa	Produção de regras
Área de conflito político	Distribuição orçamental	Auditoria e controlo da produção de regras
Instituições	Parlamento, Ministérios, empresas públicas, serviços do Estado	Comissões parlamentares, entidades independentes, tribunais
Atores principais	Partidos políticos, funcionários públicos, grupos de interesse	Movimentos especializados, reguladores, peritos, juizes
Estilo político	Discricionário	Legalista, limitado pelas regras
Cultura política	Corporativa	Pluralista
Responsabilidade política	Direta	Indireta

Fonte: Majone, Giandomenico (1977), "From the positive to the regulatory State: causes and consequences of changes in the mode of governance", *Journal of public policy*, 17 (2); Majone, Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, Londres, Routledge; Braithwaite, John (2006) e Gonçalves (2013).

1.8 | ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS PARA UMA REFORMULAÇÃO DAS FUNÇÕES DO ESTADO

Chegado a este ponto, interessa agora referir, enquanto orientações gerais, os temas que se apresentam, nesta perspetiva, como os mais pertinentes na reformulação do papel do Estado e do denominado interesse público. Propõe-se aqui, de seguida, as linhas gerais para a redefinição das funções básicas do Estado, numa perspetiva que integre e transforme o nosso padrão de valores partilhados, no que se refere à configuração política que organiza a sociedade, de forma a ultrapassar as disfuncionalidades e dualidades das práticas institucionais e políticas.

De maneira sintética, afigura-se-nos que os seguintes elementos representam as expectativas e as possibilidades percecionadas atualmente pelos cidadãos sobre o que parece ser mais premente na reformulação do interesse público.

1.8.1 Orientações básicas: interesse público e funções do Estado

Nesta seção pretende-se então desenvolver algumas linhas de orientação na ação do Estado, no sentido de aprofundar o seu papel regulador e a sua função de estimular, incentivar e apoiar os diferentes subsistemas sociais, económicos e ambientais, de forma a reorganizar o nosso modelo de desenvolvimento.

Indicam-se, à seguir, alguns princípios de ação básicos na função de um Estado coordenador do conjunto social. Afigura-se-nos então que estes podem ser os princípios fundamentais que poderiam contribuir para alguma resolução da nossa situação atual:

- Promover *a coesão social e a equidade pública*, entendida com um nível superior à integração social, onde as práticas e os valores de justiça, nas políticas públicas, e de democraticidade na gestão dos recursos coletivos deveriam constituir as orientações principais;
- Apoiar *o Investimento*, visto como os incentivos e a focalização das políticas em medidas que promovam o investimento nacional e internacional, potenciem empregos e difundem a inovação tecnológica e as práticas de gestão internacionalizadas;
- Garantir *o controlo das contas públicas*, de forma a resolver a crise orçamental do Estado e a orientar a organização e as despesas no sentido aumentar o setor da administração indireta, descentralizada e com graus relevantes de autonomização;
- Estimular *a igualdade de oportunidades*, tanto no acesso dos indivíduos aos recursos da sociedade, à qualificação profissional e superior, à empregabilidade, à segurança social, à assistência à saúde, como na igualdade de oportunidades nos processos de participação na escolha pública;
- Fomentar *a separação, no Estado, entre o financiamento ou regulação e a execução*, nos assuntos públicos, sejam económicos, sociais, ambientais ou culturais ou de investigação e ensino, pois não tem que haver necessariamente a fusão entre os três papéis. As situações dependem da definição que se adote do que é interesse público de um setor ou de uma atividade;
- Garantir *a igualdade de oportunidade* nas atividades económicas, sociais, culturais e educativas, sendo importante, também aqui, que não exista acumulação das funções de *financiar, produzir e regular* na mesma entidade;
- Promover *a eficiência, a produtividade e a competitividade* na vida profissional, devendo estas resultar resultam da organização, da inovação e da qualificação, enquanto práticas e valores profissionais;
- *A seletividade de decisões vinculativas*, por parte do Estado e das administrações centrais, regionais e locais é outro dos eixos estruturantes da reorganização das funções do Estado e das políticas publicas na possibilidade de focalizar os recursos coletivos em áreas e nichos estruturantes, no curto e médio prazo, relativamente a produção e acumulação de investigação e de inovação, de apoios às atividades empresariais e sociais, tanto dos fundos comunitários, como dos recursos nacionais da qualificação profissional e superior, do equilíbrio entre os apoios sociais aos segmentos mais desfavorecidos e os apoios aos segmentos com situações estabelecidas;
- Consolidar *o princípio da reciprocidade*, no sentido do princípio de justiça de Rawls, segundo o qual qualquer apoio ou subsídio atribuído á um individuo deve favorecer ao próprio e à sociedade ou comunidade onde se insere; adicionalmente

qualquer ganho de eficiência deveria trazer mais vantagens aos mais pobres e aos mais fracos.

- Afinar o papel do Estado na regulação das relações económicas e sociais, focalizando e precisando a orientação das linhas de desenvolvimento económico, equacionadas aqui apenas em termos de crescimento económico, do emprego e do rendimento e das exportações, assim como em diminuir os tempos administrativos na gestão de processos e atenuar os constrangimentos financeiros em matéria de funcionamento de serviços públicos
- Desenvolver a *responsabilidade, a transparência e a imparcialidade* dos atos públicos e privados e dos agentes públicos e privados das instituições, enquanto práticas e valores éticos e profissionais da sociedade e das instituições, devem ser valores primordiais de exemplo de cidadania;
- Aprofundar a *igualdade de oportunidade na concorrência* e a eliminação dos obstáculos monopolizadores, que entretanto se criaram nas entidade empresariais, bem como generalizar na administração pública e nas compras públicas do máximo de concorrência e o máximo de transparência e supervisão na observação da lei por parte dos agentes públicos, políticos e institucionais.
- Criar um sistema de *atribuição da chancela de entidades de interesse público* aos grupos socioprofissionais, às associações, às fundações, às ordens, etc., que deva corresponder ao princípio de igualdade estatutária na esfera pública institucional e política, nomeadamente a limitação de mandatos (dois) consecutivos na instituição respetiva.

Afigura-se-nos, portanto, que a reformulação do padrão modelar do Estado e do interesse público acima caracterizado, assenta, nestas circunstâncias, na focalização em seis domínios concretos que resultam das orientações gerais referidas:

- E primeiro lugar, na reorientação das funções públicas e privadas para o desenvolvimento tecnológico e a investigação (economia do conhecimento), a formação e a qualificação favoráveis ao processo de inovação e os incentivos às oportunidades de mercados competitivos, respeitando as preocupações de cidadania, a proteção do ambiente e do património cultural e as novas situações da sociedade de risco;
- Em segundo lugar, na equidade, como critério das políticas públicas, particularmente, nos direitos e benefícios sociais dos indivíduos e nas condições de coesão social – equilíbrio complexo da interação dos diferentes sectores da sociedade –, mais do que a integração social na regularidade de uma sociedade dualista;
- Em terceiro lugar, no equilíbrio entre a diferenciação económica e laboral e proteção social, fundamentalmente dos segmentos excluídos e inscritos na estrutura de reprodução das desigualdades de base;
- Em quarto lugar, no reconhecimento de que nem sempre o mercado dá garantias de encontrar o equilíbrio do sistema, havendo obrigações públicas a

tingir (produtividade, estabilidade, inovação), devendo a atuação do Estado limitar as falhas do mercado;

- Em quinto lugar, na constatação de que existem ainda outras falhas do Estado – peso administrativo e financeiro, orientações casuísticas, corporativismo, insuficiências de diagnósticos e planeamentos – que limitam o interesse público e as políticas públicas;
- Em sexto lugar, em encontrar o equilíbrio entre as competências decisórias na definição do interesse público e das funções do Estado e as capacidades efetivas de produção e execução das mesmas. Podemos dizer, parafraseando Weber, que o Estado – enquanto materialização sistémica da escolha pública – tem o monopólio da definição do interesse público, mas não tem necessariamente o monopólio das modalidades do serviço público.

1.8.2 Reflexão acerca do interesse público

Entendem várias interpretações do interesse público, como dimensão programática e gestionária, ou seja, materializada em programas estratégicos de orientação prática e institucional e consolidação na estrutura constitucional, vistas e definidas num dado momento.

O interesse público, porém, é sempre contingente, muda, altera-se, reorganizara-se em função do tempo e do espaço e das circunstâncias. A noção da dimensão programática do interesse público não resulta simplesmente da interação entre a escolha pública dos cidadãos, os procedimentos organizacionais e a política prática de orientação eleitoral. Na realidade a dimensão programática e gestionária é a justificação dos governos existirem: do debate e deliberação sobre as orientações práticas dos governos resulta, assim, o papel de regulação política e institucional da ação dos governantes.

A consequência deste processo deliberativo, e os programas e medidas institucionais experimentados, enquadra-se com os princípios que, num momento dado, balizam o interesse público.

Na perspetiva da dimensão programática e gestionária do interesse público colocam-se algumas questões de operacionalização destas políticas de regulação. Apresentam-se assim, de seguida, algum dos fatores a ter em conta. Assim, quando se fala de pluralidade de interesses, como orientação da dimensão gestionária do interesse público, trata-se de distinguir o interesse público dos interesses particulares. A compilação ou concertação de interesses particulares, ou seja, o somatório dos diferentes interesses particulares não é equivalente ao interesse público. Da ação dos grupos de interesses, da justificação e acumulação de escolhas individuais ou particulares, da reivindicação de estatuto, posição ou situação social específica, não resulta necessariamente a definição do interesse público. Os efeitos diretos e indiretos, as consequências a curto ou médio prazo das políticas de

regulação, podem não estar em consonância com as necessidades expressas pelos diferentes grupos de influência, sejam eles económicos, sociais ou regionais.

Digamos, em síntese, que, relativamente à perspetiva sobre o interesse público, existem, em termos latos, três quadros de interpretação:

- (i) O interesse público em consonância com a definição *legal e constitucional*, assente numa ideia mais tradicional, mas que, no entanto, não pode ser negligenciada;
- (ii) O interesse público como a *representação da agregação dos interesses particulares* legítimos, ou seja, como a otimização das escolhas individuais, na sua racionalidade contingente da aplicação do autointeresse, como clientes, assente sobretudo na teoria do *public choice* e, em parte, na *new public management* aplicada à Administração pública;
- (iii) O interesse público como o resultado do *contrato social da escolha pública dos cidadãos* e da sua delimitação pelo Estado, na complexidade de compatibilização de lógicas contraditórias. Neste último caso, a escolha pública pelos cidadãos não pode deixar de estar inserida num contexto de deliberação pública acerca da dinâmica dos valores partilhados, sem que esta dinâmica deliberativa esteja demais próxima da expressão factual dos interesses.

2 | A TECNOLOGIA E OS RECURSOS NA ORGANIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 | RECURSOS HUMANOS E A REORGANIZAÇÃO DO ESTADO EM PORTUGAL

2.1.1 Os Recursos Humanos e a Administração Pública em Portugal

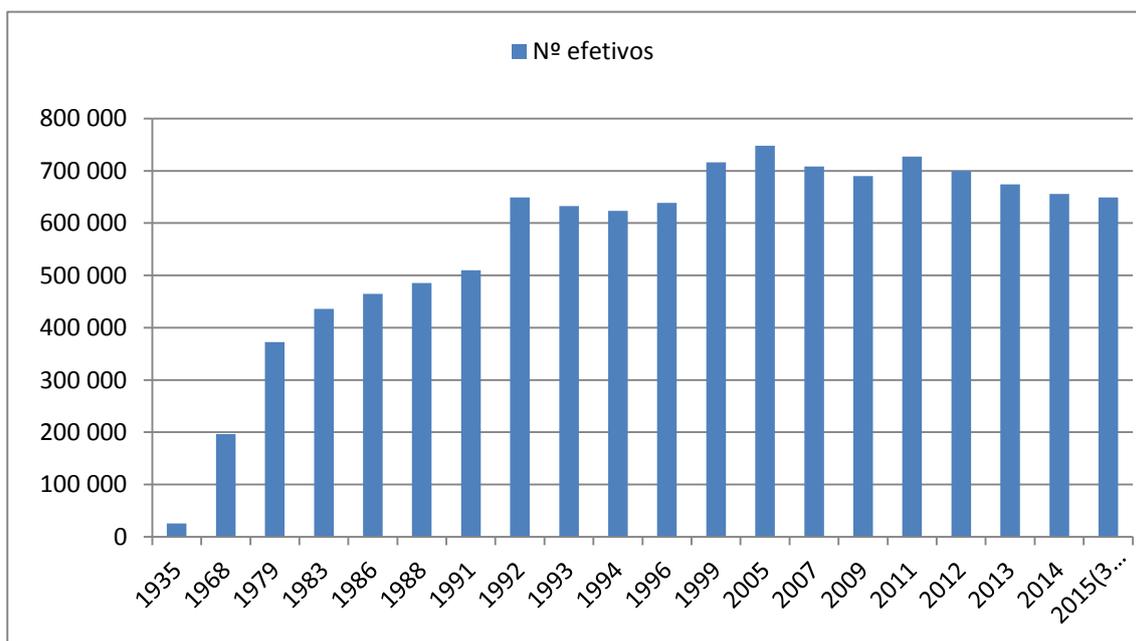
A Administração Pública tem atualmente 649.294 trabalhadores, repartidos pelas administrações, central, local e regional (DGAEP, (2015)). A repartição entre as três administrações é a seguinte: 492.154 na Administração Central, 36.966 na Administração Regional, 110.349 na Administração Local e 9.825 nos Fundos de Segurança Social.

Para uma melhor caracterização da evolução dos efetivos da Administração Pública, construiu-se a tabela e o gráfico seguinte, de forma a observar a evolução ao longo do tempo e, identificar os principais movimentos no período:

Quadro 13 - Evolução dos efetivos da Administração Pública no período de 1935-2015

Ano	Nº efetivos	Nº de anos	Taxa de crescimento	Taxa de crescimento anual
1935	25.588			
1968	196.755	33	668,9	20,3
1979	372.295	11	89,2	8,1
1983	435.795	4	17,1	4,3
1986	464.321	3	6,5	2,2
1988	485.368	2	4,5	2,3
1991	509.732	3	5,0	1,7
1992	649.251	1	27,4	27,4
1993	632.489	1	-2,6	-2,6
1994	623.537	1	-1,4	-1,4
1996	638.674	2	2,4	1,2
1999	716.418	3	12,2	4,1
2005	747.880	6	4,4	0,7
2007	708.567	2	-5,3	-2,6
2009	690.198	2	-2,6	-1,3
2011	727.294	2	5,4	2,7
2012	699.480	1	-3,8	-3,8
2013	674.338	1	-3,6	-3,6
2014	655.820	1	-2,7	-2,7
2015(3T)	649.294	1	-1,0	-1,0

Fonte: Gouveia, C. (2007); Rocha, J. (2007); Rosa, D. (2012); DGAEP (2015a).

Quadro 14 - Nº de efetivos da administração pública (1935-2015)

Fonte: Gouveia, C. (2007), Rosa, D. (2012), DGAEP (2015a).

Numa análise retrospectiva, a evolução do número de efetivos da administração pública pode associar-se com alguns importantes períodos da história recente de Portugal. O primeiro período está associado ao Estado Novo, onde, ao longo de mais de três décadas (1935-1968) se registou um crescimento bastante significativo, associado à consolidação das funções do Estado, ainda muito incipientes nos anos trinta.

Um segundo período (1968-1979), a evolução foi muito rápida quase duplicando o número de funcionários públicos, explicado, em parte, pelo acolhimento dos funcionários oriundos das ex-colónias e, em parte, pelo crescimento de algumas funções do Estado, na sequência da implementação da democracia.

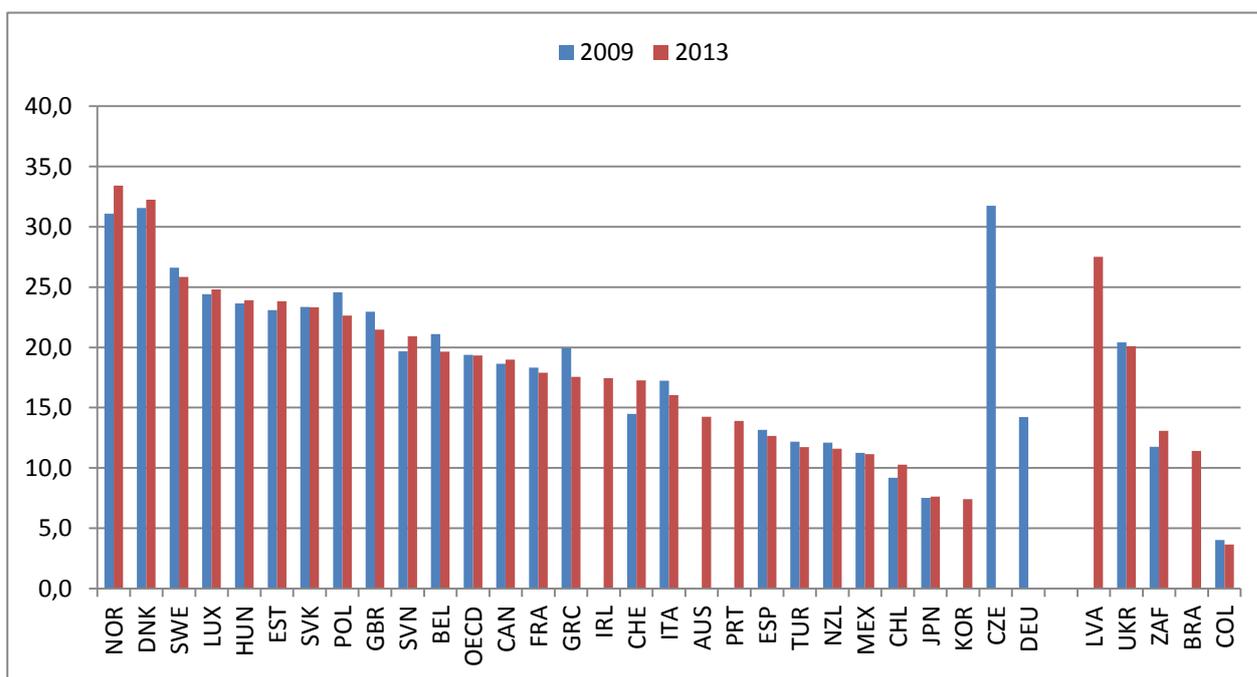
O crescimento manteve-se nos anos 80, embora tenha sido no início dos anos 90, que se registou o maior crescimento, numa primeira fase, seguida de um segundo crescimento entre o final dos anos 90 e 2005. Numa análise retrospectiva verifica-se, que o número de efetivos na administração pública, aumentou, de forma significativa até 2005 (485.368 em 1988, 638.674 em 1996, 716.418 em 1999 e 747.880, em 2005). A partir de 2005, o número de efetivos na administração pública portuguesa inicia um processo de diminuição, passando de 747.880 em 2005, para 690.198 em 2009, o que reflete uma diminuição no período de cerca de 7,7% dos funcionários. A tendência só foi interrompida em 2011, verificando-se, um ligeiro acréscimo (2,7%), entre 2009 e 2011.

A partir de 2011, a tendência de diminuição continuou, no período seguinte (2011-2015 (3T)), tendo o emprego nas administrações públicas (Central, Regional e Local) passado de 727.294, em 2011, para 649.294 no final do 3T de 2015, o que representa uma redução

global, no período de 78.000 efetivos (-10,7%) (DGAEP, (2015), p.1). A diminuição está associada, em grande parte, à passagem à situação de reforma/aposentação, constituindo o principal motivo de saída definitiva de trabalhadores: 67,9% das saídas para o total das administrações públicas período de 2012 a 2014 (DGAEP, (2015a), p. 5). Esta passagem foi acelerada, através do recurso ao processo de reforma antecipada, em resultado da alteração das condições de reforma, que ocorreram nos últimos anos, decorrente da aproximação dos regimes de reforma/aposentação da Função Pública ao regime geral da Segurança Social.

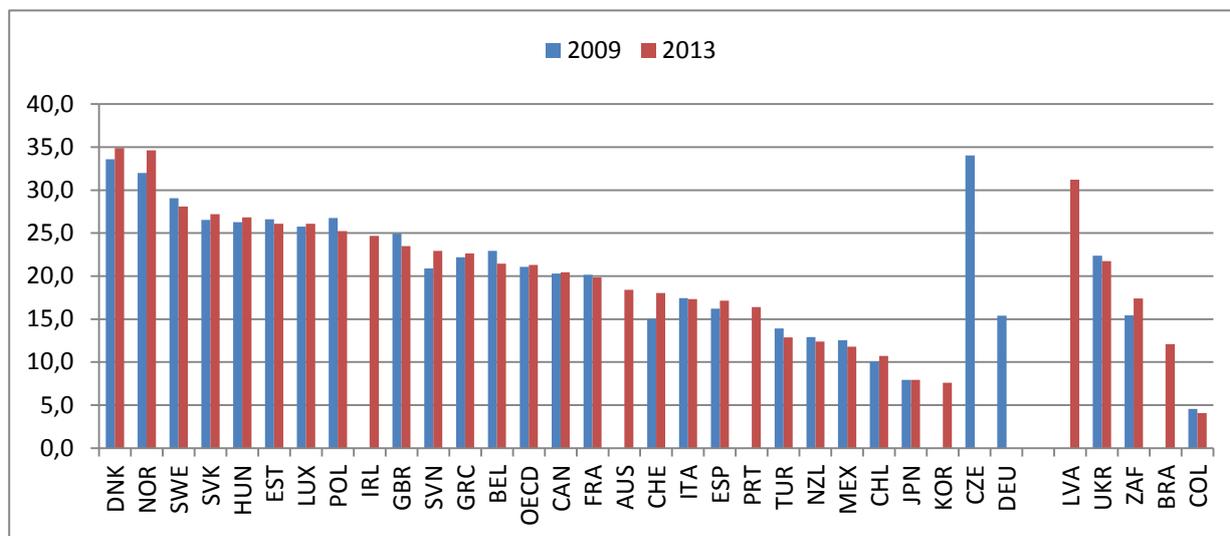
“No 4º trimestre de 2014, a percentagem de trabalhadores da administração pública na população ativa (empregados e desempregados) foi de 12,6%. O seu peso na população empregada é de 14,6 % (DGAEP, (2015), p. 6). No final do 3º Trimestre de 2015, aquelas percentagens desceram para 12,5% na população ativa (5.194,1 mil pessoas) e para 14,2% na população empregada (4.575,3 mil pessoas). A comparação internacional permite concluir que, a percentagem de trabalhadores no total da população ativa, em Portugal, é menor do que a média dos países da OCDE, que, situando-se, em 2013, em 13,9%, com a média dos países da OCDE a ser de 19,3% (OCDE, (2015), p. 85).

Quadro 15 - Peso do emprego na Administração Pública na População Ativa



Fonte: OCDE, Government at a Glance, 2015

O peso do emprego na população empregada em Portugal era, em 2013, de acordo com a OCDE, de 16,4%, com Portugal a situar-se abaixo da média dos países da OCDE, que, nesse ano, era de 21,3%.

Quadro 16 - Peso do emprego na AP na População Empregada

Fonte: OCDE, Government at a Glance, 2015

A qualificação dos trabalhadores da administração pública tem evoluído de forma muito significativa nos últimos trinta anos. O peso dos trabalhadores até ao ensino básico (completo), diminui para metade nos últimos 30 anos, com destaque para a redução do número de trabalhadores com o 1º e o 2º ciclo, que passou no período de 33% para 12,9%. Em sentido inverso, evolui o número de trabalhadores com o ensino superior (licenciatura, mestrado e doutoramentos, que passou de 15,7% em 1986, para 47,3% em 2015 (3º T).

Quadro 17 - Qualificações dos trabalhadores da Administração Pública (%)

Níveis de escolaridade	1986	1996	2005	2010	2015 (3º T)
Ensino básico (1º e 2º ciclos)	33	24,3	17,1	10,2	12,9
Ensino básico (3º ciclo)	17,6	15,2	12,1	12,8	12
10º a 12º ano	9,5	15,4	21,7	21,9	24,4
Bacharelato	24,3	14,4	7,3	5	3,4
Licenciatura	15,5	28,3	38,1	43,8	39,6
Mestrado e Doutoramento	0,2	2,4	3,7	6,3	7,7

Fonte: Direção Geral do Emprego Público

Os trabalhadores da administração pública são em regra mais qualificados do que os dos restantes setores económicos. O maior destaque vai para o grupo dos licenciados, mestrados e doutorados, que passou de 15,7%, em 1986 para 47,2% em 2015 (3ºT), registando uma variação superior a 300%, no período.

Numa análise por área do governo, pode observar-se que a qualificação dos recursos humanos na administração pública tem incidências setoriais muito fortes (ver Quadro 2). Os trabalhadores com qualificações do Ensino superior concentram-se, na sua esmagadora medida, no Ministério da Educação e Ciência, no Ministério da Saúde e no Setor Empresarial do Estado – Entidades Reclassificadas, onde estão integrados os Hospitais, EPE, concentrando estas áreas 84,5% do total dos trabalhadores com Ensino superior. Em sentido diverso, temos os Ministérios da Administração Interna e da Defesa Nacional, onde os trabalhadores com ensino superior representam, apenas, 8,6% e 19,7%, respetivamente, do total.

Quadro 18 - Qualificação dos trabalhadores por área do governo (2014)

	Até ao 2º	3º Ciclo	11º Ano	12º Ano	Bacharelato	Licenciatura	Mestrado	Doutoramento	Total
Órgãos de Soberania e Entidades Independentes (i)	341	1181	4441	1615	93	5174	191	55	13091
Presidência do Conselho de Ministros	285	553	238	1052	78	2292	406	45	4949
Ministério da Administração Interna	4148	12701	5330	20504	159	2840	963	40	46685
Ministério da Agricultura e do Mar	784	646	275	1308	327	2728	307	170	6545
Ministério do Ambiente, Ordenam. do Territ. e Energia	93	147	84	309	42	924	108	111	1818
Ministério da Defesa Nacional	2536	9697	1698	15432	699	5494	942	77	36575
Ministério da Educação e Ciência	14320	15023	2829	22454	5884	112886	18270	14685	206351
Ministério da Economia	179	326	248	911	122	1950	203	159	4098
Ministério das Finanças	256	505	1600	4018	508	5372	310	10	12579
Ministério da Justiça	1214	2367	1765	5334	267	3835	227	29	15038
Ministério dos Negócios Estrangeiros	280	248	126	515	96	1485	160	61	2971
Ministério da Saúde	3302	2933	1000	6030	1865	15386	1379	94	31989
Ministério da Solidariedade, Emprego e Segur. Social	136	246	198	992	66	2828	228	12	4706
Sector Empresarial do Estado - Entidades Reclassificadas (ii)	11018	10504	3937	15.285	8477	46855	4.757	181	101014
Trabalhadores em SME / Requalificação (iii)	437	48	19	198	10	245	2	2	961
Total	39329	57125	23788	95957	18693	210294	28453	15731	489370
Peso no total	8,0	11,7	4,9	19,6	3,8	43,0	5,8	3,2	100,0

Numa outra ótica, complementar à anteriormente descrita, temos que cerca de metade das carreiras consideradas no Quadro 17., englobam trabalhadores com nível de escolaridade de ensino superior acima dos 90,0%, com destaque para magistrados, diplomatas, pessoal de investigação científica, médicos e conservadores e notários; em contrapartida, assistentes operacionais, operários e auxiliares, um dos grupos com maior representatividade no emprego nas administrações públicas, detêm 76,7% dos trabalhadores com o ensino básico (DGAEP (2015), p. 16).

No mesmo Quadro podemos observar que as carreiras de Assistente Operacional (151.627); Educadores de Infância e Docentes do Ensino Básico / Secundário (128.082); Assistente Técnico/Administrativo (86.942); Técnico Superior (57.322); Forças de Segurança (51.944); Enfermeiro (40.633); Forças Armadas (30.775); Médico (26.016); Docente Ensino Universitário / Docente Ensino Politécnico (22.603), representam cerca de 91,0% dos trabalhadores da administração pública, o que elucida a estrutura profissional muito concentrada em determinadas carreiras que caracteriza a administração pública em Portugal.

Quadro 19 - Emprego por cargo, carreira e grupo segundo o nível de escolaridade (31 de dezembro 2014)

	Ensino Básico		Ensino Secundário		Ensino Superior				Total
	Até ao 2º Ciclo	3º Ciclo	11º Ano	12º ano	Bacharel.	Licenciat.	Mestrado	Doutoramento	
TOTAL	85.799	79.544	30.977	129.860	22.184	259.972	31.560	15.924	655.820
Representantes do poder legislativo (a)	169	186	56	444	81	1208	75	38	2.257
Dirigente superior	3	7	6	24	15	1110	215	211	1.591
Dirigente intermédio	45	139	105	448	150	7473	863	108	9.331
Técnico superior	38	242	272	1590	2308	47861	4654	357	57.322
Assistente técnico/administrativo (b)	2.755	13.292	10660	49381	1349	8926	569	10	86.942
Assist. operacional/operário/auxiliar (c)	76.671	39.678	4460	28732	295	1704	86	1	151.627
Informático	9	167	382	2095	151	1904	204	4	4.916
Magistrado	0	0	0	0	0	3821	12	17	3.850
Diplomata	0	0	0	0	0	318	34	3	355
Pessoal de Investigação Científica	0	0	0	0	1	134	112	1117	1.364
Docente Ensino Universitário	0	0	0	30	13	2343	1399	9923	13.708
Docente Ensino Superior Politécnico	7	3	2	42	20	2403	3287	3131	8.895
Educ. Infância e Doc. E. Básico/Secund.	13	70	228	494	6084	108046	12385	762	128.082
Pessoal de Inspeção	5	27	60	121	21	1248	100	7	1.589
Médico	0	0	0	1	0	21584	4330	101	26.016
Enfermeiro	49	149	469	1650	8061	29466	805	14	40.663
Téc. Diagnóstico e Terapêutica	18	105	156	536	2134	5223	309	6	8.487
Técnico Superior de Saúde	0	0	0	2	5	1631	209	53	1.900
Administração Tributária e Aduaneira	10	203	1421	3021	460	3798	174	1	9.088
Conservador e Notário	0	0	0	0	0	624	1	0	625
Oficial dos Registos e do Notariado	53	496	840	2252	168	317	4	0	4.130
Oficial de Justiça	43	969	4391	1201	58	493	17	0	7.172
Forças Armadas	766	8.527	1406	13869	609	4697	862	39	30.775
Forças de segurança	4.738	14.192	5866	22619	187	3478	843	21	51.944
Bombeiro	324	938	108	599	4	63	6	0	2.042
Polícia Municipal (d)	83	154	89	709	10	99	5	0	1.149

Fonte: DGAEP-SIOE (dados disponíveis em 30-04-2015); DGAEP/DEEP

Importa, em seguida, analisar a distribuição etária dos trabalhadores da administração pública. A limitação das admissões que se verifica na administração pública, reafirmada, pelos sucessivos governos, desde 2002, com reduzidas exceções, a determinadas áreas, em particular, das forças de segurança e do sistema nacional de saúde, tem provocado um envelhecimento médio dos trabalhadores no ativo.

Da análise dos quadros anteriores, constata-se que, em finais de Dezembro de 2014, 34,3% dos trabalhadores da administração Pública, tinham entre 45 e 54 anos de idade e 24,2% tinham idades acima dos 54 anos (Quadros 5 e 6). “A idade média estimada para os trabalhadores da administração pública é de 45,3 anos, tendo aumentado 1,6 anos em comparação com o final de 2011. Não considerando as carreiras das Forças Armadas e de Segurança, a idade média dos trabalhadores civis das administrações públicas aumenta de forma geral para os 46,5 anos de idade, sendo a dos homens mais elevada (47,2 anos) relativamente à das mulheres trabalhadoras (46,1 anos) (DGAEP, (2015a), p. 8).

Quadro 20 - Distribuição dos efetivos da administração pública por grupo etário e por subsetor (31.12.2014)

Distribuição etária	Até aos	Dos 25 aos	Dos 35 aos	Dos 45 aos	Dos 55 aos	65 e mais	Total
	24 anos	34 anos	44 anos	54 anos	64 anos	anos	
Total das Administrações	11.718	89.337	198.089	224.778	126.302	5.596	655.820
Administração Central	11.291	73.658	146.870	168.230	93.028	3.943	497.020
Órgãos de Soberania e Entidades Independentes (i)	2	511	3.576	5.445	3.398	159	13.091
Presidência do Conselho de Ministros	3	217	1.296	1.993	1.378	62	4.949
Ministério da Administração Interna	1.187	12.399	17.036	13.730	2.285	48	46.685
Ministério da Agricultura e do Mar	3	107	1.241	2.626	2.486	82	6.545
Ministério do Ambiente, Ordenam. do Territ. e Energia	0	68	404	731	593	22	1.818
Ministério da Defesa Nacional	8.875	11.736	6.177	7.390	2.295	102	36.575
Ministério da Educação e Ciência	423	14.014	62.392	81.134	46.475	1.913	206.351
Ministério da Economia	0	170	1.196	1.543	1.124	65	4.098
Ministério das Finanças	10	355	3.643	4.706	3.782	83	12.579
Ministério da Justiça	0	766	5.137	6.245	2.825	65	15.038
Ministério dos Negócios Estrangeiros	7	329	793	908	811	123	2.971
Ministério da Saúde	147	5.706	9.542	8.608	7.648	338	31.989
Ministério da Solidariedade, Emprego e Segur. Social	0	95	1.687	1.981	907	36	4.706
Sector Empresarial do Estado - Entidades Recllassificadas (ii)	530	25.941	30.314	28.403	15.132	694	101.014
Trabalhadores em SME / Requalificação (iii)	0	3	73	288	517	80	961
Instituições sem Fim Lucrativo da Administração Central	104	1.241	2.363	2.499	1.372	71	7.650
Administração Regional e Local	426	15341	47.455	52899	30.412	1.545	148.078
Fundos da Segurança Social	1	338	3.764	3.649	2.862	108	10.722

Fonte: DGAEP (2015a)

Quadro 21 - Estrutura etária nas administrações públicas por subsetor (31.12.2014)

Estrutura Etária	Até aos	Dos 25 aos	Dos 35 aos	Dos 45 aos	Dos 55 aos	65 e mais	Total
	24 anos	34 anos	44 anos	54 anos	64 anos	anos	
Total das Administrações	1,8	13,6	30,2	34,3	19,3	0,9	100,0
Administração Central	2,3	14,8	29,6	33,8	18,7	0,8	100,0
Órgãos de Soberania e Entidades Independentes (i)	0,0	3,9	27,3	41,6	26,0	1,2	100,0
Presidência do Conselho de Ministros	0,1	4,4	26,2	40,3	27,8	1,3	100,0
Ministério da Administração Interna	2,5	26,6	36,5	29,4	4,9	0,1	100,0
Ministério da Agricultura e do Mar	0,0	1,6	19,0	40,1	38,0	1,3	100,0
Ministério do Ambiente, Ordenam. do Territ. e Energia	0,0	3,7	22,2	40,2	32,6	1,2	100,0
Ministério da Defesa Nacional	24,3	32,1	16,9	20,2	6,3	0,3	100,0
Ministério da Educação e Ciência	0,2	6,8	30,2	39,3	22,5	0,9	100,0
Ministério da Economia	0,0	4,1	29,2	37,7	27,4	1,6	100,0
Ministério das Finanças	0,1	2,8	29,0	37,4	30,1	0,7	100,0
Ministério da Justiça	0,0	5,1	34,2	41,5	18,8	0,4	100,0
Ministério dos Negócios Estrangeiros	0,2	11,1	26,7	30,6	27,3	4,1	100,0
Ministério da Saúde	0,5	17,8	29,8	26,9	23,9	1,1	100,0
Ministério da Solidariedade, Emprego e Segur. Social	0,0	2,0	35,8	42,1	19,3	0,8	100,0
Sector Empresarial do Estado - Entidades Recllassificadas (ii)	0,5	25,7	30,0	28,1	15,0	0,7	100,0
Trabalhadores em SME / Requalificação (iii)	0,0	0,3	7,6	30,0	53,8	8,3	100,0
Instituições sem Fim Lucrativo da Administração Central	1,4	16,2	30,9	32,7	17,9	0,9	100,0
Administração Regional e Local	0,3	10,4	32,0	35,7	20,5	1,0	100,0
Fundos da Segurança Social	0,0	3,2	35,1	34,0	26,7	1,0	100,0

Fonte: DGAEP (2015a)

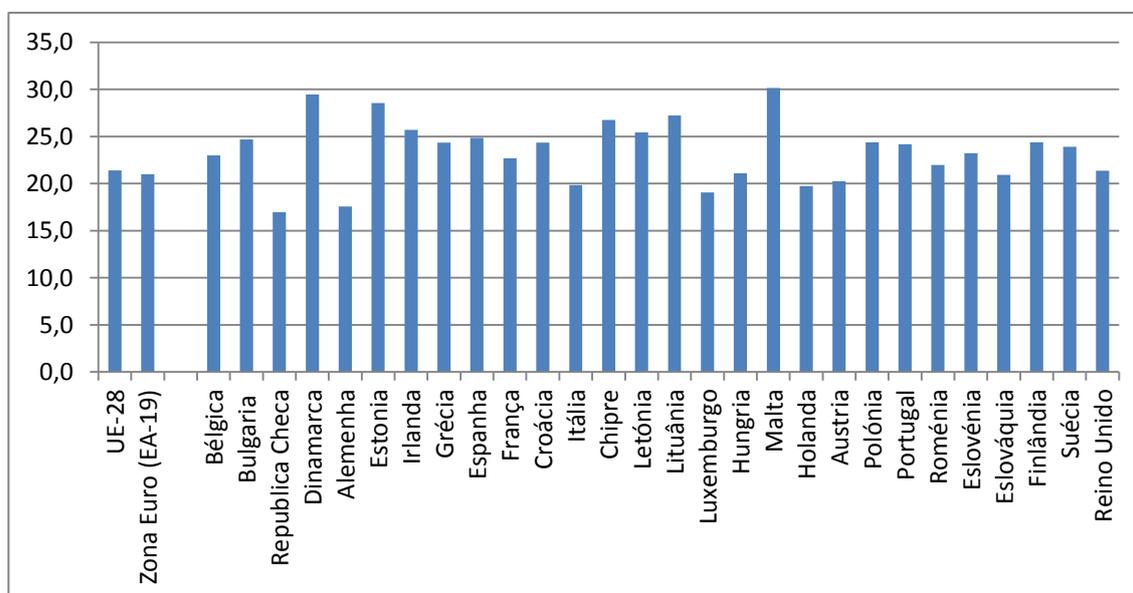
“Todos os subsectores das administrações públicas apresentam índices de juventude inferior a 100, isto é, o número de trabalhadores com menos de 40 anos é inferior ao número de trabalhadores com 40 e mais anos de idade, situação que se tem vindo a agravar desde 2011 (DGAEP, (2015a), p. 10).

Esta situação apresenta sinais preocupantes, para o reforço da eficácia e da eficiência, da administração pública, colocando sérios entraves ao seu processo de modernização. Para além do progressivo envelhecimento médio dos trabalhadores, a redução dos efetivos mais velhos já ocorreu, como atrás se referiu, em muitas situações por via das reformas/aposentações antecipadas, com a conseqüente desaceleração do número de potenciais reformados nos próximos anos. Os dados do primeiro semestre de 2015, da Caixa Geral de Aposentações, são elucidativos, quanto a essa evolução, com o número de aposentações a baixar significativamente, em relação aos anos anteriores.

Por último, importa analisar a questão das remunerações da administração pública em Portugal. “As remunerações da administração pública em contas nacionais em Portugal, em finais de 2014, representavam 11,8% do PIB a preços correntes (contra 12,4% no período homólogo), situando-se 1,4 p.p. acima dos países da União Europeia” (DGAEP, (2015^a), p. 7).

Segundo a nova série de contas nacionais, com a aplicação do novo SEC 2010, Portugal integra, em 2014, um grupo de 19 países da União Europeia que apresenta um rácio das remunerações das administrações públicas no total da despesa pública, acima da média estimada (21,4%) para os 28 países da União Europeia, com destaque para a França (22,7%), Bélgica (23%), Espanha (24,8%), Bélgica (23%), Suécia (23,9%), Portugal (24,2%), Grécia (24,3%), Irlanda (25,7%) e Dinamarca (29,5%).

Quadro 22 - Percentagem das remunerações da Administração Pública no total da despesa pública, em Portugal e na União Europeia



Fonte: Eurostat (online data code: gov_10a_main), dados retirados em 21.04.2015.

Em síntese, a administração pública portuguesa possui um importante grupo de trabalhadores, centrado nas funções sociais do Estado, comparando bem com os restantes países europeus, situando-se, com rácios relativos à população ativa e à população empregada abaixo da média da OCDE. A qualificação dos trabalhadores registou uma notável evolução nas últimas décadas, aproximando-se de 50% os trabalhadores com ensino superior, com especial destaque para as áreas da educação e da saúde.

Ao nível técnico-profissional, as nove principais carreiras da administração concentram 91% do total dos efetivos, revelando uma grande concentração nas áreas sociais e nalgumas áreas de soberania, com destaque para a segurança e para as forças armadas.

Em termos de despesa pública associada às remunerações pagas, Portugal, tem vindo a aproximar-se da média da UE e da OCDE, apesar das reduções significativas do PIB que ocorreram no período (2011-2013).

2.1.2 Modelos Alternativos da organização dos Recursos Humanos no Estado

Embora existam vários modelos de organização de recursos humanos no Estado, “quando se faz análise comparada costuma distinguir-se dois tipos de gestão de recursos humanos na Administração Pública: sistema de carreira (*career system*) e sistema de emprego (*position system*) (Rocha, J. (2007), p. 45).

De acordo com (Fábrica, L. (2006), p. 71), “o *sistema de carreira* [carateriza-se como sendo] aquele em que os trabalhadores são recrutados para uma determinada carreira, num lugar da respetiva base, são promovidos e pagos segundo leis que determinam os níveis de responsabilidade e salariais e gozam de garantia de emprego.

Por outro lado, no *sistema de emprego*, os trabalhadores são admitidos para um específico posto de trabalho, cujo acervo funcional é definido descentralizadamente e consoante as necessidades de determinada organização (empresa/serviço/organismo). Não existe garantia de emprego e o regime de gestão de recursos humanos é similar ao do sector privado”.

Em Portugal, embora, com desfasamento em relação a outros países europeus, a questão da competitividade, no quadro da denominada Nova Gestão Pública, tem influenciado as práticas de Gestão dos Recursos Humanos (GRH) que progressivamente se têm aplicado aos modelos de atuação do Estado. “Quer antes, quer após o 25 de Abril de 1974, a Administração Pública foi alvo de reformas que constituíram mudanças na área dos recursos humanos, as quais vão constituir um importante elemento da reforma administrativa, que se traduz essencialmente por uma maior flexibilização” (Teixeira, C. (2012), p. 29).

Para uma melhor compreensão dos modelos de organização dos recursos humanos do Estado, procede-se a um breve desenvolvimento da evolução da função pública em Portugal. De forma sintética, pode afirmar-se que a primeira reforma da função pública

ocorreu em 1935, com a publicação do Decreto-Lei nº 26 115, de 23 de Novembro. Esta reforma procurou dar coerência a práticas casuísticas e não uniformes que vigoravam, em particular, ao nível dos processos de recrutamento e das retribuições. Os objetivos da reforma de 1935, foram os seguintes:

- A diminuição e reorganização do número de funcionários segundo critérios uniformes e aplicáveis a todos sem exceção;
- A redução das diferentes retribuições mensais ou salários a certas categorias;
- O tratamento dos magistrados, professores e médicos (quadros especiais da função pública) segundo critérios de valor económico e social;
- O afastamento da ideia de que o vencimento superior de alguns funcionários lhes conferia ou garantia “maior honorabilidade” ou credibilidade perante os demais” (Teixeira, C. (2012), p. 30).

Para além destes objetivos, este diploma criou o esquema de letras nos salários ou vencimentos dos funcionários públicos, que, com algumas alterações, perdurou, em Portugal, até aos anos oitenta.

Aliás, de acordo com (Araújo, J. (2002)), “depois desta reforma, só voltou a haver uma nova tentativa de reforma, na década de sessenta do século passado (Decreto-Lei nº 49 410, de 24 de Novembro de 1969), mas sem grande êxito, pois apesar dos vários estudos, diagnósticos e propostas de reforma, a forte resistência à mudança impediu a sua implementação”.

Mesmo após a implementação, em 1974, do regime democrático, a definição do modelo de Estado e da Administração Pública “só assume contornos claros mais tarde, a partir de meados da década de oitenta” (Teixeira, C. (2012), p. 31).

No pós-25 de Abril, os primeiros diplomas com impacto na reforma da função pública (Decreto-Lei nº 191 – A/B/C/D/E/F) foram publicados em 1979, assumindo, particular destaque, a reestruturação de carreiras (Decreto-Lei nº 191 – C de 25 de Junho) e o regime do pessoal dirigente (Decreto-Lei nº 191-F de 26 de Junho). No entanto, a regulamentação destes diplomas (sete), só veio a ocorrer em Maio de 1982, com a publicação do pacote de diplomas seguinte:

Quadro 23 - Pacote de diplomas de 10 de Maio de 1982

Diplomas:	Conteúdos:
Decreto-Lei n.º 163/82	Recolha, tratamento e divulgação de dados estatísticos e indicadores de gestão sobre a função pública
Decreto-Lei n.º 164/82	Princípios gerais definidores duma política uniforme de incentivos para a fixação e deslocação de pessoal para a periferia

Decreto-Lei n.º 165/82	Implementação de um sistema de gestão previsional, de forma a reorganizar os serviços, quadros e carreiras e ainda da mobilidade interdepartamental e interprofissional.
Decreto-Lei n.º 166/82	Restrição de admissões na Função Pública e estabelecimento de medidas destinadas ao seu descongestionamento
Decreto-Lei n.º 167/82	Condicionamentos que podem dar origem á constituição de efetivos excedentários e os critérios a que deverão obedecer a sua gestão e recolocação.
Decreto-Lei n.º 168/82	Institucionalização de uma via de formação profissionalizante que faculte o acesso de funcionários a categorias para as quais não têm habilitações literárias.
Decreto-Lei n.º 171/82	Princípios gerais relativos ao recrutamento e seleção de pessoal

Fonte: Adaptado de Rocha 2010 e Diário da Republica Eletrónico, por (Teixeira, C (2012), p. 32)

Parece evidente que, com a presente legislação, existiu a preocupação em definir regras para um conjunto alargado de áreas relevantes para a organização dos recursos humanos do Estado. Em particular, no que refere à reestruturação de carreiras, foi criado um conjunto de regras relativas a quadros de pessoal, estruturadas em categorias. Foram, igualmente, elaborados os princípios norteadores da posterior avaliação de desempenho, do recrutamento e seleção de novos funcionários. Foram ainda lançadas as bases de um sistema de carreira horizontal coincidente com os níveis de habilitações dos funcionários, permitindo-se a criação de regimes especiais que abrem a possibilidade de estabelecer vencimentos diferentes (Teixeira, C (2012), p. 33).

Apesar da progressiva construção do Estado Social, com a criação do Sistema Nacional de Saúde, da universalização da Segurança Social e da implementação de novas políticas sociais, com o conseqüente aumento do número de funcionários públicos, o modelo de organização e funcionamento da Administração Pública não sofreu, até 1986, grandes alterações.

A partir de 1986, com a progressiva estabilidade governativa, as alterações na gestão e organização dos recursos humanos tiveram um impulso significativo. “Três objetivos orientaram as propostas de reforma desenhadas neste período: proporcionar melhores serviços aos utentes, aumentar a formação dos funcionários públicos e melhorar a gestão dos recursos humanos” (Araújo, J. (2002), p. 78).

A responsabilidade da reforma, em 1986 foi atribuída a uma direção-geral dependente do Ministro das Finanças – a Direção-Geral da Administração Pública -, com atribuições do controlo jurídico-administrativo sobre as questões da Função Pública. As questões relacionadas com a inovação foram atribuídas, então, a um grupo de trabalho, o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), na dependência do Primeiro-Ministro, que delegou o seu poder no Secretário de Estado para a Modernização Administrativa. Esta estrutura estava organizada por programas e por projetos de acordo com o plano anual aprovado pelo Primeiro-Ministro (Araújo, J. (2002), p. 80).

Neste novo quadro veio a ser produzida nova legislação, destacando-se pela sua importância, o novo sistema retributivo, através do Decreto-Lei nº 317/86, de 25 de Setembro, onde foi alterado o regime geral da estruturação de carreiras da Administração Pública, agora composto por uma escala de índices que começa no índice 100 e termina no 900 (sendo o primeiro correspondente ao salário mínimo e o último à remuneração mais elevada) ao invés da velha grelha (da letra A à U) de 21 posições salariais. Está, assim, criado um sistema onde a remuneração depende da remuneração base, acrescida de suplementos e prestações sociais (Teixeira, C (2012), p. 34).

As alterações introduzidas ao nível da organização dos recursos humanos não se ficaram por aqui, tendo sido reconhecida a existência de corpos especiais que prestam serviços aos Estado em áreas tão díspares como a educação, a saúde, a investigação, a defesa do estado, a representação externa, e os magistrados judiciais. Foi, igualmente criado, através do Decreto-Lei nº 323/89, de 26 de Setembro, o Estatuto do Pessoal Dirigente, onde, pela primeira vez, foram criadas as competências próprias de cada dirigente, e, genericamente descritas as suas próprias funções.

Posteriormente, foi criado o Quadro de Efetivos Interdepartamentais (QEI) através do Decreto-Lei nº 247/92, de 7 de Novembro, conhecida por Lei dos Disponíveis, onde se procurou racionalizar e distribuir os efetivos da função pública.

Do exposto, pode concluir-se a preocupação neste período (1986-2005), com a organização dos recursos humanos no Estado, com destaque para as carreiras, as retribuições, o estatuto do pessoal dirigente e para a racionalização e distribuição dos efetivos da função pública.

Com a entrada em funções do XIII Governo Constitucional, em 1996, a gestão dos recursos humanos, aparece como elemento central no quadro de modernização da Administração Pública. Perante o diagnóstico que aponta para uma administração pesada, pretende-se uma busca contínua rumo à modernização. Ora, para que as mudanças sejam bem-sucedidas, têm de ser bem concebidas, implementadas e ajustadas (Ruivo, (2002), citado por Teixeira, C. (2012), p. 35). Entre as mudanças preconizadas está uma nova maneira de gerir os recursos humanos, dando-lhes estímulos e motivação, evitando colocar as pessoas contra as organizações.

No quadro dos princípios da reforma da Administração Pública, são enunciados novos objetivos que passam pela desburocratização, maior informação aos cidadãos, mais qualidade, modernização e mais e melhor cooperação e interligação. A participação dos

sindicatos é reforçada, com “as novas formas de gestão (a) resultarem das designadas mesas parcelares negociais, que haviam sido adotadas de forma que a reforma resultasse de um processo negocial com os sindicatos representativos (Teixeira, C. (2012), p. 36).

Neste período, a definição de metas da qualidade dos serviços, a par da introdução do livro de reclamações, apresentam-se “numa clara tentativa de melhorar a relação Administração-Cidadão (Rocha, J. (2010), citado por Teixeira, C. (2012), p. 37).

Com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros nº 12/2001, de 8 de Fevereiro, foram definidos os grandes objetivos do Governo em matéria de política de emprego público e estabelecidas medidas para a sua concretização. Merecem especial relevo a criação de reservas de recrutamento nas carreiras gerais da Administração Pública, através de concursos centralizados, a melhoria da operacionalidade do sistema de mobilidade geográfica, departamental e profissional, a dinamização do recrutamento centralizado e à criação de uma bolsa de emprego da Função Pública, medidas que se inscrevem numa linha de racionalização dos meios e recursos da Administração Pública. Igualmente se tomaram medidas com vista ao reforço da disciplina nas contratações de pessoal a termo certo e, por mecanismos de racionalização da evolução dos efetivos através da contenção do seu crescimento, relacionando diretamente o fluxo de entradas com o fluxo de saídas definitivas, bem como, de qualificação dos recursos humanos e da simplificação dos procedimentos relativos ao descongelamento de novas admissões (Quinta, P. (2008), p. 195).

Apesar de tudo, estas alterações, tendo introduzido algumas inovações e algumas mudanças na estrutura, cultura e funcionamento administrativo, não foram suficientes para produzir mudanças significativas na principal fonte de poder dos serviços públicos: o controlo dos recursos e dos procedimentos. Neste aspeto há mais continuidade do que mudança (Araújo, J. (2002).

Um novo quadro emerge para a Administração Pública, com a entrada em funções do XV Governo Constitucional, com os princípios da Nova Gestão Pública a orientarem a reforma administrativa iniciada em 2003, nomeadamente através de preocupações expressas como a racionalização de custos, a aproximação do setor público ao setor privado, e a procura de uma maior eficiência (Teixeira, C. (2012), p. 37).

A Resolução de Conselho de Ministros nº 95/2003, de 30 de Junho, definiu como objetivos: reavaliar as funções do Estado; racionalizar e modernizar as estruturas; promover uma cultura de avaliação e de responsabilização, distinguindo o mérito e a excelência; que em corolário permitam em conjunto prestigiar a Administração Pública.

Para a sua concretização, foi publicado, um importante pacote de legislação no início de 2004, abrangendo alterações ao Estatuto da Aposentação (Lei nº 1/2004, de 15 de Janeiro), ao Estatuto do Pessoal Dirigente (Lei nº 2/2004, de 15 de Janeiro), uma nova Lei-quadro dos Institutos Públicos (Lei nº 3/2004, de 15 de Janeiro), a organização da administração direta do Estado (Lei nº 4/2004, de 15 de Janeiro), ao Contrato individual de trabalho (Lei nº 23/2004, de 15 de Janeiro) e à Avaliação de Desempenho (Lei nº 19/2004, de 2 de Março).

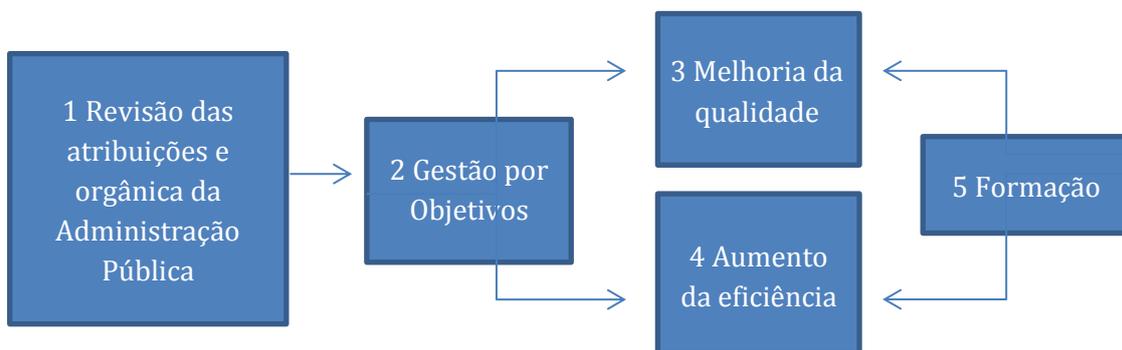
Desse pacote, no que refere aos modelos de organização dos recursos humanos no Estado, importa destacar a revisão das atribuições e orgânica do Estado e da Administração Pública, a qual se inicia pela análise de funções, em ordem a definir o conteúdo funcional de cada ministério e unidade orgânica, seguindo-se a seleção de funções a externalizar, concentrar e ou (des)centralizar. Importa, igualmente, referir a aplicação da gestão por objetivos às unidades orgânicas e aos respetivos funcionários. A gestão por objetivos é tida como o instrumento adequado à avaliação de desempenho dos funcionários e das organizações através dos planos e relatórios de atividades (Rocha, J. (s/d), p. 14).

Com a aplicação do sistema de avaliação de desempenho (SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública), visou-se a obtenção de ganhos de eficiência e produtividade, de modo que seja possível diminuir a despesa pública. Finalmente, o processo não funciona se não tiver na devida conta os funcionários, o que se consegue através da formação e valorização profissional.

Em síntese, a gestão de recursos humanos constituiu, como atrás se referiu, a parte central da reforma de 2004. A ideia central da reforma foi, em primeiro lugar, a flexibilização das relações de trabalho, através da aplicação da Lei do Contrato Individual de Trabalho a todos os funcionários que não desempenhem funções associadas ao conceito de autoridade. Em segundo lugar, aumentar a precariedade das relações de trabalho, recorrendo, em diversas situações, aos contratos a prazo. Por último, a diferenciação na progressão e na promoção nas carreiras com reflexo nas remunerações, deve resultar da avaliação de desempenho individual.

A estratégia foi complementada pela publicação da Resolução de Conselho de Ministros N.º 53/2004, de 21 de Abril, que teve como objetivo estratégico operacionalizar a reforma em curso, permitindo estabelecer uma nova matriz, edificada na gestão por objetivos, forçando desta forma uma integração entre as avaliações dos organismos públicos e as avaliações do desempenho ao nível individual.

Figura 9 – Estratégia da Reforma



Fonte: Rocha, J. (s/d), p. 13

Posteriormente, a Resolução de Conselho de Ministros N.º 109/ /2005 de 30 de Junho, veio viabilizar um conjunto de medidas, cujos domínios incluíam a revisão do sistema de carreiras e remunerações, o sistema de avaliação de desempenho, o controlo de novas admissões; o regime de supranumerários, o regime de aposentação, sem excluir o domínio das subvenções a titulares de cargos políticos. Sequencialmente, foi aprovada a Resolução do Conselho de Ministros nº 111/2005, de 2 de Junho, que estabeleceu como objetivo a “convergência gradual do regime de segurança social do pessoal da Administração Pública com o regime geral da segurança social dos trabalhadores por conta de outrem, tendo em vista a sustentabilidade do sistema de segurança social” (Quinta, P. (2008), p. 197).

Como refere (Teixeira, C. (2012), p. 42), “O modelo adotado em Portugal para a reforma da Administração Pública centrou-se num modelo integrado de gestão por objetivos, o qual permite reconhecer o empenho, a qualidade, os resultados, as poupanças e a inovação. O novo sistema de emprego público veio ultrapassar as dificuldades suscitadas pelo modelo de carreira, criando uma maior flexibilidade contratual, com recurso a formas de contratação paralelas às do direito privado. Seguindo-se uma tendência de descentralização e desregulação no sentido de responsabilizar os gestores a torná-los mais pró-ativos, com formação específica, e com experiência de gestão, ou seja com características que o assemelham ao sector privado”.

As alterações introduzidas no período (2003-05) foram significativas para a organização dos recursos humanos do Estado, sobretudo, como atrás se referiu, com a introdução do contrato individual de trabalho e da avaliação de desempenho associada a objetivos. Mas a reforma, com maior impacto na Administração Pública ocorreu com a publicação e entrada em vigor da Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, a qual definiu e regulou os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas. A qual veio substituir o vínculo de nomeação, pelo contrato de trabalho para grande parte dos trabalhadores do Estado, limitando a sua utilização a uma minoria de trabalhadores do Estado com funções de soberania, como as forças armadas, representação externa do Estado, informações de segurança, investigação criminal, segurança pública e inspeção (Teixeira, C. (2012), p. 38).

Esta Lei, enquadrada no Programa de Reorganização da Administração Central do Estado (PRACE), teve por base o estudo Vínculos, Carreiras e Remunerações na Administração Pública, publicado, em Setembro de 2006, pela Comissão de Revisão de Carreiras e remunerações, presidida pelo Prof. Doutor Luís Fábica.

Por força da Lei nº 12-A/2008, relativa aos novos regimes de vinculação, de carreiras e de remuneração dos trabalhadores da Administração Pública, foi aprovado, posteriormente, o Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), (Lei nº 59/2008, de 11 de Setembro), que entrou em vigor, simultaneamente, como Novo Estatuto Disciplinar da função pública.

As normas integrantes do RCTFP refletem no seu conteúdo um conjunto de princípios e objetivos que caracterizam o novo regime jurídico-laboral dos trabalhadores em funções públicas do seguinte modo:

- Aproximação ao regime laboral comum;
- Combate às situações de precariedade no domínio do emprego público;
- Manutenção e reforço dos direitos dos trabalhadores;
- Condições para o desenvolvimento da contratação coletiva na Administração Pública;
- Consagração de um quadro jurídico claro da intervenção das associações sindicais e da ação dos seus dirigentes (Busto, M. (2009), p. 11).

Com a entrada em vigor do RCTFP, o contrato de trabalho em funções públicas passa a ser a modalidade regra na constituição das relações jurídicas de emprego público.

Quanto à matéria de direitos dos trabalhadores, destacam-se as seguintes situações:

- A manutenção do regime de cessação de relação de emprego para os trabalhadores que transitam de modalidade de vinculação por nomeação para a do contrato;
- A manutenção dos regimes de proteção social para os trabalhadores que se encontram na situação de vínculo por nomeação e transitaram para o regime do contrato de trabalho por tempo indeterminado;
- A manutenção dos atuais regimes de duração do tempo de trabalho, de trabalho extraordinário, de férias e de acidentes de trabalho e doenças profissionais;
- O alargamento da prestação de trabalho, em situação de isenção de horário, fica limitada a 2 horas por dia ou 10 horas por semana;
- O reconhecimento do direito de trabalhador a tempo parcial a suplementos remuneratórios e prémios de desempenho;
- A eliminação dos limites do trabalho a tempo parcial;
- O alargamento do regime de justificação de faltas à assistência à família;
- O direito à reocupação do posto de trabalho de trabalhador em licença a que tenha sido reconhecido interesse público;
- A relevância do tempo de licença para efeitos de aposentação e benefícios sociais, no caso de licença por interesse público;
- A determinação de que o não cumprimento de objetivos em situação de inadaptação é verificado em termos de SIADAP (Busto, M. (2009), p. 11).

Também ao nível da gestão dos Recursos Humanos, a Lei 12-A/2008, estabeleceu a obrigatoriedade de a proposta de cada serviço ser acompanhada pela planificação das atividades desses mesmos serviços e dos recursos a afetar ao desempenho de tais atividades. A verdadeira inovação consiste na substituição dos quadros de pessoal, dotados de estabilidade e de um difícil processo de alteração, por mapas anuais de pessoal, o que significa que toda a gestão do pessoal, incluindo as alterações que anualmente se façam a tais mapas, vai depender mais dos recursos financeiros que sejam disponibilizados e da política de emprego público que superiormente se partilhe e seguramente menos de qualquer outro dos fatores mencionados no presente preceito (Moura, P. (2008), p. 13).

Em 2014, entrou em vigor a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei nº 35/2014, de 20 de Junho, com a conseqüente revogação, entre outros, da Lei nº

12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que havia definido e regulado os regimes de vinculação, carreiras e remuneração dos trabalhadores que exercem funções públicas e a Lei nº 59/2008, de 11 de Setembro, que aprovara o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas e o respetivo Regulamento. A LTFP constitui atualmente a principal fonte normativa do contrato de trabalho em funções públicas, baseando-se em três ideias-chave:

- Assumir a convergência tendencial do regime dos trabalhadores públicos com o regime dos trabalhadores comuns, ressalvadas as especificidades exigidas pela função e pela natureza pública do empregador, com salvaguarda do estatuto constitucional da função pública;
- Tomar como modelo de vínculo de emprego público a figura do contrato de trabalho em funções públicas, sem deixar de procurar um regime unitário para as duas grandes modalidades de vínculo público (contrato e nomeação), realçando apenas as especificidades de cada uma sempre que necessário;
- Integrar, harmonizar e racionalizar as alterações legislativas concretizadas nos últimos quatro anos no regime laboral da função pública que o haviam desfigurado e descaracterizado, devolvendo e reforçando a sua unidade e coerência (Nunes, C. (2014), pgs. 11/12).

A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) veio, assim, remeter diretamente a disciplina de algumas matérias para o Código do Trabalho, tornando este diploma fonte subsidiária de direito do contrato de trabalho em funções públicas, relativamente a outras matérias. A LTFP apenas reservou um regime próprio para as matérias que, devido às especificidades exigidas pela função e pela natureza pública do empregador, exigiam um tratamento diferenciado do regime privado, como sucede com o recrutamento de trabalhadores, a cessação do vínculo de trabalho em funções públicas, a estruturação de carreiras, a mobilidade, a cedência de interesse público, o estatuto remuneratório, o exercício do poder disciplinar, os direitos, deveres e garantias de imparcialidade dos trabalhadores em funções públicas (Nunes, C. (2014), p. 12).

Do exposto pode concluir-se que, ao longo de duas décadas, a relação jurídica de emprego público registou uma completa alteração, evoluindo do modelo carreira para o modelo emprego, com a conseqüente mudança na cultura organizacional do Estado.

Descrita a evolução registada na reforma das relações de emprego dos recursos humanos do Estado, importa, nesta fase, analisar os principais modelos alternativos de organização dos recursos humanos.

“Tradicionalmente, costuma distinguir-se, como atrás se referiu, dois tipos de gestão de recursos humanos na Administração Pública: sistema de carreira (“career system”) e sistema de emprego (“position system”). O primeiro modelo caracteriza-se pelo facto de os funcionários serem recrutados para um determinada carreira, sendo promovidos e recrutados de harmonia com determinado estatuto regulamentar e, por norma, a entrada obedece a determinados requisitos. Os funcionários gozam de garantia de emprego, depois de algum tempo de experiência na função. As condições de trabalho, remuneração e reforma estão legalmente previstas.

No sistema de emprego os funcionários não são admitidos para uma carreira, mas para um particular trabalho. O conteúdo funcional do posto de trabalho é definido pela agência ou departamento. Não existe segurança de emprego e as condições de trabalho são reguladas por contratos de trabalho. O sistema é muito parecido com o do sector privado (Rocha, J. (2007), p. 45).

No Relatório Vínculos, Carreiras, Remunerações na Administração Pública, publicado, em 2006, era referido que “Não obstante a multiplicidade dos regimes de emprego vigentes na Administração Pública, constata-se que esta é ainda maioritariamente composta por funcionários em regime de nomeação, aos quais se aplica um regime legal rígido, cujos elementos essenciais correspondem ao modelo clássico de carreira, [predominante na Administração Pública, até 2008], dos quais se destaca a titularidade de um vínculo jurídico vitalício (Fábrica, L., (2006), p. 44).

Nesse mesmo Relatório é referido, que os pontos fracos do sistema de recursos humanos “correspondem, no fundamental, às consequências que autores, gestores e políticos têm atribuído à utilização do modelo de carreira em que se inserem os funcionários nomeados:

- a) A segurança de emprego origina inércias toleradas e desinvestimentos em cadeia;
- b) A estrutura hierárquica incentiva uma ação disciplinada e conservadora e a preocupação da adesão estrita às normas;
- c) A estrutura e desenvolvimento das carreiras com base na antiguidade tornam o emprego público pouco atrativo para quem gosta de desafios e de mudanças, desfavorecendo a avaliação e atração de competências e aptidões específicas;
- d) A rigidez do vínculo prejudica a flexibilidade de recursos de que as novas estruturas e realidades necessitam;
- e) O modelo de emprego protegido favorece o entrincheiramento de interesses, com desvalorização da dedicação ao serviço do público e despersonalização do atendimento ao cidadão.”

Vários autores têm feito referências ao denominado modelo de carreira e do seu progressivo desaparecimento. “Modelo em vias de extinção em quase todos os países desenvolvidos que, apesar das vantagens que apresenta, carregava consigo um conjunto de desvantagens bem mais possantes. Exigia uma regulamentação exaustiva e tendencialmente uniforme, de tendência vitalícia e com uma enormíssima rigidez e igualização dos trabalhadores.

A par disso exigia, analogamente, um estatuto disciplinar especial, com sistema remuneratório estatutário diferente, com um sistema de promoções e progressões (essencialmente as segundas) definido e assente preponderantemente na antiguidade. O mérito, esse, negligenciava-se” (Nunes, P. (2009), pp. 18/19).

Na análise efetuada no Relatório Vínculos, Carreiras, Remunerações na Administração Pública, referindo-se ao quadro legal vigente, em 2006, na Administração Pública, salienta que “Tal como em praticamente todos os países da UE-15, foi introduzida na Administração Pública portuguesa, como se viu, a possibilidade de recorrer a formas de contratação de pessoal em regime de direito privado, visando essencialmente introduzir

flexibilidade na gestão dos recursos humanos e condições de trabalho similares às do setor privado”.

No quadro da análise efetuada aos modelos de organização do trabalho, o Relatório elenca as vantagens e os riscos da adoção do regime do contrato de trabalho, elemento central do modelo emprego. Nas vantagens refere que “A adoção do regime típico deste tipo de contratos [de trabalho] na Administração Pública permitiria a individualização, a flexibilização e a descentralização da gestão de pessoal e do seu pagamento, o que, em princípio, teria um impacto favorável sobre o nível de desempenho.

Permitiria, por outro lado, a cessação da relação jurídica de emprego em situações em que tal se revele indispensável por razões de sustentabilidade económica, fornecendo um instrumento de ajustamento dos meios às possibilidades” (Fábrica, L., (2006)).

Assim, foram apresentadas, no referido Relatório, as seguintes **vantagens do Contrato de Trabalho**:

Maior flexibilidade no recrutamento de pessoal:

- Maior possibilidade de ajustamento às necessidades através da definição individualizada das competências e perfis mais adequados
- Processos de recrutamento e seleção mais ágeis e eficazes
- Universo mais abrangente de recrutamento oferecendo um maior leque de escolha
- Possibilidade de manter competitividade no recrutamento com entidades externas concorrentes
- Possibilidade de proceder com rapidez à substituição de trabalhadores
- Possibilidade de recorrer a contratos a termo em face de picos de produção ou de necessidades sazonais
- Maior grau de refrescamento de quadros

Maior grau de sucesso nos recrutamentos:

- Maior sucesso no recrutamento de pessoal diferenciado e especializado, que dificilmente se encontra no universo da função pública
- Possibilidade de recrutar pessoal mais competente, com maior técnica e com mais formação
- Melhores hipóteses de contratar quadros jovens e motivados na área das Tecnologias de Informação e Comunicação

Flexibilidade contratual:

- Contratações tendo em conta o valor real dos trabalhadores
- Possibilidade de acordar condições de trabalho
- Possibilidade de negociação coletiva
- Possibilidade de fixar remunerações combinando vários critérios: mérito, formação académica, produtividade e assiduidade
- Possibilidade de estabelecer tabelas salariais mais elevadas

Flexibilidade das condições de trabalho:

- Maior número de horas de trabalho
- Maior grau de aceitação de alterações à organização do trabalho
- Maior flexibilidade na gestão dos horários de trabalho
- Maior mobilidade funcional

Flexibilidade no desenvolvimento profissional:

- Estrutura e gestão de carreiras mais flexível
- Maior racionalidade da gestão das carreiras, sem os constrangimentos dos critérios de antiguidade ou habilitacionais e sem necessidade de aguardar a existência de vagas
- Privilégio do mérito sobre a antiguidade
- Maior facilidade na mudança de categoria
- Maior rotação de funções
- Maior mobilidade de pessoal

Melhores instrumentos de gestão:

- Possibilidade de atribuir incentivos ligados aos resultados do desempenho
- Maior liberdade para adotar mecanismos de reconhecimento do empenhamento e do mérito
- Maiores possibilidades de agilizar regras e procedimentos
- Maior rapidez de implementação das decisões
- Possibilidade de otimização de recursos, adaptando o número de trabalhadores às necessidades
- Possibilidade de fazer cessar o vínculo de trabalho
- Regime disciplinar mais eficaz

Alterações no comportamento profissional:

- Maior motivação e empenho
- Aumento do sentido de responsabilidade pelo desempenho da instituição
- Maior eficiência e produtividade
- Maior dinamismo e iniciativa
- Cultura de cumprimento de objetivos
- Maior disciplina e empenho no cumprimento dos horários e das funções
- Redução do absentismo
- Maior qualidade do desempenho
- Melhor imagem do trabalhador

Vantagens financeiras:

- Menores encargos a longo prazo
- Transferência para outras entidades da remuneração do absentismo

Apesar da proliferação de vantagens atrás descritas, também foram identificados **riscos na utilização do contrato individual de trabalho**, que se identificam em seguida:

- Cultura institucional e dirigentes não preparados para gerir a sua utilização
- Pouca capacidade dos dirigentes para lidar adequadamente com um maior grau de discricionariedade, existindo uma tendência para o igualitarismo
- Ausência de ganhos imediatos pela necessidade de adaptação ao novo modelo
- Expediente fácil para soluções não programadas
- Instabilidade e insegurança que gera o desinteresse de alguns bons recursos
- Desregulação excessiva geradora de falta de uniformidade e insegurança procedimental
- Maiores encargos com salários e com descontos para a segurança social (taxa de desconto superior para o empregador)
- Grande complexidade da gestão de recursos humanos, devido à coexistência de várias modalidades de emprego no mesmo organismo
- Anulação das vantagens do contrato individual de trabalho pela coexistência com trabalhadores em regime de direito público
- Desigualdades geradoras de desconforto e desmotivação entre os vários trabalhadores com regimes diferenciados
- Menor mobilidade no seio dos vários serviços da Administração Pública
- Maior concorrência com o sector privado geradora de uma maior rotação de pessoal
- Fraco grau de contratação coletiva gerador de apreensão e saída de profissionais
- Flexibilidade insuficiente para fazer face à alta competitividade do mercado na área das Tecnologias de Informação e Comunicação
- Possibilidade de excessos de prepotência por parte das chefias
- Menores garantias de imparcialidade
- Aumento da margem para favoritismos
- Menor estabilidade e continuidade institucional
- Abuso da utilização do contrato de trabalho a termo tendo em vista ultrapassar os mecanismos legais de controlo do crescimento dos empregos públicos
- Possibilidade de excessos de prepotência por parte das chefias
- Diminuição do sentido de serviço público

Para além dos riscos atrás referidos, outros são, igualmente descritos, sendo de destacar o eventual declínio da ética pública e da lealdade e continuidade organizacionais, sustentando para alguns a existência de uma contradição potencial entre a necessidade de prestar melhor serviço e ser mais eficiente e a necessidade de obedecer à lei e de garantir a igualdade, de que o Estado não se pode afastar.

No âmbito das diferentes reformas que foram descritas atrás, é fácil constatar a evolução que o modelo emprego veio a assumir na organização dos Recursos Humanos, na Administração Pública portuguesa. Desde 2004, mas sobretudo a partir de 2008, com a publicação da Lei nº 12-A/2008 e da Lei nº 59/2008, relativa ao Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas e, por último com a entrada em vigor, da Lei Geral do

Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei nº 35/2014, que, se implementou, em Portugal, um conjunto de princípios e objetivos conformes ao modelo emprego. “O modelo adotado em Portugal para a reforma da Administração Pública centrou-se num modelo integrado de gestão por objetivos, o qual permite reconhecer o empenho, a qualidade, os resultados, as poupanças e a inovação. O novo sistema de emprego público veio ultrapassar as dificuldades suscitadas pelo modelo de carreira, criando uma maior flexibilidade contratual, com recurso a formas de contratação paralelas às do direito privado” (Teixeira, c. (2012), p. 42).

Importa, analisar, de forma sintética, algumas das suas principais implicações na gestão dos recursos humanos da Administração Pública, em Portugal.

Em primeiro lugar, com o modelo implementado, parte substancial da regulamentação transitou para o Código do Trabalho, permitindo uma maior flexibilidade no ajustamento do número de trabalhadores em funções públicas. Contudo, a sua aplicação é feita com as adaptações necessárias, decorrentes da natureza administrativa da entidade empregadora, que é sempre um serviço público. Assim, a aplicação deste modelo encontra-se subordinado ao interesse público, e tem em conta, em várias situações, as especificidades da Administração Pública.

De acordo com o Código do Trabalho é possível constituir um vínculo laboral com uma qualquer entidade patronal mediante a celebração de um contrato de trabalho Este contrato pode ser a termo resolutivo (admissível apenas em certas e determinadas circunstâncias) e pode ser sem termo. Não se prevê, contudo, qualquer outra modalidade de constituição de vínculo laboral senão o contrato de trabalho. Como podemos constatar verificam-se grandes semelhanças ou seja, os trabalhadores da função pública têm hoje condições de trabalho idênticas às do setor privado. Com as novas modalidades de vinculação, e a redução do número de carreiras, o modelo de carreira chegou ao fim. “O qual se traduzia numa regulamentação exaustiva, tendencialmente uniforme, vitalícia, dotada de rigidez e igualização dos trabalhadores, em que o mérito era negligenciado. Passando-se à adoção de um modelo de emprego, em que a Gestão de Recursos Humanos (GRH) em cada serviço vai ao encontro do modelo de gestão por objetivos” (Nunes (2009), citado por Teixeira, C. (2012), p. 53).

Para além das relações jurídicas de emprego, também, ao nível das Carreiras (ver ponto 5.3), do Regime de férias, faltas e licenças, do Sistema de proteção social, do Sistema retributivo, do Sistema de Avaliação, importantes alterações foram sendo introduzidas na última década, tendo, aproximado e, em muitas situações, mesmo equalizado a organização dos recursos humanos, às regras vigentes no setor privado.

Com a entrada em vigor da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), a regulamentação do regime de férias, faltas e licenças, é praticamente idêntica à do Código de Trabalho. O mesmo se verifica no âmbito da proteção social, com o regime geral da Segurança Social a ser aplicado a todos os trabalhadores titulares da relação jurídica de emprego, constituída a partir de 1 de Janeiro de 2006, independentemente da modalidade

de vinculação, e aos trabalhadores titulares de relação jurídica de emprego constituída até 31 de Dezembro de 2005, enquadrados no regime geral da Segurança Social.

Também, ao nível do sistema retributivo, se deram passos significativos de aproximação, ao nível dos princípios, do que vigora no setor privado, eliminando-se os automatismos na evolução salarial, tendo-se introduzido mecanismos que permitem à Administração Pública concorrer no mercado de seleção e recrutamento de recursos humanos, com o setor privado. O montante final da retribuição passou a ser função da avaliação do desempenho individual (ver ponto 5.3) e da participação dos trabalhadores na eficácia e eficiência dos organismos, onde desempenham funções.

Pode concluir-se da análise efetuada que o denominado modelo emprego (contrato), com grande proximidade ao regime laboral comum, associado à generalização do contrato de trabalho como meio normal de relações jurídicas, predomina ao nível do modelo organizacional da gestão dos recursos humanos. Com a implementação, em toda a dimensão deste modelo, o denominado modelo carreira, caracterizado pela aplicação legalista de procedimentos de natureza administrativo-normativo sem grandes preocupações de natureza gestionária, foi sendo progressivamente abandonado.

A mudança que foi sendo implementada, com particular destaque, para as alterações realizadas última década, assentes numa nova cultura organizacional, que visa promover a inovação e a modernização da Administração Pública, com reflexo no cumprimento de objetivos, e na forma como os mesmos são alcançados, trouxeram importantes desafios aos trabalhadores em funções públicas, que importa, ter em consideração, nomeadamente, ao nível das suas associações sindicais, de forma a termos mais e melhor Administração Pública e com cidadãos mais satisfeitos com o seu funcionamento

2.1.3 Carreiras e Incentivos na Administração Pública

As Carreiras

As carreiras, elemento estruturante do modelo carreira (ver ponto 5.2), assumiram um papel central na forma de organização e gestão dos recursos humanos do Estado.

Carreira, de acordo com o artigo 4º do Decreto-Lei nº 248/85, é o conjunto hierarquizado de categorias às quais correspondem funções da mesma natureza a que os funcionários terão acesso de acordo com a antiguidade e mérito evidenciado no desempenho profissional. Categoria é a posição que os funcionários ocupam no âmbito de uma carreira, fixada de acordo com o conteúdo e qualificação da função ou funções, referida à escala salarial da função pública.

As carreiras encontram-se, em regra, estruturadas em função do título académico ou das habilitações literárias exigidas para o respetivo ingresso. As carreiras podem ser de dois

tipos: carreiras do regime geral (gerais) e carreiras do regime especial (especiais). As carreiras de regime geral são aquelas cuja estruturação se faz de acordo com os princípios e o desenvolvimento geral de carreiras previsto na lei.

Para análise das carreiras na Administração Pública, importa, proceder à evolução que as mesmas tiveram, suportada no quadro legislativo que lhe deu suporte nas últimas duas décadas.

A primeira aproximação ao sistema de carreiras, foi introduzido em 1935, através do Decreto-Lei nº 26 115, de 23 de novembro, onde foi instituído, pela primeira vez em Portugal, o esquema de letras nos salários ou vencimentos dos funcionários públicos.

O ordenamento das carreiras do pessoal da administração central foi operado pelo Decreto-Lei nº 191-C/79, de 25 de junho, refletindo-se ainda em diplomas avulsos, tais como, o Decreto-Lei nº 247/79, de 25 de julho e o Decreto-Lei nº 377/79, de 13 de setembro, cujo objetivo principal foi consolidar o modelo de carreira, visto como suporte de estabilidade e motivação do pessoal assente nas habilitações legais e profissionais.

Nos anos oitenta, o carácter uniformizador das medidas de 1979, no que respeita à reestruturação de carreiras da função pública, revelou-se pouco flexível, na medida em que limitava o acesso a todos os funcionários públicos a mecanismos de mobilidade interdepartamental e interprofissional, introduzindo a formação profissionalizante, o que ditou a aprovação de um “pacote legislativo para a função pública”, centrado no Decreto-Lei nº 165/82, de 10 de maio. “Foram ainda lançadas as bases de um sistema de carreiras horizontal coincidente com os níveis de habilitação dos funcionários, permitindo-se a criação de regimes especiais que abrem a possibilidade de estabelecer vencimentos diferentes (mais elevados)” Teixeira, C. (2012), pp. (32/33).

Podendo afirmar-se que a verdadeira reestruturação das carreiras criadas em 1935, ocorreu com a publicação do Decreto-Lei nº 248/85, de 15 de julho, alterado pelo Decreto-Lei nº 317/86, de 25 de setembro, relativo ao regime geral da estruturação de carreiras na Administração Pública, onde se previu o regime de emprego, sem prejuízo da preponderância do regime de carreira, como verdadeiro estatuto e princípio estruturante da relação de emprego público de carácter permanente e até vitalício.

O regime de emprego veio, aliás, a ter desenvolvimento no Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de julho, criando duas figuras possíveis: o contrato administrativo de provimento e o contrato de trabalho a termo certo, ambas destinadas a suprir necessidades de serviço público que não revestissem carácter de permanência. Desta forma, assistiu-se à criação de relações laborais de carácter transitório. O esquema do modelo vigente até então de promoção e progressão profissionais foi mantido, tendo sido abolidas as diuturnidades em todas as carreiras.

As carreiras, cargos e categorias reguladas pelos Decretos-Lei nºs 184/89, de 2 de julho e 353-A/89, de 16 de outubro, previram a existência de dois tipos de carreiras – as verticais e as horizontais, às quais correspondiam dois modos distintos de acesso – a promoção e a progressão – previstos nos artigos 27º e 29º do Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de julho. A primeira consistia na “mudança para a categoria seguinte da respetiva carreira e operava-

se para escalão a que correspondia remuneração base imediatamente superior”, assentando simultaneamente no tempo de serviço, na existência de vaga e no mérito do candidato; a segunda traduzia a mudança de escalão, dentro de cada categoria, em virtude de uma permanência de três anos (nas carreiras verticais) ou quatro anos (nas carreiras horizontais) no escalão imediatamente anterior e não carecia de concurso, não existindo relação com o mérito do trabalhador, sendo, portanto, de verificação automática.

“Em síntese avaliativa, é possível afirmar que tamanha diversidade de carreiras dentro dos mesmos grupos de pessoal - em alguns casos diferenciadas por meras adjetivações que decorrem das atribuições do concreto serviço onde estão previstas, por troca de expressões ou pelo uso de simples sinónimos - dificulta manifestamente não apenas a definição de conteúdos funcionais mais abrangentes, como também, e acima de tudo, a mobilidade do pessoal entre carreiras dentro ou não do mesmo grupo de pessoal. Dificuldade que não consegue ser ultrapassada por uma interpretação extensiva dos conceitos de “identidade e afinidade de conteúdo funcional”, utilizados no Decreto-Lei n.º 248/85 e no Decreto-Lei n.º 427/89” (Fábrica, L. (2006), p. 75).

Ainda segundo o RVCRAP, da Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações (CRSCR), de Setembro de 2006, “Nas carreiras de regime geral, constituem exceção a carreira de técnico-profissional - para cujo ingresso se exige um curso profissional não superior - e a de operário - que, ao lado da titularidade do ensino básico, pressupõe uma formação ou experiência profissionais. Por outro lado, nalgumas carreiras de regime especial e em corpos especiais o ingresso ou o acesso depende, conforme os casos, ora da titularidade de certas habilitações académicas, ora da experiência profissional (supostamente) adquirida no decurso do exercício de funções em categorias inferiores (cfr. as carreiras de oficial de justiça e de pessoal de investigação criminal).

Por carreira, de acordo com o definido no artigo 4º do Decreto-Lei nº 248/85, de 15 de julho, era entendido o conjunto hierarquizado de categorias às quais correspondiam funções da mesma natureza a que os funcionários teriam acesso de acordo com a antiguidade e mérito evidenciado no desempenho profissional. Categoria era a posição que os funcionários ocupavam no âmbito de uma determinada carreira, fixada de acordo com o conteúdo e a qualificação da função ou funções, referida à escala salarial da função pública.

De acordo com o Relatório Vínculos, Carreiras e Remunerações na Administração Pública (RVCRAP), (Fábrica, L. (2006), p. 67) destas noções legais decorrem duas conclusões:

- A cada carreira corresponde um conjunto homogéneo de funções, existindo no seio dessa carreira um número variável de categorias, que mais não são do que meras posições remuneratórias; por tal facto,
- A mudança de categoria dentro da mesma carreira não depende - nem faria sentido que dependesse - de uma avaliação das aptidões que o funcionário terá para o exercício de um (suposto) conteúdo funcional diferente, porventura com maiores responsabilidades, mas tão-só do decurso de um certo período de tempo acompanhado de uma avaliação do mérito do respetivo desempenho profissional

na categoria de que é titular, pois com tal se bastará o juízo sobre se merece ou não subir de posição remuneratória.

“Apesar de a lei prever mecanismos de mobilidade entre carreiras em função apenas da aquisição de habilitações profissionais (com prejuízo, pois, da exigência-regra de habilitações literárias em regra exigíveis), justifica-se questionar se a sobrevalorização do título académico e das habilitações literárias traduz o regime mais adequado ao bom exercício de funções públicas - sobretudo quando se sabe que o sistema de ensino em Portugal continua a privilegiar a aquisição de conhecimentos teóricos. A possibilidade aberta com o chamado “Processo de Bolonha” de diferentes anos de ensino corresponderem a um título académico idêntico e, inversamente, de os mesmos anos de ensino corresponderem a títulos académicos diversos pode constituir um fator adicional de crise desse regime tradicional, ao menos no que refere aos níveis habilitacionais mais elevados (atente-se, p. ex., na questão da perda de autonomia das carreiras de técnico superior e de técnico)” (Fábrica, L. (2006), pp. 68).

No âmbito do nº 1 do artigo 8º do Decreto-Lei nº 248/85, a estruturação das carreiras só pode reger-se por princípios e desenvolvimento geral diferentes daqueles em que se fundavam as carreiras de regime geral “quando, precedendo as adequadas ações de análise, descrição e qualificação de conteúdos funcionais, se conclua pela necessidade de um regime especial”. A criação de uma carreira de regime especial deveria, pois, justificar-se com base numa análise de funções, como se comprova de vários outros passos do diploma, de modo a obstar a uma proliferação arbitrária de carreiras de regime especial. Esta intenção limitadora foi reiterada seguidamente nos artigos 33.º e 34.º do Decreto-Lei n.º 184/89.

A situação, contudo, não foi respeitada, “assistindo-se nos anos subsequentes à multiplicação de carreiras de regime especial, criadas sem qualquer prévia análise de funções e determinadas exclusivamente pelo intuito de subtrair o pessoal nelas enquadrado às regras gerais do funcionalismo público, bem mais espartanas (sobretudo em matéria de remunerações) (Fábrica, L. (2006), p. 76).

A diversidade de situações ao nível das carreiras agravou-se pela criação no Decreto-Lei nº 184/89, “de um novo conceito com direta repercussão na estruturação das carreiras: o de corpo especial. Sem nunca o definir e, sobretudo, sem nunca o distinguir do de carreira de regime especial, o legislador veio logo considerar integrados em corpos especiais a carreira diplomática, os militares dos 3 ramos das forças armadas, as forças e serviços de segurança relativamente aos grupos de pessoal que como tal viessem a ser definidos, as carreiras docentes, as carreiras de investigação científica, as carreiras médicas, as carreiras de enfermagem, as carreiras de técnicos de diagnóstico e terapêutica, os bombeiros e uma carreira de inspeção de alto nível (Artigo 16.º n.ºs 2, 3 e 4)” (Fábrica, L. (2006), p. 76).

Esta situação ainda veio a ser alargada com a integração de outras carreiras em novos corpos especiais, “com motivações aparentemente idênticas às que tinham presidido à

proliferação das carreiras de regime especial e conteúdos funcionais exatamente iguais aos de outras de puro regime geral” (Fábrica, L. (2006), p. 76).

Das listagens da Base de Dados da Administração Pública (BDAP), a CRSCR, refere, em 2006, que “o número de carreiras de regime especial e de corpos especiais ronda os 119, sendo as categorias isoladas cerca de 407”.

O aumento das despesas com pessoal, imputado em grande parte ao mecanismo automático de progressão nas carreiras, cargos e categorias, bem como na existência de inúmeros acréscimos remuneratórios relacionados com particularidades específicas na prestação de trabalho, levou ao seu congelamento em agosto de 2005, através da Lei 43/2005, de 29 de agosto, até final de 2006, tendo sido prorrogado até final de 2007, através da Lei 53-C/2006, de 29 de dezembro.

O sistema de carreiras e o estatuto remuneratório que lhe estava associado revestiu-se de extrema complexidade resultante do seu excessivo número, do elevado grau de automatismo na sua evolução e do alargado leque de suplementos remuneratórios, tendo, sido assumido, em diversas ocasiões, a necessidade de proceder à revisão do sistema de carreiras e remunerações da Administração Pública.

A anunciada reforma do sistema de vínculos, carreiras e remunerações da Administração Pública veio a ser concretizada com a publicação da Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro – Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública – e com a legislação complementar, com destaque para o Decreto-Lei nº 121/2008, de 11 de julho, onde foi definida a extinção de 1716 carreiras.

Nos termos do nº 1 do Artigo 41º, da Lei 12-A/2008 – Lei de Vínculos, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública, procedeu-se à definição dos tipos de carreiras. “1 - São gerais as carreiras cujos conteúdos funcionais caracterizam postos de trabalho de que a generalidade dos órgãos ou serviços carece para o desenvolvimento das respetivas atividades. 2- São especiais as carreiras cujos conteúdos funcionais caracterizam postos de trabalho que apenas um ou alguns órgãos ou serviços carecem para o desenvolvimento das respetivas atividades”.

A regra normal é para a maioria das carreiras serem gerais, justamente porque todos os serviços precisam daquele tipo de funções para prosseguirem e desenvolverem a sua atividade (Moura, P. & Arrimar, C. (2008), p. 86. Só quando os respetivos conteúdos funcionais não possam ser absorvidos pelos conteúdos funcionais das carreiras gerais e os respetivos trabalhadores se encontrem sujeitos a deveres funcionais mais exigentes que os previstos para as carreiras gerais é que podem ser criadas carreiras gerais e seja exigida, em regra, a aprovação em curso de formação específico de duração não inferior a seis meses. “Esta situação permite concluir que as carreiras especiais corresponderão grosso modo aos até aqui designados corpos especiais” (Moura, P. & Arrimar, C. (2008), p. 86).

“No que se refere às carreiras, além da redução do seu número levada a cabo pela Lei nº 12-A/2008, dando origem a carreiras com designações e conteúdos funcionais mais abrangentes, parece-nos ser de realçar o facto de a gestão dos recursos humanos ser feita

em cada serviço, condicionada pelas capacidades orçamentais existentes e com a dinâmica das avaliações de desempenho” (Calheiros, C. (2008), pp. 8/9).

Assim, nos termos dos Artigos 46º da Lei nº 12-A/2008, tendo em consideração as verbas orçamentais, o dirigente máximo do serviço decidirá se, e em que medida, se farão as mudanças de posições remuneratórias

Nos termos do Artigo 42º, independentemente da sua qualificação como gerais ou especiais, as carreiras são unicategoriais ou publicategoriais, consoante correspondam a uma única categoria ou integrem várias categorias. Desta forma, colocou-se, um ponto final na tradicional distinção entre carreiras verticais e horizontais, procurando-se que, por norma, as carreiras sejam unicategoriais, só se podendo criar carreiras com mais de uma categoria quando o conteúdo funcional de cada uma das categorias seja distinto.

Consagrou-se, igualmente, a regra de que a cada carreira corresponderá um conteúdo funcional que tem que estar legalmente descrito, embora, de forma abrangente, sem pormenorização das funções de forma a alargar as atividades a desenvolver pelos trabalhadores.

No Artigo 44º da Lei nº 12-A/2008, foram estabelecidos três graus de complexidade funcional para as carreiras, consoante o nível habitacional mínimo exigido para a integração nas mesmas.

Serão de nível 1 as carreiras cujo ingresso exija a escolaridade obrigatória, acrescida de formação profissional adequada, de nível 2, quando exija a titularidade do 12º ano de escolaridade ou de curso equiparado e de grau 3, quando se exija a titularidade de licenciatura ou de grau académico superior a esta.

Para além da diferenciação pelo grau de complexidade funcional, as carreiras também se diferenciam pelo número de posições remuneratórias da carreira (única) ou de cada categoria da respetiva carreira (*pluricategorial*).

Se a carreira for de categoria única, é garantida a existência de um mínimo de oito posições remuneratórias, podendo ser atribuídas mais posições remuneratórias, como sucede, por exemplo, com a carreira de Técnico Superior, na qual foram instituídas catorze posições remuneratórias.

Se a carreira for *pluricategorial*, então o número de posições remuneratórias de cada categoria estará dependente do número de categorias que integram a respetiva carreira, sendo certo que à categoria de base corresponderá sempre um número mínimo de oito posições.

Do exposto decorre que, a partir de 2008, através do diploma legal sobre os Regimes de Vínculos, Carreiras e Remunerações (Lei nº 12-A/2008), o sistema de carreiras, baseado na promoção por concurso público e na progressão por antiguidade, foi substituído por um sistema vertical de posições remuneratórias. A evolução remuneratória dos trabalhadores em funções públicas passou então a ficar exclusivamente associado a um sistema de mérito.

A nova lei vem prever que, dentro de uma mesma categoria, seja garantida a evolução na carreira pela alteração de posicionamento remuneratório sempre que sejam acumulados 10 pontos no desempenho das suas funções (alteração obrigatória – regra) (Madureira, C. & Rodrigues, M. (2011), p. 14).

Esta situação que vigora até à atualidade tem levado a uma grande desmotivação dos trabalhadores, decorrente das reduzidas possibilidades de evolução na carreira ou nas categorias dentro da carreira e, da sua dependência, exclusiva, da avaliação de desempenho alcançada.

Os Incentivos na Administração Pública

Os incentivos que prevaleceram na Administração Pública até meados da primeira década deste século, foram os previstos na estrutura evolutiva das carreiras de ingresso dos respetivos trabalhadores.

A retribuição dos trabalhadores da Administração Pública compunha-se exclusivamente da remuneração base, de suplementos (quando a eles haja lugar) e de prestações sociais e subsídio de refeição (Artigo 15º do DL nº 184/89). A remuneração base afere-se por uma escala indiciária para as carreiras de regime geral e para as de regime especial, outra para os cargos dirigentes e outra ainda para cada um dos corpos especiais. “Cada escala indiciária contém a totalidade dos índices referentes aos cargos que visa remunerar (...)” (artigo 21º do DL nº 184/89); a remuneração base “é determinada pelo índice correspondente à categoria e escalão em que o funcionário ou agente está posicionado”, entendendo-se por escalão “cada uma das posições remuneratórias criadas no âmbito das carreiras horizontais ou de cada categoria integrada em carreira” (artigo 17º, nºs 1 e 2 do DL nº 184/89). O limite máximo da escala salarial das carreiras do regime geral corresponde ao índice 900, constando o valor do correspondente índice 100 de portaria conjunta do Primeiro-Ministro e do Ministro das Finanças (artigo 4º, nºs 1 e 2 do DL nº 353-A/89).

A remuneração base anual “é abonada em treze mensalidades, uma das quais correspondente ao subsídio de Natal, havendo, ainda direito a subsídio de férias” (artigo 17º, do nº 3 do DL nº 184/89).

“Em suma, o sistema retributivo da função pública apresenta como elemento essencial uma remuneração base assente em escalas indiciárias construídas de tal forma que a alteração do valor quantitativo do índice 100 de uma dessas escalas provoca automaticamente a alteração proporcional dos valores de todos os índices, sem que existam mecanismos ágeis que permitam discriminar, positiva ou negativamente, a remuneração que deva ser auferida por cada funcionário ou agente” (Fábrica, L. (2006), p.108).

Quanto aos suplementos, aparecem legalmente definidos como acréscimos remuneratórios destinados a compensar as particularidades específicas da prestação de trabalho, estando os fundamentos da sua atribuição enunciados no n.º 1 do artigo 19.º do DL n.º 184/89. A fixação do regime das condições de atribuição dos suplementos é estabelecida em Decreto-Lei (Artigo 19.º, n.º 3 do DL n.º 184/89 e Artigo 12.º do DL n.º 353-A/89).

As prestações sociais e o subsídio de refeição estão previstos nos artigos 18.º do Decreto-Lei n.º 184/89 e 8.º, 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89.

A remuneração (acrescida) associada ao desempenho nunca teve em Portugal consagração genérica em sede de lei geral, quer relativamente ao pessoal nomeado, quer ao contratado. O único normativo, ainda em vigor, que mais se aproxima de tal objetivo é o que aconselha a desenvolver programas de incentivos à produtividade de âmbito individual ou coletivo (artigo 24.º do DL n.º 184/89) – que, porém, nunca foi seguido (Fábrica, L. (2006), p.115).

No quadro mais específico da avaliação de desempenho, os únicos benefícios legalmente previstos só indiretamente se relacionam com a remuneração, na medida em que a atribuição de classificação de Excelente e de Muito Bom permitem reduzir o tempo de serviço necessário para o acesso na carreira e, num caso, eliminar o próprio concurso público (artigo 15.º, n.ºs 3 a 5 da Lei n.º 10/2004).

As situações avulsas de remuneração associadas de alguma forma a desempenho, que vierem a ter lugar, “não se inscrevem, porém, num verdadeiro regime de remuneração de desempenho, uma vez que não se estabelece, uma relação quantificada entre a remuneração (ou acréscimo de remuneração) atribuída, os objetivos da organização e os resultados obtidos. Trata-se de fórmulas de remuneração variável por acréscimo à remuneração base, sem qualquer definição clara e objetiva dos parâmetros que regem a atribuição dos suplementos remuneratórios e a sua conexão com os resultados obtidos (Fábrica, L. (2006), p.116).

Ainda de acordo com o Relatório Vínculos, Carreiras e Remunerações na Administração Pública, publicado em 2006, “O regime mais próximo de uma verdadeira “remuneração associada ao desempenho” que se conhece é o aplicado aos médicos de clínica geral (Fábrica, L. (2006), p. 116).

Segundo o Decreto-Lei n.º 117/98, de 5 de Maio, as remunerações associadas ao desempenho [dos médicos] são atribuídas quando, cumulativamente:

- a) Os médicos se encontrem integrados num grupo de, pelo menos, três médicos, que assumam o compromisso de garantir, nos dias úteis, o atendimento de qualquer doente que procure ajuda médica;
- b) Exista um plano de ação anual do grupo com os compromissos de desenvolvimento e cooperação profissionais, com critérios e estratégias de utilização da capacidade instalada nos serviços do respetivo sistema local de saúde e com os critérios de garantia de qualidade e custo-efetividade dos cuidados a prestar;

- c) Exista uma base de dados das listas de utentes dos médicos do grupo, que contenha os elementos de identificação de cada utente, ano de inscrição na lista do médico de família e data da última consulta com o mesmo médico; e
- d) Exista um sistema de informação que permita avaliar a execução do plano de ação e monitorizar as atividades específicas (vigilância dos grupos vulneráveis).

Como se pode constatar a estrutura remuneratória e os mecanismos de evolução de carreira na Administração Pública, até 2008, não eram conducentes à implementação de incentivos.

“Em 1979, com a estruturação das carreiras da Administração Pública (DL nº 191-C/79), de 25 de Junho, é dado o primeiro passo para a implementação de um sistema de avaliação de desempenho, a ‘classificação de serviço’, que se concretiza 14 meses depois (Decreto-Regulamentar nº 57/80”. Eram apontadas como finalidades mais importantes deste sistema a gestão de pessoal, a informação, a motivação, o diagnóstico das condições de trabalho e a recompensa do mérito. Ao mesmo tempo, é reconhecido desde logo que o modelo goza de flexibilidade na sua aplicação e que tem carácter experimental, prevendo a sua revisão.

De facto, em 1983 surge a nova versão da ‘classificação de serviço’, embora o essencial do modelo se mantenha. As características pessoais do trabalhador eram preponderantes no processo de avaliação, traduzindo-se em competências genéricas e traços de personalidade e integrando marginalmente aspetos como a qualidade e a quantidade de trabalho” (Madureira, C. & Rodrigues, M. (s/d), pp. 13/14).

Pode considerar-se, contudo, que a primeira medida de avaliação de desempenho na Administração Pública, com a introdução da ‘classificação de serviço’, regulamentada pelo Decreto Regulamentar nº 44-B/83, de 1 de Junho e pela Portaria 642-A/83, de 1 de Junho, aplicando-se apenas aos trabalhadores, excluindo, dessa forma, a avaliação dos dirigentes e dos organismos.

Em 1989, foi introduzido no sistema de avaliação o conceito de mérito excecional, com a aplicação do Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho, embora de reduzida, senão mesmo nula aplicação.

“A prática acabou por revelar que a cultura organizacional predominante na administração pública não estava preparada para implementar de forma sólida um sistema de avaliação de desempenho. A grande maioria dos serviços acabaria por desvirtuar o modelo, abdicando do seu carácter diferenciador e atribuindo, de forma generalizada, classificações indiferenciadamente positivas, sendo raras as exceções em que um trabalhador não era considerado excelente” (Madureira, C. & Rodrigues, M. (s/d), pp. 13/14).

Esta situação perdurou até 2003, onde aparece, pela primeira enunciada, na Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº 95/2003, preconizando-se “uma nova ideia de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços, seja dos funcionários”, bem como a adoção de um sistema de “gestão por objetivos” como a grande matriz da mudança. (...) É neste contexto que é publicada a Lei nº 10/2004 de 22 de Março, criando a primeira versão do Sistema

Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) e revogado o anterior modelo, a ‘classificação de serviço’ (Madureira, C. & Rodrigues, M. (2011), p. 16), que segundo Bilhim (2003), tem a sua origem na Nova Gestão Pública (NGP).

No âmbito da NGP, princípios como a remuneração com base no desempenho, a avaliação do desempenho, a orientação para resultados, assumem papel central de uma boa gestão pública.

Os princípios da NGP e, mais tarde do modelo de Governance, constituíram os elementos centrais que estiveram na base da criação dos sistemas de desempenho na Administração Pública, em Portugal (Rocha, J. (2007).

“O processo de avaliação de desempenho na Administração Pública, traduz-se na análise de determinadas componentes; a concretização dos objetivos, as competências comportamentais e a atitude pessoal, exprimindo-se em cinco níveis: Excelente, Muito Bom, Bom, Precisa de Desenvolvimento e Insuficiente (Toscano, 2004, citado por Teixeira, C. (2012), p. 79).

Este processo inclui:

- Análise dos contributos dos trabalhadores para a realização dos objetivos estabelecidos em cada ano pela organização. Pretendendo-se comprometer os trabalhadores com os objetivos estratégicos da organização e responsabilizá-los no âmbito da orientação para a gestão e participação partilhadas.
- Análise das Competências Comportamentais, tendo-se aqui em vista avaliar as características pessoais relativamente estáveis que diferenciam os níveis de desempenho numa função. Promovendo-se o desenvolvimento e qualificação dos dirigentes e trabalhadores, maximizando o seu desempenho, de forma a promover uma cultura de excelência e qualidade.
- Análise da Atitude Pessoal, pretendendo-se avaliar o empenho pessoal na atividade desenvolvida, de forma a alcançar níveis superiores de desempenho; como o esforço realizado, o interesse e a motivação demonstrados.

A RCM nº 53/2004, de 21 de Abril, vem operacionalizar a reforma prevista na RCM nº 95/2003. Embora o SIADAP previsse, logo de início, duas esferas de avaliação (o indivíduo e a organização), apenas a primeira foi inicialmente objeto de regulamentação, com a publicação do Decreto-Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio e da Portaria nº 509-A/2004, de 14 de Maio.

Apesar das alterações introduzidas, “o novo modelo de avaliação dos funcionários revelou-se bastante difícil, tendo despoletado resistência por parte de funcionários e dirigentes, nomeadamente durante o primeiro ano da sua aplicação, essencialmente porque o modelo propunha duas diferenças fundamentais em relação ao precedente. Primeiro, privilegiando uma avaliação baseada em resultados e depois, limitando as classificações superiores por um sistema de quotas” (Madureira, C. & Rodrigues, M. (2011), pp. 13/14).

“As dificuldades de implementação – falta de avaliação dos organismos; ausência de sensibilização generalizada sobre o modelo; introdução tácita de um novo modelo de

gestão; resistência à mudança cultural/comportamental e ausência de envolvimento da gestão de topo no processo de definição de objetivos – tornou o processo de implementação do SIADAP demasiado complexo e difícil, o que na realidade resultou na sua não aplicação em inúmeros organismos da Administração Pública” (Madureira, C. & Rodrigues, M. (2011), p. 14).

“Neste sistema de classificação de serviço as características pessoais do trabalhador eram preponderantes no processo de avaliação, traduzindo-se em competências genéricas e traços de personalidade e integrando marginalmente aspetos como a qualidade e a quantidade de trabalho” (Madureira, C. & Rodrigues, M. (2007), p. 7).

De acordo com vários autores que se debruçaram sobre a avaliação deste sistema, foi generalizadamente referido que “foi rapidamente adulterado nos seus propósitos e conduziu a uma situação assaz deficitária em termos de cultura de avaliação, já que este modelo permitia a não diferenciação de desempenhos, o que verdadeiramente ocorreu de forma generalizada e transversal a todo o setor público, através de vulgarização da atribuição da classificação máxima nele prevista (Moura, 2012; Serrano, 2011; Nunes, 2009, 1999, Rodrigues, 2008; Mendes, 2002), citado por (Lira, M. (s/d), p. 11).

Os problemas identificados com a implementação da primeira versão do SIADAP, em particular, quanto ao procedimento de definição de objetivos, dado que na realidade não era um sistema integrado de avaliação, visto não prever a avaliação das organizações nem dos dirigentes de topo, para além de ser mais permissivo para os dirigentes intermédios do que para os restantes funcionários, daí a reduzida aplicação do sistema.

“Em suma, e em termos práticos, a primeira versão do SIADAP não era mais do que um ‘simples’ modelo de avaliação do desempenho individual (Rocha e Dantas, 2007), citado por Lira, M. (s/d), p. 13).

Face aos problemas identificados que impossibilitaram a obtenção de resultados efetivos de desempenho, através da RCM nº 109/2005, de 30 de Junho, aprovou a revisão do SIADAP e a conceção de um sistema de avaliação dos serviços que, embora programada para entrar em vigor em 2007, foi protelada para 2008. Em Julho de 2007, foi apresentada a versão final do novo modelo e obtida a concordância do Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado e da Frente Sindical da Administração Pública, tendo sido publicado através da Lei nº 66-B/2007, de 28 de Setembro.

Este novo modelo, agora designado, por Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIGADAP), introduziu a avaliação individual para todos os três níveis (serviços, dirigentes e trabalhadores) e está, na base, como atrás referimos, da evolução na carreira e atribuição de prémios. Para tal, integra três subsistemas: (1) Subsistema Avaliação de Serviços – SIADAP 1; Subsistema Avaliação do Desempenho dos Dirigentes - SIADAP 2 e Subsistema Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores – SIADAP 3, que funcionam de forma integrada e em coerência com os objetivos fixados no sistema de planeamento; (2) objetivos do ciclo de gestão do serviço; (3) objetivos fixados na carta de missão dos dirigentes superiores; e (4) objetivos fixados

aos demais dirigentes e trabalhadores (Cf. Artigos 8º e 9º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro) (Lira, M. (2012), p. 13/14).

Figura 10 – Modelo lógico de avaliação do SIADAP



O SIADAP assume como missão “Contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração, para coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências” (Artigo 1º). Dentre os objetivos do modelo destacam-se os seguintes (Artigo 6º):

- Contribuir para a melhoria da gestão da Administração Pública em razão das necessidades dos utilizadores e alinhar a atividade dos serviços com os objetivos das políticas públicas;
- Identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional adequadas à melhoria do desempenho dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores;
- Promover a motivação e o desenvolvimento das competências e qualificações dos dirigentes e trabalhadores, favorecendo a formação ao longo da vida;
- Reconhecer e distinguir serviços, dirigentes e trabalhadores pelo seu desempenho e pelos resultados obtidos e estimulando o desenvolvimento de uma cultura de excelência e qualidade;

Este modelo procura integrar os diferentes níveis (serviços, dirigentes e trabalhadores), com base em critérios acordados entre o serviço e a sua tutela política, no âmbito do Quadro de Avaliação e Responsabilidade (QUAR), que agrega toda a informação relevante da organização (Artigos 10º e 14º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).

O QUAR corporiza os objetivos dos serviços / organismos, decorrentes dos seus elementos de planeamento: Plano de Atividades e Orçamento, traduzindo os principais objetivos de cada organização pública para o curto/médio-prazo, em termos de eficiência, eficácia, economia e qualidade. Após a aprovação do QUAR, pela tutela política da organização, os objetivos são distribuídos em cascata pelos diferentes serviços e, conseqüentemente dirigentes e trabalhadores que os integram. Os objetivos deverão ser negociados aos diferentes níveis, de forma a existir uma coresponsabilização de todos os envolvidos.

Importa que o processo de fixação de objetivos seja transparente, coerente e integrado entre os vários níveis, com objetivos desafiantes, mas atingíveis, de forma a ser elemento motivador de trabalhadores e dirigentes. Para além da negociação dos objetivos entre dirigentes e trabalhadores, o sistema também integra um mecanismo da autoavaliação, permitindo, por essa via, o confronto entre a posição do trabalhador e a da chefia direta, enquanto avaliador. Para além das alterações descritas, fruto da pressão das associações sindicais, o novo sistema integrou a figura da Comissão Paritária, para a qual os trabalhadores que discordem dos resultados da avaliação que foram alvo, podem recorrer, aumentando, por essa via, a transparência dos processos de avaliação nos diversos serviços.

As quotas, para os diferentes níveis de desempenho, foram mantidas, idênticas ao 1º SIADAP, com o Desempenho Excelente a estar limitado a 5% do universo de trabalhadores de um serviço, o Desempenho Relevante a 25%, tendo, o sistema de quotas sido alargado aos dirigentes intermédios.

Impacto da avaliação do desempenho na gestão das carreiras

Em 2008, através do diploma legal sobre os Regimes de Vínculos, Carreiras e Remunerações (Lei n.º 12-A/2008), o sistema de carreiras, baseado na promoção por concurso público e na progressão por antiguidade, foi substituído, como atrás vimos, por um sistema vertical de posições remuneratórias. A evolução remuneratória dos trabalhadores em funções públicas passou então a ficar exclusivamente associada à avaliação do seu desempenho.

A nova lei vem prever que, dentro de uma mesma categoria, seja garantido o acesso a uma posição remuneratória superior para todos os funcionários que tenham acumulado 10 pontos no desempenho das suas funções (alteração obrigatória - regra). Para esta contagem, o n.º 6 do artigo 47º prevê que os pontos a serem contados devam ser distribuídos através da seguinte escala:

Quadro 24 - Avaliação do desempenho e acumulação de pontos

3 pontos	Menção máxima (Desempenho Excelente)
2 pontos	2ª menção mais elevada (Desempenho Relevante)
1 ponto	3ª menção mais elevada (Desempenho Adequado)
- 1 ponto	Menção mais baixa (Desempenho inadequado)

Não obstante, na lei nº 12-A/2008, os artigos 46º e 48º estabelecem, respetivamente, a possibilidade de alteração dos posicionamentos remuneratórios através da opção gestionária, tanto dentro da regra como na exceção. Estas modalidades, oferecem às Direções dos Organismos Públicos, com quanto exista disponibilidade orçamental para o efeito, a possibilidade de acelerarem a progressão no posicionamento remuneratório dos trabalhadores que tenham tido um desempenho de maior relevo.

Uma vez definido o tipo, conteúdo, complexidade e posições remuneratórias das carreiras, nos termos da Lei nº 12-A/2008, importa analisar a alteração do posicionamento remuneratório, que pode nos termos da Lei, ser por opção gestionária, por regra ou por exceção.

No caso da opção gestionária, no artigo 47º (nºs 1, 2 e 3), a nova lei estabelece como possibilidade para a alteração do posicionamento remuneratório, competindo ao dirigente máximo do serviço decidir se, em sede de orçamento, afeta ou não verbas à alteração de posicionamento remuneratório dos trabalhadores, podendo fazê-lo, quer para todas as carreiras, ou só para determinadas carreiras e categorias e, mesmo dentro destas, se para todos ou só para alguns dos trabalhadores.

A regra geral de alteração do posicionamento remuneratório por parte dos trabalhadores, define os potenciais candidatos a todos os que obtenham determinadas menções na avaliação de desempenho. Para que se seja candidato à alteração da posição remuneratória seguinte àquela em que o trabalhador se encontra é necessário que, o trabalhador tenha acumulado dez pontos, nos seguintes termos:

- Três pontos por cada menção máxima;
- Dois pontos por cada menção imediatamente inferior à máxima;
- Um ponto por cada menção imediatamente inferior à referida na alínea anterior; desde que consubstancie desempenho positivo;
- Um ponto negativo por cada menção correspondente ao mais baixo nível de avaliação.

Como o Desempenho Excelente está limitado a 5% do universo de trabalhadores de um serviço, será este o número que pode mudar de posição ao fim de 4 anos. Também o universo de trabalhadores de um serviço que pode ser avaliado com a menção de Desempenho Relevante é de 25%, somente um quarto de todos os trabalhadores poderão,

eventualmente, mudar de posição remuneratória ao fim de cinco anos de permanência numa posição remuneratória. Para os restantes 75% a mudança de posição remuneratória só estará assegurada ao fim de dez anos.

A alteração de posicionamento remuneratório por exceção, prevê, nos n.ºs 2 e 3 do artigo 48.º, que para situações excepcionais, decididas pelo dirigente máximo do órgão ou serviço (nos limites fixados pelos n.º 2 e 3 do artigo 7.º do mesmo diploma, ouvido o Conselho Coordenador de Avaliação, este possa alterar a posição remuneratória de um trabalhador que tenha na última avaliação obtido a menção máxima ou a imediatamente anterior, para a posição imediatamente seguinte (art. 48.º, n.º 1), ou mesmo para qualquer outra (art. 48.º, n.º 2), desde que não exceda o posicionamento dos trabalhadores que, no âmbito do mesmo universo, se encontram ordenados superiormente, devendo, essas situações, ser particularmente fundamentadas e tornadas públicas.

“Na prática, a alteração face ao regime anterior de carreiras resultou numa maior liberdade de gestão da avaliação e das carreiras que acabou com as progressões automáticas, passando a progressão na escala remuneratória (independentemente da opção escolhida) a operar-se com base na avaliação do desempenho. Contudo, esta associação entre os resultados obtidos pelos trabalhadores no SIADAP e a sua relação direta com a progressão na tabela remuneratória pode resultar numa maior iniquidade inter-organismos da Administração Pública, uma vez que as progressões na tabela remuneratória estão agora sujeitas à existência de dotação orçamental dos organismos, o que equivale a dizer que um trabalhador com a mesma avaliação de desempenho ao fim de 5 anos poderá, ou não, progredir na tabela remuneratória, consoante o orçamento do organismo público onde se encontre a trabalhar, variável essa que é externa e alheia ao seu desempenho e controlo” (Madureira, C. & Rodrigues, M. (2011), p. 22.

As carreiras e os incentivos estão indissociavelmente ligados na Administração. O quadro legal de suporte destas importantes áreas foi objeto de profundas e sucessivas alterações na última década, visando aproximar às normas públicas à gestão privada. Apesar das sucessivas alterações legislativas, a prestação de serviços da Administração Pública não apresenta sinais de melhoria junto dos cidadãos.

As limitações existentes na evolução de carreiras, levou à estagnação da posição remuneratória da generalidade dos trabalhadores, tendo contribuído para o agravamento da motivação dos que trabalham na Administração, com a consequente diminuição de efetivos, associada à deterioração das condições remuneratórias, agravadas nos últimos anos com as medidas adotadas no quadro do programa de ajustamento.

Os princípios fundamentais para o funcionamento do SIADAP, entre os quais se destacam a transparência, a imparcialidade e a utilização de critérios de avaliação objetivos, parecem longe da realidade, pois a insatisfação com a sua aplicação, para além das limitações impostas, são bem conhecidas dos Dirigentes dos Serviços e das Associações Sindicais.

Embora os estudos sobre a realidade da aplicação ainda sejam reduzidos, vários autores têm referido dificuldades na aplicação das alterações legais, no quadro de crescente exigência com que os serviços da Administração se vêm confrontando.

Segundo (Madureira, C. & Rodrigues, M. (2011), p. 2), “Não obstante, e embora não exista para já nenhum estudo com dados suficientemente esclarecedores, não parece ser certo que tais objetivos [do SIADAP] estejam a ser atingidos. Com efeito, continua longe de ser consensual quais serão os efeitos do enquadramento do SIADAP no projeto da reforma administrativa, nos desempenhos reais dos funcionários, nos níveis de motivação e satisfação no trabalho, no empenho na realização das tarefas profissionais, na busca de uma maior eficácia e eficiência individual, grupal e organizacional, na objetivação da diferenciação entre desempenhos pelo mérito, na isenção e neutralidade das avaliações, na responsabilização dos dirigentes e funcionários, na deteção das necessidades reais de formação e por fim, na competitividade e conflitualidade dentro dos organismos públicos”.

Longenecker e Nykodym (1996), citados, por (Vicente, M. (2014), p. 7), “vão mais longe ao questionar se a avaliação de desempenho deverá estar associada à progressão na carreira (como sucede no caso português), devido ao fato de a sua eficácia ainda não ter sido apoiada por evidências concretas”.

Apesar das políticas de reforma administrativa implementadas na maior parte dos países da OCDE pressuporem a aplicabilidade dos modelos de gestão privada ao setor público, “as diferenças entre os dois setores levará as organizações públicas a responder de forma diferente das organizações privadas, no que respeita à mudança de modelos de gestão (Proper e Wilson, 2003), citado por (Vicente, M. (2014), p. 7). As principais dissemelhanças assinaladas que sustentam esta visão referem-se a (Bilhim, 2000; Bissessar, 2000; Pollit, 2003; Madureira e Rodrigues, 2007 e 2011; Rantanen et al, 2007; Pereira, 2009; Ema, 2012; Frey et al. 2013):

- Contradição entre o interesse público e a obtenção de lucro;
- Restrições legais e ambiente político inerentes à gestão pública;
- Preocupação com o cumprimento de normas em detrimento da concretização de resultados, levando muitas vezes a sobrepor os aspetos processuais (i.e. o “como deve ser feito” ao que deve ser feito);
- A maior parte dos fundos no setor público advém da liquidação de impostos e não dos clientes;
- Os objetivos de desempenho são definidos em função da missão de serviço público, ao invés do lucro, o que leva muitas vezes à sua ambiguidade;
- Os serviços prestados são naturalmente intangíveis e difíceis de medir;
- Os clientes emitem juízos de valor sobre os mesmos serviços, pelo que se torna mais complicado estabelecer indicadores de medida;
- A avaliação da qualidade prende-se essencialmente com a medição do nível de satisfação dos clientes. No setor público, o aumento da qualidade pode significar um acréscimo dos custos;
- Os serviços são prestados ao cidadão em geral, de forma indiferenciada, e não a um público restrito e selecionado como sucede no setor privado.

A diversidade dos dois setores, deve assim ser, elemento a analisar, em profundidade, nos ajustamentos futuros que vierem a ser introduzidos na estrutura atual de carreiras e no sistema de avaliação de desempenho. Para esse efeito, apresentam-se, algumas recomendações, que no quadro da Administração Pública e das Associações Sindicais, poderão vir, no futuro próximo, a ser alvo de estudo.

Recomendações:

- O término da suspensão da atribuição de prémios de desempenho e das promoções na carreira, em vigor desde 2009, por força das medidas de contenção orçamental implementadas pelo Governo, repondo, faseadamente, enquanto não se proceder a alterações dos atuais sistemas de carreiras e de avaliação de desempenho, as recompensas atualmente previstas;
- A evolução do atual sistema de carreiras baseado nas habilitações escolares deverá ter base as competências dos trabalhadores, acompanhando a evolução da aquisição dos diferentes saberes;
- A possibilidade de introdução no sistema de avaliação de desempenho do sistema de avaliação de grupo, sempre que as situações o justificarem, atendendo que a maioria das atividades na Administração Pública é realizada em equipa e que os trabalhadores em funções públicas prestam um serviço ao cidadão ao cidadão de forma indiferenciada;
- O sistema de avaliação de desempenho deverá adequar-se, sempre que se justifique, às diferentes culturas organizacionais existentes no setor público, contemplando modelos diferentes de avaliação, em vez, do atual modelo único, atendendo que a administração pública é composta por uma grande diversidade de organismos que se diferenciam quer em termos de enquadramento legal quer ao nível das atividades realizadas;
- A implementação do modelo futuro de avaliação de desempenho, deverá contemplar formas de participação dos diversos atores e protagonistas (gestores, associações sindicais, associações profissionais), evitando, tanto quanto possível, os conflitos entre os trabalhadores e o Governo, que se traduzem quer em ações formalmente organizadas quer em ações individuais de resistência, boicote e reclamações, muitas vezes gerando quebras de confiança que colocam em causa o contrato social.

2.1.4 Contratação Coletiva e Parceiros Sociais na Administração Pública

A contratação coletiva surgiu, em meados do século XIX, como forma de compensar a debilidade dos trabalhadores subordinados na determinação das suas condições laborais ao nível do contrato de trabalho.

“Através deste mecanismo, os trabalhadores – (...) – optam por constituir entidades representativas dos seus interesses (as associações de classe ou sindicatos) e “transferem”

para essas entidades a tarefa de negociação das condições de trabalho. Desta negociação emergem (...) regimes laborais uniformes para as várias categorias de trabalhadores” (Ramalho, M. (2009), pp. 30/31).

Desde sempre, a negociação coletiva constituiu o domínio de atuação por excelência das associações sindicais. “São pois as associações sindicais que, em representação dos trabalhadores seus associados, lideram o processo de negociação coletiva e outorgam as convenções coletivas de trabalho com os empregadores ou com as associações de empregadores” (Ramalho, M. (2009), p. 31).

O protagonismo das associações sindicais na negociação coletiva acabou por levar ao reconhecimento formal destas associações como parceiros dos empregadores na contratação coletiva. Este aspeto foi alargado ao Estado, enquanto empregador da área pública, no quadro da contratação coletiva na Administração Pública.

Em Portugal, os direitos das associações sindicais estão previstos no Artigo 56º da Constituição, nos seguintes termos:

1. Compete às associações sindicais defender e promover a defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores que representem.
2. Constituem direitos das associações sindicais:
 - 2.1. Participar na elaboração da legislação do trabalho;
 - 2.2. Participar na gestão das instituições de segurança social e outras organizações que visem satisfazer os interesses dos trabalhadores;
 - 2.3. Pronunciar-se sobre os planos económico-sociais e acompanhar a sua execução;
 - 2.4. Fazer-se representar nos organismos de concertação social, nos termos da lei;
 - 2.5. Participar nos processos de reestruturação da empresa, especialmente no tocante a ações de formação ou quando ocorra alteração das condições de trabalho.
3. Compete às associações sindicais exercer o direito de contratação coletiva, o qual é garantido nos termos da lei.
4. A lei estabelece as regras respeitantes à legitimidade para a celebração das convenções coletivas de trabalho, bem como à eficácia das respetivas normas.

A liberdade sindical encontra-se assegurada na Constituição e no Artigo 55º, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, nos termos seguintes:

1. É reconhecida aos trabalhadores a liberdade sindical, condição e garantia da construção da sua unidade para defesa dos seus direitos e interesses.
2. No exercício da liberdade sindical é garantido aos trabalhadores, sem qualquer discriminação, designadamente:
 - 2.1. A liberdade de constituição de associações sindicais a todos os níveis;
 - 2.2. A liberdade de inscrição, não podendo nenhum trabalhador ser obrigado a pagar quotizações para sindicato em que não esteja inscrito;
 - 2.3. A liberdade de organização e regulamentação interna das associações sindicais;
 - 2.4. O direito de exercício de atividade sindical na empresa;
 - 2.5. O direito de tendência, nas formas que os respetivos estatutos determinarem.

3. As associações sindicais devem reger-se pelos princípios da organização e da gestão democráticas, baseados na eleição periódica e por escrutínio secreto dos órgãos dirigentes, sem sujeição a qualquer autorização ou homologação, e assentes na participação ativa dos trabalhadores em todos os aspetos da atividade sindical.
4. As associações sindicais são independentes do patronato, do Estado, das confissões religiosas, dos partidos e outras associações políticas, devendo a lei estabelecer as garantias adequadas dessa independência, fundamento da unidade das classes trabalhadoras.
5. As associações sindicais têm o direito de estabelecer relações ou filiar-se em organizações sindicais internacionais.

No que importa à negociação coletiva na Administração Pública, o direito está consagrado no nº 3 do Artigo 56º, como garantia a efetivar pelas associações sindicais, e só por elas, remetendo para a lei a definição das regras respeitantes à legitimidade para a celebração das convenções coletivas de trabalho.

Este direito é um instrumento fundamental de exercício dos direitos dos trabalhadores, sendo a sua expressão comum a convenção coletiva de trabalho. A convenção coletiva de trabalho visa assegurar aos trabalhadores, uma proteção mais eficaz dos direitos que lhes assistem face às entidades empregadoras, neste caso o Estado, reforçando, dessa forma, os direitos emergentes do contrato individual do trabalho.

“A dita convenção coletiva, cuja modalidade mais significativa é o contrato coletivo de trabalho, a par do acordo coletivo de trabalho e do acordo de empresa, é o mecanismo por excelência, da auto-regulação dos interesses laborais, refletindo o exercício da autonomia coletiva. Sendo um acordo, entre empregadores, associados, ou não, e sindicatos ou associações sindicais, é um instrumento normativo (e negócio jurídico) e com vocação de perenidade” (Fonseca, G. (s/d), p. 3).

A contratação coletiva, no que refere aos trabalhadores da Administração Pública, é uma realidade recente, nascida a partir do 25 de Abril de 1974, tendo a negociação coletiva e a participação dos trabalhadores da Administração Pública sido regulada pela Lei nº 23/98, de 26 de Maio, e definitivamente implementada com o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), aprovado pela Lei nº 59/2008, de 11 de Setembro.

A Lei 23/98, veio regular as condições do exercício dos direitos de negociação coletiva e de participação dos trabalhadores da Administração em regime de direito público, atendendo, que os trabalhadores da Administração Pública, em regime de direito privado, regem-se pela legislação geral referente à regulamentação coletiva das relações de trabalho.

Nos termos do nº 1, do Artigo 5º, da Lei atrás referida, é garantido aos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público o direito de negociação coletiva do seu estatuto, considerando-se negociação coletiva a negociação efetuada entre as associações sindicais e a Administração das matérias relativas aquele estatuto, com vista a uma cordo.

Foram, igualmente, definidas na Lei nº 23/98, as matérias objeto de negociação, tendo sido consideradas as seguintes:

- a) Dos vencimentos e das demais prestações de carácter remuneratório;
- b) Das pensões de aposentação ou de reforma;
- c) Das prestações da ação social e da ação social complementar;
- d) Da constituição, modificação e extinção das relações de emprego;
- e) Das carreiras de regime geral e especial e das integradas em corpos especiais, incluindo as respetivas escalas salariais;
- f) Da duração e horário de trabalho;
- g) Do regime das férias, faltas e licenças;
- h) Do regime dos direitos de exercício coletivo;
- i) Das condições de higiene, saúde e segurança no trabalho;
- j) Da formação e aperfeiçoamento profissional;
- k) Do estatuto disciplinar;
- l) Do regime de mobilidade;
- m) Do regime de recrutamento e seleção;
- n) Do regime de classificação de serviço.

Com a entrada em vigor da Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que veio estabelecer o regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública, o contrato de trabalho (em funções públicas) passou a ser a figura típica de vinculação e de constituição da relação jurídica de emprego público aplicável aos trabalhadores que exercem funções públicas (artigos 1º, 2º, 9º e 20º e seguintes).

A modalidade de relação jurídica de emprego público de nomeação passou, nos termos do Artigo 10º, da Lei nº 12-A/2008, aos trabalhadores a quem compete, em função da sua integração nas carreiras adequadas para o efeito, o cumprimento ou a execução de atribuições, competências e atividades relativas a :

- a) Missões genéricas e específicas das Forças Armadas em quadros permanentes;
- b) Representação externa do Estado;
- c) Informações de segurança;
- d) Investigação criminal;
- e) Segurança pública, quer em meio livre quer em meio institucional;
- f) Inspeção,

ou seja, esta relação jurídica passou a ser restrita às carreiras que envolvem o exercício de funções predominantemente não técnicas, nas áreas que tradicionalmente integram o núcleo duro da Função Pública.

A partir da publicação da Lei nº 59/2008, de 11 de Setembro, que aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), a matéria dos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho passou a ser a fixada por esse diploma legal.

Assim, o artigo 1º, da Lei 59/2008, afirma a sujeição do contrato de trabalho em funções públicas, aos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, nos termos definidos pela Lei nº 12-A/2008, ocupando-se os artigos 2º e 3º da sua tipificação, prevendo, entre

os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho negociais, os acordos coletivos de entidade empregadora pública, ou seja “os acordos aplicáveis a uma entidade empregadora pública, com ou sem personalidade jurídica”. No artigo 4º, consagra o princípio do tratamento mais favorável, donde decorre que terão sempre de se considerar predominantes as “condições mais favoráveis para o trabalhador”, prevalecendo, em princípio, os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho.

O RCTFP, define nos artigos do Título III a matéria do Direito Coletivo, com uma primeira parte, o Subtítulo I, dedicado aos sujeitos (artigos 289º a 339º) e uma segunda parte, o Subtítulo II, dedicado aos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, entre estes, os acordos coletivos de trabalho (o acordo coletivo de carreira e o acordo coletivo de entidade empregadora pública, que “apenas pode regular as matérias de duração e organização do tempo de trabalho, excluindo as respeitantes a suplementos remuneratórios, e de segurança e higiene no trabalho” (artigo 343º, nº 2), que são sempre negociais.

O acordo coletivo de trabalho, encontra-se, minuciosamente regulado nos artigos 346º a 349º, incluindo o processo de negociação, existindo princípios gerais que importa assinalar, como sejam, o princípio da promoção da contratação pública, competindo ao Estado promover a contratação pública, de modo que a sua aplicabilidade se estenda “ao maior número de trabalhadores e entidades empregadoras públicas” (artigo 346º), o princípio da observância da forma escrita (artigos 340º e 351º, nº 2), o princípio da irretroatividade das cláusulas, salvo tratando-se de cláusulas de natureza pecuniária (artigo 341º) e o princípio da boa-fé no processo de negociação coletiva e na fase de cumprimento do acordo (artigos 354º e 368, nº 1).

Os artigos 348º, 349º e 350º tratam do conteúdo do acordo coletivo de trabalho, em particular dos direitos e deveres recíprocos dos trabalhadores e das entidades empregadoras públicas, obrigando, o artigo 356º ao depósito do acordo na Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), só podendo existir recusa nos casos expressamente previstos no artigo 357º, considerando-se o depósito “feito se não for recusado nos 15 dias seguintes à receção do acordo coletivo”, nos termos do nº 2, do artigo 356º, relevando, assim o silêncio da DGAEP.

O RCTFP, na sequência das alterações introduzidas pela Lei nº 12-A/2008, veio provocar modificações significativas na negociação coletiva na Administração Pública, alargando, por um lado, o número de trabalhadores a abranger por este novo processo, na sequência da transição de vínculos, verificada quando da aplicação da Lei nº 12-A/2008, para o Contrato de Trabalho em Funções Públicas, mas, por outro, fez cessar o processo negocial associado ao contrato individual de trabalho, que vigorava, como atrás se referiu, no âmbito da Lei nº 23/98, de 26 de Maio.

O contexto negativo que vigorou em Portugal, a partir de 2009, em particular, ao nível das Finanças Públicas, conjugado com as limitações impostas à Administração Pública, no âmbito do Programa de Ajustamento, que Portugal subscreveu em Abril de 2011, tem limitado, senão impedido, a negociação coletiva nos últimos anos, por imposição do

Estado. A negociação coletiva tem-se centrado, no âmbito do Ministério das Finanças, em questões da reforma da Administração Pública, com suspensão dos mecanismos de progressão associados à avaliação do desempenho e manutenção ou redução, consoante, as situações da componente salarial dos trabalhadores. Pode afirmar-se ter existido, no período (2011-2014) uma total paralisação do processo de negociação coletiva na Administração Pública.

Esta paralisação do processo de negociação entre o Estado e as Associações Sindicais da Administração Pública, contrariou as sucessivas recomendações em matéria de contratação coletiva para a Administração Pública, que integraram o Acordo Tripartido para a Competitividade e Emprego, assinado em Março de 2011, em sede de Concertação Social, bem como a Declaração Conjunta sobre um Acordo Tripartido para a Competitividade e Emprego, subscrita pelo Governo e pelos Parceiros Sociais, CCP, CIP, CTP e UGT, igualmente, em Março de 2011.

Essas recomendações encontram-se previstas, no ponto da Dinamização da negociação coletiva de trabalho, do Acordo Tripartido para a Competitividade e Emprego, onde se estabelece, na alínea e) que “O Governo e os parceiros sociais comprometem-se a aprofundar a contratação coletiva ao nível das entidades empregadoras públicas”, na alínea f) “O Governo compromete-se a prosseguir a promoção da negociação na Administração Pública e no Setor Empresarial do Estado, independentemente das medidas excecionais adotadas no atual contexto” (sublinhado em itálico), bem como no Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego, onde o “Governo, enquanto empregador na Administração Pública e no Setor Empresarial do Estado, se compromete a dinamizar a negociação com as estruturas sindicais representativas nos setores” (CES, (2012), p. 52), matérias que, no período 2011-2015, não tiveram quaisquer resultados práticos.

Importa, nesta matéria, fazer referência à Convenção nº 151, da OIT, que no seu artigo 7º faz impender sobre os Estados o dever de serem “tomadas medidas adequadas às condições nacionais para encorajar e promover o desenvolvimento e utilização dos mais amplos processos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações dos trabalhadores da função pública ou de qualquer outro processo que permita aos representantes dos trabalhadores da função pública participarem na fixação das referidas condições”. E o artigo 8º, sobre a resolução de conflitos, apela à “negociação entre as partes interessadas” ou a “um processo que dê garantias de independência e imparcialidade, tal como a mediação, a conciliação, ou a arbitragem, instituído de modo que inspire a confiança às partes”.

No quadro das sucessivas alterações que tem caracterizado a reforma da Administração Pública, em 2014, foi publicada a Lei nº 35/2014, de 20 de Junho - Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), onde, com poucas exceções, se pretendeu reunir num único diploma as temáticas, relativas aos trabalhadores em Funções Públicas, até então, dispersas por vários diplomas.

As principais alterações introduzidas pela LTFP respeitam a matérias como férias, período normal de trabalho e mobilidade especial. A aproximação ao código de trabalho, foi reforçada em matérias, onde havia algumas diferenças como o número de dias de férias, o número de horas semanais de trabalho, tendo procedido ao aumentado para 40 horas, o valor das indemnizações por rescisão do contrato foi reduzido.

As matérias relacionadas com a negociação coletiva sofreram alterações significativas em relação às constantes do Contrato Individual em Funções Públicas (Lei 59/2008, de 11 de Setembro), tendo, reduzido, como adiante se verá, o conteúdo das matérias passíveis de negociação. Também os termos da incidência do acordo coletivo de trabalho, registaram alteração, passando a abranger não só os trabalhadores filiados na associação outorgante ou membros da associação sindical filiada na união, federação ou confederação sindical outorgante mas também os restantes trabalhadores integrados em carreira ou em funções no empregador público a que é aplicável o acordo coletivo de trabalho, salvo oposição expressa do trabalhador. Por esta via, evitam-se as portarias de extensão, como até aí acontecia, que, por regra, estendiam as normas dos acordos coletivos a todos os trabalhadores.

Importa, analisar, as principais alterações introduzidas pela LTFP (Lei nº 35/2014), pois, é esta lei que regula atualmente a negociação coletiva na Administração Pública.

O direito à negociação coletiva encontra-se garantido aos trabalhadores com vínculo de emprego público (Artigo 347º), sendo exercido exclusivamente pelas associações sindicais, visando a) obter um acordo sobre as matérias que integram o estatuto dos trabalhadores em funções públicas e b) celebrar um instrumento de regulamentação coletiva convencional aplicável a trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas.

O direito de negociação coletiva é alargado a todos os trabalhadores, nomeados ou contratados, embora o direito à contratação coletiva continue restringido aos segundos, uma vez que os instrumentos de regulamentação coletiva permanecem como fonte normativa, exclusiva desta modalidade de vínculo de emprego público (artigo 13º, nº 2, da Lei 35/2014).

Assim sendo, na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei nº 35/2014), temos duas situações, uma respeitante à negociação coletiva sobre o estatuto dos trabalhadores em funções públicas (artigos 350º a 354º) e outra sobre os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho (artigos 355º a 378º), aplicável aos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas.

Quanto aos primeiros a negociação é centralizada, tendo lugar no Ministério das Finanças e Administração Pública, enquanto, a segunda, mais limitada no seu conteúdo, assume forma descentralizada, tendo lugar nos serviços / organismos da Administração Pública. Esta situação, difere da que tinha lugar na Lei 59/2008, onde, para os trabalhadores contratados, era reconhecido apenas o direito à contratação coletiva (artigo 346º, do RCTFP), sendo uma fonte normativa aplicável (artigo 81º, nº 2, da LVCR).

Os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho convencionais são o acordo coletivo de trabalho, o acordo de adesão e a decisão de arbitragem voluntária.

A negociação coletiva, nos termos da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, apresenta, contornos novos e de difícil aplicação prática, como mostra o número reduzido de acordos coletivos de trabalho celebrados desde a publicação da LTFP.

Nos termos do artigo 350º, da LTFP, são objeto de negociação coletiva, para a celebração de um acordo quanto ao estatuto dos trabalhadores com vínculo de emprego público, as seguintes matérias:

- a) Constituição, modificação e extinção do vínculo de emprego público;
- b) Recrutamento e seleção;
- c) Carreiras;
- d) Tempo de trabalho;
- e) Férias, faltas e licenças;
- f) Remunerações e outras prestações pecuniárias, incluindo a alteração dos níveis remuneratórios e do montante pecuniário de cada nível remuneratório;
- g) Formação e aperfeiçoamento profissional;
- h) Segurança e saúde no trabalho;
- i) Regime disciplinar;
- j) Mobilidade;
- k) Avaliação de desempenho;
- l) Direitos coletivos;
- m) Regime de proteção social convergente;
- n) Ação social complementar.

Estas matérias são, em grande parte, similares às da Lei 23/98, aplicável aos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público (ver descrição acima).

As matérias passíveis de regulamentação coletiva de trabalho, previstas no nº 1, do artigo 355º, da Lei nº 35/2014 (LTFP), são as seguintes:

- a) Suplementos remuneratórios;
- b) Sistemas de recompensa do desempenho;
- c) Sistemas adaptados e específicos de avaliação do desempenho;
- d) Regimes de duração e organização do tempo de trabalho;
- e) Regimes de mobilidade;
- f) Ação social complementar.

Facilmente se pode concluir, da enumeração do conjunto dos conteúdos potenciais dos instrumentos de regulamentação coletiva, a sua redução, face ao previsto na Lei 59/2008 (RCTFP), resultando, dessa forma, que as restantes matérias foram consideradas como de reserva de lei, portanto, impedida de modificação por via negocial. Foi evidente a preocupação do legislador em excluir da contratação coletiva a determinadas problemáticas, como sejam férias, faltas e licenças; carreiras; contratos a termo; remunerações e sistemas de proteção social.

Embora, as relações de trabalho constituídas por contrato sejam reguladas não apenas pela lei, mas também pelos instrumentos de regulamentação coletiva que lhes são aplicáveis, as matérias passíveis de negociação são bastante reduzidas, estando limitadas, praticamente, à avaliação de desempenho, à duração do tempo de trabalho e aos regimes de mobilidade. Embora, outras matérias possam ser incluídas nos instrumentos de regulamentação coletiva, desde que se encontrem previstas na lei, sendo de destacar da higiene e segurança no trabalho.

Esta limitação das matérias passíveis de regulamentação coletiva de trabalho, com a consequente exclusão da contratação coletiva das restantes, pode configurar um esvaziamento do direito à contratação coletiva, consignado no nº 3 do artigo 54º da Constituição.

Em síntese, podemos concluir da evolução do quadro legal que regula a contratação coletiva, que se verifica uma limitação significativa nas matérias consideradas passíveis de negociação, com consequências negativas para a contratação coletiva na Administração Pública. Se a este esvaziamento da contratação coletiva, adicionarmos, as limitações impostas, nos últimos anos, em matéria salarial, de redução do período de férias, do aumento da duração semanal do período de trabalho, pode afirmar-se estarmos perante uma desvalorização muito significativa do papel dos trabalhadores da Administração Pública.

Só com a valorização da negociação e da contratação coletiva dos trabalhadores da Administração Pública, podemos ter uma administração motivada, eficaz e ao serviço dos cidadãos, pelo que recomendamos:

- O reforço dos mecanismos da negociação e da contratação coletiva dos trabalhadores da Administração Pública, com a consequente alteração da legislação que regula a matéria, em concreto da Lei nº 35/2014, de 20 de Junho;
- O reforço das matérias passíveis de regulamentação coletiva de trabalho, previstas no nº 1, do artigo 355º, da Lei nº 35/2014 (LTFP), alargando, entre outros, às carreiras, às férias, faltas e licenças e à proteção social, em particular, à participação na gestão do sistema de Assistência na Doença aos Servidores Civis do Estado (ADSE);
- A clarificação dos sistemas de negociação coletiva e da regulamentação coletiva, aproximando os sistemas, no que refere aos direitos dos trabalhadores;
- A necessária clarificação do quadro de acesso dos trabalhadores da Administração Pública aos tribunais das decisões sobre matérias laborais, de forma a evitar as delongas atualmente existentes sobre o tribunal competente para apreciar as situações emergentes da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

2.2 | AS NOVAS TECNOLOGIAS E NOVOS MÉTODOS DE ABORDAGEM

2.2.1 Introdução

As novas tecnologias e os novos métodos de abordagem são elementos críticos para a reorganização do Estado. As novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) têm um papel fundamental na modernização, inovação, transparência, eficiência, eficácia, qualidade e na participação dos cidadãos nas várias áreas da Administração Pública. O desenvolvimento exponencial das TIC e da Internet têm sido elementos centrais para a modernização, funcionamento e simplificação da Administração Pública em Portugal, sendo, porventura, o elemento mais distintivo da sua evolução.

Nas últimas décadas assistiu-se a um desenvolvimento sem paralelo das TIC e da forma como as organizações procuraram potenciar os seus efeitos na melhoria do seu funcionamento. Este processo teve especial impacto nos últimos quinze anos, com o alargamento da Administração Pública Eletrónica. A abertura da Administração Pública à sociedade, a melhoria da prestação de serviços, a inovação, visando o aumento da eficácia global da gestão pública, a melhoria da sua relação com os cidadãos, a desburocratização dos serviços do Estado, a simplificação dos procedimentos administrativos e a descentralização dos serviços, entre muitos outros objetivos, estão associados ao desenvolvimento das TIC.

A Internet assume um papel fundamental no desenvolvimento económico e social dos povos, impondo uma discussão permanente sobre novas estruturas de governação. Os desafios que se colocam com a utilização de ferramentas digitais e os acordos que é necessário celebrar, quer ao nível organizacional, quer à escala nacional, europeia e mundial, influenciará a forma como a Administração Pública funcionará no futuro imediato e no médio prazo (Fountain, 2001, pp. 3-13), citado por Proença (2012), p. 15).

A utilização de tecnologias de informação e comunicação (TIC), para melhorar os serviços e informação disponibilizados aos cidadãos foi denominada *e-Government*. O conceito de *e-Government* tem sido traduzido de diferentes formas, em particular, por Governo Eletrónico, mas de acordo com especialistas nas áreas da Sociedade da Informação, este conceito não é o mais adequado, na medida em que “o que se pretende englobar é mais do que o poder central, em especial o poder político, incluindo, para além deste, os serviços, regulação e demais órgãos da Administração Pública, pelo que deve ser designado por Administração Pública Eletrónica” (Neves, B. (2007), p. 1).

Por outro lado, a Gartner Group definiu *e-Government* como sendo, “A transformação das relações internas e externas do setor público, através da utilização da internet e das TIC, para otimizar a prestação de serviços públicos, a participação democrática e os processos internos”. Tendo presente as diferentes fontes utilizadas, utilizaremos, indistintamente, os conceitos de *e-Government*, Governo Eletrónico e Administração Pública Eletrónica (APE), correspondendo sempre o conteúdo atrás descrito.

De acordo com (Vidigal, L., (s/d), p.1), a APE é, dessa forma um esforço coletivo caracterizado por:

- Uma forte ênfase no fornecimento de informação de cidadania e na prestação de serviços úteis a toda a Sociedade;
- Uma profunda transformação da organização e funcionamento da administração pública;
- Diferentes soluções e formas de implementação;
- Uso intensivo das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), mas não só;
- Convergência, integração, sofisticação e maturidade dos processos centrados no Cidadão;
- Passou a ser um fenómeno à escala global de implicações políticas, cívicas e económicas.

O governo eletrónico, definido como a utilização massiva das tecnologias da informação e da comunicação pelo sector público, de modo a aumentar a eficiência e eficácia internas e a prestar melhores serviços ao cidadão (Heeks, 2006), deverá contribuir para uma Administração Pública mais transparente, menos burocrática, mais simples, mais eficiente e menos onerosa. O conceito de governo eletrónico engloba o recurso às TIC para a obtenção de ganhos de eficiência e eficácia nos vários níveis do Estado e da Administração Pública, quer no plano das relações internas (G2G), quer no das relações externas (G2B e G2C), assim como o modo de facultar serviços públicos menos burocratizados e mais centrados nos cidadãos através da modernização das estruturas de governação (Alves & Moreira, 2004, pp. 5-49), citado por Proença, M. (2012), p. 13).

Figura 11 - As várias relações da Administração Pública Eletrónica



No quadro da modernização da Administração Pública foram registadas mudanças significativas na maioria dos serviços e no relacionamento com os cidadãos. A evolução das tecnologias permitiu a transformação da forma tradicional de funcionamento de serviços para formas interativas, através da forte aposta na divulgação de informação e na disponibilização de serviços públicos através da internet, orientando o surgimento de novas plataformas tecnológicas orientadas aos interesses do cidadão (Oliveira et al, (2003) e à sua relação com os serviços públicos, no quadro do *e-Government*. (Costa, E. (2012), p. 34).

Iniciativas Europeias para o Governo Eletrónico

Tal como noutros domínios, a UE criou diversas iniciativas de apoio à Sociedade da Informação, com destaque para os planos de ação *eEurope 2002*, *eEurope 2005*, a *Estratégia de Lisboa 2010* e o *i2010*, definindo linhas e programas para a Administração Pública. O *eEurope* foi lançado, pela Comissão Europeia, em 1999, com um dos seus objetivos colocar em linha a Administração Pública. Em Março de 2000, o Conselho Europeu de Lisboa aprovou a estratégia para a UE até 2010, estabelecendo que os principais serviços públicos devem ser acedidos em linha até 2003. O plano de ação *eEurope 2002*, define como uma das três metas fundamentais o estímulo ao uso da Internet, onde se enquadra o governo eletrónico. Em Março de 2001, o Conselho Europeu de Estocolmo reforça a necessidade das Administrações Públicas dos Estados-membros usarem as TIC, com destaque, para a importância da criação de portais de compras para Administração.

“A iniciativa *eEurope* da União Europeia baseia-se na premissa de que a Internet é essencial para o crescimento económico, a criação de emprego e a melhoria da qualidade de vida – não apenas na Europa nas em todo o mundo” (CE, (2003), citado por Branco, S. (2012), p. 8).

Apesar dos progressos realizados, no quadro da Administração Eletrónica, nos primeiros anos do Século XXI, o Plano de Ação *i2010*, lançado em 2005, tem como uma das prioridades a construção de uma Sociedade da Informação Europeia Inclusiva, que dê prioridade a melhores serviços públicos, visando o alargamento do acesso dos serviços ao maior número possível de cidadãos.

A Declaração Ministerial assinada, em Malmo, na Suécia, em 2009, em matéria de *e-Government* reforça “a visão de que os governos europeus devem ser abertos, flexíveis e colaborativos nas suas relações com os cidadãos e as empresas e devem usar os mecanismos de governo eletrónico para aumentar a eficiência e a eficácia e melhorar o serviço público (Schindler et al. (2010), citado por (Proença, M. (2012), p. 18).

Nesta Declaração, a Presidência sueca convida a Comissão Europeia a desenvolver as ações necessárias ao cumprimento das medidas expressas nos instrumentos europeus em matéria de *e-Government*, nomeadamente: otimizar a utilização dos recursos e

instrumentos disponíveis; coordenar projetos em curso ou a desenvolver em matéria de governo eletrónico europeu; realizar estudos com vista à identificação de serviços públicos transfronteiriços já existentes ou necessários; identificar lacunas na interoperabilidade transfronteiriça e reconhecimento mútuo de identidades (identidade eletrónica, assinatura digital, documentos eletrónicos, etc...); continuar a apoiar os esforços dos Estados-membros com vista a uma administração mais aberta, mais flexível e mais colaborativa; e continuar a apoiar a partilha de experiências e boas práticas na administração pública e entre a administração pública e o sector privado, bem como entre aquela e a sociedade civil (UE, (2009), pp. 5 e 6, citado por (Proença, M. (2012), p. 19).

A tónica nas novas tecnologias está presente na Estratégia 2020, com a prioridade conferida pela UE ao crescimento inteligente, visando promover o conhecimento, a inovação, a educação e a sociedade digital.

A Agenda Digital para a Europa 2010-2020, estabelece um conjunto de ações a desenvolver no período 2010-2020, onde se destacam: mercado único digital dinâmico; interoperabilidade de normas; confiança e segurança; acesso rápido e ultra-rápido à Internet; investigação e inovação; melhorar a literacia digital, as qualificações nesse domínio e a inclusão na sociedade digital; benefícios proporcionados pelas TIC.

As novas tecnologias na Administração Pública em Portugal

Em matéria de novas tecnologias na Administração Pública, Portugal tem feito um percurso de elevado significado, no quadro europeu, com iniciativas de enorme impacto na modernização dos serviços públicos.

A primeira iniciativa de relevo neste domínio, teve lugar com o lançamento do programa INFOCID (Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão) que permitiu, na altura, a integração de mais de 50 departamentos governamentais.

Em 1996, foi criada a possibilidade de os cidadãos entregarem as declarações de impostos (IRS) pela Internet, importante marco no processo de utilização de novas tecnologias na Administração Pública. Para 1997, no plano dos serviços públicos e da Administração Pública em linha, através da Lei nº 52-B/96, “uma utilização mais intensiva das TIC e uma melhoria da prestação de serviços pela Administração Pública”, no âmbito do que se denominou “Estado Aberto”. Em 1997, algo de muito importante na forma de encarar a Administração Pública, o serviço público, o funcionário público e o cidadão ocorreu em Portugal, com a publicação do Livro Verde para a Sociedade da Informação.

Da mesma forma que a sociedade em geral, com a publicação do Livre Verde, o serviço público passa a assentar na informação e no conhecimento, apostando no uso das tecnologias da informação e da comunicação como fator de inovação e desenvolvimento. Esta viragem tende a levar a repensar o papel do Estado, os processos das organizações, os serviços que são prestados ao cidadão, a forma como esses serviços são prestados, a estrutura organizacional, bem como os perfis e as competências necessárias à prossecução do serviço público. Sem uma nova conceção de Estado e de Administração Pública, que englobe estas dimensões, continuará a ser difícil a concretização do governo eletrónico e o sucesso dos projetos (Missão para a Sociedade da Informação, 1997).

O Livro Verde para a Sociedade da Informação marca definitivamente o caminho, no sentido da Sociedade da Informação e do Conhecimento para todos, na utilização massiva das Tecnologias de Informação e Comunicação, do governo eletrónico, da banda larga e da assinatura digital, cujos princípios viriam a conhecer impactos de maior envergadura, ao nível da Administração Pública, a partir de 2005, com o Plano Tecnológico.

A ênfase na modernização da Administração Pública, pela via das novas tecnologias, estava em marcha, no quadro de Estado Aberto, sendo de destacar a qualificação dos recursos humanos, a globalização do pagamento eletrónico, numa perspetiva de interação baseada no processo de classificação da informação pública, de programas de informação ao cidadão e da criação de endereços de correio eletrónico para os serviços da Administração Pública (Lei nº 127-A/97, de 20 de Dezembro).

Para o período de 1999-2002, novas iniciativas foram previstas, como a generalização das TIC nos serviços públicos; a criação do guichet único para cada ato administrativo; a execução de 25% das transações do Estado por meios eletrónicos e a disponibilização online de toda a informação das entidades públicas (Lei nº 3-A/2000, de 4 de Abril). Paralelamente, são criados dois importantes programas, a “Iniciativa Internet” e “Programa Operacional Sociedade da Informação” (POSI), com o primeiro a contemplar o uso da Internet pela Administração Pública e pelos cidadãos nas suas relações com o Estado e o segundo, a integrar um conjunto importante de apoios no Eixo III, “Estado Aberto: Modernizar a Administração Pública”.

A importância das novas tecnologias na modernização do Estado, continua a ser assunto central, nos anos seguintes, tendo, em 2001, sido impulsionada a avaliação externa dos sítios eletrónicos dos organismos da administração direta e indireta do Estado; determinada a divulgação e discussão pública do relatório sobre aquisição de bens por via eletrónica pela Administração Pública e estabelecida a obrigatoriedade de as entidades empregadoras com dez ou mais trabalhadores efetuarem a declaração dos ordenados dos mesmos em suporte digital ou pela Internet, nos serviços do sistema de solidariedade social (RCM 22/2001 e RCM 32/2001 e DL 106/2001).

Em finais de 2002, foi criada a Unidade de Missão, Inovação e Conhecimento (UMIC), enquanto estrutura de apoio ao desenvolvimento da política governamental em matéria de inovação, Sociedade da Informação e governo eletrónico. Foi ainda criada a Comissão Interministerial para a Inovação e o Conhecimento que integra representantes de todos os ministérios, a quem compete propor, de forma calendarizada, estratégias e desenvolvimento integrado para a inovação, a Sociedade da Informação e governo eletrónico. Tem como competências a monitorização da evolução de cada ministério na implementação do governo eletrónico.

Com a prioridade de modernização da Administração da Administração Pública, a UMIC, aprovou, em 2003, um conjunto de planos de ação, dos quais se destacam, a “Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos – Plano de Ação para o Governo Eletrónico” e o “Programa Nacional de Compras Eletrónicas”. O Plano de Ação para o Governo Eletrónico identifica sete componentes:

1. Serviços Públicos orientados para o cidadão;
2. Administração Pública moderna e eficiente;
3. Nova capacidade tecnológica;
4. Racionalização de custos das comunicações;
5. Gestão eficiente das compras;
6. Serviços próximos dos cidadãos;
7. Adesão aos serviços públicos interativos, UMIC (2003).

Em linha, com o plano de ação para o Governo Eletrónico, em 2003, entra em funcionamento o Portal do Cidadão, sítio eletrónico que agrupa informação e serviços disponibilizados por vários organismos e entidades da Administração Pública e é lançada a rede de projetos-piloto de compras públicas eletrónicas em oito ministérios.

Apesar dos desenvolvimentos verificados, a Associação Portuguesa para o Desenvolvimento da Sociedade de Informação (APDSI) efetuou, em 2003, um balanço da Administração Pública portuguesa na sociedade da informação, onde foram identificados um conjunto de impedimentos para o governo eletrónico, entre os quais, refere o enfoque excessivo na tecnologia e não nos objetivos. No estudo realizado sobre o balanço, reiterou um conjunto de ações essenciais para o governo eletrónico em Portugal:

- Necessidade de objetivos mensuráveis, bem como modelos e indicadores para avaliar esses projetos;
- Adequação da legislação e de medidas relacionadas com o governo eletrónico tendo em atenção as particularidades das diferentes regiões, concretamente das Regiões Autónomas;
- Importância do envolvimento do funcionário público no processo de modernização;
- Promoção de projetos transversais entre os diversos setores da Administração Pública.

Importa também referir que o estudo da APSDI, “reconhece que as TIC constituem uma alavanca essencial à transformação e à introdução de mecanismos de governo eletrónico (...), identifica também que os casos de sucesso associaram introdução de TIC e reengenharia de processos com novos desenhos de procedimentos e rotinas simplificadas” (Neves, B. (2007), p. 8).

O Plano de Ação para o Governo Eletrónico de 2004, da UMIC, reiterava a concretização e reforço dos seguintes projetos:

- Portal do Cidadão;
- Promoção da interoperabilidade;
- Racionalização dos custos de comunicação;
- Compras públicas eletrónicas;
- Criação do Portal da Administração e do Funcionário Público;
- Sistema de Informação Nacional e Único da Segurança Social;
- Documento Único do Registo Automóvel;
- Sistema Integrado do Registo de Identificação Civil.

A preocupação que as novas tecnologias estejam associadas com novos métodos de abordagem está patente, entre outros, no ponto “Serviços Públicos Orientados para o Cidadão e Administração Pública Moderna e Eficiente”, onde se pretende melhorar o Portal do Cidadão, executar reengenharia de processos para uma potencial aplicação do Governo Eletrónico e no ponto cinco “Gestão Eficiente de Compras”, baseada no apoio aos projetos-piloto de Compras Eletrónicas Ministeriais, na promoção da sua generalização em todos os Ministérios e na criação de Unidades Ministeriais de Compras. O Portal do Cidadão, lançado em 2004, enquanto ponto de acesso dos cidadãos aos serviços públicos, constituiu a principal plataforma de governo eletrónico.

Em 2005, no quadro do Programa do novo governo, as novas tecnologias e novos métodos de abordagem tiveram um importante elemento de enquadramento, que foi o Plano Tecnológico.

O Plano Tecnológico aposta na utilização massiva das TIC, como meio para operacionalizar a Administração Pública eletrónica, aproximando o Estado do cidadão, através da disponibilização de serviços on-line, que evitem deslocações desnecessárias. As organizações foram tentando seguir as políticas públicas estabelecidas pelos governos, disponibilizando informação nos seus Sítios Web, bem como funcionalidades online, como a queixa eletrónica, suportada por mecanismos de assinatura digital, nomeadamente pela assinatura eletrónica contida no Cartão de Cidadão (Proença, M. (2012), pg. 17/18).

A iniciativa “Ligar Portugal”, que se enquadra no Plano Tecnológico, enumera um conjunto de orientações para a modernização da Administração Pública, que possibilitem:

- A generalização do uso do serviço de voz sobre a Internet, garantindo mecanismos de consulta a todos os operadores para a aquisição competitiva da totalidade dos serviços de telecomunicações pelo Estado e outras entidades públicas;
- Assegurar condições de formação a todo o pessoal da administração pública, especialmente o de baixas qualificações, certificando-se competências adquiridas, reforçando a formação em tecnologias de informação e promovendo a utilização crescente de sistemas operativos não proprietários por todos os serviços públicos;
- Disponibilizar em local único da Internet todos os concursos da Administração Pública central ou local para a aquisição de bens e serviços e para a contratação de pessoal, incluindo o respetivo historial e decisões;
- Assegurar o acesso interativo aos serviços públicos, a possibilidade de completar os atos administrativos correntes sem deslocações e para além dos horários normais, usando as tecnologias de comunicação disponíveis (Internet, telefone, Multibanco, correio), devendo ser controlado e avaliado de forma independente o desempenho dos serviços públicos na sociedade de informação;
- Garantir a generalização da faturação eletrónica na maioria das transações comerciais, obrigando-se o Estado a adotar a prática da faturação eletrónica até final de 2006;
- Estimular e criar as condições para o desenvolvimento do tele-trabalho e da tele-medicina;

- Apoiar a integração de cidadãos com as necessidades especiais na Sociedade de Informação (Programa de Ação integrado no Plano Tecnológico do XVII Governo: Mobilizar a Sociedade da Informação e do Conhecimento, Ligar Portugal, citado por (Neves, B. (2007), p. 10).

O Plano Tecnológico aposta na simplificação, na desburocratização e na desmaterialização, na melhoria do atendimento e na qualificação e segurança de uma administração pública eletrónica mais centrada no cidadão.

Neste quadro, assume especial importância, a criação do programa Simplex, em 2006, onde foram reunidas as políticas da administração eletrónica e da simplificação de procedimentos. A simplificação teve início com dois projetos: a criação do Documento Único Automóvel e a criação da Empresa na Hora, ambos em 2005. A redução de várias deslocações para uma única, 20 formulários para zero e cerca de um mês de procedimento para uma hora, a Empresa na Hora venceu o prémio europeu de redução da burocracia patrocinado pela Comissão Europeia (Branco S. (2012), p. 9). Também importa, referir a criação, em 2006, do Portal da Empresa, igualmente agregador de serviços online com o objetivo de reduzir os custos administrativos das empresas.

O Simplex pretende responder aos objetivos de simplificação administrativa de reduzir os custos de contexto e favorecer a competitividade e melhorar a qualidade dos serviços públicos através de dois mecanismos: (i) reengenharia de processos e (ii) administração eletrónica e simplificação. Relativamente à reengenharia de processos, os objetivos são tornar as exigências burocráticas proporcionais ao risco; rever e suprimir as formalidades desnecessárias e diminuir o tempo de resposta; e pedir apenas a informação indispensável e de uma só vez. Ao nível da administração eletrónica e simplificação, esta é conseguida através da desmaterialização, disponibilizando informação e padronizando-a, com maior transparência e melhor gestão e avaliação da qualidade do serviço, bem como através da interoperabilidade, ou seja, a partilha de informação e desenvolvimento de serviços integrados possibilitando ao cliente que se identifique e dê a informação de uma única vez (Gabinete da Secretária de Estado da Modernização Administrativa (2008), citado por (Branco S. (2012), p. 10).

Os sucessivos programas Simplex (2006: 2007; 2008 e 2009) têm prosseguido um percurso de inovação e simplificação, que tem vindo a alterar a forma como o Estado se relaciona com o cidadão e as empresas, implementando medidas destinadas a facilitar a vida dos cidadãos e empresas e a transformar a sociedade portuguesa numa sociedade mais informada, mais competente, mais competitiva, menos burocrática e mais digital. Estes Programas definiram medidas concretas para eliminar certidões; reduziram a burocracia associada a procedimentos, eliminando os dispensáveis suprimindo ou suprimindo algumas das suas formalidades; e facilitaram o acesso aos serviços públicos aos cidadãos.

A nível europeu, o Simplex é considerado um exemplo de boas práticas de simplificação administrativa e administração eletrónica. Várias avaliações foram efetuadas, em particular, no estudo *“Making life easy for citizens and business in Portugal – Administrative*

Simplification and e-Government” (Tornar a vida mais fácil para cidadãos e empresas em Portugal – Administração Eletrónica e Simplificada), realizado pela OCDE, tendo esta organização realçado o esforço e os resultados positivos conseguidos num curto espaço de tempo, destacando a aposta numa visão de serviço cada vez mais centrado nos eventos de vida dos cidadãos e das empresas (através de projetos como os balcões integrados Perdi a Carteira ou Casa Pronta); desenvolvimento de serviços transversais; a partilha de recursos e informação entre serviços da AP; a aposta na modernização do atendimento presencial, através das lojas do cidadão de 2ª geração; adoção de um novo modelo de distribuição de serviços públicos, reorganizado numa versão integrada e multicanal; e o empenho em conseguir uma nova cultura de serviços públicos (Branco S. (2012), p. 11).

No entanto, a OCDE propôs novas medidas para a evolução da administração eletrónica em Portugal, das quais importa destacar: a promoção da interoperabilidade entre os organismos públicos; o desenvolvimento da relação/atendimento multicanal, assim como o conceito de balcão único; a criação de um programa Simplex com iniciativas municipais ou regionais; e a redução das obrigações legais impostas às empresas e reestruturação dos procedimentos relativos às licenças (Branco S. (2012), p. 11).

O desenvolvimento dos Programas Simplex, assentaram num conjunto de princípios, que podemos de forma sintética, referir a revisão legislativa, a desmaterialização e a reengenharia de processos, permitindo criar um novo modelo de prestação de serviços públicos. O novo modelo de prestação de serviços públicos assenta no fomento de políticas de modernização e simplificação administrativa, tendo como base a disponibilização de serviços públicos *on line*. A importância da existência de serviços *on line* nas estratégias e iniciativas em torno da modernização administrativa contribuiu para a criação de um diploma (Resolução do Conselho de Ministros nº 22/2001, de 27 de Fevereiro) que sujeita as páginas na Internet (sites) de organismos integrados na administração direta ou indireta do Estado, a uma avaliação periódica (Guia de Boas Práticas na Construção de Web Sites da Administração Direta e Indireta do Estado, citado por (Branco S. (2012), p. 13).

2.2.2 Administração Pública Eletrónica

A Administração Pública Eletrónica caracteriza-se pela utilização de tecnologias de informação e de comunicação para melhorar a informação e os serviços oferecidos aos cidadãos, aumentando a eficiência e a eficácia da gestão pública e incrementando substancialmente a transparência do setor público e a transparência do cidadão nas suas relações com o Estado (Vidigal, L (s/d), p. 1).

“As tecnologias da informação e comunicação podem hoje facilitar a transparência dos atos políticos e administrativos, podem tornar efetiva a participação cívica nas decisões da administração a todos os seus níveis podem abrir o diálogo direto entre os eleitos e os seus eleitores e podem abrir as perspetivas criativas para os novos serviços e novas

oportunidades conducentes à melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos” (Vidigal, L (s/d), p. 3).

Mas, grande parte do desenvolvimento assentou na utilização massiva das tecnologias de informação, sem que a mesma dinâmica tenha sido dada aos novos métodos de abordagem, que em muito casos têm permanecido sem grandes alterações. Vários autores têm abordado este tema, identificando-o, com algumas das dificuldades de funcionamento do Estado e questionando a forma de utilização das TIC. Para João Bilhim o problema “parece estar no facto de se desenhar o governo eletrónico de acordo com os processos da administração tradicional, ...” (Bilhim & Neves, 2007, p 7).

“Se a burocracia tradicional que hoje ainda conhecemos não for reequacionada para um novo contexto tecnológico, corremos o risco de criar uma nova burocracia eletrónica, com os mesmos efeitos perversos para a sociedade. Se cada serviço ou departamento do Estado entender caminhar sozinho, recusando partilhar sistemas e encadear processos interdepartamentais, os cidadãos e os agentes económicos nunca chegarão a beneficiar das oportunidades plenas da Sociedade de Informação nas suas relações com a máquina estatal. Mais do insistir numa espiral consumista de isolacionismo e novo-riquismo tecnológico, típicos desta nova forma de burocracia, a Administração Pública precisa de uma verdadeira reengenharia de processos e uma reinvenção do modo como são prestados os vários serviços à sociedade” (Vidigal, L (s/d), p. 3).

“Convém frisar que, não só o âmago do governo eletrónico não devem ser as tecnologias de informação e comunicação (mas a sua utilização conjunta com mudanças organizacionais e novas competências) como a aplicação das TIC por si só, não garante a realização dos objetivos enunciados anteriormente” (Bilhim, J. & Neves, B. (2007), p. 3).

“Para além de se desburocratizar simplesmente o que existe ou o que sempre foi feito na lógica do sistema manual, têm que se reinventar as estruturas e os processos de trabalho de modo a aproveitar as oportunidades que nos oferecem as novas tecnologias – interligando sistemas, reutilizando informação e fazendo leis que tenham como referência as novas realidades e os novos sistemas de informação e de prestação automática de serviços (Vidigal, L (s/d), p. 7).

“Quanto às implicações do governo eletrónico para a administração pública, este pressupõe flexibilidade, autonomia e uma exigência de formação e qualificação dos agentes do Estado. Assim, o elemento humano reveste-se de extrema importância, na medida em que, o papel dos agentes é fundamental para a implementação, avaliação e funcionamento do governo eletrónico” (Bilhim, J. & Neves, B. (2007), p.3).

Para o funcionamento do modelo assente no governo eletrónico, “é imprescindível a reformulação de processos e a articulação das várias entidades da Administração Pública, bem como a partilha de informação. Percebe-se assim que a desmaterialização e reengenharia de processos são fundamentais para a existência de serviços públicos que respondam às necessidades de cidadãos e empresas. A utilização da Internet é determinante para a adoção de novos modelos de prestação de serviços, pois além de ser um novo canal de atendimento permite prestar os serviços em função da necessidade do

cliente e não da administração, bem como o uso de mecanismos de autenticação e de pagamento eletrónico (Branco, S, (2012), p. 2).

A implementação de um novo modelo de prestação de serviços públicos, defendido, em 2003, no Plano de Ação para o Governo Eletrónico, propunha garantir serviços (i) transversais (centrados no cidadão/empresa e não na estrutura da Administração Pública) e integrados; (ii) orientados à satisfação das necessidades dos cidadãos/empresas (próximos do cidadão/empresa; organizados por balcão único e eventos de vida); (iii) de forma multicanal (com acesso a qualquer momento e no mesmo local – físico ou virtual) (Branco, S. (2012), p. 28).

Aliás, este Plano distinguiu as principais diferenças entre o modelo tradicional e o novo modelo de prestação de serviços, de forma a acentuar as diferenças que devem estar subjacentes nas novas abordagens. O modelo tradicional caracterizava-se (i) pela existência de sistemas isolados que não comunicam entre si; (ii) por múltiplos contactos entre o cliente e a Administração Pública; (iii) pela dispersão de fontes; (iv) pela complexidade e burocracia e (v), pelas filas de espera, sendo, portanto orientado a processos internos e não para os seus clientes. Diferentemente, o novo modelo pressupõe processos transversais, o funcionamento em rede através da plataforma da interoperabilidade e a existência de novos canais alternativos ao presencial. De facto, a utilização da Internet é determinante para a adoção de novos modelos de prestação de serviços, abrindo um novo canal de prestação de serviços e de relacionamento entre os clientes e a Administração Pública (Oliveira et al., (2003), citado por Branco, S. (2012), p. 28). Em seguida, foi aumentando o nível de sofisticação desses canais até disponibilizar serviços totalmente online, mediante mecanismos de autenticação forte, através do Cartão de Cidadão.

As políticas de simplificação e o novo modelo de prestação de serviços públicos, que colocam o cidadão no centro da Administração Pública, alterando desse modo o modelo tradicional, demonstram que é imprescindível a reformulação de processos e a articulação das várias entidades da Administração Pública, bem como a partilha de informação.

Com a evolução da administração eletrónica em Portugal, a interoperabilidade (comunicação e colaboração entre os diversos organismos) tornou-se um imperativo no funcionamento da Administração Pública. A implementação de uma administração eletrónica depende de infraestruturas de identificação eletrónica e interoperabilidade entre os vários organismos nacionais, bem como a nível europeu. Ao desenvolver iniciativas que pretendam facilitar o exercício de uma atividade económica, sem barreiras entre países europeus, torna-se necessária a criação de condições prévias como a interoperabilidade, as assinaturas eletrónicas e a identificação eletrónica (Branco, S. (2012), p. 34).

Chegados a este ponto, caminhamos para uma nova fase (denominada 4ª fase), também definida no Plano de Ação para o Governo Eletrónico, em que os serviços serão cada vez mais integrados, sobrepondo-se à lógica de fronteiras entre entidades públicas e até mesmo entre países. A entidade que presta o serviço torna-se irrelevante para o utilizador,

uma vez que a informação se encontra organizada pelas suas necessidades (eventos de vida) (Branco, S. (2012, p. 34).

Na prática, a interoperabilidade é um instrumento que garante a tradução e reconhecimento de sistemas de informação diferenciados, permitindo a criação de uma arquitetura de informação na Administração Pública, orientada para as necessidades dos seus clientes (cidadãos e empresas) e ao serviço de múltiplos canais de comunicação. Significa colocar todos os serviços ao dispor do cidadão, onde, como e quando ele quiser (Relatório 6 anos Simplex).

Como forma de responder a estes desafios, foi criada a Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública, “que visa proporcionar um método fácil e integrado de disponibilização de serviços eletrónicos transversais”, “baseada num conceito de disponibilização de serviços partilhados entre diversas entidades, com o intuito de simplificar estes serviços ao público” (IAP). Consiste numa plataforma orientada a serviços, baseada em standards e normas abertas, que visa dotar a Administração pública de uma ferramenta partilhada que permita a interligação dos diversos sistemas e a disponibilização de serviços transversais orientados para os cidadãos (Relatório 6 anos Simplex).

Esta plataforma está orientada para as necessidades dos cidadãos e empresas e ao serviço de múltiplos canais: Internet; serviços móveis; Lojas do Cidadão e balcões de atendimento dos organismos. O cidadão passa a ter uma perspetiva integrada de todos os serviços da AP e os serviços públicos passam a reconhecê-lo mediante um único processo de identificação e autenticação através do Cartão de Cidadão. Na prática, esta ferramenta garantirá elevados níveis de segurança e privacidade no processo de autenticação e identificação perante os organismos públicos e um maior nível de integração e interoperabilidade entre eles. Outra das vantagens é a criação de credenciais comuns a todos os sites da AP, assegurando que o cidadão só precisa de se autenticar uma única vez para executar um ou vários serviços que podem ser iniciados em portais transversais, com os Portais do Cidadão e da Empresa – single sign-on.

A nível europeu, a interoperabilidade é um desafio à implementação do mercado interno, dadas as diferenças entre os países. As iniciativas de simplificação administrativa e facilitação da prestação de serviços transfronteiras, como a Diretiva de Serviços, exigem que os Estados-Membros, embora livres de escolher os seus modelos, tenham em conta a necessidade dos procedimentos eletrónicos estarem acessíveis aos cidadãos nacionais, mas também aos prestadores de serviços de outros Estados-Membros, que devem estar em condições de utilizar os seus meios nacionais para tratar com as administrações públicas de outros Estados-Membros (Branco, S. (2012), p. 38).

A evolução da era digital tem levado a Administração Pública a enfrentar desafios cada vez maiores, mas ao mesmo tempo mais complexos. Basta refletir um pouco sobre a Web 2.0, sob o ponto de vista dos benefícios, para nos darmos conta de que há um caminho a percorrer, de modo a que as entidades públicas possam aproveitar tais benefícios (Proença, M. (2012), p. 13).

Muitos foram os progressos na Administração Pública, nos últimos 25 anos, com a introdução das novas tecnologias, permitindo enormes avanços na desburocratização, na desmaterialização, na disponibilização de novos serviços aos cidadãos e às empresas. Um novo modelo de administração suportado nas novas tecnologias está a ter lugar. “Em suma, medir e avaliar hoje a modernização administrativa não passa necessariamente por saber se a administração pública é mais ou menos eletrónica. Passa por saber se ela é mais ou menos colaborativa, se está mais próxima ou mais distante de um modelo em rede, como utiliza as TIC para modernizar a sua organização, qual o valor acrescentado que dela retiram o cidadão e as empresas. O indicador principal não deverá ser apenas o de ter mais ou menos serviços on-line (se essa contabilidade for feita de uma forma tradicional). Deveria ser a capacidade de os oferecer de um modo mais ou menos integrado (Marques, M. (2012), p. 4).

2.2.3 Os Processos e a importância da sua reorganização

A análise dos processos nas organizações é um elemento central para a eficácia da utilização das novas tecnologias. Só com um profundo conhecimento dos processos a desenvolver, as tecnologias poderão potenciar todos os efeitos decorrentes da sua introdução. As organizações já terão interiorizado a ideia de que, para cumprir os objetivos de uma melhor gestão, será necessário redesenhar os seus processos de negócio. Ao longo do tempo foi-se observando uma maior preocupação em otimizar processos e eliminar burocracias desnecessárias. Para a sua concretização importa verificar, desde logo, como a tecnologia pode ajudar a repensar os processos organizacionais, sendo, para o efeito, fundamental a utilização da Reengenharia.

A Reengenharia apresenta-se como um meio indispensável para a transformação das organizações em contextos de mudança e um contributo decisivo para a obtenção de melhores resultados a todos os níveis de desempenho (Hammer & Champy, 1994). Sem repensar os processos, redefinindo-os e orientando-os para a obtenção de maior valor acrescentado, a tecnologia de pouco serve. As novas tecnologias a suportar processos antigos tornar-se-iam um perigo, pois permitiriam tomar más decisões de forma mais rápida (Hammer & Champy, 1994).

Na Administração Pública portuguesa, este conceito tem estado presente ao longo das duas últimas décadas, como resultado da introdução massiva das tecnologias de informação e comunicação. Contudo, a prática parece revelar que o perigo a que Hammer e Champy (1994) se referiam não era infundado, pois existem casos de projetos em que a inovação parece ter ficado pela introdução da tecnologia, sem alterações significativas ao nível dos processos.

A eficiência, eficácia e vantagem competitiva tardam em revelar-se na Administração Pública (Rocha J. A., 2009). “A reengenharia é uma filosofia de gestão, que procura alterar os processos em ordem a aumentar a eficiência, eficácia e capacidade competitiva; implica

mudanças de estrutura organizativa, na cultura e nos sistemas de gestão” (Rocha J. A., 2009, p. 58).

Os últimos programas desenvolvidos no âmbito da reestruturação e da reorganização da Administração Pública, deram ênfase à introdução da reengenharia, no processo de modernização do Estado. O PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado foi um exemplo de chamada de atenção para a necessidade de uma reengenharia ao nível das funções e estruturas da Administração Pública.

O PREMAC reforçou alguns dos princípios que estiveram na origem do PRACE, bem como de outras iniciativas desenvolvidas anteriormente, sublinhando a urgência de “reduzir custos e procurar modelos mais eficientes de funcionamento...”, com vista à “adoção de estruturas orgânicas, processos e práticas que maximizem a captação de benefícios resultantes da evolução tecnológica e organizativa, com o objetivo de cumprir a sua missão: criar valor para a sociedade utilizando os recursos públicos da forma mais eficiente possível” (Rosalino, 2011), citado por Proença, M. (2012), p. 8).

A Reengenharia consiste na reestruturação profunda do modo como a organização executa o seu trabalho no dia a dia:

- Reorganizando a performance do trabalho com valor acrescentado para minimizar o trabalho que não acrescenta valor (overhead administrativo, repetição de tarefas, controlo, atrasos, etc.);
- Capitalizando o facto de os processos existentes nunca terem sido concebidos à partida ou de terem sido concebidos para ambientes e objetivos muito diferentes dos atuais;
- Incidindo preferencialmente a nível macro: quem, quando, onde, em que ordem, porquê?, etc. (AMA, (s/d), p. 4).
- Podemos de uma forma sintética, identificar alguns dos objetivos da Reengenharia:
- Ajudar a melhorar e controlar as operações;
- Minimizar as demoras e tempos “mortos”;
- Tornar os processos efetivos (produzindo os resultados desejados);
- Tornar os processos eficientes (minimizando a utilização de recursos);
- Eliminar erros e desperdícios;
- Reduzir custos.

Também podemos afirmar, de uma forma mais simples, que os objetivos da reengenharia de processos visam tornar as exigências burocráticas proporcionais ao risco, rever e suprimir as formalidades desnecessárias e diminuir o tempo de resposta e pedir apenas a informação necessária e de uma só vez.

Várias são as definições de processo, podendo defini-lo como um conjunto lógico, relacionado e sequencial de atividades que recebe um determinado input, adiciona-lhe valor, e que produz um output para o utilizador. Para a norma da Gestão da Qualidade, ISSO 9001: 2000, processo é o “Conjunto de atividades inter-relacionadas ou que interagem e que transformam *inputs* em *outputs*”. De acordo com a definição estabelecida

nesta norma qualquer conjunto de atividades que transformam entradas em saídas pode ser considerado como um processo.

Todos os serviços públicos, desde os departamentos locais mais pequenos, até aos institutos nacionais ou municípios de grande dimensão, utilizam um conjunto de procedimentos, regras e circuitos internos, que representam os seus processos, através dos quais produzem bens e serviços que disponibilizam aos cidadãos e outros *stakeholders* (Pinto, F. (2007), p. 169).

A visão do processo é essencial, sendo referido por (Azevedo, A. (2007), p. 41) que “as prestações de serviços públicos ou privados que se dirigem e organizam para uma estrutura dominada por processos produzem com maior eficácia um acréscimo de valor para o cliente final ou intermédio e ainda para o utilizador ou utente”. Neste sentido, a Administração Pública, tem-se vindo a organizar na lógica dos processos, de forma a potenciar a utilização plena das novas tecnologias.

A gestão sistemática dos processos requer um modelo comum que suporte todas as atividades e operações relativas ao produto e serviço. A identificação dos clientes e *stakeholders* e a definição dos objetivos a alcançar, são elementos primordiais para o desenho dos processos a implementar. No quadro dos serviços públicos é importante manter uma visão inter-organizacional dos processos, pois “ao analisar a gestão da performance das organizações, a maior parte dos resultados finais disponibilizados aos cidadãos, dependem de processos horizontais onde podem participar vários serviços do mesmo ministério e, por vezes de diferentes ministérios” (Pinto, F. (2007), p. 170).

Este quadro remete-nos para a importância do adequado desenho dos processos a implementar, devendo a perspetiva de análise ser o mais abrangente possível e centrada no serviço ao cliente, devendo ser este o ponto de partida. “Mais do que trabalharem para si, os departamentos que exercem a Administração Pública Eletrónica têm de trabalhar para os outros, induzindo uma prática horizontal e sabendo apagar o seu protagonismo em favor dos atores que entram em cada cena” (Vidigal, L. (s/d), p. 5). Esta situação aplica-se plenamente à gestão de processos, dado que os serviços públicos têm que funcionar em redes estruturadas de parcerias – serviços públicos que colaboram com outros serviços públicos e também serviços públicos que colaboram com empresas e organizações sem fins lucrativos” (Pinto, F. (2007), p. 171).

Para este efeito, está em curso o Levantamento de Processos da Administração Central do Estado, que constitui um passo importante, de alto nível, capaz de dar uma visão das funções e subfunções do Estado. Poderá ser um instrumento fundamental para a reengenharia dos processos na Administração Pública. O resultado deste projeto será a Macroestrutura Funcional (MEF) do Estado, uma ferramenta fundamental para a interoperabilidade semântica na Administração Pública.

Este projeto, tem vindo, nos últimos anos a ser complementado com a adoção de normas abertas nos sistemas informáticos do Estado e o Plano global de racionalização e redução dos custos da Administração Pública com a gestão e utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC), elaborado pelo Grupo de Projeto para as Tecnologias de

Informação e Comunicação (GPTIC), (GPTIC, 2011). O referido Plano encontra-se organizado em torno de cinco grandes eixos de atuação: (i) a melhoria dos mecanismos de governabilidade, (ii) a redução de custos, (iii) a utilização das TIC para potenciar a mudança e a modernização administrativa (iv) a implementação de soluções TIC comuns, e (v) o estímulo ao crescimento económico.

A dinâmica de investimento nas TIC tem continuado a ser aposta dos sucessivos governos, enquanto elemento central para a modernização da Administração Pública, mas os objetivos globais de maior eficácia e eficiência na prestação de serviços, ainda continua aquém do que que é desejado e do potencial estratégico que as TIC possuem.

“A reforma da Administração Pública, não é uma questão apenas de mentalidade, mas de processos. As mentalidades (...), são também consequência dos processos. São esses procedimentos e formas organizacionais que podem operar uma gestão mais profissional e responsável do serviço público e, principalmente, dos comportamentos dos seus funcionários, técnicos e pessoal dirigente. Neste sentido, os objetivos e os resultados dos modelos de melhoria, de plataforma ou ferramentas de interação (...) vão ao encontro dessa ideia de articulação necessária entre processos e mudança de comportamentos, tanto na administração como entre cidadãos e nas empresas” (Mozzicafreddo & Gomes, (2011), p. 3).

Podemos, desta forma concluir, que a interação entre os processos sejam da Administração Central, Regional ou Local e novas tecnologias, representa a próxima etapa da modernização da Administração Pública, no quadro de um Estado eficiente ao serviço do cidadão. É da sua alteração que pode resultar um novo modelo de gestão, que cumpra os objetivos de uma mais racional, nomeadamente de pessoas e de sistemas e tecnologias de informação.

Importa, agora analisar, a evolução ao nível ao nível das estruturas organizacionais, com destaque para os Serviços Partilhados, na medida, em que estes representam uma profunda alteração nos processos da Administração Pública.

2.2.4 Serviços Partilhados

Serviços Partilhados (SP) são definidos como uma estratégia colaborativa em que um subconjunto de funções de negócio existentes, são concentradas numa nova unidade de negócio autónoma que possui uma estrutura de gestão desenhada para promover a eficiência, a geração de valor, redução de custos e melhorar os serviços prestados (Bergeron, 2003), citado por Correia, F. & O’Neil, H. (2011), p. 371).

A OCDE, numa ótica governamental, define no seu relatório de eficiência 2009, serviços partilhados como unidades governamentais que prestam serviços de suporte a mais do que um ministério, ou subsector governamental (OCDE, (2009), p. 28).

Os principais objetivos do modelo de Serviços Partilhados são o aumento da eficiência, a diminuição das necessidades de trabalhadores, a obtenção de economias de escala e o foco das organizações nas suas competências centrais. Os serviços partilhados visam, dessa forma, a gestão centralizada de pessoas, processos, tecnologias e sistemas de informação, com o fim último da redução de estruturas e processos, pela via da obtenção de economias de escala.

O conceito de serviços partilhados na Administração Pública conheceu grande relevância em Portugal sobretudo a partir de 2000, com a criação do INFOCID – O Serviço Público Direto. Através do INFOCID a Administração Pública passou a disponibilizar, por via eletrónica, “um conjunto diversificado de serviços produzidos pelos diferentes serviços da Administração Pública, com prioridade para aqueles com maior procura por parte dos cidadãos e dos agentes económicos” (RCM nº 156/2000, de 16 de Dezembro).

O PRACE, considerou que a implementação de serviços partilhados apresenta um potencial de retorno muito significativo na prossecução do objetivo de “fazer mais com menos” na Administração Pública. A sua implementação deve, contudo, observar algum gradualismo, pilotagem e até um espaço de definição prévia do modelo de prestação de serviços subjacente a cada área de suporte, para que a implementação se faça com sucesso e para que dela se retirem plenamente os resultados pretendidos (PRACE, (2006), p. 49).

“O modelo dos serviços partilhados pressupõe uma elevada standardização dos processos, dos procedimentos e dos métodos de trabalho. Esta normalização também deverá permitir ultrapassar as disfunções existentes ao nível dos sistemas de informação.” (Carapeto, 2007, citado por Matos, M. (2012), p. 13).

Carapeto (2007) postula que o sucesso do modelo de serviços partilhados depende de uma mudança profunda e acompanhada de processos, políticas, estrutura organizacional, gestão de pessoas e de tecnologias. Destacamos alguns dos principais fatores críticos de sucesso que o autor apresenta: a normalização; a cultura de orientação para o cliente; a especialização; estabelecer níveis de serviço e Partilhar com clareza as responsabilidades.

A criação dos serviços partilhados na administração pública deve passar pelo aumento da qualidade dos serviços prestados, melhorando o nível e a fiabilidade dos dados, normalização dos processos baseados em melhores práticas, eliminação ou segregação de funções duplicadas e sobrepostas e reafectação de recursos para atividades de relacionamento com o cidadão e com as empresas, isto é, mais qualidade, mais rapidez na resposta e redução de custos, são os principais benefícios deste conceito (Matos, M. (2012), p. 14). A criação dos serviços partilhados da administração pública pressupõe obter ganhos de eficiência e de eficácia (Bilhim, J. (2004), p. 33).

Apresenta-se como “essencial que a inclusão de organizações na rede de serviços partilhados tenha em mente as preocupações comuns aos projetos de governo eletrónico, nomeadamente no que refere às metodologias de implementação nos serviços aderentes, à gestão da mudança e à sustentabilidade do novo sistema alargado de tratamento e processamento da informação” (Proença, M. (2012), p. 20).

Os serviços partilhados resumiam-se, numa primeira fase, à gestão integrada de recursos financeiros e orçamentais, mas em 2010 passou a incluir a gestão de recursos humanos, a gestão de infraestruturas e a disponibilização de soluções e serviços analíticos (RCM, n.º 83/2010, de 4 de Novembro).

No âmbito da Administração Pública, vários organismos têm implementado Serviços Partilhados, sendo de referir, pela sua relevância, a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, entidade de direito público de natureza empresarial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que tem por missão, em modelos empresariais, a prestação de serviços partilhados de compras e logística, serviços financeiros e recursos humanos a todos os estabelecimentos e serviços do SNS, independentemente da sua natureza jurídica. Outras experiências de serviços partilhados de grande dimensão e complexidade têm vindo a ser desenvolvidas, importando, referir, a título de exemplo, a aplicação de serviços partilhados na Universidade de Lisboa e na Universidade de Coimbra, com importantes reflexos ao nível do funcionamento das duas instituições.

No âmbito do Ministério das Finanças, foi criada pelo Decreto-Lei n.º 25/2007, de 7 de Fevereiro, a empresa pública empresarial de serviços partilhados (GeRAP) para prestar serviços a toda a Administração Pública Central e a alguns organismos da Administração Autónoma, com ênfase na gestão de recursos financeiros.

A GeRAP – Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, que teve como missão, “A prestação de serviços de suporte à Administração Pública nas áreas dos Recursos Humanos, Financeiros e Tecnológicos, bem como a gestão do pessoal em situação de mobilidade especial, assumindo a missão, atribuições e competências da entidade gestora da mobilidade, os quais recebem a designação de serviços partilhados ...”. Mais tarde, no quadro do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC), a GeRAP integrou a ESPAP – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública.

No quadro da Reorganização e Redimensionamento das Administrações Públicas, o reforço da utilização de serviços partilhados tem sido objetivo explícito, por forma a reforçar a transversalidade da Administração Pública. A implementação de projetos tem privilegiado a área financeira (GeRFIP), a área de Recursos Humanos (GeRHup) e a Compras Públicas, abrangendo, segundo o documento Síntese da Reforma da Administração Pública (2011-2013), 311 organismos com o GeRFIP e todos os organismos do Ministério das Finanças possuem o GeRHup, com exceção da Autoridade Tributária.

O conceito de serviços partilhados tende a abranger outros serviços transversais da Administração Pública, seguindo, não só as boas práticas internacionais e europeias em matéria de governo eletrónico, mas também o modelo de gestão praticado pelo setor público. A concretização de um modelo que assente na gestão partilhada de todos os recursos da Administração Pública poderá marcar uma viragem na própria organização das entidades da Administração Pública, que tenderão a obedecer a uma lógica de função, subfunção e processo, que esta gestão partilhada encerra (Proença, M. (2012), p. 21).

O termo Serviços Partilhados aplica-se a uma nova forma de trabalho colaborativa, na qual um subconjunto das funções de negócio de um organismo é executado por uma unidade de negócio especializada, com uma estrutura de gestão autónoma e desenhada para promover a eficiência, a criação de valor, a redução de custos, a melhoria da qualidade de serviço e a transparência. Estes serviços baseiam-se no princípio de que o processamento das transações e do suporte à decisão estratégica são supridos por entidades separadas. Os serviços profissionais de valor acrescentado continuam nas entidades responsáveis pelo negócio e os processos operacionais repetitivos são responsabilidade da unidade de serviços partilhados (Matos, M. (2012), p. 14).

Com a aplicação do modelo de serviços partilhados à Administração Pública, uma nova abordagem ao funcionamento dos serviços exigindo um novo tipo de Instituições; um novo tipo de trabalhadores e novos tipos de relacionamentos. Este é o desígnio que está por detrás do seu alargamento, no quadro global da Administração, sendo de esperar, importantes desenvolvimentos nesta área, no futuro próximo.

2.2.5 Gestão da Mudança

A modernização da Administração Pública implica, como referimos acima, muito mais do que tecnologia, pois, para além desta estão os processos e as pessoas. Muito da modernização necessita da combinação destes três elementos, que têm que evoluir em conjunto, sob pena de termos custos, porventura tecnologia, mas não mais eficiência.

As alterações verificadas com as novas tecnologias mudaram muito o funcionamento da Administração Pública, tendo, em muitas situações, em particular as que ocorreram no quadro do Simplex, procedido a mudanças nos processos associados à Administração Eletrónica. Mas, da análise da situação do atual funcionamento da prestação da maioria dos serviços, conclui-se que ao nível dos processos, muito está por fazer. Basta analisar a tímida evolução que se tem registado ao nível da implementação do modelo de serviços partilhados, que se, encontra, muito aquém do salientado quer no PRACE, quer nos objetivos definidos posteriormente pelos diferentes governos.

Importa, assim, analisar algumas das questões, que podem ter limitado a evolução dos processos ao nível da dinamização ocorrida nas tecnologias no processo de modernização da Administração Pública. Como sabemos “O sucesso dos projetos de implementação de novos sistemas de informação, ou de sistemas de governo eletrónico, baseados na desmaterialização de conteúdos e processos, depende muito das pessoas. É por essa razão que a gestão da mudança deve ser uma componente de grande atenção ao longo de todo o projeto. Os projetos tornam-se espaços onde se jogam múltiplas dimensões profissionais e pessoais dos indivíduos, desde a situação pessoal e familiar até às competências na utilização de novas tecnologias, ao grau de literacia digital, à idade, ao nível de conhecimentos, aos interesses na organização e à predisposição para se entregar à mudança que lhe está a ser imposta (Kerzner, 2006). Os contextos pessoais e

organizacionais são fatores a ter em conta na componente de gestão da mudança” (Miguel, F. (2009), citado por Branco, S. (2012), p. 63).

Para que a mudança de paradigma na Administração Pública se verifique em toda a dimensão, a componente humana tem que ser envolvida, motivada, formada, para que ela se transforme de agente passivo, quantas vezes de resistência, em agente propulsor dessa mesma mudança. A análise da diferença entre os processos atuais dos serviços e os processos futuros apresenta-se extremamente importante, de modo a determinar as ações que deverão contribuir para minimizar os impactos da mudança e favorecer a sua aceitação pelos utilizadores (Heeks, 2006, citado por Branco, S. (2012), p. 63).

A resistência à mudança revela-se em todos os níveis hierárquicos da organização, pelo que será necessário conhecê-la, para ser possível definir uma estratégia adequada de comunicação e gestão da mudança (Carapeto & Fonseca (2006). Um dos principais fatores de resistência está na falta de informação às pessoas, devendo, os responsáveis proceder à identificação dos fatores de resistência e à definição de estratégias de gestão da mudança, através de adequados planos de comunicação (Proença, M. (2012), p. 54).

Não querendo ser exaustivo, outro fator de enorme importância para o sucesso da mudança associada às novas tecnologias é a formação das pessoas para os novos processos. “A formação é o meio que, por excelência, ajudará a preparar a organização, leia-se as pessoas, para os projetos e para as mudanças induzidas pelos projetos, desde a formação em gestão de projetos, gestão da mudança e inovação, até aos temas relacionados com o governo eletrónico e a sua inclusão na estratégia nacional e europeia. A formação para a mudança de atitude na Administração Pública é pouco explorada no contexto dos projetos, mas deveria ter uma atenção maior, como parte da estratégia de mudança” (Heeks, 2006, citado por Proença, M. (2012), p. 71).

Num sistema de governo eletrónico, as alterações a introduzir são, não só, ao nível do modo de funcionamento, mas também ao nível das relações entre as pessoas, pelo que as competências, conhecimentos e atitudes dos recursos humanos são determinantes para o êxito da sua implementação e funcionamento.

Na sua análise da realidade do setor público, Heeks (2006) centra-se naquilo que considera ser a melhor forma de garantir a sustentabilidade do governo eletrónico, no que refere às novas competências que a nova realidade requer. Também os novos líderes do governo eletrónico devem ter competências muito mais amplas do que as tradicionais competências dos dirigentes da Administração Pública. Devem ter competências híbridas, englobando características políticas, visão estratégica, capacidades de gestão, de gestão da mudança, de liderança, de inovação, bem como capacidades ao nível de sistemas e tecnologias de informação (Heeks, 2006, pp. 263-273), citado por Proença, S. (2012), p. 77).

Nesse sentido é essencial garantir que existem competências internas para lidar com os processos da Administração Pública eletrónica, ou do governo eletrónico, com especial ênfase na gestão de projetos, na gestão da mudança, na interoperabilidade, para além dos processos de suporte ao funcionamento das organizações.

As competências, aliadas à aprendizagem e à especialização, aumentarão a capacidade de gerar valor, que, por sua vez, serão fatores de diferenciação da organização. Estas competências são reduzidas na maior parte das organizações, tornando-as dependentes do exterior. “Aqui pode estar a grande dificuldade em compatibilizar a inovação provocada pela utilização das tecnologias da informação e da comunicação com a correspondente dimensão humana das organizações da Administração Pública” (Branco, S. (2012), p. 78).

Para termos uma ideia, no estudo que seguimos de perto, neste ponto, Proença, M. (2012), incluiu uma matriz de competências necessárias à prossecução dos objetivos do governo eletrónico (Fig. 1), elaborada com base em Heeks (2006).

Figura 12 - Matriz de competências necessárias à prossecução dos objetivos do governo eletrónico

Matriz de competências - governo electrónico								
Gestão de Topo	Utilizadores	Compet. interpersoais	Planeamento de SI/TI	Admin. Financeira	Gestão de RH	Projectos	Prest. serviços	Aprendizagem
Valores e atitudes	TI	Liderança	Conhec. inovação tecnológica	Gestão financeira	Gestão de pessoas	Gestão de projectos	Marketing	Desenvolvimento do conhecimento interno
Visão / estratégia	SI	Comunicação	Conhec. funções organização	Gestão de contratos	Conhec. das pessoas	Gestão da mudança	Gestão de serviços	Captura ideias externas
Pensamento estratégico		Negociação	Arquitectura de SI/TI	Contratação pública	Capital intelectual	Gestão do risco	Admin. sistemas	
Conhecimento da envolvente		Influência	Plan. sistemas de gestão	Logística	Desenv. organizacional	Implementação SI/TI	Gestão desempenho	
Políticas públicas Stakeholders		Gestão do relacionamento				Gestão SI/TI	Gestão accountability	

Fonte: Matriz elaborada por (Proença, M. (2012)), com base em Heeks (2006)

Da análise da matriz e do conhecimento das competências da generalidade dos organismos da nossa Administração Pública, facilmente se conclui o conflito existente entre as categorias existentes e as novas categorias que resultam como necessárias, no âmbito da introdução das novas tecnologias no âmbito do governo eletrónico. Existe um desfasamento a este nível que, a não ser colmatado, tenderá a reduzir os benefícios do governo eletrónico, devido a dinâmicas ultrapassadas de gestão da informação, da tecnologia, dos sistemas de informação e dos projetos (Proença, M. (2012), p. 79).

Para colmatar este desfasamento, o reforço de competências, quer na gestão de topo e nos responsáveis pelas áreas que gerem os sistemas de informação quer na formação de trabalhadores, em paralelo com o recrutamento de profissionais que detenham algumas destas competências, apresenta-se crítico para a nova fase das TIC na Administração Pública. O sucesso da Administração Pública Eletrónica, exige pessoas qualificadas, com competências nas áreas acima assinaladas, das quais destaco a gestão de projetos, imprescindível para a implementação de novos projetos, sob pena do seu insucesso ou da sua excessiva dependência de empresas de consultoria.

As estruturas e relações hierárquicas não se reajustam perante a necessidade de existência de equipas multidisciplinares de projeto, sendo um fator de constrangimento na prossecução dos objetivos de uma Administração Pública eletrónica, centrada nos processos e orientada para o Cidadão. O aumento da flexibilidade de gestão determina o aumento da capacidade de inovação (Rocha J. A., 2009, ciado por Proença, M. (2012), p. 6).

Por último, a capacidade de envolver as pessoas nos processos de mudança é crucial, pois sem pessoas envolvidas, dificilmente a mudança acontecerá, ou acontecendo, a sua eficácia ficará sempre aquém do pretendido. “A Administração Pública portuguesa tem enfrentado enormes desafios, mas nem sempre tem conseguido estar à altura, em larga medida por falta de formação dos seus elementos, nomeadamente dos seus quadros dirigentes, que são, muitas vezes, os primeiros fatores de resistência à mudança. (...) É notória a falta de formação, sobretudo, ao nível dos quadros dirigentes, em matérias como inovação, políticas públicas europeias e nacionais em matéria de governo eletrónico, interoperabilidade, gestão de mudança, gestão da informação, segurança da informação, etc.” (Proença, M. (2012), p. 84).

Também ao nível dos trabalhadores, que operam com os sistemas, é necessária uma nova abordagem, que envolve formação, mas também a compreensão do sentido da mudança, sobretudo, se atendermos, ao nível etário da maior parte das pessoas e às exigências que lhe têm sido colocadas nos últimos anos. Para além de uma Administração Pública com mais e melhor tecnologia, precisamos de uma administração com processos mais simples, orientados aos cidadãos e de pessoas competentes e motivadas. Para que tal ocorra, uma adequada gestão da mudança, envolvendo, dirigentes e trabalhadores, assume importância decisiva.

2.26 Conclusão

As novas tecnologias e as novas abordagens são essenciais para uma Administração Pública moderna ao serviço dos cidadãos e das empresas. Mas as tecnologias de informação não são apenas um instrumento tecnológico, uma vez que elas introduzem uma verdadeira mutação do modo de ação da Administração Pública. A maior parte dos organismos já terão interiorizado a ideia de que, para cumprir os objetivos de uma melhor gestão, será necessário redesenhar os seus processos de negócio. Tem-se observado uma maior preocupação em otimizar processos e eliminar burocracias desnecessárias. A Administração Pública Eletrónica tem sido, em muitos casos, um sucesso. Portugal deu passos gigantes nesta matéria, reconhecido, a nível nacional e a nível internacional. A implementação, embora, aquém do desejável, de sistemas de serviços partilhados, permite ganhos de eficácia e de eficiência, que importa alargar, numa perspetiva horizontal, a toda a Administração. Mas muito caminho ainda há a percorrer.

A modernização administrativa da Administração Pública implica, como vimos, muito mais do que tecnologia, pois, para além desta estão os processos e as pessoas. Muito da modernização necessita da combinação destes três elementos, que têm que evoluir em conjunto, sob pena de termos custos, porventura tecnologia, mas não mais eficiência.

Da análise efetuada, pode concluir-se, a importância central para a modernização da Administração Pública das novas tecnologias e das novas abordagens, mas, a eficácia da sua aplicação está intrinsecamente associada aos processos e às pessoas. Daí que a

introdução de novas tecnologias, tem que ser pensada como um processo estratégico, envolvendo, desde logo a necessidade prévia do redesenho dos próprios processos do Estado. Só com uma identificação clara das funções do Estado, ao nível do topo, com uma identificação subsequente dos processos que suportam essas funções, e com a participação de dirigentes e trabalhadores, poderemos ter um bom serviço público com parâmetros de qualidade.

2.3 | PROPOSTA ANALÍTICA PARA UMA METODOLOGIA DE REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO PORTUGUÊS

Conclui-se então esta análise sobre a problemática da reforma da Administração Pública.

No primeiro Capítulo, efetuou-se uma reflexão aprofundada sobre a teoria, a evolução e adaptação dos diversos modelos de organização do Estado de Direito, acabando com uma proposta normativa sobre a sua construção.

No segundo Capítulo, por sua vez, a reflexão concentrou-se nos aspetos dos Recursos Humanos e da Tecnologia, pois a reorganização ou o repensamento da estrutura Administração Pública, de forma a melhorar a sua performance coletiva, terá de ser feita, sempre, considerando a sua Missão, as Pessoas que a podem executar e as Tecnologias que podem ajudar e aumentar a sua eficiência e a sua eficácia. A organização da Administração Pública comporta sempre as formas de ligação entre esta tríade: objetivos, pessoas e tecnologia.

Terminada então esta análise, este trabalho propõe uma metodologia de encetar uma tarefa de reorganização da Administração Pública portuguesa, sabendo da sua complexidade, da necessidade de elevado consenso nacional, da exigência de mobilizar e motivar os recursos humanos envolvidos e os seus agentes, do conhecimento e da capacidade financeira para envolver meios como as potencialidades das novas tecnologias e das questões legais que se põe, sabendo que há um enquadramento normativo a respeitar e uma continuidade normativa normal.

Nestes termos propõe-se o seguinte:

- i. Iniciar a discussão de forma a se **propor uma missão estratégica para a Administração Pública**, sabendo-se dos constrangimentos e dos princípios limitativos orçamentais e das projeções demográficas, que estabilize o processo de adaptação do modelo de Estado-Providência, estabelecendo a ponte e a interceção entre as suas características essenciais e os novos desafios dum Estado regulador. Esta discussão deve caber, em última instância, à Assembleia da República e ao Governo que dela emana, mas deve envolver os trabalhadores, os parceiros sociais, a academia, os reguladores e a economia social.
- ii. Depois de clarificada a Missão, deveriam ser **definidos os Processos organizativos** que a facilitam, face aos meios existentes, sendo neles importantes as funções, a mobilização e os processos avaliativos e de organização de competências trabalhadores. Para isso importa validar, articular, consensualizar e implementar estes processos, que envolvem matérias como as carreiras e as tecnologias utilizadas, de forma que toda a organização da Administração Pública se sinta envolvida e mobilizada para as tarefas.
- iii. Deve-se, por fim, focalizar nos **novos processos de governança e na utilização das novas tecnologias (e-governement)** grande parte da reforma da Administração portuguesa, introduzindo mecanismos inovadores que potenciem

ganhos de eficiência, fundamentais face à abrangência das funções do Estado e às limitações orçamentais, e de eficácia, aproximando o Estado dos Cidadãos.

Este trabalho tenta então ser um contribuição para a implementação duma *Rolling Agenda* para a reforma do Estado, sabendo que o processo é complexo, deve ser permanente e com capacidade de flexibilidade e de adaptação aos desafio permanentes, mas não ignorando que deve ser um caminho, ter uma estratégia e compor-se dum sentido de longo prazo.

BIBLIOGRAFIA

Acemoglu, Daron e James Robinson (2012), *Why the Nations Fail – The origins of Power, Prosperity and Poverty*, Londres, Profile Books Ltd

AMA, (s/d), Reengenharia de Processos

Amaral, Luciano (2010), *Economia Portuguesa, as últimas décadas*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS)

Análise da evolução das Estruturas da Administração Pública Central decorrente do PRACE e do PREMAC (2013), DGAEP;

Araújo, J. (2002), *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*, Quarteto Editora

Ashford, Douglas (1986), *The emergence of the Welfare State*, Oxford, Basil Blackwell

Assis, R. (2008), *Contrato de Trabalho em Funções Públicas*, Coimbra Editora.

Banco Mundial (1997), *Relatório sobre Desenvolvimento Mundial*, World Development Report

Bendix, Reinhard (1964), “La extensión de las clases en la era de los contratos” e “La extensión de la ciudadanía a las clases bajas”, em *Estado Nacional y Ciudadanía*, Buenos Aires, Ediciones Amorrortu (Edição original de 1964)

Beveridge Report (1942), *Social Insurance and Allied Services*, London, Published by His Majesty's Stationery Office

Bilan de la Révision générale des politiques publiques et conditions de réussite d'une nouvelles politique de réforme de l'Etat, Inspection Générale de l'Administration, Inspection Générale des Finances e Inspection Générale des Affaires Sociales, 2012

Bilhim, J., et al, (2004). *Manual de técnicas de desburocratização e procedimentos administrativos*. Lisboa. Instituto Nacional de Administração.

Bilhim, J. & Neves, B. (s/d), *O Governo Eletrónico em Portugal: O caso das Cidades e Regiões Digitais*.

Braithwaite, John (2006), *The Regulatory State*, em R.A. W Rhodes, Sara Binder e Bert Rockman, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press

Branco, S. (2012), *Do Labirinto ao Balcão Único – Simplificação do Exercício de uma Atividade Económica - Trabalho de Projeto de Mestrado em Novos Media e Práticas Web*, FCSH, UNL.

Busto, M. (2009), *O Contrato de Trabalho em Funções Públicas*, E&B DATA, Lda.

Calheiros, C. (2008), *Das Implicações da Lei 12-A/2008 na identidade da Função Pública*, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

- Caracterizações das funções do Estado* (2003), Conselho Coordenador do Sistema de controlo interno da Administração Financeira do Estado, da DGCI;
- Carapeto, C. & Fonseca, F. (2006), *Administração Pública. Modernização, Qualidade e Inovação*. 2ª Edição, Edições Sílabo.
- Carapeto, C. (2007). Sobre o modelo de serviços partilhados. *Revista Interface Administração Pública*.
- CES, (2011), *Acordo Tripartido para a Competitividade e Emprego*.
- CES, (2012), *Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego*.
- Chevallier, J, (1999), *L'Etat de Droit*, Paris, Montchrestien
- Correia, F. & O'Neil, H. (2008), *Avaliação da Automatização de Processo de Negócio em Serviços Partilhados*, INA.
- Curto, Diogo Ramada (2015), "Uma história da escravatura sem heróis (incluindo o escravo)", em entrevista de Kathleen Gomes, *Journal Público*, 08.11.2015
- DGAEP (2015a), *Boletim estatístico do emprego público*, Nº 12, junho 2015 – Nova série.
- DGAEP (2015b), *Síntese estatística do emprego público 3º trimestre 2015*.
- Dyson, K. (1980), "The Origins of the State" e "The State as Socio-cultural Phenomenon", in *The State Tradition in Western Europe*, Oxford, Martin Robertson
- Elias, Norbert (1989), *O Processo Civilizacional*, Lisboa, Dom Quixote
- Esping-Andersen, Gosta, (1990), *The Tree Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press
- Esping-Andersen Gosta, 2000, "Um Estado-providência para o século XXI", em Robert Boyer e Manuel Castells *et al*, *Para uma Europa da Inovação e do conhecimento*, Oeiras, Celta Editora
- Fábrica, L. (2006), *Relatório Vínculos, Carreiras e Remunerações na Administração Pública*, Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações.
- Ferrera, Maurizio (2000), "A reconstrução do estado social na europa meridional", *Análise Social*, XXXIX, nº 151-152 (1ª edição em inglês, 2000)
- Ferrera, Maurizio (2000), *O futuro da Europa social*, Oeiras, Celta Editora
- Fitoussi, Jean-Paul (2005), *A democracia e o mercado*, Lisboa, Terramar
- Flora, Peter e Arnold Heidenheimer (1984), *The Development of Welfare State in Europe and America*, Londres, Transaction Publishers
- Flora, Peter e Jens Alber (1984), "Modernization, Democratization, and the Development of Welfare State in Western Europe", em Peters Flora e Arnold Heidenheimer (1984), *The Development of Welfare State in Europe and America*, Londres, Transaction Publishers

Fonseca, G. (s/d), Os Acordos Coletivos de Trabalho na Administração Pública e o Princípio da Autonomia Coletiva, Parecer.

Fukuyama, Francis (2006), *A construção de Estados*, Lisboa, Gradiva

Gonçalves, I (1999), “Estado moderno, finanças públicas e fiscalidade permanente”, in *A génese do Estado moderno no Portugal tardo – medievo*, Lisboa, UAL, Editor

Gonçalves, Pedro Costa (2013), *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Coimbra, Coimbra Editora

Gonçalves, Nuno (2014), *Economia paralela*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMA)

Gouveia, C. (2007). “Cartografia dos Recursos Humanos na Administração Pública Portuguesa”. In Juan Mozzicafreddo; João Salis Gomes; João S. Batista (org.). Interesse Público: Estado e Administração, Lisboa: Celta, pp. 69-107.

GPTIC (2011), Plano Global estratégico de racionalização e redução de custos nas TIC, na Administração Pública: Horizonte 2012-2016, Lisboa.

Hammer, M. & Champy, J. (1994), *Reengenharia – Revolucionando a Empresa*, 9ª Edição, Editora Campus.

Hemerijck, Anton (2013), *Changing Welfare States*, Oxford University Press

Himmelfarb, Gertrude (2004), *The Roads to Modernity - The British, The French, and American Enlightenments*, NY, Alfred A. Knoff

Jouvenel, Bertrand de (1945), *Du Pouvoir – Histoire Naturelle de sa Croissance*, Genève, Les Editions du Cheval Ailé

Kersbergen, Kees Van e Barbara Vis (2014), *Comparative Welfare State Politics – Development, opportunity and Reform*, Cambridge University Press

Keynes, J.M. (1963), *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot (tradução francesa de 1936), citado por Pierre Rosanvallon (s/d), *A crise do Estado Providência*, Lisboa, Editoria Inquérito (Edição original em francês, 1981)

Khun, Thomas, *A revolução científica*, Lisboa, Edições 70

Lapierre, Jean-William (1977), *Vivre sans État? Essai sur le Pouvoir Politique et Innovation Sociale*, Paris, Editions du Seuil

Lira, M. (2014), “A Influência dos Modelos de Administração Pública na Reforma Administrativa Portuguesa: O Caso da Avaliação de Desempeno”, Instituto Politécnico de Coimbra.

Luhmann, Niklas (1990), *Political Theory in the Welfare State*, Berlin-NY, Walter de Gruyter

Majone, Giandomenico (1977), “From the positive to the regulatory State: causes and consequences of changes in the mode of governance”, *Journal of public policy*, 17 (2);

- Madureira, C. & Rodrigues, M. (2007), “Os Desafios da Avaliação de Desempenho na Administração Pública do século XXI”. Revista Sociedade e Trabalho, 33 – pp. 27-43.
- Madureira, C. & Rodrigues, M., (2011a), “A Avaliação do Desempenho Individual no contexto da Administração Pública Portuguesa – Desafios e limitações do SIADAP”, Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- Madureira, C. & Rodrigues, M. (2011b), Contornos para um modelo de avaliação do desempenho na Administração Pública no contexto de uma cultura de responsabilização – o caso de Portugal, XVI Congresso Internacional do Centro Latino Americano para el Desarrollo (CLAD).
- Majone, Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, Londres, Routledge;
- Mann, Michael (1968), *A history of pouvoir from the beginning to A.D. 1760*, Cambridge University Press
- Mateus, Augusto (2013), *25 anos de Portugal europeu*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos
- Matos, M. (2012), Serviços Partilhados na Administração Pública: Avaliação do caso da Universidade de Lisboa, Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Gestão e Políticas Públicas, ISCSP.
- Mendes, Fernando Ribeiro (2011), *Segurança Social – O futuro hipotecado*, Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS)
- Missão para a Sociedade da Informação (2007), Livre Verde para a Sociedade da Informação em Portugal, MCT.
- Moura, P. & Arrimar, C. (2008), Os Novos Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública, Coimbra Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2000) “The State, Modernity, and Citizenship”, in José M. P. Leite Viegas e António Firmino da Costa, *Crossroads to Modernity – Contemporary Society*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-providência e cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta editora (1ª edição 1997)
- Mozzicafreddo, Juan (2007), “ Interesse Público e Funções do Estado”, em Juan Mozzicafreddo et al. *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (1984), “A questão do Estado no processo político português- 1974-1976”, *Cadernos de Ciências Sociais*, 2
- Mozzicafreddo, Juan (1985), Etat, Mouvement et luttes sociales – processus politique portugais 1974-1976, *Doctorat d’État*, Université de Montpellier 1, França
- Mozzicafreddo & Gomes, (2011), Projetos de Inovação na Gestão Pública, Mundos Sociais.
- Neves, A. et al. (2007), Economia do conhecimento e a realidade portuguesa. Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação. (pp. 8-130).

- Neves, B. (2007), “Inovação, Modernização e Competitividade na Administração Pública: O exemplo do Governo Eletrónico em Portugal, Espanha e Irlanda”, CLAD.
- Novais, Jorge Reis (2006), *Contributo para uma teoria do Estado de Direito*, Coimbra, Almedina
- Nunes, P. (2008), Reforma do emprego público: breves considerações às grandes reformas em curso em Portugal, Revista de Estudos Politécnicos, Volume VII, nº 11.
- OCDE, (2008), Tornar a vida mais fácil para cidadãos e empresas em Portugal, INCM.
- OCDE, (2009), “Working Party of Senior Budget Officials, OECD EFFICIENCY STUDY”, Paris.
- OECD (2015), Government at a Glance 2015, Paris.
- Offe, Claus (1985), *Disorganized capitalism- Contemporary Transformations of works and politics*, Cambridge, Polity Press
- Pereira, Paulo Trigo (s/d), “A teoria da Escolha Pública (public coice): uma abordagem neoliberal?”, Policopiado
- Pereira, Pedro Telhado (Org) (2000), *A reforma da segurança social*, Oeiras, Celta Editora
- Pinto, F. (2007), *Balanced Scorecard*, 1ª Edição, Edições Sílabo.
- Pires, M. (2014), *Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, Almedina.
- PRACE, (2006) Programa de Reforma da Administração Central do Estado, Ministério das Finanças.
- PRACE (2006), *Programam de Reestruturação da Administração Central do Estado*, Relatório Final;
- PREMAC (2012), *Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado*, 2012 (Lei orgânica dos ministérios, 2011);
- Proença, M. (2012), *Desmaterialização na Administração Pública*, Trabalho de Projeto para a obtenção do grau de mestre em Master in Public Administration (MPA) - Administração da Justiça, ISCSP, UTL.
- Quinta, P. (2008), *Evolução e Caraterização da Administração Pública Portuguesa*, Proelium – Revista da Academia Militar.
- Ramalho, M. (2009), *Negociação Coletiva Atípica (Lição de Agregação)*, Almedina.
- Ramalho, M. & Brito, P. (2005), *Contrato de Trabalho na Administração Pública*, 2ª. Edição Atualizada, Almedina.
- Relatório do Sector Empresarial do Estado* (2014), DGTF;
- Rethinking the State – selected Expenditure Reform Option* (2013), International Monetary Fund;
- Rocha, J. (2007), *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, Escolar Editora.
- Rocha J. A., (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, INA.

- Rodrigues, Carlos Farinha (Coordenador) (2012), *Desigualdade económica em Portugal*, Lisboa, F FMS
- Rodrik, Dani (2011), “The political trilemma of the World Economy”, em *The Globalization Paradox – Why the Global Market, State and Democracy Can’t Coexist?*, Oxford University Press
- Rosa, D. (2012), Redesenho Organizacional na Administração Pública Portuguesa: - A adoção do PRACE no Ministério da Economia e da Inovação, Dissertação para a obtenção de grau de Mestre em Gestão e Políticas Públicas, ISCSP, 2012.
- Rosa, João Maria Valente e Paulo Chitas (2013), *Portugal e a Europa: os números*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS)
- Rosanvallon, Pierre (1981), *La crise de L’État-providéence*, Paris, Seuil (Editado em Português pela Editorial Inquérito, s/d)
- Rueschemeyer, Dietrich (1985), “The State and economic transformation: toward an analysis on the condition underlying effective intervention”, em P. Evans; D. Rueschemeyer e T. Skocpol, *Binging the State Back in*, Cambridge, Cambridge university Press
- Schwartz, Gerar *et el* (2013), *Rethinking the State –Selected Expenditure Reform Options*, Washington D.C., International Monetary Fund
- Secretaria de Estado da Administração Pública, (2011), Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC).
- Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, (2010), 6 anos de Simplex.
- Silva, Pedro Adão (1997), “Estado-providência: O modelo político do Estado moderno”, *Finisterra*, 24/25
- Silva, Pedro Adão (2002), “O moledo de Welfare da Europa do Sul”, *Sociologia-Problemas e Práticas*, nº 38
- Sorensen, Georg (2010), *La transformación del Estado – Más allá del mito del repliegue*, Valencia, Tirant lo Blanche
- Strayer, J. (1969), *As origens medievais do Estado moderno*, Lisboa, Gradiva
- Teixeira, C. (2012), Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública, Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico de Bragança para obtenção do grau de mestre em Gestão das Organizações, Ramo Gestão Pública.
- Um Estado Melhor* (2013), Guião para a Reforma do Estado
- Vicente, M. (2014), Avaliação do desempenho no setor público: Benefícios, dificuldades e consequências não intencionais, CIES e- Working Paper Nº 186/2014, CIES-IUL.
- Vidigal, L. (s/d), A face oculta da Administração Pública Eletrónica – Uma abordagem sociotécnica.

UTAO (2013), Unidade Técnica de apoio Orçamental (Assembleia da República), *Avaliação da execução e dos resultados alcançados do PRACE; Relatório da Comissão de Revisão do Sistema de Carreira e 11.*