

Universidade de Évora
Departamento de Gestão

**IMPACTO DAS MUDANÇAS NA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESTUDO DE CASO**

Dissertação apresentada para a obtenção do grau de Mestre em Gestão –
Especialização em Sector Público Administrativo

Cristina Alexandra Eloy Morão Lourenço

Trabalho realizado com a orientação da Professora Doutora
Elisabete Reis de Carvalho

Évora, 2009

Impacto das Mudanças na Gestão de Recursos Humanos da Administração Pública: estudo de caso

Cristina Alexandra Eloy Morão Lourenço



Trabalho realizado com a orientação da Professora Doutora

Elisabete Reis de Carvalho

156606

AGRADECIMENTOS

A realização desta dissertação não foi fácil e sem o apoio e colaboração de diversas pessoas, não tinha sido possível.

Quero começar por agradecer à minha orientadora, Professora Doutora Elisabete Reis de Carvalho, por ter acreditado em mim e aceitado orientar esta dissertação.

Agradeço o seu profissionalismo, o seu apoio, incentivo, amizade e carinho nas horas mais amargas.

Agradeço aos meus pais, irmãos e marido, por todo o apoio e máxima compreensão que sempre tiveram durante este ano.

Agradeço também ao Dr. Edmundo Martinho, Presidente do ISS, I.P, pela sua pronta disponibilidade na autorização da realização desta dissertação e igualmente por ter acreditado em mim.

Por fim, agradeço aos meus colegas pela ajuda prestada na elaboração do estudo de caso.

RESUMO

A reforma administrativa em Portugal, assente num modelo gestor de administração, começou a desenhar-se por volta de meados dos anos 80, coincidindo com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia.

Esta reforma tem-se traduzido numa série de iniciativas de mudança da própria Administração Pública através dos sucessivos governos e até à presente data. Visou, entre outros objectivos, aumentar a qualidade dos serviços públicos, orientando-os para uma gestão por objectivos.

Foram vários os assuntos abordados, onde a grande mudança se operacionalizou através da nova lei que define o sistema integrado de avaliação de desempenho na Administração Pública (SIADAP), a lei de vínculos, carreiras e remunerações (LVCR) e o regime de contrato de trabalho em funções públicas (RCTFP).

Através da realização de um estudo de caso, suportado pela pesquisa documental aqui retratada e pelas entrevistas realizadas a um conjunto de dirigentes do Centro Distrital de Segurança Social de Santarém, tentou-se proceder a uma caracterização das principais medidas previstas em três diplomas legais fundamentais para a agenda de inovação administrativa do XVII Governo Constitucional e ao levantamento da opinião dos dirigentes inquiridos sobre as ditas e seu impacto.

PALAVRAS-CHAVE: Nova Gestão Pública; Reforma Administrativa; Gestão de Recursos Humanos; Portugal.

Impact of Changes in Human Resource Management Public Administration: a case study

ABSTRACT

Portuguese administrative reform, based upon a managerial administrative model, has started to be sketched around the mid-80s, by the time Portugal has become a member of the European Economic Community (EEC).

This reform has been translated into several initiatives aiming to change Public Administration, throughout several governments, to the present date. It has pursued, among other objectives, an increase in the quality of public services, giving them a Management By Objectives (MBO) orientation.

Different subjects were addressed, but the real change came through three decrees: the new integrated system of performance assessment for public administration, the new contractual ties, careers and remuneration bill and the new employment contract scheme for public servants.

The objective of this dissertation is to characterize the main body of measures that the cited decrees entail and to assess its impact, in the opinion of middle and top civil servants from one organization. Documental analysis and a case study, based on qualitative methodological tools, namely, semi-structured interviews, were conducted.

KEYWORDS: New Public Management; Administrative Reform; Human Resources Management; Portugal.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AP – Administração Pública

CCA – Conselho Coordenador de Avaliação

LVCR – Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações

NGP – Nova Gestão Pública

OCDE – Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento

PEC – Programa de Estabilidade e Crescimento

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

QUAR - Quadro de Avaliação e Responsabilização

RCTFP – Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas

SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho

SIADAP 1 - Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho – Avaliação dos Serviços

SIADAP 2 – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho – Avaliação Dirigentes

SIADAP 3 - Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho – Avaliação Trabalhadores

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	8
2. A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
2.1. A NOVA GESTÃO PÚBLICA	13
2.2. REFORMA ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL	16
2.3. AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS EM PERSPECTIVA COMPARADA	20
2.4. A REFORMA ADMINISTRATIVA DO XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL	33
3. GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NA GESTÃO PÚBLICA	36
3.1. A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NAS ORGANIZAÇÕES	36
3.2. A GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	43
3.3. A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA GESTÃO PÚBLICA – SIADAP	44
3.3.1. INTRODUÇÃO	44
3.3.2. EVOLUÇÃO DA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE 1979 A 2004	46
3.3.3. O SIADAP EM 2004	48
3.3.4. O NOVO SIADAP	52
3.3.5. IMPORTÂNCIA DO NOVO SIADAP	55
3.4. A LVCR (LEI Nº 12-A/2008) E O RCTFP (LEI Nº 59/2008)	56
3.4.1. A LEI DE VÍNCULOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES	56
3.4.2. O REGIME DO CONTRATO DE TRABALHO EM FUNÇÕES PÚBLICAS	59
4. ESTUDO DE CASO	62
4.1. METODOLOGIA	62
4.2. O INSTITUTO DE SEGURANÇA SOCIAL, I.P: CARACTERIZAÇÃO	64
4.3. CARACTERIZAÇÃO SÓCIO – DEMOGRÁFICA DOS ENTREVISTADOS	68
4.4. RESULTADOS	68
4.4.1. SIADAP	70
4.4.2. LVCR E RCTFP	73
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
BIBLIOGRAFIA	85
ANEXOS	89

1. INTRODUÇÃO

A administração pública é, por um lado, poder na medida em que actua segundo procedimentos específicos que delimitam comportamentos, obrigações e direitos e, por outro, é serviço colectivo, porque os seus poderes e direitos de intervenção não se legitimam mais do que pela função que realiza e pelos serviços que presta à colectividade. Nesse sentido, malgrado o desfasamento entretanto produzido, tanto a eficiência e a eficácia, como a equidade no tratamento são partes constitutivas da natureza e dos objectivos inscritos na matriz da administração pública (Mozzicafreddo e Gomes, 2001).

A reforma administrativa, entendida como o desenho e implementação de políticas de gestão pública, transversais e impostas centralmente, com vista à melhoria do desempenho do sistema (Carvalho, 2008a; Pollitt e Bouckaert, 2004), é um tema omnipresente na agenda dos Governos (Wright, 1997).

A recorrência do tema é demonstrativa da sua complexidade, pois envolve com alterações traduzíveis em legislação mas, sobretudo, com alterações de funcionamento real dependentes de dinâmicas gestionárias a nível organizacional e sectorial e lideranças políticas a nível sectorial e global.

Estamos novamente em fase de reforço do movimento de reforma da Administração, com medidas legislativas a nível da avaliação do desempenho (dos serviços e profissional), de políticas de recrutamento e estatuto dos funcionários/trabalhadores do Estado, de redefinição do papel da Administração Pública e do papel do sector privado.

A reforma pressupõe um corte de paradigma, com novas políticas de Administração Pública capazes de produzir mudanças de fundo e globais. Mas estas não se obtêm se não forem apoiar movimentos de mudança nascidos do nível organizacional e suportados por dinâmicas e lideranças organizacionais ou sectoriais (Neves, 2003).

Acresce que o contexto em que esta reforma é prosseguida se caracteriza por desequilíbrios e rupturas mundiais, por profundas e contínuas transformações económicas, sociais e culturais e tecnológicas, o que obriga a Administração Pública a canalizar as suas energias para um esforço constante de adaptação ao meio

envolvente e, conseqüentemente, a um incremento da flexibilidade nos mecanismos da gestão de recursos humanos.

As diversas iniciativas de modernização ou de reforma da administração pública desenvolvidas nas sociedades europeias, a partir da década de 70, têm em comum, nos caminhos ensaiados, as razões que precedem e circunstâncias que a diferenciam. O contexto que introduz algumas explicações na ocorrência de reformas, assenta, pelo menos, nas seguintes razões estruturais: i) o peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do estado resultantes do aumento dos gastos sociais, motivados pelo aumento regular das políticas inscritas no modelo social das funções do estado providência e o conseqüente aumento dos gastos com despesas dos agentes dos serviços públicos; ii) a complexidade de funcionamento da administração pública, motivada em grande parte tanto pelo avolumar das iniciativas de regulação e de normalização das actividades, como pela rapidez e heterogeneidade do desenvolvimento da sociedade – , em particular pela crescente importância da lógica do mercado – nos quais a administração pública tem tido dificuldade em acompanhar, suscitando não apenas situações de assimetrias e injustiças, como de limitação do desempenho eficiente da máquina administrativa; iii) a alteração das expectativas – , necessidades e exigências dos cidadãos tanto pelo facto do aparecimento de novas expectativas – qualidade dos serviços e dos atendimentos, situações específicas originando novas funções de regulação e de administração como pelo facto da progressão dos direitos dos cidadãos, preocupados agora com a participação também na esfera da administração; iv) as novas tendências de transformação da estrutura do Estado que inevitavelmente acompanham as transformações da administração pública tanto no sentido de se dotar de uma estrutura menos centralizada e mais equitativa, como na tentativa de estabelecer formas de governação mais flexíveis e transparentes (Mozzicafreddo.e Gomes, 2001).

A gestão de recursos humanos é um elemento incontornável das políticas de reforma administrativa, quer quando se procura consolidar uma função pública que represente e defenda um ideal de serviço público neutro e imparcial, que tem por fim principal a defesa do interesse geral, quer quando esta visão tradicional é questionada, defendendo-se uma aproximação do regime funcionalista ao regime privado em nome da eficiência, eficácia e flexibilidade (Carvalho, 2008b).

Neste sentido, a reforma do Estado e da administração pública compreende, como tema central e estratégico, a gestão de recursos humanos. O formato da função

pública, que é uma escolha política, sofreu alterações em vários países europeus, na sequência das políticas de redução de efectivos iniciada da década de 80 do século passado. Essas reformas foram marcadas pela aproximação da gestão da função pública à do sector privado e por uma desconcentração de gestão operacional dos recursos humanos. Por influência dos traços mais marcantes dessas reformas, tornou-se hoje recorrente afirmar que a administração pública moderna deve evoluir de uma “administração de pessoal” (típica nos anos 60), fundada em preocupações jurídicas e orçamentais, para uma verdadeira “gestão dos recursos humanos”, ou seja, do potencial humano ao seu dispor.

A gestão de recursos humanos é assim determinante para a eficácia organizacional, pois tem um grande impacto no desempenho individual e, conseqüentemente, no desempenho organizacional (Carapeto e Fonseca, 2006).

Foi com base nas premissas abordadas, que se decidiu apresentar uma dissertação, cujo objectivo principal residiu em avaliar o impacto da reforma administrativa do XVII Governo Constitucional, em matéria de gestão de recursos humanos, segundo a percepção que os dirigentes do Centro Distrital de Segurança Social de Santarém espelham nas suas opiniões.

Refira-se ainda que a presente dissertação apareceu num momento de verdadeiro tsunami legislativo e numa altura em que a presente reforma começou a dar os seus primeiros passos.

A metodologia adoptada foi a de um estudo de caso, através da realização de 14 entrevistas ao corpo dirigente do Centro Distrital de Segurança Social de Santarém, para além da análise documental e pesquisa bibliográfica do tema em estudo.

Este estudo de caso, teve como objectivo principal analisar o impacto da reforma administrativa na gestão de recursos humanos no Centro Distrital de Segurança Social de Santarém, procurando responder à seguinte questão: Como é que os dirigentes do organismo mencionado percebem os benefícios e potenciais custos das alterações determinadas pelo processo de reforma administrativa do XVII Governo Constitucional em matéria de gestão de recursos humanos, mormente no que concerne o SIADAP, a Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações e o Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas?

O estudo foi iniciado através de uma pesquisa bibliográfica, onde se explorou a literatura directamente relacionada com o problema, procurando proceder à sua exploração, descrição e maior compreensão. Fez-se ainda análise documental de fontes que eventualmente puderam trazer maior luz aos fenómenos em análise.

Uma vez consolidada a pergunta de partida e encontrada a problemática central (abordagem teórica) ao estudo, procedemos ao desenho do modelo de análise. As hipóteses decorreram da exploração teórica do tema, no quadro dos objectivos delineados.

Para testar as hipóteses, procedemos a um conjunto de entrevistas estruturadas a informadores qualificados, segundo uma amostragem intencional (Carmo e Ferreira, 1998: 197). No desenrolar desta etapa tivemos os cuidados metodológicos necessários à plena exploração e manipulação dos dados (Ghiglione e Matalon, 1997; Hill e Hill, 2000).

A razão da escolha do uso de entrevistas ao corpo dirigente do Centro Distrital de Santarém prende-se com o facto de as reformas administrativas terem de contar, para serem implementadas com sucesso, com a implicação dos dirigentes organizacionais, já que são eles quem aplicará as medidas que visam transformar ideais de mudança em realidades.

Estes dirigentes enfrentam um conjunto de desafios. Paraphraseando Neves (2002), aos dirigentes dos serviços públicos exige-se, hoje, que leiam adequadamente as orientações políticas (como agentes de execução de programas de governo), mas também que olhem para os seus “clientes” e colaboradores e sejam capazes de encontrar as formas certas de aplicação das medidas de política capazes de dar resposta efectiva aos problemas. Ou seja, exige-se-lhes que giram, ao seu nível, estrategicamente, o que pressupõe uma resposta às expectativas actuais e a criação de condições de sobrevivência futura.

Ser dirigente na A.P, nos dias de hoje, é mais complicado, porque mexe com uma maior multiplicidade de factores ambientais e organizacionais e, mais complexos, porque é menos possível prever a sua evolução e influência. Importa, pois, precisar as exigências que este novo contexto impõe à gestão e perspectivar os novos perfis de gestão emergentes.

Ainda segundo Neves (2002), o dirigente deve ser, assim, um símbolo, um líder e um agente de ligação, um observador atento, um difusor de informação e um porta-voz e, também, um empreendedor, um regulador e um distribuidor de recursos. Tem necessariamente de ter como características fundamentais saber decidir face à complexidade, saber negociar e garantir a concertação de objectivos, ter criatividade e maturidade, ter aptidões sociais no sentido das relações humanas e comportamentais, ter experiência de condução de grupos, ser persistente, saber gerir bem o tempo e, não menos importante, ter motivação interior para a função.

Como referimos, a recolha de dados assentou sobretudo em entrevistas estruturadas, a 14 dirigentes de distintas unidades e núcleos do Centro Distrital de Segurança Social de Santarém, tentando-se aferir o impacto da reforma administrativa ao nível da gestão de recursos humanos.

Não houve de modo algum a pretensão de estender as conclusões a toda a Segurança Social, até porque se trata de um universo demasiado abrangente (18 centros Distritais), mas sim compreender melhor o fenómeno na organização estudada.

De acordo com a disponibilidade de cada entrevistado, as entrevistas foram agendadas para que fossem efectuadas num curto espaço de tempo. No início de cada entrevista, procedeu-se à explicação dos objectivos da investigação e, de seguida, colocaram-se as 21 perguntas formuladas. Garantiu-se a confidencialidade e solicitou-se permissão para se efectuarem gravações.

Com a realização das entrevistas tentou-se proceder a um levantamento da apreciação que os dirigentes inquiridos tecem em relação a três diplomas centrais à reforma administrativa do XVII Governo Constitucional, no que concerne a gestão de recursos humanos, a saber: o sistema integrado de avaliação de desempenho, o novo regime de vinculação, carreiras e remunerações e o novo contrato de trabalho de funções públicas.

2. A Nova Gestão Pública e a Reforma da Administração Pública

2.1. A Nova Gestão Pública

As administrações públicas não são compartimentos estanques nem são organizações isoladas. Do mesmo modo como acontece com as empresas do sector privado, vivem em cada momento histórico num determinado ambiente político, económico, social e tecnológico ao qual têm necessariamente que se adaptar (Romero, Jaime Bouzada, 1998).

Assim, o desenvolvimento do pensamento liberal levou a que uma série de novas estratégias fossem pensadas e colocadas em prática a vários níveis na economia, finanças e também na Administração Pública. Dentro desta óptica, as principais medidas relativamente à reforma da A.P. começam a desenhar-se nos finais dos anos 70, do século XX, ligados à crise económica resultante do choque petrolífero e à influência ideológica da designada Nova Direita, que advogava a adopção de políticas neo-liberais, algo que veio a suceder nos países de expressão anglo-saxónica, liderados por Reagan e Thatcher (Araújo, 2002, 2006). A referida crise colocou dificuldades aos governos ocidentais e levou a um questionar das opções e políticas seguidas pelo Estado de bem-estar social.

Como referem Rocha e Dantas (2007), a reforma da A.P começou a ganhar forma nos finais da década de setenta e visava resolver a crise do Estado de Welfare, associada à crise económica e ao aumento das despesas públicas. Este crescimento das despesas pode explicar-se pela pressão dos cidadãos que procuram mais e melhores serviços públicos. Numa primeira fase, durante os anos oitenta, houve uma preocupação em aumentar a eficiência dentro de estruturas existentes; a reforma orientou-se para diminuir o défice do modelo burocrático e melhorar a gestão orçamental nas organizações públicas, introduzindo a contabilidade de custos e o controlo sistemático das contas públicas.

A segunda fase consistiu fundamentalmente na introdução do conceito de mercado, através de vários processos como o contracting-out, a adopção sistemática de taxas

nos serviços públicos, grande ênfase na descentralização, designadamente através da proliferação de agências e outras modalidades de gestão empresarial e ainda insistência na qualidade. É esta fase que é conhecida por *New Public Management* (NPM) em oposição à *Old Public Administration* (esta, por sua vez, assente num modelo burocrático de Administração), e que se traduz numa mudança de um Estado hierárquico para um Estado managerial, em que o poder de controlo e tutela administrativa é substituído pela formalização contratual e pela regulação. À denominação *New Public Management* poder-se-á ainda associar as seguintes expressões: *new managerialism*, *entrepreneurial government*, *post-bureaucratic administration*, *market-based public administration* ou, incluindo o processo de reforma administrativa da Administração Clinton, *reinventing government* (Carvalho, 2008a).

A Nova Gestão Pública (NGP) é uma doutrina de cariz empírico, nascida de políticas, com o fito de transformar o sistema administrativo, políticas essas nem sempre teoricamente coerentes ou cientificamente sólidas (Peters, 2001), o que não impediu a sua divulgação global e a sua ascensão a paradigma dominante para quem desejasse possuir um referencial para a boa governação.

A nova gestão pública inspira-se em duas tendências distintas: a abordagem managerial e a escola da “public choice”. A primeira insiste na profissionalização da gestão, estabelecimento de medidas explícitas da performance, avaliação com base em resultados e não na regularidade dos procedimentos, rentabilidade da despesa (“value for money”) e resposta às necessidades dos consumidores. A “public choice”, por outro lado, insiste na desagregação das burocracias e no controlo político das mesmas, na introdução de “quasi mercados” ou “mercados de substituição”, assim como na separação entre consumidores e fornecedores de serviços públicos (Rocha, 2000).

A concepção do NPM resulta das orientações práticas e, de alguma maneira, programáticas que esta corrente encontra nas formas de gestão empresarial pensadas como transponíveis, para bem da eficiência e economia de custos colectivos, para as organizações públicas (Mozzicafreddo e Gomes, 2001). A NGP tem-se caracterizado principalmente por uma busca da eficiência através de técnicas de gestão bastante similares às utilizadas no sector privado, embora também procure encontrar formas de tornar as organizações públicas mais participativas, ou mesmo seguir perspectivas de responsabilidade alternativas (Mozzicafreddo e Gomes, 2001).

Como ingredientes principais na fórmula do NPM, podemos encontrar (Hood, 1991; Carvalho, 2008a):

- Avaliação do desempenho assente na quantificação, respeitando o princípio clássico de que só se pode gerir o que se pode medir;
- Ênfase no controlo dos resultados, em detrimento dos inputs e processos;
- Introdução de mecanismos conducentes à competição na provisão de bens e serviços, pelo que se recorre à contratualização, substituindo as relações hierárquicas clássicas;
- Desagregação e achatamento das organizações e descentralização de funções, fortalecendo a denominada administração indirecta do Estado e a administração autónoma;
- Reforço das competências de gestão e da autonomia dos dirigentes dos organismos públicos;
- Adopção de sistemas de gestão da qualidade ;
- Aproximação dos sistemas de gestão do sector público dos sistemas vigentes no sector privado ;
- Mudança de valores, dando primazia à economia, eficácia e eficiência, em prejuízo da equidade e universalidade ;
- Estabelecimento de redes de cooperação com o sector privado e com o terceiro sector, esbatendo fronteiras e privilegiando uma óptica de *governance*.

Para Mozzicafreddo e Gomes (2001), as características fundamentais da “NGP” podem sintetizar-se do seguinte modo: orientação para a qualidade dos serviços oferecidos aos “clientes”; esforços para reduzir os custos e, em particular, assegurar a transparência dos custos de produção; diferenciação do financiamento, da aquisição e da produção de serviços; aceitação da independência organizacional de unidades administrativas (muitas vezes no quadro de acordos sobre os serviços e de envelopes orçamentais); descentralização das responsabilidades de direcção (separação das decisões estratégicas e operacionais); introdução da avaliação do desempenho e dos resultados (por exemplo, *benchmarking*, indicadores de desempenho); integração de princípios concorrenciais (por exemplo, *contracting out*); flexibilização do emprego público.

Pactuando com esta ideia, diz-nos Araújo (2007) que foram várias as estratégias de reforma adoptadas para mudar a estrutura e o funcionamento da A.P, desde cortes orçamentais, venda de bens do Estado, privatização, contratação de serviços, introdução de indicadores de desempenho, gestão por objectivos e outras técnicas de gestão do sector privado.

Estas medidas de reforma enquadram-se no modelo de reforma gestor o qual foi considerado a solução capaz de responder aos problemas económicos e sociais e, em particular, a solução para introduzir maior eficiência e eficácia no funcionamento da AP, partindo da crença que a gestão do sector privado é superior à gestão do sector público (Carvalho, 2001; Bilhim, 2000).

As preocupações com a qualidade dos serviços públicos, a relação administração/cidadãos, a adopção de formas inovadoras de fornecimento de serviços públicos e a procura de maior envolvimento e participação das organizações sem fins lucrativos na implementação das políticas públicas foram algumas iniciativas desenvolvidas que procuraram dar uma nova ênfase à reforma (Araújo, 2005).

Muito do que se defendeu nem sempre foi implementado, e o que foi implementado, nem sempre trouxe os frutos previstos, registando-se efeitos adversos e inesperados, cuja resolução desencadeia novas vagas de reforma e a procura de um novo paradigma que possa suprir as lacunas da NPM, nomeadamente no que respeita a sua visão redutora da gestão da Administração Pública, ao querer emular a gestão pública à gestão privada, daí a emergência da *Public Governance* ou do *New Public Service* (Carvalho, 2008a).

2.2. Reforma Administrativa em Portugal

Portugal é um dos países da União Europeia que aplica mais recursos na sua administração pública, sem que sejam visíveis, em termos de eficiência e eficácia, os resultados correspondentes. Apoiado nessa constatação, o governo português propôs um conjunto de reformas para a administração pública. A reforma visa prestigiar a missão da administração pública e os seus agentes, na busca da exigência e da excelência; delimitar as funções que o Estado deve assumir directamente, com vantagem para o cidadão; promover a modernização dos organismos, qualificando e

estimulando os funcionários, inovando processos e introduzindo novas práticas de gestão; introduzir uma nova ideia de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços, seja dos funcionários; apostar na formação e na valorização dos funcionários públicos. Em síntese, o que se pretende é uma administração ao serviço do cidadão, uma administração amiga da economia, uma administração motivadora de todos quantos nela trabalham (Pereira, 2008).

A Reforma da Administração Pública também não se concretiza sem uma acção persistente e prolongada subordinada a objectivos claros e avaliáveis e suportados num forte empenhamento político a nível geral de Governo e de cada Ministro. Torna-se necessário alterar o paradigma de actuação em matéria de reforma/modernização na Administração, traduzido na aprovação de um conjunto vasto de medidas nos mais diversos domínios, sem subordinação ou, pelo menos, clarificação do seu papel enquanto instrumentos de mudanças efectivas e nunca avaliadas na sua aplicação e efeitos. Torna-se igualmente essencial assumir que a Reforma e a inovação na Administração Pública, como processos complexos, requerem uma actuação estrategicamente conduzida e prolongada no tempo, persistente, com alvos bem clarificados e consensualizados, em que a avaliação sistemática dos ganhos obtidos constitua instrumento de monitorização.

A reforma da Administração, como qualquer mudança organizacional e ainda mais por se tratar de uma entidade de grande dimensão, exige visão, empenhamento e persistência. A reforma da Administração, deve ser pensada como um processo, gerido estrategicamente, em que a participação é condição indispensável para o desenvolvimento de um amplo consenso sobre uma nova visão e cultura de serviço público. Neste contexto, importam mais acções concretas inovadoras, continuadas, apoiadas e difundidas, que medidas legislativas, que devem ser vistas como condições de acção, com consciência que, por si só, não a induzem. A reforma terá que se traduzir num movimento de inovação, suportado em poucas mas estruturantes medidas de fundo, orientada por alvos claros e uma condução estratégica empenhada, fazendo sobressair e apoiando a difusão de boas práticas, alicerçada na convicção que são pessoas e não normas que fazem a mudança (Neves, 2006).

Para Mozzicafreddo e Gomes (2001), o grande objectivo de reforma da administração pública em Portugal continua a ser o de transformar as suas relações com a sociedade, criando uma nova cultura organizacional na perspectiva da receptividade

do cidadão. Para tanto, há que orientar a gestão pública segundo critérios de eficiência, eficácia e efectividade não apenas económica, mas também social.

A reforma passa pela capacidade de modificar as atitudes e os comportamentos dos funcionários e dos cidadãos em geral, e não apenas por mudanças estruturais. Neste contexto, as políticas de comunicação e de gestão de recursos humanos, bem como a formação profissional, assumem uma importância primordial para a mudança da administração pública.

Diz-nos ainda o mesmo autor que em termos gerais, os grandes aspectos em que se perspectiva a reforma da administração pública e a questão da modernização dos serviços são os seguintes: i) simplificação administrativa: trata-se, nomeadamente, de aligeirar os procedimentos administrativos, a linguagem da administração, a acessibilidade, a qualidade dos serviços prestados e os prazos dos processos; ii) aumento da qualificação e da motivação dos agentes, informatização dos serviços e coordenação dos subsistemas da administração; iii) mudanças na estrutura do poder e na estrutura organizativa, abrangendo, por um lado, a descentralização e delegação de poderes, a contratualização de serviços e as transferências para o sector privado de serviços públicos e, por outro, a transição para uma estrutura organizativa que atribua especial importância à autonomia e responsabilização dos agentes da administração pública, bem como a instituição de gestão de projectos e agências independentes de regulação das actividades da sociedade; iv) instituição de mecanismos de participação dos cidadãos na administração pública, no sentido de responder tanto à necessidade, por parte da administração, de uma maior proximidade com o cidadão, como de adequar as respostas administrativas às especificidades dos problemas que estes apresentam. Neste último aspecto está em causa a capacidade de o cidadão influenciar quer o diagnóstico, a decisão e a aplicação das medidas administrativas, quer a necessidade de aprofundar o grau de democracia e de equidade social das medidas de administração e regulação da vida quotidiana.

Em vez de se constituir como vector de competitividade e dinamismo numa sociedade moderna, a Administração Pública (AP) é acusada de ser um grande obstáculo a esse desiderato. Nas três últimas décadas assistiu-se a uma crítica generalizada ao funcionamento e desempenho da AP, argumentando-se que a Administração é uma estrutura gigante, ineficiente, ineficaz, apresenta custos elevados, é muito burocratizada, não é responsável e está sobrecarregada de regras excessivas. Ou

seja, o assunto AP é prontamente seguido por uma lista de disfunções que se assume ser sua característica generalizada.

Em resposta, foram várias as vozes que se ergueram a reclamar uma Administração menos cara, mais eficiente e responsável que responda às necessidades de uma sociedade dinâmica e em constante mudança e às exigências dos agentes económicos (Araújo, 2004). O poder político, por sua vez, procurou reagir ao novo contexto e aos seus requisitos com uma viragem para uma óptica gestonária, particularmente após a segunda metade dos anos 80 (Rocha, 2009; Rocha e Araújo, 2006; Carvalho, 2008a, 2008b, 2008c), o que poderá ser explicado pela entrada na Comunidade Económica Europeia e por se estar a viver o primeiro período de estabilidade governamental da III República, mas também pelo facto de, na altura, já se estar a verificar a adopção da Nova Gestão Pública como a referência no que respeita a formulação de políticas de reforma administrativa. Carvalho (2008c) justifica a inflexão para o modelo gestonário, com os seguintes factores:

- um clima político de estabilidade governamental, assente num Governo apoiado por uma maioria parlamentar;
- um maior desafogo financeiro, dado que a factura das medidas de austeridade impostas pelo Fundo Monetário Internacional foi assumida, sobretudo, pelos Governos que precederam o X Governo Constitucional;
- entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, em 1986, e o inerente acesso a fundos económicos, bem como a necessidade de adaptar as políticas públicas a uma cartilha favorável ao mercado;
- a emergência de novos entendimentos sobre o papel do Estado na sociedade e sobre a acção do seu aparelho administrativo, resultante das pressões económicas globais, dos desenvolvimentos teóricos na ciência da administração pública e das experiências implementadas noutros países, amplamente divulgadas pelas organizações internacionais.

Se se tiver em conta que, em Portugal, o Estado de Bem-Estar Social ou o Estado Social só começou a ser verdadeiramente construído com a implantação da III República (Rocha, 2009; Carvalho, 2008a), poder-se-á perceber que a segunda metade da década de 80 se torna o palco para a ocorrência de dois processos paralelos: por um lado, continuou-se a responder às crescentes expectativas dos

cidadãos, através de um aumento do aparelho administrativo (patente, por exemplo, no aumento dos recursos afectos à educação, saúde, segurança social e obras públicas); por outro lado, adoptou-se o discurso “modernizador” de países que se debatiam com os problemas de um Estado Social maduro, cuja sustentabilidade estava posta em causa (Carvalho, 2008c).

O caminho que se começou a trilhar, por esta altura, não sofreu qualquer corte abrupto ou desvio significativo, podendo-se afirmar que os sucessivos Governos se limitaram a prosseguir a rota traçada, reforçando muitos dos aspectos centrais à NGP (Araújo, 2005; Carvalho, 2007), culminando todo este processo nas políticas de inovação administrativa prosseguidas pelo XVII Governo Constitucional (2005-2009).

2.3. As Reformas Administrativas em Perspectiva Comparada

Nas duas últimas décadas, a vasta maioria dos países desenvolvidos vem procedendo a reformas administrativas que têm normalmente como objectivos prioritários:

- Travar o crescimento da despesa pública e do sector público;
- Descentralizar e desconcentrar;
- Aproximar a Administração do cidadão;
- Aumentar a eficiência dos serviços;
- Avaliar o desempenho dos funcionários públicos mediante técnicas específicas (Coissoró, 2002).

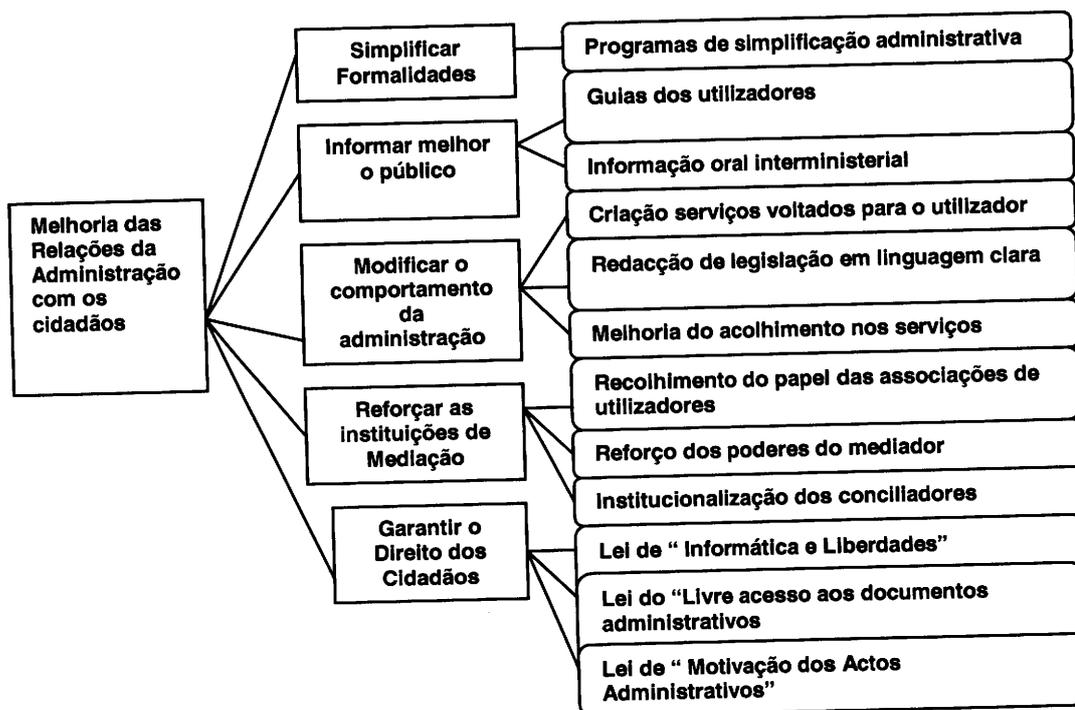
Assim e para avaliar a reforma administrativa em Portugal relativamente a outros casos, apresentamos sinteticamente algumas das reformas administrativas desencadeadas nalguns países.

A Reforma Administrativa em França

A reforma administrativa francesa na última década não se reduziu à simplificação administrativa, abrangendo outros aspectos como a descentralização administrativa e introdução de técnicas de gestão privada.

O programa conhecido por programa Blois (cfr. a este propósito figura 1), visou aligeirar procedimentos e formalidades inúteis (Rocha, 1991).

Figura 1
Estrutura do Programa Blois



Fonte: Manuel Abreu (1983) citado por (Rocha, 1991)

Assim, no contexto francês, os diagnósticos dos problemas administrativos focalizavam dois desafios estruturais a serem superados (Araújo, 1997, citado por Pedro, 2004): i) a existência de uma profunda crise económica e social, que tem como principal consequência a expansão da intervenção estatal e a necessidade de administração; e, ii) a atitude autoritária dos governos anteriores que moldaram as oportunidades de conflito entre funcionários e usuários.

Para enfrentar estes desafios o governo socialista (em França) direccionou os seus esforços para uma política de descentralização administrativa (lei de Março de 1982) que previa três orientações fundamentais: i) atribuir às colectividades locais (comunas, departamentos e regiões) o poder de livremente se administrarem, tendo sido o poder executivo transferido do Prefeito para os representantes eleitos das regiões e dos departamentos; ii) tornar as autoridades eleitas plenamente responsáveis, mediante a

supressão do controlo, a priori, dos Prefeitos (que passaram a chamar-se Comissários da República); e, iii) dar às colectividades locais maiores possibilidades de intervenção económica.

Sintetizando podemos afirmar que as inúmeras reformas administrativas implementadas na França evidenciam que houve mudanças, mas os elementos de continuidade, como a centralização dos *grands corps* e seu tipo particular de profissionalização tecnocrata, ou a força política dos sindicatos do serviço público, continuam presentes (Pereira, 2008).

A Reforma Administrativa no Japão

Embora seja um sistema parlamentarista, o processo político tem sido controlado pela burocracia. Neste ponto de vista costumam referir-se duas filosofias ou paradigmas para explicar o sistema político japonês. A primeira vê a modernização do Japão como um resultado das elites, principalmente da elite burocrática. O segundo paradigma vê o processo político japonês centrado no parlamento, onde os grupos de interesses se digladiam, mas em que a burocracia desempenha papel determinante. É neste contexto que aparece no começo dos anos 80 a reforma administrativa cuja comissão foi criada em 1981. O objectivo cobre várias áreas:

- Desincrementalismo ou política de cortes orçamentais;
- Desregulação e simplificação;
- Descentralização;
- Privatização;
- Reorganização e reestruturação dos serviços.

A reforma tem claros objectivos de diminuir a dimensão do Estado na vida económica, aumentando simultaneamente a eficiência dos serviços (Rocha, 1991).

A Reforma Administrativa no Brasil

Cinco anos depois de iniciada, a Reforma Gestonária da administração pública brasileira, iniciada em 1995, pode ser hoje considerada um projecto bem sucedido. As principais mudanças institucionais previstas foram transformadas em leis: a reforma

constitucional que ficaria chamada de “reforma administrativa” foi aprovada praticamente na forma proposta pelo governo, as organizações sociais e as agências executivas foram definidas legalmente, foi criado o regime de emprego público como alternativa ao cargo público quando não se tratar do exercício de actividade exclusiva de Estado, alterações substanciais na lei regulando o regime de trabalho dos servidores públicos foram introduzidas eliminando privilégios e distorções, os contratos de gestão e o conceito de indicadores de desempenho foram claramente definidos, e uma nova política de recursos humanos foi colocada em prática com ênfase no fortalecimento do núcleo estratégico do Estado e na realização de concursos anuais com pequeno número de vagas de reposição para as carreiras de Estado.

A Reforma Gestionária de 1995 envolve, portanto uma mudança na estratégia de gestão, a partir de uma estrutura administrativa ou em um aparelho de Estado reformado. Trata-se, portanto, de uma reforma do Estado, que não se limita a propor descentralização para os estados e municípios, e desconcentração ou delegação de autoridade para os dirigentes das agências estatais federais, estaduais e municipais. Em adição propõe uma nova classificação das actividades do Estado, e estabelece quais os tipos de propriedade e os tipos de administração correspondentes (Bresser Pereira, 2000).

Na mesma linha de pensamento diz-nos Pereira (2008), que a reforma do Estado brasileiro deflagrada em 1995 teve como objectivo – tendo parte integrante a reforma administrativa — manter equilibradas as contas públicas e, ao mesmo tempo, elevar a capacidade da acção estatal. A reforma propõe uma reconfiguração das estruturas estatais baseada na substituição do modelo burocrático de administração pública por um modelo gestor. Por tratar-se de um modelo pós-burocrático, buscou importar ferramentas de gestão provenientes do sector privado, bem como a aplicação da lógica de mercado dentro do sector público, focalizando o aumento da eficiência económica do Estado. Em harmonia com as experiências internacionais que estavam em curso, inicia-se, assim, um amplo processo de revisão das formas de prestação dos serviços públicos no Brasil.

Conclui o mesmo autor que, no que se refere ao Brasil, podemos argumentar que o modelo de reforma do Estado — dual e linear —, implementado sob a óptica neo liberal, não se mostrou capaz de resolver adequadamente os problemas sócio económicos do país. Ficou evidenciado que, em geral, além da ausência de vontade política dos governantes, as reformas — apoiadas em decisões pontuais e casuísticas

— se apresentaram desarticuladas e incoerentes. Os custos dessas distorções se reflectem na capacidade de competitividade do país, na vida dos cidadãos e na motivação dos funcionários públicos (Pereira, 2008)

A Reforma Administrativa na Alemanha

Na Alemanha, não existe actualmente a mínima dúvida quanto à necessidade de modernizar o estado e a administração. O estado providência foi sobrecarregado para além das suas capacidades. Na Alemanha prevalece, de um modo geral, a consciência de que, tendo em conta a crescente concorrência económica mundial, nem a produção pública de bens e serviços nem a rede de segurança social podem continuar a ser financiadas na medida em que o são actualmente. O estado providência é pressionado, deste modo a modernizar-se. Neste processo, há um recurso crescente aos benefícios do “governo electrónico”, a uma cooperação mais estreita entre os diferentes níveis da Administração (federal, Lander e municípios) e a uma renovação das estruturas administrativas que leve a um aumento da eficácia e da eficiência (Mozzicafreddo e Gomes, 2001).

A Reforma Administrativa nos E.U.A

Em 1993, existia um consenso generalizado sobre a necessidade de uma reforma administrativa substancial do governo nacional dos Estados Unidos da América. Na década de 1970, o Presidente Jimmy Cárter (1977-1981) queixava-se de que havia muito pouco mérito no sistema de mérito. Durante o mandato do Presidente Ronald Reagan (1981-1989), o governo e, em especial, a sua burocracia era encarado como partes dos problemas económicos e sociais do país, e não como solução para eles. Embora o Presidente George Bush (1989-1992) suavizasse as críticas aos organismos e burocratas federais, pouco fez para melhorar a eficácia administrativa. Durante a campanha eleitoral de 1992, e depois dela, Clinton e Gore definiram-se a si próprios como “novos democratas”. Os novos democratas acreditam que o governo pode ser uma ferramenta eficaz e precisa (ou como Gore diria, um circuito integrado), para promover o crescimento económico, a justiça social, a equidade e a protecção do ambiente (Mozzicafreddo e Gomes, 2001).

Conforme salienta Kusek (1998), o objectivo da iniciativa de reinvenção da administração dos Estados Unidos da América apresenta cinco vertentes fundamentais:

- Reduzir a dimensão da Administração;
- Reduzir os custos da Administração;
- Servir melhor os cidadãos;
- Manter um relacionamento melhor com as empresas;
- Gerir por resultados (ou pelo rendimento: os cidadãos obtém melhores resultados da Administração).

Na mesma linha de pensamento, refere Santos (1998), o modelo de reinvenção da governação sistematizado por Osborne & Gaebler tem sido considerado por vários governos como uma base de orientação estratégica e organizativa para a reestruturação dos serviços públicos centrais e locais. A administração Clinton adoptou-o como base da National Performance Review, movimento de renovação dos serviços públicos centrais e locais. Este modelo baseia-se em 10 princípios orientadores de uma nova forma de governação:

- Governação catalisadora. Uma governação que dirige, influencia e orienta e que, sempre que possível não executa. Para isso catalisa energias, vocações e vontades do sector social e privado para conseguir os seus objectivos;
- Governação que pertence à comunidade. A governação não está nem acima nem abaixo da comunidade, porque não pode estar fora dela. A governação é uma actividade das comunidades;
- Governação competitiva. A governação deve procurar fazer mais ou menos e é neste sentido que se deve entender a sua competitividade. A questão não é público versus privado mas sim concorrência versus monopólio;
- Governação orientada por missões. A governação deve organizar-se e gerir-se com base no que precisa de ser alcançado (Missão), tornando as suas estruturas em organizações por missões e não em organizações baseadas em normas;
- Governação por resultados. A governação deve ser avaliada pelos resultados atingidos, que são invariavelmente níveis de satisfação dos destinatários das suas acções da forma mais eficiente. Só desta forma se poderá conhecer o sucesso e o fracasso de forma objectiva;

- Governação para os seus clientes. A governação, como prestadora de serviços, apenas tem significado na medida em que satisfaz clientelas. Atender às necessidades do cliente é a melhor via de combate à burocracia;
- Governação empreendedora. A governação deve orientar-se para a criação de receitas, não de despesas, em todas as suas actividades;
- Governação preventiva. A governação deve estar primeiramente orientada para a prevenção dos problemas, não apenas para os enfrentar;
- Governação descentralizada. A governação deve trabalhar com as suas estruturas e com os seus colaboradores, não contra eles. Trata-se de trocar a hierarquia pela participação e o trabalho em equipa;
- Governação orientada para o mercado. A governação deve actuar como facilitadora, intermediária ou investidora pioneira em segmentos novos e não como fornecedora de determinados bens e serviços para a massa da população.

De um modo mais geral, a reinvenção foi institucionalizada. A reforma tornou-se um modo de vida. A linguagem da administração federal alterou-se de modo a incorporar os conceitos básicos da reinvenção. Clientes, espírito empresarial, capacitação, parceria trabalhadores – gestão, orientação para os resultados e desregulamentação figuram agora entre os termos do discurso quotidiano na burocracia federal (Mozzicafreddo e Gomes, 2001).

A Reforma Administrativa na Galiza

Paralelamente à criação e consolidação do regime de autonomia, a Comunidade Autónoma da Galiza empreendeu uma vasta experiência de reforma da administração pública. Tal reforma, gradual, fundada em imperativos de natureza legal e económica visa pautar o funcionamento das administrações públicas autonómicas por critérios de objectividade, de eficácia e de eficiência, dentro do primado do interesse geral e transformar a cultura burocrática ou administrativa numa cultura de responsabilidade ou de gestão.

Com vista a tal objectivo, a reforma assentou em diversos pilares, tais como a regularização da função pública da Galiza; a codificação normativa; a formação dos empregados públicos; a montagem do sistema de gestão dos procedimentos

administrativos; a criação do sistema de informação administrativa de atendimento do cidadão; a criação dos serviços de resposta imediata e a avaliação do desempenho das distintas unidades administrativas (Romero, 1998)

A Reforma Administrativa no Reino Unido

A experiência da reforma administrativa que vem sendo implementada na Grã-Bretanha mostra que a reforma naquele país não tem fim. Apesar da intensa reforma gestonária realizada nas duas últimas décadas, os resultados não são encarados como suficientemente satisfatórios. Isso fica explícito nas declarações do governo trabalhista de Tony Blair, que tem sinalizado que é necessário mensurar mais, desenhar melhor as metas, mais avaliação, mais tecnologia da informação, mais mudança cultural para o servidor público (Pereira, 2008). Assim, no contexto inglês sucederam-se três categorias de iniciativas ou soluções administrativas: i) o managerialismo puro (mais desestatizante que racionalizador, estratégia centrada no aumento da produtividade e na redução de custos de pessoal, ética de valorização do custo dos recursos (value for money), avaliação do desempenho, administração por objectivos, descentralização e delegação de autoridade); ii) o “consumerism” que consistiu numa segunda resposta administrativa, uma reorientação do managerialismo puro, tendo como ponto central a questão da satisfação das necessidades dos cidadãos/consumidores de serviços públicos, ênfase na estratégia da qualidade, estímulo à competitividade, modelos contratuais flexíveis, cartas do cidadão, etc; e, iii) o modelo de solução administrativa do Public Service Oriented (PSO) que, contrariamente aos modelos ou soluções anteriores, se preocupava com o porquê; desta forma propõe uma revalorização da política da definição das finalidades estatais, aumento de responsabilidades, participação, transparência, equidade e justiça, visão colectiva do cidadão, propondo a cultura cívica do cidadão, do burocrata e do político (Pedro, 2004).

Neste contexto sumaria-se (tabela 1) um conjunto de características, por país, as que se julga mais importantes sobre as recentes reformas:

Tabela 1 – As Principais Medidas de Reforma

Portugal
- Programas de Reforma Fiscal

- Privatizações
- Reformas realizadas no campo do orçamento e das finanças (Reforma da Contabilidade Pública e do Tribunal de Contas)
- Regulamentos administrativos com vista a eliminar procedimentos e obrigações para os cidadãos e para as empresas
- Programa de modernização administrativa, com ênfase na desburocratização e qualidade dos serviços, especial atenção à função pública
- Atenção e ênfase nas responsabilidades
- Novo sistema retributivo (para competir com o sector privado e reter pessoal qualificado)
- Criação de legislação para tornar o processo de decisão mais flexível, dar aos dirigentes mais autonomia
- Fusão e extinção de vários institutos públicos (Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio, de 25/09, Grandes Opções do Plano para 2003).
Espanha
- A reforma fiscal (busca da neutralidade)
- Reforma da despesa pública (maior controlo dos dinheiros públicos)
- Desregulamentação e privatização com o objectivo de incrementar a competência com que se debatem as entidades públicas
Grécia
- Privatizações (envolvendo um grande número de empresas públicas)
- Controlo e redução de serviços públicos (em consequência do processo de adesão e posterior integração na EU)
- Modernização da administração pública
- Modernização dos serviços públicos com a introdução e desenvolvimento de novas tecnologias de informação e novos métodos de gestão
Irlanda
- Carta Branca Serving the Country Better (1985)
- Melhorar a qualidade dos serviços aos cidadãos
- Alterações ao sistema de recursos humanos
- Redução de custos administrativos
- Restrições ao recrutamento
- Novo sistema de delegação na alocação do orçamento
- Novo sistema de avaliação do desempenho – plano de performance/desempenho para os postos mais elevados dos serviços público
- Abertura a um maior número de candidatos para os cargos mais elevados de administração (sénior civil service)
- Mobilidade de funcionários da administração central para a regional
- Introdução de Programa de desenvolvimento Económico e Social (PESP: programme for Economic and progress) com reformas estruturais (moderação salarial, impostos, emprego, etc).
Itália
- Contenção da despesa pública e redução do défice

- Incrementar a eficiência na administração pública
- Qualidade dos serviços públicos
- Especial atenção nos dirigentes (sénior civil service / managerial career group / carriera dirigenziale) no sentido de os dotar de meios para uma melhor gestão
- Modificação dos procedimentos orçamentais (médio prazo)
- Privatização de alguns serviços públicos
- Privatização de algumas empresas públicas (industrial holding companies)
Japão
- Controlo do tamanho do Estado e da sua organização, onde se incluem as agências governamentais
- Reorganizar ou abolir 10% de todas as divisões ou unidades equivalentes de níveis inferiores e departamentos até ao final de 1998
- Privatização das três maiores empresas públicas (caminhos de ferro, telefones e tabaco)
Holanda
- Reduzir a expansão da despesa pública nacional e novas regulamentações para mudar a organização dos serviços e do governo por consequência (desde o começo dos anos setenta) embora só na década de oitenta se começaram a levar à prática tais intenções
- Cortes no emprego público e na despesa pública
- Melhoria da qualidade dos serviços públicos com o slogan “ menos funcionários públicos, mas melhor serviço
- Privatizações
- Descentralização e desregulamentação
- Em 1989 é criado um gabinete (GEO: Great Efficiency Operation) com o objectivo de desenvolver medidas para rever procedimentos administrativos e as responsabilidades, nesta matéria, do governo central.
Noruega
- Política de modernização que fortaleça a descentralização novas formas de fazer política
- Introdução de mecanismos de mercado
- Publicação do documento Plan for the Readjustment of Central Government Administration em 1990, com o propósito de acelerar o processo de reforma da administração pública
Alemanha
- Transferência de pessoal do aparato do governo central para novas formas administrativas (especializadas)
- Problemas financeiros nos municípios e nos Lander
- Insuficiente fiscalização da administração fiscal
Austrália
- Políticas fiscais para reduzir a inflação
- Aumentar a eficácia do sector público
- Incentivos para compensar excelentes desempenhos e valorização dos custos dos recursos
- Incremento e orientação para a eficiência e eficácia e desregulamentação

- Orientações ministeriais aos chief executives traduzidas num relatório anual sobre o desempenho das agências, na base de acordos de produtividade previamente fixados
- Conjunto de políticas departamentais designadas por Strategic Results Áreas e Key Results Áreas
- Gestão de executivos com base em contratos de trabalho com termo, com incentivos ao desempenho
Nova Zelândia
- Orçamentação na base dos Outputs dos planos do departamento
- Orientações ministeriais aos “ chief executives” traduzidas num relatório anual sobre o desempenho das agências, na base de acordos de produtividade previamente fixados
- Conjunto de políticas departamentais designadas por Strategic Results Áreas e Key Result Áreas
- Gestão dos executivos com base em contratos de trabalho com termo, com incentivos de desempenho.
Áustria
- Necessidade de incrementar eficiência no sector público
- Redução de custos
- Programa de privatizações
- Redução do número de empregados públicos (um plano para reduzir 2% anualmente durante 5 anos e a ter início em 1990)
- Melhoria na gestão administrativa, monitorada pelo programa Administrative Management Project (AMP) criado em 1988, com o propósito de criar nova legislação para descentralizar o pessoal e as formas de recrutamento e implementar um sistema de descrição de cargos (Job descriptions) para toda a administração federal
Canadá
- Redução da despesa pública
- Serviços públicos de qualidade (que está na origem das reformas lançadas pelo governo em 1984)
- Redução do pessoal
- Programa de privatizações
- Incrementar a eficiência e eficácia do serviço público, assente no Public Service 2000
- Descentralização de serviços para as regiões
- Encorajamento da delegação de autoridade
Dinamarca
- Implementação de sistemas de descentralização
- Orientação para o mercado
- Participação directa dos cidadãos na administração pública (agências e instituições do governo)
Finlândia
- Delegação e descentralização de autoridade (decisão), com o propósito de alargar responsabilidades para o bom funcionamento dos serviços e de como aproximá-los dos cidadãos
- Introdução de estruturas de orientação para os resultados e modelos de gestão
- Introdução na administração central do Public Enterprise Model
França

- Desde 1981 que as autoridades francesas consideraram a possibilidade de descentralizar algumas competências da administração central (tal como a educação) para as autoridades territoriais
- Criada a Charter of deconcentration em 1992 que estabelece os princípios sobre gestão de pessoal, finanças, gestão por objectivos e resultados
- Desde 1988 que se lançam programas de modernização do sector público (com iniciativas de prestar um melhor serviço aos clientes/utentes)
- A Public Services Chartes foi adoptada pelo governo
- Estabelecimento de contratos com empresas públicas no sentido de lhes imputar responsabilidades pelos resultados
Suécia
- Esforços de tornar o sector público mais eficiente
- Reorganização do processo e formas de orçamentação, maior atenção aos serviços e actividades públicas
- Um programa de ajustamento e emagrecimento da administração nacional, cerca de 10% foi o aprovado pelo Parlamento em 1991
- Diminuir a despesa pública como estratégia de longo prazo
Suíça
- Incrementar eficiência no sector público
- O Management Control foi introduzido na administração federal
- Atenção aos objectivos
Espanha
- Documento Reflexões sobre a Modernização do Sector Público preparado pelo Ministro da Administração Pública em 1989 foi bastante usado para promover uma nova forma de cultura de serviço público, gestão por objectivos e uma administração descentralizada
- Em 1992 o governo e os dois maiores partidos assinaram um acordo para promover a descentralização (para as regiões autónomas) de competência no sentido de incrementar a eficiência, com benefícios directos para os cidadãos
EUA
- Importantes programas de melhoramento da gestão
- Modernização do sistema financeiro e adopção de práticas de gestão com sucesso de outros sectores
- Simplificação da administração central e redução dos seus custos
- Implementação de programas de eficiência em serviços prestados aos cidadãos
- Produtividade dos empregados, minimizar o potencial da fraude, reforma do federal personnel system and pray
- Conceitos alternativos de novas formas de orçamentação (mais flexíveis)
Reino Unido
- As estruturas monolíticas de governo, assentes em departamentos, deram lugar a pequenas unidades de gestão, com objectivos e missões direccionadas pelos ministérios ou pelo departamento
- No funcionalismo público, a Next Steps Initiative foi concebida para desenvolver e implementar novas formas de governo e prestação de melhores serviços (qualidade) aos cidadãos

- Criação progressiva de agencias para serem responsáveis de funções executivas anteriormente do governo
- Máxima delegação possível das funções operacionais dos departamentos para as agencias locais
- Programa substancial de privatizações
- Ênfase na representação do cliente nos public sector bodies
- Qualidade dos serviços públicos
- Maior e mais transparente informação
- Competição e contratação de serviços fora da administração

Fonte: Adaptado de Pedro (2004).

Em conclusão, pode afirmar-se que pelo menos duas vertentes bem específicas têm orientado as reformas administrativas nas décadas de oitenta e noventa do século XX. Uma, considera que o Estado ainda possui uma função primordial no espaço globalizado, e por isso deve sofrer uma reforma no sentido de fortalecê-lo; outra, vê o Estado como algo que vem comprometendo o desenvolvimento, devido ao seu grau de intervencionismo, de ineficiência, de corrupção, de mal atendimento aos consumidores, ou seja, considera que se faz necessário reformar o Estado para enfraquecê-lo de forma a não permitir que interfira nos mecanismos de mercado (Pedro, 2004).

Conforme refere (Bertucci, 2002, citado por Pedro, 2004), qualquer transição, para qualquer país, que pretenda reformar a administração pública deverá ser um processo que envolva uma profunda transformação (em todo o aparato governamental), consolidação (desenho a longo prazo e capacidade de construir novas políticas públicas), modernização (no sentido de adoptar melhores e novas práticas de governo) e, por último, adaptação (seguir referências e práticas no mundo cultural onde se insere).

Neste sentido, diz-nos Mozzicafreddo e Gomes (2001), que a reforma do sector público tem sido, e continua a ser, uma viva preocupação dos governos da Europa, da América do Norte, da Austrália e da Nova Zelândia, bem como da maioria dos outros lugares do mundo. As reformas caracterizaram-se por uma série “soluções” e uma variedade de estilos de intervenção. A administração pública apresenta, sem dúvida, um aspecto diferente do que tinha há cerca de duas décadas, e utiliza-se uma linguagem diferente para descrever o funcionamento do governo, mas ainda devemos interrogar-nos se o familiar aforismo de *plus ça change...* também se aplica ou não a este caso. Isto é, apesar de todas as reformas – bem sucedidas ou não – subsistem

inúmeros problemas de administração pública, e alguns deles resultam da actividade de reforma anterior.

Apesar do que é dito em forma conclusiva sobre as diferentes reformas levadas a cabo pelos diferentes países abordados neste estudo, concordamos com Rocha (1991) quando nos diz que a lógica tem sido sempre a mesma: diminuir o peso do estado e aumentar a eficiência dos serviços que passa pela adopção de processos de gestão privada e adopção de um novo tipo de relações entre a administração e os administradores.

2.4. A Reforma Administrativa do XVII Governo Constitucional

À semelhança do que tem acontecido noutros países europeus, a reforma da AP tem constituído, ao longo dos últimos anos, um tema central no debate político português. Tida como fundamental para a sustentabilidade do modelo social e para a competitividade da economia portuguesa, passou a elemento central nos compromissos portugueses decorrentes do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC). Faz-se a modernização da AP em nome da competitividade e do desenvolvimento económico. É dentro deste enquadramento que o XVII Governo elege, como vectores da sua actuação, a desburocratização e simplificação de processos, a modernização da gestão e a flexibilização dos modos de funcionamento, sem perder de vista a consolidação das finanças públicas e o enaltecimento do valor “eficiência”, minimizando o risco de incumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento (Carvalho, 2007; Carvalho, 2008a).

Como realça Carvalho (2008a), a política de reforma do XVII Governo enfatiza a desburocratização e a qualidade, a gestão de recursos e o governo electrónico, procurando actuar em várias frentes, desde a organização da Administração Pública, até à gestão de recursos humanos. No âmbito desta dissertação, cumpre maior demora neste último item.

O XVII Governo Constitucional estabeleceu como meta estratégica, a nível da gestão de recursos humanos, a aplicação de sistemas de avaliação de desempenho dos funcionários e dos serviços, o estabelecimento de regimes e sistemas de gestão de recursos humanos não diferenciados face aos demais trabalhadores (com excepção

das carreiras que implicam o exercício de funções de soberania e de autoridade), o que justifica, por exemplo, a aproximação do regime jurídico do exercício de funções públicas ao regime do contrato individual de trabalho, a revisão e implementação de um novo sistema de carreiras e remunerações na Administração Pública, o desenvolvimento de um novo regime de protecção social, bem como a alteração do regime de aposentação dos trabalhadores da Administração Pública, no sentido da convergência com o regime geral de segurança social (Carvalho, 2007, 2008a).

Tais propósitos associam-se igualmente à necessidade de reduzir o volume da despesa pública, para a qual contribui de forma relevante a AP com as suas dimensões actuais.

Uma administração sobredimensionada não é apenas cara: gera burocracia, dialoga com dificuldade com os seus cidadãos, empresas e comunidades e, para o seu funcionamento, tende a criar uma procura constante de mais recursos.

Não admira assim que um dos grandes programas de modernização administrativa encetados pelo XVII Governo Constitucional tenha sido o PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, visando uma racionalização das suas estruturas centrais e promovendo a descentralização de funções, a desconcentração coordenada e a modernização e automatização de processos.

O PRACE consagra como objectivos: reestruturar/racionalizar a administração central, melhorar a qualidade dos serviços prestados ao cidadão, flexibilizar e desburocratizar. Assenta em cinco pilares: 1 – Reestruturação da A.P ; 2 – Mobilidade; 3 – Reforma do regime de vínculos, carreiras e remuneração; 4 – Sistema de avaliação de competências; 5 – E-government.

O primeiro pilar, procura repensar a A.P, determinar quais são as tarefas que devem competir a esta e quais podem, ser alvo de externalização. Procura-se um novo modelo organizativo, mais simples, mais flexível e dinâmico. Após a definição da arquitectura da estrutura organizativa, há que alocar os recursos humanos necessários ao cumprimento da missão de cada serviço. É aqui que entra o segundo pilar – Mobilidade. No que concerne ao terceiro pilar – Reforma do regime de vínculos, carreiras e remunerações, ao nível do diagnóstico da situação actual ficou bem presente alguma complexidade e confusão, patente nas 1107 carreiras diferentes existentes na AP. A referida reforma pretende reduzir o número de carreiras de 1107

para 3, resultando os vínculos laborais apenas de duas figuras jurídicas, a nomeação (funções essenciais do estado) e o contrato para a generalidade dos funcionários, procurando-se assim uma aproximação ao regime laboral comum. Mas o elemento fulcral neste novo modelo é a incorporação da Gestão por Objectivos. Procura-se assumir endogenamente os valores da responsabilização, da competência, do mérito e da motivação, ora estes valores e padrões de desempenho tem de ser aferidos. Isto só é possível mediante a concretização de sistema de avaliação de desempenhos (4º pilar). Este mecanismo que visa o controlo da eficiência, deve ter uma metodologia sistémica da análise de toda a macro estrutura (serviços, dirigentes e trabalhadores) identificando as falhas, de modo a implementar medidas correctivas. O último pilar, denominado de E-government, procura a modernização dos serviços públicos mediante o uso das novas tecnologias de modo aproximar a Administração dos cidadãos, obter ganhos de produtividade e de eficiência, redesenho dos processos de trabalho e eliminação de procedimentos anacrónicos.

3. Gestão de Recursos Humanos na Gestão Pública

3.1. A Importância da Gestão de Recursos Humanos nas Organizações

Gerir é, nos nossos dias, fundamentalmente gerir pessoas (Rocha, 1997), sendo certo que o factor humano desempenha um papel crucial na percepção da qualidade do serviço, por parte dos cidadãos – clientes. Num determinado momento, toda a organização é vista através do funcionário que presta directamente o atendimento. Por essa razão, um factor de sucesso de qualquer projecto de modernização, em qualquer organização ou unidade de uma organização pública, é a preparação dos funcionários para prestarem um atendimento de qualidade (Carapeto e Fonseca, 2006).

A resposta aos desafios colocados pela mudança do mercado de trabalho tem conduzido as empresas a uma modificação acelerada das suas estruturas e dos modelos de organização do trabalho.

Todas estas mudanças, que se processam a ritmo crescente, trouxeram os Recursos Humanos para o centro das preocupações dos gestores. O reconhecimento de que não basta dispor da mais avançada tecnologia, de uma sólida base financeira, ou de uma posição dominante no mercado para assegurar o sucesso, se as mesmas não forem sustentadas por uma força de trabalho motivada, com um perfil de aptidões virado para o futuro e elevada produtividade, constitui, de per si, uma notável alteração da mentalidade de muitos gestores (Câmara et al., 2001)

Assim, só faz sentido falar em gestão de recursos humanos quando as pessoas estão integradas numa organização.

O estudo da harmonização dos comportamentos individuais com o comportamento das organizações foi feito por várias teorias, obedecendo a vários modelos. De cada teoria vai emergir um determinado modelo de gestão de recursos humanos (Rocha, 1997). O sucesso empresarial está cada vez mais dependente da eficácia e da eficiência na gestão de recursos humanos (Câmara et al., 2001).

Conforme refere Rocha (1997) de entre as principais teorias apontam-se as seguintes:

- Burocracia

No que respeita ao estudo da burocracia diz-nos Rocha (1997) que o primeiro estudo sistemático das organizações se deve a Max Weber.

Weber identifica três tipos de autoridade legitimada:

- **Autoridade tradicional**, onde a aceitação de quem manda depende da tradição e do costume.
- **Autoridade carismática**, em que a aceitação advém da lealdade e confiança nas qualidades pessoais de quem governa.
- **Autoridade legal – racional**, em que a aceitação da autoridade se baseia em regras gerais e abstractas.

Em síntese, o modelo burocrático implica três grupos de características: aquelas que se relacionam com a estrutura e função das organizações, aquelas que se relacionam com a recompensa da performance e aquelas que se relacionam com as políticas dos indivíduos.

Conforme salientam Câmara et al. (2001), Max Weber procura uma organização perfeita, e fá-lo através de uma legitimação da gestão pela autoridade racional – legal e de uma forte hierarquização, que pressupõe uma clara separação entre a administração e a execução.

- Management Científico e Departamentalismo

Frederick Taylor é considerado o pai do *scientific management*. A importância dos recursos humanos é pela primeira vez sublinhada por esta corrente da Administração.

O princípio fundamental de Taylor era o de que havia uma forma óptima de organizar (*one best way*), os managers deveriam estudar cientificamente o trabalho de modo a identificar a melhor maneira de levá-lo a cabo (Rocha, 1997). A procura da eficiência levou Taylor a dividir o trabalho em funções às quais correspondia um conjunto de tarefas, devendo escolher-se o pessoal adequado ao desempenho de cada função e treiná-lo para o efeito. Taylor sabia que pôr a pessoa certa no lugar certo, só por si, não resolveria o problema; eram necessários incentivos financeiros.

Segundo, Câmara et al. (2001) Taylor propõe uma organização científica do trabalho assente em quatro princípios fundamentais:

- Cabe aos dirigentes assumir toda a reflexão relativa à planificação e à concepção do trabalho, deixando a cargo do trabalhador a sua execução.
- É necessário recorrer a metodologias científicas para determinar qual o método eficaz de efectuar o trabalho, preparando as tarefas do trabalhador da forma mais optimizante possível, indicando-lhe a forma exacta de a desempenhar.
- Há que especificar e formar o trabalhador para este trabalhar eficazmente. O objectivo é, no fundo, especializar. Conforme refere Rocha (1997), a um conjunto de tarefas corresponde uma função, devendo escolher-se o pessoal adequado ao desempenho dessa função e treiná-lo para o efeito.
- Supervisionar o desempenho do trabalhador é uma condição essencial para assegurar que o mesmo utiliza os métodos apropriados e que os resultados são os desejados.

Em síntese, Taylor preocupa-se com questões como a selecção, formação profissional e compensação.

A contribuição de Henri Fayol foi no sentido de definição das funções e princípios gerais do *management* (Rocha, 1997). Henri Fayol refere que há uma melhor maneira de administrar as organizações. Mais preocupado com a administração e o controlo global da organização do que com as tarefas, Fayol procura o melhor modelo para administrar uma organização dizendo que o bom funcionamento do corpo social da empresa depende de regras, leis e princípios que devem estar na base da função da administração, cujo papel não é intervir nos indivíduos mas na organização segundo determinados princípios (Câmara et al., 2001). Neste sentido, referem os mesmos autores que para Fayol os princípios que devem reger a administração são:

- Divisão do trabalho
- A Autoridade – Responsabilidade
- A Disciplina
- A Unicidade de Comando

- A Unicidade de Direcção
- A Subordinação do Interesse Particular ao Interesse Geral
- A Remuneração do pessoal
- A Centralização
- A Hierarquia
- A Ordem
- A Equidade
- A Estabilidade Pessoal
- A Iniciativa
- A União do Pessoal

- Teoria das relações humanas

Enquanto as teorias clássicas se preocupam com a estrutura das organizações, os teóricos das relações humanas vão analisar preferencialmente o factor humano (Rocha, 1997). A escola das Relações Humanas desenvolve-se principalmente nos Estados Unidos nos anos 30 e 40. Surge como reacção às Teorias Clássicas e à ineficácia da sua visão excessivamente mecanicista, cujos modelos não conseguem responder à crise económica de 1929. A escola das Relações Humanas vem acrescentar a necessidade de compreensão dos fenómenos que ocorrem entre os indivíduos e nos pequenos grupos, no seio das organizações (Câmara et al., 2001).

A abordagem das Relações Humanas sofre três grandes influências: a escola interaccionista que surge em 1927 com as experiências de Elton Mayo, na Western Electric; dentro desta escola, os estudos de Maslow, Macgregor, Herzberg.

Elton Mayo

Em 1927 iniciou-se uma série de estudos em Chicago, desenvolvidos por Elton Mayo que vieram trazer uma nova perspectiva à análise do comportamento humano no trabalho. A primeira experiência visava determinar a relação entre a intensidade da iluminação e a eficiência dos operários, medida através da produção. Futuras experiências levaram à conclusão que o factor mais importante tinha a ver com a situação psicológica dos operários e menos com o pagamento e condições físicas do trabalho na fábrica (Rocha, 1997).

Duas conclusões básicas ressaltaram deste estudo que vieram a ser a base da abordagem das Relações Humanas (Câmara et al., 2001). A primeira diz respeito à importância dos grupos informais dentro da estrutura formal das organizações, ou seja, a necessidade de ver o processo de trabalho como uma actividade colectiva e cooperativa e não como uma actividade individualizada. A segunda conclusão refere a profunda necessidade de reconhecimento, segurança e pertença sentida pelo homem. As experiências de Hawthorne permitiram verificar que o comportamento do indivíduo se apoia totalmente no grupo (Rocha, 1997). Assim, perante situações de incerteza social, os trabalhadores, como seres sociais, procuram criar grupos informais para satisfazerem aquilo que Mayo chama desejo de intimidade, consistência e previsibilidade.

Abraham Maslow

Primeiramente exposta em 1943, esta teoria tem enorme influência na gestão dos recursos humanos. Segundo Maslow as pessoas são motivadas pelo desejo de satisfazer conjuntos específicos de necessidades (Rocha, 1997).

Abraham Maslow identificou cinco níveis de necessidades humanas colocadas por ordem hierárquica. Nesta hierarquia, só surgirão novas necessidades se as necessidades de nível inferior forem satisfeitas, pelo menos, na sua maioria (Câmara et al., 2001).

Tabela 2. Hierarquia das Necessidades de Maslow

Necessidades de Auto – actualização (necessidade de realização pessoal e melhoramento contínuo)
Necessidades de Estima (necessidade de respeito, amor próprio e estima dos outros)
Necessidades de Amor (necessidade respeitante às relações de afeição).
Necessidades de Segurança (necessidade de ambiente estável, sem ameaças ou constrangimentos)
Necessidades Fisiológicas (necessidades de comida, sono, sexo, etc)

Fonte: Adaptado de Rocha (1997)

Segundo esta perspectiva, o homem não procura apenas satisfazer as suas necessidades fisiológicas e de segurança – necessidades primárias. Ele também tem necessidades sociais, de reconhecimento e de desenvolvimento, as necessidades

secundárias. Assim, depois de satisfeitas as necessidades básicas (fisiológicas e segurança), é necessário, para motivar o indivíduo, satisfazer sucessivamente as suas necessidades sociais, de auto-estima e de auto-realização (Câmara et al., 2001).

Herzberg

Esta teoria aponta para outra explicação da motivação do trabalhador. Herzberg sugere que existe um conjunto de factores que motivam apenas no sentido negativo, isto é, só afectam a motivação se não forem satisfeitos (Rocha, 1997) .

A teoria de Herzberg vem na sequência da teoria de Maslow e apresenta dois factores: os factores higiénicos, que têm a ver com contexto de trabalho e os factores de motivadores, que têm a ver com o conteúdo do trabalho. Segundo Herzberg, os factores higiénicos são: a segurança, o estatuto, as relações com os subordinados, a vida pessoal, as relações com o grupo, o salário, as condições de trabalho, as relações com os superiores, a supervisão e a política geral da empresa. Os factores motivadores que contribuem para a satisfação são o crescimento, a responsabilidade, o trabalho em si, o reconhecimento e a realização (Câmara et al., 2001).

Herzberg vem reforçar a ideia de que a ausência de bem-estar nas relações com os pares, superiores ou subordinados é indutora de insatisfação, bem como evidenciar a necessidade do reconhecimento, da identificação com o conteúdo do trabalho, da responsabilização, como meio de motivar e, assim, incrementar a produtividade nas organizações.

- Teorias da decisão ou modelo neo - weberiano

Enquanto o modelo clássico e a teoria burocrática de Weber ignoram a importância do indivíduo na organização, a teoria das relações humanas procura transformá-lo em centro de análise. É neste contexto que Simon e March procuram estudar o comportamento dos indivíduos nas organizações. Estes autores pensam nos indivíduos como racionais que adaptam o seu comportamento aos objectivos da organização. As pessoas não aceitam estes objectivos porque acreditam neles, mas porque a organização tem mecanismos para levá-los a identificar os seus valores com os objectivos da organização.

Em conclusão, Simon e March têm como objectivo explicar a interacção entre os indivíduos e a organização (Rocha,1997).

- Modelo sistémico e teoria da contingência

A Teoria Contingencial emerge nos anos 60. É uma reacção ao *the one best way* das abordagens anteriores (Câmara et al., 2001). No entanto e conforme refere Rocha (1997), não existe distinção clara entre o modelo sistémico e as teorias da contingência. Estas últimas são uma sequência do primeiro, desta forma na abordagem sistémica – contingencial, a organização passa a ser entendida como um sistema em constantes permutas com o meio e o comportamento adequado da empresa depende (é contingente) das variáveis situacionais a que está sujeita.

A abordagem contingencial tem dois grandes contributos; a teoria sistémica e o neo – behaviorismo. Esta abordagem defende que o que faz evoluir o sistema organizacional não são os paradigmas de gestão que estão na sua base, mas sim a eficácia das suas respostas ao meio envolvente (Câmara et al., 2001).

Não existe uma forma universal de estruturar uma organização, nem uma forma óptima de gerir o pessoal nela inserido. Depende de diversas variáveis: ambiente, tecnologia, dimensão, localização, mercado e cultura. A gestão de recursos humanos não é uma tecnologia que se possa aplicar de forma uniforme. Em primeiro lugar há que fazer o diagnóstico da organização e, só depois, decidir pela terapia a ser usada.

- Teorias económicas das organizações

As teorias económicas das organizações respeitam a modelos baseados nos indivíduos e não na organização. Esta seria o resultado da competição entre indivíduos cujo comportamento é motivado pelos seus interesses. Ou seja, os indivíduos decidem juntar-se às organizações, trabalham e são motivados por razões de ordem racional (Rocha, 1997).

Conforme refere o mesmo autor, é evidente que as teorias económicas têm implicações na gestão dos recursos humanos, designadamente no que respeita à remuneração e uso de incentivos. Em contrapartida, é desvalorizado o contributo da escola das relações humanas, porquanto se assume que o individuo é racional, embora a sua racionalidade possa ser limitada designadamente pela falha de informação.

3.2. A Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública

A AP é uma organização de pessoas, que interagem com outras pessoas, para as pessoas (Nabais, 2000). Significa isto que as pessoas são a base da organização, são o principal meio instrumental da acção e são ainda, e fundamentalmente, as destinatárias finais dessa acção. Com efeito, vem-se aceitando como verdade inquestionável que os recursos humanos são, juntamente com a informação, os recursos estratégicos fundamentais para o desenvolvimento. As pessoas são, enquanto recursos, meios ao serviço de objectivos de desenvolvimento das sociedades. Esquecer esta perspectiva é perder o sentido e a razão de ser da AP (Nabais, 2000).

Cada vez mais vamos constatando que os recursos humanos são uma peça fundamental no desenvolvimento das organizações e, neste sentido, dizem-nos Carapeto e Fonseca (2006), a qualidade dos serviços depende muito da mobilização e do envolvimento das pessoas que trabalham na organização. Esse caminho para a mobilização e para o envolvimento, depende da introdução de modificações nos sistemas de gestão das organizações públicas, designadamente, a implementação de modelos de decisão descentralizados e participativos.

Referem ainda os mesmos autores que, apesar da cultura da gestão administrativa de pessoal ainda predominar, a gestão de recursos humanos nas organizações públicas já não se encontra no grau zero de desenvolvimento. Devido à função estratégica que ela assume na reforma do Estado e da administração pública e tendo em conta a natureza evolutiva e continuada desta última, existe uma lenta transformação em curso. No que se refere às pessoas, essa transformação aponta no sentido da transição do modelo burocrático tradicional para um modelo mais flexível da organização do trabalho no sector público.

As implicações da transição são sintetizadas na tabela 3.

Tabela 3 – De um Modelo Burocrático a um Modelo Pós-Burocrático

Em Declínio: Modelo Burocrático	Em Emergência: Modelo Flexível (Pós-Burocrático)
(Criado no início do século XX para eliminar o patronage e criar uma função pública de carreira	(Práticas inovadoras para melhorar o rendimento e a qualidade de vida no trabalho
Estrutura hierárquica rígida, com múltiplos níveis.	Estrutura organizacional mais horizontal e mais flexível (eliminação de chefias intermédias).

Cadeia de comando de cima para baixo, centralização das decisões.	Participação dos trabalhadores nas decisões (empowerment), partilha de informação.
Divisão de trabalho especializada, descrição de tarefas de âmbito limitado.	Utilização crescente do trabalho em equipa, ampliação das tarefas desempenhadas.
Tarefas administrativas e repetitivas desempenhadas pela maioria dos trabalhadores.	Empregos mais especializados e com maior intensidade de saber.
Meio de trabalho regido por regras e regulamentos.	Delegação de responsabilidades.
Formação.	Aprendizagem contínua.
Mobilidade de carreira vertical para uma minoria.	Progressão horizontal e em espiral na carreira.
Fraca importância dada à questão do ambiente de trabalho.	Ambiente de trabalho positivo e saudável.

Fonte: adaptado Carapeto e Fonseca (2006).

Depois de alguns anos em que se instituiu uma imagem de declínio e de decadência dos funcionários públicos – considerados como um mero custo que pesava nos orçamentos públicos –, é agora reconhecido que sem pessoas qualificadas, motivadas e empenhadas, o Estado não pode desempenhar o papel que lhe é atribuído no novo contexto económico, mutável e globalizado. O desenvolvimento dos recursos humanos é, nesta medida, vital para o processo de reforma do estado e da administração pública: reduzir o emprego público não se traduzirá necessariamente num aumento de qualidade e eficiência se não for dada atenção ao desenvolvimento dos recursos humanos, em termos de capacidades, condições de trabalho, possibilidades de carreira e motivação (Carapeto e Fonseca, 2006).

A AP são pessoas e em certa medida, essas pessoas são o reflexo da sociedade em que se inserem (Zorrinho, 1998).

3.3. A Avaliação de Desempenho na Gestão Pública – SIADAP

3.3.1. Introdução

Em pleno século XXI e de acordo com o estabelecido pelo XVII Governo Constitucional, a administração pública portuguesa tem apostado na modernização tecnológica, na inovação, no conhecimento, na melhoria acentuada dos serviços prestados ao cidadão, onde os comportamentos de sucesso, podem assegurar uma gestão mais eficaz e estratégica do potencial humano de que dispõe.

Por isto, a definição, avaliação e desenvolvimento de determinadas competências poderá contribuir para potenciar a concretização dos objectivos estratégicos da reforma da Administração Pública. Neste sentido, se fala em SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho.

A avaliação, como instrumento de gestão, tal como o planeamento, vale, hoje, mais pelo processo do que pelo produto dele resultante. Neste sentido, a avaliação deve ser credível, no sentido em que não é um estudo, um exercício intelectual, mas um instrumento de acção, com reflexos no futuro. Credível ainda porque a direcção de topo o inicia, se compromete e tira as consequências ao seu nível de responsabilidade. Alargada a toda a organização, no sentido descendente, se aplica, em cascata, nas diferentes estruturas, no âmbito da responsabilidade de cada uma. Não pode ser um processo burocratizado, com muitos documentos e análise, antes um processo dinâmico de reflexão participada de onde se tiram e aplicam conclusões. Deve ser desenvolvido no contexto do processo de gestão em si próprio, com os métodos e instrumentos de acção que lhe são inerentes: reuniões, pontos de situação escritos, sistema de informação e comunicação formal, indicadores. A avaliação deve ter consequências na decisão política, na estratégia organizacional e nas dinâmicas internas aos vários níveis. Não faz sentido perder tempo com uma avaliação que não se reproduz em consequências organizacionais. Esta tradução em mudança implica envolvimento dos diferentes actores num processo de auto – implicação (Neves, 2002).

Como referem Madureira e Rodrigues (2007), desde os primórdios da gestão de recursos humanos que a avaliação de desempenho se constitui como um importante instrumento de diagnóstico individual e organizacional, contribuindo para a possibilitação da execução de políticas integradas e harmoniosas. A avaliação de desempenho, porém, só começou a ser estudada e valorizada como um factor importante na gestão das pessoas, no inicio do século XX, em paralelo com o nascimento científico da gestão (Bilhim, 2007: 257).

De acordo com Vaz (2007), nas últimas décadas do século XX começaram a surgir indícios de uma nova metodologia de gestão pública: o modelo gestor, caracterizado pela gestão profissional, pela fragmentação e reforço das competências das unidades administrativas, pela adopção dos modelos de gestão empresarial, pela definição estratégica de índices de desempenho, pelo enfoque colocado nos resultados a atingir e pela importância dada ao uso racional e eficaz dos recursos

disponíveis, cuja aplicação em Portugal fundamenta a introdução na Administração Pública Portuguesa de um novo regime de gestão por objectivos/resultados com a respectiva avaliação das instituições, unidades orgânicas e indivíduos (Bilhim, 2007). Até porque a avaliação de desempenho propõe-se maximizar o uso do potencial humanos, possibilitar o crescimento e desenvolvimento das pessoas e tratar os recursos humanos como o recurso básico da organização (Rocha e Dantas, 2007).

Se assim é, parafraseando Madureira e Rodrigues (2007), face ao disposto, importa pois encontrar a melhor maneira de fazer a monitorização e avaliação dos funcionários dentro de uma cultura organizacional e de uma lógica de funcionamento particulares como são os da Administração Pública. Nesta matéria, através de sucessivos diplomas legislativos, os últimos governos têm feito algumas tentativas de afirmação da Avaliação de Desempenho na Administração Pública Portuguesa.

Neste sentido, referem Rocha e Dantas (2007) que a avaliação de desempenho constitui uma função absolutamente essencial e central na gestão dos recursos humanos, já que é reportando-se aos seus resultados que é estabelecido o plano estratégico da organização, é definido o plano de formação e repensada a gestão da qualidade. Quando a avaliação é integrada, como acontece com o actual sistema para a AP, já que envolve a avaliação dos funcionários, dirigentes e da própria organização, então, a sua importância é determinante. Não é por acaso que a avaliação, agora em vigor e que adoptou a gestão por objectivos como metodologia, está no centro do processo de reforma.

3.3.2. Evolução da Avaliação do Desempenho na Administração Pública de 1979 a 2004

Relativamente à evolução da Avaliação de desempenho, podemos afirmar que em 1979 foram dados os primeiros passos nesta matéria. Assim e segundo o Decreto – Lei nº 191-C/79 de 25 de Junho, a inexistência de um diploma legal que defina os princípios gerais a que deve obedecer a estruturação de carreiras tem levado o governo ao reconhecimento da urgente necessidade de introduzir alguma disciplina em tão importante matéria.

Pretendia-se destacar a valorização das carreiras, a que deveriam corresponder critérios de selecção rigorosos, bem como a motivação relativamente às perspectivas

de carreira; a importância de uma elaboração clara dos mapas de pessoal, a criação de incentivos monetários, tendo por base a classificação de serviço que visava sobretudo atribuir ao mérito e à competência o papel que lhes cabe, não só em termos de justiça e equidade sociais, mas também na eficácia da máquina administrativa, de acordo com o Decreto – Regulamentar nº 57/80 de 10 Outubro.

Ainda tendo por base o texto do mesmo Decreto – Regulamentar, foram estabelecidas características relevantes onde se destacam as finalidades da gestão de pessoal, que visam facultar o conhecimento dos aspectos quantitativos e qualitativos do potencial humano existente, sobretudo no que diz respeito ao seu valor e aptidões, sobre que se deverão apoiar os planos e acções de recrutamento, selecção, formação, promoção e mobilidade; as finalidades informativa e de motivação, procurando permitir a cada funcionário, conhecer o juízo que os seus superiores hierárquicos formulam a seu respeito, estimulando desse modo a realização individual e a melhoria da sua actuação; a contribuição que dos resultados da classificação de serviço poderá advir para o diagnóstico das situações do trabalho, com vista ao estabelecimento de medidas tendentes à sua correcção e transformação; a atribuição ao mérito individual do papel que lhe é devido, quer nas nomeações, quer nas promoções; a criação de comissões paritárias de avaliação como órgãos de consulta; a flexibilidade e maleabilidade da regulamentação, permitindo aos serviços e organismos da Administração Pública a prática de sistemas específicos, sempre que tal se justifique e o carácter experimental da regulamentação que será revista decorridos três anos consecutivos de aplicação.

Do explanado se extrai que a avaliação do desempenho deverá pois servir para modificar expectativas, motivar o pessoal, resolver problemas e gerir recursos de um ponto de vista global dentro da organização. Deverá ainda ser incluído no rol de preocupações regulares de gestores e chefias.

Em 1983, assistimos novamente a uma revisão de regime de classificação de serviço na função pública, com a entrada em vigor do Decreto – Regulamentar nº 44-A/83 de 1 de Junho, onde a vigência do regime de classificação de serviço instituído pelo Decreto – Regulamentar nº 57/80 de 10 de Outubro, confirmou os aspectos positivos da aplicação do princípio da avaliação do mérito na função pública, ao mesmo tempo que revelou uma experiência rica de ensinamentos, tal como fora pressentido, pelo legislador, ao reconhecer a natureza experimental desse diploma.

Da leitura do citado Decreto-Regulamentar, concluímos que se mantiveram os princípios básicos em que assentavam os procedimentos adoptados e as inovações que foram introduzidas, não só a nível das características dos funcionários, mas também a adopção de novos modelos de fichas, visaram sobretudo uma melhor satisfação dos objectivos pretendidos, regulando aspectos processuais omissos ou permitindo um maior grau de flexibilização na adaptação às realidades específicas de cada serviço.

No entanto e como referem Madureira e Rodrigues (2007), a prática acabou por revelar que a cultura organizacional predominante na AP 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 excepções em que um trabalhador não era considerado excelente.

Se em alguns casos este comportamento tem a sua génese numa genuína vontade de não diferenciar desempenhos para não perturbar um status quo adquirido, noutros casos aparece como reacção perante a eventualidade de injustiças relativas, já que a classificação de serviço tem um peso considerável no acesso a concursos de promoção. Na verdade, perante um processo de selecção, um trabalhador que tenha sido avaliado de forma realista estaria em desvantagem relativamente a um a quem tivesse sido atribuída a classificação máxima por falta de rigor.

Neste sentido, refere Correia de Campos (2002), que o mecanismo de avaliação do desempenho criado em 1983 nunca foi revisto nem corrigido. Como não existem limites ao número de critérios onde pode ser atribuída classificação de Muito Bom e não há qualquer perequação das diferentes avaliações, cada chefe directo consola os seus notados, com a classificação mais elevada que, sem se envergonhar, lhe pode atribuir. O sistema perdeu capacidade discriminante, acabando por confirmar oficiosamente a mediocridade, ao lado do bom desempenho. Esta indiferenciação justifica a substituição do método de avaliação.

3.3.3. O SIADAP em 2004

Neste sentido, e considerando a falta de isenção na aplicação da avaliação de desempenho, assistiu-se a um processo de reforma da AP preconizada pelo XV Governo Constitucional – de acordo com o regulamentado pela Resolução do Conselho de Ministros Nº 95/2003, de 30 Julho e Resolução do Conselho de Ministros Nº 53/2004, de 21 Abril.

Conforme refere Bilhim (2007), o XV Governo constitucional publicou um pacote de legislação destinado a alterar o sistema de avaliação de desempenho da A.P, que fora introduzido nos anos oitenta do século XX, pelo Decreto – Regulamentar nº 44-A/83, de 1 Junho.

Com a Lei nº 10/2004, de 22 Março, é decretada pela Assembleia da República para valer como lei geral da República a criação do Sistema Integrado de avaliação de Desempenho da AP (SIADAP).

O Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) foi criado pela lei nº 10/2004 de 22 de Março, a qual revogou o sistema de avaliação anterior que datava do começo dos anos oitenta, portanto de há mais de 20 anos (Rocha e Dantas, 2007).

Segundo Carapeto e Fonseca (2005), a Administração Pública Portuguesa ainda utiliza medições do desempenho focadas no desempenho individual, medidas essas que determinam o nível e natureza das recompensas, ajudam no desenvolvimento da carreira e facilitam a compreensão das responsabilidades funcionais. Contudo, estas medidas não se aplicam ao desempenho da equipa, apesar da sua importância no desempenho de uma organização. Por essa razão, a gestão moderna tem de encontrar formas alternativas de avaliação que incluam este aspecto.

Pelo facto de a A.P enfermar dos vícios atrás explanados, o SIADAP surgiu como um modelo de avaliação global que permite implementar uma cultura de gestão pública, baseada na responsabilização de dirigentes e outros trabalhadores relativamente à prossecução dos objectivos fixados mediante a avaliação dos resultados (Bilhim, 2007).

No âmbito do SIADAP, pretende-se promover uma descentralização da preocupação regulamentar/processual/formal da escola institucional que marcava a AP tradicional, para se valorizar a introdução de novos valores, entre os quais se destacam a

orientação para os resultados e a promoção da qualidade do serviço. A AP deve abandonar a focalização no seu interior, na forma como se faz, para se voltar para o exterior e concentrar no que se faz (Bilhim, 2004).

Conforme versado na Lei nº 10/2004, de 22 Março, no seu artigo 1º, nº2, o SIADAP visa o desenvolvimento coerente e integrado de um modelo global de avaliação que constitua um instrumento estratégico para a criação de dinâmicas de mudança de motivação profissional e de melhoria na AP.

A avaliação de desempenho oferece-se como um instrumento de desenvolvimento da estratégia das organizações, fornecendo elementos essenciais para melhorar a definição das funções, ajustar a formação às necessidades dos trabalhadores, abrir oportunidades de carreira de acordo com as potencialidades demonstradas para cada um e valorizar as contribuições individuais para a equipa. A avaliação de desempenho é também uma das mais poderosas ferramentas para a gestão de recursos humanos de acordo com o Decreto – Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 Maio.

O SIADAP permitiu a criação pela primeira vez, de um sistema integrado, que consta da avaliação individual dos trabalhadores, da avaliação dos dirigentes e da avaliação dos serviços e organismos.

Responsabiliza os dirigentes enquanto actores privilegiados do processo de modernização da A.P, tendo estes o dever de assegurar a correcta aplicação do sistema de avaliação. Promove ainda o compromisso entre o avaliador e o avaliado ao prever a auto-avaliação e a entrevista (Bilhim, 2007).

Tem como objectivo principal, tal como é referido no Decreto-Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 Maio, melhorar os resultados, ajudando os trabalhadores a atingir níveis de desempenho mais elevados, sendo uma fonte de informação útil para desencadear medidas de desenvolvimento pessoal e profissional.

A instituição de um modelo credível de avaliação é essencial para a introdução de uma nova cultura de gestão pública, para uma correcta apreciação dos recursos alocados a cada um dos organismos e funções e para a criação de condições de maior motivação profissional, qualificação e formação permanente dos recursos humanos.

Trata-se também de um instrumento de gestão que, a ser devidamente utilizado, permitirá identificar desequilíbrios funcionais, deficiências organizacionais, responsabilizar o pessoal e os dirigentes e criar um clima de exigência, de mérito e de transparência na acção dos serviços. A grande mudança preconizada por esta nova abordagem assentava na introdução da lógica de gestão por objectivos, bem como a extensão da avaliação a dirigentes intermédios e aos próprios serviços públicos, (Madureira e Rodrigues, 2007).

No entanto, a implementação do SIADAP revelou-se demasiado imediata face à publicitação dos diplomas, com inexistência de um período experimental, o que originou dificuldades acrescidas na sua implementação.

Na opinião de Madureira e Rodrigues (2007), o processo de implementação do SIADAP ficou marcado por um arranque abrupto, difícil e sem a devida preparação dos intervenientes na sua aplicação, o que levou em muitos casos a uma atitude de resistência por parte de funcionários e dirigentes.

Acreditam ainda que a introdução da gestão por objectivos deveria ter sido cauteloso. Ter-se-ia de ter explicado os objectivos e a missão definida, procurando a sua aceitação por parte da cultura organizacional e teria sido necessário a definição de um processo e a sua partilha com as pessoas, leia-se avaliados e avaliadores.

Os aspectos centrais da “não-aceitação” da nova metodologia centraram-se sobretudo na preponderância da avaliação baseada em resultados e a limitação das classificações superiores por um sistema de quotas.

A aceitação e a apreensão destas mudanças, em relação ao modelo anterior implicariam não só uma adaptação técnica e operacional como uma verdadeira mudança cultural nos serviços públicos, para a qual não foi prevista qualquer intervenção de cariz formativo ou mesmo informativo.

Outro grande obstáculo com que a implementação do SIADAP se deparou foi o envolvimento do topo hierárquico das estruturas organizacionais. Se o paradigma da “gestão por objectivos” assenta na interligação dos objectivos definidos para cada nível de gestão do organismo, a verdade é que raramente os dirigentes de 1º nível participaram de forma construtiva no processo de negociação e definição de objectivos (Madureira e Rodrigues, 2007).

Ora, todos estes factores que contribuíram para o fracasso da implementação do SIADAP, levaram à criação de um novo SIADAP, em 28 de Dezembro, a Lei nº 66-B/2007.

3.3.4. O Novo SIADAP

O SIADAP, estabelecido pela Lei nº 66-B/2007, de 28 Dezembro, visa contribuir para a melhoria do desempenho e da qualidade do serviço da AP, para a coerência e harmonia da acção dos serviços, dirigentes (de nível superior e intermédio) e demais trabalhadores e para a promoção da motivação e desenvolvimento de competências profissionais, num contexto de alinhamento dos interesses e dos desempenhos canalizados para a prestação de serviços com menos recursos.

O novo SIADAP é composto por 3 subsistemas (SIADAP 1 – Avaliação dos Serviços; SIADAP 2 – Avaliação dos Dirigentes e SIADAP 3 – Avaliação dos Trabalhadores).

Os 3 subsistemas funcionam de forma integrada pela coerência entre objectivos fixados no âmbito do sistema de planeamento, objectivos do ciclo de gestão do serviço, objectivos fixados na carta de missão dos dirigentes superiores e objectivos fixados aos demais dirigentes e trabalhadores. Trata-se, assim, de um processo de avaliação do desempenho baseado na gestão por objectivos, que pressupõe necessariamente, a identificação de objectivos claros, pertinentes, atingíveis, devidamente quantificados e calendarizados e de fácil mensuração.

SIADAP 1

É o subsistema de avaliação do desempenho anual dos organismos da administração directa e indirecta do Estado, que assenta num Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), sujeito a avaliação permanente, ao qual se aplicam as disposições consagradas nos artigos 10º a 13º, bem como as demais disposições que enformam o Título II da lei nº 66-B/2007, de 28 Dezembro.

A avaliação dos serviços será feita com base num QUAR que, por sua vez, terá de evidenciar: a missão do serviço; os objectivos estratégicos plurianuais determinados superiormente; os indicadores de desempenho e respectivas fontes de verificação; os

meios disponíveis; o grau de realização de resultados obtidos na prossecução de objectivos; a identificação dos desvios e as respectivas causas e avaliação final do desempenho do serviço¹.

No fundo o QUAR, liga-se ao ciclo de gestão do serviço, bem como às cartas de missão dos dirigentes máximos, sendo fixado e mantido actualizado em articulação com o serviço competente em matéria de planeamento, estratégia e avaliação de cada ministério.

No âmbito do SIADAP 1, os serviços são avaliados com base no cumprimento de objectivos de eficácia, eficiência e qualidade. Está prevista a realização de auto-avaliação e hetero-avaliação, apoiadas nos resultados do QUAR.

A competitividade entre unidades homogéneas será fomentada pela atribuição da menção de Desempenho Excelente a um máximo de 20% dos serviços tutelados por cada ministério, o que produzirá efeitos sobre opções de natureza orçamental e prioridades do ciclo de gestão seguinte, podendo mesmo aumentar para 35% e 10%, as percentagens máximas previstas nos SIADAP 2 e 3, para Desempenho Relevante e Desempenho Excelente, respectivamente.

Os melhores resultados poderão levar à atribuição, pelo membro do Governo competente, do reforço de dotações orçamentais, visando a mudança de posições remuneratórias dos trabalhadores ou a atribuição de prémios, e a possibilidade de consagração de outros reforços orçamentais, visando o suporte e dinamização de novos projectos de melhoria do serviço.

SIADAP 2

É o subsistema de avaliação global do desempenho dos dirigentes superiores e intermédios, efectuada no termo das respectivas comissões de serviço, ou no fim do prazo para que foram nomeados, sem prejuízo da avaliação intercalar efectuada anualmente, não produzindo quaisquer efeitos na respectiva carreira de origem, ao qual se aplicam, para os dirigentes superiores, as disposições consagradas nos artigos 29º a 34º, e para os dirigentes intermédios, as disposições do artigo 29º e artigos 35º a 40º da Lei nº 66-B/2007, de 28 Dezembro.

¹ Informação retirada de www.dgaep.gov.pt e www.quar.gov.pt, consultados a 02 Fevereiro 2009.

A avaliação dos dirigentes superiores é feita de acordo com o grau de cumprimento dos compromissos assumidos em cartas de missão e em competências demonstradas, tendo também em conta as opções tomadas em matéria de gestão de recursos.

A avaliação dos dirigentes intermédios é feita no fim da respectiva comissão de serviço e anualmente (de forma intercalar), com base em objectivos e competências, previamente acordados e nos resultados atingidos pela respectiva unidade orgânica. De entre os dirigentes intermédios, apenas 25% poderão obter a avaliação de Desempenho Relevante e, de entre estes, o desempenho Excelente será atribuído a um máximo de 5% dos avaliados. A avaliação dos dirigentes pode integrar a avaliação feita pelos trabalhadores na sua dependência directa.

SIADAP 3

É o subsistema de avaliação anual do desempenho dos trabalhadores, reportada ao desempenho do ano civil anterior, ao qual se aplicam as disposições nos artigos 41º a 75º da Lei nº 66-B/2007.

Os trabalhadores (não dirigentes) são avaliados de acordo com os resultados obtidos, em relação aos objectivos acordados, e as competências demonstradas, de carácter comportamental/profissional.

Cada objectivo deve enquadrar-se em um ou mais dos seguintes tipos: produção de bens e actos ou prestação de serviços; qualidade; eficiência; aperfeiçoamento e desenvolvimento das competências.

A atribuição da menção qualitativa de desempenho inadequado deve ser acompanhada de caracterização que especifique os respectivos fundamentos por parâmetro, de modo a possibilitar a identificação das necessidades de formação adequadas à melhoria do desempenho do trabalhador.

Intervêm, no SIADAP 3, para além de avaliadores e avaliados, o Conselho Coordenador de Avaliação (CCA), com competências para estabelecer directrizes e orientações gerais, harmonizar e validar avaliações, entre outras, a Comissão

Paritária, com competências consultivas, e o Dirigente Máximo do serviço, com competências para planear e coordenador de todo o processo anual de avaliação, assegurar o cumprimento do disposto em matéria de regras para diferenciação de desempenho, homologar avaliações e decidir sobre reclamações, entre outras.

3.3.5. Importância do Novo SIADAP

No âmbito da reforma administrativa implementada pelo XVII Governo Constitucional, poderemos dizer, de acordo com Nabais (1998), que a avaliação de desempenho tem, neste contexto de mudança e de afirmação de uma renovada AP, um papel irrefutável, embora muitas vezes menosprezado ou, até, desprezado. A dignificação e o relevo que a avaliação de desempenham justificam deverão assentar em três aspectos:

- A vertente gestionária deve prevalecer sobre a abordagem puramente jurídico-administrativa, ou seja, a avaliação deve evidenciar os resultados e os diferentes contributos dos funcionários para esses resultados devem ter reflexo directo nas suas condições de trabalho, incluindo efeitos na remuneração;
- O sistema de avaliação de desempenho deve ser descentralizado, desregulamentado e simplificado, adaptando-o aos diferentes ambientes e dando capacidade de gestão aos dirigentes e responsabilizando-os pelos resultados;
- A credibilidade do sistema de avaliação do desempenho dos agentes administrativos está intimamente associada ao desempenho global da organização e à percepção externa que haja da qualidade do serviço que é prestado à comunidade.

O SIADAP configura um importante instrumento de reforço, nos serviços da A.P, de uma cultura de avaliação e responsabilização, vincada pela publicitação dos objectivos dos serviços e dos resultados obtidos, em estreita articulação com as diversas fases do ciclo anual de gestão, caracterizando-se pela concepção integrada dos sistemas de gestão e avaliação que preconiza, pela sua vocação de aplicação universal, pelos mecanismos de flexibilidade e adaptação das especificidades das várias administrações e fundamental uniformização de procedimentos.

O novo SIADAP faz uma avaliação global que permite implementar uma cultura de gestão pública, baseada na responsabilização de serviços e mediante avaliação de resultados relativos a objectivos fixados.

3.4. A LVCR (Lei nº 12-A/2008) e o RCTFP (Lei nº 59/2008)

3.4.1. A Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações

A reforma dos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da A.P, assenta fundamentalmente na constatação de que as soluções actualmente existentes naqueles domínios não correspondem às necessidades impostas por uma boa organização e gestão dos recursos públicos, às novas exigências colocadas pela sociedade portuguesa e também aos desafios que, no plano internacional, num contexto de globalização, o país enfrenta e para cuja superação a A.P deve continuar a dar um contributo activo e positivo².

É uma reforma que o Governo considera ser da maior importância para o futuro da AP Portuguesa, tornando-a mais eficiente e capaz de prestar melhores serviços aos cidadãos e às empresas.

É também da maior importância, para o futuro dos seus trabalhadores, assegurando uma maior justiça na progressão das suas carreiras e no reconhecimento do seu desempenho profissional³.

De acordo com o ofício circular nº 02/GDG/08, da DGAEP, a vocação englobante da disciplina normativa e a marca de ruptura que, em muitos aspectos, está associada à Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR) relativamente ao regime actual, estão patentes no extenso âmbito da sua norma revogatória que abrange, grosso modo, legislação produzida nos últimos trinta anos, sobre as mais variadas dimensões da organização da AP e da gestão dos seus recursos humanos.

² Segundo o texto preliminar do Projecto de Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações, versão final – 2007/06/12 – PL316/2007 – www.mf.gov.pt – consultado a 23/03/2009.

³ Debate sobre – Intervenção do Ministro de Estado e das Finanças no debate parlamentar sobre vínculos, carreiras e remunerações da A.P – 2007/03/06 – www.portugal.gov.pt – site consultado em 23/03/2009.

É um regime novo que abrange múltiplos aspectos relativos ao estatuto jurídico por que se pauta o exercício de funções públicas, entendida esta expressão no seu sentido mais nobre, desde a dimensão pública da actividade desenvolvida, aos princípios porque se rege a estruturação das carreiras e a evolução profissional dos trabalhadores que no âmbito delas se efectiva, bem como o respectivo estatuto remuneratório, passando pelo regime de incompatibilidades a que se encontram sujeitas, entre muitas outras matérias.

Trata-se de um diploma que pretende ter um grande impacto em toda a AP, exigente em matéria de planeamento de gestão dos recursos humanos e sua articulação com a gestão orçamental, alargando os poderes de gestão dos dirigentes.

Estes são os objectivos fundamentais subjacentes à formação do diploma e da reforma administrativa que o mesmo plasma, na convicção que deles poderá resultar uma melhor AP, com trabalhadores mais mobilizados para o serviço dos interesses públicos.

Desde o século XIX que os trabalhadores da A.P estiveram sujeitos, na generalidade dos estados ocidentais, a um estatuto jurídico-funcional específico. Tal estatuto incluía aspectos como a perenidade do vínculo, uma perspectiva de carreira para os trabalhadores baseada na antiguidade e um sistema de pensões próprio que compensavam, designadamente, um nível remuneratório geralmente inferior ao do sector privado e um acréscimo de deveres, sujeições e restrições, típicos da função pública tradicional.

Respeitando valores fundamentais para o bom funcionamento do Estado e da nossa vida em sociedade e salvaguardando as legítimas expectativas de vida de todos os que trabalham na Administração, as soluções relativas aos sistemas de emprego público também devem evoluir e traduzir a mudança, aumentando o nível de rigor e exigência exigido aos trabalhadores e incrementando instrumentos que possam trazer maior flexibilidade de gestão ao sistema, aproximando os regimes ao direito laboral comum.

Conforme é referido nos princípios orientadores de vínculos, carreiras e remunerações da AP, o novo sistema de vinculação, carreiras e remunerações subordina-se aos seguintes princípios gerais:

- Subordinação ao interesse público e a princípios de igualdade de acesso ao exercício de funções públicas e de imparcialidade e transparência da gestão dos recursos humanos da A.P;
- Valorização profissional dos trabalhadores, elemento essencial do funcionamento dos serviços públicos, visando o desenvolvimento das suas competências e da sua motivação profissional, o reconhecimento do mérito e o aumento da produtividade;
- Aproximação ao regime laboral comum, com respeito pelas especificidades da A.P, resultantes da prossecução de interesses públicos;
- Manutenção de uma perspectiva de carreira para os trabalhadores, com evolução condicionada pelas necessidades de gestão global dos serviços, nos termos do número seguinte e baseada no mérito revelado através do desempenho ou de prestação de provas;
- Integração da gestão de recursos humanos na gestão global dos serviços públicos, sendo esta condicionada pelas atribuições legais e pelas disponibilidades orçamentais dos serviços, num horizonte anual e plurianual;
- A gestão dos recursos humanos baseia-se na identificação das actividades e dos postos de trabalho necessários à prossecução de objectivos e obtenção de resultados, através de mapas de pessoal de actualização anual ou plurianual, e progressivamente assente na definição de perfis de competências;
- Consagração do princípio da igualdade orçamental entre serviços para a gestão dos recursos humanos, visando prevenir a existência de injustiças relativas no tratamento dos trabalhadores por razões resultantes exclusivamente da afectação de recursos financeiros;
- Concepção coerente e harmonizada dos sistemas de avaliação dos serviços, dos dirigentes a todos os níveis e dos trabalhadores, prevendo-se a articulação entre si, a responsabilização dos dirigentes na sua aplicação e incluindo os resultados da gestão dos recursos humanos como uma das componentes relevantes da avaliação do desempenho dos dirigentes.
- Aumento das capacidades de gestão dos dirigentes, com reforço de mecanismos de responsabilização, das necessidades de fundamentação dos actos de gestão e da sua transparência;
- Revisão do regime de protecção social, numa perspectiva de convergência com o regime geral, abordando todas as eventualidades, incluindo a do

desemprego nas situações de vinculação não definitiva no domínio da nomeação.

A LVCR é um diploma que acaba por assumir a carga gestionária do modelo de administração que enquadra a reforma – a NGP –, num nível onde, até então, com excepção do SIADAP, a sua presença não era muito visível: a Gestão de Recursos Humanos.

3.4.2. O Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas

A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (diploma que veio definir e regular os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas), pôs termo à tradicional distinção entre funcionários públicos e agentes – subordinados ao chamado regime da Função Pública – e pessoal contratado em regime de contrato individual de trabalho, sujeito à lei geral do trabalho, designadamente ao disposto no Código do Trabalho (com as especificidades constantes da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho).

Com a Lei n.º 12-A/2008 surge um novo modelo jurídico-laboral na Administração Pública, em que a maioria dos vínculos de trabalho passa a revestir uma natureza contratual. Com excepção de determinadas actividades que, por envolverem o exercício de poderes de autoridade ou de soberania, serão desempenhadas em regime de nomeação, a grande parte das funções públicas passa a ser exercida mediante a celebração de um Contrato de Trabalho em Funções Públicas.

Este novo vínculo laboral é objecto de uma regulamentação autónoma, designada Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP) e consta da lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro.

A aprovação do novo regime traduz uma aproximação ao regime laboral comum, destacando-se o enfoque dado à contratação colectiva, sendo várias as matérias que, de futuro, poderão ser objecto de negociação colectiva. Os instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho poderão constituir fonte de direito a que ficarão sujeitos os contratos, designadamente no que respeita a: sistemas de recompensa do desempenho; definição do período normal de trabalho em termos médios (adaptabilidade); condições do trabalho a tempo parcial; limite anual de horas de trabalho extraordinário, etc.

Como exemplos de convergência, em que foi seguido o regime do Código do Trabalho, podem ainda referir-se: o regime de adaptabilidade de horários, do trabalho a tempo parcial (agora sem limites) ou do tele-trabalho; a possibilidade de redução do período normal de trabalho ou de suspensão do contrato quando se verifique a impossibilidade temporária, parcial ou total, da prestação de trabalho por facto respeitante ao trabalhador e no acordo das partes; a celebração, entre o trabalhador e a entidade empregadora pública, de um acordo de pré-reforma.

Noutras matérias mantêm-se os regimes hoje em vigor na Administração Pública. Permanecem, assim, os limites à duração de trabalho em vigor na Administração Pública (7 horas por dia e 35 horas por semana), bem como do trabalho extraordinário (100 horas de trabalho por ano e 2 horas por dias normal de trabalho) e ainda o período de férias dos trabalhadores que hoje possuem a qualidade de funcionário e agente (25 dias úteis de férias, sendo este período aumentado progressivamente de acordo com a idade e a antiguidade do trabalhador).

Destaca-se ainda a aplicação a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, vinculados por nomeação e por contrato da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, do Estatuto de Pessoal Dirigente, quando no exercício de funções dirigentes, e do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas.

De acordo com o texto da proposta de lei que desencadeou a aprovação do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), o que nele está previsto segue de muito perto o regime fixado no Código de Trabalho (CT), aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, e na sua regulamentação, constante da Lei n.º 35/2004, de 29 Julho, demonstrando o objectivo de aproximação do regime de trabalho na AP ao regime laboral comum e à transformação de um sistema de emprego público baseado num modelo de carreira temperado pelo modelo de emprego, num modelo de emprego com ilhas de sobrevivência do modelo de carreira (Carvalho, 2008b), tendo como principais preocupações, para além da já referida convergência de regimes laborais:

- Combate às situações de precariedade no domínio do emprego público;
- Manutenção e reforço dos direitos dos trabalhadores;
- Criação de condições para o desenvolvimento da contratação colectiva na A.P.;
- Consagração de um quadro jurídico claro da intervenção das associações sindicais e da acção dos seus dirigentes.

O RCTFP dá continuidade ao estipulado na LVCR e denota aquilo que alguns autores chamam de “privatização da função pública”, ou seja, o aproximar dos regimes de emprego público do regime previsto para o sector privado (Carvalho, 2008b), expondo de modo flagrante um caminho discretamente percorrido. Ou seja, já anteriormente se estava a registar uma fuga para o direito privado em matéria de gestão de recursos humanos, mas não de modo tão notório e explicitamente declarado.

4. Estudo de Caso

4.1. Metodologia

A metodologia central à componente empírica da presente dissertação foi a de um estudo de caso, isto é, uma pesquisa empírica que investiga fenómenos contemporâneos, no contexto da vida real, aplicando-se particularmente aos casos em que as fronteiras entre o fenómeno e o contexto não são evidentes (Yin, 1994). O estudo de caso desenvolvido teve como objectivo proceder a um levantamento das opiniões dos dirigentes do Centro Distrital de Segurança Social de Santarém, no que respeita as principais transformações trazidas por três diplomas legais centrais à reforma do XVII Governo Constitucional, e que já aqui foram sinteticamente descritos: o SIADAP, a LVCR e o RCTFP.

O estudo foi iniciado através de uma pesquisa bibliográfica, onde se procedeu à revisão da literatura directamente relacionada com o problema, dentro dos constrangimentos temporais impostos e de um jogo de *trade-offs* entre a exploração teórica e o ensejo de produzir valor acrescentado com o desenvolvimento de uma pesquisa empírica.

Procurou-se proceder à exploração, descrição e maior compreensão do objecto de estudo, não só através da revisão da literatura, mas também da análise documental dos diplomas legais já referidos.

A análise de documentos na investigação é uma prática que tem sido utilizada desde os anos 30 em várias áreas científicas. Os documentos podem ser analisados como sistemas de compreensão da mesma forma como outras manifestações de comportamento (Cascão, 2004). Tais documentos necessitam ser cuidadosamente observados, interpretados e cruzados com outras fontes de dados.

Neste sentido e conforme já referido, após a revisão crítica da literatura, procedeu-se à análise documental dos diplomas em estudo que servem de base a esta investigação e sua compreensão, nem sempre fácil, uma vez que navegamos em áreas muito novas e por vezes de difícil entendimento. Para nos facilitar a sua compreensão e posterior explanação, cruzámos a informação resultante da análise documental com a resultante das entrevistas realizadas.

Uma vez consolidada a pergunta de partida e encontrada a problemática central (abordagem teórica) ao estudo, procedeu-se ao desenho do modelo de análise. Dado o cariz descritivo exploratório da investigação, não se formularam hipóteses, mas sim questões centrais, para as quais se procurou encontrar respostas, através da realização de conjunto de entrevistas semi-directivas a dirigentes de um organismo da AP, no caso concreto, o Centro Distrital de Segurança Social de Santarém, segundo uma amostragem de conveniência (Carmo e Ferreira, 1998).

As entrevistas tinham como elemento estruturante um guião, com uma série de questões que se procurou respeitar, facilitando assim a comparação das respostas dos entrevistados. Ou seja, concebeu-se um processo de recolha de dados que passou pela determinação da população abrangida, a elaboração dos instrumentos para se proceder à recolha de dados e pela programação dessa recolha (Cervo e Bervian, 1983).

A entrevista não é uma simples conversa. É uma conversa orientada para um objectivo definido: recolher, por meio de interrogatório do informante, dados para a pesquisa (Cervo et al., 2006).

De acordo com os mesmos autores, devem-se adoptar os seguintes critérios para o preparo e realização da entrevista:

- planear a entrevista, delineando cuidadosamente o objectivo a ser alcançado;
- obter, sempre que possível, algum conhecimento prévio acerca do entrevistado;
- marcar com antecedência o local e o horário da entrevista; qualquer transtorno poderá comprometer os resultados da pesquisa;
- criar condições, isto é, uma situação discreta, para a entrevista, pois será mais fácil obter informações espontâneas e confidenciais de uma pessoa isolada do que de uma pessoa acompanhada ou em grupo;
- escolher o entrevistado de acordo com a sua familiaridade ou autoridade em relação ao assunto escolhido;
- fazer uma lista de questões, destacando as mais importantes;
- assegurar um número suficiente de entrevistados, o que dependerá da viabilidade da informação a ser obtida.

Com base nos critérios acima explanados, foram realizadas 14 entrevistas a 14 dirigentes, que integram diferentes Unidades e Núcleos do Centro Distrital de Segurança Social de Santarém.

As entrevistas foram cuidadosamente planeadas, seguindo um guião composto por 21 perguntas.

As entrevistas foram agendadas de acordo com a disponibilidade dos entrevistados e efectuadas ou nos seus gabinetes ou no gabinete da entrevistadora. A todos foi explicado o objectivo da mesma, assegurada a sua confidencialidade e solicitada a permissão para a gravação.

Nenhum dos entrevistados se opôs a gravação das entrevistas, uma vez que veio facilitar o trabalho da investigadora, na sua transcrição integral.

Todo o desenho da pesquisa assentou no objectivo da exequibilidade em tempo útil e na garantia de acesso aos dados, tentando, ainda que de modo aproximado, aferir o impacto da reforma administrativa levada a cabo pelo XVII Governo Constitucional em matéria de gestão de recursos humanos, na organização em análise, de acordo com a opinião dos seus dirigentes.

Sabendo que se está a proceder a um estudo de caso, fica excluída qualquer pretensão a estender as suas conclusões a toda a Administração Pública. Quando muito, consegue-se apenas aflorar o desenvolvimento do fenómeno em análise na organização estudada, abrindo pistas para futuras investigações.

4.2. O Instituto de Segurança Social, I.P: Caracterização

O nosso objectivo agora é dar uma noção do que é o Instituto de Segurança Social, apresentando de uma forma sumária a sua caracterização, uma vez que um dos seus Centros Distritais, mais especificadamente o Centro Distrital de Segurança Social de Santarém, foi objecto do nosso estudo. Com esta caracterização, pretendemos uma melhor compreensão do contexto em que esta dissertação foi desenvolvida.

Assim e conforme explanado no site www.seq-social.pt (consultado a 23/03/2010) o Instituto da Segurança Social, I.P., é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com natureza de Instituto Público, sob a tutela do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Foi criado em Janeiro de 2001 com o objectivo de instituir um novo modelo de organização administrativa, aumentar a capacidade de gestão estratégica e implementar a coordenação nacional. Desenvolve a sua actividade em todo o território nacional continental através dos 18 Centros Distritais, do Centro Nacional de Pensões, do Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais e conta com uma rede de 352 serviços de atendimento permanentes.

Sob o enquadramento da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro), o ISS, I.P. tem uma acção que abrange o Sistema de Protecção Social de Cidadania, o Sistema Previdencial e o Sistema Complementar.

O ISS, I. P., tem por missão a gestão dos regimes de Segurança Social, incluindo o tratamento, recuperação e reparação de doenças ou incapacidades resultantes de riscos profissionais, o reconhecimento dos direitos e o cumprimento das obrigações decorrentes dos regimes de segurança social e o exercício da acção social, bem como assegurar a aplicação dos instrumentos internacionais de segurança social e acção social (Decreto-Lei n.º 214/2007, de 29 de Maio).

Tem como visão Garantir a protecção e integração social dos cidadãos e como valores:

- Absoluto respeito pelos direitos, interesses e expectativas dos contribuintes e beneficiários;
- Cortesia, honestidade e respeito pela dignidade de todos os cidadãos;
- Não discriminação dos cidadãos, designadamente em função do género, nacionalidade, raça, religião ou condição física ou psíquica;
- Equidade social – tratamento igual de situações iguais;
- Diferenciação positiva – tratamento diferenciado de situações desiguais;
- Motivação e empenhamento dos colaboradores;
- Melhoria contínua;
- Preservação ambiental;

No que respeita à política de qualidade, o ISS, I.P. assegura o cumprimento dos requisitos e a melhoria contínua do Sistema de Gestão da Qualidade e propõe-se satisfazer as necessidades de cada cidadão, através da prestação de um serviço eficiente e eficaz, mais próximo do cidadão, personalizado e com prazos adequados.

No que respeita ao Centros Distritais e conforme explanado na página da Intranet da Segurança Social, consultada a 03 Maio 2010, os centros distritais estruturam-se em:

- a) Áreas operacionais;
- b) Áreas de apoio especializado;
- c) Área de administração geral.

Os centros distritais dispõem dos serviços adequados às suas áreas de actuação e em função da sua dimensão e organizam-se em unidades e núcleos, dirigidos, respectivamente, por directores de unidade e directores de núcleo.

A actuação dos centros distritais pode desenvolver-se de forma deslocalizada mediante serviços locais de proximidade com os cidadãos, a operar na sua área de intervenção.

Competências dos Centros Distritais do ISS, I.P.

Os centros distritais são os serviços responsáveis, ao nível de cada um dos distritos, pela execução das medidas necessárias ao desenvolvimento e gestão das prestações, das contribuições e da acção social.

Aos centros distritais compete nas suas áreas de intervenção:

- Gerir as prestações do sistema de segurança social e dos seus subsistemas;
- Proceder ao reconhecimento de direitos, à atribuição e pagamento de prestações, excepto as que se referem nos artigos 23.º e 25.º, bem como de subsídios, retribuições e participações;
- Assegurar a execução dos instrumentos internacionais em matéria de segurança social;

- Proceder à identificação e qualificação das pessoas singulares e colectivas e trabalhadores independentes;
- Assegurar, em articulação com os serviços competentes do IGFCSS, os procedimentos necessários à adesão e gestão da relação contributiva dos beneficiários do regime público de capitalização;
- Assegurar o cumprimento das obrigações contributivas das entidades empregadoras e trabalhadores independentes;
- Promover as acções adequadas ao exercício pelos interessados do direito à informação e a reclamação;
- Celebrar acordos de cooperação com as IPSS e submeter a homologação do CD os acordos atípicos, bem como desenvolver as acções necessárias ao exercício da acção tutelar pelo ISS, I. P., nos termos da lei;
- Dar parecer sobre os projectos de registo das IPSS e proceder ao licenciamento das actividades de apoio social, quando legalmente previsto;
- Promover a criação e dinamização de projectos de incidência comunitária, em articulação com outros serviços e entidades, bem como integrar os conselhos locais de acção social (CLAS) da rede social;
- Desenvolver as acções necessárias ao exercício das competências legais em matéria de apoio a menores em risco, de adopção e de apoio aos tribunais nos processos tutelar cível;
- Colaborar na acção inspectiva e fiscalizadora do cumprimento dos direitos e obrigações dos beneficiários, das IPSS e de outras entidades privadas que exerçam apoio social;
- Desenvolver as acções necessárias à aplicação dos regimes sancionatórios às infracções de natureza contra-ordenacional relativas a estabelecimentos de apoio social e a beneficiários e contribuintes;
- Gerir os estabelecimentos integrados;
- Assegurar a gestão interna do seu pessoal, coordenar e controlar o processo de avaliação de desempenho de acordo com as regras e princípios definidos pela legislação em vigor e as orientações do CD, bem como autorizar a mobilidade do pessoal afecto ao serviço;
- Assegurar a gestão das instalações e equipamentos que lhe estão afectos em articulação com os competentes Serviços Centrais;
- Planear, programar e avaliar as suas actividades, no quadro do Plano de Actividades do ISS, I. P.;
- Realizar, nos termos da lei, as despesas necessárias ao seu funcionamento;

- *Promover, nos termos das orientações do CD, a modernização dos serviços, a qualidade e uniformidade de atendimento e relacionamento com o público, bem como a adequada circulação da informação;
- *Exercer as demais competências que lhe sejam atribuídas pelo CD.

4.3. Caracterização Sócio – Demográfica dos entrevistados

Apresenta-se neste instante, a caracterização sócio-demográfica dos entrevistados, com os cuidados necessários para garantir o seu anonimato, o que justifica, por exemplo, que ordem apresentada na tabela não corresponda à ordenação atribuída às entrevistas.

Tabela 4 – Caracterização dos Entrevistados

Idade	Género	Estado Civil	Nível Escolaridade	Antiguidade na Organização
58	F	Casada	Lic.	4
57	M	Casado	Lic.	37
54	M	Divorciado	9º ano	37
54	F	Casada	Bach.	33
47	F	Casada	Lic.	10
45	F	Casada	Lic.	16
45	F	Casada	Lic.	18
39	M	Casado	Lic.	10
38	F	Casada	Lic.	9
38	M	Casado	Lic.	13
38	F	Casada	Lic.	9
38	F	Casada	Lic.	11
37	F	Divorciada	Lic.	10
34	F	Casada	Lic.	5

Como se poderá constatar pela leitura da tabela, os entrevistados têm uma média de idades a rondar os 44 anos, são na maioria mulheres, casados e com licenciatura. Estão, em média, à 16 anos na organização.

4.4. Resultados

Como exposto acima, os resultados a discutir decorrem da realização de entrevistas estruturadas, presenciais, a 14 dirigentes do Centro Distrital de Segurança Social de Santarém. O guião que as estruturou, apenso a esta dissertação, é composto por 21 perguntas e espelha a preocupação em respeitar um processo que permitisse a observação de uma possível similitude das respostas.

As entrevistas foram transcritas e a sua análise assentou nos seguintes itens:

- Relevância da avaliação de desempenho;
- Impacto do SIADAP no desempenho dos colaboradores;
- Impacto do SIADAP na eficácia e eficiência organizacionais;
- Elementos inovadores do SIADAP;
- Dificuldades de implementação do SIADAP;
- Sugestões de melhoria do SIADAP;
- Avaliação da constituição de novas relações jurídicas de emprego (contrato de trabalho);
- Medida em que o novo regime termina com o “estigma” do contrato vitalício;
- Justiça da mudança de posição remuneratória, através da acumulação de 10 pontos advindos da avaliação de desempenho;
- Medida em que a atribuição de prémios poderá ser tida como um incentivo a um melhor desempenho;
- Contributo da LVCR para o bom funcionamento da AP;
- Justiça da transição para as novas modalidades jurídicas;
- Medida em que as novas carreiras contribuem para a reforma administrativa;
- Justiça das novas formas de mobilidade;
- Impacto do novo regime de mobilidade na organização em análise;
- Sugestões de melhoria da LVCR;
- Contributo do RCTFP para o “nascimento” de uma nova AP;
- Impacto do RCTFP no desempenho dos colaboradores;
- Sugestões de melhoria do RCTFP.

Com a análise das respostas visa-se responder à pergunta de partida: Qual o impacto dos três diplomas estruturantes da reforma da função pública, empreendida pelo XVII Governo Constitucional, segundo os dirigentes do Centro Distrital de Segurança Social de Santarém?

Os resultados obtidos apontam para uma divisão de opiniões, embora se possa, em alguns casos, detectar, de algum modo, regularidades nas respostas.

4.4.1. SIADAP

Em geral, os dirigentes entrevistados consideram que a avaliação de desempenho é essencial para melhorar os níveis de desempenho nos diferentes níveis da AP – serviços, dirigentes e trabalhadores –, ao permitir diferenciar quem contribui para a produtividade do sistema e quem fica aquém. Contudo, não se esquecem de referir que é necessário atender a aspectos como a transparência, justiça e isenção do processo, sob pena de o descredibilizar. Conforme referido na entrevista nº 1 “ (...) tornou um bocado mais transparente o processo de avaliação e de alguma forma também pode servir para recompensar o avaliado (...). “ (...) não tenho dúvida nenhuma, a avaliação de desempenho é importantíssima pelas duas situações; de facto, **o processo é mais transparente e pode, eventualmente, recompensar-se o avaliado.**”

Fica claro que a maioria dos entrevistados concorda com a nova reforma do SIADAP, conforme se poderá constatar pela entrevista nº 2 “ (...) a avaliação que nós tínhamos anteriormente era muito subjectiva, uma avaliação que dava margem de manobra às pessoas que avaliavam (...). **Este novo SIADAP veio introduzir uma nova forma de ver e de pensar e de avaliar os próprios funcionários, com a qual concordo,** porque não somos todos muito bons, nem muito maus. Relativamente a essa questão a minha opinião é que efectivamente concordo, **embora possa discordar de algumas questões da avaliação, nomeadamente as quotas (...).**”

No entanto e conforme já referido, consideram importante a transparência do processo, pois contém e conforme acham aspectos perniciosos, entrevista nº 14 “Acho importante, porque acho que a **diferenciação de mérito** é importante. Se tem efeitos perniciosos? Sim, tem muitos (...).”

A apreciação do SIADAP é igualmente positiva, conforme tabelas 2 e 4, em anexo, nomeadamente quando contraposto com o sistema de notação periódica, porque “torna toda a gente mais consciente, porque toda a gente sabe que está a ser medida, sabe que está a ser avaliada por um sistema de gestão que vai ao número, que vai ao pormenor” (E1⁴), sendo “o mais objectivo possível” (E2), abrindo “possibilidade de, com objectivos mensuráveis, reduzir-se largamente a subjectividade que estava subjacente aos anteriores modelos” (E5). Porém, os efeitos positivos poderão ser anulados por uma aplicação menos isenta do sistema ou, sobretudo, pelo enviesamento que as quotas potencia, ao constranger a avaliação das pessoas às percentagens pré-definidas. Atente-se, por exemplo, na E8: “o avaliador está limitado às quotas e, nalguns casos, não pode dar as notas reais, tal e qual os colaboradores merecem, logo, muitos encontram-se desmotivados, sentem-se injustiçados e consideram que não vale a pena o esforço, uma vez que a nota que tiveram, não corresponde à realidade.”; e na E14: “estão estabelecidas quotas, tens pessoas que se esfalfam a trabalhar, que têm imensas capacidades para atingir resultados e depois acabam por ter um bom. Obviamente que isso é desmotivador.” Poder-se-á sumarizar citando o Entrevistado 12: “Temos uma ferramenta que nos permite, bem gerida, concretizar e distinguir quem é melhor daquele que faz menos. (...) Acho que é uma mais valia para os serviços, no entanto, não há bela sem senão, (...) tem de ser um processo contínuo, progressivo e tem que ter alguns aperfeiçoamentos (...).”

O impacto do SIADAP na eficácia e eficiência organizacionais, de acordo com os entrevistados, dependerá deste equilíbrio dinâmico entre as facetas positivas do diploma legal e aquelas que poderiam ser revistas, nomeadamente o sistema de quotas, conforme tabela 3, em anexo. Atente-se a E1 “ (...) **vai haver resultados que poderão ser visíveis na eficiência e eficácia da organização, mas há um problema aqui, que é a existência das quotas nas avaliações.** Porque é perfeitamente desmotivante, este é o panorama geral, (...) o facto de uma equipa, um núcleo, uma unidade, saberem que, à partida, vão estar balizados em determinado número. Por muito que trabalhem, por muito que façam eles sabem que apenas alguns serão os eleitos e aí pode ser perverso. O bom desempenho, o bom resultado na eficiência e na eficácia da organização, numa primeira fase podem ser atingidos, numa segunda fase, podem levar à desmotivação e aí não vai haver de facto efeito na eficiência e na eficácia na organização.”

⁴ Para economizar espaço, recorrer-se-á à letra E para identificar Entrevista, pelo que E1 reporta à Entrevista 1, E2 à Entrevista 2 e assim sucessivamente.

Veja-se a E2 “Se nós não tivermos funcionários responsáveis, não conseguimos ter boas instituições, portanto o **SIADAP irá ajudar a tornar as pessoas mais responsáveis naquilo que fazem e melhorar a qualidade e melhorar a performance das actividades desenvolvidas.** (...) Agora considero também que o SIADAP por um lado **pode desmotivar relativamente às quotas** (...). Mas de uma forma geral, se as coisas forem feitas com justiça e rigor, **será mais benéfico e mais proveitoso do que nefasto.**”

A implementação do sistema revela dificuldades ao nível da fixação dos objectivos e sua mensuração, sem falar nas restrições impostas pelas quotas e eventuais injustiças daí decorrentes, conforme explanado na tabela 5, em anexo. Tal como é referido na E1“ (...) [a] impossibilidade de utilizarmos os indicadores individuais. **Estamos a avaliar organizações, numa primeira célula que é a equipa, depois o núcleo, depois a unidade e no meio de tudo isto, nós podemos ter sempre gente que vive, em bom português, há sombra da bananeira.** A preocupação de quando se define, por exemplo, um objectivo de tempo médio de processamento em determinada prestação, mas quando formos avaliar esse tempo médio de processamento, ele é feito por Centro Distrital e na sua menor dimensão será feito por equipa e aí nós podemos ter tido um ou dois funcionários que durante o ano que tiveram 2,3,4 ou 5% ou 10 ou 20% a menos que os outros, mas a sua pontuação vai ser rigorosamente a mesma, a sua avaliação vai ser igual, porque o objectivo foi de facto cumprido ou superado pela equipa.

Esta é de facto a perversidade do sistema. É evidente que nós teremos depois sempre forma de tentar compensar, mas depois podemos também não estar a ser muito justos, porque quando formos avaliar as competências, para tentar regularizar a situação, pode, até pela diferente ponderação que elas têm, pode não ser de todo conclusiva e justa também.

Era fundamental para mim, fazer uma avaliação mais individualizada (...) Veja-se ainda o referido na E10 “ (...) a maior dificuldade tem a ver com **a aplicação dos critérios de diferenciação de desempenho**, as percentagens. (...) eu sinto que os colegas que trabalham comigo ficam prejudicados. Não têm sequer a possibilidade de atingir a avaliação de desempenho que realmente merecem. Essa é uma das grandes dificuldades. Depois temos outras dificuldades na definição de objectivos, porque numa área que não é muito objectiva, temos dificuldade na medição dos objectivos. Mas aí é uma dificuldade que se vai esbatendo, porque vamos aprendendo a definir melhor os objectivos de ano para ano. A grande dificuldade é essa, são as quotas. (...)”

Quando se pede aos entrevistados para revelarem o que poderia ser melhorado no sistema, as quotas são quase sempre referidas (vide tabela 6, em anexo), tal como é referido na E1 “Quanto ao que **modificava na nova lei**, basicamente aquilo que já falei, **a fixação de quotas**. Acho que era a forma mais justa de normalizar a situação. Nós fizemos muitas formações sobre avaliação de avaliadores, enfim não há dúvida nenhuma que o entendimento é sempre um bocado diferente. A convicção de que os nossos são sempre os melhores não pode existir sempre e os avaliadores têm de ter essa noção e portanto a **não existência de quotas tinha também de ser acompanhada por uma moralização do sistema**.”, complementado pelo referido na E2” **Adaptava a questão das quotas (...)**. (...) porque num serviço público onde as pessoas, talvez 40%, sejam muito bons e tenham prova disso, é completamente descabido e na E8 “ (...) **Retirava ou alargava a percentagem das quotas** para a nota de relevante. [Modificava] as quotas e o princípio da acumulação de créditos.”

4.4.2. LVCR e RCTFP

Em relação à alteração do regime de emprego público em vigor desde 1 de Janeiro de 2009, a maioria dos entrevistados crê que o novo regime só se deveria aplicar a novas admissões, conforme tabela 7, em anexo, como se poderá comprovar nos seguintes exemplos:

- E1: “(...) não me parece muito justo que tenhamos feito uma admissão na função pública com determinado tipo de contrato e a meio do caminho nos seja imposto uma outra forma de contrato. Preferiria honestamente (...) que se alterasse a nova forma de contrato para as novas admissões. Quem entrava, sabia para o que é que ia e sabia o que é que havia de esperar. (...) isto de alguma forma tira-nos a estabilidade, porque neste momento em que estamos a conversar, não sabemos se amanhã alguma coisa mais vai mudar (...)”
- E2: “(...) considero que isto é inconstitucional porque foram dadas garantias às pessoas e que agora não estão a ser cumpridas (...). Agora as pessoas que entram, não me parece de maneira nenhuma algo nefasto. Há novas regras, temos que nos adaptar às novas regras. (...) É uma mudança de contrato e os direitos prevalecem, no entanto não me parece correcto as pessoas terem mudado as regras do jogo de um dia para o outro (...)”

- E4: “Para as novas admissões que ocorressem a partir de agora, concordo sim. (...) para as pessoas antigas, não, porque (...), isto veio mexer com as pessoas, as pessoas sentem-se prejudicadas e aí não concordo.”
- E6: “Não é justo para nós que entrámos e nos mudaram as regras.”
- E10: “À partida estou de acordo, só acho é que tem de se ter cuidado para se gerir um equilíbrio que é difícil atingir, que é entre a inovação e o respeito pelos direitos adquiridos (...).”

Mas também há quem não veja qualquer problema nesta transição, já que “se todos trabalhamos na mesma instituição, se todos cumprimos o mesmo horário, se trabalhamos na mesma base, (...) deveríamos ter as mesmas obrigações e os mesmos direitos (...)” (E11).

A convergência do regime de emprego público para o regime laboral comum, ainda que não plena, transmite a imagem de uma possível maior precariedade, ao “retirar” o inexistente vínculo vitalício popularmente associado à função pública. Tratava-se de um “estigma” que levava a alguma hostilidade por parte da sociedade civil que não entendia o porquê da diferenciação nos direitos e garantias dos trabalhadores entre os sectores público e privado. Os entrevistados opinam que este “estigma” foi claramente atenuado, mas alguns chamam a atenção para o seu carácter fictício, já que os contratos nunca foram vitalícios, conforme referido na E1” (...) No entanto, **em relação à nova relação jurídica de trabalho, nomeadamente o contrato de trabalho**, final da nomeação definitiva para todos nós e portanto a garantia da nomeação definitiva apenas para as carreiras especiais, honestamente para mim, **pessoalmente não releva muito, porque é a velha questão, do quem não deve não teme**. “(...) o que eu considero mais importante não era acabar com o estigma do contrato vitalício, porque o estigma existiria para uma franja muito pequena dos funcionários, ou seja, para mim ter um contrato vitalício era ter um vínculo laboral, **não era o facto de eu saber que tinha um vínculo definitivo que alterava alguma coisa, não alterava em nada a minha forma de proceder, pelo contrário, se alterasse, era no sentido que dava mais estabilidade, que me dava mais segurança**, que me permitia desenvolver a actividade stressante como todos sabemos, mas sem ter esse tipo de preocupação, se amanhã acaba ou não acaba.

E em E2 “ (...) Daquilo que eu conheço desta lei, as grandes diferenças com a nomeação definitiva não são muitas (...)”. Todos os contratos não são vitalícios. Se até aqui a administração pública pesava e tinha um handicap de que as pessoas entravam

e não saíam, isto não era bem assim porque há os processos disciplinares e **todos os contratos não são vitalícios, quer na nomeação definitiva, quer agora**".

Há quem também concorde com o "estigma" reinante na opinião pública, "porque se um funcionário se limita a cumprir o horário das 9.00 às 17.00 e a fazer aquilo que lhe é pedido e nada mais, ou pior, (...) porque razão devemos continuar a alimentar esse funcionário?" (E11).

Um dos problemas mais apontados à LVCR traduz-se na mudança de posição remuneratória, após acumulação de 10 pontos na avaliação de desempenho. Esta restrição, aliada ao sistema de quotas, merece o repúdio de 12 em 14 entrevistados, conforme tabela 9, em anexo, com um dos restantes em dúvida – "(...) não sei, só o tempo o dirá." (E5) – e outro inteiramente de acordo – "(...) após avaliar o desempenho dos colaboradores e poder-se avaliar os melhores é mais justo. Progridem os melhores." (E9).

Eis alguns exemplos de quem manifesta a sua discordância pelo disposto legalmente quanto à mudança de posição remuneratória:

- E3: "Um funcionário com uma boa performance leva, pelo menos, 10 anos para reunir condições para subir na carreira. Isso não é nem mais favorável nem justo."
- E6: "Dez pontos significam dez anos. (...) Quando é que eu vou subir de posição remuneratória? Numa perspectiva de 35 anos, fazemos uma mudança 2 a 3 vezes no máximo. Nunca chegamos a lado nenhum."
- E8: "(...) tendo em conta o tempo que se demora (10 anos) para alcançar 10 pontos, é um processo muito moroso, ou seja, para mudar de escalão e de categoria, o colaborador demora uma eternidade (...)."
- E11: "Se fizermos as contas, temos de trabalhar 140 anos para chegar ao topo, tendo uma avaliação mediana e isso é impossível. (...) É totalmente desmotivador."

A lei pretende disciplinar a progressão e promoção na carreira, mas também abre espaço à atribuição de prémios pecuniários para os melhores desempenhos. Em geral, estes prémios são bem acolhidos pelos entrevistados, conforme E1 " (...) atribuir este tipo de prémios é necessariamente muito bom para quem o recebe, mas **não sei se vem resultar**, na prestação continuada de trabalho, **nalguma melhoria**, porque a

primeira noção, de que a pessoa vai ter, é, de que recebi este e não vou receber mais nenhum, isto agora, tem de tocar a outro. Não vai ser fácil que voltem a dar-lhe no próximo ano outro prémio, porque isso vai criar mau estar na equipa, porque efectivamente não tenhamos grandes dúvidas, normalmente as equipas são homogéneas, não haverá diferenças.

(...) **a ideia do prémio é boa**, não tenho dúvida nenhuma, **mas pode ser de facto perversa e acabar por criar instabilidades na equipa, porque toda a gente sente que colaborou para a obtenção daquele prémio (...)**.

Porque não havemos de criar um prémio de desempenho para a equipa e não individualizado? (...) Será sempre mais fácil manter a equipa coesa e mantendo a equipa coesa ter um melhor desempenho global (...). “Considero que realmente é um incentivo, porque as pessoas esforçam-se com o objectivo de sabendo que há um prémio de desempenho (...)” (E4).

Embora alguns não deixam de ressaltar os cuidados para evitar situações de manipulação e de potencial injustiça, de acordo com E2 “**Se as coisas forem feitas com rigor e isenção**, é uma mais valia que até aqui não havia (...)”, mas “Podem criar-se muitas situações de injustiças, uma vez que há critérios diferentes dentro da AP, (E5)”.

Avaliação final da LVCR leva à divisão de opiniões entre os entrevistados (conforme tabela 11, em anexo), embora se verifique uma maior tendência para uma visão negativa do possível contributo do disposto neste diploma para o bom funcionamento da AP, conforme alguns exemplos:

- E2: “ (...) Esta lei veio trazer grandes alterações naquilo que estava garantido às pessoas. Com estas alterações, as pessoas sem dúvida nenhuma que desmotivaram. Nunca eu vi na A.P isto, **as pessoas estão mais desmotivadas (...)**. As pessoas trabalham porque precisam do ordenado ao final do mês, não trabalham com garra e nós na A.P temos de fazer com que as pessoas trabalhem com garra. O serviço é mais exigente, temos de ser mais eficientes e mais eficazes e não podemos estrangular as pessoas e, de certa forma, **a LVCR veio estrangular a vida das pessoas** e não me parece que isto vá trazer grandes melhorias para a A.P à partida.”

- E6: “Já considerei mais. Ultimamente, tenho tido grandes decepções, grandes dúvidas.”
- E12: “A lei 12-A/2008 tem aspectos positivos como negativos. (...) Mas dou-lhe mais uma perspectiva negativa do que positiva, da forma como isto está.”
- E13: “Muito pragmaticamente, não e não porque, primeiro, as percentagens de quotas são insuficientes, só ¼ da A.P é que é muito bom. Quer dizer, se só ¼ da A.P é que é muito boa, temos então de ver o que se passa com a A.P, o que me parece grave. O 2º ponto tem a ver com o método de avaliação. O 3º ponto tem a ver com a falta de empenho dos envolvidos. O 4º ponto tem a ver com a visão segmentada dos objectivos.”

Assiste-se a idêntico posicionamento no que se refere ao RCTFP (tabela 12 em anexo), onde a maioria dos entrevistados condena a nova transição nas modalidades jurídicas, a título de exemplo na E2 “ (...) Agora, passamos para 14 níveis, até aqui existiam muitos mais, mas eram níveis automáticos. Se eu considero que eles eram benéficos, também não considero. Não devem subir porque estão cá há 3 anos, as pessoas têm de subir porque efectivamente são boas, trabalham e merecem subir, portanto passamos nesta questão do 8 para o 80. As pessoas não têm de subir obrigatoriamente por anos de serviço, mas por competências e por desempenho e aí concordo plenamente. Agora, **quem até trabalhava e quem se esforçava, agora viu a sua carreira muito mais reduzida e o topo da carreira inalcançável**, aí é grave, porque uma pessoa que entre para a função pública com 25 anos, depois estará cá mais 40 anos e se for a subir de 10 em 10 anos, não passa do 4º nível. Isto para mim é **brincar com as pessoas (...)**” e na E3 “Claramente [é um retrocesso nas posições já adquiridas pelos colaboradores].” “Sim, alguns funcionários vão ficar prejudicados, (...) especialmente aquelas pessoas que não tiveram oportunidade de subir de categoria antes da entrada da nova legislação e que estariam à beira de o fazer (...) (E4).

No que concerne à redução do número de carreiras como elemento positivo, muitos dos entrevistados reagem positivamente, conforme alguns exemplos:

- E1: “ (...) esta reforma acabando com as centenas de categorias e carreiras que havia **é mais justa.**”

- E5: “Parece muito redutor. No entanto, **a quantidade de carreiras e categorias anteriormente existente era desadequada a uma AP moderna.**”
- E6:“ (...) havia carreiras a mais. (...) Nós **temos de evoluir para uma polivalência** e existirem só estas 3 carreiras, isto é importante. Isto é uma evolução da A.P.”
- E12:“ (...) penso que poderá ser uma mais valia.”

O mesmo não poderá ser afirmado quando se pondera a justiça das novas formas de mobilidade (tabela 14, em anexo), sendo que a maioria dos entrevistados considera injusto o sistema de mobilidade previsto, porque poderá ir contra a vontade do trabalhador e por não contemplar as consequências pessoais (familiares) de uma possível deslocação. “Não. Acho que isto é um bocado estúpido. (...) nós não podemos ter uma pessoa num serviço e alterar-lhe a vida de cabeça para baixo. A pessoa está ali, está estável, (...) e colocá-la num sítio completamente diferente, isso para mim é impensável. Há determinadas questões de garantias familiares, com as quais não podemos brincar. (...) Estar aqui e amanhã ir para outro lado, só se houver concordância de ambas as partes, se não houver não considero.

É por isso que **não posso concordar com esta questão das mobilidades e dos quadros, tem de haver aqui alguma salvaguarda e respeito pelas pessoas (...)** (E2). Outros consideram que “ (...) parece-me que se complicou algo que parecia simples.” (E5) “Não, podem “fazer o que quiserem” com os colaboradores, sem estes serem ouvidos no processo, colocando em causa a sua vida.” (E8).

Em 14 entrevistados, 8 não acreditam que o RCTFP possa gerar uma transformação substancial da AP e 5 são de opinião contrária, “Eu entendo que pode nascer uma nova administração pública, mas não é por aqui. Ela vai nascer em função do novo conceito de postura dos seus colaboradores (...). **Se o novo regime de contrato servir para alterar a postura, então aí conseguimos**, mas é por aí que passa. Nada muda com um decreto, nós sabemos que não muda, as pessoas são incentivadas a cumprir, as pessoas são incentivadas a mudar, mas as coisas não mudam, tem de haver mais do que isso (...).” (E1), “ (...) considero que é a morte da FP.” (E2) “É muito mais periclitante. Estão a tentar descapitalizar os funcionários públicos (...). O sentimento que os funcionários públicos tinham, que era a estabilidade, acabou.” (E14), (tabela 17, em anexo).

A maioria – 7 em 10 respostas – também não acha que o novo regime terá um impacto positivo no desempenho dos colaboradores (tabela 18, em anexo), por a mudança ter sido meramente formal (E1), os trabalhadores se sentirem prejudicados (E4) ou por criar condições para um maior desinteresse, desmotivação e insegurança (E8).

Em sede de discussão, poderemos parafrasear, Ruivo, (2002), de que existe a ideia generalizada que, embora o desejo de mudar seja comum, nem sempre as mudanças propostas significam coisas boas para os funcionários (...), na realidade, como qualquer estrutura organizacional, a AP tem de adaptar-se permanentemente (e com maiores ou menores intensidade, ritmo e profundidade) às alterações do seu enquadramento. Por consequência, a chamada “ reforma” da AP é, do ponto de vista da realidade historicamente concretizada, um processo permanente (de facto, infundável).

Conforme refere Rocha (2002), a reforma da AP portuguesa traduziu-se fundamentalmente em campanhas de desburocratização e, numa fase posterior, na gestão da qualidade. Estes dois aspectos são importantes, mas não esgotam de modo nenhum a reforma da Administração que o país precisa.

5. Considerações Finais

O trabalho que agora finalizamos pretendia avaliar o impacto dos novos diplomas de gestão de recursos humanos na AP, de acordo com a opinião de dirigentes de um organismo público. A pertinência de auscultar os dirigentes resulta do facto deles serem um elemento chave na implementação dos diplomas e serem ainda uma fonte privilegiada para uma primeira apreciação das disposições legais no que concerne os seus efeitos.

As diferentes opções que marcaram as várias fases de reforma da administração pública em Portugal não ficaram alheias à evolução registada neste domínio, (...), bem como às experiências que foram sendo levadas a cabo noutros países. A vaga da “nova gestão pública”, que se desenvolveu a partir do início dos anos 1980, na Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos, Grã-bretanha, Holanda e países escandinavos, nomeadamente, (...) o conjunto de perspectivas que se baseia na transferência de métodos da gestão privada para a administração pública, teve e tem repercussões entre nós, embora sem o radicalismo que assumiu noutros contextos (Mozzicafredo.Juan et al 2001).

Ainda segundo o mesmo autor, o grande objectivo de reforma da administração pública em Portugal continua a ser o de transformar as suas relações com a sociedade, criando uma nova cultura organizacional na perspectiva da receptividade do cidadão. Para tanto, há que orientar a gestão pública segundo critérios de eficiência, eficácia e efectividade não apenas económica, mas também social.

Conforme salienta Almodôvar, (2002), a reforma da AP passa fundamentalmente pelos recursos humanos. Os funcionários públicos são a chave da estratégia e modernização administrativa. A estratégia não se define sem fundamentos, sem o conhecimento intrínseco e rigoroso da realidade. Para enfrentar os desafios da gestão, os dirigentes têm de compreender o potencial dos recursos humanos e assim assegurar, reter e desenvolver esses recursos. Adequar a AP à evolução da sociedade, da economia e da cultura é o desafio que em matéria de modernização administrativa tem vindo a ser seguida e que é necessário prosseguir. A utilização adequada das pessoas no sector público (...) implica compreender tantos as

necessidades individuais como organizacionais, por forma a que o potencial dos recursos humanos possa ser plenamente utilizado.

Neste sentido ao longo do trabalho procurámos também posicionar a Gestão de Recursos Humanos na AP como um factor crucial para o desempenho das organizações públicas, enquadrando-a nos movimentos de reforma administrativa. A este nível, deu-se especial relevância às perspectivas gestionárias que marcaram indelevelmente as AP a nível global, sendo o caso português disso exemplo.

Após caracterizarmos os novos diplomas alvo da nossa investigação, descrevemos sucintamente a organização onde desenvolvemos o estudo e caracterizámos os entrevistados.

Como métodos de recolha de dados preferenciais, escolhemos a análise documental e a entrevista. Optámos por fazer entrevistas estruturadas. São estas entrevistas a base fundamental das conclusões da pesquisa efectuada.

As entrevistas basearam-se num conjunto de 21 perguntas sobre a reforma administrativa levada a cabo pelo XVII Governo Constitucional, onde os temas em discussão se centraram sobre o SIADAP – Lei nº 66-B/2007 de 28 Dezembro, a LVCR – Lei nº 12-A/2008 de 27 Fevereiro e o RCTFP – Lei nº 59/2008 de 11 Setembro.

As opções de apenas se realizarem este conjunto de entrevistas e não se terem realizado questionários aos colaboradores do C. Dist de Santarém, prendeu-se sobretudo pelo curto prazo para a realização cabal dos mesmos e também pela própria dificuldade de análise de que enfermam os três diplomas atrás referenciados.

No que ao SIADAP respeita e o facto da gestão do desempenho ser um dos factores essenciais ligados à reforma da AP, no cômputo geral, os entrevistados consideraram importante a existência de uma avaliação de desempenho, até para contrariar o anterior sistema, que era bastante permissivo e se baseava no muito bom para todos os funcionários públicos. Há uma congregação em torno da ideia de uma AP em evolução para uma gestão por objectivos, orientada para os resultados e dotada de instrumentos de gestão necessários para a responsabilização do sistema, motivando os seus colaboradores para um desempenho de qualidade e reconhecendo o mérito e a excelência daqueles que se destacam.

No entanto e relativamente à aplicação do SIADAP reconheceram que a sua aplicação terá de ser feita de forma correcta, rigorosa, isenta e justa de forma a não se criarem assimetrias e desmotivação aos colaboradores, mas sim torná-los mais responsáveis, eficientes e eficazes perante a organização.

Uma grande desvantagem centra-se na existência de quotas, o que torna o sistema bastante mais restritivo, uma vez que colaboradores que demonstraram um desempenho relevante ao longo do ano em avaliação, não puderam ser recompensados com a nota merecida, em virtude da existência de quotas. Este facto, considerou a maioria bastante pernicioso e grande causa de desmotivação para os colaboradores.

A acrescer à existência do sistema de quotas, o alerta foi significativo no que concerne à possibilidade de manipulação das notas dos colaboradores através da componente subjectiva, o que não deve e não pode acontecer.

Quando questionados sobre o que modificavam na lei, foram várias as ideias, onde a mais inovadora diz respeito à criação de uma comissão de avaliação externa de forma a se poder acabar com determinados vícios e até favoritismos.

Outra ideia bastante inovadora respeita à criação de um ranking entre colaboradores.

No que à reforma dos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos funcionários da A.P respeita, bem como ao Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), que não é mais que um desenvolvimento da Lei nº 12-A/2008 de 27 Fevereiro, nas matérias por esta não reguladas, conclui-se que as opiniões estavam divididas, sendo que metade do universo abrangido concorda com a constituição das novas relações jurídicas só para quem entre no presente para a A.P e a outra metade, concorda que o vínculo que existia devia ser mantido como estava.

Este novo vínculo poderá no entanto, e uma vez que termina com a estabilidade a que se estava acostumado a ouvir na AP, trazer alguma instabilidade, desmotivação, descompromisso com o serviço por parte dos colaboradores.

Relativamente ao número de carreiras, muitos concordam que era bastante elevado, com conteúdos funcionais idênticos e que não se justificava. No fundo, concordam com tal reforma, só discordando do elevado número de anos exigido para a

progressão de carreira e onde o mesmo não deverá em absoluto estar dependente de um sistema de avaliação que tantas falhas contém. Alertaram para o facto de os colaboradores estarem atentos a todas estas reformas e cada vez mais descontentes com as suas consequências.

Em alguns aspectos abordados, denotou-se uma falta de conhecimento por parte dos entrevistados, a sua maioria no que concerne às novas formas de mobilidade e não só.

Por último, vários foram os visados que defendem que a evolução da AP concretizar-se-á com a implementação de técnicas do sector privado, no entanto vozes contra alegam no sentido de que a AP não poderá caminhar para uma situação de sector privado que seja mais eficaz, eficiente, motivador e mais produtivo.

Em sede de conclusão, poder-se-á afirmar que a maioria dos entrevistados se mostra bastante satisfeita com as reformas da AP em curso, no entanto, todas estas reformas e mais concretamente no âmbito dos três diplomas abordados, terão de ser realizadas de forma rigorosa, justa, isenta e eficaz. A não ser assim, muitas são as vozes que alegam o efeito perverso da mesma, levando à desmotivação, ao desinteresse, ao descompromisso com a AP, por parte daqueles que são e que fazem a AP, os seus recursos humanos, que já tão desconfiados, desinteressados e desmotivados se encontram, pelo facto de sentirem a perda irreversível de direitos e regalias já adquiridos.

Neste sentido refere Mozzicafredo, (2001) que qualquer esforço coerente de reforma da administração pública implica a reunião de várias condições prévias (...) pressões externas no sentido da mudança, cujas determinantes principais são as circunstâncias económicas, políticas e tecnológicas; insatisfação interna com o funcionamento da administração pública, definição de uma política que oriente o processo de reforma ao longo das suas diversas fases; existência de uma estrutura que assuma a gestão da mudança, contando com o necessário apoio técnico e político para o diagnóstico e colocação em prática das recomendações feitas; a locação de recursos suficiente. (...) Enfim, tenhamos sempre presente que a razão de ser do serviço público está no cidadão e, com os cidadãos-funcionários, façamos da qualidade da relação com os cidadãos – utentes a pedra de toque da mudança.

Referenciadas as principais considerações finais ou melhor conclusões do nosso estudo de caso, importa salientar algumas limitações que lhe estão implícitas.

Consideramos que o número de entrevistas realizadas não se deveria ter cingido somente ao corpo dirigente do Centro Distrital de Segurança Social de Santarém, mas sim alargado a todos os funcionários da instituição referenciada.

Desta forma, talvez se captasse com maior intensidade e até profundidade a real dimensão do impacto das reformas administrativas do XVII Governo Constitucional.

Como foi referenciado, não houve a pretensão de com este estudo se alargar a toda a Administração Pública o impacto das reformas administrativas aqui estudadas, mas somos de opinião que se o estudo fosse alargado a toda a Administração Pública, se poderiam obter resultados bem mais conclusivos.

Na altura da realização do presente estudo, a reforma administrativa começava a dar os seus primeiros passos, daí que se possam desenvolver muitas mais investigações, como por exemplo:

- A aplicação deste estudo a outros organismos da Administração Pública, tentando obter dados comparativos com os agora recolhidos;
- Poder-se-ia inclusivamente repetir o mesmo estudo, em organizações estatais estrangeiras;
- Estudar o impacto da presente reforma na motivação dos recursos humanos da administração pública;
- E avaliar quais as consequências advindas da aplicação da reforma administrativa nos recursos humanos.

Bibliografia

- Amaral, Diogo Freitas do (1996). *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina
- Araújo, Joaquim Filipe de (2002). *Gestão Pública em Portugal: Mudança e persistência institucional*. Coimbra: Quarteto Editora
- Araújo, Joaquim Filipe de (2004). *A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade*. IGAP. Actas do Seminário Internacional Luso-Galaico, Porto
- Araújo, Joaquim Filipe de (2005). *A Reforma Administrativa em Portugal*. <http://repositorium.sdum.uminho.pt>
- Araújo, J. Filipe (2006). "A Gestão Pública no Contexto da Ciência da Administração Pública". In António F. Tavares (ed.). *Estudo e Ensino da Administração Pública em Portugal*. Lisboa: Escolar Editora, pp. 55- 78
- Araújo, Joaquim Filipe de (2007). *Avaliação da Gestão Pública: a administração pós burocrática*. Conferencia da UNED, A Coruña, España. <http://hdl.handle.net/1822/8309>
- Bilhim, João (2000). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta
- Bilhim, João Abreu de Faria (2004). *Teoria Organizacional: Estruturas e pessoas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
- Bilhim, João Abreu de Faria (2007). *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*. 3ª ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
- Câmara, Pedro B. da; Guerra, Paulo Balreira; Rodrigues, Joaquim Vicente (2001). *Recursos Humanos & Sucesso Empresarial*. Humanator: Publicações Dom Quixote
- Carapeto, Carlos; Fátima Fonseca (2006). *Administração Pública - Modernização, Qualidade e Inovação*. Edições Sílabo
- Carmo, Hermano; Ferreira, Manuela Malheiro (1998). *Metodologia da Investigação: Guia para a Auto-aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta
- Carvalho, Elisabete Reis de (2001). *Reengenharia na Administração Pública: A procura de novos modelos de gestão*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
- Carvalho, Elisabete Reis de (2007). *Políticas de Reforma Administrativa em Portugal*. Centro de Administração e Políticas Públicas – CAPP. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
- Carvalho, Elisabete Reis de (2008a). *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal*. Tese de Doutoramento em Administração Pública. Lisboa : Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Carvalho, Elisabete Reis de (2008b). *Os Novos Regimes de Emprego Público no Contexto da Reforma Administrativa*. Comunicação. Buenos Aires. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD

Carvalho, Elisabete Reis de (2008c). *Reforma Administrativa sob o Mote do New Public Management: Os casos de Portugal, Espanha e Irlanda*. Centro de Administração e Políticas Públicas – CAPP. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Cascão; Ferreira (2004). *Entre a Gestão de Competências e a Gestão do Conhecimento: Um estudo exploratório de Inovações na Gestão das Pessoas*. Editora RH

Cervo, Amado Luiz e P.A. Bervian (1983). *Metodologia Científica*. 3ª Ed. McGraw-Hill. Brasil

Cervo, Amado Luiz; P.A. Bervian; Silva, Roberto da (2007). *Metodologia Científica*. 6ª edição. Pearson Prentice Hall

Ghiglione, Rodolphe; Matalon, Benjamin (1997), *O Inquérito: Teoria e Prática*. Oeiras: Celta Editora.

Hill, Manuel Magalhães; Hill, Andrew (2000), *Investigação por Questionário*. 1ª ed. Edições Sílabo

Hood, Christopher (1991). "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration*. 69 (1), 3-19

INA (1998). *A Avaliação na Administração Pública*. Acta Geral do 1º Encontro. Lisboa: INA.

INA (2000). *Moderna Gestão Pública. Dos meios aos Resultados*. Acta Geral do 2º Encontro. Lisboa: INA.

INA (2002). *A Reinvenção da Função Pública. Da Burocracia à Gestão*. Lisboa: INA.

Kickert, Walter J. M. (ed.) (1997). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar

Madureira, César; Rodrigues, Miguel (2007). *Os Desafios da Avaliação de Desempenho na Administração Pública do Século XXI*. INA, I.P – EMIC. Consultado em 21 Janeiro 2009. Disponível no site <http://emic.ina.pt>

Mozzicafreddo, Juan; Gomes, João Salis (2001). *Administração e Política – Perspectivas de Reforma da administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Celta Editora

Neves, Arminda (27 de Novembro 2003) A Nova Gestão Pública, Melhor Serviço e uma Abertura de Comunicação aos "Clientes"/ Cidadãos.

Neves, Arminda (2006) Reforma da Administração Pública Portuguesa: De que falamos? - Texto publicado como separata na *Revista Economia e Sociedade* nº 81 Évora

Neves, Arminda (2002). *Gestão na Administração Pública*. Editora Pergaminho

- Nunes, Pedro (2004). *Sebenta de Organização e Gestão Pública*. IPCA. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. Escola Superior de Gestão
- Pereira, José Matias (2008) RAP — RIO DE JANEIRO 42 (1): 61-82, JAN. /FEV. 2008)
- Peters, B. Guy (2001). *The Future of Governing*. 2ª ed., revised. Lawrence: University Press of Kansas
- Pollitt, Christopher; Geert Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2ª ed., Oxford: Oxford University Press
- Rocha, J.A. Oliveira (1991). *Princípios de Gestão Pública*. Editorial Presença
- Rocha, J.A. Oliveira (1997). *Gestão de Recursos Humanos*. Editorial Presença
- Rocha, J. A. Oliveira (2009). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração
- Rocha, J.A. Oliveira; Dantas, J. Costa (2007). *Avaliação de Desempenho e Gestão por Objectivos*. Editora Rei dos Livros
- Rocha, J. A. Oliveira; Joaquim F. F. E. de Araújo (2006). *Administrative Reform in Portugal: prospects and dilemmas*. European Group of Public Administration (EGPA) Annual Conference, Milan, Italy. <http://hdl.handle.net/1822/5753>
- Vaz, Rui Pedro Ferreira (2007). *Gestão por Objectivos e Avaliação de Desempenho: A Administração Pública em Mudança*. Universidade de Coimbra. Consultado em 21 Janeiro 2009. Disponível no site www.uc.pt/depacad/gee/AP_muda.
- Wright, Vincent (1997). "The Paradoxes of Administrative Reform". In Walter J. M. Kickert (ed.). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 7-13
- Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. 2ª ed., London: Sage Publications

Outras Fontes Consultadas

- Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004
- Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005 de 04 Agosto
- Decreto – Lei nº 191-C/79 de 25 de Junho
- Decreto – Regulamentar nº 57/80 de 10 Outubro
- Decreto – Regulamentar nº 44-A/83 de 1 de Junho
- Resolução do Conselho de Ministros Nº 95/2003 de 30 Julho
- Resolução do Conselho de Ministros Nº 53/2004 de 21 Abril.
- Lei nº 10/2004 de 22 Março
- Decreto – Regulamentar nº 19-A/2004 de 14 Maio.

Lei nº 66-B/2007 de 28 Dezembro
Lei nº 99/2003, de 27 de Agosto
Lei nº 35/2004, de 29 Julho
Lei nº 12-A/2008 de 27 de Fevereiro
Lei nº 59/2008 de 11 Setembro
Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro
Decreto-Lei n.º 214/2007, de 29 de Maio

www.dgaep.gov.pt consultado a 02 Fevereiro 2009

www.quar.gov.pt, consultado a 02 Fevereiro 2009

www.seg-social.pt, consultado a 23 Março 2010

<http://web.seg-social.pt>, consultado a 03 Maio 2010

Presidência do conselho de ministros – 2005-2009 – www.portugal.gov.pt – consultado a 17/05/2009.

News Letter – DGAEP – Nº1 – Setembro 2008 - www.dgaep.gov.pt – consultado a 15/03/2010.

Vínculos, carreiras e remunerações, Projecto, versão final – 2007/06/12 – PL316/2007 – www.mf.gov.pt – consultado a 23/03/2009.

Vínculos, carreiras e remunerações da A.P, Debate sobre – Intervenção do Ministro de Estado e das Finanças no debate parlamentar sobre vínculos, carreiras e remunerações da A.P – 2007/03/06 – www.portugal.gov.pt – site consultado em 23/03/2009.

Ofício circular nº 02/GDG/08 – DGAEP – www.dgaep.pt – site consultado em 24/03/2009.

Princípios orientadores de vínculos, carreiras e remunerações da A.P, Reforma de, 2007/03/06 – www.portugal.gov.pt – site consultado em 23/03/2009.

Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, Proposta de – www.min-financas.pt – site consultado em 17/03/2009.

Conselho de Ministros, Comunicado do, (29 Maio 2008) – www.portugal.gov.pt – site consultado a 17/03/2009.

Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, Proposta de – www.min-financas.pt – site consultado em 17/03/2009.

Anexos

Guião da Entrevista

Guião da Entrevista

De acordo com o estabelecido pelo XVII Governo Constitucional a A.P portuguesa tem apostado na modernização tecnológica, na inovação, no conhecimento, na melhoria acentuada dos serviços prestados ao cidadão. Neste sentido falamos na reforma da A.P onde estão na ordem do dia a Avaliação do Desempenho na Gestão Pública; Novo modelo de gestão de recursos humanos (vinculações, carreiras e remunerações) e o Regime do contrato de Trabalho em Funções Públicas.

1 - Relativamente à Avaliação de Desempenho, considera importante a sua aplicação aos colaboradores da A.P? Porquê?

2 – Considera que uma boa avaliação de desempenho terá efeitos salutareos ao nível do desempenho dos colaboradores?

3 – Acha que os torna mais conscientes, mais atentos, mais motivados e de certa forma mais responsáveis perante a organização?

4 – Considera que esta responsabilização terá efeito na eficácia e eficiência da organização?

5 – Fazendo a ponte entre o anterior e o novo regime, o que considera mais inovador na presente lei?

6 – Tal como está implementado, quais as dificuldades que tem sentido?

7 – O que fazia de diferente?

8 – O que modificava na nova lei?

A lei sobre o novo regime de vinculação de carreiras e remunerações marca uma ruptura com o passado. É um regime novo que abrange múltiplos aspectos e trata-se de um diploma de grande impacto na A.P. Esta nova lei define e regula os regimes de vinculação, de carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

9 – Neste âmbito, concorda com a constituição das novas relações jurídicas, nomeadamente o contrato de trabalho?

10 – Em sua opinião, considera que este novo regime termina com o estigma de contrato vitalício?

11 – No que concerne à mudança de escalão e de categorias, concorda que a alteração obrigatória da posição remuneratória, referido no art. 47º, nº 6 da Lei nº 12-A/2008 de 27 Fevereiro, dos colaboradores ocorra quando tenham acumulado 10 pontos nas avaliações de desempenho? Acha que este regime é mais favorável, mais justo ou não? Porquê?

12 – Relativamente à atribuição de prémios de desempenho está estipulado que é relevante a última avaliação de desempenho e que corresponda à menção máxima ou imediatamente inferior a ela. Considera esta prática um incentivo ao trabalho desenvolvido pelos colaboradores? Ou se pelo contrário considera que esta prática de atribuição de prémios de desempenho, criará condições para práticas “ pouco claras” de superação de objectivos?

13 – Considera esta nova lei uma mais valia para o bom funcionamento da A.P?

No dia 01 Janeiro 2009 entrou em vigor a Lei nº 59/2008 de 11 Setembro que versa sobre o regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas – RCTFP, que consubstanciou que a partir dessa data se procedesse à transição das modalidades de relação jurídica existentes para as que passam a existir a partir de 01 Janeiro 2009. As transições foram efectuadas através de lista nominativa e cada um dos trabalhadores foi devidamente notificado da sua nova carreira.

14 – Relativamente ao que vigorava, considera que esta transição veio de alguma forma envolver um retrocesso das posições já adquiridas pelos colaboradores?

15 – Até que ponto acha que estas novas carreiras – técnico superior, assistente técnico e assistente operacional, contribuem para uma reforma administrativa?

16 – No dia 01 Janeiro 2009 foram revogados os arts. 3º a 10º da Lei nº 53/2006 de 07 Dezembro, passando a aplicar-se as novas formas de mobilidade – a cedência por

interesse público e a mobilidade interna (tanto a nível de inter carreiras como de categorias).

Considera estas novas modalidades de mobilidade mais justas?

17 – Tomando em consideração a realidade deste Centro Distrital, até que ponto este tipo de mobilidades será benéfico?

18 – O que fazia de diferente?

19 – Considera esta transição para o novo regime de contrato trabalho em funções públicas, uma forma de “nascimento” de uma nova A.P?

20 – Com este novo regime, colocou-se um fim ao “emprego vitalício”. Acha que contribuirá de certa forma para um melhor desempenho dos colaboradores? Acha que servirá para uma nova tomada de consciência de que a A.P já não é o que era, assemelhando-se cada vez mais ao sector privado?

21 – Neste contexto, o que fazia de diferente?

Análise de Conteúdo - Entrevistas

Tabelas de Análise do Conteúdo das Entrevistas

SIADAP

Tabela 1

Entrevista	Relevância da avaliação de desempenho
1	“(…) tornou um bocado mais transparente o processo de avaliação e de alguma forma também pode servir para recompensar o avaliado (...). “(…) não tenho dúvida nenhuma, a avaliação de desempenho é importantíssima pelas duas situações; de facto, o processo é mais transparente e pode, eventualmente, recompensar-se o avaliado. ”
2	“(…) a avaliação que nós tínhamos anteriormente era muito subjectiva, uma avaliação que dava margem de manobra às pessoas que avaliavam (...). Este novo SIADAP veio introduzir uma nova forma de ver e de pensar e de avaliar os próprios funcionários, com a qual concordo, porque não somos todos muito bons, nem muito maus. Relativamente a essa questão a minha opinião é que efectivamente concordo, embora possa discordar de algumas questões da avaliação, nomeadamente as quotas (...). ”
3	“Sim. O método utilizado anteriormente era demasiado “impreciso”. ”
4	“Sim, eu considero que a avaliação de desempenho é importante, ela permite estimular os colaboradores para melhorarem a qualidade do seu trabalho, a produtividade e isso pode ter um bom reflexo na qualidade dos serviços.”
5	“Sim. Um modelo de avaliação que premeie o mérito e a competência modifica o panorama da AP.”
6	“A avaliação de desempenho é sempre importante, porque temos sempre de diferenciar aqueles que têm mais produtividade, maior desempenho e que são os melhores, aqueles que se empenham. (...)”
7	“Sim, considero importante, se efectivamente contribuir para melhorar a qualidade, a eficiência da A.P, conforme se pretende. (...)”
8	“(…) é necessário um modelo de avaliação organizado e que reconheça as competências e o mérito do colaborador, embora este modelo tenha algumas lacunas e na minha opinião, deveriam ser efectuados alguns ajustes.”
9	“Considero que uma boa avaliação de desempenho permite desenvolver um trabalho com mais qualidade e eficácia. ”
10	“(…) concordo em teoria com o sistema de avaliação, porque acho que nos obriga a ter uma gestão por objectivos e acho que foi um salto que se fez porque o SIADAP obrigou a isso. (...)”
11	“(…) Só quando passamos pela experiência de avaliar é que sentimos as dificuldades ou ficamos alerta para as qualidades ou defeitos deste tema, mas acho que é bom desde que garanta a justiça e a isenção. (...)”
12	“Considero importante na medida em que poderá ser um instrumento útil para que se possa melhorar os níveis de eficiência e eficácia do organismo, não só ao nível dos colaboradores, como a nível genérico de todos os conteúdos em cascata do SIADAP 1 ao 3. Acho que toda a gente tem a beneficiar com isto desde que haja aqui algumas alterações, alguns ajustamentos aos erros.”
13	“(…) considero que é importante a avaliação de desempenho na A.P, desde que a mesma seja justa e isenta. ”
14	“Acho importante, porque acho que a diferenciação de mérito é importante. Se tem efeitos perniciosos? Sim, tem muitos (...)”

Tabela 2

Entrevista	Impacto do SIADAP no desempenho dos colaboradores
1	“(…) o envolvimento dos colaboradores no seu desempenho vai permitir, de facto, uma melhor avaliação do trabalho de equipa. A partir do momento em que toda a gente esteja envolvida no processo, toda a agente vai poder monitorizar-se em permanência e melhorar de facto.” “Não há dúvida que, de uma forma global, o processo de avaliação de desempenho torna toda a gente mais consciente, porque toda a gente sabe que está a ser medida, sabe que está a ser avaliada por um sistema de gestão que vai ao número, que vai ao pormenor. Na

	minha opinião, temos de começar também a preocupar-nos com a avaliação da qualidade, não só a avaliação da quantidade (...).”
2	“Uma boa avaliação justa, correcta, isenta, sem dúvida que terá. A questão às vezes põe-se quando as avaliações se tornam muito subjectivas. No SIADAP considero efectivamente que a avaliação é o mais objectivo possível, embora, ou pelo menos houve essa tentativa de. (...) também nos ajuda a diferenciar os trabalhadores , o que até aqui não era tanto assim. (...) Ao definir os objectivos, as pessoas terão que seguir os objectivos definidos, nomeadamente as áreas prioritárias. Só considero que aqui há algumas lacunas porque não conseguimos abarcar todas as áreas e muitas pessoas lutam pelos objectivos deixando passar outras coisas que também seriam importantes para o desempenho da função. (...)”
3	Sim [uma boa avaliação de desempenho pode ter efeitos salutareos no desempenho dos colaboradores]. (...) No modelo actual, com as quotas para atribuição de notas e a dificuldade na progressão nas carreiras, acho que os funcionários estão é desmotivados.”
4	“Sim, uma boa avaliação de desempenho pode ter efeitos salutareos no desempenho dos trabalhadores desde que se reconheça o empenho das pessoas no desempenho do seu trabalho , a qualidade desse trabalho e isso pode ser, se a avaliação for realmente bem feita. (...) no entanto o facto de haver quotas pode vir a ter um efeito contrário a tudo isso, porque se ao trabalhador lhe forem fixados uns objectivos ambiciosos, o trabalhador esforçou-se no seu trabalho, superou esses objectivos, no fim vê esse trabalho reconhecido, esse esforço, com uma avaliação adequada por força das quotas, aí isso pode desmotivar as pessoas, que podem perder o interesse e a partir daí começarem a cumprir aquele mínimo que lhe é exigido para obterem uma avaliação normal, aquela avaliação adequada e isso acaba também por ser prejudicial também para os serviços.”
5	“Sem dúvidas, no entanto, é preciso que o sistema de avaliação seja coerente e justo . [Motiva] (...) desde que os colaboradores vejam a sua dedicação esforço e competência reconhecidos.”
6	“Sempre, desde que seja uma boa avaliação operativa, sincera, adequada. (...) Se for uma avaliação objectiva, concreta e se não houver nenhuns impedimentos de formalização dessa avaliação, acho que sim, só pode [motivar os trabalhadores]. Acho que a pessoa se sente mais motivada se vir o seu trabalho reconhecido, se vir o seu desempenho valorizado, por não serem todas iguais (...)”
7	“Poderá ter ou não, consoante a forma como for aplicada, de todo o modo julgo que, enfim com todos os defeitos que o sistema possa ter e tem alguns, a médio prazo acabará por resultar num desempenho positivo dos colaboradores.”
8	“Sim [uma boa avaliação de desempenho tem efeitos salutareos no desempenho dos colaboradores]. [A avaliação de desempenho não motiva os colaboradores](...) A maioria dos colaboradores acaba por sentir que o seu esforço e dedicação não são reconhecidos , pois o avaliador está limitado às quotas e, nalguns casos, não pode dar as notas reais, tal e qual os colaboradores merecem, logo, muitos encontram-se desmotivados, sentem-se injustiçados e consideram que não vale a pena o esforço, uma vez que a nota que tiveram, não corresponde à realidade.”
9	“Sim, poderá motivar os colaboradores.”
10	“Uma boa avaliação de desempenho é importantíssima para a motivação e para o desempenho dos colaboradores, tem é que ser uma boa avaliação de desempenho, porque vai envolvê-los na definição de objectivos e sentindo-se envolvidos sentem-se motivados . Tem é de ser, de facto, uma boa avaliação de desempenho.”
11	“(…) trará mais benefícios desde que o sistema de avaliação esteja salvaguardado e as próprias pessoas sintam isso. (...) Tem de haver compensações e penso que a única compensação que poderá estar subjacente nesta altura será a retribuição.”
12	“Considero. (...) isto tem que ser devidamente equilibrado, o sistema de quotas de alguma forma poderá ser justo (...)”
13	“Quanto aos efeitos que terá no desempenho dos colaboradores, deveria contribuir para um bom desempenho, mas só será se for justa e isenta .”
14	“Sim e não. Sim, porque pode efectivamente conduzir a uma vontade que as pessoas queiram melhorar os seus níveis de desempenho (...), mas pode ter um efeito pernicioso, estão estabelecidas quotas , tens pessoas que se esfalfam a trabalhar, que têm imensas capacidades para atingir resultados e depois acabam por ter um bom. Obviamente que isso é desmotivador.”

Tabela 3

Entrevista	Impacto do SIADAP na eficácia e eficiência organizacionais
1	“(…) vai haver resultados que poderão ser visíveis na eficiência e eficácia da organização, mas há um problema aqui, que é a existência das quotas nas avaliações. Porque é perfeitamente desmotivante, este é o panorama geral, (...) o facto de uma equipa, um

	núcleo, uma unidade, saberem que, à partida, vão estar balizados em determinado número. Por muito que trabalhem, por muito que façam eles sabem que apenas alguns serão os eleitos e aí pode ser perverso. O bom desempenho, o bom resultado na eficiência e na eficácia da organização, numa primeira fase podem ser atingidos, numa segunda fase, podem levar à desmotivação e aí não vai haver de facto efeito na eficiência e na eficácia na organização.”
2	“Se nós não tivermos funcionários responsáveis, não conseguimos ter boas instituições, portanto o SIADAP irá ajudar a tornar as pessoas mais responsáveis naquilo que fazem e melhorar a qualidade e melhorar a performance das actividades desenvolvidas. (...) Agora considero também que o SIADAP por um lado pode desmotivar relativamente às quotas (...). Mas de uma forma geral, se as coisas forem feitas com justiça e rigor, será mais benéfico e mais proveitoso do que nefasto. ”
3	“ Se estivessem mais motivados acho que sim , teria um efeito positivo no desempenho da organização.”
4	“Efectivamente terá efeitos, mas pode ter (...) se a avaliação for justa, porque a avaliação pode não ser aquela que a pessoa merecia, pode levar à desmotivação e a pessoa deixar de se tornar tão responsável como era pretendido.”
5	“Sim.”
7	“Com certeza, a responsabilidade implica mais envolvimento na procura de soluções para melhor atingir os objectivos e de forma mais eficiente.”
8	“Sim, apenas para aqueles que se encontram motivados e satisfeitos com a sua nota.”
9	“(…) permite uma maior eficiência e eficácia.”
10	“Sem dúvida (...)”
11	“ Se for um processo bem implementado e todos estiverem conscientes e souberem que o processo está a ser feito de uma forma justa e isenta, eu penso que sim, que trará benefícios para todos.”
12	“Num plano individual, face aos objectivos que possam ser definidos (...), se calhar posso dizer que sim. (...) pode haver mais eficiência e eficácia na organização, mas se calhar perdem-se a outros níveis ou numa perspectiva global, daquilo que são os conteúdos do núcleo ou de unidade onde os colaboradores estão inseridos. (...)”
13	“Acho que sim.”
14	“Sim.”

Tabela 4

Entrevista	Elementos Inovadores
1	“Neste momento e porque esta avaliação se baseia de facto em quatro pontos essenciais, no desempenho operacional, na gestão, na estratégia e na avaliação organizacional, porque varre a instituição de cima a baixo, há uma envolvimento completa de toda a gente, sendo mais justo , pois ninguém pode pensar, eu estou acima da avaliação, nem ninguém pode deixar de pensar que é profundamente válido na avaliação da estrutura e da organização, portanto por isso e porque os objectivos e a sua superação dependem de toda a estrutura verticalmente, acho que este sistema é muito mais correcto, mais justo . No fundo é melhor que o anterior.”
2	“(…) naquilo que conheço é sem dúvida a quota nos dirigentes. (...) considero que os dirigentes também têm de ter quotas . Os dirigentes não se devem pautar por uma medida diferente dos funcionários que têm. (...)”
3	“O facto dos objectivos serem mais precisos e quantificados, e de acordo com a política global do Instituto.”
4	“(…) a avaliação por objectivos que o anterior regime não tinha e depois foi a existência de quotas.”
5	“A possibilidade de, com objectivos mensuráveis, reduzir-se largamente a subjectividade que estava subjacente aos anteriores modelos.”
7	“Esta nova lei introduz o SIADAP 1 que é uma inovação e tem a ver com a avaliação dos serviços e também passam a ser avaliados todos os dirigentes e não só os dirigentes intermédios. Parece-me que isso vai tornar o sistema de avaliação mais coerente (...)”
8	“Os objectivos mensuráveis e mais específicos de acordo com o QUAR (...)”
9	“Considero mais inovador o facto de a avaliação de desempenho permitir ou não a ascensão ou progressão na carreira.”
10	“Eu acho que foi a integração das 3 componentes do SIADAP 1,2 e 3, dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores e isto também contribuiu para (...) a responsabilização de todos os intervenientes para sentirmos que estamos todos por igual, a trabalhar para a mesma coisa (...)”
12	“Temos uma ferramenta que nos permite, bem gerida, concretizar e distinguir quem é melhor daquele que faz menos. (...) Acho que é uma mais valia para os serviços , no entanto, não há

	bela sem senão, (...) tem de ser um processo contínuo, progressivo e tem que ter alguns aperfeiçoamentos (...).”
13	“(…) as quotas nos dirigentes (...)”
14	“(…) o facto de eles se puderem propor a uma menção de mérito. (...)”

Tabela 5

Entrevista	Dificuldades de Implementação do Diploma
1	“(…) [a] impossibilidade de utilizarmos os indicadores individuais. Estamos a avaliar organizações, numa primeira célula que é a equipa, depois o núcleo, depois a unidade e no meio de tudo isto, nós podemos ter sempre gente que vive, em bom português, há sombra da bananeira. A preocupação de quando se define, por exemplo, um objectivo de tempo médio de processamento em determinada prestação, mas quando formos avaliar esse tempo médio de processamento, ele é feito por Centro Distrital e na sua menor dimensão será feito por equipa e aí nós podemos ter tido um ou dois funcionários que durante o ano que tiveram 2,3,4 ou 5% ou 10 ou 20% a menos que os outros, mas a sua pontuação vai ser rigorosamente a mesma, a sua avaliação vai ser igual, porque o objectivo foi de facto cumprido ou superado pela equipa. Esta é de facto a perversidade do sistema. É evidente que nós teremos depois sempre forma de tentar compensar, mas depois podemos também não estar a ser muito justos, porque quando formos avaliar as competências, para tentar regularizar a situação, pode, até pela diferente ponderação que elas têm, pode não ser de todo conclusiva e justa também. Era fundamental para mim, fazer uma avaliação mais individualizada (...) ”
2	“Eu tenho grandes dificuldades, porque eu tenho um grande número de pessoas a avaliar. A maior dificuldade que eu me deparo é sem dúvida com a recolha das evidências, porque o SIADAP é para aplicar com rigor. Nós para definirmos objectivos, temos de ir buscar formas de recolha de evidências concretas e objectivas. Na área em que eu estou (...), nem sempre estas evidências são fáceis de encontrar. (...)”
3	“A dificuldade em monitorizar algumas tarefas, cuja contabilização deveria ser gerada pelo SI. Cumprir os objectivos estabelecidos para a equipa/núcleo quando estão constantemente a aparecerem pedidos dos serviços centrais, de acordo com os objectivos deles, que comprometem grandemente, o cumprimento dos nossos. A justa avaliação dos colaboradores uma vez que, estando limitado pelas quotas, não posso dar a nota que realmente merecem em algumas ocasiões.”
4	“ Há dificuldade na fixação de objectivos, que seja possível através desses objectivos obter dados fiáveis que levem a uma avaliação justa dos colaboradores. (...)”
5	“ A definição de objectivos para alguns colaboradores que não integram nas suas tarefas os objectivos definidos para a organização.”
7	“Isto é um processo que tende a melhorar com a experiência. As principais dificuldades ainda se prendem com uma forma de definir e monitorizar objectivos, em algumas áreas, sobretudo quando se trata de objectivos de qualidade. Também o sistema de quotas cria por vezes constrangimentos difíceis de ultrapassar. (...)”
8	“Relativamente à definição de objectivos para alguns colaboradores, uma vez que as suas actividades são muito específicas na sua área, e por vezes, é difícil enquadrá-los nos objectivos globais do ISS. Outra dificuldade, relaciona-se com as Quotas. Existindo limite, há colaboradores que ficam prejudicados relativamente à nota que merecem de facto.”
9	“ A aceitação por parte dos colaboradores, principalmente quando a avaliação não corresponde aos seus objectivos.”
10	“(…) a maior dificuldade tem a ver com a aplicação dos critérios de diferenciação de desempenho, as percentagens. (...) eu sinto que os colegas que trabalham comigo ficam prejudicados. Não têm sequer a possibilidade de atingir a avaliação de desempenho que realmente merecem. Essa é uma das grandes dificuldades. Depois temos outras dificuldades na definição de objectivos, porque numa área que não é muito objectiva, temos dificuldade na medição dos objectivos. Mas aí é uma dificuldade que se vai esbatendo, porque vamos aprendendo a definir melhor os objectivos de ano para ano. A grande dificuldade é essa, são as quotas. (...)”
11	“(…) a dificuldade que sinto é conseguir definir objectivos, conseguir definir objectivos que espelhem o trabalho que cada elemento faz e conseguir ter uma base para os medir (...)”
12	“Tenho sentido algumas dificuldades ainda na construção de alguns indicadores que permitam monitorizar os objectivos, algumas dificuldades também para criar os instrumentos no que se referem à medição da parte comportamental. (...)”
13	“(…) a maior dificuldade tem a ver com os meios de monitorização dos dados, sem isto nada feito. (...) A questão da subjectividade na avaliação comportamental permite que possamos manipular a nota, o que me parece de todo nada apropriado. (...)”

14	“A questão das quotas dificulta o trabalho de avaliador. É um sistema injusto.”
----	---

Tabela 6

Entrevista	Sugestões de Melhoria
1	<p>“Fundamentalmente, o que fazia de diferente também e voltando uma pergunta atrás, tentaria atender às particularidades de cada instituição. Nós no regime geral, basicamente temos o mesmo tipo de avaliação para todas as instituições, se calhar procuraria que a forma de estar, a forma de avaliar pudesse ser diferente no caso da segurança social para por exemplo, sei lá, uma câmara municipal ou um registo civil (...)”</p> <p>“Quanto ao que modificava na nova lei, basicamente aquilo que já falei, a fixação de quotas. Acho que era a forma mais justa de normalizar a situação. Nós fizemos muitas formações sobre avaliação de avaliadores, enfim não há dúvida nenhuma que o entendimento é sempre um bocado diferente. A convicção de que os nossos são sempre os melhores não pode existir sempre e os avaliadores têm de ter essa noção e portanto a não existência de quotas tinha também de ser acompanhada por uma moralização do sistema.”</p>
2	<p>“Adaptava a questão das quotas (...). (...) porque num serviço público onde as pessoas, talvez 40%, sejam muito bons e tenham prova disso, é completamente descabido (...) estarmos a reduzir isto para 25%. (...) (...) modificava a questão de tempo de dirigente não contar para a carreira de origem, porque efectivamente isto leva a que ninguém queira ser dirigente. (...)”</p>
3	<p>“Retirava as quotas. Sendo que, com este novo modelo, são necessárias provas para atribuir a nota de relevante, acho que isso seria suficiente para justificar se um colaborador merecia ou não essa nota.”</p>
4	<p>“Alterava o sistema de quotas que tem uma percentagem tão restrita (...). depois há a menção quantitativa e qualitativa e depois acho a menção qualitativa tem uma carga psicológica muito forte sobre as pessoas, porque as pessoas neste momento ainda não pensam no relevante, pensam ainda em termos de muito bom mas quando pensam que não têm muito bom, que não são muito bons, isso tem uma carga psicológica sobre as pessoas, acho que ficam muito tristes, muito desmotivadas (...)”</p>
5	<p>“O actual modelo é muito rígido, seria necessário adaptá-lo de forma diferente à AP. Co-responsabilizava as chefias e os dirigentes pelo incumprimento dos objectivos dos colaboradores e modificava as percentagens para as avaliações.”</p>
6	<p>“Essencialmente, eliminava as quotas. (...)”</p>
7	<p>“Dada a natureza da actividade e da função, não permitem quantificar os resultados de forma objectiva. Julgo que seria necessário flexibilizar as regras de avaliação para atender a estas situações. Também me parece que a diferenciação ao nível do relevante, se deveria fazer em função de um ranking (...)”</p>
8	<p>“Retirava ou alargava a percentagem das quotas para a nota de relevante. [Modificava] as quotas e o princípio da acumulação de créditos.”</p>
10	<p>“(…) que seja introduzido um elemento qualquer de diferenciação para o avaliador poder, dentro do respeito pela quota, (...) diferenciar aqueles que está a avaliar, com justiça, nem que fosse num momento não quantitativo, mas qualitativo, que permitisse junto dos avaliados, diferenciar entre eles (...)”</p>
11	<p>“(…) eu acho que a avaliação da componente comportamental é muito subjectiva e pela sua subjectividade, (...) podemos jogar com essa parte dos objectivos que são medidos e penso que isso não é muito justo, porque nós sabemos que há quotas e não podemos dar a nota merecida e, se calhar, um bom funcionário, que é bom funcionário, tem de ficar para trás, porque não há quotas para abranger todos e joga-se um bocado com a componente comportamental para salvaguardar as quotas e acho que isso não está correcto. (...)”</p>
12	<p>“Acho que não mudava muita coisa, eventualmente ponderava o sistema das quotas (...)”</p>
13	<p>“Revogava [a nova lei].”</p>
14	<p>“(…) a flexibilidade das quotas atribuídas (...)”</p>

LVCR

Tabela 7

Entrevista	Constituição de novas relações jurídicas (contrato de trabalho)
1	<p>“(…) devo confessar que não me tenho, não me detive muito sobre esta parte das alterações. Não me detive muito sobre isto, enfim também por sentir que individualmente estaria muito pouco afectado por isto e acho que neste campo da contratação e no campo das carreiras, vinculações e remunerações, cada um tem de se importar muito por si e não terá de ser o dirigente a preocupar-se com o conhecimento do direito de cada um dos seus colaboradores em relação à alteração e portanto enfim, não terei uma fundamentação tão válida para estas questões.</p> <p>No entanto, em relação à nova relação jurídica de trabalho, nomeadamente o contrato de trabalho, final da nomeação definitiva para todos nós e portanto a garantia da nomeação definitiva apenas para as carreiras especiais, honestamente para mim, pessoalmente não releva muito, porque é a velha questão, do quem não deve não teme.</p> <p>(…) não me parece muito justo que tenhamos feito uma admissão na função pública com determinado tipo de contrato e a meio do caminho nos seja imposto uma outra forma de contrato. Preferiria honestamente, achava mais coerente que se alterasse a nova forma de contrato para as novas admissões. Quem entrava, sabia para o que é que ia e sabia o que é que havia de esperar.</p> <p>(…) isto de alguma forma tira-nos a estabilidade, porque neste momento em que estamos a conversar, não sabemos se amanhã alguma coisa mais vai mudar e se vamos deixar de trabalhar obrigatoriamente 35 horas por semana e começamos a trabalhar 40 ou 45 horas.</p> <p>(…)”</p>
2	<p>“Daquilo que eu conheço desta lei, as grandes diferenças com a nomeação definitiva não são muitas. Mas se me perguntas se eu concordo, eu não concordo. As pessoas quando entraram para este serviço, entraram para o serviço com alguma garantia entre aspas. As pessoas sabiam que tinham a sua carreira, o seu profissionalismo, tinham a sua forma de trabalhar e de subir, com a LVCR (...) há pessoas que estão cá há 20 anos e que viram todas as estruturas alteradas. Eu nesta questão da LVCR primeiro considero que isto é inconstitucional porque foram dadas garantias às pessoas e que agora não estão a ser cumpridas (...). Agora as pessoas que entram, não me parece de maneira nenhuma algo nefasto. Há novas regras, temos que nos adaptar às novas regras. (...) É uma mudança de contrato e os direitos prevalecem, no entanto não me parece correcto as pessoas terem mudado as regras do jogo de um dia para o outro (...).</p>
3	<p>“Não [concordo]. Acho que deveria ser aplicado apenas às novas admissões.”</p>
4	<p>“Para as novas admissões que ocorressem a partir de agora, concordo sim. As pessoas estão a começar e entravam no regime, para as pessoas antigas, não, porque até para as que já têm carreiras longas, isto veio mexer com as pessoas, as pessoas sentem-se prejudicadas e aí não concordo.”</p>
5	<p>“Sim [concordo com as novas relações jurídicas].”</p>
6	<p>“Aqui estou na minha posição de ex-funcionária pública. Ora, eu quando fiz o contrato com a A.P, foi com determinadas regras. Eu sou funcionária pública desde 1993, foi nesta altura que fiz o meu contrato com o funcionalismo público e as regras alteraram, quer dizer ao fim destes anos todos, alteraram substancialmente aquilo que era a minha perspectiva de vida a nível profissional, não é justo para aqueles que cá estão. Não é justo para nós que entrámos e nos mudaram as regras. (...)”</p>
7	<p>“(…) este novo diploma constitui um novo padrão de constituição de emprego público, que visa uma aproximação ao novo regime laboral e nesse sentido parece-me que será inevitável no novo contexto da A.P e não haverá grandes alternativas, isto faz parte da reforma.”</p>
8	<p>“Não [concordo].”</p>
9	<p>“Sim [concordo].”</p>
10	<p>“(…) À partida estou de acordo, só acho é que tem de se ter cuidado para se gerir um equilíbrio que é difícil atingir, que é entre a inovação e o respeito pelos direitos adquiridos e algumas situações específicas que têm de ser ponderadas. Mas, em princípio sim, sou pela uniformização.”</p>
11	<p>“Eu sou CIT. De certa forma concordo. Não me sinto nem melhor, nem pior que os meus colegas que têm vínculo com a função pública. Só acho é que se todos trabalharmos na mesma instituição, se todos cumprimos o mesmo horário, se trabalhamos na mesma base, acho que deveríamos ter as mesmas obrigações e os mesmos direitos e isso até agora não se verificou. (...)”</p>
12	<p>“Concordo, a minha forma de trabalhar antes e com CTFP é exactamente a mesma. (...) Acho</p>

	que é uma forma de estimular e de incentivar as pessoas a produzirem e a pensar que esta organização é o seu trabalho e devem vestir a camisola (...).”
13	“Não concordo com este novo regime de vinculação, uma vez que nós, os interessados, nem sequer fomos ouvidos no assunto. Nem sei de nada, apenas me puseram uma coisa em Janeiro a dizer que estávamos todos em regime de contratação pública. Portanto se concordo? Não concordo (...).”

Tabela 8

Entrevista	Medida em que novo regime termina com estigma do contrato vitalício
1	“(…) o que eu considero mais importante não era acabar com o estigma do contrato vitalício, porque o estigma existiria para uma franja muito pequena dos funcionários, ou seja, para mim ter um contrato vitalício era ter um vínculo laboral, não era o facto de eu saber que tinha um vínculo definitivo que alterava alguma coisa, não alterava em nada a minha forma de proceder, pelo contrário, se alterasse, era no sentido que dava mais estabilidade, que me dava mais segurança, que me permitia desenvolver a actividade stressante como todos sabemos, mas sem ter esse tipo de preocupação, se amanhã acaba ou não acaba. (…) a garantia do contrato definitivo pode servir para algumas pessoas e pôde durante muitos anos, mas a culpa não foi delas, a culpa foi dos dirigentes, que pactuaram com situações de produção zero, que permitiam situações anómalas de comportamento e de formas de estar, porque sempre houve a possibilidade de agir em termos de processo disciplinar sobre essas pessoas. (…) Muita gente fez carreira na administração pública ao longo de tantos anos e teve um comportamento irrepreensível ao longo de todos os anos. Os que foram bons tiveram contrato vitalício e os que foram maus também o tiveram, portanto eu acho que as coisas não passam necessariamente pelo contrato vitalício, não é por aí. (…)”
2	“Todos os contratos não são vitalícios. Se até aqui a administração pública pesava e tinha um handicap de que as pessoas entravam e não saíam, isto não era bem assim porque há os processos disciplinares e todos os contratos não são vitalícios, quer na nomeação definitiva, quer agora. Agora com o SIADAP com 2 notas de avaliação negativas existe um mecanismo mais fácil. Parece-me também importante aplicar este mecanismo, porque existem e nós sabemos que na A.P há maus funcionários, mas também há bons funcionários e tem que haver uma diferenciação positiva. (…)”
3	“Em primeiro lugar, não considero o conceito de contrato vitalício como um estigma, pois a palavra tem uma conotação “negativa”. Sendo que a EE é o Estado, não me choca o conceito de segurança e estabilidade dada pela segurança de um trabalho “para toda a vida”. ”
4	“Não sei se o contrato vitalício era propriamente um estigma (...). Neste momento, acho muito cedo para falarmos sobre isso.
5	“Sim.”
6	“Com certeza, não tenho dúvidas nenhuma.”
7	“(…) parece-me evidente, porque a cessação do vínculo laboral passa a ser possível quer por mútuo acordo, quer por insuficiência de desempenho.”
8	“Sim, trazendo insegurança aos trabalhadores.”
9	“Sim.”
10	“Em termos de opinião pública, se calhar sim. Quem está cá dentro e sabe o que já estava previsto, porque no antigo regime já estava previsto a possibilidade de cessação da vinculação por um processo disciplinar, pela conclusão de um processo disciplinar. De facto e de direito, eu acho que isso não acontece, não há uma ruptura. Eu acho que é uma continuidade com o regime anterior, mas a nível de opinião pública, sim.”
11	“Eu concordo com esse estigma, porque se um funcionário se limita a cumprir o horário das 9.00 às 17.00 e a fazer aquilo que lhe é pedido e nada mais, ou pior, (...) porque razão devemos continuar a alimentar esse funcionário? (...)”
12	“Eu acho que sim, acho que é positivo.”
13	“(…) Pode terminar com o estigma, mas por outro lado acho que se traduz em alguma revolta.”
14	“Termina com o estigma (...).”

Tabela 9

Entrevista	Justiça da mudança de posição remuneratória com 10 pontos acumulados na avaliação de desempenho
1	“Não, decididamente não é mais justo, porque para mim esta forma de evolução fomenta a estagnação e eventualmente o desinteresse pelo processo de mudança (...). com todas

	<p>aquelas quotas e tão baixas elas são, o grosso dos nossos colaboradores, vai ficar situado na avaliação de bom, portanto, o que quer dizer que vai ter um ponto, ou seja, ele vai mudar de escalão daqui por 10 anos e depois daqui por 20 anos muda de escalão outra vez. Quando em comparação com a função pública e privada, (...) se não em casos de excepção se refere de facto os vencimentos, porque eles não são comparáveis.</p> <p>A questão é que qualquer empregada doméstica que trabalha em regime horário consegue um vencimento superior a qualquer assistente técnica actualmente que esteja em início de carreira ou mesmo em alguns anos de carreira já.</p> <p>(...) deveríamos ter encontrado aqui um meio termo, não uma mudança automática de 3 em 3 anos, que permitiu também que gente sem qualidade fosse subindo e se encontre hoje no último escalão como assistente técnico (...).</p> <p>(...) esta normalização agora vem trazer alguma justiça, algum rigor, mas da pior forma, ou seja tirando as oportunidades de evolução e de progressão na carreira que as pessoas que trabalham, que desenvolvem a mesma actividade deveriam ter. Acho que havia aqui uma volta a dar, (...) mas nunca a 10 anos, porque um bom funcionário desempenha o seu trabalho e nós temos seguramente bons funcionários, que são bons na verdadeira acepção da palavra, e que não puderam ir a muito bom, porque as quotas não permitem e aí portanto estamos a prejudicar as pessoas e a desmotivá-las completamente e se calhar a breve prazo havendo uma reformulação da situação económica em todo o mundo, provocar êxodo que já se assiste em termos de técnicos superiores, mas também depois dos técnicos administrativos que vão seguramente encontrar lá fora um mercado de trabalho mais competitivo e mais compensador.”</p>
2	<p>“(...) Dez pontos, uma avaliação com notação de bom nunca mais vai chegar ao topo da carreira. (...) isto não me parece nada justo, uma pessoa numa carreira esperar não sei quantos anos (...).</p> <p>Tem de haver aqui mais flexibilidade. Eu estou no meio da carreira, agora vão-me faltar mais níveis, o topo da minha carreira, eu nunca lá vou chegar. Isto é um abismo e é uma utopia. (...)”</p>
3	<p>“Concordo com o princípio da acumulação de créditos mas não concordo com este regime. É muito menos favorável aos funcionários pois, com o novo sistema de avaliação, a nota de relevante é muito difícil de alcançar e, mesmo que tenha um desempenho em que mereça essa nota, ainda está sujeito à aplicação de uma quota. Assim, a progressão na carreira torna-se um caminho “interminável”. Um funcionário com uma boa performance leva, pelo menos, 10 anos para reunir condições para subir na carreira. Isso não é nem mais favorável nem justo!!”</p>
4	<p>“Não acho que seja mais favorável, não é, porque antigamente tínhamos os escalões de 3 em 3 anos, portanto mais favorável não é, mais justo acaba por não ser, porque está dependente da avaliação de desempenho e com as restrições que a avaliação de desempenho tem e que se reflectem aqui, acaba por não ser mais justo.</p> <p>Dez anos para quem tiver bom, que é a generalidade das pessoas, é preciso uma pessoa ser muito boa e ter sorte de ser classificado com muito bom por conseguir ao fim de x anos para progredir. É muito tempo por isso, não é mais justo, nem mais favorável para ninguém.”</p>
5	<p>“Justo não sei, só o tempo o dirá. Mas é mais flexível para a gestão de RH na AP.”</p>
6	<p>“Dez pontos significam dez anos. (...) Quando é que eu vou subir de posição remuneratória? Numa perspectiva de 35 anos, fazemos uma mudança 2 a 3 vezes no máximo. Nunca chegamos a lado nenhum.”</p>
7	<p>“Eu julgo ser menos favorável, é evidente. Quanto à sua justeza, embora concorde com o modelo de acordo com o desempenho, parece-me exagerado os 10 anos para subir uma posição remuneratória. Um trabalhador com desempenho adequado demorará 10 anos a subir uma posição, o que me parece pouco motivante.”</p>
8	<p>“Em relação ao princípio da acumulação de créditos, tendo em conta o tempo que se demora (10 anos) para alcançar 10 pontos, é um processo muito moroso, ou seja, para mudar de escalão e de categoria, o colaborador demora uma eternidade, ou reduzia-se os pontos a alcançar para se fazer a mudança, ou as quotas.”</p>
9	<p>“Sim. Porque após avaliar o desempenho dos colaboradores e poder-se avaliar os melhores é mais justo. Progridem os melhores.”</p>
10	<p>“Não concordo, porque o nosso sistema de avaliação tem falhas e portanto estar a fazer depender essa mudança de escalão e de categoria de um sistema de avaliação que está dependente de quotas, de facto não devia haver esta ligação. (...) acho que é injusto (...)”</p>
11	<p>“Eu acho que este novo regime não incentiva compromisso com o serviço (...). Das duas uma, ou a pessoa esquece os objectivos, no sentido de contribuir para um melhor funcionamento e uma melhor gestão e cumprir todo o trabalho que lhe é solicitado ou então só trabalha para os objectivos e não tem compromisso com o serviço.</p> <p>Se fizermos as contas, temos de trabalhar 140 anos para chegar ao topo, tendo uma avaliação mediana e isso é impossível. (...) É totalmente desmotivador.”</p>
12	<p>“(...) Do meu ponto de vista não é justo, não é favorável. Entendo sim, a questão financeira</p>

	do Estado a tentar controlar as coisas a esse nível, face a dificuldades de receitas, mas acho que não é muito meritório para as pessoas que trabalham, que vestem a camisola.”
13	“(…) é impossível (…) alguém com um desempenho normal chegar ao topo da carreira. Portanto esta lei não é justa, não incentiva ao compromisso com o serviço, apenas conduz o trabalhador para o cumprimento dos objectivos. (…)”
14	“Claro que não acho nada justo. Vamos falar outra vez das quotas. As quotas restringem-te em termos de progressão. Por mais que as pessoas trabalhem, passam ao fim de 10 anos para outro escalão com uma insignificância de valor. Discordo completamente. Anda uma pessoa um vida a trabalhar, a tentar conseguir bons resultados e depois acabamos por andar quase uma vida inteira para passar 1 índice. ”

Tabela 10

Entrevista	Medida em que a atribuição de prémios poderá ser tida como um incentivo a um melhor desempenho
1	“(…) atribuir este tipo de prémios é necessariamente muito bom para quem o recebe, mas não sei se vem resultar , na prestação continuada de trabalho, nalguma melhoria , porque a primeira noção, de que a pessoa vai ter, é, de que recebi este e não vou receber mais nenhum, isto agora, tem de tocar a outro. Não vai ser fácil que voltem a dar-lhe no próximo ano outro prémio, porque isso vai criar mau estar na equipa, porque efectivamente não tenhamos grandes dúvidas, normalmente as equipas são homogéneas, não haverá diferenças. (…) a ideia do prémio é boa , não tenho dúvida nenhuma, mas pode ser de facto perversa e acabar por criar instabilidades na equipa, porque toda a gente sente que colaborou para a obtenção daquele prémio (…) . Porque não havemos de criar um prémio de desempenho para a equipa e não individualizado? (…) Será sempre mais fácil manter a equipa coesa e mantendo a equipa coesa ter um melhor desempenho global (…)”
2	“ Se as coisas forem feitas com rigor e isenção , é uma mais valia que até aqui não havia (…)”
3	“Acho que é um bom incentivo. Parece-me que haverá sempre quem queira ludibriar o sistema em proveito próprio, mas não me parece que esta seja uma motivação suficiente para isso.”
4	“Considero que realmente é um incentivo, porque as pessoas esforçam-se com o objectivo de sabendo que há um prémio de desempenho (…)”
5	“Podem criar-se muitas situações de injustiças, uma vez que há critérios diferentes dentro da AP.”
6	“(…) estou de acordo que haja a valoração das pessoas que se destacam e que sejam retribuídas por isso. É uma forma de as incentivar, de motivar, sem dúvida.”
7	“(…) Haverá [risco de manipulação], se não houver transparência no processo.”
8	“Trata-se de um incentivo, mas podem-se criar situações injustas, face ao contexto global do Modelo de Avaliação de Desempenho.”
9	“Considero que é uma prática ao incentivo do trabalho realizado pelo colaborador.”
10	“É um incentivo, só que estamos sempre a raciocinar dentro das contingências do SIADAP. Portanto, como o SIADAP, com o sistema de quotas que existe neste momento, está a ser muito desmotivador (…)”
11	“(…) a retribuição é a única forma que se pode usar para premiar o bom desempenho e eu acho que é uma forma de as pessoas pensarem assim, se eu tiver um bom desempenho, vou ser destacada, vou ser premiada. Agora acho que esse prémio devia ser melhor divulgado (…)”
12	“Eu acho que não é tanto pelo prémio monetário e pelo seu valor (…). Poderá haver pessoas com esse espírito, mas eu não vejo as coisas por aí. (…)”
13	“(…) depende, desde que não se criem práticas de atribuição de desempenho com condições pouco claras (…)”
14	“Não sei, imagina que tens várias pessoas com a mesma nota, o prémio vai ser distribuído exactamente? Não. Criam-se as injustiças (…)”

Tabela 11

Entrevista	Contributo da LVCR para o bom funcionamento da AP
1	“Acho que a lei tem de facto pontos positivos, sendo que, como todas as leis e nós temos muito esse saudável hábito em Portugal, de a lei sair e depois irem-se fazendo correcções à lei e depois correcções às correcções da lei. Agora, valia a pena mexer nela , temos de ouvir a opinião de anónimos que podem trazer a lume ideias que venham melhorar, porque

	seguramente muito pouca gente foi ouvida a este nível (...).”
2	“(…) não considero. Esta lei veio trazer grandes alterações naquilo que estava garantido às pessoas. Com estas alterações, as pessoas sem dúvida nenhuma que desmotivaram. Nunca eu vi na A.P isto, as pessoas estão mais desmotivadas (...). As pessoas trabalham porque precisam do ordenado ao final do mês, não trabalham com garra e nós na A.P temos de fazer com que as pessoas trabalhem com garra. O serviço é mais exigente, temos de ser mais eficientes e mais eficazes e não podemos estrangular as pessoas e, de certa forma, a LVCR veio estrangular a vida das pessoas e não me parece que isto vá trazer grandes melhorias para a A.P à partida.”
3	“Não.”
4	“Eu tenho muitas dúvidas sobre esta lei, porque não houve uniformização, não houve formação sobre esta legislação, não a conhecemos devidamente , portanto as leis são sempre difíceis de interpretar e esta também o é. Não conhecemos tudo o que lá está subjacente, a interpretação é difícil, de maneira que quem não tem conhecimentos na área jurídica mais dificuldades tem. Tenho muitas dúvidas sobre ela e não sei se terá o efeito desejado.”
5	“Pelo menos, é um bom modelo, a médio e longo prazo.”
6	“Já considerei mais. Ultimamente, tenho tido grandes decepções, grandes dúvidas.”
7	“Eu julgo que o bom funcionamento da A.P não resulta apenas da qualidade das leis, mas da forma como são aplicadas e sobretudo da qualidade dos seus dirigentes e trabalhadores.”
8	“É um Modelo que (...) necessita de ser limado e de alterações.”
9	“(…) Permite que todos na organização se esforcem para produzir mais e com mais qualidade. ”
10	“Por si só não. Este é um dos instrumentos para a reforma da A.P , mas tem de ser aplicada e vista de uma forma integrada com toda a outra legislação. (...) Acho que não temos dados concretos da aplicação e dos resultados, para fazermos uma avaliação. (...)”
11	“É uma mais valia se for aplicada de forma isenta. Por outro lado, tem a questão das quotas (...). Da maneira como está, não considero. (...)”
12	“A lei 12-A/2008 tem aspectos positivos como negativos. (...) Mas dou-lhe mais uma perspectiva negativa do que positiva, da forma como isto está.”
13	“Muito pragmaticamente, não e não porque, primeiro, as percentagens de quotas são insuficientes, só ¼ da A.P é que é muito bom. Quer dizer, se só ¼ da A.P é que é muito boa, temos então de ver o que se passa com a A.P, o que me parece grave. O 2º ponto tem a ver com o método de avaliação. O 3º ponto tem a ver com a falta de empenho dos envolvidos. O 4º ponto tem a ver com a visão segmentada dos objectivos.”

RCTFP

Tabela 12

Entrevista	Justiça da transição para as novas modalidades jurídicas
1	“(…) Eu acho que no fundo, isto acabou até por normalizar algumas situações. Se calhar acaba por se promover uma sensação de justiça no meio de tudo isto. (...) porque é que nós tínhamos que ter um assistente administrativo principal, um assistente administrativo especialista se depois eles faziam todos a mesma actividade? (...) (..) há pessoas que não têm o espírito da competição porque não têm espírito guerreiro de quem quer, dia após dia, fazer melhor, tentar ser melhor, procurar a perfeição. (...) Agora há os outros, há os bons e temos de olhar para eles.”
2	“(…) Agora, passamos para 14 níveis, até aqui existiam muitos mais, mas eram níveis automáticos. Se eu considero que eles eram benéficos, também não considero. Não devem subir porque estão cá há 3 anos, as pessoas têm de subir porque efectivamente são boas, trabalham e merecem subir, portanto passamos nesta questão do 8 para o 80. As pessoas não têm de subir obrigatoriamente por anos de serviço, mas por competências e por desempenho e aí concordo plenamente. Agora, quem até trabalhava e quem se esforçava, agora viu a sua carreira muito mais reduzida e o topo da carreira inalcançável , aí é grave, porque uma pessoa que entre para a função pública com 25 anos, depois estará cá mais 40 anos e se for a subir de 10 em 10 anos, não passa do 4º nível. Isto para mim é brincar com as pessoas (...)”
3	“Claramente [é um retrocesso nas posições já adquiridas pelos colaboradores].”
4	“Sim, alguns funcionários vão ficar prejudicados, (...) especialmente aquelas pessoas que não tiveram oportunidade de subir de categoria antes da entrada da nova legislação e que estariam à beira de o fazer (...)”

5	“Pelo menos, em termos de progressão na carreira, é muito diferente.”
6	“(…) não me parece [que haja um retrocesso nas posições adquiridas]. À partida foram colocados mais ou menos na mesma situação. Que me tenha apercebido, não. Recebem o mesmo, a posição é a mesma. Sinto-me prejudicada.”
7	“Não sei se é adequado falar em retrocesso, mas é certamente uma mudança que aproxima muito a legislação laboral ao sector público, com todas as consequências que esta aproximação implica.”
8	“Sim [é um retrocesso nas posições já adquiridas pelos colaboradores].”
10	“Não tenho sentido isso. O avançar do sistema para uma harmonização entre os regimes não me assusta e em principio acho bem, porque tem de se simplificar o regime (…).”
11	“Na minha opinião não, mas acho que as pessoas que deixaram de ter o vínculo vitalício, acho que mexeu com ela e sentiram de alguma forma que estavam a tirar-lhes alguma coisa que já estava adquirido. De alguma forma, isso não contribuiu para que elas se sentissem motivadas. Nessa óptica não, embora eu concorde com esta lei.”
12	“Naturalmente que a questão do trabalho para toda a vida deixa de se ponderar, porque e volto a dizer, quem continuar a trabalhar da mesma forma que sempre trabalhou não tem de estar preocupado com essa situação. Agora naturalmente, se isto for visto numa outra perspectiva que é a de gestão do governo e de controlo de custos e de alguma mobilidade que tenha de se estabelecer, isso poderá criar algumas dificuldades à vida das pessoas e por aí nesse aspecto não concordo. (...) Nos outros aspectos relacionados com o trabalho em si, (...) acho positivo.”
13	“Retrocesso propriamente dito eu não sei, mas utopia seguramente. É impossível em condições normais, um funcionário com um bom desempenho conseguir níveis de actividade em trabalho com 140 anos para chegar ao topo (…).”
14	“É um retrocesso e enorme.”

Tabela 13

Entrevista	Medida em que as novas carreiras contribuem para a reforma administrativa
1	“(…) esta reforma acabando com as centenas de categorias e carreiras que havia é mais justa. ”
2	“Eu não considero que isto vá contribuir para reforma nenhuma. Isto na minha opinião foi redução dos níveis e das carreiras. Foi simplificar o processo pura e simples (...). Se eu discordo? Não tenho nada contra, agora que isto vá melhorar alguma coisa também não me parece.”
3	“As carreiras, em si, não são uma grande reforma. A grande mudança, em minha opinião, está na “unificação” de várias carreiras.”
4	“Elas podem contribuir em termos de haver uma uniformização das carreiras evitando uma dispersão muito grande de carreiras como havia. No entanto, se calhar foi demasiado restritiva porque acabou por se juntar carreiras e categorias completamente diferentes que não têm nada a ver umas com as outras. (...) Neste momento, temos 3 carreiras onde se meteu tudo num bolo e foi demais. ”
5	“Parece muito redutor. No entanto, a quantidade de carreiras e categorias anteriormente existente era desadequada a uma AP moderna. ”
6	“(…) havia carreiras a mais. (...) Nós temos de evoluir para uma polivalência e existirem só estas 3 carreiras, isto é importante. Isto é uma evolução da A.P.”
7	“Trata-se de uma simplificação do sistema de carreiras que, de certa forma, me parece acertada, tendo em conta a proliferação de carreiras existentes anteriormente. Nesse sentido, poderá introduzir uma maior racionalidade na gestão dos RH.”
8	“(…) com a constituição de novas carreiras, contribui-se de facto para a reforma administrativa.”
10	“Estes 3 diplomas que estás a questionar é que vão contribuir para uma reforma da A.P., no entanto não é só pela alteração legal que isso ocorre. Têm estado a ser feitas as sessões de esclarecimento e formações para o envolvimento de todos os intervenientes, principalmente os nossos colaboradores, para percebermos para onde estamos a ir. O que eu sinto é que enquanto não há esse esclarecimento de fundo, há essas faltas questões. As pessoas agarram-se a muitos boatos, fala-se em perdas de direitos adquiridos, no fundo há muitas falsas questões, criando grandes questões. No fundo é isso.”
11	“Eu acho que as carreiras que tínhamos anteriormente eram em excesso, agora passar do 8 para o 80 é um bocado exagerado. Vou falar a nível particular, eu era técnica especializada, fui tirar a licenciatura, concorri ao concurso para ingresso na carreira de técnica superior, fui aprovada, portanto segui os passos todos, um mês depois cheguei à conclusão que os colegas que tinham as mesmas habilitações passaram para técnico superior e muitos deles, se calhar, a receber mais do que eu. (...)”

12	“(…) penso que poderá ser uma mais valia.”
13	“Não contribuem e com péssimos presságios para o futuro.”

Tabela 14

Entrevista	Justiça das novas formas de mobilidade
1	“(…) acho que é fundamental nós começarmos a pensar a forma como o país vive e se desenvolveu, porque ainda há uns dias eu ouvia de facto e isso fez-me pensar um pouco, os portugueses habituaram-se a comprar casa, os portugueses deixaram de alugar casa, quer nós queiramos, quer não, obriga a uma fixação excessiva dos agregados familiares. (…) está na altura das pessoas pensarem que é fundamental irem à procura de mercado de trabalho e não ficarem limitados ao mercado de trabalho que existe na sua residência (...). Sou completamente a favor desta forma de mobilidade.”
2	“Não. Acho que isto é um bocado estúpido. (...) nós não podemos ter uma pessoa num serviço e alterar-lhe a vida de cabeça para baixo. A pessoa está ali, está estável, (...) e colocá-la num sítio completamente diferente, isso para mim é impensável. Há determinadas questões de garantias familiares, com as quais não podemos brincar. (...) Estar aqui e amanhã ir para outro lado, só se houver concordância de ambas as partes, se não houver não considero. Outra coisa grave relativamente a isto e aos mapas de pessoal, tem a ver com a situação dos dirigentes, porque o dirigente não está no mapa de pessoal e depois se o dirigente cai ou não fica no concurso, vai para onde? (...) É por isso que não posso concordar com esta questão das mobilidades e dos quadros, tem de haver aqui alguma salvaguarda e respeito pelas pessoas (...) ”
3	“Acho que não, uma vez que permitem a deslocalização de funcionários sem o seu consentimento, podendo condicionar bastante a sua vida familiar.”
4	“Não as conheço bem, mas não me parece que sejam mais justas (...) Então e o interesse dos trabalhadores não interessa? (...)”
5	“(…) parece-me que se complicou algo que parecia simples.”
7	“Na perspectiva do trabalhador, não me parece que sejam mais justas , na medida em que as condições em que se se exige o seu acordo ou a sua dispensa não são muito diferentes. Não há muita diferença em relação à lei anterior. Na lei anterior exigia-se o acordo do trabalhador em determinadas condições e aqui pouco se altera.”
8	“Não, pois podem “fazer o que quiserem” com os colaboradores, sem estes serem ouvidos no processo, colocando em causa a sua vida.”
10	“(…) Acho que não é mais benéfico, nem justo. (...)”
11	“(…) eu acho que não, porque na prática não se verifica. (...) Seriam mais justas se fossem bem aplicadas. ”
12	“Depende das situações, mas acho que não. (...)”
13	“Desconheço quase tudo sobre mobilidades, confesso. (...)”

Tabela 15

Entrevista	Impacto do novo regime de mobilidade na organização em análise
1	“(…) ainda temos recursos humanos que nalguns serviços e numa lógica de estratégia de aproveitamento, deveriam ser mudados para os serviços locais mais carenciados. (...)”
2	“Na questão dos dirigentes acho que isto não é nada benéfico , porque uma pessoa cai e vai para outro serviço e para outra área, pode não ter lugar no quadro e se tiver lugar pode ir para Lisboa, Faro, Porto, quer dizer para mim é impensável e é a coisa mais estúpida que eu já vi acontecer ao cimo da terra. E não sei como é que um país democrático nos pode fazer coisas destas , porque há aqui valores constitucionais, pessoais que estão postos em causa. Isto para mim é a maior das barbaridades que o governo fez. (...)”
3	“Permite o reforço de RH’s.”
4	“Até agora não se vêem resultados nenhuns. Continuamos a ter carência de recursos humanos. Onde é que está a mobilidade? No futuro, veremos.”
5	“Não consigo aperceber-me se será benéfico.”
6	“A nível do Centro Distrital nós deveríamos ter mobilidades internas e de acordo com as necessidades do momento. As situações em cada área, às vezes são momentâneas e deveríamos ter essa maleabilidade. (...)”
7	“A mobilidade inter-carreiras e categorias poderá ser útil para suprir algumas carências de RH. O mapa de pessoal é uma limitação de facto, mas tem de se ajustar (...) este instrumento de mobilidade a essa situação (...)”
8	“Pode permitir o reforço de recursos humanos.”
11	“Seria benéfico se fosse bem aplicado. Temos poucos RH. Há serviços que têm muitas

	“pessoas (...)”
12	“Penso que não.”

Tabela 16

Entrevista	O que faria diferente
2	“Relativamente a esta questão, arranjava uma cláusula para que os dirigentes quando caíssem tivessem lugar assegurado dentro do C. Dist. (...)”
3	“Limitaria a deslocalização dos funcionários à sua anuência. Caso não quisessem ir para determinado posto de trabalho, iriam então para SME.”
4	“Esta Lei 59/2008 é muito extensa e tal como referi para a 12-A/2008, não houve formação, não houveram esclarecimentos (...) e por isso é muito difícil interpretar e saber o que fazer de diferente. (...)”
5	“Mantinha os regimes de requisição, destacamento, permuta e comissão de serviço. Não sei o que se ganha com as novas figuras jurídicas.”
6	“Acabava com este tipo de mobilidades. (...)”
8	“Mantinha os regimes de permuta e de comissão de serviço.”
11	“(…) tentaria de alguma forma, olhando aos dois lados, serviço e funcionário adequar as necessidades de cada um.”
12	“Mantinha o que estava.”
13	“Não punha em causa o regresso ao lugar de origem dos funcionários com funções de dirigentes.”

Tabela 17

Entrevista	Contributo do RCTFP para o “nascimento” de uma nova AP
1	“Eu entendo que pode nascer uma nova administração pública, mas não é por aqui. Ela vai nascer em função do novo conceito de postura dos seus colaboradores (...). Se o novo regime de contrato servir para alterar a postura, então aí conseguimos , mas é por aí que passa. Nada muda com um decreto, nós sabemos que não muda, as pessoas são incentivadas a cumprir, as pessoas são incentivadas a mudar, mas as coisas não mudam, tem de haver mais do que isso (...)”
2	“ Não me parece que com estes diplomas se vá criar uma A.P nova. (...)”
3	“Não, considero que é a morte da FP.”
4	“Pode ser de facto o início de uma nova administração pública. A ideia que esteve aqui subjacente até pode ser boa, mas penso que os resultados levarão alguns anos a serem visíveis.”
5	“Sim.”
6	“Eu acho que aquilo que era um funcionário público vai ser diferente. O problema é a imagem que nós temos dos funcionários públicos no exterior. A garantia do tal contrato vitalício deixou de existir e agora cada colaborador já tem uma perspectiva diferente. Quem entra tem uma perspectiva diferente, nós que estamos cá vamos ter sempre aquela ideia da forma como entrámos, como funcionários públicos. (...)”
7	“(…) Não é uma lei que vem alterar muito a forma de funcionamento da A.P. Julgo que investir na formação, na qualificação, enfim definir critérios de recrutamento mais rigorosos, julgo que isso contribuirá mais para uma nova A.P.”
8	“Não.”
9	“Sim, é uma nova visão da A.P.”
10	“(…) estas legislações são os instrumentos para chegar lá. (...)”
11	“Não (...). Acho que este sistema não é o ideal, não está bem conseguido para que se consiga esse nascimento.”
12	“Acho que temos evoluído (...)”
13	“Não, mas uma forma de atrofio.”
14	“É muito mais periclitante. Estão a tentar descapitalizar os funcionários públicos (...). O sentimento que os funcionários públicos tinham, que era a estabilidade, acabou.”

Tabela 18

Entrevista	Impacto do novo regime no desempenho dos colaboradores
1	“(…) Se perguntarmos aos colaboradores da casa que mudança sentiu desde o dia 01 Janeiro, a resposta vai ser nenhuma. Portanto, houve uma alteração formal da contratação, mas daí

	não adveio alteração rigorosamente nenhuma. Eu diria mais, que se calhar teve mais implicação na mudança do espírito dos colaboradores do SIADAP na sua visão de gestão por objectivos do que propriamente esta alteração, porque no fundo isto é meramente formal. (...)"
2	"Os regimes têm coisas positivas e negativas. Nem tudo é bom, nem tudo é mau. Agora efectivamente se temos funcionários públicos que tinham lugares garantidos eu acho que essa garantia tem de ser tirada. As pessoas têm de trabalhar e merecer o ordenado que ganham ao fim do mês (...). o SIADAP, LVCR são boas desde que aplicadas com algum rigor, sejam isentas e justas, que lutem pela igualdade e equidade. Até aqui havia mecanismos e as pessoas nunca os accionavam. (...)"
3	"Acho que não veio contribuir em nada para melhorar o desempenho dos trabalhadores e, sem dúvida nenhuma, se aproxima do modelo do sector privado."
4	"É realmente o espírito de toda esta nova lei, mas os trabalhadores sentem-se prejudicados em muitas coisas e, para alguns, em vez de se empenharem e melhorarem, podem vir a ficar desmotivados e tudo aquilo que era suposto dar bons resultados pode inverter-se e não ser assim."
5	"Que mudou radicalmente, sim. Se vai permitir maior mobilidade entre o sector privado e o sector público, para já, tenho as minhas dúvidas."
6	"Eu acho que cria é mais uma instabilidade (...). Se ganhamos menos, temos menos regalias que os outros, temos menos expectativas, qual é a mais valia em vir para o Estado?"
8	"(...) não contribui para melhorar o desempenho dos trabalhadores, pelo contrário, traz mais insegurança, desmotivação e desinteresse. (...)"
9	"Sim (...) Os colaboradores não estagnam, tendem a melhorar e a evoluir. Uma melhoria contínua."
10	(...) Nós sabemos que fazemos mais com cada vez menos RH, portanto tem de haver um contributo por parte dos serviços para os colaboradores na parte da motivação. Não pode ser só cortar, cortar, cortar. Eu noto isso, as pessoas sentem necessidade de serem valorizadas."
13	"Não [contribui para um melhor desempenho]."

Tabela 19

Entrevista	Sugestão de melhorias
1	"Eu acho que onde temos de nos preocupar mais agora é nas competências técnicas, é na qualidade. É abandonar um bocado a ideia que temos de atender 60 clientes num dia e pensarmos que podemos atender 30, mas bem. (...)"
2	"Há duas questões importantes, o SIADAP, primeiro fazia uma substituição do avaliador, uma unidade é avaliada por determinado avaliador, esse avaliador havia de rodar e devia avaliar uma pessoa de outra unidade e assim sucessivamente. Mas isto também com uma avaliação externa isenta por trás. Colocava um avaliador interno e um externo e a avaliação era feita por essas duas pessoas em conjunto. Outra questão que achava importante era o facto de o avaliador não poder ser só avaliado por cima, tem de ser avaliado pelos seus. (...) A mobilidade, a questão dos dirigentes, o SIADAP, são tudo questões que têm de ser alteradas, porque se não, não vamos caminhar para uma A.P. eficiente e eficaz."
3	"Teria mantido os "direitos adquiridos" dos trabalhadores. No entanto, teria criado uma abertura na lei que permitisse o despedimento de funcionários públicos com base, por exemplo, em sucessivas avaliações de desempenho negativas."
4	"É preciso ter um conhecimento profundo destas leis para saber o que se fazia de diferente. Como já referi, por falta de formação, não tenho experiência na área jurídica, mas acho que o interesse e a defesa dos trabalhadores esteve muito pouco presente nestas leis. Está a desmotivar muito as pessoas e todas aquelas que podem passar à situação de aposentação, mesmo que isso as penalize de alguma maneira, estão a fazê-lo. As pessoas sentem instabilidade quanto ao futuro e o que é que acontece? Pessoas que ainda são válidas, que tinham saber e experiência vão-se embora porque acho que não foram acautelados os interesses dos trabalhadores e deveriam ter sido."
5	"Mantinha o sistema de nomeação para quem detinha esse vinculo e as novas admissões seriam todas pelo regime de contrato em funções públicas."
6	"Neste momento só há uma hipótese que são os vencimentos. Acho que passa por aí. Porque se cada vez, estamos mais a valorizar o funcionário público pelo desempenho, temos de o premiar por isso, portanto nessa perspectiva, acho que não há outra hipótese. (...) Se ao fim de 10 anos é que se sobe, que novos incentivos é que há? Que novos incentivos é que estamos a criar? (...)"
7	"Acho que seria muito importante por exemplo tornar mais profissionalizadas as lideranças de topo da A.P e menos dependentes de escolhas político-partidárias. Acho que os dirigentes de topo não deveriam ser escolhidos tendo em conta as suas ligações partidárias,

	mas deveriam ser seleccionados por concurso, enfim através de uma bolsa de gestores (...). Julgo que isso traria uma maior eficiência e eficácia ao funcionamento da A.P.”
8	“Mantinha o sistema anterior para os colaboradores antigos e apenas as novas admissões seriam sujeitas ao novo regime de contrato.”
10	“(…) a questão que o sistema tem de pior é ser muito pouco flexível e muito matemático, portanto não permite que o avaliador faça uma avaliação com justiça relativa. Tem uma justiça muito absoluta, porque são as quotas, as percentagens, e depois em relação aos colaboradores sentimos que falta ali uma análise mais individual (...)”
11	“(…) acho que devia ser criada uma comissão (...), [que] se criasse uma comissão de avaliação, onde houvesse um superior hierárquico de cada área e sermos avaliados assim nessa base. Se eu tenho o azar que o superior hierárquico não goste de mim ou não simpatize comigo, eu estou feita, por muito boa que eu seja. (...) Em relação às quotas, deviam arranjar um meio-termo , onde as pessoas pudessem ser avaliadas por aquilo que fizeram e não em função do número de muito bons ou relevantes que pudessem ser dados. (...)”
12	“Implementava novas práticas, que implementadas ao nível do sector privado, pudessem ser incluídas a nível de sector público. (...)”
13	“(…) começava pelo recrutamento dos dirigentes que deve ser feito por empresas da especialidade dos RH, ou seja, fora do serviço (...) Acho que uma entidade externa ao serviço seria menos impregnada de tendências.”

