



*“Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública”*

Carmem Olívia Teixeira

*Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico de Bragança para obtenção do grau de mestre em Gestão das Organizações, Ramo Gestão Pública*

**Orientada pelo Professor Doutor Miguel Ângelo Vilela Rodrigues**

Esta dissertação não inclui as críticas e sugestões feitas pelo Júri

Bragança, Julho de 2012





*“Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública”*

Carmem Olívia Teixeira

**Orientada pelo Professor Doutor Miguel Ângelo Vilela Rodrigues**

Bragança, 05 de Abril de 2012

## **RESUMO**

A Administração Pública está a atravessar um grande processo de transformação na área da gestão, por influência dos princípios defendidos pela Nova Gestão Pública, com uma tendência para a profissionalização, implementando medidas de reforma dos regimes de emprego público baseados na nomeação, de forma a aproximá-los dos regimes de emprego vigentes no sector privado. Defende-se a ideia de que um modelo de gestão empresarial, baseado na eficiência, eficácia e economia, contribui para uma melhoria no desempenho das funções públicas, e conseqüentemente para uma diminuição dos custos de funcionamento. Assim, este modelo de gestão teve um grande impacto na gestão de recursos humanos, pois se até há pouco tempo tínhamos uma gestão de recursos humanos assente em carreiras, actualmente passamos a ter uma maior focalização num sistema de emprego.

Exigindo-se uma maior responsabilidade perante os cidadãos, a qual se vai traduzir num desempenho mais eficaz na prestação dos serviços públicos e na descentralização dos poderes, utilizando mecanismos de mercado e flexibilidade na gestão. Responsabilidade e eficiência, são características que marcaram consideravelmente a mudança do modelo tradicional para o modelo de emprego. Sendo neste contexto, que a medição e a avaliação do desempenho se vão tornar elementos fulcrais da monitorização e do controlo dos serviços públicos (Bouckaert, 1996).

De acordo com o já referido, a tendência actual que se vem sentindo, é de aproximação do regime das relações laborais públicas ao regime do contrato individual de trabalho, adoptado no sector privado. Contudo, existem ainda diferenças significativas entre ambos os regimes; desta forma pretender-se-á analisar, no presente trabalho, as divergências entre os dois regimes, nomeadamente nas seguintes prerrogativas: em matéria de férias faltas e licenças, sistema social, remuneração, sistema de avaliação, relações jurídicas de emprego e cessação da relação jurídica de emprego.

## **ABSTRACT**

The Public Administration is undergoing a major process of transformation in the area of management, under the influence of the principles upheld by the new public management, with a trend towards professionalization, implementing measures to reform public employment schemes based on appointment in order to bring them in existing employment schemes in the private sector. Defends the idea that a corporate management model based on the efficiency, effectiveness and economy, contributes to an improvement in the performance of public functions, and therefore to a reduction of operating costs. Thus, this management model has had a huge impact on human resources management, because until recently we had a human resources management based on careers, now we have a greater focus on a system of employment.

Demanding a greater responsibility to the citizens, this will lead to a more effective performance in the provision of public services and decentralization of powers by using market mechanisms and flexible management. Responsibility and efficiency are characteristics that marked considerably the change of the traditional model for the employment model. Being in this context, the measurement and evaluation of performance will become key elements of monitoring and control of public services (Bouckaert, 1996).

According to the already mentioned, the current trend which is feeling, is approaching the scheme of labour relations public under individual contracts of employment, adopted in the private sector. However, there are still significant differences between the two systems; This way you will examine in this work, the differences between the two regimes, notably in the following prerogatives: regarding holidays fous and licenses, social system, compensation, evaluation system, employment legal relations and legal employment relationship is terminated.

## **RESUMEN**

El Servicio Público se encuentra en un proceso de transformación importante en la gestión, influenciado por los principios defendidos por la Nueva Gestión Pública, con una tendencia hacia la profesionalización, la aplicación de medidas para reformar los programas públicos de empleo sobre la base de la cita, a fin de que a partir de los planes de empleo existentes en el sector privado. Es compatible con la idea de que un modelo de gestión empresarial, basado en la eficiencia, eficacia y economía, contribuye a una mejora en el desempeño de funciones públicas, y por lo tanto a una disminución en los costos de operación. Por lo tanto, este modelo de gestión ha tenido un gran impacto en la gestión de recursos humanos, porque hasta hace poco tenía un sistema de gestión de recursos humanos basada en las carreras, ahora tenemos un mayor enfoque en el sistema de empleo.

Que requiere una mayor responsabilidad de a los ciudadanos, que se traducirá en mejor rendimiento en la prestación de servicios públicos y la descentralización de los poderes mediante el uso de mecanismos del mercado y de gestión flexible. Rendición de cuentas y la eficiencia son características del que marcaron un cambio considerable a partir del modelo tradicional para el modelo de empleo. Con esta iniciativa, la medición del desempeño y la evaluación se han convertido en elementos centrales de la vigilancia y el control de los servicios públicos (Bouckaert, 1996).

De acuerdo con lo anterior, la tendencia actual que se ha Estado sintiendo, es el enfoque del sistema de las relaciones públicas con el régimen de los contratos individuales de trabajo adoptadas en el sector privado. Sin embargo, hay diferencias significativas entre los dos regímenes: de esta manera tendrá que examinar en este estudio, las diferencias entre los dos regímenes, incluyendo las siguientes prerrogativas: a las ausencias de las vacaciones y las hojas, el sistema social, sistema de remuneración evaluación, las relaciones jurídicas de empleo y de la terminación del empleo legal.

## ÍNDICE

RESUMO .....	i
ABSTRACT .....	ii
RESUMEN .....	iii
ÍNDICE.....	iv
ÍNDICE DE TABELAS.....	vi
ÍNDICE DE FIGURAS .....	vii
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	vii
RELAÇÃO DE SIGLAS .....	viii
AGRADECIMENTOS.....	ix
INTRODUÇÃO.....	1
OBJECTIVO DO TRABALHO.....	4
METODOLOGIA .....	5
ESTRUTURA DA TESE.....	7
CAPÍTULO I - REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS NA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS .....	9
Introdução .....	10
1.1. Modelo clássico de carreira .....	13
1.2. Razões que motivaram a reforma administrativa .....	17
1.3. Modelo de emprego .....	20
1.4. Princípios orientadores da Nova Gestão Pública.....	23
CAPÍTULO II - EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS EM PORTUGAL.....	27
Introdução .....	28
2.1. A gestão de recursos humanos antes do 25 de Abril de 1974.....	29
2.2. A gestão de recursos humanos entre 1974 e 1985.....	31
2.3. A gestão de recursos humanos entre 1986 e 1995.....	33
2.4. A gestão de recursos humanos entre 1996 e 2001.....	35
2.5. A gestão de recursos humanos entre 2002 e a actual data .....	37

CAPÍTULO III - METODOLOGIA .....	41
Introdução .....	42
3.1. Análise das dimensões.....	45
3.1.1. Modalidades das relações jurídicas de emprego.....	46
3.1.1.1. Paralelismo do sector público com o sector privado .....	51
3.1.2. Regime de férias, faltas e licenças.....	53
3.1.2.2. Férias relativamente aos trabalhadores contratados .....	56
3.1.2.3. Faltas relativamente aos trabalhadores nomeados .....	59
3.1.2.4. Faltas relativamente aos trabalhadores contratados .....	59
3.1.2.5. Licenças relativamente aos trabalhadores nomeados .....	61
3.1.2.6. Licenças relativamente aos trabalhadores contratados.....	61
3.1.2.7. Paralelismo do sector público com o sector privado .....	62
3.1.3. Sistema de protecção social .....	64
3.1.3.1. Paralelismo do sector público com o sector privado .....	71
3.1.4. Sistema retributivo .....	73
3.1.4.1. Paralelismo do sector público com o sector privado .....	76
3.1.5. Sistema de avaliação .....	78
3.1.5.1. Paralelismo do sector público com o sector privado .....	81
3.1.6. Cessação da relação jurídica de emprego .....	83
3.1.6.1. Paralelismo do sector público com o sector privado .....	85
CONCLUSÃO.....	87
LIMITAÇÕES ENCONTRADAS .....	90
LINHAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURA .....	91
BIBLIOGRAFIA: .....	92
LEGISLAÇÃO CONSULTADA:.....	98
FONTES: .....	99
ANEXOS.....	99

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Dimensões de análise .....	6
Tabela 2 - Análise do modelo clássico.....	14
Tabela 3 – Características dos profissionais.....	16
Tabela 4 – Contraposição entre o modelo de carreira e o modelo de emprego.....	22
Tabela 5 - Dimensões da Nova Gestão Pública .....	23
Tabela 6 – Componentes da Nova Gestão Pública .....	24
Tabela 7 - Pacote legislativo de 1979.....	31
Tabela 8 – Pacote de diplomas de 10 de Maio.....	32
Tabela 9 – Diplomas sobre a GRH entre 1986-1995.....	34
Tabela 10 – Diplomas sobre a Função Pública entre 1996-2001.....	36
Tabela 11 – Produção legislativa sobre a Função Pública .....	38
Tabela 12 – Princípios e objectivos do novo regime jurídico-laboral dos trabalhadores.....	39
Tabela 13 - Orientações na gestão recursos humanos .....	44
Tabela 14 - Regime férias na Administração Pública e no sector privado .....	58
Tabela 15 – Licenças sem vencimento na Administração Pública.....	61
Tabela 16 - Alterações no regime protecção social.....	67
Tabela 17 – Extinção da relação jurídica de emprego.....	85

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1 - Modelo Análise.....	43
Figura 2 – Determinação da remuneração na Administração Pública .....	75
Figura 3 – SIADAP.....	80

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 1- Representação da Relação Jurídica (1996/2008).....	49
Gráfico 2 – Representação da relação jurídica (2009/2010).....	50
Gráfico 3 – Média dos subscritores da CGAP e Segurança Social .....	69
Gráfico 4 - Reformados e aposentados da CGA: total e por escalões de pensão - Portugal .....	70

## **ÍNDICE DE ANEXOS**

Anexo 1 - Relação jurídica (1996/2008) Portugal.....	99
Anexo 2- Relação jurídica (2009/2010) Portugal.....	99
Anexo 3: Subscritores em Portugal .....	100
Anexo 4- Total por escalões de pensão.....	100

## **RELAÇÃO DE SIGLAS**

ADSE – Assistência na Doença aos Servidores do Estado

CEE - Comunidade Económica Europeia

CGA – Caixa Geral de Aposentações

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

EDTEFP – Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas

EFTA – Associação Europeia de Livre Comércio

GRH – Gestão Recursos Humanos

IRS – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

LVCR – Novo Regime (Lei) de Vinculação, Carreiras e Remunerações

LOE – Lei do Orçamento de Estado

NGP — Nova Gestão Pública

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OIT – Organização Internacional Trabalho

PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

QUAR- Quadro de Avaliação e Responsabilização

QEI – Quadro de Efectivos Interdepartamentais

RCTFP – Regime Contrato Trabalho Funções Públicas

SIADAP – Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública

SCI – Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado

## AGRADECIMENTOS

Ao Pedro Miguel, marido e amigo, que incentivou a inscrição no Mestrado e a realização deste trabalho e a quem agradeço o incansável e valioso contributo prestado pelo facto de ter sido pai e mãe para o Diogo Miguel e para a Diana Sofia, meus adorados filhos.

Aos Meus Pais pelo grande amor, carinho e pelos valores que sempre me dedicaram e inculcaram e permitiram ser o que sou.

Ao Meu Orientador, Prof. Dr. Miguel Ângelo Vilela Rodrigues, pela infinita paciência com que sempre me ajudou ao longo desta tese diante das minhas dúvidas e incertezas.

*“Da determinação que tens tomada  
não tornes por detrás, pois é fraqueza  
desistir-se da coisa começada”*

(Os Lusíadas, I, 40, 2-4)

## INTRODUÇÃO

As expressões “Administração Pública” e “Função Pública” são correntemente usadas, podendo-se afirmar que fazem parte da linguagem corrente e que possuem uma natural interpenetração entre si, de tal forma que a segunda é a substância viva da primeira, isto é, a sua manifestação personalizada ou a organização humana sem a qual não poderia funcionar a estrutura orgânica que é a Administração Pública (Alfaia, 1985).

Seja como for, parece ser pacífica a ideia de que a concepção da função pública e do emprego público não permanecem imutáveis ao longo dos tempos, acabando por, em cada momento histórico, corresponder à ideia que se tem do Estado e da Administração Pública. Por isso mesmo, para se poder compreender a função pública dos nossos dias há que fazer um percurso, ainda que breve, sobre aquilo que foi a Administração Pública e a função pública no passado (Moura, 2004).

Em bom rigor, a aparição da função pública é contemporânea da consolidação do Estado moderno e do surgimento da Administração Pública, tal como a entendemos hoje, na sequência de um longo e complexo processo que se confunde com a dissolução das relações feudais e o surgimento do Estado absoluto (Nigro, 2007). Na verdade, a sociedade feudal caracteriza-se por uma dispersão e pulverização do poder em múltiplos centros, geralmente formados em torno e sobre a base da propriedade da terra, assentando em relações de natureza pessoal entre o senhorio e aqueles a quem era conferida protecção. Sendo a inexistência de necessidades sentidas em comum por toda a colectividade, que inviabiliza o aparecimento da actividade administrativa, apenas se utilizando o termo “administração” relativamente ao património do monarca, à sua corte. (Garcia, 1994).

A transição do Estado Medieval para o Estado Moderno caracteriza-se por uma progressiva centralização e fortalecimento do poder real, alicerçado nas noções de Estado e soberania, introduzidas respectivamente por Maquiavel e Jean Bodin, e para a qual não deixou de dar a sua contribuição, a grande expansão comercial e financeira decorrente dos descobrimentos, que debilitou as estruturas senhoriais feudais (Alfonso, Blanco, Alvarez, 1996). O alargamento da máquina burocrática régia surge com o facto de o Estado, pela primeira vez, se encarregar de realizar tarefas concretas, de satisfação do interesse público. (Soares, 1997).

A Revolução Francesa veio alterar significativamente os princípios fundamentais da monarquia absoluta, dando lugar a uma nova ordem social - a burguesia - marcada pela

ascensão de uma classe carente de reformas para poder afirmar a sua supremacia. Assim, a soberania passa a radicar na sociedade e já não no monarca, sendo a vontade geral que prevalece sobre as vontades individuais que a compõem. A lei surge como expressão do interesse e bem comum, sendo através dela que o Estado se relaciona com a sociedade, definindo, por um lado, os limites dos direitos individuais em face do interesse geral e, por outro, balizando a actuação da Administração Pública (Silva, 1996). A actividade administrativa deixa de se situar no domínio do juridicamente irrelevante, reconhecendo-se aos administrados um conjunto de direitos subjectivos.

O funcionário é, pois, alguém que desempenha um importante papel no seio do Estado, participando no exercício da soberania e autoridade estadual, pelo que é visto como “*un citoyen spécial*” (Hauriou, 1938), que não possui interesses distintos da estrutura que serve. O exercício de funções públicas configura-se não como um direito mas sim como um dever de servir o interesse público. Contudo, depressa se veio a revelar que a “mão invisível” do Estado era insuficiente para disciplinar o mercado e satisfazer os interesses colectivos, acabando por criar enormes distorções económicas e sociais. Assim, o liberalismo económico condenou milhares de trabalhadores fabris à exclusão económica e social, razão pela qual se começa a exigir que o Estado abandone a sua posição abstencionista e adopte mecanismos de correcção e superação do livre jogo do mercado.

Esta tendência é reforçada durante o período das duas grandes guerras, sendo que no final da Segunda Grande Guerra o Estado assume inquestionavelmente o papel de principal actor; o qual, não só, se deve abster de intervir na esfera individual de cada um, como deve dar a ajuda necessária para alcançar o bem-estar de cada cidadão. Este novo papel do Estado determina o aparecimento de tantos serviços públicos, quantas as necessidades colectivas, a satisfazer (Amaral, 2003). Daí que uma das manifestações mais visíveis do Estado Social ou do Bem Estar, é o crescimento exponencial e desmesurado do aparelho burocrático. Esta realidade teve como consequência directa que o corpo mais ou menos organizado de “funcionários” foi crescendo à medida que foram crescendo as solicitações colocadas à Administração Pública.

A evolução de que temos vindo a dar nota, através da caracterização dos conceitos nucleares de “Administração Pública” e “Função Pública” influenciam naturalmente o entendimento tradicional da relação de emprego público.

São múltiplas as vozes que começam (e não desde apenas ontem) a defender a obsolescência da teoria estatutária que entende a função pública como um mundo distinto e distante do trabalho privado (Pinero, 1989). Há quem questione a razão de ser do regime estatutário e qual o papel do funcionário no contexto social da actualidade. Designadamente, pergunta-se se o funcionário público não se terá convertido num mero trabalhador da Administração Pública e, se nessa medida, deve ou não a sua relação de emprego ser regulada pelo direito laboral à semelhança da generalidade dos trabalhadores da actividade privada.

Neste trabalho, não deixando de abordar a temática que poderíamos designar por “privatização da função pública”, interessam-nos sobretudo as questões que se prendem com as influências da Nova Gestão Pública (NGP) - típico das empresas privadas - e perceber até que ponto essas práticas são hoje comuns no sector público.

É verdade, que actualmente a Administração Pública enfrenta múltiplos desafios que pressupõem um esforço permanente, designadamente na adaptação a formas (e fórmulas) organizacionais mais aptas a responder às cada vez mais exigentes solicitações da comunidade. Pelo que a preocupação de fazer com que a Gestão Pública seja mais eficiente e mais adequada à era da informação, como referem Gray & Jenkins (1995), impõe a necessidade de ultrapassar o paradigma burocrático para alcançar o pós-burocrático.

Assim, no presente trabalho, vamos tentar perceber as consequências da adopção de uma reforma administrativa assente na NGP dos recursos humanos ao serviço da máquina administrativa. Veremos de que forma as sucessivas iniciativas de desregulamentação, privatização, e introdução de mecanismos típicos do mercado aberto contribuíram para uma modificação do estatuto da função pública.

Procuraremos ainda tentar perceber o sentido da actual reforma administrativa, para finalmente centrarmos a nossa atenção na caracterização do modelo actualmente em vigor em matéria de gestão de recursos humanos na Administração Pública. Pois, apesar das indefinições iniciais, a evolução das políticas de recursos humanos ao longo dos anos foi sendo cada vez mais influenciada pela adopção do conceito da NGP.

Trata-se de implementar na Administração Pública uma gestão profissional caracterizada, grosso modo, pela explicitação das medidas de performance, pela ênfase colocada na obtenção de resultados, pela fragmentação das grandes unidades administrativas, pela adopção de estilos de gestão empresarial e pela preocupação de fazer mais e melhor com

menos dinheiro (Rocha, 2005). Segundo este autor, as principais alterações em termos de gestão de recursos humanos fizeram-se sentir na flexibilidade da remuneração dos colaboradores, bem como na implementação de um novo sistema de avaliação de desempenho. Pretendendo-se uma organização mais flexível, orientada para resultados, focalizada no interesse dos clientes, e transparente, porque aberta ao controlo social.

Sendo assim, a NGP traduz-se numa tendência de reformas encetadas no sector público dos países desenvolvidos, com base na hegemonia dos três E's: economia, eficiência e eficácia, sustentada numa ideologia “manageralista”, de carácter tecnocrático.

## **OBJECTIVO DO TRABALHO**

A Administração Pública existe desde sempre e o Estado surge como representante do interesse público, e como tal o funcionário público é um devoto servidor implicando a ideia de continuidade de emprego.

Com este trabalho pretende-se analisar o estatuto próprio do funcionário público, que inicialmente era exercido com autonomia, segurança e estabilidade no emprego. Sendo gerido com base num conjunto de regras e regulamentos, que permitiam promoção por nomeação vitalícia ou por um contrato infinitamente renovável, que lhes garantia segurança para toda a vida profissional. É neste âmbito, que surge o conceito de carreira – sistema clássico, com direito á promoção e progressão. Mas após a Segunda Guerra Mundial surge a ideia de abandono do referido modelo, num contexto específico da gestão dos recursos humanos, inspirado na NGP, a qual visa reformar os regimes de emprego público baseados na nomeação, procurando a sua aproximação aos regimes de emprego vigentes no sector privado. Estando em causa uma forma de gestão, que pretende adaptar técnicas e métodos do sector privado empresarial ao sector público empresarial e administrativo; permitindo uma melhor gestão, maior competitividade, e uma forte tendência de flexibilidade do emprego público, utilizando técnicas e instrumentos de mecanismo de mercado, que se fizeram sentir ao nível da gestão de recursos humanos. A segurança de emprego desaparece gradualmente com a passagem de um sistema de carreira para um sistema de emprego de forma a melhorar a eficácia das organizações. Ou seja, não basta apenas o desempenho das respectivas funções, sendo fundamental a existência de objectivos a cumprir, de modo a torná-los mais competitivos, evitando assim a sua estagnação, e um melhor funcionamento do serviço. Cujos resultados foram uma autêntica, revolução na “função pública”. A lógica passou a ser conduzida por uma preocupação central: definição de objectivos

cujocumprimento dependia da sua prossecução. As consequências desta concepção não podiam deixar de se reflectir no corpo de funcionários da Administração. É o próprio modelo de recrutamento e sobretudo de planeamento das carreiras que é colocado em crise, uma vez que se apresenta como desadequado e inapto a cumprir os objectivos gizados pela NGP.

Nesta perspectiva, existem dois mundos o sistema de carreira baseado em regras e regulamentos, e um sistema de emprego onde há avaliação, contratação e competição, os quais têm por base três pilares fulcrais: estabilidade, segurança e competitividade.

Segundo Lane (1995), estas novas orientações representam uma substituição gradual de um Estado administrativo, com ideologias burocráticas por se tratar de um modelo ineficaz e ineficiente, por outro modelo de forma a superar as ineficiências inerentes ao modelo tradicional de Administração Pública. Mais gestão empresarial clássica “introduzida” na gestão pública - maxime dos recursos humanos -, traduzir-se-ia inevitavelmente, em melhoria do desempenho e conseqüente diminuição dos custos de funcionamento.

Este modelo de gestão teve um impacto extremamente relevante nas práticas de gestão dos recursos humanos. Se até ali, nos era dado ver uma gestão de recursos humanos assente no sistema de carreiras, desde então o enfoque passa a estar num sistema de emprego.

Procuramos assim, atentas as mudanças que temos vindo a referenciar, dar resposta fundamentada à seguinte questão:

Serão as sucessivas modificações encetadas ao nível de gestão de recursos humanos na Administração Pública uma aproximação à tipologia de sistema de emprego?

## **METODOLOGIA**

O método utilizado na elaboração deste trabalho, foi de carácter descritivo, com uma abordagem quantitativa, sendo a análise do nosso estudo realizada de forma dedutiva, assentando essencialmente em dados documentais e em dados estatísticos.

Para tanto socorrer-nos-emos da recolha de bibliografia necessária para a realização do trabalho representado através de seis dimensões que abaixo são discriminadas na referida tabela 1.

**Tabela 1 - Dimensões de análise**

<b>Dimensões</b>	<b>Matéria em análise</b>
<b>Modalidades das Relações Jurídicas de Emprego</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nomeação</li> <li>- Contrato de Trabalho em Funções Públicas</li> <li>- Comissão de Serviço</li> <li>- Contrato Individual de Trabalho</li> <li>- Contratos de Prestações de Serviços (avença e tarefa)</li> </ul>
<b>Férias Faltas e Licenças</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Férias</li> <li>- Faltas</li> <li>- Licenças</li> </ul>
<b>Protecção Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ADSE</li> <li>- CGAP</li> </ul>
<b>Sistema Retributivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Remuneração base</li> <li>- Suplementos remuneratórios</li> <li>- Prémios de desempenho</li> </ul>
<b>Sistema de Avaliação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SIADAP 1</li> <li>- SIADAP 2</li> <li>- SIADAP 3</li> </ul>
<b>Cessaçao da Relaçao Jurídica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aposentaçao</li> <li>- Exoneraçao</li> <li>- Sançao disciplinar de expulsao</li> <li>- Caducidade</li> <li>- Revogaçao</li> <li>- Resoluçao</li> </ul>

*Fonte: Elaboração própria*

Deste modo, pretende-se com a análise destas prerrogativas da relação laboral estabelecida entre o trabalhador/funcionário e a Administração Pública, verificar em que termos aquela se aproxima do que se encontra legislado e se aplica, no âmbito da relação laboral do sector privado. Enfatizando as questões da eficiência, da economia e da eficácia, numa lógica gestonária, cujo funcionamento e fornecimento dos serviços públicos, se refletem na gestão dos recursos humanos, e conseqüentemente no estatuto dos funcionários e na relação de emprego. Sendo que o novo regime jurídico do contrato de trabalho em funções públicas constitui um dos pilares ou alicerces deste nosso trabalho, como novo paradigma

da gestão de recursos humanos; área esta que deixou de ser um mero departamento de pessoal, passando a ser a personagem principal em toda esta reforma gerada pela NGP.

Assim, foi feita uma análise cuidada, no que diz respeito aos mecanismos de gestão de pessoal, como o contrato individual de trabalho, à avaliação de desempenho, e à implementação de sistemas de gestão por objectivos, que fazem parte das mudanças na função pública. O sistema de avaliação do desempenho (que introduz o paradigma da gestão por objectivos na Administração Pública portuguesa) constitui exemplo vivo de como a introdução de uma nova ferramenta leva à mudança de comportamentos e atitudes, bem como à aquisição de novas competências e metodologias inovadoras.

Recolhida a informação conforme exposto, foi feito um tratamento qualitativo adequado. Ficando-se, assim, em condições de inferirmos a que níveis se têm vindo a verificar as mais significativas modificações neste domínio, sendo que, e sem nos precipitarmos nesta fase, poder-se-á adiantar, desde já, que tais alterações se centram nos domínios da constituição da relação de emprego público, progressões nas carreiras e respectivo estatuto.

## **ESTRUTURA DA TESE**

Neste trabalho estudamos o tema relacionado com a reforma da Administração Pública e quais os modelos de gestão pública que serviram para essa evolução, de forma a ficarmos mais habilitados para perceber o impacto desse modelo na gestão de recursos humanos, e o grau de aproximação ao modelo de vinculação do sector privado. Procedendo-se da seguinte forma:

**CAPÍTULO I** - Reforma da Administração Pública e as suas consequências na Gestão de Recursos Humanos. Neste capítulo procuraremos abordar, embora de forma muito sucinta, o que é a reforma administrativa e as razões que estão na sua origem, na sua génese. É também nossa intenção caracterizar a Nova Gestão Pública e aferir quais os diversos modelos existentes; a saber o modelo de carreira e o modelo de emprego, caracterizando-os.

**CAPÍTULO II** - Evolução dos sistemas de gestão de recursos humanos em Portugal. Ao longo do segundo capítulo preocupar-nos-emos com a evolução dos sistemas de gestão de recursos humanos no nosso País, dividindo esta análise em dois grandes períodos; o antes e o pós 25 de Abril de 1974. Tentaremos também abordar de forma sistematizada o sistema de emprego, com especial destaque para as alterações legislativas recentes e extremamente

importantes neste domínio, a saber, as implementadas através da publicação da Lei n.º 12-A/2008 de 27 de Fevereiro.

**CAPITULO III** - Metodologia. Neste capítulo tratamos da metodologia do trabalho, dando a conhecer o modelo de análise usado, partindo de uma questão fundamental, que podemos considerar a pedra basilar de todo o trabalho. Abordaremos o tema de diversas perspectivas ou segundo diferentes pontos de análise como sejam:

- as modalidades das relações jurídicas de emprego;
- as férias, faltas e licenças;
- a protecção social;
- o sistema retributivo
- os sistema de avaliação e
- a cessação da relação jurídica.

Fazemos, ainda, uma pequena comparação da lei anterior com a lei actual que regula os regimes de vinculação à função pública, comparando esta com o sistema privado, ao qual se aplica o Código do Trabalho. Simultaneamente, vai-se analisando em que medida cada uma destas dimensões, se encontram mais próximas dos sistema de carreira, ou se, de outro modo, mais próximas dos sistema de emprego e porquê.

Neste capítulo apresentam-se, também, alguns dados estatísticos e os resultados obtidos, confrontando-os com a questão principal do trabalho de maneira a verificar a sua veracidade e consistência.

Terminaremos assim a tese, como não podia deixar de ser, com uma breve conclusão e auto-avaliação acerca do trabalho desenvolvido e, sobretudo, se, segundo a nossa perspectiva, se atingiram ou não os objectivos inicialmente propostos. Referindo-se, ainda, como não podia deixar de ser, as limitações encontradas e as linhas de investigação futuras, relativamente às quais não tive oportunidade de desenvolver.

**CAPÍTULO I - REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS SUAS  
CONSEQUÊNCIAS NA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS**

## **Introdução**

A Administração Pública visa a satisfação das necessidades colectivas, as quais são assumidas como tarefa e responsabilidade própria da colectividade. Ao passo que a Administração Privada incide sobre necessidades individuais - a gestão dos bens desta ou daquela pessoa -, ou sobre necessidades que, sendo de grupo, não atingem contudo a generalidade de uma colectividade inteira - a administração de uma empresa, de uma associação, de uma qualquer “colectividade” (Massuanganhe, 2011).

Assim, embora tenham de comum o facto de ambas serem formas de administração, elas - Administração Pública e a Administração Privada, distinguem-se pelo objecto sobre que incidem, pelo fim que prosseguem, e pelos meios que utilizam. Ao longo dos tempos, estas duas formas têm evoluído, e sido objecto de várias reformas a nível legislativo.

No que diz respeito à Administração Pública (sentido orgânico) as sucessivas reformas empreendidas assentaram em contributos teóricos vocacionados para a construção dos paradigmas do futuro (Mozzicafredo, 2007). O processo de reforma empreendido fica muito a dever-se à crise económica que se fez sentir na década de setenta que gerou um sentimento de desconfiança relativamente aos custos do Estado de Providência. Este fora criado sobretudo com o intuito de proteger os cidadãos da exclusão social, e das demais contingências económicas e sociais; pois resulta de um amplo movimento político e social muito inspirado nas teorias de Keynes, baseadas na intervenção do Estado na economia no sentido de atingir o pleno emprego. Contudo, apesar das suas premissas manterem-se válidas, uma parte da opinião pública começa a questionar, senão já os seus fundamentos, pelo menos o seu funcionamento e, sobretudo, os desequilíbrios orçamentais que pareciam inevitáveis.

Segundo Self (1993) o Estado de Providência entrou em crise no início da década de setenta devido, entre outras variáveis, à crise petrolífera. Poucos anos mais tarde, Buchanan (1977) chamava a atenção para o facto de se estar a tornar insustentável um modelo no qual o aumento das despesas dos serviços públicos era tendencialmente maior num período de estagnação económica.

Com a falência eminente do Estado de Providência (decorrente da insustentabilidade orçamental) criaram-se novos modelos de administração (Rocha, 2001), estando estes na génese daquilo a que se veio a chamar reforma administrativa, a qual se traduziu numa

resposta dos governos a extensas mudanças sociais e económicas e à expressão de ideias e ideologias que se desenvolveram (Stewart e Walsh, 1992).

Nesta época, a Administração Pública transmite uma imagem de ineficiência e ineficácia, fortemente hierarquizada, numa estrutura pesada e problemática. Em diversos países os líderes políticos defendiam que o Governo cresceu em demasia, era muito dispendioso e limitava a iniciativa individual (Pollitt, 1993). A influência das ideias neo-liberais, a Teoria da Escolha Pública e a onda da gestão privada orientaram a agenda da reforma dos governos e persuadiu um novo papel do Estado na economia (Foster e Plowden, 1996).

Surge, então, a necessidade de substituir o Estado de Providência, por um Estado Managerial, tal como é defendido por Lane (1995). Segundo esta autora, o managerialismo afirma-se essencialmente como opção gestionária à inépcia e às ineficiências tradicionalmente conotadas com as organizações burocráticas. Assim, a crise económica vai obrigar a reformar o modelo de administração, tendo sido adoptados duas estratégias de reforma. A primeira, com influência da Teoria da Escolha Pública, assenta no pressuposto de que há que recuperar a ideia de que o Estado deve emagrecer. Havendo, para isso, que entregar as políticas sociais à iniciativa privada. Mantendo a intervenção do Estado na economia, apenas, de forma a clarificar os problemas inerentes à tomada de decisão colectiva, tais como a ineficiência da Administração Pública, a ausência de incentivos, rigidez institucional, entre outros. Pretendendo-se com esta privatização das políticas sociais, a redução drástica do número de funcionários afectos à Administração, e consequentemente da despesa pública associada.

A outra estratégia, assenta na ideia de que tudo o que é público é ineficiente e, portanto, há que introduzir na Administração processos, modelos e técnicas de gestão privada, pretendendo-se com tal, promover a competição entre os vários fornecedores de bens e serviços públicos, na expectativa da melhoria do serviço público perante o cidadão, e paralelamente diminuir os custos de produção (Rodrigues, 2009). Pretendendo-se o aumento da eficiência e da flexibilização da gestão, num Estado que deixa de ser um prestador directo de serviços, para passar a ter um papel meramente regulador, nomeadamente com a criação de outsourcing e parcerias público-privadas (Denhardt e Denhardt, 2000). Trata-se da concepção gestionária, identificada com a Nova Gestão Pública (Rocha, 2010). A qual defende a substituição da gestão pública tradicional, por processos e técnicas de gestão privada, inspirados pela NGP, que segundo Hood (1991), apresenta novas características, das quais se destaca, a profissionalização da gestão nas

organizações públicas, o controlo de resultados, e a adopção de estilos de gestão empresarial.

Também autores como Peters e Waterman (1982) a este propósito lançavam a ideia de que se poderia adoptar um novo modelo de gestão nas organizações de trabalho em geral, independentemente de estas serem públicas ou privadas. Esta nova concepção de gestão apostou na descentralização, flexibilização, na autonomia e na “compressão” das hierarquias (Wright, 1997). Assim, de uma forma resumida, o managerialismo mais não fez do que reiterar a ideia segundo a qual as organizações do sector público e do sector privado devem ser geridas por princípios semelhantes na sua essência, apesar de, ao contrário das privadas, as organizações públicas deverem procurar satisfazer interesses colectivos e serem controladas pelo poder político.

A reforma administrativa também vai produzir um grande impacto na gestão dos recursos humanos, nomeadamente no que respeita à aplicação de novos instrumentos como a avaliação de desempenho, a mobilidade, novas linhas orientadoras relativas ao recrutamento e selecção de pessoal; e alterações no sistema retributivo que, mais à frente, analisaremos com maior profundidade. Contudo, tal como refere Rocha (2001), a preocupação com as carreiras manteve-se praticamente como o único instrumento visível da “reforma administrativa”; o que veio impedir uma articulação entre a gestão de recursos humanos e os objectivos de uma reforma administrativa mais ampla e profunda.

Em Portugal, também não se ficou indiferente a todas estas mudanças, surgindo tentativas de modernização da Administração Pública, que remontam, pelo menos, aos anos sessenta. No entanto, só em 1999 foram, com o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, é que vão surgir mudanças efectivas que visam, não só, compilar as orientações que até então se encontravam dispersas, superando a dispersão dos diplomas que haviam sido publicados durante as últimas décadas do Séc. XX em matéria de modernização administrativa. Mas também, e essencialmente, estabelecer medidas de modernização administrativa, que reflectem a complexidade das funções do Estado, e a correspondente preocupação da defesa dos direitos dos cidadãos e respeito pelas necessidades que os mesmos sentem face à Administração Pública. Assim, a legislação agora criada vai ter como implicações o reforço das relações entre a Administração Pública e a sociedade, visando aprofundar uma cultura do serviço público, orientada para os cidadãos e para uma eficaz gestão, que se pautar pela eficácia, eficiência e qualidade da Administração. Atendendo-se, assim, às necessidades da sociedade em geral, dos cidadãos, e agentes económicos em particular, vai-se desencadear

uma aproximação da Administração aos utentes através da prestação de melhores serviços, da desburocratização de procedimentos, e do aumento da qualidade de gestão e funcionamento do aparelho administrativo do Estado.

De qualquer das formas, o conceito de reforma administrativa é de difícil definição, até porque, tal como refere Amaral (2000), varia muito conforme as épocas, os países e as circunstâncias. A verdade, porém, é que se procurarmos analisar sob o prisma científico a noção de reforma administrativa, teremos de encarar todos os seus aspectos, numa perspectiva global.

Ora, do que expusemos supra, resulta necessariamente que há inúmeros conceitos de reforma administrativa. Contudo, de entre todos, pela sua abordagem compreensiva e a título exemplificativo, mencionamos (United Nations, 1983): “Reforma Administrativa é definida como o uso deliberado da autoridade e influência para aplicar novas medidas a um sistema administrativo de forma a mudar as suas metas, estruturas e procedimentos tendo em vista o seu melhoramento para fins de desenvolvimento.”

Ora, tudo o supra-exposto, reflecte uma tendência actual de apostar numa clara cultura de serviço público que contribui, necessária e decisivamente, para o crescimento e desenvolvimento sócio-económico do País.

### **1.1. Modelo clássico de carreira**

Da noção de reforma administrativa acabada de enunciar decorre que esta é condicionada não só pelo contexto histórico, como pela complexidade social e pela orientação do poder político de um dado Estado. Pelo que, as escolhas colectivas e individuais dos cidadãos, em regime democrático, são tidas em conta para que a reforma da Administração Pública, e a legitimidade dos seus objectivos e funções, sejam reconhecidas pelos indivíduos que contribuem para o seu funcionamento (Mozzicafredo, 2001).

Ora, o modelo clássico da função pública tem uma matriz europeia que remonta à Revolução Francesa, a qual vem estabelecer a separação dos poderes públicos – o legislativo, o executivo e o judicial –, e a separação entre estes, no seu conjunto, e a Administração Pública, cabendo a esta aplicar as leis aos casos concretos, sob a forma de actos administrativos. Paralelamente a esta separação de funções, desenvolve-se o direito administrativo, o qual vem estabelecer o estatuto dos funcionários públicos, que reflecte

um conjunto de direitos e deveres dos trabalhadores da Administração Pública, que lhes garantia autonomia perante o poder político, permitindo neutralidade e independência.

A implementação do referido estatuto resulta no que se pode designar por modelo estatutário, no sentido de preservar o carácter do serviço na relação jurídica entre o empregador e o empregado, as funções de soberania, e de segurança do Estado. Max Weber (1946) analisou e estudou o modelo clássico europeu que resumiu através dos seguintes pontos (tabela 2):

**Tabela 2 - Análise do modelo clássico**

Pontos	Descrição
<b>Hierarquia</b>	Os funcionários têm competências bem definidas e são responsáveis perante o seu trabalho e os seus responsáveis;
<b>Continuidade</b>	O emprego constitui uma ocupação a tempo integral, com um sistema de carreira, o qual oferece perspectivas de avanços regulares;
<b>Impersonalidade</b>	O trabalho é efectuado de acordo com regras, e cada trabalho deve constar despacho ou acta sob a forma escrita;
<b>Expertise</b>	Os funcionários são recrutados de harmonia com o mérito e treinados para as suas funções.

*Fonte: Adaptado de Max Weber (1946).*

Os critérios de recrutamento e selecção dos funcionários e os seus deveres e obrigações também foram estudados por Weber (1946), afirmando que os funcionários deveriam ser livres, excepto no que respeita às suas obrigações na repartição. Assim, os funcionários deverão estar organizados hierarquicamente. Como candidatos deverão ser seleccionados com base nas suas qualificações técnicas, estabelecendo-se um vínculo jurídico de base contratual, para o exercício das suas funções, integrado numa carreira, tendo um sistema de promoções com base na antiguidade ou desempenho, sendo remunerados por salários fixos em dinheiro, com direito a pensões sociais. Estando sujeitos a uma disciplina e controlo no

âmbito da sua actuação na repartição, como não podem acumular o seu emprego com outra função.

Neste sentido, Bourgon, (2008), indo ao encontro do referido, menciona que a entrada inicial é baseada nas habilitações académicas e/ou um exame de admissão ao funcionalismo público. Uma vez recrutadas, as pessoas são incorporadas em função das necessidades da organização. Posição reforçada por Demmke, (2008), que defende que os funcionários públicos são chamados, obedecendo a determinados requisitos, a desempenhar ou executar uma determinada carreira. Uma vez recrutados, devem respeitar um estatuto disciplinar e regulamentar específico que prevê a possibilidade da sua progressão ou promoção, sendo que a este respeito é dada uma grande relevância à antiguidade no respectivo serviço.

Verifica-se que o contributo de Max Weber dá-se ao nível do estatuto da burocracia, que constituía uma condição necessária, ou um meio organizado para a racionalidade legal, económica e técnica da civilização moderna. As organizações burocráticas eram para Weber, tecnicamente superiores às outras formas de organização, pois caracterizavam-se pela precisão, velocidade, conhecimento, unidade, subordinação estrita e redução dos custos materiais e humanos. Também Blau e Meyers (1956) defendia que o aumento da autoridade dependia exclusivamente da subida na carreira e a subida fazia-se com base na idade, qualificações educacionais e nível de desempenho.

Assim, os funcionários públicos recrutados (no modelo de carreira) gozam de uma especial segurança ou garantia do emprego decorrido algum tempo no exercício das suas funções. Podendo-se, mesmo, falar num emprego para toda a vida.

Enquanto Weber, explicou e racionalizou as Administrações Públicas europeias nos termos expostos, no outro lado do Atlântico, é Wilson que vai influenciar o estudo e a análise da Administração Pública, instituindo uma ideia de separação entre a decisão política e a prática administrativa. Assim, aqui, a evolução do modelo de gestão foi distinta. Os funcionários eram nomeados com base na confiança política, de acordo com uma selecção criteriosa na sua admissão, semelhante às regras do sector privado. Wilson (1887) através do seu artigo - “The Study of Administration”-, abordou a separação rigorosa entre a política e a Administração, competindo aos políticos a definição das políticas e aos administradores a implementação das mesmas, que deveria obedecer às regras de boa gestão e eficiência, e não de acordo com a oportunidade política e o tempo eleitoral. Cujas regras de funcionamento vão buscar ao “scientific management” desenvolvido no seio das

empresas e da gestão municipal. Contudo, os funcionários da Administração obedeciam a regras próprias de funcionamento, semelhantes às enunciadas no estatuto dos funcionários, em vigor na Europa. Onde se estipulavam os direitos e deveres, bem como as circunstâncias em que podiam ser responsabilizados pelos políticos e pela hierarquia administrativa.

Mais tarde Taylor (1912), Frank e Lilian Gilbreth (1914), continuam o trabalho desenvolvido por Wilson, desenvolvendo um número de procedimentos destinados a dividir o trabalho nas suas componentes, e a descobrir a melhor maneira de desempenhar as tarefas. Sendo nesta perspectiva que é defendido o recrutamento com base no mérito, e uma estrutura hierárquica, cujo sistema de carreira permite salvaguardar a neutralidade dos funcionários públicos; actuando como máquinas.

No entanto, esta posição relativamente à máquina administrativa, nem por todos é defendida. Downs (1967) defende que, nem as organizações públicas são máquinas, nem os funcionários públicos são apêndices das máquinas, logo não se pode falar dos funcionários como meros burocratas sem pensamento próprio. Tipificando os burocratas e as organizações como seres vivos que nascem, crescem, atingem a maturação e morrem. Mas, vai ser com o aparecimento da Escola das Relações Humanas e a construção do Estado de Providência, que surge o burocrata profissional, determinando a modificação do modelo clássico. Sendo nesta perspectiva que Mosher (1968), define um conjunto de características dos profissionais nas organizações públicas.

**Tabela 3 – Características dos profissionais**

Integração em associações profissionais, as quais controlam a entrada nas respectivas profissões
Formação e treino continuado e demorado
Entrada controlada e dependente de graus académicos
Existência de códigos deontológicos e standards de comportamento que se sobrepõem, em muitos casos, às normas internas da Administração Pública
Preocupação com os respectivos clientes – os médicos existem para servirem os seus doentes e os professores para educar os seus estudantes
Avaliação, controlo e promoção feitas pelos seus pares na profissão
Status e música associadas à profissão

*Fonte: Adaptado de Mosher (1968)*

Contudo, a existência destes profissionais gerou diversos conflitos principalmente na avaliação do trabalho dos mesmos. Sendo o caso dos médicos, que não aceitam que a sua avaliação seja feita por não médicos e o mesmo se sucede com os professores.

As organizações públicas fornecedoras de serviços sociais, evoluíram no sentido das burocracias profissionais. Neste sentido, Mintzberg, na sua obra *The Structuring of Organizations* (1979), fala-nos das diferentes estruturas organizacionais e do seu modo de funcionamento, relacionando diferentes componentes básicas e a utilização de diferentes mecanismos de coordenação. Os burocratas profissionais segundo Mintzberg (1983) controlam o poder nas organizações, não segundo uma lógica interna, mas de harmonia com os padrões impostos externamente, já que o profissional tende a identificar-se mais com a sua profissão do que com a organização onde a pratica.

Assim, verifica-se que os modelos da função pública variam de país para país e apresentam uma grande diversidade e diferença de estrutura orgânica (Adomonis, 2008).

O modelo tradicional de carreira consistiu assim, de uma forma geral, na protecção dos valores fundamentais do serviço público de forma a satisfazer as necessidades colectivas, caracterizando-se principalmente por um sistema vitalício, estatutário, assente na igualização dos trabalhadores, na antiguidade e com pouca flexibilidade. A passagem ao modelo profissional vai surgir na sequência do Estado de Providência, cujas funções do Estado aumentaram, determinando um aumento dos funcionários públicos e conseqüentemente a despesa pública, o que determina o surgimento de uma crise económica, por excesso de despesismo do Estado. Situação que vai originar um movimento de reforma do Estado e da Administração Pública, tendo como paradigma a Teoria da Escolha Pública, e o modelo gestor, no sentido de agilizar a Administração substituindo os processos e métodos administrativos por modelos de gestão empresarial (Aucoin, 1990).

## **1.2. Razões que motivaram a reforma administrativa**

O processo de reforma administrativa é um processo de mudança, destinado a ajustar as estruturas e o funcionamento administrativos, em sintonia com as pressões do ambiente político e social, ultrapassando as clivagens e falta de comunicação nas relações entre os cidadãos e a Administração do Estado (Araújo, 1993).

Busca-se, assim, a mudança de estruturas administrativas, redução do sector público e intervenção do Estado, uma maior flexibilidade de gestão e alteração de processos e um novo relacionamento entre a Administração e os cidadãos, agora considerados clientes e consumidores dos serviços públicos (Rocha, 1995).

Tornando-se, também, imperioso controlar a subida da despesa pública e aumentar a eficiência do sistema administrativo. Passando a ser objectivo primordial a criação de um Estado diminuído nas suas funções, e o menos interventivo possível na actividade económica e social (Crozier, 1987).

Os factores supra descritos conduziram a uma nova Administração Pública que agora, pelo menos aparentemente, está exclusivamente centrada na necessidade de tornar o seu funcionamento mais profissional, mais eficiente e mais sensível às condições e mudanças externas e, sobretudo, focada na eficiência e eficácia das organizações. Cujos principais motores desta mudança foram as novas tecnologias e a globalização da economia, de forma a aumentar a competitividade, e a potenciar o desenvolvimento económico nos mais diversos países.

Pollitt e Bouckaert (2000), alertam para o facto das pressões para a reforma, a retórica e o afrouxar das velhas formas de fazer as coisas, constituírem uma oportunidade de mudança para os funcionários públicos, de forma a servirem o auto interesse; mas também resultam em ganhos de produtividade, qualidade dos serviços, transparência e equidade.

Ora, em Portugal, tal como afirma Araújo (2002), as estruturas dos serviços públicos, baseadas em modelos criados no início do século XX, não estão preparados para lidar com ambientes instáveis e dinâmicos, pois o País funcionava com base num sistema tradicional e antiquado que não estava preparado para o desafio da globalização. Pelo que, a abertura do País à democracia, a sua progressiva internacionalização económica e política, e a adesão à CEE, vão proporcionar uma oportunidade única para mudanças estruturais, algumas das quais apoiadas por fundos comunitários. Assim, um número significativo de razões vão convergir no sentido de estimular a mudança, reforçando mutuamente o seu prosseguimento.

A “ciência administrativa” ainda não está suficientemente desenvolvida para fornecer conselhos susceptíveis de poderem orientar capazmente as reformas (Hood e Peters, 2000). As tentativas de reforma do sector público podem depender tanto da instituição, da experiência, até mesmo da sorte; como da capacidade de prever resultados. Como também

razões de ordem técnica, colocam problemas intrínsecos de medição e conceptualização das consequências das reformas. Por exemplo: um ponto importante é o de saber quanto dinheiro se poupou e até que ponto a prestação do serviço se tornou mais eficiente. Ou seja, existem problemas visíveis na identificação da maneira mais precisa e inequívoca de medir a qualidade dos serviços (Bouckaert,1995).

Por outro lado, não podemos esquecer as razões de ordem política que são as principais forças impulsionadoras da mudança. A dimensão política assume um papel decisivo em matéria de reforma administrativa. Com a falência do Estado de Providência, os políticos viram-se obrigados a redireccionar as acções do Estado. A ideia de um Estado de Providência que promove o bem estar e a prosperidade económica foi desafiada pela nova ideologia, que enfatizava as vantagens do mercado, como oposto ao insucesso da política intervencionista (Self, 1994). Assim, com as ideias neo-liberais e a Teoria da Escolha Pública foram introduzidas políticas de redução das fronteiras do Estado, e a dimensão do sector público emagreceu significativamente. Estas políticas de reforma visavam promover a eficiência e ultrapassar as dificuldades financeiras do Estado.

Em Portugal também surgiram pressões políticas de mudança na agenda dos governos. Criaram-se programas e propostas dedicados à reforma administrativa, designadas por “Modernização Administrativa” e inseridas no slogan “Menos Estado, Melhor Estado”.

Por último, razões de ordem internacional suscitam a necessidade de abordar questões económicas, tecnológicas e ecológicas, que impelem a mudança. Sendo o caso do projecto da União Europeia criado à volta de políticas comuns que por vezes tornam difíceis os processos de decisão, porque cada País intervém para proteger os seus interesses. Além disso foram criados critérios rigorosos de integração que requeriam eficiência e eficácia na sua implementação. Exemplo disso é o da convergência da política monetária, da moeda única, que teve implicações indirectas nos sectores públicos nacionais pela exigência de grande disciplina orçamental.

Para Portugal esta adesão constituiu um grande desafio, dado tratar-se de país pequeno e com pouco relevo na política internacional. Como afirma Lopes (1989), a adesão de Portugal à CEE é o resultado da necessidade de um desenvolvimento na consolidação do regime democrático, e a procura de um novo modelo de integração internacional que pudesse ultrapassar os problemas surgidos com as crises internacionais, a descolonização e a exaustão do modelo da EFTA.

A reforma da Administração Pública tem sido e continua a ser, uma preocupação dos governos da Europa, especialmente no que diz respeito à gestão de recursos humanos, na vertente da gestão do emprego público. Assim, os sistemas tradicionais de emprego sofrem reformas administrativas, no sentido de alternativas de emprego mais flexíveis, o que reflecte a redefinição do papel do Estado, o qual fica limitado às funções essenciais, especialmente de soberania.

É neste contexto que vai ocorrer a passagem de um regime de carreira, para um regime de emprego, que põe em causa a segurança estatutária do funcionário público, passando a estar-se perante um vínculo contratual de empregabilidade, que visa melhorar a eficácia das organizações, e prestar um serviço de qualidade. Tudo isto numa óptica da NGP.

### **1.3. Modelo de emprego**

Por influência da NGP, inspiradora da reforma administrativa, ocorre uma transição do Estado de Providência para o Estado Managerial. O qual assenta em três objectivos essenciais no que respeita aos recursos humanos: remodelação do ambiente da função pública, reforma da cultura organizacional e reafirmação do controlo político sobre os funcionários. Esta nova redefinição do papel Estado, vai trazer ritmos bastante acelerados para a flexibilidade de emprego público, que por sua vez vai ao encontro de uma nova forma de contratação nos serviços públicos, próxima do sector privado, contrariando assim o modelo burocrático administrativo.

Assim, nos últimos anos manifestou-se uma tendência para a flexibilidade do emprego público. Os sistemas tradicionais foram objecto de reformas administrativas, quer ao nível do regime legal, quer nas formas de acesso e ingresso dos recursos humanos. A ideia da segurança no emprego, desaparece progressivamente com a passagem de um regime de carreira para um regime de emprego de forma a melhorar a eficácia das organizações. Os cidadãos estão cada vez exigentes quanto ao desempenho e integridade dos funcionários públicos (Demmke, 2008). Não se exige apenas a qualidade do serviço, mas também, entre outros, a transparência, controlo, integridade e flexibilidade.

É neste contexto de reforma administrativa, que surge o modelo de emprego, como um modelo managerial ou gestionário, que tem como principal objectivos cortar custos com o pessoal, aumentar a produtividade, trazendo simultaneamente maior flexibilidade na gestão de recursos humanos, principalmente na fixação de salários; aumentando o número de

contratados a prazo, e adoptando um novo sistema de avaliação. A consequência, é óbvia: a ideia de carreira, característica do serviço público, tende a perder importância (Aucoin, 1995).

No modelo de emprego os trabalhadores, em vez de serem admitidos a uma carreira, são recrutados para desempenhar uma função ou um trabalho específico, exercendo a tarefa(s) que lhe for(em) imposta(s) por um determinado departamento. A segurança no emprego fica, deste modo, mais fragilizada, pois que a manutenção do vínculo contratual entre o trabalhador e a Administração está dependente da avaliação de desempenho daquele na prossecução dos objectivos definidos.

Podendo mesmo ocorrer a resolução da relação de emprego, mediante a verificação de situações previstas na lei, que agora regulamenta os vínculos à função pública. Nomeadamente os contratos colectivos de trabalho, ou de negociação individual, os quais definem as condições de trabalho, os modelos de promoção e de regulamentação disciplinar específica, assim como o sistema de pensões ou reforma.

Apesar da gestão de pessoal na Administração Pública estar a passar por uma profunda reconfiguração, a análise empírica sugere que na área da gestão de recursos humanos, pelo menos no que respeita às práticas no sector público e privado, permanecem diferenças em muitos aspectos (Boyne, Jenkins e Poole, 1999). Variando os instrumentos de mudança, de país para país, já que as medidas adoptadas dependem da história, das forças políticas, e da cultura de cada sistema político-administrativo; sendo, assim, apenas comuns os objectivos a alcançar, razão pela qual se fala num modelo de gestão de recursos humanos uniforme nos países da OCDE.

O poder da função pública ficou, assim limitado, com a utilização de programas de privatização, e com a desintervenção em alguns sectores de prestação de serviços públicos, ao mesmo tempo que tenta reduzir o número de funcionários, flexibilizando as relações de trabalho com a privatização de contratos de trabalho, criando precaridade nos vínculos laborais. Desta forma o corpo residual de funcionários foi destronado, perdendo o status tradicional de representantes do Estado (Luc Rouban, 1998).

Como podemos analisar na tabela 4, o modelo de contrato foi-se alterando, acentuando-se o recurso ao contrato individual de trabalho, em detrimento do tipo de relação de trabalho por nomeação.

Tabela 4 – Contraposição entre o modelo de carreira e o modelo de emprego

	Sistema de Carreira	Sistema de Emprego
<b>I - Condições de acesso e habilitações</b>	1-Recrutamento só na entrada na carreira; 2-Existência de requisitos académicos à entrada; 3-Formação e tempo de experiência na entrada para a carreira.	1-Recrutamento em qualquer altura e para qualquer posição; 2-Inexistência de requisitos académicos mas de capacidade para o exercício da função; 3-Inexistência de formação ou período de experiência .
<b>II - Desenvolvimento da carreira</b>	Existência de modelos de promoção	Inexistência de modelos de promoção
<b>III – Emprego</b>	Emprego para toda a vida	Emprego com base no contrato
<b>IV - Sistema de remuneração</b>	Esquema estatutário	Contrato colectivo de trabalho ou negociação individual
<b>V-Sistema de pensões</b>	Previsto na lei	Acordo colectivo
<b>VI-Legislação Disciplinar</b>	Estabelecida por lei	Inexistência de regulação específica para o serviço público

Fonte: Adaptação de A. Aver, C. Demmke e R. Polet (1996) p.32.

Saliente-se que, paralelamente a esta distinção entre os dois sistemas de emprego, verifica-se que, os dois modelos tendem a harmonizar-se por influência da revolução managerial, a ponto de se dizer que existem sistemas predominantemente de carreira ou predominantemente de emprego. Ou seja, a NGP apresenta-se como alternativa à gestão pública tradicional, acabando com o sistema exclusivamente de carreira. Caracterizando-se como uma gestão orientada para a qualidade dos serviços prestados aos “clientes”, com uma conseqüente descentralização das responsabilidades, e integração de princípios de concorrência.

#### 1.4. Princípios orientadores da Nova Gestão Pública

A NGP surge num contexto de mudança, a qual não se traduz apenas em eficiência e eficácia, mas também em legalidade, legitimidade, e ainda doutros valores que ultrapassam os padrões da gestão empresarial (Kikert, 1999). Assim, o modelo gestor de reforma, traduz uma evolução e modernização na gestão da Administração Pública.

Sendo neste sentido, que Holmes & Shand (1995), e Hood & Jackson (1991), de uma maneira geral, propõem uma gestão pública dotada das seguintes características:

Tabela 5 - Dimensões da Nova Gestão Pública

<ul style="list-style-type: none"><li>a) carácter estratégico ou orientado por resultado do processo decisório;</li><li>b) descentralização;</li><li>c) flexibilidade;</li><li>d) desempenho crescente e pagamento por desempenho/produktividade;</li><li>e) competitividade interna e externa;</li><li>f) direccionamento estratégico;</li><li>g) transparência e cobrança de resultados (<i>accountability</i>);</li><li>h) padrões diferenciados de delegação e discricionariedade decisória;<ul style="list-style-type: none"><li>i) separação da política de sua gestão;</li></ul></li><li>j) desenvolvimento de habilidades gerenciais;</li><li>k) terceirização;</li><li>l) limitação da estabilidade de servidores e regimes temporários de emprego; e</li><li>m) estruturas diferenciadas.</li></ul>
---

Fonte: Adaptado de Holmes & Shand, 1995; Hood & Jackson, 1991.

Como já anteriormente foi referido, a Administração Pública, nestas três últimas décadas assistiu a uma crítica generalizada ao seu funcionamento e desempenho, argumentando-se que ela (Administração) é uma estrutura gigante, ineficiente, ineficaz, apresentando custos elevados, muito burocratizada e sobrecarregada de regras excessivas. Pelo que, a partir de

determinada altura questionou-se o rumo que as Administrações estavam a seguir, argumentando-se que aquelas tinham sido construídas com base em princípios errados, precisando de ser reinventada e de renovar as suas instituições (Barzeley e Armajani, 1992).

Sendo neste sentido que Hood (1991) vai definir os elementos fundamentais do managerialismo, apresentando-se este como uma alternativa à gestão pública tradicional, pois era fundamental controlar a despesa pública.

**Tabela 6 – Componentes da Nova Gestão Pública**

<b>Doutrina</b>	<b>Significado</b>	<b>Justificação</b>
<b>Gestão Profissional</b>	O gestor público com liberdade para gerir	A responsabilização precisa de gestores bem identificados
<b>Medidas de desempenho</b>	Definição de objectivos e indicadores de desempenho	Responsabilidade e eficiência
<b>Controlo de resultados</b>	Gastos e recompensas ligados ao desempenho	Ênfase nos resultados e não nos processos
<b>Fragmentação das Unidades Públicas</b>	Criação de unidades mais flexíveis e descentralizadas	Ganhos de eficiência, proliferação do “ Contracting out”
<b>Competição no sector Público</b>	Liberalização de mercado e uso de contratos	Rivalidade faz baixar custos
<b>Instrumentos de Gestão Privada</b>	Liberdade de contratação e do sistema de punição e recompensas	Melhor gestão e aproveitamento das oportunidades do mercado
<b>Disciplina na Gestão</b>	Corte nos custos aumento de produtividade	Necessidade de “fazer mais com menos”

*Fonte: Adaptado de Hood, 1991*

Da análise da tabela 6 acima apresentada, verifica-se que os elementos fundamentais do managerialismo, caracterizam a NGP, e a mudança surgida ao nível da gestão pública. A qual passa a ter como preocupações fundamentais o controlo financeiro, a profissionalização, e a descentralização do sector público, com a adopção de novas ferramentas ao nível da contratação e da avaliação do desempenho, com vista a privilegiar a

importância dos resultados. O pressuposto fundamental dos novos modelos de gestão pública é, assim, o de que tudo o que é público é ineficiente, e sai mais caro, aos cidadãos, do que a produção feita pelo sector privado. Pelo que o primeiro objectivo de qualquer reforma do Estado e da Administração Pública consiste na privatização do sector público.

Holmes e Shand (1995), também defensores da reforma administrativa assente no modelo gestor, entendem que uma correcta gestão, é a que estrategicamente se orienta para os resultados com base:

- Na efectividade, na eficiência e na qualidade dos serviços;
- Na substituição das estruturas altamente hierarquizadas e centralizadas por estruturas descentralizadas onde as decisões sobre os recursos e serviços são tomadas, tendo mais em conta os interesses dos clientes e mais perto deles;
- Na maior flexibilidade na procura de alternativas mais económicas;
- Na concentração da atenção na autoridade e responsabilidade como chave para aumentar a performance;
- Na criação de ambientes competitivos entre os diferentes sectores organizacionais;
- Na maior transparência da contabilidade a fim de demonstrar mais e melhor os resultados e os custos; e
- Na existência de sistemas e de orçamentos capazes de suportar estas mudanças.

Pollitt (2001) também defende a Nova Gestão Pública, com base nos seguintes elementos apresentados, por oposição ao tradicional modelo clássico:

- A mudança dos sistemas de gestão, e o esforço da perspectiva dos inputs e dos outputs, na perspectiva dos resultados;
- A existência de mais medidas no sentido de se terem mais indicadores de como actuar, e uma maior standardização;
- A opção por uma gestão organizacional mais autónoma e especializada, ao invés da hierarquia burocrática;
- A escolha dos contratos e das relações contratuais, em detrimento das relações hierarquizadas;
- Uma opção pelos mercados e seus mecanismos, como privatização, contratação, desenvolvimento de mercados internos;

- O esbatimento da fronteira entre os sectores privados e os sectores públicos, caracterizado pelo crescimento das parcerias público-privadas, e pela proliferação de organizações híbridas.

Foram várias as estratégias de reforma adoptadas para mudar o funcionamento da Administração Pública, desde cortes orçamentais, venda de bens do Estado, privatização, contratação de serviços, introdução de medidas de desempenho, da gestão por resultados, e de técnicas de gestão do sector privado. Trata-se de medidas de reforma que se enquadram no modelo gestor, e que têm sido adoptadas nos países ocidentais, acreditando que estes instrumentos de reforma são capazes de responder aos problemas económicos e sociais, em particular para introduzir maior eficiência e eficácia no funcionamento da Administração Pública.

A NGP promete dar ‘a grande resposta’ aos problemas do sector público, partindo da convicção que a gestão do sector privado é superior à gestão na Administração Pública. Sendo com base nesta premissa, que ocorre a reforma da Administração Pública, a qual se vai reflectir na organização da mesma, ao nível dos recursos humanos, com a adopção de instrumentos jurídicos inovadores, que vão proporcionar uma nova cultura de gestão pública. Pondo em causa o estatuto próprio do funcionário público, cujo regime jurídico é diferente do laboral.

Ora, é precisamente a este nível de reforma, que nos vamos debruçar no presente estudo, fazendo uma análise da gestão actual de recursos humanos na Administração Pública, por influência do novo modelo de gestão preconizado pela NGP, começando por analisar as várias tentativas de reforma administrativa que se fizeram sentir durante os diferentes regimes políticos a que o nosso País esteve sujeito.

**CAPÍTULO II - EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO DE RECURSOS  
HUMANOS EM PORTUGAL**

## **Introdução**

A cultura organizacional, as teorias comportamentais, o fenómeno da globalização entre outros, são factores que influenciaram as diversas concepções e práticas da gestão de recursos humanos (GRH). Para Beer (1984) a gestão dos recursos humanos diz respeito a todas as decisões e acções de gestão, que afectam a relação entre a organização e os seus trabalhadores. Neste sentido, a gestão de recursos humanos envolve todas as acções relativas à selecção de pessoal, estruturação de carreiras, integração, formação profissional, estatuto remuneratório, bem como o relacionamento tanto a nível colectivo como individual. A GRH evoluiu um pouco à sombra das teorias organizacionais, que foram sendo desenvolvidas, como o taylorismo, a burocracia, e a Escola das Relações Humanas; tendo também sofrido influência por parte das teorias comportamentais, nomeadamente as relacionadas com a motivação, a satisfação, a liderança, e o trabalho em equipa, as quais foram reveladas, na sequência do estudo das estruturas e dos processos organizacionais.

Sendo neste âmbito que surge o modelo tradicional idealizado por Weber distante da política, o qual defende que os funcionários devem ser livres, excepto no cumprimento das obrigações profissionais, devendo estar organizados hierarquicamente. Assim, para Weber a burocracia, é o exemplo mais bem sucedido da história da Administração Pública, sendo optimizador das organizações administrativas, tornando-as eficientes e rápidas na prestação do serviço público. É neste modelo que prevalece o “homem administrativo”, prescrevendo-se reformas destinadas a melhorar a eficiência e o fortalecimento institucional das organizações (Chevalier, 1994).

Contudo, a partir de certa altura, é defendido, nomeadamente por Bournois e Brabet (1993), que a GRH deve abandonar a lógica meramente quantitativa, herdada do taylorismo e da burocracia, para dar mais importância ao plano qualitativo. Qualidade é, agora, a palavra de ordem; passando a existir uma forte correlação entre os modelos de Administração Pública e a nova lógica qualitativa na gestão de recursos humanos.

Estas novas preocupações surgiram ligadas ao Estado de Providência, como resposta a desafios sociais, de forma a dar mais ênfase às pessoas e não à produtividade. Surgindo uma visão liberal assente no conceito de mercado, inspirada nos economistas clássicos e nos adeptos da Teoria da Escolha Pública. Defendendo esta, a redução do tamanho do Estado, através da privatização, ou seja, as estruturas hierárquicas são substituídas por estruturas baseadas em contratos, sendo alguns serviços privatizados; o que vai determinar a desagregação da Administração Pública.

Em Portugal, (tal como noutros países) a questão da competitividade influenciou as práticas de GRH que progressivamente se têm aplicado aos modelos de actuação, e às componentes estratégicas e culturais. Quer antes, quer após o 25 de Abril de 1974, Administração Pública foi alvo de reformas que constituíram mudanças na área dos recursos humanos, as quais vão constituir um importante elemento da reforma administrativa, que se traduz essencialmente por uma maior flexibilização. Como tal, achei pertinente fazer um breve enquadramento histórico, dada a sua importância na execução de um novo modelo de gestão, defendido pela Nova Gestão Pública.

### **2.1. A gestão de recursos humanos antes do 25 de Abril de 1974**

Pode dizer-se que a primeira grande reforma da função pública surgiu no ano de 1935 através Decreto-Lei n.º 26 115, de 23 de Novembro.

Até esta data, tinham sido criadas condições para cristalizar a influência da burocracia no sistema administrativo português. Apesar de em 1959 se generalizar o mecanismo do concurso público, como conclui Almeida (1995), “continuam muitas práticas do favoritismo e compadrio político” e que “são muito deficientes os meios de fiscalização e controlo”. Os processos de recrutamento eram, assim, pouco claros, não sendo aplicadas regras de concurso, funcionando a hereditariedade dos cargos públicos, que só desaparece nos inícios do séc. XX. Assim, o processo de recrutamento permaneceu envolto numa espécie de nebulosa, nada transparente. Não havia qualquer relação entre as qualificações do funcionário, a seu emprego e a respectiva remuneração.

Assim, antes da primeira grande reforma da função pública, empreendida através do já referido Decreto n.º 26115, de 23 de Novembro de 1935, era prática corrente existirem salários diferentes para funções em tudo idênticas, como também era frequente haver, em múltiplos serviços, mais superiores do que subordinados (as chamadas “pirâmides invertidas”). Ou seja, o sistema era incongruente e irracional e as retribuições (sobretudo dos superiores) eram pouco claras uma vez que as baixas retribuições eram “aditivadas” através dos mais diversos expedientes, como gratificações, emolumentos, acumulações e senhas de presença.

É este estado de coisas que o Decreto-Lei n.º 26 115, de 23 de Novembro de 1935 (“Estado Novo”) procura alterar, tendo como objectivos o seguinte:

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

Mais, instituiu-se com este Decreto-Lei n.º 26 115, de 23 de Novembro de 1935, o esquema de letras nos salários ou vencimentos dos funcionários públicos que perdurou até aos anos oitenta, embora com alguns ajustamentos.

Este sistema de 1935 (salazarista, autoritário e burocrático) foi reformado em 1969 através do Decreto-Lei n.º 49 410, de 24 de Novembro, que procura combater a burocracia e aumentar a tecnicidade da Administração.

Destacam-se, neste âmbito, as seguintes medidas implementadas:

- Reclassificação de certas categorias e uniformização de retribuição entre funções semelhantes;
- Aumento de salários pela incorporação nestes dos subsídios complementares;
- Constituição de um corpo de funcionários técnicos cuja remuneração é superior à do grupo administrativo.

Durante o Estado Novo - ditadura (1926/1974) - a Administração Pública tornou-se num sistema burocrático, autoritário, conservador, e com um sistema de GRH apoiado num modelo de carreira. A Administração concebeu-se a si como um poder público e não como um serviço público (Graham, 1983).

Assim, verifica-se que o passo mais marcante da reforma administrativa, antes do regime democrático, foi dado em 1935 incidindo, essencialmente, sobre questões relativas ao pessoal. Só voltando a haver uma nova tentativa de reforma, na década de sessenta do século passado, mas sem grande êxito, pois apesar dos vários estudos, diagnósticos e propostas de reforma a forte resistência à mudança impediu a sua implementação. (Araújo, 2002). Assim, apesar da necessidade de uma reforma, do desenvolvimento económico, e da

construção de um Estado de Providência (ainda que, nesta fase, incipiente), as reformas nunca foram aplicadas convenientemente e permaneceram inalteradas até Abril de 1974.

## 2.2. A gestão de recursos humanos entre 1974 e 1985

Com o advento da democracia surge um grande impulso reformador imposto pela necessidade de democratização do País, do desenvolvimento económico e das concomitantes reformas económicas e sociais. Contudo, a definição do modelo de Estado e de Administração Pública, que se pretendia para o País, só assume contornos claros mais tarde, a partir de meados da década de oitenta.

Na sequência da revolução democrática do 25 de Abril de 1974, ocorreram diversas modificações na função pública. Até 1978 nada de notório ou relevante se conseguiu alterar no sistema herdado do Estado Novo, devido à grande instabilidade governamental (note-se que de 1976 a 1986 existiram em Portugal dez governos constitucionais). Apenas se actualizaram alguns vencimentos e se corrigiram aspectos pontuais no sistema.

Em 1979, sob a égide do quinto governo constitucional, são publicados uma série de diplomas, entre eles:

**Tabela 7 - Pacote legislativo de 1979**

<b>Diplomas:</b>	<b>Conteúdos:</b>
Decreto Lei n.º 191 – A	Aposentação
Decreto Lei n.º 191 – B	Pensões de sobrevivência
Decreto Lei n.º 191 – C	Reestruturação de carreiras
Decreto Lei n.º 191 – D	Estatuto disciplinar
Decreto Lei n.º 191 – E	Revisão dos vencimentos
Decreto Lei n.º 191 – F	Regime do pessoal dirigente

Fonte: Adaptado de Rocha, 2010 e Diário da República Electrónico

De entre estes merecem especial atenção a reestruturação de carreiras (Decreto Lei n.º 191 – C de 25 de Junho) e o regime do pessoal dirigente (Decreto Lei n.º 191 – F de 26 de Junho). Relativamente ao regime do pessoal dirigente, os princípios de recrutamento eram

diferentes consoante a “categoria”, assim os dirigentes de topo eram recrutados dentro ou fora da Administração, enquanto que os dirigentes intermédios eram recrutados dentro da Administração, vinculando-os à carreira. Este recrutamento obedecia a princípios mistos de carreira e de emprego, que se traduziam para uns em maior estabilidade no desempenho das suas funções, enquanto outros, porque recrutados com base no critério da confiança política, podiam ver a sua colaboração terminar a qualquer momento. No ano de 1982 é publicado um novo conjunto de diplomas (sete) que ficou conhecido por “pacote de 10 de Maio” (Rocha, 2010). Estes diplomas, na sua generalidade, não acrescentam nada de novo, antes regulamentam a legislação de 1979.

**Tabela 8 – Pacote de diplomas de 10 de Maio**

<b>Diplomas:</b>	<b>Conteúdos:</b>
Decreto-Lei n.º 163/82	Recolha, tratamento e divulgação de dados estatísticos e indicadores de gestão sobre a função pública
Decreto-Lei n.º 164/82	Princípios gerais definidores duma política uniforme de incentivos para a fixação e deslocação de pessoal para a periferia
Decreto-Lei n.º 165/82	Implementação de um sistema de gestão previsional, de forma a reorganizar os serviços, quadros e carreiras e ainda da mobilidade interdepartamental e interprofissional.
Decreto-Lei n.º 166/82	Restrição de admissões na Função Pública e estabelecimento de medidas destinadas ao seu descongestionamento
Decreto-Lei n.º 167/82	Condicionamentos que podem dar origem á constituição de efectivos excedentários e os critérios a que deverão obedecer a sua gestão e recolocação.
Decreto-Lei n.º 168/82	Institucionalização de uma via de formação profissionalizante que faculte o acesso de funcionários a categorias para as quais não têm habilitações literárias.
Decreto-Lei n.º 171/82	Princípios gerais relativos ao recrutamento e selecção de pessoal

*Fonte: Adaptado de Rocha, 2010 e Diário da República Electrónico*

No que tange à reestruturação de carreiras foi criado um conjunto de regras relativas a quadros de pessoal, estruturadas em categorias. Tendo sido elaborados os princípios norteadores da posterior avaliação de desempenho, de recrutamento e selecção de novos funcionários. Foram, ainda, lançadas as bases de um sistema de carreiras horizontal

coincidente com os níveis de habilitação dos funcionários, permitindo-se a criação de regimes especiais que abrem a possibilidade de estabelecer vencimentos diferentes (mais elevados).

Posteriormente, destaca-se, no ano de 1983 o Decreto Regulamentar n.º 44 – B/83, de 1 de Junho, sobre a classificação de serviço. No ano de 1984, o Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Junho, que consagra o Estatuto Disciplinar dos Funcionários Públicos, e já no ano de 1985 são reestruturadas as carreiras através do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Junho. Este último, por seu turno, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 31 7/86, de 25 de Setembro.

Durante este período não se verificaram grandes alterações no funcionamento da Administração Pública, mas recordemos que foram anos conturbados pois Portugal conheceu, entre 1976 e 1986, nada mais que dez governos constitucionais. A construção do Estado de Providência apenas se começou a estruturar após o 25 de Abril de 1974, e o aumento dos funcionários públicos, consequência directa da criação de um sistema universal de saúde, da universalização da Segurança Social e a implementação de novas políticas sociais, vai ter como consequência um aumento da despesa pública, sem que as reformas implementadas fossem idóneas a responder a esse problema sobretudo por força da instabilidade política.

### **2.3. A gestão de recursos humanos entre 1986 e 1995**

No período compreendido entre 1986 e 1995 as condições políticas e económicas foram mais favoráveis, o que permitiu uma abordagem sistemática à reforma administrativa. Pela primeira vez desde 1976 um partido político obtém maioria absoluta na Assembleia da República, estava-se a recuperar de uma crise petrolífera, e da depressão económica sentida a nível internacional. Acresce que, nesta altura, Portugal começou a beneficiar das avultadas verbas provenientes dos fundos estruturais da CEE o que, tudo somado, muito contribuiu para o impulso das reformas.

Três objectivos gerais orientaram as propostas de reforma desenhadas neste período: proporcionar melhores serviços aos utentes, aumentar a formação dos funcionários públicos e melhorar a gestão dos recursos. (Araújo, 2002).

Neste período, o legislador parece ter abdicado da tradicional “voragem legislativa”. De facto há pouca legislação a registar. Ainda assim, merecem destaque alguns diplomas que ainda hoje são basilares para o sistema de recursos humanos português:

**Tabela 9 – Diplomas sobre a GRH entre 1986-1995**

<b>Diplomas:</b>	<b>Conteúdos:</b>
Decreto-Lei n.º 498/88 de 30 de Dezembro (complementado pelo Decreto Lei n.º 52/91, de 25 de Janeiro)	Estabelece o regime jurídico a que deve obedecer o recrutamento e selecção de pessoal na função pública.
Decreto-Lei n.º 31 7/86, de 25 de Setembro	Altera o Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Junho, relativo ao regime geral da estruturação de carreiras na Administração Pública.
Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro	Novo regime de férias, faltas e licenças do funcionalismo público.
Decreto-Lei n.º 187/88, de 27 de Maio	Estabelece o regime jurídico da duração de trabalho na Administração Pública
Decreto-Lei n.º 184, de 2 de Junho	Novo sistema retributivo da função pública.
Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro	Definição do estatuto do pessoal dirigente.
Decreto-Lei n.º 247/92, de 7 de Novembro	Chamada Lei dos Disponíveis que procurou racionalizar e redistribuir os efectivos da função pública, criando o Quadro dos Efectivos Interdepartamentais.
Decreto-lei n.º 44/91 de 14 de Novembro	Contém os princípios gerais relativos à higiene e segurança no trabalho.
Decreto-Lei n.º 9/94, de 13 de Janeiro	Formação Profissional.

*Fonte: Adaptado de Rocha, 2010 e Diário da República Electrónico*

De entre esta nova legislação, surge o novo sistema retributivo, agora composto por uma escala de índices que começa no índice 100 e termina no 900 (sendo o primeiro o correspondente ao salário mínimo e o último à remuneração mais elevada) ao invés da velha grelha (da letra A à U) de 21 posições salariais. Está, assim, criado um sistema onde a remuneração depende da remuneração base, acrescida de suplementos e prestações sociais.

Nesta altura reconhece-se a existência de corpos especiais que prestam serviços ao Estado em áreas tão díspares como a educação, a saúde, a investigação, a defesa do Estado, a representação externa, e os magistrados judiciais. Os quais têm um sistema de avaliação próprio que escapa ao controlo de quem quer que seja, impedindo o seu conhecimento

aprofundado, assim como a sua (in)eficiência. Gerando-se um espírito corporativo, que entorpece e impede a mudança.

Surge também o Estatuto do Pessoal Dirigente, criando-se, pela primeira vez, as competências próprias de cada dirigente e, genericamente, descrevem-se as suas próprias funções.

As regras básicas acerca da higiene e segurança no trabalho são criadas e impostas, assim como a “Lei dos Disponíveis”, que visa reorganizar e redistribuir os funcionários públicos otimizando a mobilidade. Sendo também criado o Quadro de Efectivos Interdepartamentais (QEI). E posteriormente foi criado um programa de formação profissional que visava melhorar a capacidade e qualidade da formação dos funcionários públicos em áreas relacionadas com a reforma administrativa.

Em suma, durante este período que temos vindo a caracterizar, pode dizer-se que existiram dois “momentos” ou etapas distintas. Um primeiro momento marcado pela ideia da desburocratização, e por uma intervenção muito selectiva do Estado. E um segundo momento em que a preocupação dominante é a qualidade dos serviços públicos, transmitindo a ideia de que os consumidores têm direito a exigir sempre mais e melhor da Administração Pública.

#### **2.4. A gestão de recursos humanos entre 1996 e 2001**

Ao contrário do período anterior em que existiram duas etapas, correspondendo a duas preocupações distintas; agora, neste período, existe uma única preocupação dominante: a gestão dos recursos humanos.

Agora parece querer-se reinventar Administração Pública. Perante o diagnóstico que aponta para uma Administração pesada, pretende-se uma busca contínua rumo à modernização. Ora, para que as mudanças sejam bem sucedidas, têm de ser bem concebidas, implementadas e ajustadas (Ruivo, 2002). Tal mudança pressupõe um aumento da participação social na vida da Administração, a criação de orçamentos de base-zero, e uma nova maneira de gerir os recursos humanos, dando-lhes estímulos e motivação, evitando colocar as pessoas contra as organizações.

As preocupações ou objectivos, neste período, passam por uma maior desburocratização, maior informação dos cidadãos, mais qualidade, modernização e mais e melhor cooperação e intercâmbio.

Para além destes, há que ressaltar também a eficácia da gestão (interna) pública. As novas formas de gestão resultaram das designadas mesas parcelares negociais, que haviam sido adoptadas por forma a que a reforma resultasse de um processo negocial com os sindicatos representativos.

Destas negociações resultaram novos regimes jurídicos que se encontram compilados (os principais) na tabela10 apresentada.

**Tabela 10 – Diplomas sobre a Função Pública entre 1996-2001**

<b>Assunto:</b>	<b>Diplomas:</b>
Recrutamento e Selecção de Pessoal	Decreto-Lei n.º 204/98 de 11 de Julho
Ingresso, acesso e progressão nas carreiras do regime geral, bem como os respectivos salários	Decreto-Lei n.º 404A/98 de 18 de Dezembro, Lei n.º 44/99 de 11 de Junho, Decreto-Lei n.º141/2000 de 24 de Abril
Mobilidade na Função Pública e estabelecimento de incentivos à mobilidade dos recursos humanos na Administração Pública	Decreto-Lei n.º 190/9 de 5 de Junho
Férias, faltas e licenças	Decreto-Lei n.º 100/99 de 31 de Março e Lei n.º 117/99 de 11 de Agosto
Horário de Trabalho	Decreto-Lei n.º259/98 de 18 de Agosto
Higiene e Segurança no Trabalho	Decreto-Lei n.º133/99 de 21 de Abril
Formação Profissional	Decreto-Lei n.º50/98 de 11 de Março
Balanço Social na Administração Pública	Decreto-Lei n.º190/96 de 9 de Outubro
Auditoria de Recursos Humanos na Administração Pública	Decreto-Lei n.º131/96 de 13 de Agosto
Estatuto do Pessoal Dirigente e Recrutamento dos Dirigentes Intermediários	Lei n.º13/97 de 23 de Maio, Decreto-Lei n.º 231/97 de 3 de Setembro

*Fonte: Adaptado de Rocha, 2010 e Diário da República Electrónico*

Merecem destaque a introdução do livro de reclamações obrigatório nos serviços públicos, bem como a definição de metas claras ao nível da qualidade dos serviços: “zero erros, zero atrasos, zero papéis, zero paragens e zero incompreensões” numa clara tentativa de melhorar a relação Administração - Cidadão (Rocha, 2010).

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

## **2.5. A gestão de recursos humanos entre 2002 e a actual data**

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 Julho estabelece que a reforma a emprender, pretende “racionalizar e modernizar as estruturas, reavaliar as funções do Estado e promover uma cultura de avaliação e responsabilidade, distinguindo o mérito e a excelência”.

Os princípios da NGP orientaram a reforma administrativa iniciada em 2003, nomeadamente através de preocupações expressas como a racionalização de custos, a aproximação do sector público ao privado, e a procura de uma maior eficiência.

Pergunta-se: daqui resulta uma nova Administração Pública e um novo modelo de gestão dos recursos humanos?

As medidas adoptadas pelo Estado (legislativas e outras) são as adequadas para atingir esta tão ambiciosa reforma administrativa? É o que vamos procurar perceber pela análise das leis entretanto implementadas.

De uma primeira análise resulta que os instrumentos de reforma se reduzem à aplicação de leis, que traduzem o quadro de conceitos que informam o managerialismo. Começando pela primeira reforma (PRACE) iniciada em Março de 2006, pretendia-se reduzir as estruturas do Estado, ou seja, retirar trabalhadores dos serviços e colocá-los em mobilidade especial.

Assim, entre 2004 a 2008, foram publicados os seguintes diplomas de maior relevo:

**Tabela 11 – Produção legislativa sobre a Função Pública**

<b>Assunto:</b>	<b>Diplomas:</b>
Estatuto da Aposentação	Lei n.º 1/2004, de 15 de Janeiro, alterada pela Lei 60/2005 de 29 de Dezembro
Estatuto do Pessoal Dirigente	Lei n.º 2/2004 de 15 de Janeiro, alterada pela Lei n.º 51/2005 de 30 de Agosto
Lei-quadro dos Institutos Públicos	Lei n.º 3/2004 de 15 de Janeiro, alterado pelo Decreto-Lei 105/2007 de 3 de Abril
Organização da administração directa do Estado	Lei n.º 4/2004 de 15 de Janeiro, alterada pelo Decreto-Lei 200/2006 de 25 de Outubro
Avaliação de desempenho	Lei n.º 10/2004 de 2 de Março, alterada pela Lei 66-5/2007
Contrato individual de trabalho	Lei n.º 23/2004 de 15 de Janeiro, alterada pelo Código do Trabalho em Funções Públicas (lei 59/2008 de 11 de Setembro)
Vínculos, carreiras e remunerações	Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro
Estatuto disciplinar	Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro
Código de trabalho em funções públicas	Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro

*Fonte: Adaptado de Rocha, 2010 e Diário da República Electrónico*

Mas a grande reforma da Administração Pública vai surgir com a publicação e entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, a qual vai definir e regular os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas. A qual veio substituir o vínculo de nomeação, pelo contrato de trabalho para grande parte dos trabalhadores do Estado, limitando a sua utilização a uma minoria de trabalhadores do Estado com funções de soberania, como as forças armadas, representação externa do Estado, informações de segurança, investigação criminal, segurança pública e inspecção.

Esta lei também se vai tornar inovadora ao nível do sistema de carreiras, fazendo desaparecer as inúmeras carreiras que existiam na função pública, e enquadrando-as apenas

em três carreiras: carreira de técnico superior; carreira de assistente técnico e carreira de assistente operacional. As quais passam a estar sujeitas a uma tabela remuneratória única, acabando-se com as várias tabelas remuneratórias que existiam ao abrigo do regime anterior; com a excepção dos juízes e dos militares que mantêm as suas actuais tabelas.

No âmbito de toda esta reforma Administrativa, surge ainda o novo Estatuto Disciplinar da Função Pública, aprovado pela Lei 58/2008, de 9 de Setembro, o qual por oposição ao anterior estatuto, vem reduzir as penas aplicáveis ao trabalhador, no âmbito de instauração de um processo disciplinar, por infracção cometida por aquele, eliminando a perda de dias de férias e a aposentação compulsiva. Consagrando ainda o dever do funcionário público de informar o cidadão, por oposição ao tradicional dever de sigilo.

Por força da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, vai ser aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, o regime de contrato de trabalho em funções públicas (RCTFP), cuja entrada em vigor é simultânea com a do Novo Estatuto Disciplinar da função pública. Este novo regime de contrato de trabalho na função pública, dá expressão a uma nova fase de reforma da Administração Pública. Consubstanciando uma aproximação ao regime geral estabelecido no Código do Trabalho; apesar das normas integrantes do RCTFP, reflectirem no seu conteúdo um conjunto de princípios e objectivos que caracterizam a especificidade do novo regime jurídico-laboral dos trabalhadores em funções públicas, indicados na tabela 12 seguinte.

**Tabela 12 – Princípios e objectivos do novo regime jurídico-laboral dos trabalhadores**

- Aproximação ao regime laboral comum;
- 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 Administração Pública;
- Consagração de um quadro jurídico claro de intervenção das associações sindicais e da acção dos seus dirigentes.

*Adaptado: Busto, 2009*

No presente capítulo foi analisada, de uma forma sumária, a legislação surgida ao longo dos tempos, por influências dos mais diversos quadrantes políticos, e em última instância por influência determinante da NGP. Feita esta análise, resta saber se estes aspectos inovadores introduzidos pelos novos diplomas legais, não terão determinado, uma total e/ou absoluta descaracterização da identidade da função pública. Ppois uma coisa, desde já, podemos dar por adquirida: o conceito de funcionário público e agente foi substituído pelo conceito de “trabalhadores que exercem funções públicas”, na modalidade de contrato de trabalho.

Contudo, a nova Administração Pública mostra-nos alguns desafios, e uma nova visão a nível da GRH assente em aspectos inovadores: servir cidadãos e não clientes; procurar o interesse público; valorizar a cidadania e não a capacidade empreendedora; pensar estrategicamente; valorizar as pessoas e não apenas a produtividade, mas a liderança partilhada no respeito pelas pessoas; ou seja, actuar democraticamente no sentido de construir relações de confiança e colaboração.

Assim, tendo sido o presente capítulo extremamente importante para perceber a evolução dos recursos humanos ao longo das várias décadas, e o seu reflexo nas estruturas organizacionais, verificou-se que a NGP está bem patente na implementação das medidas legislativas impostas pelo Estado, sendo elas viradas para a gestão no intuito de atingir os seus resultados. Sendo no capítulo seguinte, que se fará uma análise descritiva, em pormenor, das prerrogativas de trabalho, férias, faltas e licenças, modalidades das relações jurídicas de emprego, sistema protecção social, sistema de avaliação, sistema retributivo, e cessação da relação jurídica de emprego, assente nos princípios da eficiência, eficácia, economia, e no managerialismo. De forma a desenvolver um estudo que nos ajude a responder à pergunta inicial de investigação.

## **CAPÍTULO III - METODOLOGIA**

## **Introdução**

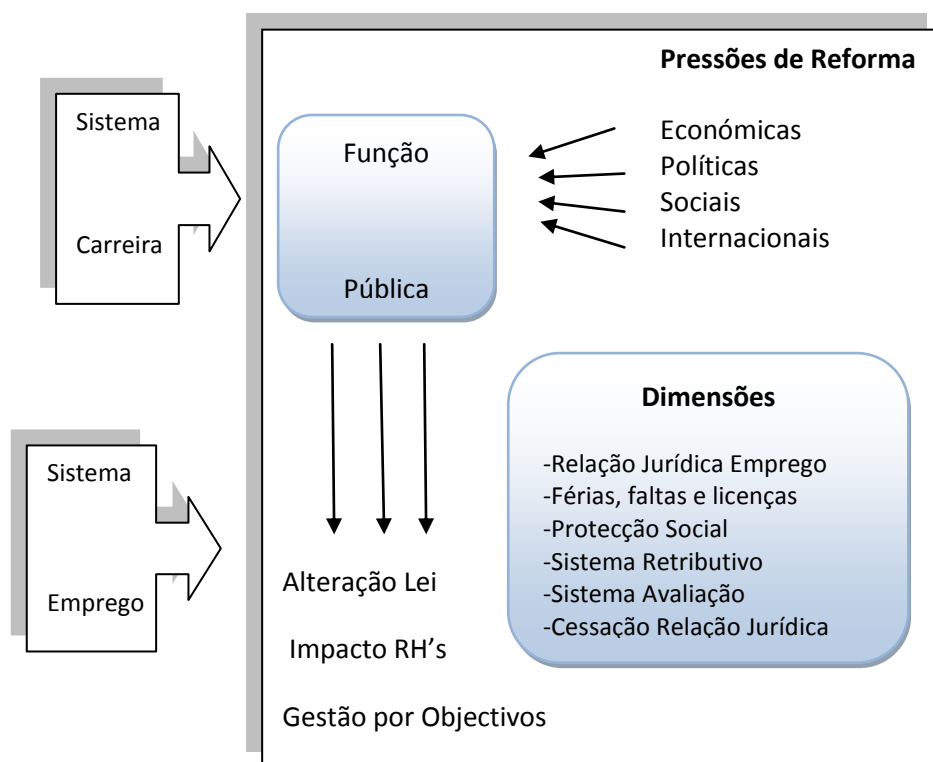
Este capítulo trata do enquadramento metodológico onde foi feita a recolha da bibliografia necessária para a realização do trabalho de investigação, de forma a ajudar a responder à pergunta de investigação. Ou seja “a metodologia será assim, a organização crítica das práticas de investigação” (Almeida & Pinto, 1990), recorrendo a métodos e técnicas que facilitem a informação.

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

Houve necessidade de tornar os recursos humanos mais qualificados, e profissionalmente competentes, no sentido de garantir níveis de eficácia e de eficiência “de excelência”, quer no sector privado, quer no sector público. Ou seja, a reforma teve como objectivos, entre outros, aumentar a responsabilidade dos colaboradores públicos perante a legislatura, e desta perante os cidadãos, através da promoção da avaliação do desempenho (Johnston, Romzek 1999; Pollitt, Birchall, Putman, 1998; Pollitt, Bouckaert, 2004).

A Administração Pública está a sofrer grandes transformações na área de recursos humanos. O crescimento exponencial das funções do Estado ao longo do século XX, e o inerente aumento do número de funcionários afectos ao seu desempenho, originaram um crescimento muito significativo da despesa pública e da carga fiscal, cujo controle se tornou premente, em ordem ao bom funcionamento das economias. Conscientes deste custo pesado da máquina administrativa, sociedades, com níveis de desenvolvimento político e cultural mais elevado, colocam exigências acrescidas à Administração Pública e aos actores políticos, pressionando para que se faça mais e melhor com menores custos.

**Figura 1 - Modelo Análise**



*Fonte: Elaboração Própria*

No modelo de análise acima apresentado verificamos a existência inicial de um modelo tradicional de carreira que era constituído por um corpo estável, tecnicamente competente, que assegurava de forma eficaz, permanente e imparcial o interesse público. Sendo regido por um estatuto de direito público, livre e unilateralmente modificável pela Administração, de nomeação vitalícia, integrada numa organização hierárquica, com um sistema de promoções e progressões salariais, definido estatutariamente e assente nas qualificações e na antiguidade.

Contudo houve a necessidade de uma mudança e reforma da Administração Pública, impulsionadas por pressões sociais, políticas, económicas, etc. Estas colocaram, nas últimas décadas, o modelo tradicional de Administração sob tensão crescente tendo a generalidade dos países da União Europeia reagido a esta nova situação com a adopção de programas de reforma mais ou menos amplos.

Portugal, através do Programa do XVII Governo Constitucional, também não se afastou desta tendência reformadora, criando novos modelos ao nível da função pública. Assim, entre outras, decide-se pela aplicação das seguintes medidas:

- Favorecer a mobilidade dos funcionários e a flexibilização das condições de trabalho, nomeadamente através do regime de tempo parcial e de partilha de postos de trabalho;
- Restabelecer os prémios de desempenho ao mérito e à excelência no desempenho de funções públicas;
- Simplificar o procedimento das promoções extraordinárias por mérito;
- Aplicar o regime de contrato de trabalho a novas admissões na Administração Pública que impliquem o exercício de funções permanentes, desde que não se trate de funções de soberania;
- Criar a regra global de entrada de um elemento recrutado do exterior por cada duas saídas para aposentação ou outra forma de desvinculação.

Medidas que vão alterar a legislação sobre GRH, de acordo com as seguintes orientações:

#### **Tabela 13 - Orientações na gestão recursos humanos**

- Limitar-se, tendencialmente, à definição de princípios gerais.
- Reduzir o número e pormenor das classificações de postos de trabalho.
- Possibilitar a flexibilidade funcional.
- Introduzir procedimentos de facilitação da cessação dos contratos, por extinção das necessidades e por mau desempenho.

Fonte: <http://www.dgap.gov.pt/media> (Comissão Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações)

Com este tipo de medidas, surge uma reforma na Administração Pública que vai determinar a passagem do sistema de carreira para o sistema de emprego, com uma forte tendência de flexibilidade do emprego público, desaparecendo gradualmente a segurança

no emprego. Permitindo-se à Administração Pública dar resposta, a longo prazo, a uma estratégia de “privatização” da própria relação jurídica de emprego público. Neste sentido, Longo (2001) afirma que a fundamental distinção entre o sistema de carreiras e sistema de emprego está no relacionamento com o mercado de trabalho.

Assim, a privatização é uma estratégia sócio-política e económica que os governos utilizam para promover a produção bens e prestação de serviços públicos, por empresas privadas. Aliás, é neste âmbito que a NGP, defende a mudança para uma privatização dos serviços, que se traduz numa redução de intervenção do Estado na economia, impulsionando os mecanismos de mercado, aumentando a eficiência na prestação de serviços públicos (Hood, 1991). O que determina que reforma e privatização encontram-se associados na mudança actual da Administração Pública.

Deste modo, é objectivo do presente trabalho, através da análise das seis dimensões seleccionadas, verificar se estas mudanças na Administração Pública se aproximam ao sistema de emprego, em detrimento do sistema de carreira, e por sua vez verificar a aplicação de normas próprias do sector privado, traduzindo-se num novo sistema de GRH.

Assim, vamos começar por fazer um estudo à lei anterior, posteriormente à lei actual, e por fim à lei do Código do Trabalho, a qual iremos analisar para assim conseguirmos atingir o nosso objectivo.

### **3.1. Análise das dimensões**

Feita esta parte introdutória, vai-se agora analisar as dimensões escolhidas, sendo as seguintes:

- Modalidades das relações jurídicas de emprego; procedendo-se aqui ao estudo das novas formas de constituição da relação jurídica de emprego público, das quais se destaca o “contrato”.
- Regime de férias, faltas e licenças; o qual com a legislação agora em vigor se aproxima da lei geral do trabalho, relativamente ao contrato de trabalho em funções públicas.
- Sistema de protecção social; o qual regra geral, todos os trabalhadores têm direito à protecção social do “regime geral da Segurança Social”, com excepção daqueles trabalhadores que mantêm o “regime de protecção social da função pública”, de

que já vêm beneficiando, apesar de num futuro próximo ser obrigatória a sua convergência com o regime geral da Segurança Social.

- Sistema retributivo; actualmente a remuneração dos trabalhadores, que exerçam funções no âmbito de relações jurídicas de emprego público, é composto por remuneração base, por suplementos remuneratórios e por prémios de desempenho.
- Sistema de avaliação; cujo processo incide sobre o cumprimento dos objectivos, as competências comportamentais, promovendo o desenvolvimento e qualificação dos dirigentes e trabalhadores, e uma cultura de excelência e qualidade, e a atitude pessoal que se pretende com a apreciação global da forma como a actividade foi desempenhada pelo avaliado.
- Cessação da relação jurídica de emprego, cujo regime vem trazer maior flexibilidade no despedimento dos trabalhadores da Administração Pública.

Pretendendo-se com tal análise, verificar a evolução, e as transformações ocorridas pela reforma administrativa, e a sua progressiva aproximação ao sistema de emprego com a aplicação de normas laborais do sector privado, analisando as regras e métodos de funcionamento. Tendo-se, para isso, feito um estudo aprofundado da diversa legislação em vigor desde os finais do século XIX até aos dias de hoje, e realizado diversa pesquisa bibliográfica.

### **3.1.1. Modalidades das relações jurídicas de emprego**

Antes de mais, importa avançar com um conceito geral de relação jurídica de emprego público, a qual é estabelecida entre a Administração e o agente, sendo uma relação de carácter orgânico, em que o agente constitui um elemento da “máquina” administrativa. Por isso, a sua relação com a Administração reduz-se a uma relação de especial dependência hierárquica, definida de modo unilateral, sendo totalmente fixada por via legal e regulamentar (Vital, 1914).

De acordo com o revogado Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, a constituição da relação jurídica de emprego público, era constituída através do vínculo da nomeação ou através de contrato de pessoal. Sendo que esta última forma de vinculação podia ser realizada numa de duas modalidades. Através de contrato administrativo de provimento, o qual conferia ao particular outorgante a qualidade de agente administrativo. Ou, através da

celebração de contrato de trabalho a termo certo, que não conferia qualquer qualidade de agente administrativo, pelo contrário regia-se pela lei geral sobre contratos de trabalho a termo certo, com as especificidades decorrentes daquele diploma legal.

Por seu lado a nomeação reveste duas modalidades; a nomeação por tempo indeterminado, e nomeação em comissão de serviço.

Neste regime legal não era contemplada a figura dos contratos em regime de prestação de serviços - contemplados agora na nova lei de vinculação, de carreiras e remunerações.

Mais tarde, a Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, vai tornar-se uma peça essencial da reforma administrativa, porque veio estabelecer os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas. Assim, no que diz respeito aos regimes de vinculação, esta lei vem estabelecer novas formas de constituição da relação jurídica de emprego público, por nomeação e por celebração de um contrato de trabalho em funções públicas. O qual pode ser por tempo indeterminado ou por tempo determinado, sendo este último, com termo resolutivo certo ou incerto. Esta lei permite, ainda, a modalidade da comissão de serviço, sendo que esta forma, com o novo diploma, deixa de ser uma modalidade de nomeação, tal como se encontrava determinado no Dec-Lei 427/89, de 7 de Dezembro, para passar a ser uma modalidade autónoma de constituição da relação jurídica de emprego público, cuja duração passa a estar definida na lei (três anos, sucessivamente renováveis por iguais períodos). Criando-se ainda a possibilidade de serem celebrados contratos de prestação de serviços, nas modalidades de contrato de tarefa e de avença.

Paralelamente, continua a existir a figura jurídica do contrato individual de trabalho da Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, apesar deste diploma ter sido praticamente revogado pela Lei n.º 59/2008 de 11 de Setembro. Figura jurídica utilizada para a execução de funções correspondentes à satisfação de necessidades permanentes da Administração, a qual põe em causa a garantia institucional da função pública, e conduz ao esvaziamento de uma realidade constitucionalmente protegida, descaracterizando a figura dos funcionários e agentes, convertendo-os em meros assalariados por conta de outrem (Veiga e Moura, 2004).

Assim, com as novas medidas implementadas, a relação jurídica de emprego sofre grandes alterações, eliminando-se a distinção entre funcionários e agentes, passando aquela a revestir uma natureza contratual, excepto para as forças de autoridade e soberania. Em relação às quais se mantém o regime de nomeação, regulamentado na Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, semelhante ao tradicional regime da função pública. O modelo tradicional começou aos poucos a ser substituído por novos mecanismos de gestão. Assiste-se a uma introdução da cultura gestonária, com uma aproximação ao modelo de emprego, como é o caso da adopção do contrato individual de trabalho. Instrumento de direito privado, que surge na necessidade de flexibilizar a gestão de pessoal na Administração Pública, com a adopção de regras de direito comum (Lei n.º 23/2004 de 22 de Junho), e com ênfase no cumprimento de objectivos. Para assim dar resposta às novas necessidades da função pública, assentes no dinamismo, na capacidade e na eficiência.

A Administração Pública actua num contexto de constrangimentos jurídico-formais, que sobrepõe os aspectos processuais -“o como deve ser feito”-, aos objectivos - “ao que deve ser feito” (Amaral, 1993); por esta razão a Administração Pública rege-se por um regime jurídico próprio, regulador dos princípios gerais em matéria de emprego público.

O contrato individual de trabalho vem, assim, pôr em causa o que resta do modelo burocrático, que é defendido por Max Weber, pois vem favorecer a mobilidade entre a Administração Pública e as empresas privadas, permitindo uma maior facilidade na redução de pessoal e extinção de postos de trabalho. Acabando por coabitar com as outras formas de vinculação à função pública, neste sentido Moreira (2008), caracteriza o contrato individual de trabalho como um dualismo sem nenhum critério perceptível quanto à preferência por um ou por outro. Ou seja, coabitavam os dois regimes de pessoal na mesma entidade ou serviço administrativo, uns com o regime da função pública, outros com o regime do Código do Trabalho.

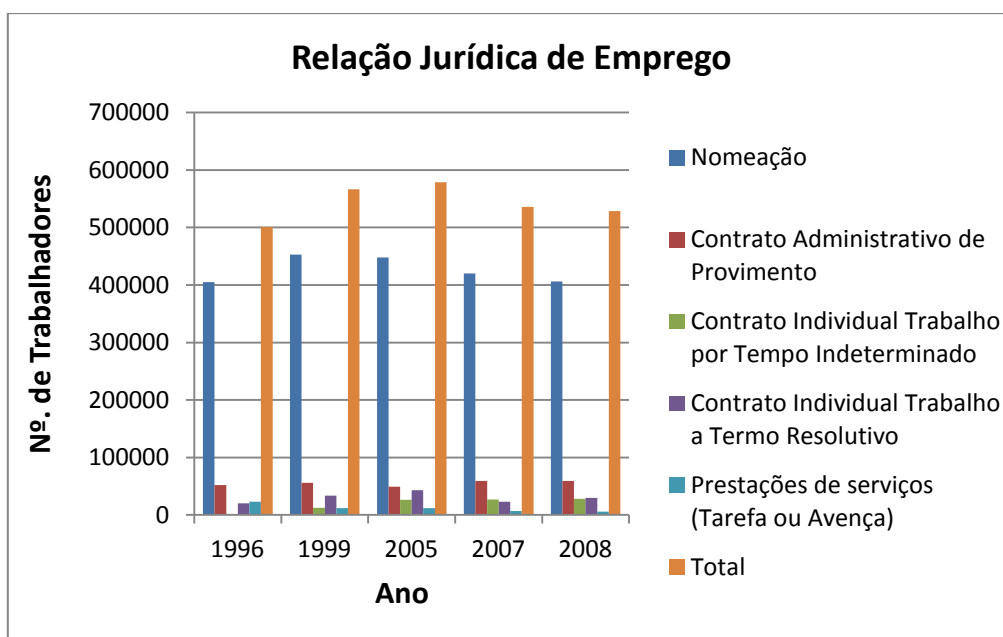
A reforma administrativa consta, na sua essência, de dois diplomas essenciais, que se interligam e complementam, a Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, e a Lei 59/2008, de 11 de Setembro, sendo que esta última regulamenta o regime de contrato de trabalho em funções públicas (RCTFP), o qual tem normas muito semelhantes às do Código do Trabalho e à sua regulamentação (Busto, 2009). Contudo a sua aplicação é feita com as adaptações necessárias, decorrentes da natureza administrativa da entidade empregadora, que é sempre um serviço público. Assim, a aplicação deste regulamento encontra-se

subordinado ao interesse público, e tem em conta as especificidades próprias da Administração Pública.

É neste quadro ideológico que surgem os novos regimes de vinculação, carreiras e renumerações, os quais constituem para a Administração Pública os pilares jurídicos do novo regime do emprego público. Esta reforma ao nível da GRH na Administração Pública, conduziu à reorganização dos recursos disponíveis em cada serviço, tendo como objectivo a racionalização da sua utilização e mobilidade. (Viegas, 2010).

Esta reforma administrativa vai provocar uma quebra acentuada na contratação pública no âmbito do modelo de carreira. Passando a estabelecer-se predominantemente, uma relação jurídica de emprego subordinada ao RCTFP, conforme decorre da análise dos gráficos que a seguir se apresentam. Os quais traduzem dados estatísticos nesta matéria, apenas relativos à Administração Central, por falta dos mesmos relativamente à Administração Local e Regional, em relação às quais, apenas existem dados até ao ano de 2005.

**Gráfico 1- Representação da Relação Jurídica (1996/2008)**



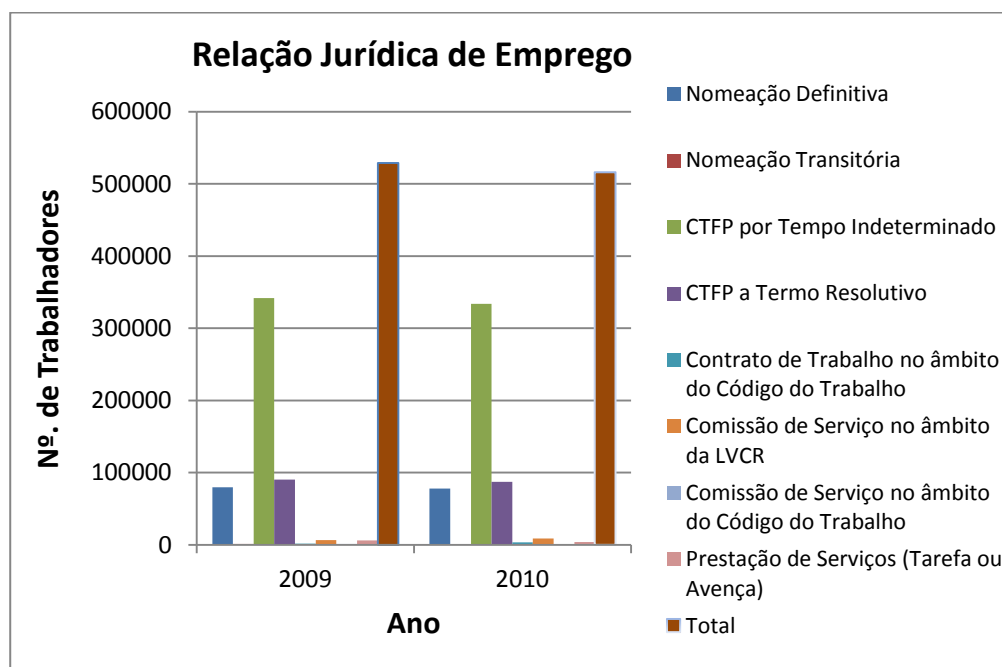
Fontes/Entidades: DGAEP/MFAP, PORDATA (2011)

Podemos, então, observar que até 2008, as modalidades do contrato administrativo de provimento e da nomeação, são as relações jurídicas de emprego com maior peso na máquina administrativa, conforme decorre do gráfico 1. Ocorrendo, em 2009, uma queda

abrupta na adopção deste tipo de modalidade de vinculação à função pública, com a entrada em vigor do RCTFP, conforme gráfico 2, mais abaixo apresentado. Verificamos, da análise ao presente gráfico, que entre 1996 e 2008, período durante o qual predominou o modelo clássico, a nomeação era a forma privilegiada para se estabelecer a relação jurídica de emprego com a Administração. Assim, em 1996, o número de nomeados é de 404.695, enquanto que o número de agentes da Administração é de 52.299, mantendo-se estes números, mais ou menos estáveis, até 2008, ano em que o número de nomeados passa a 406.293, e o número de agentes a 59.219 (Consultar anexo 1).

No gráfico 2 seguinte, verificamos que nos anos de 2009 e de 2010, as novas medidas de reforma implementadas pela NGP, determinaram a adopção, em grande escala, do contrato de trabalho em funções públicas, o qual passou a ter o maior destaque. A ideia do emprego para a toda a vida limitou-se apenas a alguns trabalhadores do Estado, com funções de soberania, já atrás identificados. Traduzindo uma mudança de mentalidades e de cultura organizacional.

**Gráfico 2 – Representação da relação jurídica (2009/2010)**



Fontes/Entidades: DGAEP/MFAP, PORDATA (2011)

Verifica-se, assim, que a partir de 2009 a nomeação vai deixar de ser a figura principal da constituição da relação jurídica de emprego na Administração Pública, passando a sê-lo o contrato de trabalho em funções públicas. Decorrendo, assim, do gráfico 2 em análise, que em 2009 e 2010, o número de trabalhadores (RCTFP por tempo indeterminado) da Administração Pública é, respectivamente, de 341.932 e 333.724 e o número de nomeados é de 79.736 e 78.005. Constatando-se uma aproximação do regime dos trabalhadores da Administração, ao regime dos trabalhadores comuns, passando a nomeação a ser um regime de excepção (Consultar anexo 2).

Ocorre, assim, uma mudança na cultura organizacional do Estado, com a introdução de mecanismos de mercado, que visam diminuir o desmesurado peso das despesas públicas com o pessoal, com vínculo definitivo ao Estado, que se traduzia em mais de 80% (Nunes, 2008). Com esta transição, há uma inversão na forma de estabelecer a relação jurídica de emprego público.

### **3.1.1.1. Paralelismo do sector público com o sector privado**

No regime anterior - Decreto- Lei n.º 427/89 de 7 de Dezembro – podemos analisar que a constituição das relações de emprego público era feita, fundamentalmente, através do regime da nomeação, destinadas à satisfação das necessidades próprias e permanentes dos serviços públicos, visando o preenchimento de um lugar no quadro, e conferindo a qualidade de funcionário público ao nomeado. No âmbito de aplicação deste regime, o contrato, como forma de estabelecer uma relação jurídica de emprego na Administração, apenas era utilizado quando se pretendia constituir uma relação transitória de trabalho subordinado. Sendo na altura admitidas duas formas de contrato de pessoal:

- O contrato administrativo de provimento, o qual visava assegurar o exercício de funções próprias do serviço público, que não revestiam carácter de permanência;
- O contrato de trabalho a termo certo, que visava assegurar o exercício transitório de funções de carácter subordinado de duração previsível.. Este tipo de contrato, já na altura, obedecia do disposto na lei geral do trabalho sobre contratos a termo.

No âmbito da constituição da relação de emprego público, também emerge o contrato individual de trabalho, cuja expansão, vai realizar-se proporcionalmente à diminuição dos

funcionários e agentes. Abrindo-se caminho à eliminação dos funcionários, dos agentes e da própria função pública, os quais, apesar de estarem consagrados constitucionalmente, tenderão a desaparecer progressivamente pela ascensão ao primeiro plano do emprego na Administração Pública, da figura do trabalhador (Veiga e Moura, 2004).

Com o novo diploma - Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro -, a nomeação deixou de ter esse carácter preponderante na constituição das relações de emprego público, passando o seu âmbito de aplicação a ter um carácter extremamente restrito, nas carreiras que envolvam de poderes de soberania e de autoridade. As restantes funções, passam a estar sujeitas ao regime de contrato de trabalho em funções públicas, o qual constitui uma adaptação do regime laboral comum às especificidades da Administração Pública (Viegas, 2010).

Passando a ser a regra geral na contratação pública, o contrato de trabalho em funções públicas; com uma tendência actual de restrição à constituição de relações laborais de natureza pública. Passando agora a maioria das mesmas a ser regida por normas semelhantes às do direito privado, isto é, elaboradas com base na legislação laboral vigente no âmbito do Código do Trabalho. É assim, tendência actual, a privatização das relações jurídicas laborais.

De realçar também que a comissão de serviço assume-se, pela primeira vez, como uma verdadeira terceira via, independente, de constituição da relação de emprego público como se verifica também no sector privado. Sendo adoptada em cargos de administração, direcção, chefia, funções cuja natureza suponha especial relação de confiança. Apresentando-se como uma modalidade autónoma, embora na sua essência seja uma espécie de nomeação. Estando-se perante um acto administrativo unilateral da entidade empregadora pública; sendo que a aceitação do exercício do respectivo cargo reveste a forma de posse, pelo qual o trabalhador manifesta essa vontade.

De acordo com o Código do Trabalho é possível constituir um vínculo laboral com uma qualquer entidade patronal mediante a celebração de um contrato de trabalho. Este contrato de trabalho pode ser a termo resolutivo (admissível apenas em certas e determinadas circunstâncias) e pode ser sem termo. Não se prevê, contudo, qualquer outra modalidade de constituição de vínculo laboral senão o contrato de trabalho. Como podemos constatar verificam-se grandes semelhanças ou seja, os trabalhadores da função pública têm hoje condições de trabalho idênticas às do sector privado. Verificando-se uma mudança na perspectivação do modelo de Estado, das funções a ele acometidas como

essenciais e daquelas em que, pela sua própria natureza, podem ou devem ter um modelo de gestão privada ou mesmo uma gestão privada integral. Com as novas modalidades de vinculação, e a redução do número de carreiras, fica desmantelado o mito do modelo de carreira. O qual se traduzia numa regulamentação exaustiva, tendencialmente uniforme, vitalícia, dotada de rigidez e igualização dos trabalhadores, em que o mérito era negligenciado. Passando-se à adopção de um modelo de emprego, em que a GRH em cada serviço vai ao encontro do modelo de gestão por objectivos (Nunes, 2009).

Este novo modelo de contratação assume um papel de destaque e tem como principal objectivo a eficiência, a eficácia e a economia. Sendo neste âmbito que surgem, a nível governamental, organizações privadas sem fins lucrativos a fornecer serviços públicos, dotados de uma estrutura baseada em mecanismos de mercado, respondendo de uma forma mais adequada às exigências sociais, económicas e políticas.

### **3.1.2. Regime de férias, faltas e licenças**

O objecto da relação jurídica de emprego público passa quase na totalidade pelo compromisso do trabalhador perante a Administração Pública de lhe dar (em contrapartida da remuneração que auferir e outras regalias) a prestação efectiva do seu trabalho ou serviço. Ora, para que cumpra este objecto, o trabalhador tem de escrupulosamente observar os deveres de assiduidade e pontualidade. Chivenato (1994), considera o absentismo, como a expressão utilizada para designar a falta do empregado ao trabalho, ou seja, a soma dos períodos em que os empregados de determinada organização se encontram ausentes do trabalho, não cumprindo escrupulosamente aqueles deveres.

Com o Decreto-Lei 497/88, de 30 de Dezembro, é aprovado o regime de férias, faltas e licenças dos funcionários e agentes da Administração Pública. No qual as férias são consideradas um direito subjectivo, destinadas a funcionários e agentes cujas relações jurídicas de emprego eram constituídas através das figuras de nomeação e do contrato administrativo de provimento. Ficando de fora os contratados a termo certo, aos quais não era conferida a qualidade de funcionário nem agente, sendo os respectivos contratos regidos pela lei geral do trabalho. Este Decreto-Lei, no seu preâmbulo já manifesta a intenção de aproximar o regime de férias, faltas e licenças, na medida do possível, do regime em vigor no sector empresarial, ou seja, ocorre já uma tendência de aproximação à legislação laboral aplicável ao sector privado. Tal necessidade de modernização daquele

regime impunha-se pelo facto de naquela altura, vigorarem na ordem jurídica interna os princípios constantes da Convenção n.º 132 da OIT - Organização Internacional do Trabalho – no que se referia à formulação e disciplina do direito a férias. Princípios que vieram alterar, em alguns aspectos, disposições do direito interno vigentes naquela altura. Assim, com este diploma legal dota-se a Administração Pública de um instrumento legal que vai sistematizar, aperfeiçoar e clarificar o regime de férias, faltas e licenças dos funcionários e agentes, contribuindo para uma boa gestão e funcionamento dos serviços.

Mais tarde este Decreto-Lei 497/88, de 30 de Dezembro, que foi sendo sucessivamente alterado por legislação avulsa. Sendo revogado pelo Decreto-lei 100/99, de 31 de Março, que aprova novo regime de férias, faltas e licenças dos funcionários e agentes da Administração Pública, concentrando de forma harmonizada, a legislação dispersa por vários diplomas, e introduzindo um conjunto de melhorias no regime vigente.

Por fim, com a Lei 59/2008, de 11 de Setembro, o regime legal das férias faltas e licenças passa ter outro tratamento, sendo este o regime actual em vigor para os trabalhadores que tenham celebrado com a Administração Pública, um contrato de trabalho em funções públicas. No entanto, residualmente, aplicam-se algumas disposições do Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de Março, nomeadamente, as disposições relativas à manutenção do direito à remuneração, justificação, verificação e efeitos das faltas por doença que lhes vêm sendo aplicáveis, tratando-se de disposições de direito transitório. Regime, este, que já não abrangia os trabalhadores com contratos individuais de trabalho celebrados com a Administração Pública. A estes aplicava-se o Código do Trabalho aprovado pela Lei n.º 99/2003 de 27/08, tendo sido já uma medida de reforma que se adoptou, ficando estes trabalhadores sujeitos à lei de trabalho comum aos trabalhadores da iniciativa privada.

Actualmente, é a Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro (RCTFP), o diploma que agora regula, de forma tendencialmente exclusiva, a matéria das férias, faltas e licenças dos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas, pelo que passemos, então, à exposição e análise do regime jurídico de férias, faltas e licenças dos trabalhadores

### **3.1.2.1. Férias relativamente aos trabalhadores nomeados**

Aos trabalhadores nomeados aplica-se o regime de férias aprovado pelo Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de Março, o qual determina o direito a um período de férias variável,

calculado com base em dois critérios: idade e tempo de serviço na função pública. Ou seja, até aos 39 anos o período de férias são 25, a partir dessa idade aumenta um dia de férias de 10 em 10 anos, como também se tem direito um dia de férias por cada 10 anos de serviço efectivamente prestado. Podendo ainda beneficiar de um período complementar de férias, quando gozem a totalidade do período normal de férias, vencidas em 1 de Janeiro de determinado ano, até 31 de Maio, e ou, de 1 de Outubro a 31 de Dezembro. Nestas circunstâncias é concedido ao trabalhador, no próprio ano ou no seguinte, consoante a opção deste, cinco dias úteis de férias, que não podem ser gozadas em Julho, Agosto e Setembro.

Como também, por força do Decreto Lei 259/98, de 18 de Agosto (o qual veio estabelecer as regras e os princípios gerais relativos à duração e horário de trabalho), podem beneficiar de um período de férias especiais quando prestam horas-extraordinárias. Caso o trabalhador não opte pela dedução posterior no período normal de trabalho, tal permite-lhe um acréscimo do período de férias no mesmo ano, ou no ano seguinte até ao limite máximo de cinco dias úteis seguidos. Verifica-se, deste modo, que as horas extraordinárias são convertidas em mais dias de férias a gozar no próprio ano ou no ano seguinte. (Marreiros, 2007)

Relativamente à forma de gozar as férias, os trabalhadores nomeados podem fazê-lo seguido, com a limitação de não poder gozar mais de 22 dias úteis seguidos (Vieira, 2007). Ou interpoladamente, sendo que um dos períodos não pode ser inferior a metade dos dias de férias a que o trabalhador nomeado tem direito. Sendo sempre uma opção do trabalhador, salvo casos de conveniência de serviço devidamente fundamentada. Ou seja, o serviço/Administração Pública não pode obrigar o trabalhador a gozar férias interpoladas, nem limitar o número de período de férias. Excepto, o facto de um dos períodos não poder ser inferior a metade dos dias de férias a que o trabalhador tenha direito.

A marcação das férias é feita por acordo entre as partes, sem prejuízo do regular funcionamento do serviço. Só na falta de acordo é que as férias são marcadas unilateralmente pelo dirigente competente no período compreendido entre 1 de Junho e 30 de Setembro. Havendo o cuidado, quando haja cônjuges a trabalharem no mesmo serviço, de se dar preferência na marcação de férias em período coincidente para ambos. Havendo ainda a possibilidade de gozar as férias em “meios-dias”, no máximo de quatro meios-dias, seguidos ou interpolados, por exclusiva iniciativa do trabalhador. Durante o período de férias, o trabalhador nomeado tem direito à remuneração por inteiro com se estivesse ao

serviço, com excepção do subsídio de alimentação. Tendo ainda direito ao subsídio de férias em cada ano civil que não pode exceder 22 dias úteis. Os serviços devem elaborar o mapa de férias e dele dar conhecimento ao trabalhador até 30 de Abril de cada ano.

Por força da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, a qual veio estabelecer o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP), estes períodos de férias podem ser acrescidos, ou seja, tendo por base a avaliação do desempenho individual do trabalhador da Administração Pública. Assim, os trabalhadores, aos quais foi reconhecido um desempenho excelente em três anos consecutivos, ficam com direito a cinco dias de férias no ano seguinte, podendo, em alternativa, por opção do trabalhador, receber a correspondente remuneração. E àqueles a quem foi reconhecido um desempenho relevante em três anos consecutivos, ficam com direito a três dias de férias no ano seguinte, podendo, em alternativa, por opção do trabalhador, receber a correspondente remuneração.

### **3.1.2.2. Férias relativamente aos trabalhadores contratados**

Os trabalhadores contratados, aos quais se aplica o RCTFP, têm direito a um período anual de férias em função da idade do trabalhador e tempo de serviço na função pública. Assim, até aos 39 anos o período de férias são 25, a partir dessa idade aumenta um dia de férias de 10 em 10 anos; como também se tem direito um dia de férias por cada 10 anos de serviço efectivamente prestado. Estando-se aqui perante um regime semelhante ao previsto na Decreto-Lei 100/99, de 31 de Março, aplicável aos trabalhadores nomeados.

Este direito a férias vence-se no dia 1 de Janeiro de cada ano civil, excepto no ano da contratação do trabalhador, no qual só se tem direito às férias, após seis meses completos de execução do contrato, podendo gozar 2 dias úteis de férias por cada mês que trabalhou, no máximo de 20 dias. Este caso especial de duração do período de férias reflecte já, uma aproximação ao que encontra regulamentado nesta matéria em Direito do Trabalho, aplicável ao sector privado. A duração do período de férias pode ainda ser acrescido no âmbito do sistema de recompensa do desempenho, nos termos já atrás referidos para os trabalhadores nomeados. No entanto, este novo regime do contrato de trabalho, não contempla o período de férias complementar de 5 dias, previsto nos regimes anteriores e no regime actualmente aplicável aos funcionários e agentes da Administração Pública, quando o trabalhador goze a totalidade do período normal de férias entre Janeiro e Maio e

entre Outubro e Dezembro. As férias devem ser gozadas no decurso do ano civil em que se vencem, não podendo ser cumuladas no mesmo ano férias de dois ou mais anos. Sendo a regra geral o seu gozo de forma seguida, ou interpolada, por acordo entre as partes. Não podendo a entidade empregadora pública impor o gozo interpolado das férias, só o podendo ser com o acordo do trabalhador, e desde que num dos períodos, sejam gozados no mínimo 11 dias úteis consecutivos. Sendo que a sua marcação pressupõe o acordo entre ambos. Na falta de acordo a entidade empregadora pública marca as férias e elabora o mapa respectivo, ouvida a comissão de trabalhadores ou a comissão sindical ou intersindical ou os delegados sindicais. Só o podendo fazer no período compreendido entre 01 de Maio e 31 de Outubro, devendo os períodos mais pretendidos ser rateados. Desde que não haja prejuízo grave para o serviço, os cônjuges, unidos de facto ou pessoas que vivam em economia comum que trabalham no mesmo serviço ou órgão devem gozar férias em período idêntico. O serviço deve elaborar o mapa de férias até 15 de Abril de cada ano e afixá-lo no local de trabalho desde aquela data até 31 de Outubro de cada ano.

Durante as férias, o trabalhador contratado tem direito à remuneração por inteiro como se estivesse ao serviço, excepto o subsídio de refeição, tendo ainda direito a um subsídio de férias em cada ano civil de valor igual a um mês de remuneração base mensal.

Na tabela 14 que a seguir se apresenta podemos de uma forma resumida verificar a evolução do regime de férias que houve desde 1988 até á presente data, tendo estas alterações surgido da necessidade de clarificar e aperfeiçoar o regime de férias faltas e licenças, para assim facilitar uma boa gestão e funcionamento dos serviços.

E comparando as leis mencionadas no Código de Trabalho, verificamos que o número mínimo de dias de férias que os trabalhadores do sector privado têm direito é menor do que no sector público, apesar de se falar em convergência entre as duas leis laborais.

Assim, enquanto no sector privado a duração mínima de férias são 22 dias úteis, no sector público são 25 dias úteis, sendo que a possibilidade de aumento de dias férias no sector privado está dependente da assiduidade do trabalhador ou de um número muito restrito de faltas justificadas, enquanto que no sector público só depende da idade do trabalhador, do número de anos de serviço e eventualmente do seu desempenho.

O que determina que a duração mínima de dias de férias e os seus aumentos no sector público, continua a demonstrar mais regalias do que no sector privado.

**Tabela 14 - Regime férias na Administração Pública e no sector privado**

Tens	Decreto-lei n.º 497/88 de 30 de Dezembro	Decreto-Lei n.º 100/99 de 31 de Março	Lei n.º 59/2008 de 11 de Setembro	Lei n.º 7/2009 de 12 de Fevereiro
Âmbito de aplicação	Funcionários e Agentes	Funcionários e Agentes	Contratados (CTFP)	
Direito a férias	22 dias úteis	25 dias até completar 39anos idade; 26 dias úteis até completar 49 anos de idade; 27 dias úteis até completar 59 anos de idade; 28 dias úteis apartir dos 59 anos de idade	25 dias até completar 39 anos idade; 26 dias úteis até completar 49 anos de idade; 27 dias úteis até completar 59 anos de idade; 28 dias úteis apartir dos 59 anos de idade	Duração mínima de 22 dias úteis, acrescida: a) 3 dias, até uma falta ou 2 meios dias b) 2 dias, até duas faltas ou 4 meios dias c) um dia, até 3 faltas ou seis meios dias
Retribuição durante as férias	Direito à remuneração excepto o subsidio de refeição	Direito à remuneração excepto o subsidio de refeição	Direito à remuneração excepto o subsidio de refeição	Retribuição como se estivesse em serviço efectivo
Marcação de férias	Podem ser seguidas ou interpoladas e um dos períodos não pode ser inferior a metade dos dias de férias	Podem ser seguidas ou interpoladas desde que o trabalhador aceite, não podem ser gozados seguidamente mais de 22 dias úteis, e um dos períodos não pode ser inferior a metade dos dias	Pode ser gozadas interpoladamente, por acordo entre a entidade empregadora pública e o trabalhador, e desde que, num dos períodos, sejam gozados, no mínimo, 11 dias úteis consecutivos	Vencem-se a 1 Janeiro, e são marcadas de acordo entre o empregador e trabalhador Elaborado o mapa até 15 de Abril e afixado até 31 de Outubro
Mapa de férias	Até 31 de Março de cada ano	Até 30 de Abril de cada ano	Até 15 Abril de cada ano	
Duração de férias	Período complementar de 5 dias úteis	Período complementar de 5 dias úteis	Não tem	Direito irrenunciável, reporta-se ao trabalho prestado no ano civil anterior
Acumulação de férias	Podem ser gozadas no ano civil imediato, por conveniência do serviço, ou por acordo, seguidas ou não das férias vencidas neste.	Devem ser gozadas no decurso do ano em que se vencem, podendo, contudo, por conveniência do serviço, ou por acordo, ser gozadas no ano civil imediato, seguidas ou não das férias vencidas neste.	Devem ser gozadas no decurso do ano em que se vencem, não sendo permitido acumular no mesmo ano férias de 2 ou mais anos, contudo, podem ser gozadas no 1º trimestre do ano civil seguinte	Não é permitido acumular no mesmo ano férias de dois ou mais anos (e as autorizadas terão ser gozadas até 30 de Abril do ano civil)
Interrupção de férias	Maternidade, doença	Maternidade, paternidade, adopção, doença, assistência a familiares	Doença	

Fonte: *Elaboração Própria*

### **3.1.2.3. Faltas relativamente aos trabalhadores nomeados**

Antes de mais importa definir o conceito de falta como ausência do trabalhador no local de trabalho e durante o período em que devia desempenhar a actividade a que está adstrito.

Tal como se encontra previsto no Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de Março, regime aplicável, existem dois tipos de faltas. As justificadas, que se encontram legitimadas pela lei, como por exemplo doença, e desde que sejam devidamente comprovadas. E as injustificadas, que se traduzem em ausências ao serviço não legitimadas pela lei, ou seja por motivos não previstos na lei ou, dadas ao abrigo da lei mas sem apresentação de qualquer justificação ou prova, ou com a apresentação de justificação ou declaração falsas.

As faltas injustificadas têm como consequências a perda das remunerações correspondentes aos dias de ausência (o valor da remuneração diária e do subsídio de refeição). Não contam para efeitos de antiguidade, com reflexos negativos para efeitos de carreira e de aposentação, e descontam no período de férias do ano seguinte, na proporção de um dia de férias por cada falta. Para além de possíveis consequências a nível disciplinar.

As faltas justificadas encontram-se enumeradas no artigo 21º do regime de férias, faltas e licenças (Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de Março) e são, entre outras, as que são dadas por ocasião do casamento (11 dias úteis seguidos), por maternidade ou paternidade, para consultas pré-natais e amamentação, por adopção, por falecimento de familiar, por doença, com perda de vencimento, por conta do período de férias, etc.

### **3.1.2.4. Faltas relativamente aos trabalhadores contratados**

O regime aplicável, RCTFP, dá-nos o conceito de falta no sentido já atrás referido. Enunciando, também, dois tipos de faltas, as justificadas e as injustificadas. Sendo consideradas faltas justificadas as aí enumeradas, como as dadas por altura do casamento (15 dias seguidos), para acompanhamento escolar, tendo-se direito a 4 horas por trimestre, para o exercício da parentalidade – maternidade e paternidade (consultas pré-natais, licença por adopção, para assistência por doença, etc). Por força do estipulado no art.º 22.º da Lei 59/2008, de 11 de Setembro, que aprovou o RCTFP, relativamente à protecção da maternidade e da paternidade, o regime aplicável aos trabalhadores contratados é o Código de Trabalho.

As faltas injustificadas constituem violação do dever de assiduidade, e implicam a perda da remuneração correspondente ao período de ausência, do subsídio de refeição, sendo ainda descontadas na antiguidade do trabalhador. Contudo, estas faltas, porque implicam perda de retribuição, podem ser substituídas por dias de férias na proporção de um dia de férias por cada dia de falta, desde que o trabalhador expressamente o prefira, e que fique salvaguardado o gozo efectivo de 20 dias úteis de férias, ou a correspondente proporção, se for o ano de admissão do trabalhador. Caso as faltas injustificadas ocorram num ou em meio período normal de trabalho diário, imediatamente anterior ou posterior a períodos de descanso ou feriados, a lei considera que há por parte do trabalhador uma infracção grave. Tornando-se responsável pelo prejuízo causado, considerando que há um incumprimento contratual. Incurrendo o trabalhador em sanções disciplinares.

Analisando os vários diplomas legais que têm vigorado neste âmbito na nossa ordem jurídica interna, verificamos que se têm mantido os mesmos motivos das faltas justificadas. Contudo, com a Lei 59/2008, de 11 de Setembro, surgem algumas inovações relativamente aos seguintes pontos:

- À enumeração das faltas justificadas, concentrando num motivo de falta, diferentes motivos previstos na Decreto-Lei 100/99 de 31 de Março. É o caso das faltas motivadas pela necessidade de prestação de assistência inadiável e imprescindível a membros do agregado familiar, a qual veio englobar diferentes tipos de faltas justificadas previstas em outros diplomas.
- As faltas, quando previsíveis, são obrigatoriamente comunicadas com a antecedência mínima de cinco dias, embora em certas situações seja expectável a sua comunicação com uma maior antecedência (ex: casamento, parto);
- Caso a situação que deu origem à falta seja imprevisível (por exemplo, em caso de acidente ou doença), o trabalhador deve justificá-la logo que possível.
- O trabalhador contratado pode faltar 15 dias seguidos, em caso de matrimónio, enquanto que o nomeado pode faltar 11 dias úteis seguidos.
- O falecimento de parentes no 3º grau da linha colateral (tios, sobrinhos e afins) não dá direito a falta justificada; ao contrário do previsto no Decreto-Lei 100/99, de 31 de Março, para os nomeados.
- Foi revogada a figura das faltas com perda de vencimento; contudo as faltas por conta do período de férias encontram-se actualmente previstas no RCTFP;

- Surge ainda a figura da falta para acompanhamento escolar (4 horas por trimestre) por cada filho menor, num período máximo de 12 horas, e em caso de deslocação a estabelecimento de ensino.

### 3.1.2.5. Licenças relativamente aos trabalhadores nomeados

Relativamente aos nomeados, o regime de licenças mantém o já regulamentado pelo Decreto-Lei 100/99, de 31 de Março, o qual apenas se limita a tipificar as modalidades de licenças, cuja concessão apenas depende da previa ponderação da conveniência do serviço e do interesse público. Ao contrário do que acontece com o regime aplicável aos trabalhadores contratados, aos quais apenas é permitida a concessão de licenças por período superior a 60 dias, nos casos especificados na lei.

### 3.1.2.6. Licenças relativamente aos trabalhadores contratados

A licença pode ser considerada como uma “ausência prolongada ao serviço mediante autorização”. A concessão destas licenças está dependente de uma condição, que se traduz numa apreciação prévia da sua inconveniência para o serviço. Na tabela 15 abaixo apresentada apresentam-se os tipos de licenças que têm existido ao longo do tempo:

**Tabela 15 – Licenças sem vencimento na Administração Pública**

<b>LICENÇAS</b>		
<b>DL n.º 497/88 de 30 de Dezembro</b>	<b>DL 100/99 de 31 de Março</b>	<b>Lei n.º 59/2008 de 11 de Setembro</b>
a) Licença sem vencimento até 90 dias;	a) Licença sem vencimento até 90 dias;	a) Licença sem remuneração até 60 dias;
b) Licença sem vencimento por um ano;	b) Licença sem vencimento por um ano;	b) Licença sem remuneração de longa duração;
c) Licença sem vencimento de longa duração;	c) Licença sem vencimento de longa duração;	c) Licença sem remuneração para acompanhamento do cônjuge colocado no estrangeiro;
d) Licença sem vencimento para acompanhamento do cônjuge colocado no estrangeiro;	d) Licença sem vencimento para acompanhamento do cônjuge colocado no estrangeiro;	d) Licença sem remuneração para exercício de funções em organismos internacionais
e) Licença sem vencimento para exercício de funções em organismos internacionais.	e) Licença sem vencimento para exercício de funções em organismos internacionais.	

*Fonte: Elaboração própria*

Com o novo regime, surgem algumas alterações ao nível das licenças relativamente aos trabalhadores contratados, apenas se contemplando as licenças sem remuneração por 60 dias e, quando superior a este período, são consideradas licenças sem remuneração de longa duração, sendo especificadas as situações em que o trabalhador tem direito a estas; podendo ser recusadas em determinadas circunstâncias

As licenças sem remuneração para acompanhamento ao cônjuge colocado no estrangeiro e para o exercício de funções em organismos internacionais são concedidas nos termos previstos na lei aplicável ao pessoal nomeado.

O pedido de licença sem retribuição deve, pois, ser efectuado por escrito, com uma antecedência mínima de 90 dias em relação à data do seu início, dirigido à entidade patronal e devidamente fundamentado. Ficando o trabalhador com cópia do requerimento carimbada e datada, comprovativo da apresentação do mesmo, ou enviá-lo por carta registada.

### **3.1.2.7. Paralelismo do sector público com o sector privado**

Como podemos verificar existem bastantes semelhanças entre a Lei 59/2008, de 11 de Setembro, aplicável ao contrato de trabalho em funções públicas, e a Lei 7/2009, que aprovou o Código de Trabalho actualmente em vigor. O que revela uma aproximação da lei do sector público à lei laboral do sector privado.

O RCTFP mantém a duração do período de férias que em 31 de Dezembro de 2008 vigorava na Administração Pública, ou seja, 25 dias úteis de férias, sendo este período aumentado progressivamente de acordo com a idade e a antiguidade do trabalhador, atingindo, no máximo, 31 dias úteis. Ou seja, por cada dez anos de serviço, os trabalhadores têm direito a mais um dia de férias, adquirindo ainda mais um dia de férias nos anos que completam os 39 anos, os 49 anos e os 59 anos.

No entanto no sector privado continua apenas a existir 22 dias úteis de férias, com direito a mais três se o trabalhador não tiver faltado no ano anterior; estando dependente da sua assiduidade, o aumento das férias até 25 dias úteis. Assim, se faltarem três dias durante um ano, só terão direito a mais um dia de férias. Se faltarem duas vezes, têm mais dois dias e se só faltarem um dia têm direito a gozar mais três dias de férias. Constata-se assim que no sector público continua a existir mais regalias do que no sector privado.

Quanto ao regime de faltas do RCTFP verifica-se, no que diz respeito à tipologia das faltas justificadas, uma aproximação à lei laboral do sector privado, afastando-se da lei aplicável aos funcionários e agentes da Administração Pública. Assim, vem introduzir na relação laboral com a Administração Pública normativos que também funcionam no sector privado, como o caso da falta só ser justificada em caso de falecimento familiar do 1.º e 2.º grau; assim como a falta para acompanhamento escolar de filhos menores.

Deixa-se de falar em faltas justificadas por maternidade, paternidade, nascimento, consultas pré-natais, amamentação, adopção, assistência a familiares, para se passar a falar em faltas justificadas motivadas pela necessidade de prestação de assistência inadiável e imprescindível a membros do seu agregado familiar. Terminologia exactamente igual à utilizada no Código do Trabalho. Sendo em regra admitido, em ambos os regimes, qualquer meio de prova dos factos invocados para a justificação (com excepção das faltas por doença).

A entidade empregadora pública pode conceder ao trabalhador, a pedido deste, licenças sem remuneração, com a duração que se acordar. Contudo as licenças sem remuneração de longa duração, ou seja, superior a 60 dias só podem ocorrer com base nos fundamentos determinados na lei. Comparando com o regime as licenças previsto no Decreto-Lei n.º 100/99 de 31 de Março, a alteração mais significativa prende-se com o facto de o RCTFP não tipificar as modalidades de licença, só estabelecendo os casos típicos em pode ocorrer licença superior a 60 dias.

Também neste âmbito, verificamos que a legislação aplicável ao pessoal contratado, aproxima-se do que se encontra legislado para a mesma matéria no Código do Trabalho. No qual se prevê a possibilidade do empregador conceder ao trabalhador, a pedido deste, uma licença sem retribuição, de duração superior a 60 dias, com base nos mesmos fundamentos do novo regime, mantendo os direitos, deveres e garantias das partes que não pressuponham a efectiva prestação do trabalho. Mantendo ainda, o trabalhador beneficiário da licença sem retribuição, o direito ao lugar, independentemente de poder ser contratado um substituto, nos termos previstos para o contrato a termo.

Contudo, no âmbito do Código do Trabalho, o tempo de redução ou suspensão conta para efeitos de antiguidade, ao contrário do que acontece com a Lei 59/2008, de 11 de Setembro, na qual se determina que o período de tempo e licença não conta para efeitos de antiguidade. A não ser, nos casos de licença sem remuneração para acompanhamento de

cônjuge colocado no estrangeiro e para o exercício de funções em organismos internacionais, e de outras licenças fundadas em circunstâncias de interesse público. Situações em que o trabalhador pode requerer que lhe seja contado o tempo para efeitos de reforma, aposentação e fruição de benefícios sociais, mantendo os correspondentes descontos com base na remuneração auferida à data da concessão da licença.

Somos de modesta opinião que o regime geral plasmado no Código do Trabalho e o regime que agora se aplica, nesta matéria, aos trabalhadores da Administração Pública tende a convergir. Podemos considerar, que estas medidas de reforma enquadram-se num modelo de reforma gestor, pois são utilizadas, mais uma vez, técnicas de gestão do sector privado, de forma haver mais eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos, realçando a realização dos resultados. Tudo isto causando um grande impacto na GRH, alterando a estrutura e a natureza do aparelho estatal, o qual procura estar mais atento aos problemas sociais, para os quais os funcionários/trabalhadores deverão contribuir. Alcançando-se, assim, os objectivos defendidos pela Nova Gestão Pública.

Assim, o facto de haver pontos comuns em ambos os regimes, leva-nos a pensar que ao nível da Administração Pública estamos perante uma maior aproximação ao regime de emprego do que ao regime de carreira.

### **3.1.3. Sistema de protecção social**

A protecção social pode ser entendida como um compromisso social geral, de forma a que as necessidades colectivas dos membros de uma sociedade sejam garantidas (Rodrigues, 1995).

A protecção social faz parte de um programa social complexo que envolve uma massa de subsídios da próxima geração de aposentados para a actual, com rendimentos elevados a suportar rendimentos baixos, e pessoas com capacidade para o trabalho a suportar a sobrevivência dos incapacitados (Froomkin, 1999). Sendo a protecção social mais do que as simples pensões de reforma.

Existem dois períodos históricos que marcaram a protecção social: a Revolução do 25 de Abril em 1974 e a adesão à Comunidade Europeia.

Fazendo-se uma análise aos sistemas de Previdência Social em Portugal ao longo dos tempos, verificamos que é a partir da década de 1830 que a Previdência Social vai surgir

com a criação das Associações de Socorros Mútuos. As quais vão procurar fazer face aos problemas sociais provocados pelo capitalismo industrial, assistindo e protegendo os desamparados da sociedade, ou seja, da população trabalhadora (Goodolphim,1889).

Com a Implantação da República, o “direito à assistência pública” é consagrado na Constituição Republicana de 1911. Ano em que também é criado o Fundo Nacional de Assistência e a Direcção Geral de Saúde. Em 1913 é estabelecido o princípio da responsabilidade patronal pelos acidentes de trabalho, relativamente a certas actividades industriais, podendo essa responsabilidade ser transferida para as seguradoras.

Surgindo em 1919 uma legislação inovadora no âmbito do direito do trabalho e da protecção social dos trabalhadores, dado Portugal ser um dos membros fundadores da Organização Internacional do Trabalho (*OIT*). Tentando-se criar os Seguros Sociais Obrigatórios, para fazer face a situações de acidentes no trabalho, de doença, de invalidez, velhice e sobrevivência (Cardoso, 2009; Rocha 2009). Após esta nova atitude relativamente aos problemas sociais, vai-se seguir uma fase, que se pode dizer de estagnação, que vai determinar um processo de reflexão em 1923. Ou seja, a máquina burocrática inicialmente prevista para pôr em acção todo este sistema de seguros sociais obrigatórios era demasiada pesada, atendendo à capacidade financeira disponível.

Mais tarde, com a Constituição de 1933, a qual reflecte as ideologias do Estado Novo, põe-se em causa o “direito” à assistência pública. Defendendo-se que, apenas, compete ao Estado “coordenar, impulsionar e dirigir todas as actividades sociais”, de forma a zelar pela saúde pública, pela defesa da família, nomeadamente a protecção da maternidade, e pela melhoria das condições das classes sociais mais desfavorecidas. Passando, assim, o Estado a ter um papel meramente “supletivo”, relativamente às iniciativas privadas (Cardoso, 2009; Rocha, 2009). Em 1935 surge a Lei da Previdência Social, a qual não abrangia o sector rural, mas apenas a indústria, comércio e serviços, sendo relativa à prevenção da velhice, doença, invalidez, morte, deixando de fora situações como o desemprego, os acidentes de trabalho e as doenças profissionais. Vigorava o princípio político-ideológico de corporativismo de “associação”, em que o Estado permanecia alheio ao processo de desenvolvimento da previdência, apenas suprimindo as insuficiências de iniciativa privadas.

Nos inícios da década de 60, o abono deixa de ser parte do “salário familiar”, institucionalizado pelo Estado Novo, para passar a integrar a previdência social corporativa. Surgindo, ainda, a tentativa de transformar a Protecção Social Corporativa

num sistema de Segurança Social universal idêntico aos sistemas desenvolvidos nos países europeus no pós-guerra. Iniciando-se uma nova gestão dos benefícios e prestações do sistema de protecção social, com a criação de um novo modelo de financiamento (Carreira, 1996; Guibentif, 1996). Sendo a base desta grande reforma do sistema, a Lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1962, a qual vai determinar uma intervenção significativa do Estado na Previdência Social.

No âmbito desta reforma vão surgir quatro instituições, as quais serão a base do novo tipo de gestão da protecção social: as Caixas Sindicais de Previdência, relativas aos trabalhadores dos sectores comercial, industrial e serviços; as Caixas de Reforma ou de Previdência, relativas aos trabalhadores por conta própria; as Associações de Socorros Mútuos, de inscrição facultativa; e as Instituições de Previdência destinadas aos funcionários públicos, onde se encontram incluídas a Caixa Geral de Aposentações e o Montepio dos Servidores do Estado (Rodrigues,1999; Samagaio,1999; Ferreira,1999; Januário, 1999).

Após o 25 de Abril de 1974 foram introduzidas medidas na área social, que traduziam o discurso político da altura, em termos de justiça social, promovendo, desta forma a mudança política operada (Guibentif, 1985 e 1996). Sendo de importante relevância as reformas ao nível da assistência ao desemprego e a criação da pensão social, sendo também de destacar a criação do salário mínimo nacional. Passando a Segurança Social a ter como objectivos a protecção na doença, na invalidez, velhice, viuvez, desemprego, orfandade, e em outras situações que implicassem a falta ou a diminuição dos meios de subsistência.

Nos anos 80 são criados dois ministérios – o Ministério da Saúde e o Ministério do Trabalho e Segurança Social e do Conselho de Concertação Social – pretendo com isto uma parceria nas decisões que envolvessem questões laborais, salariais, e relacionadas com a protecção social dos trabalhadores. Sendo promulgada a Lei de Bases da Segurança Social em 1984 - Lei n.º 28/84, de 24 de Agosto, que tinha como principal objectivo a protecção dos trabalhadores e das suas famílias, assim como os cidadãos em geral (Rodrigues,1999; Samagaio,1999; Ferreira,1999; Januário, 1999).

Em 1990 volta a reacender a preocupação com os problemas da pobreza. Assim, mais uma vez, tal como já anteriormente aconteceu, Estado e associações privadas vão desenvolver esforços no sentido de fazer face às situações de necessidade, procurando erradicar a pobreza, e proteger os grupos sociais mais débeis (Pereirinha, 1996). Sendo a criação do rendimento mínimo nacional garantido, em 1996, uma mudança importante no âmbito da

protecção social. Após esta análise aos sistemas de Previdência Social em Portugal ao longo dos tempos, vamos agora debruçar-nos sobre o tratamento desta matéria da protecção social nos vários diplomas legais que mais recentemente surgiram, e que têm introduzido alterações relevantes, tais como se apresentam na tabela 16 a seguir apresentada:

**Tabela 16 - Alterações no regime protecção social**

Regime Jurídico	Conteúdo
Lei n.º 23/2004 de 22/06	Contrato Individual de Trabalho na Administração Pública (opção do regime de protecção social)
Lei n.º 60/2005 de 29/12	Estabelece mecanismos de convergência do regime de protecção social da função pública com o regime geral da Segurança Social no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões
Decreto-Lei n.º 234/2005 de 30/12	Estabelece o funcionamento e o esquema de benefícios da Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
Decreto-Lei n.º 55/2006 de 15/03	Estabelece mecanismos de convergência do regime de protecção social na função pública com o regime geral da Segurança Social, no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões.
Lei n.º 64-A/2008 de 31/12	Orçamento do Estado para 2009
Lei n.º 12-A/2008 de 27/02	Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas
Lei n.º 59/2008 de 11/09	Aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (regras sobre a protecção social)

Fonte: [www.dgap.gov.pt](http://www.dgap.gov.pt)

Todas estas leis vieram introduzir alterações em matéria de protecção social, pretendendo com isso uma transição gradual do regime de protecção social da função pública, para o regime geral da Segurança Social. Tais alterações legislativas têm como objectivo o reforço da equidade, da convergência e da eficácia, e acima de tudo a sustentabilidade dos regimes da protecção social, numa altura em que já se começa a sentir a possibilidade de falência do

próprio sistema de protecção social, por parte do Estado. Efectivamente, dadas as condicionantes económicas, demográficas e sociais, a generalidade dos sistemas da Segurança Social, a nível europeu, enfrenta um quadro de factores desfavoráveis. Podendo mesmo dizer-se que, o sistema de protecção social português encontra-se actualmente, perante desafios estratégicos, que se não forem devidamente acautelados, colocam em causa a sua sustentabilidade futura (Carvalho 2007).

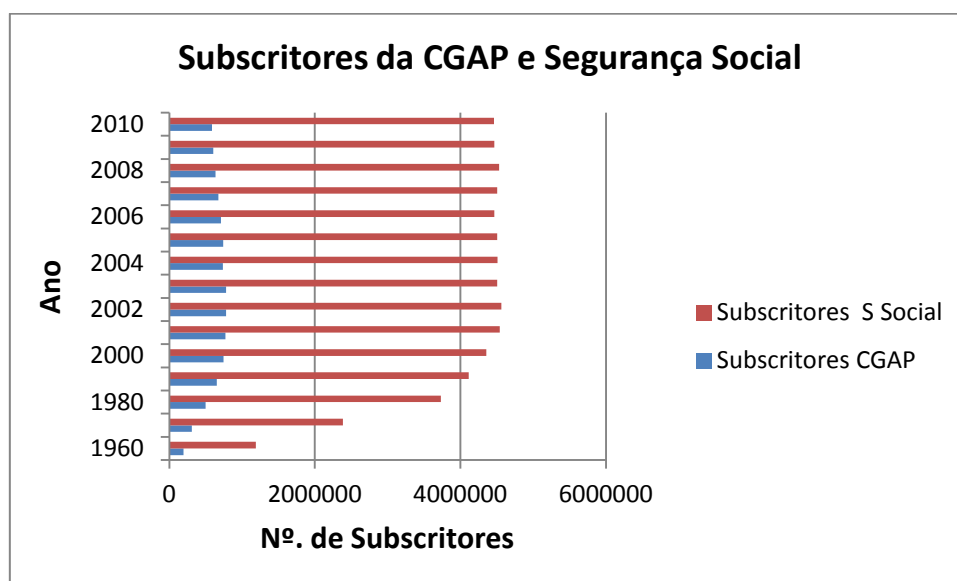
Tendo em conta todas estas alterações legislativas, e de forma a uniformizar um pouco todo o sistema de protecção social, surge a Lei 4/2009, de 29 de Janeiro, que vai clarificar a protecção social de todos os trabalhadores que exercem funções públicas; estabelecendo dois regimes de protecção social:

- O regime geral da Segurança Social é aplicado aos trabalhadores titulares da relação jurídica de emprego, constituída a partir de 1 de Janeiro de 2006, independentemente da modalidade de vinculação, e aos trabalhadores titulares da relação jurídica de emprego constituída até 31 de Dezembro de 2005, enquadrados no regime geral da Segurança Social.
- O regime de protecção social convergente é aplicado aos trabalhadores que sejam titulares de relação jurídica de emprego público, constituída até 31 de Dezembro de 2005, independentemente da modalidade de vinculação, que estejam enquadrados no regime de protecção social da função pública.

Os trabalhadores da Administração Pública abrangidos pelo regime de protecção social convergente, mantêm, na íntegra, todos os direitos e benefícios sociais que caracterizam o regime especial da protecção social na função pública, com excepção no âmbito da maternidade, paternidade e adopção (parentalidade), matéria que se encontra regulamentada no Decreto-Lei n.º 89/2009, de 09 de Abril, e aos quais se aplica.

De forma a demonstrar o exposto, vamos apresentar o seguinte gráfico 3, cujos dados estatísticos reflectem a uniformização da protecção social, a qual se vai traduzir numa quebra gradual dos trabalhadores afectos à Caixa Geral de Aposentações, a partir de 2006, data a partir da qual os novos contratados passam a ser obrigatoriamente inscritos no regime geral da Segurança Social.

Gráfico 3 – Média dos subscritores da CGAP e Segurança Social



Fontes/Entidades: CGA/MFAP, PORDATA (2011) e ADSE/MFAP, PORDATA (2011)

Assim, analisado o gráfico 3, verifica-se que a partir de 2006, o número de inscritos na CGA, de 708.997, começa a decrescer gradualmente, atingindo em 2010, o número de 586.391, por força da obrigatoriedade de inscrição no regime geral da Segurança Social para o pessoal que inicie funções a partir de 1 de Janeiro de 2006; pois, deixa de ser possível a inscrição na CGA. Paralelamente entre 2006 e 2008, ocorre um aumento gradual de inscrições no regime geral da Segurança Social; assim, o número de inscritos em 2006 é de 4.467.903, passando em 2008 para 4.533.301 (Consultar anexo 3).

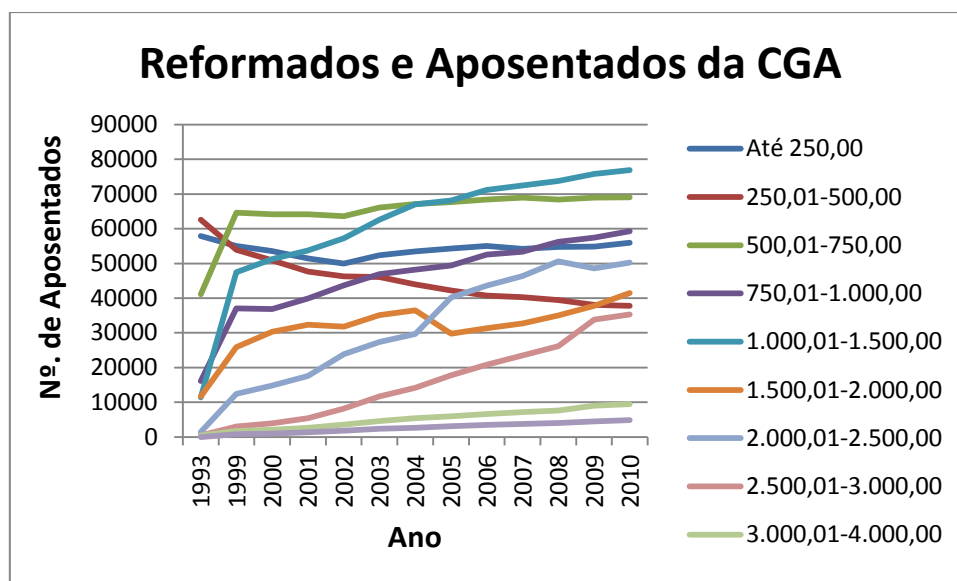
Verifica-se, assim, que o sistema de protecção social da CGA, apresenta sempre menores dimensões que a Segurança Social, na medida em que esta abrange a quase totalidade dos trabalhadores do sector público. (Gouveia e Sarmiento, 2002).

Nesta dimensão de análise não poderíamos deixar de mencionar o Estatuto da Aposentação dos trabalhadores da Administração Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, que ao longo da sua longa vigência, esteve sujeito a algumas alterações e aperfeiçoamentos. O referido estatuto previa a aposentação ordinária em que o subscritor tivesse 60 anos idade e 40 de serviço. Em 1979 passou a ser exigido apenas 36 anos de tempo de serviço, para se aceder à pensão completa. Mas por força da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, o tempo de 36 anos serviço passou a servir apenas de

requisito para a pensão antecipada. No ano de 2005 com o aparecimento da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, a idade para a aposentação ordinária eleva-se de 60 para 65 anos de idade, sendo que esta progressão na idade de reforma será feita de uma forma faseada, aumentando seis meses ao ano, até atingir os 65 anos em 2015. Aumentando, simultaneamente o tempo de serviço efectivo, e provavelmente ultrapassados os 36 anos de serviço mínimo (Pinho, 2007).

Actualmente os funcionários públicos podem reformar-se aos 63 anos e meio, desde que tenham 39,5 anos de tempo de serviço. A partir de 1 de Janeiro de 2015, só poderá atingir a aposentação quem tiver 65 anos de idade, tal como se verifica actualmente no regime da Segurança Social aplicável ao sector privado, e aos trabalhadores de emprego público. Contudo, o trabalhador poderá pedir a aposentação antecipada, desde que tenha 55 anos de idade, e tenha completado 30 ou mais anos de serviço, no entanto têm uma penalização de 4.5% ao ano sobre cada um dos anos em falta para a idade legalmente prevista. Tais medidas, reflectem a necessidade de diminuir os efectivos, de forma a diminuir a despesa pública, e consequentemente o peso do aparelho do Estado. Acelerando o sistema de convergência do regime de pensões dos funcionários públicos, com o dos privados, ao colocar como objectivo final, a curto prazo, o alinhamento da idade da reforma aos 65 anos. Neste sentido, apresenta-se uma análise estatística entre 1993 e 2010.

**Gráfico 4 - Reformados e aposentados da CGA: total e por escalões de pensão - Portugal**



Fontes/Entidades: CGA/MFAP, PORDATA (2011)

Observando-se o gráfico 4 referenciado dos trabalhadores reformados, afectos à Caixa Geral de Aposentações, verificamos que no ano de 1993 temos um total de 203.141 aposentados, e no ano de 2010 temos um total 440.194 (Consultar Anexo 4). Valores estes, bastante significativos, que reflectem a tendência actual de utilizar as reformas antecipadas, como meio de redução da dimensão do Estado e das Administrações Públicas, de forma a reduzir a despesa pública e a responder às exigências dos novos modelos de gestão. Estando-se, também, aqui perante uma das medidas enquadradas na reforma da Administração Pública.

Assim, no âmbito da gestão pública, a redução do número de funcionários teve reflexos óbvios nos custos de pessoal, visando diminuir o peso do Estado, tal como vem sendo preconizado pelos defensores da NGP.

### **3.1.3.1. Paralelismo do sector público com o sector privado**

Verifica-se no âmbito da protecção social, relativamente aos trabalhadores da função pública, uma aproximação à protecção social que decorre do regime geral da Segurança Social. Em Portugal existem dois sistemas de grandes dimensões ao nível da protecção social, a CGA e a Segurança Social. Os quais têm a seu cargo a gestão do regime de protecção social em termos de aposentação, reforma, sobrevivência e outras de carácter especial (Pereira, 2010).

Assim, no âmbito do sistema de convergência da Segurança Social, deixa de ser possível a inscrição na CGA, passando a ser obrigatório a inscrição no regime geral da Segurança Social, para o pessoal que inicie funções a partir de 1 de Janeiro de 2006 (Campos e Pereira, 2008). Pretendendo-se com isso, a adopção das condições de aposentação e cálculo de pensões do regime geral da Segurança Social, para os funcionários e agentes da Administração Pública que iniciem as respectivas funções a partir daquela data. Surge assim, uma uniformização nas pensões e condições de aposentação de todos os trabalhadores, sejam eles do sector público ou do sector privado. Acabando-se, assim, com um regime especial de protecção social, exclusivo dos trabalhadores da função pública, o qual lhes dava mais direitos sociais e mesmo laborais, em relação aos restantes trabalhadores. Aliás, ao longo dos tempos criou-se a ideia de que o emprego ideal, era o de funcionário público, porque se tinha mais regalias que no sector privado.

Ao nível do desemprego, os trabalhadores que exercem funções públicas, e que se encontram integrados no regime geral da Segurança Social, são protegidos nos mesmos termos em que aquele regime se aplica ao sector privado. Por seu lado, os trabalhadores titulares de uma relação jurídica de emprego público, integrados no regime de protecção social convergente, quando impedidos da prestação de trabalho por eventualidades previstas no sistema previdencial, deixam de auferir a respectiva remuneração. Sendo-lhes atribuída uma prestação social que substitui o rendimento perdido, tal como acontece aos trabalhadores do sector privado.

Como também se verifica, ao nível da protecção social, no que diz respeito à maternidade e paternidade, a adopção do mesmo regime, o Decreto-Lei 89/2009, de 9 de Abril, para os beneficiários do regime de protecção social convergente, e para beneficiários do regime geral da Segurança Social. Sendo o mesmo regime a aplicar no âmbito do Código do Trabalho, no que diz respeito a esta matéria. Assim, impera a regra geral de inscrição do trabalhador a exercer funções públicas, no regime geral da Segurança Social, conferindo-lhe a protecção social inerente a este tipo de sistema.

Relativamente à matéria da aposentação dos trabalhadores da função pública, entre as novas medidas de reforma adoptadas pela Administração Pública, encontra-se a pré-reforma. Solução que visa evitar uma situação de despedimento, mas que só pode ocorrer por acordo entre patrão e trabalhador, tendo este de ter idade igual ou superior a 55 anos. Consiste na redução ou suspensão da prestação do trabalho, mediante o pagamento de uma prestação calculada. Esta figura utilizada no sector privado, vai ser adoptada pela Administração Pública, numa perspectiva de evolução para modelos organizacionais mais flexíveis.

Tendo em consideração que estamos perante direitos sociais, cuja natureza é de importância fundamental para o bem-estar dos cidadãos, torna-se premente uma forte correlação interactiva entre os regimes legais que integram o sistema público e as modalidades privadas. Sendo, talvez precipitado pretender substituir o sistema público por um sistema privado, dado que a existência de um sistema público relativamente alargado e mais uniforme com o sistema privado é essencial à redistribuição de rendimentos, com efeitos na paz social e no bem estar que proporciona (Cardoso e Rocha, 2009). Como precipitado será defender exclusivamente a existência de um sistema público, uma vez que tal implicaria limitações, do ponto de vista técnico, jurídico e financeiro. Daí que as formas privadas de protecção social também se tornam indispensáveis, mas não exclusivas, pois,

também apresentam limitações estruturais, decorrentes das regras de mercado e do seu carácter opcional, que inviabilizam a sua existência como modelo único.

Desta feita, somos de opinião que estas mudanças no sistema de protecção social, vêm na sequência da nova orientação gestonária do sector público. A qual determinou a reforma administrativa, que tem provocado uma maior aproximação ao sector privado. Proporcionando maior flexibilidade e autonomia, com uma tendência expressa, para convergir com um sistema de emprego, em detrimento de um sistema de carreira.

Assim, a nova GRH que surge na lógica gestonária, põe em causa o estatuto tradicional dos funcionários públicos, os quais passam a sentir o peso da responsabilidade na participação de novas formas de organização, com vista a um resultado eficaz.

#### **3.1.4. Sistema retributivo**

A primeira grande reforma da Administração Pública teve início em 1935 com aplicação de diversas medidas no sistema retributivo, introduzido através do Decreto-Lei n.º 26 115, de 23 de Novembro, que tinha por base o sistema de letras. Mais tarde, em 1969, este sistema retributivo foi ajustado às novas realidades de desenvolvimento económico e social do País, através do Decreto-Lei n.º 49 410, de 24 de Novembro; não trazendo, contudo, grandes alterações ao sistema existente. Era considerado um sistema incoerente, desajustado e desconexo, sendo indispensável torná-lo num sistema competitivo, com equidade e clareza, que acabasse com os vários subsistemas retributivos e remunerações acessórias que então eram praticadas. Daí que esta matéria vai ser objecto de reforma em 1989, com a aplicação do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, passando a remuneração a ser composta pelos seguintes elementos:

- Remuneração base;
- Prestações sociais e subsídio de refeição;
- Suplementos.

Com o referido decreto traçou-se os princípios gerais sobre remunerações, sendo com o Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, que se vai proceder ao desenvolvimento e regulamentação destes princípios, de forma a permitir uma progressiva competitividade no recrutamento, e manutenção dos recursos humanos ao serviço da Administração. Valorizando-se o sistema de carreira para todos os funcionários, cujo objectivo final será

melhorar a produtividade dos recursos humanos e racionalizar a sua gestão. Com o passar dos anos, este modelo foi bastante depreciado e deturpado (Nunes, 2009), pois tratava-se de um modelo que não serve ambos os regimes de vinculação, agora instituídos com a nova reforma, favorecendo a rigidez do modelo de carreira, e um peso excessivo na estrutura orçamental. As carreiras mantinham-se praticamente como o único instrumento de gestão de pessoal, que, segundo Rocha (2001), impediam uma articulação entre a GRH e os objectivos da modernização administrativa.

Com o regime actual, conforme previsto no artigo 67.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, a remuneração dos trabalhadores, que exerçam funções no âmbito de relações jurídicas de emprego público, passou assim a ser composto pelos seguintes elementos:

- a remuneração base;
- os suplementos remuneratórios
- e os prémios de desempenho.

Relativamente à remuneração base, verificamos que esta é determinada em função da carreira; ou seja pelo nível remuneratório da categoria de que é titular o trabalhador (a qual depende da avaliação de desempenho), ou do cargo exercido em comissão de serviço.

No que diz respeito aos suplementos remuneratórios, trata-se de acréscimos de remuneração, quando o trabalhador, titular da relação de emprego público, exerce funções em posto de trabalho, com um carácter de exigência maior, relativamente a outros postos de trabalho, nos quais existe cargo, ou carreira e categoria idênticas, mas cujo desempenho é menos exigente. Nomeadamente prestação de trabalho extraordinário, nocturno, em dias de descanso semanal ou feriado, fora do local habitual de trabalho, por turnos, arriscado, penoso etc. Tais suplementos apenas são devidos enquanto perdurem as condições de trabalho que determinaram a sua atribuição, e desde que haja exercício efectivo de funções.

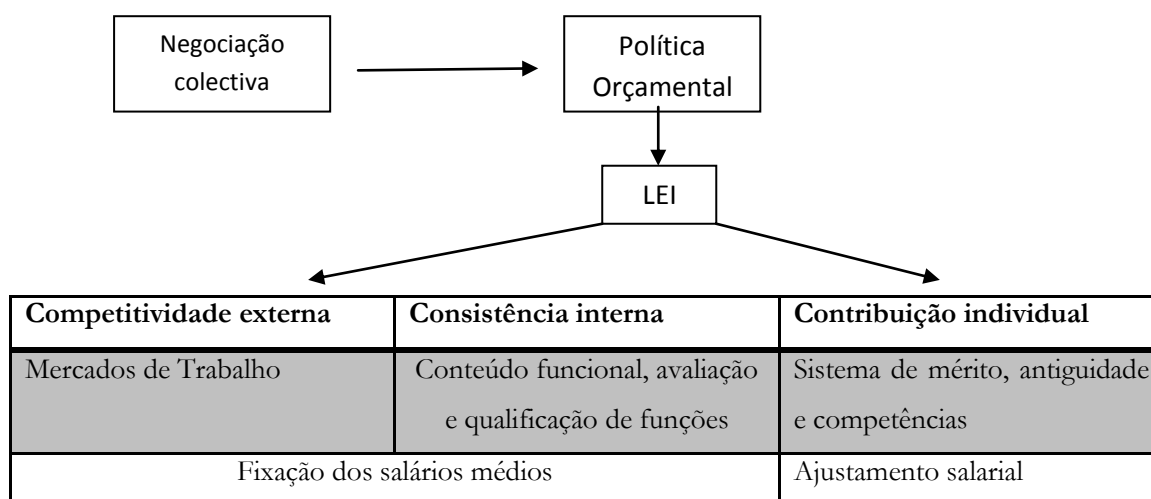
Quanto aos prémios de desempenho, estes são atribuídos em função do desempenho do trabalhador, o qual é objectivamente avaliado tendo em atenção o exercício de funções do trabalhador e a forma como as desempenhou. Dependendo ainda da dotação orçamental.

O sistema retributivo actual da função pública visa, assim, adequar a remuneração do trabalhador à sua categoria e produtividade, o que efectivamente pressupõe um novo modelo de sistema de avaliação do desempenho (Palomar, 2002). Assim, a progressão é

obrigatória quando o trabalhador obtém 10 pontos na avaliação de desempenho. Contudo, a progressão na posição remuneratória pode depender da decisão do dirigente, se o trabalhador obtiver nota máxima dois anos consecutivos, ou três notas inferiores à máxima, ou ainda cinco notas positivas. Existe a possibilidade de progressão remuneratória nas situações em que o trabalhador só teve uma nota máxima. Porém, para que tal aconteça, tem de haver uma decisão fundamentada nesse sentido, sendo essa alteração, e respectiva decisão afixadas no serviço respectivo.

Sobre as remunerações auferidas pelo trabalhador em exercício de funções incidem descontos obrigatórios e descontos facultativos. Sendo obrigatórios os que se traduzem no pagamento de quotizações para a Segurança Social, e os relativos ao pagamento do IRS. Podendo ainda o trabalhador autorizar o pagamento de quotas para o sindicato a que se pertença, para um seguro de vida, de doença, de acidentes pessoais, complemento de reforma ou outros similares. Independente da fixação da retribuição segundo os parâmetros legais abaixo descritos, aquela ainda obedece a critérios de ordem política, tendo em conta três variáveis; a competitividade externa, a consistência interna e a contribuição individual.

**Figura 2 – Determinação da remuneração na Administração Pública**



*Adaptado: Oliveira Rocha, 2010*

Assim, os salários da função pública, tentam acompanhar os salários do sector privado. Devem ter em conta o conteúdo funcional, ou seja, ao mesmo conteúdo funcional deverá ser atribuído salário igual, assim quanto maior for a complexidade das funções, mais elevado será o salário. E por fim deverá ter em conta o tempo de serviço, a avaliação do

desempenho, a competência profissional, e a participação do trabalhador nos resultados da organização.

A presente lei materializa o início de uma reforma de carácter estrutural, relativamente à matéria salarial da função pública, de forma a pôr termo a todo um conjunto de subsistemas retributivos, e remunerações acessórias até então praticadas. Tendo como objectivo, a flexibilização da gestão futura do sistema retributivo da função pública, e o reconhecimento de realidades funcionais específicas, ligadas essencialmente quer à Administração prestadora de serviços (Francisco, 2006).

#### **3.1.4.1. Paralelismo do sector público com o sector privado**

Ao contrário do que acontece com a remuneração no sector público, a retribuição no sector privado é acordada entre a entidade empregadora e o trabalhador, fazendo parte das cláusulas do respectivo contrato de trabalho. Por norma não existem tabelas nem limites salariais, com excepção de um valor mínimo mensal que é sempre garantido, correspondente ao Salário Mínimo Nacional, determinado anualmente.

Assim, enquanto no sector público a remuneração base é determinada pela categoria do trabalhador. No sector privado, regido pela lei geral do trabalho, consagrada no Código de Trabalho, observa-se o princípio “*para trabalho igual ou de valor igual, salário igual*”, no qual prevalece a fixação do valor da retribuição, tendo em conta a quantidade, a natureza e a qualidade do trabalho. Trata-se de um mercado livre, onde se tem em consideração as habilitações do trabalhador, a idade e a experiência profissional; não sendo obrigatórios os aumentos salariais anuais.

Contudo, com a Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, o regime de remunerações vai de certa forma aproximar-se da retribuição do sector privado. Assim, os prémios de desempenho passam a fazer parte da remuneração dos trabalhadores que exercem funções jurídicas de emprego público, e só são atribuídos em função de desempenho do trabalhador. Assemelham-se às prestações decorrentes de factos relacionados com o desempenho, ou mérito profissionais do trabalhador, cujo pagamento se encontra previsto no Código do Trabalho. Os suplementos remuneratórios também fazem parte da remuneração do trabalhador que tem uma relação de emprego público, e só são atribuídos àqueles que exerçam funções em condições de trabalho mais exigentes. Também estes se assemelham às atribuições específicas, que se encontram previstas no Código do Trabalho, nos casos

em que trabalhador se encontra isento de horário de trabalho, presta serviço noturno, exerce funções afins ou funcionalmente ligadas com a actividade contratada, presta serviço suplementar, ou em dias de feriado. Em ambos os regimes, verifica-se a obrigatoriedade de descontos nas remunerações, no que diz respeito às quotizações para a Segurança Social, e ao Imposto sobre Rendimentos de Pessoas Singulares. Podendo ainda ocorrer descontos facultativos relativos a quotas de sindicatos, seguros de saúde, acidentes pessoais, complementos de reforma, ou outros similares.

A avaliação integrada no sector público permitirá a concentração e a harmonia retributivas entre os diversos grupos profissionais da Administração Pública. Paralelamente, com a reforma dos salários realizam-se iniciativas inovadoras para a modernização da gestão de pessoal, visando estimular a produtividade global e individual. No plano da GRH, são ainda adoptadas medidas que visam imprimir racionalidade à gestão dos efectivos, e flexibilização dos mecanismos que permitirão desenvolver uma política de redimensionamento. No plano da gestão de carreiras surgem novas formas de estímulo ao empenhamento individual, que se traduzem na promoção profissional e progressão económica, as quais têm em atenção o mérito, a experiência e o desempenho dos funcionários (Francisco, 2006).

Ora, analisados os dois regimes - o da função pública e o regime laboral geral, entendemos que se assiste a uma maior preponderância do sistema de emprego, em detrimento do sistema de carreira. Com a presente reforma na Administração Pública, eliminam-se os automatismos na evolução salarial, e introduzem-se mecanismos mais aptos, semelhantes aos do sector privado, que permitem à Administração Pública concorrer no mercado de selecção e recrutamento de recursos humanos, na busca de melhores profissionais (Nunes, 2009). Pretendendo-se com isso, dotar a Administração Pública de mecanismos, que lhe permita criar um leque de recursos humanos, cujo desempenho e mérito profissional seja da máxima competência, e mesmo de excelência; tudo isto na óptica da NGP.

É neste contexto que surge a necessidade de flexibilização do montante final da retribuição, em função da avaliação do desempenho individual, e da sua participação na produtividade e eficiência da organização. Estratégia de reforma, enquadrada na NGP, que com vista a uma maior eficiência e eficácia no funcionamento do sector público, introduziu indicadores de desempenho e uma gestão por objectivos com reflexos no sistema remuneratório dos trabalhadores da Administração Pública.

### 3.1.5. Sistema de avaliação

As organizações, quando implementam um processo de avaliação de desempenho, têm determinados objectivos que pretendem atingir com a sua aplicação (Jacobs, 1980). Pelo que, para se compreender um sistema de avaliação de desempenho, tem de se perceber quais são os objectivos que a organização pretende alcançar com esse sistema.

Tendo sido neste sentido que surge, em primeira linha, Peter Drucker (1954), o qual, na sua obra *The Practice of Management*, destaca a Gestão por Objectivos, definindo-a como “uma metodologia norteadada pelo estabelecimento concertado de metas de trabalho, tendo em conta os recursos disponíveis e o período de tempo previsto para a sua realização”. Esta gestão é um processo, poderá dizer-se, participado, onde trabalhadores e gestores de uma organização definem áreas vitais de actuação, e resultados a alcançar. Usando certas medidas como guias de orientação para as diversas áreas orgânicas, estabelecendo as contribuições de cada um dos membros envolvidos.

Em Portugal falou-se pela primeira vez em avaliação de desempenho no ano de 1940 com a reforma do Código Administrativo, onde se fez referência ao método de avaliação global quantitativo. Era um sistema de avaliação integrado da performance da organização, na qual intervinham o avaliador e um inspector interno, e cujo formalismo era mínimo. Sendo o desempenho classificado como suficiente, bom e muito bom. O sistema admitia revisão e a avaliação era feita com intervalos de 3 a 4 anos. Tendo vigorado durante 40 anos, contudo nunca foi aplicado aos serviços centrais dos Ministérios (Rocha, 2007).

Em 1980, com a publicação do Decreto-Regulamentar n.º 57/80, a 16 de Outubro, introduziu-se uma classificação de serviço da função pública denominada avaliação analítica, onde se aplicava uma média aritmética. Mas este método era complicado e moroso na sua aplicação, tendo sido mais tarde corrigido com a aplicação do Decreto-Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de Junho, no intuito de o simplificar (Almodovar, 2002; Madureira, 2002; Rocha, 2007). Posteriormente, foi introduzido no sistema de avaliação o conceito de mérito excepcional, com a aplicação do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho.

Pretende-se criar novos conceitos na GRH, pelo que a Administração Pública vai desenvolver um conjunto de diplomas enquadrados na temática da Modernização Administrativa. Nos quais se inclui o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), aprovado pela Lei 10/2004, de 22 de Março. Este diploma prevê a avaliação de desempenho dos funcionários, agentes e demais

trabalhadores, dos dirigentes de nível intermédio, e das próprias organizações – serviços e organismos da Administração Directa do Estado e dos Institutos Públicos. Desta forma, introduziu-se na Administração Pública portuguesa em 2004 o SIADAP, que segundo Bilhim (2003), a sua origem está relacionada com a NGP. Estando em causa um sistema formal e sistemático que visa apreciar o trabalho desenvolvido pelos colaboradores de uma organização, que emergiu como componente de GRH (Caetano, 1990). Contribuindo para um importante reforço da sociedade democrática, como instrumento, que é indispensável ao bom funcionamento do Estado, de forma a melhorar os resultados dos recursos humanos da organização.

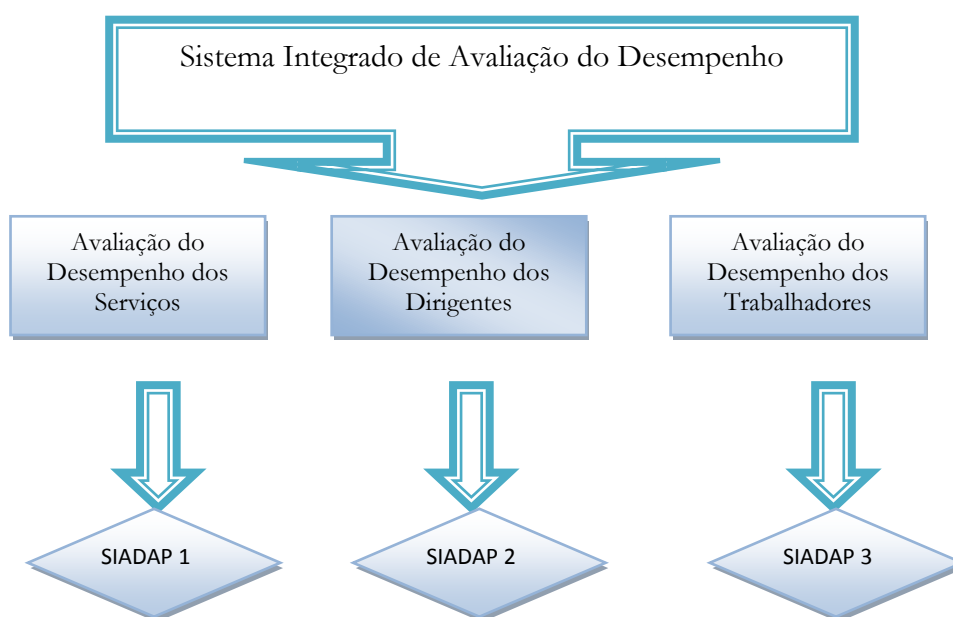
O processo de avaliação de desempenho na Administração Pública, traduz-se na análise de determinadas componentes; a concretização dos objectivos, as competências comportamentais e a atitude pessoal, exprimindo-se em cinco níveis: Excelente, Muito Bom, Bom, Necessita Desenvolvimento e Insuficiente (Toscano, 2004):

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

Este sistema de avaliação, veio trazer todo um quadro desfavorável à sua aplicação, o que determinou a criação e implementação de um novo regime de avaliação de desempenho na Administração Pública, a Lei nº 66-B/2007, de 28 de Novembro. O qual estabeleceu o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na avaliação pública. Tendo em vista a melhoria do desempenho e a qualidade de serviço na Administração Pública, de forma a criar coerência e harmonia na acção dos serviços, dos dirigentes e demais

trabalhadores. Promovendo a sua motivação profissional e desenvolvimento de competências; pretendendo-se que todos estejam a trabalhar no mesmo sentido, tendo um objectivo comum, que se traduzirá num resultado final de excelência. Estabelecem-se projectos de valorização, avaliando o desempenho com o objectivo de corrigir as deficiências e distinguir os melhores (Tavares, 2004). O novo Sistema Integrado Avaliação Desempenho Administração Pública (SIADAP) é composto por três subsistemas que correspondem aos níveis de desempenho de uma organização:

**Figura 3 – SIADAP**



*Fonte: <http://www.dgap.gov.pt>*

O SIADAP, trouxe alterações ao nível da promoção e da avaliação do desempenho, tornando-as mais equitativas e mais estimulantes para o pessoal. Ao mesmo tempo dá um contributo importante para o reforço da sociedade democrática, sendo um instrumento indispensável ao bom funcionamento do Estado.

Este sistema, sejam eles ou não pessoal dirigente, assim como a avaliação dos próprios serviços, traduz uma nova “imagem” do Estado. A qual pretende, de forma gradual, desfazer-se da estrutura pesada, que é a máquina administrativa do Estado, promovendo a sua reformulação orientada para a qualidade nos serviços públicos. Esta nova forma de encarar a máquina administrativa do Estado vem na sequência das novas políticas

enquadradas no âmbito da NGP, que defende a adopção de métodos de gestão empresarial, relativamente àquelas organizações, cuja natureza dos serviços que prestam, não é susceptível de privatização.

A avaliação de desempenho deve ser vista como um meio de obter um conhecimento eficaz dos funcionários que compõem a estrutura da máquina administrativa, proporcionando uma melhoria contínua da sua performance, e o seu desenvolvimento pessoal e profissional. Sendo, desta forma, uma ferramenta que tem como objectivo a melhoria dos resultados dos recursos humanos da organização, e dela própria como entidade prestadora de um serviço público de qualidade. E tudo isto só é possível com a utilização dos métodos do sector privado, introduzindo factores de concorrência, racionalidade económica e valorização de resultados obtidos na Administração Pública, principais características da NGP.

#### **3.1.5.1. Paralelismo do sector público com o sector privado**

O mecanismo de avaliação de desempenho criado em 1983, não estabelecia limites ao número de critérios, podendo ser atribuída classificação de Muito Bom e não havia qualquer limite à sua atribuição. O sistema não tinha a capacidade de avaliar de forma objectiva e consciente, acabando por confirmar oficiosamente a mediocridade, ao lado do bom desempenho (Campos, 2002).

Como já pudemos observar, actualmente, na função pública está implementado um sistema de avaliação algo complexo e com objectivos concretos, e bem definidos. Neste sistema de avaliação, a notação obtida pelo trabalhador, e o tempo durante a qual aquela se mantém inalterada, trás consequências práticas relevantes ao nível da majoração do número de férias, ou ao nível do montante da retribuição. Com o novo sistema de avaliação as progressões automáticas, em função da idade e do tempo de serviço, chegaram ao fim. Passando a progressão a depender da avaliação do desempenho ao longo da vida laboral.

Ao nível do sector privado, tudo depende das políticas internas de cada empresa, ou ainda, pelo que é determinado nas convenções colectivas de trabalho para um determinado sector de actividade. No âmbito do regime geral laboral, regulado pelo Código do Trabalho, não existe nenhum sistema de avaliação de desempenho legalmente previsto. Assim, as diversas entidades patronais, instituem ou não um sistema de avaliação interno, que não é uniforme nem universal aos trabalhadores do sector privado, mas algo que se adequa ao caso

concreto, tendo em atenção o sector em causa e as funções desempenhadas, de modo a permitir a progressão dentro da empresa, e tomada de decisões estratégicas para a vida da empresa.

No sector privado a avaliação de desempenho, não visa somente determinar o nível e a qualidade do desempenho individual de cada trabalhador, mas também identificar as necessidades de formação do trabalhador, de modo a que a empresa as possa proporcionar. Sendo neste âmbito, que o Código de Trabalho consagra o dever, do empregador proporcionar formação profissional adequada a desenvolver a qualificação do trabalhador, de forma a melhorar a sua empregabilidade e a aumentar a produtividade e a competitividade da empresa

Assim, no âmbito do tecido empresarial o método de avaliação tem como primeira utilidade detectar problemas das empresas, sendo simultaneamente um instrumento de melhoria e desenvolvimento do trabalhador e da empresa, que visa alcançar níveis de satisfação mais elevada. “Contribuindo para o alinhamento de interesse da melhoria organizacional com o de desenvolvimento individual dos trabalhadores” (Torres, 2010).

Ora, é nesta perspectiva, de que as organizações só prestam serviço qualificado de “excelência”, se o desempenho dos trabalhadores também ele for qualificado, que a NGP defende uma relação de emprego, que tem como primazia o desempenho/competência do funcionário público. Sendo que quanto mais qualificado for este, maior é a qualidade do serviço prestado. E então, também aqui se contribui para um “alinhamento” do serviço público com o desempenho do funcionário público, tudo na óptica gestionária.

O SIADAP, desde o seu início, suscitou algumas dúvidas. Afigurava-se como um sistema que tinha a pretensão de combinar um sentido inovador com a recuperação de antigas intenções. Contudo pretendia-se, com este projecto e as soluções nele introduzidas, alcançar o equilíbrio entre os direitos e deveres dos funcionários, e os princípios orientadores da actividade administrativa; de forma a que ambos ficassem acautelados e reforçados.

Olhando um pouco para trás, a verdade é que, foram muitas as dificuldades sentidas pelos serviços e responsáveis envolvidos neste processo de avaliação de desempenho. Trata-se de uma tarefa “inovadora”, de adoptar e adaptar para o contexto da Administração Pública procedimentos e instrumentos oriundos da gestão empresarial, pensados, não propriamente, para o tipo de serviços que caracteriza a actividade administrativa. Este

processo de avaliação, inicialmente presente no sector privado, rapidamente se estende ao sector público e à Administração (Madureira, 2001, 2002; Madureira & Rodrigues, 2006, 2008). Assim, na sequência da mundialização da economia, a competitividade, a eficiência, a eficácia e a qualidade passam a ter um papel, cada vez mais preponderante nas relações de trabalho. O que torna a avaliação, um instrumento cada vez mais utilizado para medir, comparar, distinguir e incrementar desempenhos (Caetano, 1990; Dejours, 2003).

Contudo, tem sido muito complicado e por vezes, impraticável a avaliação determinada neste novo sistema; nomeadamente o cumprimento dos prazos de fixação dos objectivos, a identificação destes e a caracterização métrica. E muitos foram os serviços que não procederam à sua fixação, ou sequer à aplicação do próprio sistema.

### **3.1.6. Cessação da relação jurídica de emprego**

Este é certamente um dos pontos mais delicados da gestão de recursos humanos na Administração Pública; dado que actualmente se assiste a maior flexibilização, mobilidade e polivalência dos recursos humanos na Administração Pública. Aliás, a cessação da relação jurídica de emprego é de uma relevância determinante, dada a frequência com que o despedimento ocorre no quotidiano da nossa sociedade, e tendo em conta a dualidade de interesses sobre ele existente (Fernandes, 2009).

Sendo a utilização do contrato individual de trabalho, na Administração Pública, uma forma de acabar com a contratação de pessoas sujeitas ao regime jurídico da função pública e reduzir, assim, o número de pessoas a ela sujeitos, à medida que cessa a relação jurídica de emprego público (Campos, 2002). Está-se perante a adopção de medidas simples e flexíveis que permitem a mobilidade e a convivência de regimes. Apontando para uma regularização, no sentido de incentivar o seu recurso, como instrumento fundamental de uma nova Administração, que se quer moderna, ágil e competitiva, com adopção de regras do direito privado que não são directamente transponíveis para a actividade da Administração Pública, atendendo à essência pública do empregador (Vieira, 2007).

É neste sentido que, actualmente, encontramos as causas de extinção ou cessação da relação jurídica de trabalho taxativamente previstas na lei; sendo dois os diplomas legais que regulam esta matéria tão delicada: a Lei n.º 58/2008, de 09 de Setembro, que aprovou novo regime do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas, e a Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em

Funções Públicas. Assim, no que respeita à extinção da relação jurídica de emprego, decorre uma maior estabilidade, porquanto todas as formas de extinção encontram-se previstas na lei (Neves, 1999).

De acordo com legislado na Lei n.º 58/2008, de 09 de Setembro, que aprovou o novo regime do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem funções públicas, pode ocorrer demissão ou despedimento por facto imputável ao trabalhador, quando tenha comportamento, do qual decorra a prática de infracção que inviabilize a manutenção da relação laboral. Sendo o caso das agressões, injúrias no local de trabalho, insubordinação ou indisciplina, cinco faltas seguidas ou dez interpoladas, sem justificação, no mesmo ano civil, etc. Sendo que tal pena deverá ser precedida de processo disciplinar destinado ao apuramento dos factos.

No âmbito da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, a cessação do contrato de trabalho pode ocorrer de diversas formas:

- Por caducidade, quando ocorre o seu termo, em caso de impossibilidade superveniente por parte do trabalhador, com a reforma por velhice ou invalidez;
- Por revogação, quando a entidade empregadora pública e o trabalhador cessam o contrato por acordo;
- Por resolução, por iniciativa da entidade pública, a qual despede o trabalhador por inadaptação superveniente ao posto de trabalho; ou por iniciativa do trabalhador, o qual pode fazer cessar imediatamente o contrato de trabalho, quando ocorram comportamentos da entidade empregadora pública que constituam justa causa, as quais se encontram previstas na lei.
- Por denúncia, quando o trabalhador pretende cessar o seu contrato de trabalho, independentemente de justa causa, só tendo a obrigação de o comunicar por escrito à entidade empregadora, com uma antecedência mínima.

Terminamos por apresentar a tabela 17 das diversas situações de extinção da Relação Jurídica de Emprego:

Tabela 17 – Extinção da relação jurídica de emprego

Regime de Extinção	Regime jurídico	Conteúdo
Exoneração	-	Implica o fim da relação de trabalho por iniciativa do próprio trabalhador.
Aposentação	Lei 52/2007 de 31 de Agosto	Ocorre por efeito da idade do trabalhador ou da sua incapacidade para desempenhar as funções
Morte	Art.º 68.º do Código Civil	Extinção da personalidade jurídica
Sanção disciplinar de expulsão	Lei 58/2008 de 9 de Setembro	Culminar de um processo disciplinar em que é imputada ao trabalhador a prática de facto(s) culposo(s) e grave(s) que justifique a mais grave das sanções; o despedimento ou demissão.
Caducidade	Lei 59/2008 de 11 de Setembro Art.º 251º-254º	Ocorre quando se verifica o termo do contrato, por reforma ou aposentação por velhice ou invalidez e ainda nos casos em que se dá a extinção do órgão ou serviço em que o trabalhador exerce funções.
Revogação	Lei 59/2008 de 11 de Setembro Art.º 255º-258º	Fala-se de uma cessão por acordo entre as partes (trabalhador e entidade empregadora pública).
Resolução	Lei 59/2008 de 11 de Setembro Art.º 259º	Pode ocorrer por iniciativa do trabalhador (quando se verifica o despedimento por sua iniciativa e a cessação do contrato por justa causa) e pode ocorrer por iniciativa da entidade empregadora pública – nestes casos pode existir despedimento do trabalhador por facto que lhe seja imputável, por extinção do posto de trabalho ou por inadaptação.
Denúncia	Lei 59/2008 de 11 de Setembro Art.º 286º-289º	Quando o trabalhador cessa a relação jurídica de trabalho independentemente de justa causa e sem aviso prévio.

Fonte: J. A. Oliveira Rocha (2010)

### 3.1.6.1. Paralelismo do sector público com o sector privado

O regime previsto nestes dois diplomas, apresentado de forma sucinta, já que o objectivo de trabalho não é a sua análise exaustiva, reflecte o que se encontra legislado para o sector privado, no Código do Trabalho. Pois, também aqui as modalidades de cessação do contrato de trabalho previstas na lei, são, nomeadamente, a caducidade, a revogação, o despedimento por facto imputável ao trabalhador, o despedimento por inadaptação, resolução e denúncia pelo trabalhador. De salientar que o referido RCTFP ao regular a

matéria da relação jurídica de emprego público, na modalidade de contrato, adopta um regime do contrato de trabalho na Administração Pública, muito próximo ao regime laboral comum, mantendo mesmo as causas de cessação do contrato previstas naquele Código (Calheiros, 2009).

Na generalidade, estes dois regimes são coincidentes, no que diz respeito às causas de extinção do vínculo laboral na função pública. Porém, no regime geral prevê-se, ainda, a possibilidade do despedimento colectivo, modalidade que está impossibilitada à Administração Pública, tendo em conta o tipo de serviço que presta, cuja finalidade fundamental é a satisfação do interesse público.

O despedimento colectivo, ou por extinção de posto de trabalho nas empresas tem como fundamento, motivos exteriores ao empregador, sendo eles de natureza económica e tecnológica, ou seja por “motivos de mercado”, “motivos estruturais”, e “motivos tecnológicos”. Daí que haja pertinência na observação de que as relações de trabalho estabelecidas com um empregador privado não podem ter carácter permanente atendendo à “duração limitada da empresa privada” ou à duração potencialmente não ilimitada (Neves, 2010). Como também a cessação da relação jurídica de trabalho por extinção de postos de trabalho por causas objectivas de ordem estrutural, tecnológica ou conjuntural, prevista no direito laboral comum, não ocorre ao nível da função pública, na qual a extinção e/ou reestruturação de serviços não se repercute em regra, sobre a manutenção da relação de trabalho.

Assim, ao contrário das empresas privadas, cuja sobrevivência depende essencialmente do mercado e da concorrência entre elas, as organizações públicas dependem, sobretudo, da vontade do poder político que as cria, mantém, modifica ou as extingue por sua livre iniciativa. Sem prejuízo das exigências de modernização da Administração Pública, respondendo a novos desafios que se lhe colocam nos espaços geo-políticos mais amplos em que o País se insere.

Apesar da aproximação ao Direito laboral comum, e da semelhança de parte do regime jurídico com o dos trabalhadores com contrato de trabalho no sector privado, o regime dos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas oferece, comparativamente, maior estabilidade e segurança ao trabalhador.

Esta aproximação do regime aplicado às relações de emprego na função pública, ao regime geral das relações laborais, tem por base os conceitos adoptados pela NGP. Os quais se

reflectiram na legislação que nos últimos anos foi criada para ser aplicada, a curto prazo, à maior parte dos trabalhadores que exercem funções públicas. Mas com o objectivo final de, a longo prazo, vir a ser aplicada a todos os funcionários, na óptica de uma política gestionária. Daí uma maior aproximação ao sistema de emprego no que se refere à cessação da relação jurídica de emprego na função pública. Tendo como objectivo promover as diligências legais necessárias à cessação das relações jurídicas de emprego público, constituídas por tempo determinado ou determinável de que não careça o órgão ou serviço, por excessivo número de trabalhadores em funções. E, quando ainda necessário, aplicar às restantes o regime legalmente previsto, incluindo o de colocação de pessoal em situação de mobilidade especial (Vaz, 2009).

## **CONCLUSÃO**

Este trabalho tem como tema a “Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública” o qual se baseou, preferencialmente, numa recolha de dados bibliográficos e estatísticos, tendo ainda sido realizado um estudo e análise da enúmerada legislação que ao longo dos tempos tem vindo a regulamentar a relação jurídica laboral entre a Administração Pública e os seus trabalhadores.

Sendo a nossa pergunta de investigação: “Serão as sucessivas modificações encetadas ao nível de gestão de recursos humanos na Administração Pública, uma aproximação à tipologia de sistema de emprego?”. Fomos dando resposta à mesma ao longo do presente trabalho, demonstrando a evolução da Administração Pública, no sentido da adopção de formas de organização e actuações típicas do sector privado, preterindo o tradicional regime do direito público.

Ora, é esta mudança actual, que visa promover a inovação e a modernização da Administração Pública, com reflexo no cumprimento dos objectivos, e na forma como os mesmos são alcançados, que me motivou na escolha do tema. Pois trata-se de uma matéria actual, assente numa cultura organizacional, que permite uma maior flexibilidade e transparência na GRH. Pondo em causa um estatuto próprio, que remonta à Revolução Francesa, com um regime jurídico diferente do actual, por força do peso de uma tradição. Segundo a qual os trabalhadores da Administração Pública, que participavam no exercício dos poderes de soberania, encontravam-se sujeitos a deveres especiais.

Sendo entendimento actual, de que os trabalhadores da Administração Pública não devem beneficiar de um direito à segurança no emprego diferente daquele que é concedido aos

trabalhadores comuns, garantindo-lhes uma “vitalidade” do vínculo laboral da função pública. Assim, vai-se determinar a generalização do contrato de trabalho como meio normal de constituição das relações jurídicas de emprego público, aplicando-se um regime aproximado ao regime laboral comum. Este entendimento, e as consequências que daí advêm, têm por base a imagem negativa que nas últimas décadas se foi construindo sobre aqueles que desempenham funções ligadas ao Estado. Cujos índices de produtividade se têm revelado em sentido inverso aos custos necessários à manutenção dos respectivos postos de trabalho, sem benefícios para os cidadãos que recorrem aos respectivos serviços; colocando em causa o equilíbrio financeiro do próprio Estado.

Assim, vai ser prioridade da Administração Pública, zelar pela saúde financeira de Estado, e pela qualidade dos serviços e bens prestados, pondo em causa a imutabilidade do vínculo laboral até há bem pouco tempo existente, baseado num esquema geral de progressão nas carreiras.

Esta nova perspectiva de encarar a máquina administrativa, insere-se na NGP surgida na década de 90, a qual vai introduzir novos conceitos de governação, assentes numa ideologia de organização e de gestão da Administração Pública, implicando um conjunto de reformas importadas do sector privado, e a decadência do modelo burocrático. Este novo modelo gestor vai determinar uma maior aproximação aos cidadãos, tendo em conta as suas necessidades. E em contrapartida, com o aparecimento de uma nova modalidade de emprego, com a aplicação do RCTFP, o trabalhador torna-se mais frágil, tendo de mostrar as suas capacidades, o seu entusiasmo, a sua competição. A Administração Pública adoptou, assim, medidas de reforma assentes na NGP, que por sua vez tiveram um grande impacto nas estruturas administrativas principalmente na GRH. Tendo em vista a redefinição das funções do Estado, com o emprego dos métodos do sector privado na gestão do serviço público, introduzindo factores de concorrência, racionalidade económica, e importância de objectivos e resultados.

Toda esta reforma assenta na constatação de que as soluções até então vigentes, não faziam face às necessidades impostas por uma boa organização e gestão dos serviços públicos.

É na sequência das reformas introduzidas na Administração, que vão surgir alterações fundamentais ao nível das modalidades das relações jurídicas de emprego; dos regimes de férias, faltas e licenças; do regime da protecção social; do sistema retributivo; do sistema de avaliação; e no âmbito da cessação da relação jurídica de emprego. Dimensões, estas, que

foram objecto de estudo e análise no presente trabalho, apesar de outras existirem, com relevo e importância elevada, e, por isso, merecedores de análise. Contudo, decidiu-se salientar estes pontos, que foram discutidos e estudados ao pormenor, dada a sua importância no dia-a-dia do trabalhador afecto à Administração Pública.

De entre as dimensões analisadas, as modalidades da relação jurídica de emprego, reflectem uma profunda reforma administrativa, que veio estabelecer novas formas de constituição da relação jurídica de emprego. Que lhe permite redimensionar e reestruturar o pessoal sempre que necessário, e utilizar sistemas de gestão de desempenho, de forma a recompensar e incentivar o empenho, qualidade, resultados, poupanças e inovação (PRACE, 2005). Tudo isto no sentido de ultrapassar as dificuldades suscitadas pelo modelo de carreira, adoptando-se alternativas mais flexíveis próprias do modelo de emprego.

Segundo Neves (2010), o contrato de trabalho em funções públicas dá lugar a uma relação jurídica de natureza mista, de feição prevalecente privada; cujo respectivo regime aproxima-se, segundo intenção legislativa expressa, do regime laboral comum. Impondo a lei que os contratos de trabalho da Administração Pública, tragam a garantia da objectividade, da igualdade, das oportunidades, e da imparcialidade. Ou seja, a aplicação do regime de “contrato” na Administração Pública decorre da aplicação lógica da gestão privada no sector público, ao abrigo da doutrina na NGP. Encarada como um novo modelo, um novo paradigma de mudança (Barzelay, 1998; Hood, 1994).

Desde já podemos realçar que a tendência actual é no sentido da aproximação do regime das relações laborais públicas ao regime do contrato individual de trabalho do sector privado. Contudo, existem ainda diferenças significativas entre ambos os regimes, e, apesar dessa aproximação, continua a ser mais vantajosa a relação jurídica de emprego público.

Outra medida de reforma realçada neste trabalho, foi o novo sistema de avaliação, o SIADAP, o qual constitui um mecanismo de gestão, que se baseia no mérito e na eficiência do desempenho. Este sistema de avaliação rompeu com o sistema tradicional de carreira, o funcionário perdeu os seus direitos, a sua estabilidade profissional passando para uma avaliação com base objectivos organizacionais e individuais. Esta avaliação implica mais competição, mais empenho, mais estímulo, pois com duas avaliações negativas consecutivas podem suscitar um processo disciplinar, que pode resultar em despedimento.

Contudo, podemos concluir que as reformas nem sempre foram produtivas, nem garantiram o melhor desempenho, pois provocaram instabilidade, desmotivação e a desmoralização perante os funcionários (Kearney e Hays, 1996).

Independentemente destas críticas, o Estado tem apresentado alguns resultados importantes, como a diminuição do número de funcionários, a poupança em termos de despesa com a Administração, e a generalização da avaliação de desempenho, apesar desta não ter surtido, ainda, o efeito desejado junto dos corpos especiais que lhe continuam a mostrar resistência.

Contudo, só num futuro próximo se poderá ver, se o principal propósito de conferir maior flexibilidade na GRH, através da aproximação ao regime laboral comum, foi efectivamente atingido. O que é certo, é que a pluralidade de vínculos, reflexo do modelo de vinculação do sector privado, aproxima-se do modelo de emprego, permitindo anular o automatismo da carreira e a sua natureza vitalícia (Nunes, 2008).

## **LIMITAÇÕES ENCONTRADAS**

Na realização deste trabalho, há, desde logo, limitações decorrentes do método utilizado, o qual foi muito descritivo, baseado numa análise dos diferentes diplomas que foram surgindo, desde que se sentiu necessidade de uma estrutura organizativa, tendente à realização do interesse dos cidadãos. Efectivamente, no âmbito do presente trabalho, não se teve em consideração uma abordagem qualitativa, baseada em entrevistas. Foi seguida uma estratégia de entrevistas a três pessoas representativas de sectores sensibilizados, direccionados e utilizadores do tema em estudo, sendo eles a Administração Pública Local, Administração Indirecta, e o Sindicato dos Trabalhadores. Contudo, não foi possível obter os dados pretendidos. As pessoas entrevistadas não mostraram disponibilidade para responder às questões, apenas tendo feito comentários às políticas em geral.

Neste trabalho, também poderia ter-me debruçado sobre um número alternativo de situações, que enriquecessem mais a matéria desenvolvida, como por exemplo, os procedimentos concursais, que sofreram grandes alterações, ao nível da GRH, no âmbito do novo regime de vinculação à função pública. O qual, com as alterações introduzidas vai de encontro às teorias do modelo de emprego, de forma a dar resposta eficaz ao recrutamento e selecção dos seus meios humanos.

Apesar do carácter científico do presente trabalho, partes houve do mesmo, nomeadamente, no que se refere ao regime de férias faltas e licenças, aplicável à relação jurídica de emprego público, em que ocorreu alguma dificuldade na recolha de referências bibliográficas. Pelo que, o nosso estudo, neste campo, se limitou a uma análise cuidada e aprofundada dos diplomas legais, que ao longo dos tempos estiveram em vigor.

### **LINHAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURA**

Em análise final do trabalho, no meu entender outras situações poderiam ter sido desenvolvidas, o caso do SIADAP, pois é uma ferramenta importante na reforma administrativa, que de alguma forma revolucionou a vida profissional dos funcionários da Administração Pública. A nova avaliação com a imposição de objectivos individuais, gera alguma fragilidade que os obriga (funcionários) a tornarem-se mais pró-activos, mais participativos e a competirem uns com os outros. E seria de todo o interesse saber qual a satisfação do trabalhador sobre os objectivos que neste momento lhes foram impostos e a opinião da classificação de serviço que anteriormente vigorava.

## **BIBLIOGRAFIA:**

**Adomonis**, Vidmantas. (2008). *Structural Elements of a Law on Civil Service, Trends and Fundamental Choices*. Workshop on Building a Professional Civil Service in Kosovo: Support for Improvement in Governance and Management, SIGMA.

**Almodovar**, F. (2002). *O panorama da gestão de pessoal nos serviços públicos*. In INA (Ed.), *A reinvenção da função pública* (pp. 291 - 306). Lisboa.

**Aucoin**, Peter. (1990). *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*. Governance, Vol. 3, Nº 2: 115-137.

**Aucoin**, Peter. (1995). *The New Public Management: Canada in comparative perspective*. Institute for Research and Public Policy, Montreal.

**Alfaia**, João (1985). *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, Vol. I, Almedina Coimbra.

**Alfonso**, Parejo/BLANCO Jimenez/ÁLVAREZ Ortega. (2000). *Manual de Derecho Administrativo*, 3.ª ed.,pág.5, 2 vols, Ariel Derecho, Barcelona.

**Almeida**, J. F. & Pinto, J. M. (1990). *A Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Presença.

**Almeida**, Pedro Tavares. (1995). *A Constituição do Estado Liberal. Elite Política e Burocracia na Regeneração (1851-1891)*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa (Dissertação de Mestrado).

**Amaral**, Freitas. (2000). “Curso de Direito Administrativo”. Coimbra, Almedina.

**Amaral**, Freitas (2006), *Curso de Direito Administrativo*, 2.ª Ed., Vol.I, pág. 31. Coimbra.

**Araújo**, Joaquim Filipe. (1993). *Tendências de Reforma da Administração Pública na Comunidade, particularmente em Portugal*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade do Minho para obtenção do grau de Mestre em Estudos Europeus.

**Araújo**, Joaquim Filipe. (1999). *Continuidade e mudança nas Organizações públicas: A Experiência de Reforma do Reino Unido*. Forum 2000, Reformar a Administração Pública: Um Imperativo. Lisboa, 14 – 15 de Julho.

**Araújo**, Joaquim Filipe. (2000). *Hierarquia e Mercado: a experiência recente da administração gestonária*. In Moderna Gestão Pública: Acta Geral do Segundo Encontro. Oeiras: INA.

**Araújo**, Joaquim Filipe. (2002). *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*. Coimbra: Quarteto Editoria.

- Barzelay**, Michael, with Babak J. Armajani. (1992). *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing Government* Berkeley. University of California Press.
- Bilhim**, J. (2003). *A avaliação de desempenho na Administração Pública*. Revista de Administração e Políticas Públicas, Vol. 4, nº 1/2.
- Boyne**, George, Jenkins, Glenville and Poole, Michael. (1999). *Human Resource Management in the Public and Private Sectors: An Empirical Comparison Public Administration*, Vol. 77, nº 2, pp. 407-420.
- Bouckaert**, Geert; Halligan, John. (2006). *A Framework for Comparative Analysis of Performance Management*. Comunicação apresentada na Conferência Anual do Grupo Europeu da Administração Pública, Milan.
- Bournois** F., Brabet J. (1993). *Les connaissances en gestion des ressources humaines*”, in *Repenser la GRH?*, (coordonné par J. BRABET) Paris, Economica, pp. 15-38.
- Bourgon**, J. (2008). *The Public Service of 2025 - Themes, Challenges and Trends: Human Resources Management Trends in OECD Countries*. Quebec.
- Buchanan**, J. (1977). *Why does Government Grow? In T. E. Borcherling (Ed.), Budgets and Bureaucrats: The sources of Government Growth*. Duke, NC: Duke University Press.
- Busto**, Maria Manuel. (2009). *O contrato de Trabalho em Funções Públicas*. Edição E&B Data.
- Caetano**, António. (1990). *Avaliação de Desempenho – Metáforas, Conceitos e Práticas*, Lisboa, RH Editora.
- Calhaeiros**, Cristiana. (2009). *Das implicações da Lei 12-A/2008 na identidade da função pública*. Curso de Pós-Graduação em “Direito das Autarquias Locais”, organizada pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Campos**, António Correia. (2002). *Das queixas às satisfações: dos riscos às oportunidades, in A Reinvenção da Função Pública – da burocracia à gestão*. Edição INA – Instituto Nacional de Administração, Lisboa.
- Cardoso**, José Luís e Rocha, Maria Manuela. (2009). *O seguro obrigatório em Portugal (1919-1928): acção e limites de um Estado providente*. Anál. Social, set., no.192, p.439-470. ISSN 0003-2573.
- Carreira**, Henrique Medina. (1996). *As Políticas Sociais em Portugal*. Lisboa. Gradiva.

- Carter**, Neil; Klein, Rudolf; Day, Patricia. (1992). *How Organisations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government*. London: Routledge.
- Demmke**, Christoph; Henökl, Thomas; Moilanen, Timo. (2008). *What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management*. Report to the 50th Meeting of the Directors-General of Public Services of the Member States of the European Union. European Institute of Public Administration.
- Denhardt**, Robert e Janet, Denhardt.. (2000). *The New Public Service: Serving Rather than Steering*. Public Administration Review Vol. 60, 549–559.
- Downs**, Anthony. (1967). *The life cycle of bureaus*. In: Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert(ed.). *Classics of Public Administration*. 3 ed. California, Wadsworth Publishing Company, 1991, p. 305-318.
- Fernandes**, António Monteiro. (2009). *Direito do Trabalho*, 14.<sup>a</sup> ed., Almedina, Coimbra.
- Francisco**, Maria João Russo Canelas. (2006). *A introdução do contrato individual de trabalho na Administração Pública*. Dissertação de mestrado apresentada na Universidade de Aveiro.
- Froomkin**, Dan. (1999), *Social Security: The clock is Ticking*. Washing ton Post, 25/02 URL.
- Garcia**, Maria da Glória Dias. (1994). *Da Justiça Administrativa em Portugal. Sua Origem e Evoluçã*. Lisboa, pág.30.
- Gray**, A., & Jenkins, B. (1995). *From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?*. Public Administration , 73, 75-99.
- Guibentif**, Pierre. (1996). *The transformation of the Portuguese Social Security System*, in Rhodes, Martin (ed), *South European Society & Politics: Special Issue on Southern European Welfare States*, vol 1, n.º 3, pp. 219-239.
- Hauriou**, Maurice (1938). *Précis Élémentaire de Droit Administratif*. 4.<sup>a</sup> Ed., Paris, 1938, pág.73.
- Holmes & Shand**. (1995). *Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years, Governance*. v. 18, 4.
- Hood**, C. (1991). *A Public Administration for all Seasons?*. Public Administration, pp 3-19. Spring.

- Jacobs, R.;** Kafry, D.; Zedeck, S. (1980). *Expectations of behaviorally anchored rating scales*. *Personnel Psychology*. v. 33.
- Johnston, Jocelyn;** Romzek, Barbara. (1999). *Contracting and Accountability in State Medicaid Reform: Rhetoric, Theories, and Realit.* in *Public Administration Review*. Vol. 59, No. 5, pp.: 383 – 399.
- Lane, J. E.** (1995). *Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications.
- Lopes, Ernâni Rodrigues.** (1989). *Portugal: O Desafio Dos Anos Noventa*, Lisboa, Editorial Presença.
- Madureira, C.** (2002). *A Avaliação do Desempenho no contexto da Administração Pública*. In INA (Ed.), *A Reinvenção da Função Pública* (pp. 487 - 500). Lisboa.
- Massuanganhe, Jacob** (2011). *Gestão por desempenho na Reforma Administrativa e o controlo estratégico no serviço público*. Centro de Pesquisa em Políticas e Governação Local, Universidade Agostinho Neto – Faculdade de Direito.
- Mintzberg, H.** (1996). *Managing Government, governing Management*. Harvard Business Review , pp. 75 – 83.
- Mintzberg, H.** (2004). *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. (3ª edição ed.). Lisboa: Dom Quixote.
- Mosher, Frederick C.** (1968). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Moura, Paulo Veiga** (2004). *A Privatização da Função Pública*, Págs 18 e ss., Coimbra Editora.
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João da Silva Baptista** (orgs.) (2007). *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, 448 p.
- Neves, Ana Fernanda.** (1999). *Relação Jurídica de Emprego Público*, Coimbra Editora.
- Neves, Ana Fernanda.** (2010). *O Direito da Função Pública*, Almedina, Coimbra.
- Nigro, Mário.** (2007). *Amministrazione Pubblica (organizzazione giuridica dell')*, Enciclopédia Giuridica Giovanni Treccani, Vol.II, pág.2.
- North, Douglass C.** (1996). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Reprinted Edition, Cambridge: Cambridge University Press.

**Nunes, Pedro.** (2009). *Reforma do emprego público: breves considerações às grandes reformas em curso em Portugal*. Revista de Estudos Politécnicos.

**Nunes, Pedro e Castro Conceição.** (2010). *Sistemas de Emprego Público no século XXI: Que significado? Uma Sistematização*. Revista Chilena de Administración Pública N°15-16 pp. 191/222.

**Palomar Olmeda, Alberto.** (2002). *El sistema de Carrera y su Aplicación a los Cuerpos Superiores de la Administración*, Dykinson.

**Peters, T., & Waterman, R.** (1982). *In Search of Excellence*. New York: Harper and Row.

**Pimentel, Francisco José Duarte,** (2009), *Consequências da Reforma da Administração Pública*, Edições Almedina.

**Pinho, José Cândido.** (2007). *O regime da aposentação dos funcionários públicos- regras actuais e perspectivas de futuro*. Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo.

**Pinero, Miguel Rodríguez.** (1989). *Trabajo privado y trabajo público*, Relaciones laborales, n.º 1,1989, pág. 44.

**Pollitt, Christopher.** (2001). *Convergence: the useful myth?* in Public Administration, Vol. 79, N° 4. pp. 933-947.

**Rodrigues, Miguel Ângelo.** (2009). *Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portugal*.. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade do Minho..

**Rodrigues, Vítor; Samagaio, Florbela; Ferreira, Hélder; Mendes, Maria Manuel; Januário Susana.** (1999). *Políticas Sociais e Exclusão em Portugal*. Sociologia, Problemas e Práticas. Lisboa ISSN 0873-6529.

**Rocha, J. A. Oliveira.** (1995). *Administrative Modernization and Public Management in Portugal*. Comunicação apresentada na Conferência Anual do Grupo Europeu de Administração Pública. Roterdão.

**Rocha, J. A. Oliveira.** (2000). *Modelos de Gestão Pública*. Revista de Administração e Políticas Públicas, I (1), 6-16.

**Rocha, J.A. Oliveira.** (2001). *Os Institutos Públicos e a Reforma da Administração Pública*. Revista de Administração e Políticas Públicas. Volume II, n.º 2, 63.

- Rocha, J. A. Oliveira.** (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: INA.
- Rocha, J. A. Oliveira.** (2002). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. 3ª Edição, Escolar Editora.
- Rocha, J. A. Oliveira.** (2010). “*Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*”. 3ª Edição, Escolar Editora.
- Rocha, J. A. Oliveira e Araújo Joaquim Filipe Ferraz Esteves.** (2007). *Administrative Reform in Portugal: problems and prospect*. International Review of Administrative Sciences, em publicação.
- Rouban, Luc.** (1998). *Les Transformations de l'Action Publique*. Revue Française d'Administration Publique, nº 86, Abril/Junho: 157 – 165.
- Ruivo, Vítor Manuel.** (2002). *A reinvenção da função pública e o Instituto Nacional de Administração, em AA.VV., A reinvenção da função pública: da burocracia à gestão*. Lisboa, INA, pp. 9-12.
- Self, Peter.** (1994). *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. London: MacMillan Press Ltd.
- Silva, Vasco Pereira** (1996). *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*, pág.48, Coimbra.
- Soares, Rogério Ehrhardt. (1997). *Sentido e Limites da Administração Pública*, Cadernos de Direito Administrativo de Macau, págs.29 e 30.
- Tavares, Luís Valadares.** (2004). *O Novo Quadro Legal da Administração Pública: Inovação e Mudança Cultural*. Instituto Nacional de Administração. Oeiras.
- Torres, Cláudia** (2010). *Avaliação de desempenho/formação: tendências ou necessidades?*. Jornal de Negócios, 16 de Setembro.
- Toscano, S. A. d. S.** (2004). *Avaliação do Desempenho: Manual de Apoio*.
- Vaz, Rio Pedro Ferreira** (2009). *O papel dos dirigentes na Administração Pública*. Conferência Aplicação da Lei Geral do Regime de Vinculação, Carreiras e Remunerações.
- Veiga e Moura, Paulo.** (2004). *A Privatização da Função Pública*. Coimbra: Coimbra Editora. ISBN 972-32-1280-3.

**Veiga e Moura**, Paulo; e Cátia Arrimar (2008). *Os novos regimes de vinculação, de carreiras e remunerações dos trabalhadores da Administração Pública – Comentário à Lei 12A/2008, de 27 de Fevereiro*. Coimbra Editora.

**Viana**, Cláudia. (2007). *O conceito de funcionário público-tempos de mudança?*. Revista de Estudos Politécnicos, Vol V.

**Vieira**, Ana Mafalda Guerra. (2007). *O Contrato individual de trabalho na Administração Pública*. Dissertação de mestrado apresentada na Universidade de Aveiro.

**Weber**, Max. (1946). *Bureaucracy, in Essays in Sociology*. Oxford University Press.

**Wilson**, W. (1887). *The study of administration*. Political Science Quarterly, v. 2, n.2, p. 197-222.

**Wright**, V. (1997). *Redefiniendo el Estado: Las Implicaciones para la Administration Pública*. Gestion y Analisis de Políticas Públicas, 7/8, 27-44.

#### **LEGISLAÇÃO CONSULTADA:**

Decreto-Lei n.º 26 115 de 23 de Novembro de 1935;

Decreto-Lei n.º 49 410 de 24 de Novembro de 1969;

Decreto-Lei n.º 498/72 de 9 de Dezembro;

Decreto-Lei n.º 184/89 de 2 de Junho;

Decreto-Lei n.º 427/89 de 7 de Dezembro;

Decreto-Lei n.º 353-A/89 de 16 de Outubro;

Decreto-Lei n.º 100/99 de 31 de Março;

Decreto-Lei n.º 89/2009 de 09 de Abril;

Decreto-Regulamentar n.º 18/2009 de 04 de Setembro;

Decreto-Regulamentar n.º 44 – B/83 de 1 de Junho;

Lei n.º 28/84 de 24 de Agosto;

Lei 12-A/2008 de 27 de Fevereiro;

Lei 99/2003 de 27 de Agosto;

Lei 23/2004 de 22 de Junho;

Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro;

Lei n.º 52/2007 de 31 de Agosto;

Lei n.º 58/2008 de 9 de Setembro;

Lei n.º 59/2008 de 11 de Setembro;

Lei n.º 4/2009 de 29 de Janeiro;

Lei n.º 7/2009 de 12 de Fevereiro.

#### FONTES:

<http://www.cga.pt/>

<http://www.dgap.gov.pt/>

<http://www.dre.pt/>

<http://www.pordata.pt/>

#### ANEXOS

##### Anexo 1 - Relação jurídica (1996/2008) Portugal

Anos	Relação jurídica					
	Total	Nomeação	Contrato Administrativo de Provimento	Contrato Individual Trabalho por Tempo Indeterminado	Contrato Individual Trabalho a Termo Resolutivo	Prestações de serviços (Tarefa ou Avença)
1996	500535	404695	52299	-	20313	23228
1999	566548	452837	55877	12431	33531	11872
2005	578407	447682	49270	26511	42866	12078
2007	536012	419937	59225	26913	23231	6706
2008	528710	406293	59219	28039	29566	5593

##### Anexo 2- Relação jurídica (2009/2010) Portugal

Anos	Relação jurídica								
	Total	Nomeação Definitiva	Nomeação Transitória	CTFP por Tempo Indeterminado	CTFP a Termo Resolutivo	Contrato de Trabalho no âmbito do Código do Trabalho	Comissão de Serviço no âmbito da LVCR	Comissão de Serviço no âmbito do Código do Trabalho	Prestação de Serviços (Tarefa ou Avença)
2009	529073	79736	1176	341932	90624	1756	6548	1153	6148
2010	516168	78005	210	333724	87434	3549	8754	679	3813

### Anexo 3: Subscritores em Portugal

Anos	Subscritores CGAP	Subscritores S Social
1960	194475	1187368
1970	311483	2386724
1980	500597	3733131
1990	653842	4113154
2000	747449	4357663
2001	771285	4541247
2002	778782	4562566
2003	778357	4508063
2004	737355	4508512
2005	739664	4504950
2006	708997	4467903
2007	675560	4506961
2008	636110	4533301
2009	603840	4467974
2010	586391	4462588

### Anexo 4- Total por escalões de pensão

Escalões de pensões (em euros)										
Anos	Até 250,00	250,01-500,00	500,01-750,00	750,01-1.000,00	1.000,01-1.500,00	1.500,01-2.000,00	2.000,01-2.500,00	2.500,01-3.000,00	3.000,01-4.000,00	Mais de 4.000,00
1993	57890	62541	41081	16132	11433	11669	1450	489	445	11
1999	54993	53880	64572	37065	47451	25926	12431	2987	1758	830
2000	53555	50878	64190	36894	51244	30351	14849	3985	2129	1002
2001	51403	47664	64130	39920	53723	32388	17571	5456	2660	1363
2002	49914	46224	63621	43653	57284	31776	23891	8227	3628	1834
2003	52327	46117	66125	46869	62583	35094	27325	11671	4616	2370
2004	53478	43931	67119	48210	67042	36529	29671	14205	5398	2681
2005	54265	42238	67627	49369	68091	29735	40162	17749	5967	3076
2006	55015	40696	68360	52557	71135	31345	43614	20821	6666	3454
2007	54168	40315	68920	53324	72480	32733	46382	23463	7138	3742
2008	54784	39439	68396	56258	73706	34994	50616	26128	7616	4075
2009	54849	38061	68902	57422	75752	37797	48554	33834	9048	4533
2010	55980	37770	69017	59304	76909	41460	50192	35276	9447	4839