

AULA 7 – 4. As instituições da administração pública

- 4.1 A administração pública como “tipo ideal”: Max Weber
- 4.2 Um modelo de burocracia: Niskanen
- 4.3. As administrações públicas em Portugal, caracterização problemas e reforma.
 - 4.3.1 A situação pré-2004
 - 4.3.2 As reformas 2004-2008: relação jurídica de emprego
 - 4.3.3 As reformas 2004-2008: carreiras e remunerações
 - 4.3.4 As reformas 2004-2008: SIADAP
- 4.4 A administração pública em tempos de crise orçamental (2008-...)
- 4.5 Conclusões

Apêndice O “new public management”

1

Bibliografia

Bib. obrigatória:

P. T. Pereira (2008) Livro cap. 6 (pags e Apêndice 6.4)

Bib. complementar:

A reforma da administração pública tem a ver com problemas de incentivos, risco moral e selecção adversa. Para uma abordagem do *modelo de comportamento humano* veja-se P. Pereira (2008) secção 3.4: acerca do comportamento humano. Para a questão da *liderança e motivação* ver Pina e Cunha, Miguel “Uma Burocracia Insuficientemente Burocratizada? Uma estranha interpretação sobre a administração pública” mimeo no Áquila (Readings) Para a questão dos *incentivos* ver Gomes, Maria Helena “Motivação e Incentivos dos Trabalhadores das Carreiras Gerais das Administrações Públicas em Tempos de Crise: o Caso da Autoridade para as Condições do Trabalho” (Readings) O modelo de Niskanen é abordado em P. Pereira (2008 Apêndice 6.3), em todos os livros de escolha pública (*public choice*) por exemplo o livro de texto base de Denis Mueller *Public Choice III*, Cambridge University Press ou ainda numa versão ligeira: *Ian McLean Public Choice: an introduction, cap5*

Artigos: Ambrose and Kulik (1999), Bueles e Van den Broeck (2007), Rainey and Bozeman (2000), Wittmer (1991), e Wright (2001) e as múltiplas referências nesses artigos. Ver ainda OECD (2005), Batley and Larby (2004), Dent et al. (2004) e Dibben, Wood and Roper (2004). E ainda:

-Bloom, N., Genakos, C., Sadun, R. & Van Reenen, J. (2012). Management practices across firms and countries. *Academy of Management Perspectives*, February, 12-33.

-Rego, A., Marques, C., Leal, S., Sousa, F. & Cunha, M. P. (2010). Psychological capital and performance of civil servants: Exploring neutralizers in the context of an appraisal system. *International Journal of Human Resources Management*, 21(9), 1531-1552.

Para Aplicação de SIADAP a serviços ver CCAS (2010) Avaliação de Serviços: Linhas de Orientação Gerais Doc. 2

2

Legislação

O sítio da Direcção-Geral da Administração e Emprego Público <http://www.dgap.gov.pt>

contém de forma exaustiva legislação sobre a estrutura reforma da administração pública em particular:

- A Administração Directa do Estado
- Lei Quadro dos Institutos Públicos
- Estatuto do Pessoal Dirigente
- Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho (SIADAP)
- Regime jurídico do contrato individual de trabalho

Nota: A legislação mais relevante (até 2008) encontra-se especificada nas notas pé de página 110 a 116 das páginas 131 a 134 do livro P.T. Pereira (2008).

Alguma Legislação Relevante:

- Lei 35/2014 de 20 de Junho – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
- Lei 12-A/2008 (consolidada) de 27 de Fevereiro - Regime de Vinculação, Carreiras e Remunerações (inclui normativos sobre mobilidade nas APS)
- Lei 66-B 2007 de 28 de Dezembro - SIADAP

O sítio do INA (agora designado Direcção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas, vulgo Instituto Nacional de Administração/INA) também tem informação relevante: <http://www.ina.pt>

3

3.1 A administração como “tipo ideal”

Relembrar: Nas organizações burocráticas o líder é nomeado por alguém que tem legitimidade. A organização em geral não vende os seus serviços no mercado. O *output* é dificilmente quantificável não sendo por isso vendido no mercado.

Max Weber definiu a burocracia como “tipo ideal”, como tipo de **dominação racional**, a par de outros dois tipos de *dominação legítima*: a **dominação tradicional** e a **dominação carismática**.

4

3.1 A administração como “tipo ideal”

O carácter **racional**, repousa sobre a **crença na legalidade dos regulamentos e no direito de dar direcções**

A **dominação legal** assenta em que:

1. **Todo o direito é um cosmos de regras abstractas**, normalmente decididas intencionalmente
2. **O detentor legal deste poder**, o “superior”, quando ordena, obedece por seu lado a uma **ordem impessoal** através da qual ele orienta as suas disposições
3. **Aquele que obedece**, obedece apenas como membro do grupo, e apenas “ao direito”. **Não obedece à pessoa** que detém o poder, **mas sim a regulamentos impessoais**.

5

3.1.2 A administração como “tipo ideal”

Pagos por um **vencimento pecuniário fixo**, dando direito a uma aposentação. Tratam a sua função como única ou principal profissão,

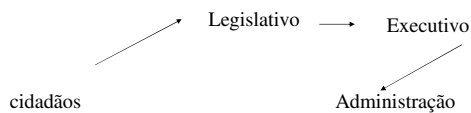
vêm abrir-se à sua frente uma **carreira**, uma “progressão”, segundo a **antiguidade** ou as **prestações de serviço** (ou ambas) progressão **dependendo** do juízo dos seus **superiores**.

Trabalham totalmente “separados dos meios de administração” e **sem apropriação** dos seus empregos e estão **submetidos** a uma **disciplina estrita** e homogénea da sua função e a um **controle**.

6

3.1 A administração como “tipo ideal”

O **funcionalismo ideal** seria pois caracterizado pelo desejo da administração, quer dos seus dirigentes, quer dos funcionários, **em implementar as leis aprovadas pela assembleia legislativa e regulamentadas pelo executivo.**



7

3.2 Um modelo de burocracia

Qual a função objectivo dos burocratas (dirigentes)?
O que querem eles maximizar?

A análise económica da burocracia teve **Niskanen** como pioneiro.

Há vários possíveis argumentos da “função utilidade” do dirigente:

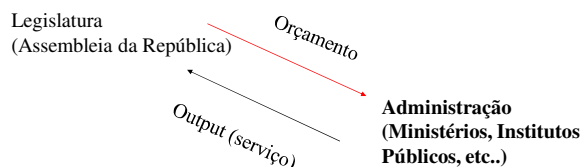
1. Prestígio, poder
2. Implementar as decisões da legislatura, servir o “interesse público”
3. *Fringe benefits*

Ambos estão relacionados positivamente com a **dimensão do orçamento** (1 e 3 monotonamente sem limite, 2 até certo ponto)

8

3.2 Um modelo de burocracia

O modelo é de um **monopólio bilateral**, com **informação assimétrica** em que a **legislatura** é o **principal** e a **administração** o agente.



A legislatura não conhece o custo (C) da prestação de serviços.

9

3.2 Um modelo de burocracia

O nível **óptimo**, que maximizaria os objectivos do principal (Legislatura) seria quando $B=C$, isto é, quando o benefício marginal do orçamento seria igual ao custo adicional.

Contudo, **o equilíbrio** será quando todo o orçamento é gasto ($B=C$) isto assumindo que o benefício marginal do orçamento é decrescente (gera acréscimos de bem-estar decrescentes) e que os custos marginais são crescentes.

10

3.2 Um modelo de burocracia

Implicações do modelo de Niskanen

1º Os orçamentos das agências governamentais tenderão a ser excessivos.

2º A introdução de vários organismos governamentais com competências justapostas pode, paradoxalmente, não levar a ineficiência, mas a acréscimo da eficiência.

11

3.2 Um modelo de burocracia

Críticas ao modelo de Niskanen

1º Para alguns a ideia que a administração quer **maximizar** orçamentos está ideologicamente marcada por aqueles que querem diminuir o peso do governo.

2º Outros porque acham que os administradores das agências querem servir o interesse público e não interesses privados.

3º Outros consideram que o **interesse público** é melhor servido pela administração que é *estável* do que pela legislatura que pode ser instável e volúvel ao sabor de coligações.

4º Uma crítica ao modelo, é o facto de não poder ser infirmado pela investigação empírica.

12

3.3. As administrações públicas em Portugal, caracterização, problemas e reforma

"A mudança institucional na estrutura do sector público em Portugal pode ser caracterizada por sete tendências essenciais:

1- uma **alteração na estrutura das administrações públicas**, com a diminuição do peso relativo da *administração directa* e um aumento da *administração indirecta* (Universidades, Hospitais, Institutos Públicos).

2 uma crescente importância funcional das **entidades reguladoras** (Águas e Resíduos, Energia, Telecomunicações, Concorrência). (...3...).

4- Quarto, uma **desorçamentação**, resultante da passagem de entidades que pertenciam ao *sector público administrativo* para o *sector público empresarial* (exemplo de certos Hospitais SPA para EPE, e de serviços municipais para empresas municipais, etc.).

5- Quinto, a **externalização** de certas atribuições e competências desempenhadas tradicionalmente pelo sector público, para entidades não lucrativas (instituições particulares de solidariedade social, ONG, associações, ordens profissionais) ou para entidades privadas de fins lucrativos (empresas).

6- Sexto, e a um nível mais micro, mas não menos importante, uma tentativa de **alteração das relações contratuais** e do modelo de gestão na administração directa e indirecta assim como no sector público empresarial. Por fim, a implementação da "governança electrónica". (...7...)

3.3. As administrações públicas em Portugal, caracterização, problemas e reforma

Do ponto de **vista cronológico** parecem existir três períodos:

1- A **situação pré-2004** onde havia progressão por antiguidade e a quase totalidade dos funcionários eram nomeados e classificados com muito bom, com algumas carreiras unicategoriais em que se poderia chegar ao topo só por antiguidade (ex. Professores do básico e secundário).

2- A **situação entre 2004 e 2008** em que se **tentou implementar uma reforma** através de sistema de incentivos na administração pública em particular os SIADAP (porque foram vários) e se alteraram todas as orgânicas ministeriais na sequência do PRACE (2006-07).

3- A **situação de crise 2008-**... (até ao presente) em que os incentivos positivos (mérito, prémios de gestão, etc.) são suprimidos e os incentivos negativos são gerais. Implementou-se outra reforma da administração o PREMACE.

Nota: os prémios de mérito só voltaram a ser reintroduzidos no OE2014, mas com valores executados não conhecidos

14

3.3. As administrações públicas em Portugal, caracterização, problemas e reforma

A base de dados da administração pública fornece alguma informação :

	2005*	2011**	2012**	2013**
Adm. Central	568.384	458.253	436.103	428.187
Adm. Regional	38.740	32.689	31.932	31.749
Adm. Local	130.650	120.759	116.193	115.010
Total Adm. Pub	737.774	611.701	584.228	574.946

Fonte: * 2005 BDAP, DGAEP
**2011 a 2013 DGAEP - SIOE (dados disponíveis em 01-08-2013); DGAEP/DEEP

Tem havido uma redução de efectivos na administração pública, mas a sua análise deve ser cuidadosa pois.
-é necessário considerar as entidades que estavam e estão nas APs (vidé hospitais) que mudaram ao longo do tempo (ver slide seguinte).
- Esta redução tem implicações na diminuição de qualidade da prestação de serviços públicos, mas o seu impacto na despesa pública não é significativo pois trata-se de aposentações na sua larguíssima maioria.

15

3.3. As administrações públicas em Portugal, caracterização, problemas e reforma

A desorçamentação na área hospitalar tem retirado muitos trabalhadores das administrações públicas...

Resumo do Emprego no Sector Empresarial (não reclassificado)	Emprego	
	31-dez-2012	30-jun-2013 (p)
Empresas e entidades públicas detidas pela administração central - Total	159.419	160.114
das quais Atividades de Saúde Humana e Transportes e Armazenagem	91.363	90.805
Empresas e entidades públicas detidas pela admin. regional dos Açores - Total	31.757	31.812
Empresas e entidades públicas detidas pela admin. regional da Madeira - Total	3.084	3.081
Empresas e entidades públicas detidas pela administração local - Total	7.433	7.369
Total	185.514	186.176

Fonte: DGAEP - SIOE (dados disponíveis em 01-08-2013); DGAEP/DEEP

...porém com a entrada em vigor do novo sistema europeu de contas (SEC2010) em 2014 os Hospitais EPE vão voltar a estar no perímetro orçamental, logo os trabalhadores voltam a integrar os efectivos públicos, bem como o défice e a dívida dos hospitais passarão a estar no défice e na dívida pública.

16

3.3.1 A situação pré-2004

- A ausência, ou uniformidade de uma suposta avaliação (de serviços, dirigentes e funcionários) criava sérios **problemas de risco moral e selecção adversa**.

-Os funcionários eram avaliados quase todos como muito bons devido ao problema do **dilema do prisioneiro** dos dirigentes dos serviços.

- Os desenvolvimentos teóricos da "nova gestão pública" (ver Apêndice), as suas aplicações concretas em países anglo-saxónicos e o início das restrições orçamentais motivaram a reforma das administrações públicas.

17

3.3.2- A relação jurídica de emprego

O emprego público assume a forma de nomeação, contrato ou comissão de serviço.

A **nomeação** é um acto unilateral da administração, cuja eficácia está condicionada à aceitação por parte do nomeado. Pode ser *definitiva* ou *transitória*. *Antes de 2008 quase todos os trabalhadores eram nomeados ("funcionários públicos")*

Desde 2008, os únicos trabalhadores nomeados passam a ser os que exercem funções de soberania, a saber: forças armadas, negócios estrangeiros, segurança, investigação criminal, informações de segurança e inspecção. Os restantes são "trabalhadores em funções públicas"

Os **contratos** podem ser por *tempo indeterminado*, ou a *termo resolutivo*, certo ou incerto.

18

3.3.2- A relação jurídica de emprego

A administração directa e indirecta do Estado absorve 77% do emprego total.

Na administração directa a quase totalidade dos trabalhadores são nomeados. Contudo, esta realidade irá ser alterada progressivamente devido à Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações de 2008 e agora da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas de 2014.

Na administração indirecta do Estado, existem alguns contratos individuais de trabalho, mas representam uma pequena percentagem do emprego na administração indirecta.

19

3.3.2- A relação jurídica de emprego

A Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações.(Lei 12-A-2008 art. 10º), actualizada pela Lei 35/2014 artº 8º) restringe as nomeações a funções de soberania:

Artº 10º

São nomeados os trabalhadores a quem compete, ..., o cumprimento ou a execução de atribuições, competências e actividades relativas a:

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

20

3.3.2- A relação jurídica de emprego

Nomeação	427166	74,2%
Contrato Administrativo de Provimento	48053	8,3%
C. Trabalho Tempo Indeterminado	24445	4,2%
C. Trabalho a Termo	41383	7,2%
Outras situações	34963	6,1%
Total (Adm. Directa e Indirecta)	576010	100,0%

Fonte:BDAP 2005

21

3.3.3- Carreiras e remunerações

De acordo com a Constituição, a legislação estipula que a admissão, promoção e mudança de carreira se efectua, em regra, por via de concurso no âmbito dos serviços e organismos da administração pública.

O mesmo acontece com os cargos dirigentes, com excepção dos titulares que desempenhem as suas funções com base numa relação de confiança política e/ou pessoal relativamente aos órgãos das pessoas colectivas a que estão subordinados .

22

3.3.3- Carreiras e remunerações: quadros dirigentes

Temos pois, por um lado os quadros dirigentes e os quadros das carreiras.

Cargos Dirigentes:

1. Direcção Superior

- 1º grau Presidente, IG, SG ou Director-Geral
- 2º grau Vice-Presidente, SGA, SIG ou Sub-Director Geral

2. Direcção Intermédia

- 1º grau Director de Serviços
- 2º grau Chefe de Divisão

(Ver Lei 51/2005 de 30 de Agosto alterada por Decreto-Lei nº 5/2012)

23

3.3.3- Carreiras e remunerações: quadros dirigentes

O Estatuto do Pessoal Dirigente^[1], especifica que:

-os dirigentes de cargos superiores de 1º grau têm, quando tomam posse, que elaborar uma “Carta de Missão”, clarificando os objectivos que pretendem alcançar durante o seu mandato, de forma quantitativa e calendarizada.

- Abre ainda a possibilidade da existência de prémios de gestão para organismos, serviços ou para o próprio dirigente.

- Os dirigentes intermédios (2º grau) são seleccionados por concurso.

[1] Lei 51/2005 de 30 de Agosto *alterada por Decreto-Lei nº 5/2012*). Ver ainda Decreto-Lei 8/2012 que modifica as regras de recrutamento e seleção dos gestores públicos

24

3.3.3- Carreiras e remunerações: funcionários

“As *carreiras* mantêm-se para os trabalhadores cuja relação de emprego é por tempo indeterminado e podem ter apenas **uma categoria** (unicategoriais) e vários níveis remuneratórios (mínimo de oito) ou **várias categorias** (pluricategoriais) com vários níveis (à semelhança do apresentado acima na carreira de inspector superior).”

“Impõe-se uma estrutura piramidal nas carreiras pluricategoriais de forma que se *n1*, é o número de “escalões” da categoria 1 (inferior), *n2* o número de escalões na categoria 2 (logo acima), e *n3* o número na categoria acima, $n3/n2 < n2/n1$ com algumas restrições adicionais.”

25

3.3.3- Carreiras e remunerações: funcionários

Principais alterações nas remunerações (ver livro):

“1- Situações como as descritas no caso dos inspectores de que um indivíduo pode **ser promovido e passar a ganhar menos do que ganhava dantes deixa de ser possível...**

2- À parte as remunerações fixas, havendo verba orçamental disponível **poderá haver alterações das posições remuneratórias em função do mérito**, ou seja das menções máximas obtidas no processo de avaliação do desempenho.

3- **O sistema de avaliação de desempenho foi também alterado e alargado para os serviços e dirigentes.**^[1]

4 - Os **suplementos remuneratórios** para o exercício de funções mais exigentes passam a ser **temporários** (só enquanto durar o exercício da função) e definidos **em valores pecuniários** e não em percentagem

5 - São instituídos ainda **prémios de desempenho**.

[1] Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro.

26

3.3.4. Uma tentativa de reforma (2004-2008): O SIADAP

A nova gestão pública (*new public management*: ver Pereira 2008 caps. 6.5 e 6.8 e Apêndice destes slides) inspirou a introdução de nova avaliação na administração (SIADAP)

Há vários **problemas** associados à **implementação** da reforma:

Problemas financeiros...novamente

O problema da definição de **objectivos, escolha de indicadores** e quantificação de resultados.

O dilema da proliferação das carreiras

O dilema da excessiva regulamentação

O dilema da restrição à mobilidade entre carreiras.

27

3.3.4. Uma tentativa de reforma (2004-2008): O SIADAP

O sistema de avaliação de desempenho (SIADAP) foi inicialmente aprovado pela Lei 10/2004 e Decreto Regulamentar 19A/ 2004 de 14 de Maio está em vigor, mas a sua aplicação tem sido parcial e problemática. Foi alterado pela **Lei 66-B 2007 de 28 de Dezembro**.

Tem sido um processo moroso e difícil e ainda está longe de estar universalizado, e está agora em causa com os cortes sucessivos nos vencimentos e sobretudo a impossibilidade de valorizações remuneratórias de qualquer natureza vedadas pelos OE2012/13/14/15.

NOTA: As dificuldades de implementação do SIADAP são afloradas na nota 130 da pag 144 de Pereira (2008).

28

3.3.4. Uma tentativa de reforma (2004-2008): O SIADAP

“SIADAP Artigo 6.º

Objectivos (*extractos*)

Constituem objectivos globais do SIADAP:

- Contribuir para a **melhoria da gestão** da Administração Pública (...)
- Desenvolver e consolidar **práticas de avaliação** e auto-regulação da Administração Pública;
- Identificar as **necessidades de formação** e desenvolvimento
- Promover a motivação** e o desenvolvimento das competências e qualificações dos **dirigentes e trabalhadores**, favorecendo a formação ao longo da vida;
- Reconhecer e distinguir serviços, dirigentes e trabalhadores** pelo seu desempenho e pelos resultados obtidos e estimulando o desenvolvimento de uma cultura de excelência e qualidade;
- Melhorar a prestação de informação e a transparência...
- Apoiar o processo de decisões estratégicas...”

29

3.3.4 A tentativa de reforma (2004-2008): O SIADAP

Artigo 9.º

Subsistemas do SIADAP

1 - O SIADAP integra os seguintes subsistemas:

- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos **Serviços** da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 1;
- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos **Dirigentes** da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 2;
- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos **Trabalhadores** da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 3.

Artigo 10.º

Quadro de avaliação e responsabilização

1 - A avaliação de desempenho de cada serviço assenta num **quadro de avaliação e responsabilização (QUAR)**, sujeito a avaliação permanente e atualizado a partir dos sistemas de informação do serviço, onde se evidenciam:

- A **missão** do serviço;
- Os **objectivos estratégicos plurianuais** determinados superiormente;
- Os **objectivos anualmente** fixados e, em regra, hierarquizados;
- Os **indicadores de desempenho** e respectivas fontes de verificação;
- Os **meios** disponíveis, sinteticamente referidos;
- O **grau de realização** de resultados obtidos na prossecução de objectivos;

30

3.3.4. Uma tentativa de reforma (2004-2008): O SIADAP

Artigo 19.º (SIADAP)

Distinção de mérito

1 - Em cada ministério podem ser seleccionados os serviços que mais se distinguiram no seu desempenho para atribuição da distinção de mérito, *reconhecendo o Desempenho excelente até 20% dos serviços que o integram* ou estão sob sua superintendência.

Artigo 7.º(7) (LVCR)

Orçamentação e gestão das despesas com pessoal

1 - As verbas orçamentais dos órgãos ou serviços afectas a despesas com pessoal destinam-se a suportar os seguintes tipos de encargos:

a) ...b)...c) Com a atribuição de prémios de desempenho dos trabalhadores do órgão ou serviço.

31

3.3.5. SIADAP: Resultados (I)

Quadro 1. Resultados da avaliação do desempenho dos serviços
Ano em avaliação - 2008

Ministérios	Insuficiente	Satisfatório	Bom	Excelente	TOTAL
PCM	0	2	8	3	13
MNE	0	7	4	0	11
MFAP	0	0	11	3	14
MDN	0	2	9	A aguardar	11
MAL	0	0	18	5	23
MJ	1	2	7	2	12
MEID	0	2	10	3	15
MOPTC	0	6	5	2	13
MADRP	0	3	12	0	15
MAOT	0	1	11	3	15
MTSS	0	0	11	3	14
MS	0	0	13	3	16
ME	0	1	15	0	16
MCTES	0	0	9	2	11
MC			A aguardar		16
TOTAL	1	26	143	29	215

Isto foi feito e faz sentido. O problema é que pelo menos um organismo avaliado como excelente foi extinto....

32

3.3.5. SIADAP: Resultados (II)

Fonte: Maria Helena Gomes, Trabalho Final de Mestrado MEPP (2013)

81% dos inquiridos consideram que a conciliação da vida profissional com a vida familiar/pessoal é muito importante

97% consideram importante ou muito importante poderem contribuir para a prossecução do interesse público e 96% dos inquiridos consideram que as suas funções são importantes ou muito importantes para a prossecução do interesse público

69% consideram que a existência de um sistema de avaliação de desempenho é importante ou muito importante, mas 85% consideram que o sistema de avaliação existente (SIADAP 3) não melhora ou melhora pouco o seu desempenho

98% dos inquiridos consideram que as suas funções são importantes ou muito importantes para o funcionamento da organização, porém apenas 56% consideram que a organização reconhece o seu contributo

Na pergunta de resposta aberta sobre os incentivos que poderiam ser aplicados tendo em conta a actual crise financeira obtiveram-se 99 respostas, correspondendo a 64% dos inquiridos. Após uma análise de conteúdo destaca-se a progressão na carreira, indicada por 20% dos inquiridos, salientando-se também que 17% dos inquiridos referiram o "reconhecimento do seu contributo".

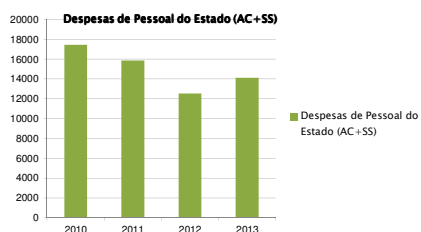
9/15

3.4- A administração pública em tempos de crise

A crise financeira internacional, a crise das finanças públicas portuguesas e o fraco crescimento económico ou recessões (2008-2013) levaram a:

- Suspensão dos efeitos do SIADAP (excepto 2014)
- Extinção de alguns serviços avaliados com excelente pelo SIADAP (ex. Inst. Reinserção Social)
- Congelamento de remunerações (excepto 2009), cortes salariais (2011, 2012, 2013 e 2014).
- Proibição de valorizações remuneratórias (OE2011, 2012, 2013, 2014 e 2015) salvo algumas excepções.
- Desertificação e envelhecimento dos serviços.
- Manutenção das regras de 3 saídas para uma entrada.
- No OE 2014 e 2015 os dirigentes podem atribuir prémios de desempenho a número limitado de trabalhadores desde que não haja aumento da despesa com pessoal.

3.4- A administração pública em tempos de crise



A tendência dos últimos anos tem sido de decréscimo de pessoal e de remunerações. A subida de 2013 deveu-se aos Acórdãos do Trib. Constitucional (sobre OE2012 e OE2013) que obrigou a repor subsídios de férias e Natal.

35

Assignments*

1- O **tratamento completamente uniforme** de dirigentes, funcionários e serviços (pré-2004), gerou problemas sérios *quer de risco moral quer de selecção adversa na administração pública*. Explique no contexto da administração pública em que consistem estes problemas.

2- Aprovaram-se no período 2004-2008 leis para cargos dirigentes com ênfase na clarificação da sua *missão, gestão por objectivos*, e incentivos materiais para melhoria do desempenho, tentou-se implementar *sistemas de avaliação de desempenho de serviços, dirigentes e funcionários*, e a *mobilidade dos recursos humanos na função pública* e a flexibilidade de gestão. Explique como é que a crise financeira e as medidas reiteradas em cada OE, limitam o alcance de uma possível reforma.

3- A crise financeira por um lado e reivindicações sectoriais (grupos profissionais) por outro, colocaram sérios obstáculos à reforma. Explique como é que a crise financeira e as medidas reiteradas em cada OE, limitam o alcance de uma possível reforma.

36

Apêndice: O “new public management”: virtualidades e críticas (I)

A “nova gestão pública” (NGP/NPM):

- empiricamente: associado às reformas das administrações públicas dos países anglo-saxónicos (Austrália, Reino Unido, Canadá, Nova Zelândia e Estados Unidos) na década de oitenta e noventa.

- teoricamente: tributário da **teoria da escolha pública, sobretudo da sua variante mais ortodoxa de aplicação da teoria neoclássica às escolhas públicas, políticas e administrativas.**

37

Apêndice: O “new public management”: virtualidades e críticas (II)

Pressupostos da análise:

1. **Modelização da conduta humana:** agentes racionais e egoístas

2. **Contexto institucional:** assimetria de informação

3. **Critérios normativos mais importantes:** eficiência (e eficácia) . Não há considerações de equidade.

38

Apêndice: O “new public management”: virtualidades e críticas (III)

Recomendações do NPM:

“A promoção da eficiência e da eficácia no sector público faz-se com a introdução de **competição** dentro do sector público no sentido de **reduzir a dimensão** do sector público (*downsizing*),... desagregar estruturas da administração em estruturas mais pequenas, com **maior autonomia de gestão financeira e de recursos humanos**, maior competição, a introdução de mecanismos de quase competição, um papel catalizador e regulador mais do que prestador de serviços, a **existência de controlos de outputs**, a definição de **padrões de performance**, a preocupação com os **resultados** e a resposta efectiva aos clientes.” PTP 2008

39

Apêndice: O “new public management”: virtualidades e críticas (IV)

Houve **alguns benefícios** da reforma da administração inspirada pela NPM (ver **OCDE 2005**). Contudo, **há problemas** que advêm de:

1- Efeito de “**crowding out**” de **incentivos internos** (não materiais) produzidos pelos incentivos externos.

2- **Considera apenas questões de eficiência e eficácia**, quando em vários serviços se colocam **também** questões de equidade, universalidade de acesso e igualdade de oportunidades.

3- Problemas com **medições de outputs**, mais difíceis no público que no privado.

40

Apêndice: O “new public management”: virtualidades e críticas (V)

“a adopção de técnicas do sector privado pode **pôr em causa a cultura colectiva**; a tendência para desmantelar serviços públicos e reduzir o emprego público pode **afectar negativamente a memória institucional** e a capacidade do sector público; **demasiada ênfase na performance** baseada em resultados é provável que crie uma mentalidade que **tarefas e actividades de curto prazo** podem ser alcançadas em detrimento de resultados de longo prazo. Adicionalmente a introdução de mecanismos de mercado, como o **outsourcing** ou as parcerias público-privadas **podem pôr em causa a responsabilidade política** pois criam uma **separação entre os fornecedores** (entidades privadas) e os **financiadores** (públicos) dos serviços, deste modo gerando confusão junto do eleitorado acerca da efectiva responsabilidade pela qualidade dos serviços” OCDE

41

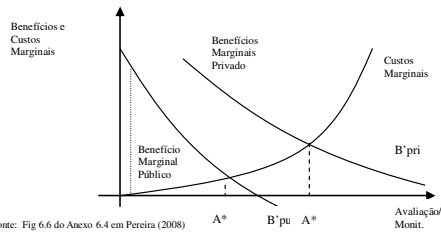
Apêndice: O “new public management”: virtualidades e críticas (VI)

“Há, contudo, um conjunto de **riscos e problemas** associados a uma **excessiva diferenciação e mercantilização dos serviços públicos**, ênfase na eficiência e eficácia, no premiar do mérito. Uma diferenciação excessiva de qualificações, uma monitorização permanente, uma competição interna entre serviços, provoca **concereteza**, na sequência da abordagem da **reciprocidade, confiança e capital social**, uma erosão das normas de **entajuda, de confiança, de espírito de equipa e de serviço público**, que uma instituição da administração deveria possuir.”. P.T. Pereira (2008) p.143/144.

Para se perceber qual o impacto da introdução de **incentivos** desenvolvidos no sector privado para o público é necessário uma análise sobre as **motivações e comportamento** de ambos os trabalhadores, sobre as características do **output público**, sobre a **instabilidade organizacional do sector** e sobre a **falta de credibilidade das reformas**.

42

Apêndice: O “new public management”: virtualidades e críticas (VII)



Fonte: Fig 6.6 do Anexo 6.4 em Pereira (2008)

Problema: Alguma avaliação é necessária. Mas será que a avaliação sugerida pelo NPM e tentativamente implementada em Portugal (SIADAP) não é excessiva?