

## 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 da administração pública” mimeo no Aquila (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, caps*

**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

## 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,

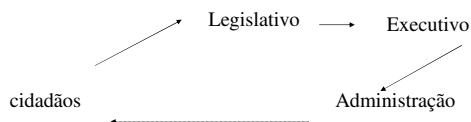
vêm abrir-se à sua frente uma **carreira**, uma “progressão”, segundo a **antiguidade** ou as **prestações de serviço** (ou ambas) progressão **dependendo** do juízo dos seus **superiores**.

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:**

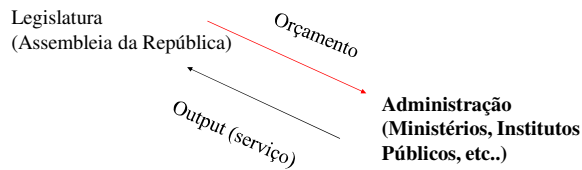
1. **Prestígio, poder**
2. **Implementar as decisões da legislatura, servir o “interesse público”**
3. **Fringe benefits**

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 **ótimo**, 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

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

2° 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

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

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

3° 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.

4° 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 PREMAG.

*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, DGAP

\*\*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 <i>Atividades de Saúde Humana</i>                                   | 91.363         | 90.805          |
| e <i>Transportes e Armazenagem</i>                                            | 31.757         | 31.812          |
| Empresas e entidades públicas detidas pela admin. regional dos Açores - Total | 3.084          | 3.081           |
| Empresas e entidades públicas detidas pela admin. regional da Madeira - Total | 7.433          | 7.369           |
| Empresas e entidades públicas detidas pela administração local - Total        | 15.578         | 15.612          |
| <b>Total</b>                                                                  | <b>185.514</b> | <b>186.176</b>  |

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 *definita* 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) Inspecção.*

20

### 3.3.2- A relação jurídica de emprego

|                                            |        |        |
|--------------------------------------------|--------|--------|
| <b>Nomeação</b>                            | 427166 | 74,2%  |
| <b>Contrato Administrativo de Provisão</b> | 48053  | 8,3%   |
| <b>C. Trabalho Tempo Indeterminado</b>     | 24445  | 4,2%   |
| <b>C. Trabalho a Termo</b>                 | 41383  | 7,2%   |
| <b>Outras situações</b>                    | 34963  | 6,1%   |
| <b>Total (Adm. Directa e Indirecta)</b>    | 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<sup>[1]</sup>, 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 antes 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.**<sup>[1]</sup>

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:

- ...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         |
| <b>TOTAL</b> | <b>1</b>     | <b>26</b>    | <b>143</b> | <b>29</b>  | <b>215</b> |

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

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

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

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".

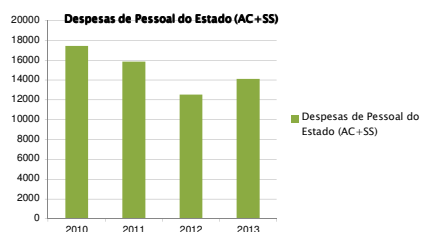
9/15

### 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, teoricamente, porque é difícil aplicar o "new public management" (nova gestão pública).
- 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 dismantelar 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

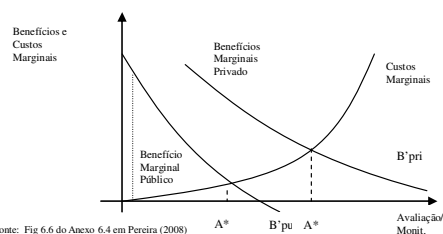
#### Apêndice: O “new public management”: virtualidades e críticas (VI)

“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 concerteza, na sequência da abordagem da *reciprocidade, confiança e capital social*, uma erosão das normas de entreajuda, 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?

43