

AULA 7 – As instituições da administração pública

3.1 A administração pública como “tipo ideal”: Max Weber

3.2 Um modelo de burocracia: Niskanen

3.3. As administrações públicas em Portugal: da imobilidade (pré 2004) à mudança (2004-2008)

3.3.1 A situação pré-2004

3.3.2 As reformas de 2004-2008:

- a relação jurídica de emprego
- As carreiras e remunerações

3.3.3 As avaliações de desempenho (SIADAPs)

3.4 Os tempos da crise económica e orçamental (2008-2015)

3.5 Conclusões: o difícil regresso à normalidade (2015-2021)

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”

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” (biblioteca ISEG) 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. Técnico 1

Legislação

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

contém de forma exaustiva **legislação sobre a estrutura e 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). A legislação mais recente é acessível no site da DGAE.

Alguma Legislação Relevante:

[Lei - 84/2015 - 07-08-2015](#)

Primeira alteração à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, consagrando a meia jornada como nova modalidade de horário de trabalho

[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,

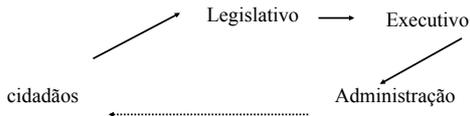
vêm abrir-se à sua frente uma **carreira**, uma “progressão”, segundo a **antiguidade** ou as **prestações de serviço** (ou ambas) progressão **dependendo** do juízo dos seus **superiores**.

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:

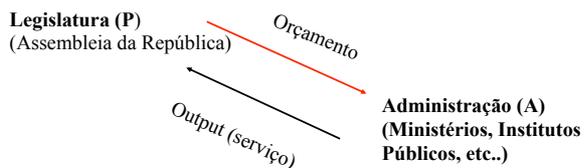
1. Prestígio, poder
2. Implementar as decisões da legislatura, servir o “interesse público”
3. *Fringe benefits*

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* (ex. de certos Hospitais SPA para EPE, e de serviços municipais para empresas municipais, etc.). E *re-orçamentação* nos últimos anos.

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 2008-2015* (até ao presente) em que os incentivos positivos (mérito, prémios de gestão, etc.) são suprimidos e os incentivos negativos são gerais...

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

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

A base de dados da administração pública
E a DGAEP fornece alguma informação

	2005*	2011**	2012**	2013 **	2014	2015	2016	2017(2T)
Adm. Central	568.384	551177	529692	509548	497141	501933	506811	509283
Adm. Regional	38.740	39082	38296	37559	36938	36841	36941	37147
Adm. Local	130.650	124171	119108	116626	111113	109805	110210	111727
Total Adm. Pub. ⁽¹⁾	737.774	727173	699408	674416	655914	658352	664152	668338

Fonte: * 2005 BAP; DGAEP (1) O total das Aps inclui também trabalhadores dos Fundos da segurança social, não discriminados

**2011 a 2017 (2T) DGAEP - SIOE (dados disponíveis em 15-11-2017); DGAEP/DEEP

A análise dos efectivos na administração pública deve ser cuidadosa pois.

- é necessário considerar as entidades que estavam e estão nas APs (vidé hospitais e outras empresas públicas reclassificadas no perímetro orçamental)
- Aparentemente houve uma diminuição de efectivos até 2014 e tem havido aumento a partir daí.

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
Total	185.514	186.176

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

...porém com a entrada em vigor do novo sistema europeu de contas (SEC2010) em 2014 os Hospitais EPE, e outras empresas públicas, **voltaram a estar no perímetro orçamental das administrações públicas**, logo os trabalhadores voltam a integrar os efectivos públicos, bem como o défice e a dívida dos hospitais passaram 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 absorvia 77% do emprego total.

Em 2005, na administração directa a quase totalidade dos trabalhadores eram 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 (já revista).

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), atualizada 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 (2005-2016)

	2005		2016 (3T)	
Nomeação	427166	74,20%	74020	14,8%
C. Trabalho Tempo Indeterminado	24445	4,20%	350618	70,3%
Contrato Administrativo de Provisão	48053	8,30%		
C. Trabalho a Termo	41383	7,20%	63918	12,8%
Outras situações*	34963	6,10%	10098	2,0%
Total (Adm. Central: Directa e Indirecta)	576010	100,00%	498654	100,0%

Fonte: BDAP (2015) DGAEP (2016 (3T))

* Com.Serv./Cargo Pol./Mandato (2016)

A redução de nomeações deve-se à Lei de 2008.

21

3.3.2- 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.
- Em 2012 foi criada a CRESAP: Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública. Faz avaliação curricular não vinculativa para seleção de pessoal dirigente.

3.3.2- 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 n° 5/2012)

23

3.3.2- 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 n° 5/2012*). Ver ainda Decreto-Lei 8/2012 que modifica as regras de recrutamento e seleção dos gestores públicos

24

3.3.2- Carreiras e remunerações: funcionários

As carreiras na administração pública são **gerais** (técnicos superiores, assistentes técnicos e assistentes operacionais), quando a generalidade dos serviços delas necessita, ou **especiais**.

“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

3.3.2- 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

3.3.3. 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):

- Pretendeu resolver problemas de **risco moral** e **selecção adversa**.
- Mas há vários **problemas** associados à **implementação da reforma**:

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

O dilema da proliferação das carreiras

O dilema da excessiva regulamentação e restrição à mobilidade.

27

3.3.3. 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 esteve 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 aforadas na nota 130 da pag 144 de Pereira (2008).

28

3.3.3. 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

3.3.3 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

3.3.3. 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

3.3.3. SIADAP: Resultados (Ia)

A progressão nas carreiras na administração pública **gerais, com avaliação de desempenho (SIADAP) e unicategoriais** faz-se **por pontos** para passar a nível remuneratório seguinte.

Técnico Superior	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Níveis Remuneratórios*	11	15	19	23	27	31	35	39	42	45	48	51	54	57
	995,51	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	3364,14

Nota: Avaliação qualitativa e quantitativa (cumprimento de objetivos e competências SIADAP)

Não Cumprir (1), superar (5) e cumprir (3)

* Definidos numa Tabela Remuneratória Única (Portaria 1553 C 2008)

Nas **carreiras unicategoriais** (ex. Professores do ensino básico e secundário) cria-se a expectativa de chegar ao topo da carreira.

Caso não haja avaliação de desempenho, a **progressão** (nos dez escalões) depende essencialmente do **tempo de serviço**.

32

3.3.3. SIADAP: Resultados (Ib)

Nas carreiras especiais, com avaliação de desempenho (SIADAP) e **pluricategoriais** é possível **progressão (horizontal)**, ou **promoção (vertical)**.

Categorias	I	II	III	IV
Professores Catedráticos				
Professores Associados				
Professores Auxiliares				

33

3.4- A administração pública em tempos de crise



A tendência de 2010 a 2012 foi de decréscimo de pessoal e de remunerações quer pela diminuição de efetivos quer pelos cortes salariais. A subida de 2013 deveu-se aos Acórdãos do Trib. Constitucional (sobre OE2012 e OE2013) que obrigou a repor subsídios de férias e Natal. Apenas em 2017 foram anulados, em todo o ano, os cortes salariais. Emprego público aumenta a partir de 2015.

3.5- O difícil regresso à normalidade

- **Período 2016-2021** será um período de transição de regresso à normalidade, isto é:
- Reposição e melhoria da aplicação do SIADAP e dos seus efeitos nas promoções e progressões das carreiras.
- Alargamento a mais carreiras e serviços,
- A dívida pública elevada e a necessidade de contenção orçamental:
 - Exigem que haja um gradualismo no descongelamento das carreiras (situações muito diversas).

38

Questões para reflexão

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.

39

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.**

40

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.**

41

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

42

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.

43

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

“a adoção 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

44

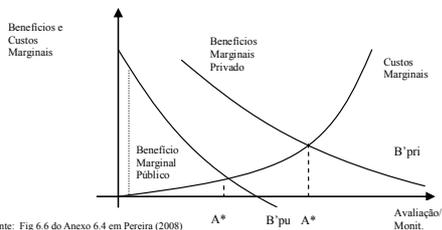
Apêndice: O “new public management”: virtualidades e críticas (VI)

“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 comportamentos** de ambos os trabalhadores, sobre as características do **output público**, sobre a instabilidade organizacional do sector e sobre a **falta de credibilidade das reformas**.

45

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?
