

ISCTE  **IUL**
Instituto Universitário de Lisboa

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A Satisfação e a Motivação dos Trabalhadores em Funções Públicas como Fator
Preponderante na Qualidade dos Serviços Públicos

Rute Isabel da Costa Ferreira dos Santos

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em
Administração Pública

Orientador:

Doutor César Nuno Grima Madureira, Professor Associado Convidado, ISCTE - Instituto
Universitário de Lisboa

Dezembro, 2019

ISCTE  **IUL**
Instituto Universitário de Lisboa

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A Satisfação e a Motivação dos Trabalhadores em Funções Públicas como Fator
Preponderante na Qualidade dos Serviços Públicos

Rute Isabel da Costa Ferreira dos Santos

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em
Administração Pública

Orientador:

Doutor César Nuno Grima Madureira, Professor Associado Convidado, ISCTE - Instituto
Universitário de Lisboa

Dezembro, 2019

Agradecimentos

Ao meu orientador, Doutor César Nuno Grima Madureira sempre disponível, paciente e compreensivo, dando estímulo e motivação, orientando-me constantemente de uma forma exigente e metódica, com considerações e críticas, desempenhando o seu papel com enorme profissionalismo.

À minha médica, Doutora Paula Broeiro, por todo o carinho e dedicação e por não me ter deixado desistir.

Ao Luís, à Bé e à Beta, companheiros de sempre e para sempre pela paciência, carinho, amizade, incentivo e apoio, ao meu lado em todo o meu percurso académico e também na minha vida.

Aos meus pais por serem o meu pilar, por todo o amor e dedicação e, sem dúvida, as pessoas mais importantes da minha vida.

Resumo

Ao longo dos anos, o tema da motivação e a preocupação com a dimensão humana tem vindo a ocupar um papel importante na gestão de pessoas, fazendo sentido estudá-lo também no âmbito da Administração Pública. O dirigente público deve levar em consideração a gestão da motivação, dado que uma gestão eficaz da motivação das pessoas induzirá, com maior probabilidade, a níveis adequados de satisfação e produtividade.

O Setor Público, pela sua especificidade, apresenta maiores desafios no que toca à motivação dos seus recursos humanos. Devido à implementação de reformas que levaram à degradação do emprego público e das condições de trabalho, encontramos hoje uma função pública envelhecida, com reduzido poder de compra e certamente desmotivada. Cabe, assim, aos dirigentes públicos encontrarem os meios necessários para elevar os níveis motivacionais destes trabalhadores para que estes sintam a satisfação de oferecer um serviço público de qualidade.

Palavras-Chave: Motivação; Satisfação; Desempenho; Administração Pública

Abstract

Over the years the theme of motivation and concern with the human dimension has been playing an important role in people management, making it paramount to study it also within the Public Administration. The public officer should consider motivation management, as the effective management of people's motivation is more likely to lead to adequate levels of satisfaction and productivity.

The Public Sector presents greater challenges regarding the motivation of its human resources. Due to recent implementation of reforms that led to the degradation of public employment and working conditions, we now find an aging civil service, with low purchasing power and certainly unmotivated. Thus it is up to public officials to find the necessary means to raise the motivational levels of these workers so that they feel satisfied in offering a public service of quality.

Keywords: Motivation; Satisfaction; Performance; Public administration

Índice

Agradecimentos	i
Resumo	ii
Abstract	ii
Índice de Tabelas	v
Índice de Figuras	vi
I - Introdução	1
I.1 Introdução	1
I.2 Enquadramento	2
I.3 Objetivos	4
I.4 Justificação e importância do trabalho.....	5
I.5 Metodologia	7
II - Estado e Administração Pública	8
II. 1 Estado e Administração Pública: Definição Conceptual	8
II.2. Modelos de Reforma da Administração Pública	10
II.2.1. Modelo Burocrático	14
II.2.2. New Public Management	16
II.2.3. New Public Service	18
II.2.4. Governance	20
II.3 Administração Pública e Estado Social	22
II.4 A Cultura da Qualidade e os Serviços Públicos	28
II.4.1 A Cultura da Qualidade	28
II.4.2 Serviço Público	29
II.4.3 Qualidade de Vida no Trabalho	30

III - Da Revolução Industrial à Abordagem das Teorias Clássica da Administração	
Taylor e Fayol	31
III.1 - Da Revolução Industrial à Abordagem das Teorias Clássica da Administração	
Taylor e Fayol	31
III. 1.2 Abordagem Clássica da Administração Taylor e Fayol	32
III. 1.3 Da Abordagem Clássica da Administração à Teoria das Relações Humanas	35
IV – A satisfação no contexto de trabalho em funções públicas	37
IV.1.1 – A satisfação no contexto de trabalho em funções públicas	37
IV.1.2 Absenteísmo	40
IV.1.3 Rotatividade dos Trabalhadores (<i>Turnover</i>)	40
V - A importância da Motivação na Administração Pública	41
V.1 A Motivação no Contexto Laboral	41
V.1.1 Hierarquia de Necessidades de Maslow	44
V.1.2 Teoria X e Teoria Y	45
V.1.3 Teoria de Herzberg	46
V.1.4 Teoria das Expetativas de Vroom	48
V.1.5 Teoria da Equidade	50
V.2 A Motivação no Contexto Particular da Administração Pública	53
V.2.1 A Motivação no Contexto Particular da Administração Pública	53
V.2.2 Crise, Doença Mental, Satisfação e Motivação na Administração Pública	54
VI - Conclusão.....	62
VII - Bibliografia.....	65

Índice de Tabelas e Figuras

Tabelas

Tabela 1 - Serviços Públicos vs Setor Privado	13
Tabela 2 – Contexto e Orientação do Setor Público e do Setor Privado	14
Tabela 3 – Características da burocracia segundo Weber	15
Tabela 4 – As características e as disfunções da burocracia	15
Tabela 5 – O modelo burocrático de Weber	16
Tabela 6 - Comparação entre três modelos de administração	19
Tabela 7 - Evolução da dívida à Segurança Social e da dívida perdoada pelos sucessivos governos no período 2005-2017	26
Tabela 8 - Aumento médio anual da dívida à Segurança Social e anulação média anual dessa dívida através da constituição de “provisões”	27
Tabela 9 - As principais teorias administrativas e seus principais enfoques	34
Tabela 10 - Comparação entre Teoria Clássica e Teoria das Relações Humanas	35
Tabela 11 - Fatores que afetam a Satisfação	39
Tabela 12 - Teoria X vs Teoria Y	46
Tabela 13 – Teoria das Expetativas	50
Tabela 14 – Implicações Gerenciais da Teoria das Expetativas	50
Tabela 15 - Outras Teorias	52
Tabela 16 - Proporção de utentes com registo de perturbações depressivas, demência e perturbações da ansiedade, entre os utentes inscritos ativos em CSP (%), Portugal Continental, 2011-2017.....	57

Figuras

Fig. 1 – Desdobramento da abordagem clássica e confronto entre Teorias	33
Fig. 2 – Prâmide de Maslow	45
Fig. 3 – Maslow vs Herzberg	47
Fig. 4 – Teoria da Equidade	52

I - INTRODUÇÃO

I.1 Introdução

Ao longo dos anos, o tema da motivação e a preocupação com a dimensão humana tem vindo a ocupar um papel importante na gestão de pessoas. O objetivo é melhorar o ambiente de trabalho e conseqüentemente a produtividade. Não existe empresa que não queira trabalhadores motivados. É comum, no setor privado, recorrer-se, no momento do recrutamento, a testes psicológicos na procura de pessoas motivadas, como se de uma qualidade se tratasse. Que dizer do setor público? Com a questão da racionalização e modernização da Administração Pública, os critérios de eficiência e eficácia, redução de custos com os recursos humanos, bem como a aproximação da Administração aos cidadãos e às empresas, que lugar ocupam os trabalhadores em funções públicas? Estarão os dirigentes preocupados com o lado humano destes trabalhadores? Ou estarão esquecidos no meio do conjunto de políticas com vista às reformas do Estado e implementação de novos modelos de gestão? Assim, o tema escolhido assenta na motivação dos trabalhadores em funções públicas como fator preponderante na qualidade dos serviços públicos.

Os capítulos I e II analisam os conceitos de Estado e Administração Pública, os desafios e necessidades para o interesse coletivo, bem como os modelos de reforma, tendo em conta os desafios com que a Administração Pública se confronta, nomeadamente a rápida evolução e complexidade da sociedade, sendo inevitável a sua reforma. Analisa também o conceito de Estado Social em Portugal.

O capítulo III aborda a evolução das Teorias Clássica da Administração Taylor e Fayol à Teoria das Relações Humanas, ou seja, “a passagem do *homo economicus* ao *homo social* (conceção do ser humano motivado por recompensas e sanções sociais e simbólicas em contraposição ao *homo economicus* (motivado por recompensas e sanções salariais e materiais)” (Chiavenato, 2003:144).

O capítulo IV tem enfoque no tema da satisfação enquanto entidade emocional, ainda que relacionada com a motivação, mas tendo na motivação a primeira causa de satisfação, chave para a criação de grupos de trabalho envolvidos e comprometidos.

O capítulo V aborda conceitos de motivação, a motivação em contexto laboral e a sua importância no contexto particular da Administração Pública, onde os meios de premiar os trabalhadores são escassos, articulando-se com a evolução da administração pública e o

papel que os funcionários representam na prossecução do interesse público, para uma Administração Pública de excelência.

Na conclusão retomaremos os aspetos mais relevantes que foram considerados ao longo deste trabalho.

I.2 Enquadramento

A escolha do tema tem como base a motivação dos trabalhadores em funções públicas, relacionando esta variável com as mudanças ocorridas no setor público.

A gestão do setor público tem vindo a sofrer mudanças desde a década de 80, numa lógica de gestão inspirada no setor privado. No centro da reforma estão os cidadãos onde a proposta é melhorar a relação entre estes e a Administração. Com a reforma pretende-se também reduzir os custos das obrigações e formalidade administrativas e melhorar a formação dos funcionários públicos.

A organização do Estado e da Administração Pública, a liderança e a responsabilização, o mérito e a qualificação fazem parte do conjunto de medidas legislativas, cujo objetivo é aumentar a qualidade dos serviços públicos, orientando-os para os resultados.

A principal matriz de mudança da Administração é a gestão por objetivos, ligando estes aos resultados. O SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública, surge como instrumento de avaliação por objetivos que avalia funcionários, dirigentes e serviços, introduzindo práticas de gestão, cultura de mérito e de avaliação de resultados. As pressões da reforma são, portanto, dirigidas para os funcionários e serviços públicos (Araújo, 2005; Lira, 2014b; Madureira, 2015b).

Conforme diz Lira (2014a), a crise económica e financeira que Portugal atravessou, afetou grandemente o setor público e os seus funcionários, gerando preocupações e incertezas, podendo afetar os níveis motivacionais destes trabalhadores. Embora “o impacto e os resultados decorrentes da implementação das reformas administrativas em Portugal não sejam conhecidos com suficiente grau de isenção e objetividade” (Madureira, 2015c:553), Lira (2014a:556) considera este cenário preocupante, tendo em conta que “uma força de trabalho motivada é frequentemente identificada na literatura como uma fonte de vantagem competitiva para as organizações, fruto da correlação positiva entre a motivação e o desempenho no trabalho”.

O Memorando de Entendimento com a *troika* tocou todos os aspetos da vida do país. Foram criadas medidas de austeridade com o intuito de reduzir o défice e a despesa pública. As metas de redução do défice estrutural das finanças públicas, que começaram em 2015, não foram alcançadas por força da crise financeira internacional em 2008 (Madureira, 2015c).

Devido à crise, foram tomadas medidas das quais fazem parte, a redução do número de trabalhadores (pela saída de dois trabalhadores só era permitida a entrada de um), o aumento do horário de trabalho, ao qual não correspondeu um acréscimo de remunerações, a diminuição do número de dias de férias e, os cortes nos salários (Madureira, 2015c). Assistiu-se também à diminuição do poder de compra dos portugueses. Rosa (2018a:1) refere que “os trabalhadores da Função Pública continuam com um poder de compra inferior ao que tinham em 2010”. A redução deste poder, entre 2010 e 2017, é ainda muito superior à média. Não existe nenhuma atualização geral de remunerações desde 2010. Rosa (2019:2) refere que “a redução do poder de compra médio dos trabalhadores da Função Pública (...) resulta do efeito conjugado da subida da taxa de desconto para ADSE (passa de 1,5% para 3,5%); do enorme aumento do IRS que ainda não foi totalmente revertido, e ainda do aumento de preços neste período (+10,7%)”. As medidas tomadas podem ser consideradas como um fator gerador de desmotivação.

Com o governo PSD/CDS, registou-se uma redução muito significativa do número de trabalhadores das Administrações Públicas, entre 2011 e 2015 (-68.682). O número de trabalhadores aumentou em 24.366 durante o governo do PS/Costa, isto é, apenas 35,4% da redução feita pela governo PSD/CDS, o que denota insuficiência para atender as necessidades da Administração Pública (Rosa, 2019). Podemos facilmente depreender que a redução do número de funcionários leva a uma sobrecarga de trabalho dos trabalhadores no ativo.

Segundo um artigo do jornal Público (setembro 2018), baseado num estudo da DECO, “Quando a pressão se torna excessiva, difícil de gerir e se prolonga no tempo, pode transformar-se em stress crónico e afetar a vida pessoal e familiar, a saúde e, claro, o desempenho profissional”. Este estudo refere que um terço dos trabalhadores estão em risco de esgotamento profissional. Entre os profissionais com maior risco de desenvolver crises de *burnout* (esgotamento profissional) estão quem trabalha em serviços administrativos (37%).

Gilbreth *apud* Chiavenato (2003:59) efetuou estudos sobre os efeitos da fadiga na produtividade do trabalhador e verificou que a fadiga predispõe o trabalhador para: diminuição da produtividade e qualidade do trabalho; perda de tempo; aumento da

rotatividade de pessoal; doenças e acidentes e diminuição da capacidade de esforço. Ou seja, a fadiga é um redutor da eficiência.

Pelo exposto, coloca-se a questão de como é que a motivação para o trabalho, entre os trabalhadores em funções públicas é afetado, tendo em conta as mudanças ocorridas e as pressões sofridas ao longo dos últimos anos.

I.3 Objetivos

“A motivação de pessoas é crucial para o sucesso dos processos de mudança, já que um processo de mudança sempre envolve *pessoas*” (Kuhlmann e Bouckaert, 2016:169). Os estudos feitos sobre motivação, como os de Elton Mayo, trazida pela Escola das Relações Humanas, e dos autores abaixo mencionados, são claros ao mostrar que trabalhadores motivados produzem mais e melhor, contribuindo para o desenvolvimento das organizações.

Conforme afirma Costa (2014)¹, dois desafios interagem entre si: melhorar a produtividade e criar condições de crescente satisfação individual pelo trabalho desenvolvido. Segundo Lawler III (1994), nenhum projeto ou abordagem organizacional pode ser bem sucedido se não puder motivar os funcionários a um bom desempenho. Para ser motivador, um trabalho sustentável deve confrontar a questão de por que um indivíduo deve trabalhar para uma organização e por que esse indivíduo deve fazer um esforço para melhorar o desempenho da organização.

Teóricos como Maslow (1954), Herzberg (1959), McGregor (1960), McClelland (1961), Adams (1963), Vroom (1964), Katz e Kahn (1966), Porter e Lawler (1968), Locke (1968), Alderfer (1972), defenderam que a produtividade de um trabalhador depende da motivação para a satisfação das suas necessidades, variando de acordo com a relação entre as suas expectativas e recompensas. Motivação e satisfação são conceitos distintos, embora sejam muitas vezes confundidos, a primeira está mais ligada às cognições e a segunda às emoções como veremos adiante.

Atualmente, autores como Mann (2006), Crewson (1997), Latham (2007), Wright (2001;2011), entre outros, propõem-se estudar a teoria da motivação nos serviços públicos.

¹ Prefácio da obra de Rohrich, Oliver (2014). *Os 11 elementos da motivação*. 2ª ed. Lisboa : LIDEL

No caso Português, investigadores como Madureira (2015) e Lira (2014), também se dedicam ao estudo deste tema. Com o experimentalismo de diferentes modelos de administração ao longo dos anos, reformas e crises sucessivas, os trabalhadores em funções públicas são aqueles que mais têm sentido o impacto destas mudanças, comprometendo o seu bem-estar, a sua satisfação e motivação no local de trabalho. Assim, o contributo destes e outros autores será levado em conta no decorrer desta dissertação e na concretização do objetivo deste trabalho que é inferir sobre a importância da satisfação e da motivação na Administração Pública, relacionando estas variáveis ao desempenho, para a melhoria da qualidade nos serviços públicos.

I.4 Justificação / Pertinência do Trabalho

Independentemente da missão ou objetivo de cada organização, só se pode atingir níveis de desenvolvimento se houver trabalhadores motivados. Atualmente, quer as organizações públicas, quer as privadas, enfrentam desafios comuns, são eles, problemas de identidade organizacional, mudança tecnológica e de comportamentos, concorrência e necessidade de melhorar a produtividade e de responder às exigências de clientes e cidadãos pela qualidade dos serviços e dos produtos fornecidos (Mozzicafreddo, 2001).

A motivação é um dos principais determinantes do desempenho organizacional nos setores público e privado, condição importante para a implementação bem sucedida de políticas públicas (Mann, 2006; Crewson,1997; Latham, 2007; Wright, 2001; 2007; 2010; Rohrich, 2014). O setor público tem características e particularidades que afetam a motivação e o comportamento dos seus funcionários de forma diferente das empresas privadas. Como diz Mozzicafreddo (2001) a administração pública atua delimitando comportamentos, obrigações e direitos e é um serviço coletivo pela função que realiza e pelos serviços que presta à coletividade. A eficiência e a eficácia, bem como a equidade no tratamento fazem parte da natureza e dos objetivos da administração pública.

Para Birch e Veroff (1970), estudar a motivação é inquirir, dentro de certas normas, as circunstâncias e causas que afetam o nosso comportamento. Os mesmos autores, baseados no estudo de Vroom (1959:155), referem que indivíduos que participam bastante das decisões estão mais satisfeitos com o seu trabalho do que aqueles que pouco participam. Crewson (1997) acrescenta que, comparando com o setor privado, além de

motivações, os funcionários públicos têm expectativas. Por isso realça a importância do estudo do comportamento humano nas organizações dever contemplar a investigação das relações entre os contextos organizacionais, sistemas de recompensa, motivação dos funcionários e padrões de resultados.

Muitos autores percebem que a nobreza da missão do serviço público é o maior fator de motivação dos funcionários para o trabalho (Mann, 2006) . Estarão os dirigentes públicos cientes que uma das forças de trabalho dos serviços públicos geradoras de motivação é servir o bem público? E até que ponto está a ser bem aproveitada pelos próprios dirigentes públicos?

Apesar do contributo da organização científica do trabalho de Taylor, Fayol e Weber que consideravam as organizações de trabalho como centros de aplicação de normas, regras e procedimentos, e apresentavam a racionalização dos processos como elemento suficiente para a eficácia e a eficiência do trabalho; as ciências do comportamento deram contributos úteis para o estudo das organizações e das pessoas que nelas trabalham. O estudo da motivação tem despertado interesse, sobretudo porque dela depende o desempenho organizacional (Madureira, 2015a).

As condições de trabalho são também importantes no âmbito da motivação para o sucesso de qualquer organização, seja ela pública ou privada:

O êxito da sua empresa passa, antes de mais, pelo êxito das pessoas que emprega: o conjunto dos seus talentos, capacidades, empenho e trabalho árduo. (...) É do seu interesse que a sua motivação se mantenha. A segurança e saúde no trabalho são parte do mesmo investimento. Ao assegurar boas condições de segurança e saúde no trabalho, está a reduzir as possibilidades de o seu técnico mais qualificado ser gravemente ferido num acidente, de o seu criador mais promissor se ausentar do trabalho devido a um esgotamento ou de o seu experiente contabilista começar a cometer erros porque sofre de dores de costas constantes. (*Comissão Europeia Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, 2016*)

Estudar a motivação no setor público é, segundo Mann (2006) um componente essencial da função de desenvolvimento na gestão de recursos humanos e encontrar meios eficazes de motivar os funcionários é um papel importante e desafiador para qualquer dirigente, independentemente do setor. Assim as Teorias da Motivação podem ser aplicadas na

Gestão de Pessoas na Administração Pública. Os dirigentes têm o desafio de reconhecer e potencialmente influenciar a ética do serviço público, a fim de afetar positivamente os níveis de motivação dos trabalhadores, recorrendo ao conhecimento das várias teorias para abordar diferentes indivíduos em diferentes situações, principalmente numa altura em que assistimos ao desmantelamento do emprego público, envelhecimento, degradação das condições de trabalho e salário que contribuem inevitavelmente para a desmotivação dos trabalhadores.

I.5. Metodologia

Para a realização deste trabalho recorreu-se à pesquisa bibliográfica de monografias e artigos publicados em revistas científicas, análise da imprensa, legislação sobre a matéria, bem como de diversos estudos efetuados na área da motivação e serviços públicos. Selecionou-se também, alguns artigos no âmbito da saúde e segurança no trabalho para reforçar a importância da motivação em contexto laboral. Foram selecionados autores clássicos e contemporâneos, quer da área da ciência comportamental, quer da área da ciência política e políticas públicas como contributo para a realização deste estudo.

Neste trabalho pretende-se levantar questões no âmbito da motivação em contexto laboral no que aos serviços públicos diz respeito. Assim são levantados conceitos da área da psicologia, bem como da área das ciências política e políticas públicas, referentes ao Estado e Administração Pública. Nos últimos anos, os serviços públicos, sofreram a influência de modelos de administração como a Nova Gestão Pública, cujos princípios e medidas de reforma visam a aproximação das condições de emprego dos funcionários públicos às que existem para os funcionários do setor privado. Assistimos, assim, a uma transformação e a uma alteração nos vínculos de emprego público, bem como à redução do número de funcionários nas administrações públicas. Crê-se que estas e outras alterações ocorridas no setor público nos últimos anos, como veremos adiante, contribuem para baixos níveis de motivação.

Que relação têm estas alterações na satisfação e motivação dos funcionários públicos? Como é que os baixos níveis motivacionais podem afetar o desempenho nas administrações públicas e por sua vez, a qualidade dos serviços? Estão os dirigentes públicos preparados para lidar com os seus recursos humanos, dando atenção à motivação no contexto laboral e aos constrangimentos que podem causar no ambiente de trabalho?

Recorrendo à pesquisa de autores como Crewson (1997); Francès (1985); Latham (2007); Lira (2014a; 2016); Madureira (2015a); Mann (2006); Michel (198-); Rohrich (2014); Wright (2001, 2007, 2010), entre outros, procurar-se-á refletir sobre as questões levantadas.

II – Estado e Administração Pública

II.1 Estado e Administração Pública: Definição Conceptual

A definição do conceito de Estado tem recebido o contributo de vários autores. Segundo Carvalho (1980:23) o termo Estado, na aceção lata é “uma comunidade que em determinado território prossegue com independência e através de órgãos constituídos por sua vontade, a realização de ideias e interesses próprios, constituindo uma pessoa coletiva de direito internacional, Estado Global (soberano). Se for um Estado Federado não possui soberania”. Na aceção restrita, é “a pessoa coletiva de direito público interno que no seio da comunidade referida na aceção anterior e para efeitos internos tem o Governo por órgão”. É este Estado que o “Estado-soberano engloba e representa na sociedade internacional”.

Outra definição de Estado é proposta por Bilhim (2000) que o define como uma pessoa coletiva pública de direito público que prossegue fins públicos. Possui uma dimensão internacional, constitucional e administrativa, fazendo parte da natureza do Estado a ocupação de um determinado território. É único, originário e instrumental e possui personalidade jurídica. Exerce poderes de supremacia em relação a outras pessoas coletivas de direito privado e a outras pessoas coletivas públicas. A Constituição da República Portuguesa (CRP) determina como órgãos de soberania do Estado o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais, sendo o Governo o principal órgão permanente e diretivo do Estado. Não se pode conceber um Estado moderno sem recorrer a um apoio administrativo que sirva de suporte à sua ação, no interesse do bem comum - a Administração Pública (Carvalho, 2001).

Lynn (2005) refere que o surgimento da Administração Pública moderna ocorreu com dois desenvolvimentos históricos: a ascensão do absolutismo na Europa na sequência da paz de Westfália, em 1648, e a ideia revolucionária de soberania nacional, institucionalizada na França em 1789. O precursor mais notável do campo contemporâneo foi o surgimento do campo de estudo denominado “cameralismo”, disciplina académica que defendeu a meritocracia, a ciência administrativa, princípios padronizados, formalismo e profissionalismo. O final do século XVIII, com a construção do Estado, começou a luta pela legalização ou constitucionlização dos grandes mecanismos administrativos.

Assim, o instrumento do poder político, instituído pelo povo, para dar resposta às necessidades da sociedade é a Administração Pública. A Administração Pública não sendo uma atividade exclusiva do Estado, pode ser desenvolvida por outras entidades públicas, juridicamente distintas do Estado, públicas ou privadas, sendo que toda a pessoa coletiva pode ser de direito público ou de direito privado. O direito público protege os interesses públicos, “interesses considerados fundamentais para a existência, conservação e desenvolvimento da sociedade política” (Carvalho, 1980). Amaral (2014:253) define que o direito público regula a prossecução de fins de interesse público ou coletivo, enquanto o direito privado regula a prossecução de fins de interesse meramente privado ou particular.

Relativamente aos termos “Administração” e “Gestão”, Carvalho (2001) alerta para o facto de estes dois termos serem utilizados de forma indiscriminada, uma vez que é difícil a sua distinção. Referindo a posição de diferentes autores, o termo “gestão” está associado ao setor privado, referente à tomada de decisão dentro de uma organização, com vista ao alcance de metas organizacionais e o crescimento da organização, através da utilização eficiente dos seus recursos. Segundo a tradição, o termo “administração” é utilizado no setor público, onde os seus funcionários implementam e executam as políticas do governo.

Carvalho (1980) refere que a administração pública está relacionada com as funções do Estado, classificadas em funções jurídicas (legislativa e executiva (jurisdicional e administrativa)) e funções não jurídicas (função política e função técnica). A expressão administração pública com letras minúsculas (sentido material ou objetivo) “traduz o desenrolar da atividade que assegura a satisfação das necessidades coletivas”. Tem a ver com o conjunto de decisões e operações pelas quais o Estado assegura as necessidades coletivas de segurança e bem-estar, através dos recursos adequados. Com letras maiúsculas (sentido orgânico ou subjetivo), Administração Pública, “significa, no seu conjunto, a orgânica que a desenvolve”. É o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, hierarquizados que promovem a realização dos interesses coletivos de segurança, cultura e bem-estar, podendo praticar também atos jurisdicionais (Carvalho, 1980; Amaral, 1993; Carvalho, 2001). Como acrescenta Caupers (2002; 2006), a Administração Pública é um conjunto de micro-organizações e trata-se de um serviço público em sentido organizativo, isto é, pode ter ou não ter personalidade jurídica de direito público ou de direito privado, existem serviços com personalidade jurídica² (assentam o seu funcionamento numa organização formal) e outros não (assentam o seu funcionamento numa organização informal), é um instrumento do poder político com vista à satisfação do interesse público.

² Cfr art. 158º e art. 195º do Código Civil

A noção de interesse público é, segundo Gomes (2010), uma construção social que reflete modelos de Estado e de sociedade onde o Estado faz prevalecer o interesse geral sobre os interesses particulares. O princípio da prossecução do interesse público é o fio condutor da atividade da Administração Pública. O interesse público reflete o interesse da comunidade e a satisfação do bem comum de uma coletividade. Para Mozzicafredo (2001:1) “ A racionalidade da definição do bem comum é uma racionalidade contingente e inscrita num contexto político e opcional, onde os direitos e as preferências dos cidadãos têm cada vez mais peso opcional na definição do que é o interesse geral”.

A Administração Pública não se limita apenas à pessoa coletiva Estado, mas é composta por Institutos públicos, Empresas públicas, Associações públicas, Autarquias locais e Regiões autónomas. As pessoas coletivas são criadas por iniciativa pública para assegurar a prossecução do interesse público, tendo por isso poderes (competências) e deveres públicos (Carvalho, 2001).

Na Administração Pública existem os chamados “serviços públicos” que são criados no seio cada pessoa coletiva para desempenhar as atribuições desta. No seio da atividade administrativa pública temos a administração central do Estado, administração periférica, administração estadual indireta, administração autónoma e a administração regional autónoma (Carvalho, 2001).

No final do século XIX, a separação de poderes trouxe preocupações no campo da administração pública e gestão. A burocracia era uma forma organizacional poderosa, porém controversa. Na década de 1970, quer na América, quer na Europa, as crises económicas sucessivas levaram à procura de melhores práticas, princípios e regras para uma eficiente gestão pública (Lynn, 2005). Ao longo dos anos assistimos a vários modelos de reforma, mas é na década de oitenta que se assiste a uma mudança de paradigma da Administração Pública.

A partir dos anos 80 do século XX, novos modelos de gestão pública, inspirados no setor privado e defensores da sua supremacia, começaram a exercer influência no setor público, com a finalidade de reduzir o peso do Estado na economia. Este intuito de redução da despesa refletiu-se na desvalorização e decréscimo do emprego público o que contribuiu para um descrédito do serviço público, já por si criticado pela excessiva burocracia.

Portugal viu refletido, nas suas reformas os princípios e filosofias da Nova Gestão Pública, na sua passagem de um modelo clássico para um modelo manageralista. Com estas medidas de reforma pretendia-se aproximar as condições de emprego dos funcionários públicos às condições que já existiam para os trabalhadores do setor privado. Pretendia-se

com estes modelos de reforma uma maior promoção da eficácia, eficiência e redução dos custos da Administração Pública e consequentemente a diminuição de custos com o pessoal, levando à sua redução.

Em Portugal, as reformas e reformas antecipadas levaram a uma redução de efetivos e não houve lugar à sua reposição. Não houve assim a sua substituição, nem um rejuvenescimento da administração pública. Segundo Rato (2013), com a saída de dois trabalhadores não se poderia permitir a entrada de mais do que um novo trabalhador em funções públicas.

Para a redução dos efetivos públicos, contribuíram também as regras impostas pela Troika entre 2011 e 2014, reforçando a quebra de crescimento do número de trabalhadores. Apesar de, segundo a DGAEP (2018a), haver uma retoma no incremento do número de trabalhadores, o ritmo de crescimento é inferior ao da perda de trabalhadores durante a intervenção da Troika.

Desde 2009 que se verifica uma redução progressiva das despesas com o pessoal do Estado e Administrações Públicas. Esta redução teve o contributo das medidas implementadas no que diz respeito ao congelamento dos salários dos funcionários públicos, congelamento das carreiras (descongeladas em 2018), reduções remuneratórias, seguido do corte dos subsídios de Férias e de Natal, bem como a redução dos pagamentos relativos a horas extraordinárias. O ano de 2016 foi marcado pela reposição dos cortes salariais e pelo restabelecimento das 35 horas de trabalho semanal.

Em 2017 o Governo propôs integrar os trabalhadores precários através do Programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública (PREVPAP), cumprindo-se em 2018 com parcimónia. Apesar desta medida, nada indica que a integração destes trabalhadores seja suficiente para aumentar o número de trabalhadores em idade jovem e contribuir para um rejuvenescimento da Administração Pública Portuguesa, que se encontra bastante envelhecida (DGAEP, 2018b). Houve, também, um descongelamento faseado das carreiras a partir de janeiro de 2018.

Desde 2009 que os trabalhadores que compõem o emprego público não têm qualquer tipo de aumento e desde então têm perdido poder de compra. Com este cenário será difícil manter os níveis de desempenho de trabalhadores envelhecidos e sem motivação (Madureira e Asensio, 2019)

II.2 Modelos de Reforma da Administração Pública

A história de uma administração organizada sugere que as formas comuns de autoavaliação e codificação das estruturas, práticas e valores da administração pública e de gestão acompanham o surgimento de sociedades organizadas. O método de gestão foi influenciado por Frederick Taylor e Henri Fayol (Lynn, 2005). Para Lynn, a reforma da gestão pública continua a ser uma questão nacional e constitucional, apesar da globalização de recursos, tecnologias e ideias. Diferenças nacionais podem constituir um entrave para se alcançar um consenso sobre os princípios universais de administração pública e gestão. Deleon (2005) afirma que, apesar das reformas na administração pública, é necessário adotar novas ideias para se obter legitimidade externa e melhorar o desempenho dos serviços públicos, uma melhor eficiência e eficácia. A reforma da gestão pública é inevitável e não será fácil, salienta Pollit, uma vez que a aplicação de cortes trazem danos reais à qualidade dos serviços e dizer o contrário é convidar a desconfiança. (Mozzicafredo, 2001; Deleon, 2005; Neves, 2002; Pollit, 2013).

O objetivo da reforma e modernização administrativa, é a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos, apoiado no art.º 266 da Constituição da República Portuguesa (CRP). O nº1 do art.º 267 da CRP, inspira a modernização e reforma administrativa (Canotilho, 2011). Mozzicafredo e Gomes (2001), referem que esta reforma é uma teoria política de organização do Estado e da sociedade. Entre 1986 e 1995, e segundo Gouveia (2007), deu-se o início dessa reforma, em Portugal, com o intuito de desburocratizar e privatizar. Seguidamente, o enfoque foi na desregulamentação, na abertura e proximidade ao cidadão, na descentralização, bem como no estatuto e avaliação dos funcionários, nas remunerações dos dirigentes e uma aproximação ao modelo de gestão privado.

Conforme salienta Mozzicafredo (2001), algumas razões que estão na base destas reformas, encontram-se nos constrangimentos financeiros, no funcionamento complexo da administração pública, caracterizado pelas rápidas mudanças que ocorrem na sociedade e a dificuldade de acompanhamento por parte da administração pública, nas expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos e nas tendências para uma estrutura menos centralizada, estabelecendo uma estrutura mais flexível e transparente.

Inspiradas no setor privado, tem-se assistido à implementação de políticas públicas, nem sempre levando em conta a especificidade da própria Administração Pública (ver tabelas 1 e 2) e o interesse geral, com o intuito de alcançar a tão desejada eficácia.

Ao longo dos anos, a evolução dos modelos de Estado, fez-se acompanhar de diferentes modelos de Administração, refletindo os diferentes contextos em que historicamente ocorreu, dos quais se destacam os modelos Burocrático, o New Public Management, o New Public Service e a Governance.

Tabela 1 – Serviços Públicos vs Setor Privado

Serviços Públicos	Setor Privado
<ol style="list-style-type: none"> 1. Regulamentação; códigos de conduta 2. Necessidades provindas da gestão da economia nacional 3. Relativa transparência da administração e da tomada de decisão; ênfase sobre os representantes 4. Público atento; uma base ampla de <i>stakeholders</i>; impacto de corpos regulamentares subsidiários 5. Múltiplos valores e objetivos: <ul style="list-style-type: none"> • Serviço • Interesse público • Equidade • Profissionalismo • Participação do utente • <i>Trade-offs</i> complexos 6. Fonte principal de recursos: impostos 7. Ampla responsabilidade 8. Dar resposta às orientações 9. Objetivos sociais primordiais, ex., segurança, saúde, educação, ... 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conselho de administração; enquadramento condicionado pelo planeamento da empresa 2. Indicadores do mercado 3. Relativo secretismo; ênfase sobre a confidencialidade do negócio 4. Foco primordial nos acionistas e na gestão 5. Valores e objetivos relativamente restritos 6. Fonte principal de recursos: receitas operacionais e empréstimos 7. Responsabilidade restrita 8. Não há uma real sobreposição política nacional/local; menos constrangimentos artificiais em tempo

10. Indicadores de desempenho complexos e discutíveis	9. Objetivo primordial: lucro
11. Diretivas políticas mais mal definidas: complexidade na implementação dessas políticas	10. Sobretudo medidas quantitativas de caráter financeiro
	11. Políticas relativamente menos ambíguas

Fonte: Adaptado de Willcocks e Harrow (1992), *in* Carvalho (2001:64)

Tabela 2 – Contexto e Orientação do Setor Público e do Setor Privado

	Setor Público	Setor Privado
Contexto	Dirigido pelos políticos	Dirigido pelo mercado
Orientação	Satisfação das exigências políticas, como um meio para se atingir integração política e estabilidade social	Satisfação das necessidades do cliente como meio para se alcançarem lucros

Fonte: Farnham, D.; Horton, S. (1996), *in* Carvalho (2001:67)

II. 2.1 Modelo Burocrático

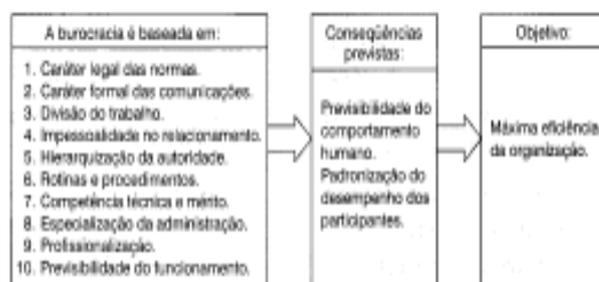
Segundo Chiavenato (1995), o rápido e complexo crescimento que as empresas tiveram levaram à necessidade de implementar modelos organizacionais bem definidos, uma vez que a Teoria Clássica e a Teoria das Relações Humanas se mostraram insuficientes para responder a esta nova situação. A Sociologia da Burocracia, criada por Max Weber, propôs um modelo de organização que foi aplicado nas empresas, surgindo assim a Teoria da Burocracia na Administração. Para Max Weber, a Burocracia é a organização eficiente por excelência e para atingir essa eficiência a burocracia tem de detalhar antecipadamente os procedimentos (Chiavenato, 1995).

O modelo de Estado existente assentava nas monarquias absolutas e a sua passagem para um Estado de Direito exigia um modelo mais científico nos procedimentos que fosse neutro e independente para ser aplicado na Administração Pública. Os procedimentos estandarizados deveriam ser realizados por profissionais. O objetivo deste modelo era garantir a separação entre a propriedade política e administração, bem como diminuir a arbitrariedade política na prossecução do interesse público. Este modelo era visto como

uma forma de organização superior a todas as outras, com uma estrutura piramidal orientada para processos, hierarquizado e centralizado, onde as nomeações eram políticas. Os dirigentes eram responsabilizados pelo cumprimento das regras, dos procedimentos, das orientações políticas ou normas (Ferraz, 2013).

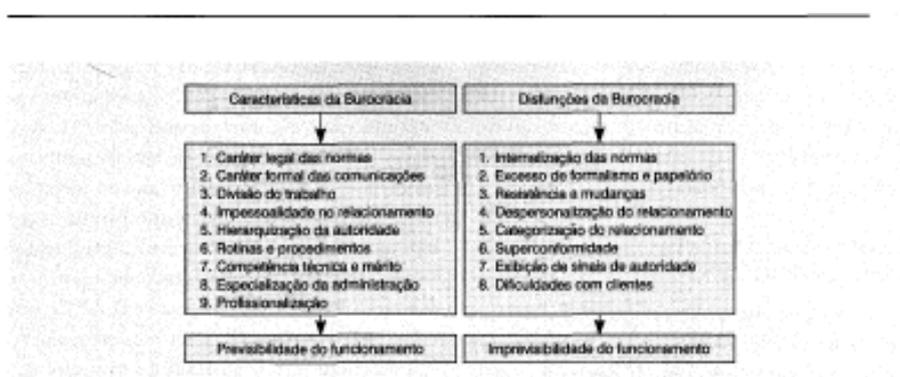
O Estado foi aumentando as suas funções, particularmente nas áreas sociais. Com o surgimento das novas tecnologias e da globalização, o modelo burocrático, caracterizado pela sua rigidez, por ser estandarizado, por não se adaptar às constantes mudanças e não se conseguir reajustar às rotinas, deixou de ser funcional (Ferraz, 2013). Algumas das disfunções burocráticas apontadas por Chevalier (1999) são um exagerado apego aos regulamentos, excesso de formalismo e papéis, resistência à mudança, despersonalização do relacionamento, categorização do processo de decisão, conformação com rotinas e procedimentos, exibição de sinais de autoridade, dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público. As disfunções burocráticas resultam do facto de não levarem em conta a organização informal das organizações nem a sua vertente humana (ver tabelas 3 a 5).

Tabela 3 – Características da burocracia segundo Weber



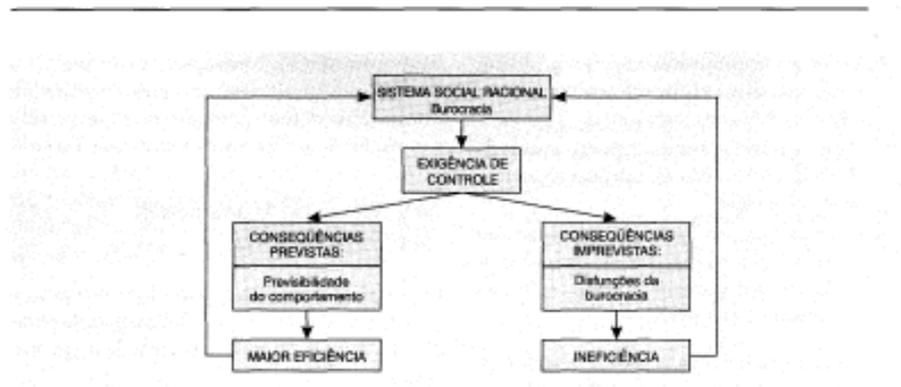
Fonte: Chiavenato (2003:266)

Tabela 4 – As características e as disfunções da burocracia



Fonte: Chiavenato (2003:269)

Tabela 5 – O modelo burocrático de Weber



Fonte: Chiavenato (2003:271)

Segundo Mozzicafreddo (2001), o setor público tem sido visto como sendo inferior em relação ao setor privado, o modelo burocrático ao deixar de ser funcional procurou-se, como alternativa, um modelo que assemelhe a Gestão Pública à Gestão Privada. Surge, então, o New Public Management.

II. 2.2 New Public Management

Antes do nascimento do *New Public Management* (NPM), existia o chamado “civil service” que Rocha (2007:58) descreve histórica e sucintamente em cinco fases:

- 1 – Devido ao aumento da complexidade das funções do Estado, os funcionários tornam-se funcionários do Rei;
- 2 – Coincidindo com a Revolução Francesa, os funcionários tornam-se funcionários do Estado;
- 3 – Paulatinamente a posição dos funcionários vai-se formalizando e estandardizando, com os seus direitos e deveres regulados;
- 4 – o “civil service” transforma-se num serviço protegido por um estatuto;
- 5 – devido às pressões do estado de “welfare” profissionaliza-se.

A partir dos anos oitenta as administrações públicas europeias ficam sujeitas ao *New Public Management*. Termo este usado por Hood e Jackson (1991) para definir uma nova gestão

pública que pretendia tornar o setor público mais empresarial e melhorar a eficiência do governo recorrendo a modelos de gestão do setor privado, tendo no centro os destinatários dos serviços, ou seja, os cidadãos.

Na Europa, na década de 1980, a ideia gerencialista mais voltada para o setor privado manifestou-se nas reformas de Thatcher, tornando-se o alicerce da nova gestão pública, que afirma o primado da administração sobre a burocracia. O termo *New Public Management* propagou-se globalmente e, caracteriza-se como uma abordagem neoTaylorista, neocameralista, para a reforma gerencial, virada para mercados competitivos, orientado para o cliente e para o desempenho (Lynn, 2005, Pollit, 2013).

Denhardt e Denhardt (2000, 2003) referem que o *New Public Management* não é apenas a implementação de novas técnicas, traz consigo um novo conjunto de valores, especificamente um conjunto de valores amplamente retirados do setor privado, tornando-se um modelo normativo para a administração pública e a gestão pública.

Citando Hood, Ferraz (2013), menciona os principais elementos que caracterizam este modelo, são eles o estilo e práticas de gestão privada, competição no setor público, controlo de custos, ênfase nos resultados e controlo de *outputs*, avaliação de desempenho, divisão das unidades e profissionalização da gestão. O objetivo era importar as práticas da gestão privada para a gestão pública, tendo como princípios a descentralização, desregulação e delegação, com criação de estruturas mais autónomas e descentralizadas. Pretendia-se um modelo onde o Estado produtor e prestador de serviços passasse a um Estado regulador do mercado, por forma a ser mais eficiente, económico e eficaz.

Este modelo foi adotado pela maior parte dos países ocidentais. Pretendia-se um modelo menos rígido orientado para o cumprimento de objetivos e a obtenção de resultados. Contudo, a incapacidade de coordenação e controlo por parte dos governos levou a um aumento da despesa pública do Estado, esta crise agravou-se e alargou-se a vários países da Europa. De acordo com Ferraz (2013), o objetivo do *New Public Management* de diminuir o peso do Estado e torná-lo mais eficiente, não foi totalmente conseguido.

A passagem de uma administração baseada no poder burocrático para uma administração mais adequada pressupõe uma adoção de políticas que se adaptem às exigências dos serviços públicos para dar respostas mais eficazes e eficientes às necessidades da sociedade (Neves, 2002). No que concerne à motivação, a adoção do managerialismo, enquanto suporte da reforma da Administração Pública tem levado a uma “desmotivação generalizada do funcionalismo público” em que os funcionários têm perdido a sua

importância social, bem como a diminuição da sua moral e da sua responsabilidade (Rocha, 2007:88).

II. 2.3 New Public Service

O New Public Service (NPS) surge como uma alternativa ao New Public Management (NPM), construída sobre a ideia do interesse público onde há um envolvimento entre os serviços públicos e os cidadãos e não em interesses económicos como no NPM. É inspirada na teoria da cidadania democrática; nos modelos de comunidade e sociedade civil; e no humanismo organizacional e teoria do discurso (Denhardt e Denhardt, 2000). Estes autores elaboraram sete princípios do New Public Service, a saber:

1 - **Servir, em vez de dirigir.** Um papel cada vez mais importante do servidor público é ajudar os cidadãos a articular e atender aos seus interesses compartilhados, em vez de tentar controlar ou orientar a sociedade em novas direções.

2 - **O interesse público é o objetivo, não o subproduto.** Os administradores públicos devem contribuir para a construção de uma noção coletiva e compartilhada do interesse público. O objetivo não é encontrar soluções rápidas orientadas por escolhas individuais. Pelo contrário, é a criação de interesses compartilhados e responsabilidade compartilhada.

3 - **Pensar estrategicamente, agir democraticamente.** Políticas e programas que atendam às necessidades públicas podem ser alcançados de forma mais efetiva e responsável por meio de esforços coletivos e processos colaborativos.

4 - **Servir cidadãos, não clientes.** O interesse público resulta de um diálogo sobre valores compartilhados, e não da agregação de interesses individuais. Portanto, os servidores públicos não respondem apenas às demandas dos “clientes”, mas concentram-se em construir relações de confiança e colaboração com e entre os cidadãos.

5 - **A responsabilidade não é simples.** Os servidores públicos devem estar atentos a mais do que o mercado; eles também devem atender às leis estatutárias e constitucionais, aos valores da comunidade, às normas políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos.

6 - **Valorizar as pessoas, não apenas a produtividade.** As organizações públicas e as redes nas quais participam têm maior probabilidade de obter sucesso a longo prazo se forem operadas por meio de processos de colaboração e liderança compartilhada com base no respeito por todas as pessoas.

7 - Valorizar a cidadania e o serviço público acima do empreendedorismo. O interesse público é melhor desenvolvido por funcionários públicos e cidadãos comprometidos em fazer contribuições significativas para a sociedade, e não por gestores empreendedores que agem como se o dinheiro público fosse seu.

Segundo Denhardt e Denhardt (2000, 2003), o New Public Service é mais consistente com os fundamentos básicos da democracia e fornece um ponto de convergência em torno do qual poderíamos imaginar um serviço público baseado e totalmente integrado ao discurso cidadão e ao interesse público. A Tabela 6 estabelece uma comparação entre três modelos de administração.

Tabela 6 - Comparação entre três modelos de administração

	Antiga Administração Pública	Nova Gestão Pública	Novo Serviço Público
Fundamentos teóricos e epistemológicos primários	Teoria política, comentários sociais e políticos aumentados pela ciência social ingênua	Teoria econômica, diálogo mais sofisticado baseado na ciência social positivista	Teoria democrática, abordagens variadas do conhecimento, incluindo positivas, interpretativas, críticas e pós-modernas
Racionalidade predominante e modelos associados de comportamento humano	Racionalidade sinótica, "homem administrativo"	Racionalidade técnica e econômica, "homem econômico", ou o tomador de decisões auto-interessado	Racionalidade estratégica, múltiplos testes de racionalidade (política, econômica, organizacional)
Concepção do interesse público	Politicamente definido e expresso na lei	Representa a agregação de interesses individuais	Resultado de um diálogo sobre valores compartilhados
Para quem os servidores públicos são responsivos?	Clientes e constituintes	Clientes	Cidadãos
Papel do governo	Remo (concepção e implementação de políticas com foco num único objetivo politicamente definido)	Direção (agindo como um catalisador para liberar as forças do mercado)	Servir (negociar e intermediar interesses entre cidadãos e grupos comunitários, criando valores compartilhados)
Mecanismos para atingir os objetivos políticos	Administrando programas através de agências governamentais existentes	Criação de mecanismos e estruturas de incentivo para alcançar objetivos políticos por meio de agências privadas e sem fins lucrativos	Construindo coligações com agências públicas, sem fins lucrativos e privadas para atender às necessidades mutuamente acordadas
Abordagem para prestação de contas	Hierárquica - os administradores são responsáveis perante os líderes políticos democraticamente eleitos	Orientada pelo mercado - o acúmulo de interesses próprios resultará em resultados desejados por amplos grupos de cidadãos (ou clientes)	Multifacetada - os funcionários públicos devem atender à lei, aos valores da comunidade, às normas políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos
Discrição administrativa	Discrição limitada permitiu funcionários administrativos	Ampla latitude para atender metas empreendedoras	Discrição necessária, mas restrita e responsável
Estrutura organizacional assumida	Organizações burocráticas marcadas pela autoridade de cima para baixo (Top-down) dentro das agências e pelo controle ou regulamentação dos clientes	Organizações públicas descentralizadas com controle primário remanescente dentro da agência	Estruturas colaborativas com liderança compartilhada interna e externamente
Base motivacional presumida de servidores públicos e administradores	Pagamento e benefícios, proteções do serviço civil	Espírito empreendedor, desejo ideológico de reduzir o tamanho do governo	Serviço público, desejo de contribuir para a sociedade.

Fonte: Denhardt (2000:554)

Mozzicafredo (2001:19) refere que, quer o NPM, quer o NPS, “surgem dos problemas organizacionais evidenciados na forma como as atuais administrações acumulam disfuncionalidades e que as circunstâncias políticas, o contexto social e cultural e a pluralidade dos poderes e grupos de influência em que a administração está envolvida não permitem a implementação de tipos-ideias isolados da realidade do meio envolvente”.

II. 2.4 Governance

A Governance é uma tendência emergente no domínio público, com um conceito que não acolhe unanimidade entre os diferentes autores (Bovaird, 2005, Rhodes, 1996, Kooimman, 1993) . Governança e Governação não representam a mesma realidade. Kooimman (1993) distingue estes dois conceitos, sendo que por governação se entende a execução da ação governativa, encontrando os seus limites na esfera pública e, por governança, os padrões que emergem das atividades de governo, envolvendo as relações institucionais entre o Estado, a sociedade civil e os indivíduos.

Segundo Bovaird and Loffler (2009:216) o termo governança foi usado pela primeira vez na França no século XIV, onde significava "sede do governo". Este termo tornou-se mais popular quando o Banco Mundial "reinventou" a governança num relatório do Banco Mundial de 1989, assinalando uma nova abordagem ao desenvolvimento que se baseou na crença de que a prosperidade económica não é possível sem um nível mínimo de Estado de direito e democracia.

A Governance tornou-se uma questão altamente atual para as organizações internacionais que produzem conselhos e pesquisas relevantes em termos de políticas relacionadas com várias questões de governança. O conceito de governança foi definido pela OCDE como o exercício da autoridade política, económica e administrativa com o objetivo de gerir os assuntos da nação, determinando o modo como as decisões públicas são tomadas e as suas ações implementadas, no quadro dos valores constitucionais de um país e com o objetivo de dar resposta a problemas e ambientes em mudança (OECD, 2007; 2011).

Bovaird and Loffler (2009:217) referem o contributo de vários autores para a definição de Governance, e apresentam uma definição com base em elementos comuns:

- ❖ pressupõe um cenário de múltiplas partes interessadas onde os problemas coletivos não podem ser resolvidos apenas por autoridades públicas, mas requerem a cooperação de outros atores (cidadãos, empresas, setor

voluntário, mídia, etc.) - e em que práticas como mediação, arbitragem e autoregulamentação podem ser mais eficazes do que a ação pública;

- ❖ reconhece a importância de regras formais (constituições, leis, regulamentos) e regras informais (códigos de ética, costumes, tradições), mas pressupõe que a negociação entre os stakeholders que buscam usar o seu poder pode alterar a importância dessas regras em situações específicas;
- ❖ já não se concentra apenas nas estruturas de mercado como mecanismos de direção, como nas abordagens convencionais de "New Public Management", mas também considera as hierarquias (como as burocracias) e as redes cooperativas como estruturas facilitadoras potenciais em circunstâncias apropriadas;
- ❖ não raciocina apenas em termos da lógica de fins e meios, *inputs* e *outputs*, mas reconhece que as características dos processos-chave na interação social (transparência, integridade, inclusão, etc.) tendem a ser valiosas em si mesmas.
- ❖ é inerentemente política, preocupada com a interação de stakeholders que buscam exercer poder uns sobre os outros a fim de promover os seus próprios interesses - e, portanto, não podem ser deixadas para as elites gerencialistas ou de decisão profissional.

Assim, uma boa governança requer a cooperação de todas as partes interessadas relevantes para lidar com os problemas, cada um assume responsabilidade pública de influenciar e moldar as decisões na esfera pública. A governança pública não envolve apenas cooperação, mas também competição e gestão de conflitos. As principais questões de governança não são simplesmente como desenvolver e manter redes, mas quais os mecanismos de governança apropriados em determinado contexto (Bovaird and Löffler, 2009).

Segundo Pieranti et al (2007:13), este modelo de gestão pública requer concepção de estruturas e processos próprios, que se diferenciam, das concepções tradicionais da gestão pública. "A rede de governança modifica substancialmente as relações de poder entre o Estado e a sociedade, tornando-as mais fluidas e deslocando-as para o setor privado e o terceiro setor (por isto que a governança pode se confundir com neoliberalismo e, as diferenças ideológicas podem ser tênues). Novos modelos de gestão da governança devem

partir de diagnósticos locais, que levam em consideração a estruturação e a força de outros atores, como o setor privado e o terceiro setor”.

Num estudo levado a cabo por Pollit (2013), este chegou à conclusão que o resultado das reformas pode ser muito diferente em diferentes contextos e difere de país para país. Outra conclusão a que chegou é que muito pouco se sabe sobre os resultados finais ou impactos das reformas nos cidadãos que recebem serviços públicos ou na sociedade civil como um todo. Rocha (2007:47) acrescenta que “nem sempre as reformas garantem melhor desempenho e aumento de produtividade, já que as reformas aumentaram a instabilidade, a desmotivação e a desmoralização dos funcionários”.

II.3 Administração Pública e Estado Social

Silva (1997), refere que o Estado-Providência é a forma que o Estado Moderno assume nas sociedades democráticas de capitalismo avançado, sendo a face visível de um contrato social em que os cidadãos são tratados de forma igualitária, com direitos de cidadania civil, política e social. Santos (2012) acrescenta que o Estado Social é o resultado de um compromisso histórico entre as classes trabalhadoras e os detentores do capital.

O Estado de providência ou de bem-estar ou Estado Social, também conhecido como *welfare state*, surge como substituição do conceito de Estado Liberal. Este último caracterizava-se pela liberdade que cada indivíduo tinha de escolher o modo de satisfazer as suas necessidades de modo mais eficaz. Assim, o Estado apenas criava as condições para o livre exercício do direito natural de cada cidadão. Contudo, tal mostrou-se ineficaz no que diz respeito à prestação de serviços públicos essenciais. A partir da I Guerra Mundial, o Estado Liberal mostrou fraquezas, incapaz de superar as crises e destruições provocadas pela guerra, sendo agravado pela segunda Grande Guerra. O Estado é, então, chamado a intervir.

Como afirma Santos (2012), os capitalistas aceitaram negociar com os trabalhadores temas que antes lhes pertenciam em exclusividade e aceitaram ser mais fortemente tributados, enquanto os trabalhadores renunciaram às suas reivindicações, sendo esta dupla renúncia gerida pelo Estado, transformando os recursos financeiros que lhe advêm da tributação do capital privado e dos rendimentos salariais em *capital social*. As políticas públicas traduzem-se assim numa forte intervenção estatal na produção de bens e serviços como a formação

profissional, a investigação científica, aeroportos e portos, autoestradas, política industrial e de desenvolvimento regional, parques industriais, telecomunicações, entre outros.

Das políticas sociais fazem parte transferências financiadas pelas contribuições dos trabalhadores ou por impostos no âmbito da Segurança Social (bolsas de estudo, abono de família, rendimento social de inserção, pensões, subsídios por doença e por desemprego), que acontecem por via da solidariedade social institucionalizada pelo Estado, dos mais ricos para os mais pobres, dos empregados para os desempregados, da geração adulta e ativa para as gerações futuras e os reformados, dos saudáveis para os doentes. As despesas em bens e serviços são aplicadas em educação, saúde, serviços sociais, habitação, transportes urbanos, atividades culturais e atividades de tempos livres (Silva 1997; Santos, 2012).

Em Portugal, o Estado Social nasceu depois da revolução do 25 de abril de 1974 e como salienta Santos (2012):

O Estado social português(...) nunca passou de um Estado muito pouco ambicioso (quando comparado com os outros Estados europeus), um quase-Estado-providência (...), e nunca deixou de depender de uma forte sociedade-providência. Mas, mesmo assim, foi essencial na criação e consolidação da democracia portuguesa da terceira república. É este o sentido da sua consagração constitucional. E porque entre nós a democracia e o Estado social nasceram juntos, não é possível garantir a sobrevivência de qualquer deles sem o outro.

No que diz respeito a este Estado Social e ainda antes da criação do Sistema Nacional de Saúde (SNS), a ADSE (Assistência na Doença aos Servidores do Estado) foi criada em 1963, pelo Decreto-Lei nº 45002, de 27 de abril, a fim de abranger a totalidade dos trabalhadores públicos, prevendo-se que os seus benefícios fossem estendidos aos agregados familiares. Procurava-se equiparar os servidores do Estado aos trabalhadores das empresas privadas, que usufruíam de benefícios mais amplos.

A ADSE não foi extinta com a revolução do 25 de abril de 1974 e manteve-se como sistema autónomo, onde os beneficiários continuaram a usufruir dos seus serviços e a contribuir de forma obrigatória para o seu financiamento. Depois da criação do SNS (Lei n.º 56/79, de 15 de setembro), a ADSE, pelo Decreto-Lei nº 476/80 de 15 de outubro foi transformada em Direção Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública, dotada de autonomia administrativa e dependente do Ministério das Finanças e do Plano. O Decreto-Lei nº 118/83 de 25 de fevereiro estabeleceu o funcionamento e o esquema de benefícios da ADSE, para que os funcionários tivessem uma melhor segurança social. A estrutura orgânica da adse foi reestruturada por diversas vezes como podemos ver nos

Decreto-Regulamentar nº 23/2007 de março e Decreto-Regulamentar nº 44/2012, de 20 de junho.

Com o Decreto-Lei nº 7/2017, de 9 de janeiro, foi alterada mais uma vez a natureza jurídica da ADSE, para instituto público de regime especial, atribuindo-lhe um regime jurídico de autonomia administrativa e financeira e de participação dos quotizados na sua governação, no que diz respeito às decisões estratégicas e de controlo financeiro. Esta evolução pretende uma gestão eficiente dos recursos disponíveis, transparência e elevados padrões de qualidade.

Desde a sua criação, a ADSE, sempre teve uma natureza eminentemente pública e manteve a sua autonomia enquanto serviço nacional supletivo aplicável aos servidores do Estado, apesar da revolução de abril e da criação do SNS (Parecer nº 31/2018 de 9 de janeiro de 2019).

Apesar da sua natureza, a ADSE tem sido alvo de várias especulações em relação ao seu futuro, como tem vindo a ser noticiado pelos media: *Não é “disparate” imaginar que a ADSE poderá acabar se não lhe fizerem uma reforma profunda* (Observador, 2018); *Ao longo dos últimos anos têm sido apontados alguns cenários sobre o futuro da ADSE e apresentadas várias propostas para garantir a sustentabilidade de um sistema que é financiado exclusivamente pelos descontos dos seus beneficiários* (Negócios, 2019); *O Tribunal de Contas (TC), traça um futuro preocupante se não entrarem novos contribuintes* (DN, 2019); O primeiro Ministro António Costa referiu, no entanto, que *os cuidados de saúde não estão em causa, estarão integralmente assegurados, assim como também está assegurada a continuidade da ADSE* (JN, 2019).

Em relação à Segurança Social, foram feitas, ao longo das décadas, várias alterações e ajustamentos que foram dando corpo a este sistema, revelando ao mesmo tempo as opções políticas e sociais dos sucessivos Governos. O direito à Segurança Social está estabelecido no art.º 63º da Constituição da República Portuguesa, concretizado através do sistema de Segurança Social através de sucessivas leis de bases, ajustadas à evolução social e económica do país.

Entre as medidas adotadas, destaca-se a instituição da pensão social que está na base da criação do esquema mínimo de proteção social, substituído mais tarde pelo regime não contributivo de proteção social. Outras medidas adotadas no regime geral de previdência, foram a integração dos trabalhadores do serviço doméstico, a criação do regime do seguro social voluntário (regime dos trabalhadores independentes), regime de proteção dos

trabalhadores agrícolas, regime de proteção social a desalojados, a valorização das prestações familiares e o subsídio de desemprego.

A primeira lei de bases da segurança social (Lei nº 28/84, de 14 de agosto) é aprovada em 1984 onde é criado o subsídio de desemprego, reformulada a proteção na doença, reforçada a proteção global da maternidade e paternidade, instituído o regime de pensão unificada e o subsídio por assistência de terceira pessoa. A taxa social única entra em vigor em 1986. A década de 90 é caracterizada pela publicação de mais quatro diplomas estruturantes, com incidência na definição das traves mestras do sistema.

A segunda lei de bases (Lei nº17/2000, de 8 de agosto), vai renovar o direito a todos à Segurança Social para a melhoria das condições e dos níveis de proteção social, reforçando a equidade, eficácia do sistema, eficiência da gestão e sustentabilidade financeira. Nesta década são também criados novos equipamentos sociais. É igualmente objetivo fundamental do Governo, a luta contra a fraude e evasão fiscais e contributivas (Decreto-Lei nº 248-A/2002, de 14 de novembro) para a sustentação de uma política social e redistributiva justa (Decreto-Lei nº 92/2004, de 20 de abril). No entanto, veicula-se nos meios de comunicação social a rotura do sistema de Segurança Social (Traqueia, 2017).

Rosa (2018b) aponta como um dos grandes problemas a “enorme dívida acumulada”, principalmente pelas empresas que não fazem as suas contribuições e que os sucessivos Governos têm permitido, uma vez não tomam medidas eficazes para impedir esta situação. O resultado desta dívida é que afeta a sustentabilidade da própria Segurança Social e limita os aumentos das pensões (ver tabela 7)³.

³ Cfr Rosa (2018b:1) “Entre 2015 e 2017, a dívida total dos contribuintes, nomeadamente empresas, à Segurança Social aumentou em 9.797,5 milhões €, pois passou de 1.422,2 milhões € para 11.219,7 milhões €. Por governos, a dívida aumentou 5.720 milhões € durante o governo Sócrates/Vieira da Silva (em média 953,2 milhões € por ano); durante o governo Passos Coelho/Portas/Troika a dívida cresceu em 3.617,4 milhões € (em média 904 milhões €/ano); e com o governo PS/Costa/Vieira da Silva a dívida à Segurança Social continuou a aumentar, tendo aumentado em 2 anos deste governo 460,1 milhões €. Cerca de 3.561 milhões € dos 11.219,7 milhões € de dívida, são descontos feitos nos salários dos trabalhadores”.

Tabela 7 - Evolução da dívida à Segurança Social e da dívida perdoada pelos sucessivos governos no período 2005-2017

GOVERNOS	ANOS	DÍVIDA DE CONTRIBUINTES Dívida Bruta - Milhões €			DÍVIDA PERDOADA PELO GOVERNO (que se prevê perdida-provisões constituídas) Milhões	DÍVIDA LIQUIDA (que se prevê receber) Milhões €
		Curto prazo	A médio e longo prazo	DÍVIDA TOTAL		
PS/Sócrates/Vieira da Silva (6 anos)	2005	1 422,2		1422,2	136,5	1285,6
	2011	3 735,1	3 407,1	7 142,2	3 402,3	3 739,9
PSD/CDS/Troika (4 anos)	2011	3 735,1	3 407,1	7 142,2	3 402,3	3 739,9
	2015	2 871,3	7 888,3	10 759,6	4 700,7	6 058,9
PS/Costa/Vieira da Silva (2 anos)	2016	2 444,7	8 378,3	10 823,0	6 925,8	3 897,3
	2017	2 734,8	8 485,0	11 219,7	7 029,9	4 189,9
Varição - PS/Socrates (6 anos)	2005/11	2 312,9	3 407,1	5 720,0	3 265,7	2 454,3
Varição - Passos Coelho/Portas (4 anos)	2011/15	-863,8	4 481,2	3 617,4	1 298,4	2 319,0
Varição - Costa (2 anos)	2015/17	-136,6	596,7	460,1	2 329,2	-1 869,0
AUMENTO 2005/2017- Em %		92,3%		688,9% %	5048,7%	225,9%

Fonte: Balanços da Segurança Social publicados nos Relatórios do Orçamento do Estado - 2006/2019 - DGO. Ministério das Finanças *in Rosa* (2018b)

Rosa (2018b) salienta que os sucessivos governos utilizam constituição de “provisões” para anular a dívida sem a receber, um expediente contabilístico para dizer que consideram a dívida perdida (ver tabela 8)

Tabela 8 - Aumento médio anual da dívida à Segurança Social e anulação média anual dessa dívida através da constituição de “provisões”

GOVERNO	Aumento médio anual da dívida Milhões	Perdao médio anual da dívida através da constituição de provisões Milhões €
PS/Sócrates/Vieira da Silva	953	544
PSD/CDS/Troika	904	325
PS/Costa/Vieira da Silva	230	1165

Fonte: Rosa (2018b)

Embora o Estado-Providência tenha um papel importante e crescente na definição do estatuto social dos indivíduos e da sua identidade, a verdade é que o aumento de despesas com as políticas sociais e com a diminuição dos recursos financeiros começou a falar-se em crise no Estado-Providência e esta situação levou a Administração Pública a socorrer-se das privatizações e apoiar-se no Direito Privado. Com o crescente aumento do *déficit* público procurou-se uma forma de o reduzir. *A crise económica e financeira levou a que pela primeira vez se questionasse seriamente o Estado-Providência, criado depois de 1974 em Portugal, e que serviços deve proporcionar a todos* (DN, 2013).

Esta tentativa de redução do *déficit* público refletiu-se também ao nível das relações de emprego, onde se tem assistido à substituição do regime estatutário pelo direito laboral. Se em determinada época os funcionários públicos eram vistos como cidadãos especiais e privilegiados, passaram a perder essa posição. Até que ponto as experiências dos diferentes modelos de Administração contribuem para a diminuição da motivação dos funcionários públicos?

II.4 A Cultura da Qualidade e os Serviços Públicos

II.4.1 A Cultura da Qualidade

O tema deste trabalho assenta na motivação dos trabalhadores em funções públicas como fator preponderante na Qualidade dos Serviços Públicos. Importa assim, abrir um parêntesis, para resumidamente, dar uma noção de “qualidade dos serviços” e noção de “serviço público”.

O tema da qualidade é de tal forma importante que foi criada a *International Organization of Standards* para estabelecer padrões internacionais de qualidade (ISO), permitindo às organizações solicitar certificados que lhes permitam concorrer no mercado internacional.

A qualidade pretende aperfeiçoar todos os processos de uma organização e é a “base fundamental para a excelência e a competitividade das organizações” (Chiavenato, 2003:456, 463). Bilhim (2011:133) acrescenta:

A cultura da qualidade é o total de aprendizagens sobre qualidade, expressas em normas, valores e crenças que a comunidade organizacional, e cada um dos indivíduos, herdou ou adquiriu na sua interação com envolvente interna e externa, que se revelam válidas e por isso são ensinadas(...).

Quer no setor privado, quer no setor público, o centro das atenções já não reside apenas na arte de fazer bem e de forma certa (eficiência), mas no cliente, daí ser importante “fazer as coisas certas” (eficácia). Durante muito tempo, as empresas do setor público, sofreram a influência da administração pública onde se inseriam, valorizando a eficiência por fazer as coisas da maneira certa, através dos procedimentos administrativos, sendo que esta cultura de gestão pouca importância dava ao cliente. Como já referido anteriormente a década de oitenta trouxe transformações nas formas de administração e gestão onde se passou a valorizar o cliente (Bilhim, 2011).

Atualmente procura-se saber com que qualidade se vai oferecer um serviço, pois o “cliente é quem faz viver a empresa, permite a evolução dos serviços, é o único juiz da qualidade” (Bilhim, 2011:132). Assim, os novos valores partilhados são:

- A satisfação do cliente;
- A melhoria contínua de todos os aspetos organizacionais;
- Participação e envolvimento de todos os trabalhadores (trabalho de equipa)
- Envolvimento direto da gestão de topo e programas de mudança cultural;

- Consolidação de novas normas, valores e crenças

Apostar numa cultura de qualidade, entre outras coisas, fideliza clientes, reduz custos e satisfaz os trabalhadores. O serviço de excelência deve ser prestado a todos. Como diz Bilhim (2011:135): “a excelência é dar ao cliente mais do que ele espera”, isto é, superar as suas expectativas.

II.4.2 Serviço Público

Ao longo dos últimos anos a noção de serviço público tem vindo a evoluir. Se inicialmente se prendia com o papel do Estado e da Administração Pública, atualmente as regras de mercado e livre concorrência tendem a alterar esta noção, bem como a passagem de um Estado produtor e prestador para um Estado regulador, mais seletivo na função prestadora de serviços públicos. Atualmente distinguem-se conceitos de serviços de interesse geral, serviços de interesse económico geral, serviço público e serviço universal. Os serviços públicos existem na Administração Pública e são criados no seio cada pessoa coletiva para desempenhar as atribuições desta. (Carvalho, 2001; Bilhim, 2011).

A palavra “serviço”, mencionada no dicionário, refere-se ao ato ou efeito de servir e a palavra “público” pertencente ou relativo ao povo, que é de todos, logo pressupõe uma gestão ou administração do Estado. Assim o dicionário define o serviço público como o “conjunto de obrigações sociais que pertencem ao Estado e visam o interesse e o bem comuns, opondo-se ao interesse privado ou particular” (infopedia, 2019). São exemplos de serviço público a saúde, educação, habitação, transportes, entre outros.

Bilhim (2011:174) resume assim a noção de serviço público: “compreende a satisfação de necessidades coletivas individualmente sentidas, através do fornecimento de bens ou serviços abaixo do seu custo”.

II.4.3 Qualidade de Vida no Trabalho

O tema da qualidade de vida no trabalho, vista como uma ferramenta de gestão, tem sido levado a sério por organizações que pretendem obter não só melhores resultados, como oferecer aos seus trabalhadores boas condições para a realização das suas tarefas.

A qualidade de vida no trabalho, tem sido, segundo Bilhim (2011) um dos aspetos mais críticos da gestão de recursos humanos, uma vez que envolve todos os membros da comunidade organizacional nos objetivos da organização. Para que haja compromisso e parceria entre os *stakeholders* tem de haver participação e envolvimento entre todos os colaboradores e uma partilha mais ampla da qualidade de vida. Para a garantia desta qualidade, as relações entre as partes envolvidas devem ser explícitas e conhecidas, através de:

- redes de comunicação abertas e multidimensionais,
- proteção dos direitos de cidadania de todos os membros,
- demonstração de uma relação entre a sobrevivência organizacional e o bem-estar se houver esforços para melhorar quer a produtividade, quer a qualidade de vida no trabalho.

Para atingir estes objetivos é necessária uma nova cultura das relações entre sindicatos e as diferentes organizações, bem como a combinação do conceito de qualidade com as teorias de gestão, isto é, focar na satisfação do cliente, melhoria contínua para melhores métodos e a colaboração entre gestores, colaboradores, clientes e fornecedores.

Dos estudos realizados no âmbito da cultura organizacional e o seu impacto inclui-se a qualidade de vida e satisfação no trabalho. Os valores que cada organização enfatiza podem influenciar o nível de satisfação organizacional, bem como os comportamentos adotados pelos trabalhadores (Bilhim, 2011). O sucesso de qualquer organização depende de “políticas de reconhecimento e remuneração, treinamento e desenvolvimento, segurança financeira, ambiente de trabalho, saúde, bem-estar e qualidade de vida dos funcionários” (Chiavenato, 2003:111).

Citando os estudos de Quinn e Spreitzer sobre a cultura organizacional, Bilhim (2011:138) concluiu que “os valores de apoio e inovação mostram ser de grande importância na

realização da satisfação e bem-estar, enquanto que os valores burocráticos estão fortemente associados a insatisfação.

Com as mudanças ocorridas no mercado, é importante valorizar o grau de satisfação dos trabalhadores dentro de cada organização (pública ou privada), garantindo uma melhor qualidade de vida no trabalho a todos os colaboradores. Como veremos adiante, esta tem sido uma preocupação entre os teóricos da Escola da Teoria das Relações Humanas que visa a motivação dos trabalhadores para atingir metas e obter qualidade de vida no trabalho.

III - Da Revolução Industrial à Abordagem das Teorias Clássica da Administração Taylor e Fayol

III.1 - Da Revolução Industrial à Abordagem das Teorias Clássica da Administração Taylor e Fayol

A *Revolução Industrial*, que se iniciou na Inglaterra no séc. XVIII, modificou as estruturas social e comercial, provocando profundas e rápidas mudanças de ordem económica, política e social, podendo ser dividida em duas épocas distintas:

- 1780 a 1860: Revolução Industrial ou revolução do carvão e do ferro.
- 1860 a 1914: Revolução Industrial ou do aço e da eletricidade.

A 1ª Revolução Industrial passou por quatro fases:

1ª fase: *Mecanização da indústria e da agricultura*, em fins do século XVIII

2ª fase: *A aplicação da força motriz à indústria..*

3ª fase: *O desenvolvimento do sistema fabril.*

4ª fase: *Aceleração dos transportes e das comunicações.*

A 2ª *Revolução Industrial* iniciou-se a partir de 1860, e foi provocada por três fatores:

- O aparecimento do processo de fabricação do aço (1856);
- O aperfeiçoamento do dínamo (1873);
- A invenção do motor de combustão interna (1873) por Daimler.

Na passagem para o século XX, grandes empresas não resistiram financeiramente, devido a fatores como:

1. Desenvolvimento tecnológico,
2. Livre-comércio,
3. Mudança dos mercados vendedores para mercados compradores,

4. Aumento da capacidade de investimento de capital e elevação dos níveis de ponto de equilíbrio,
5. Rapidez do ritmo de mudança tecnológica que rapidamente torna obsoleto um produto ou reduz drasticamente seus custos de produção.
6. Crescimento dos negócios e das empresas.

Todos esses fatores iriam criar condições para a busca de bases científicas com a finalidade de melhorar a prática empresarial e para o surgimento da teoria administrativa. A Revolução Industrial abriu as portas para o início da Era Industrial que passou a dominar o mundo económico até o final do século XX (Chiavenato, 2003).

III. 1.2 Abordagem Clássica da Administração Taylor e Fayol

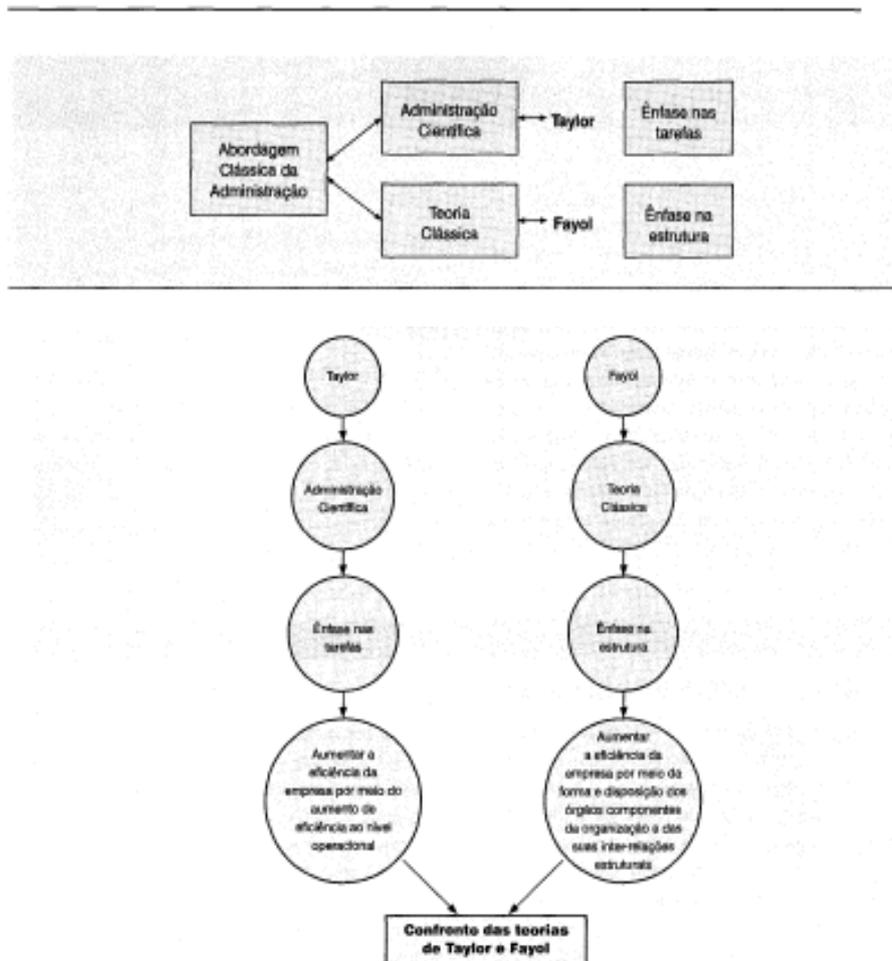
Os primeiros trabalhos sobre Administração surgiram com o engenheiro americano Frederick Winslow Taylor, fundador da Escola de Administração Científica e com o europeu, Henri Fayol, que desenvolveu a chamada *Teoria Clássica*. O objetivo da Escola de Administração Científica era aumentar a eficiência da indústria por meio da racionalização do trabalho do operário, e a *Teoria Clássica* tinha como objetivo aumentar a eficiência da empresa por meio de sua organização e da aplicação de princípios gerais da Administração em bases científicas. Embora estes pioneiros não se tenham comunicado entre si e tenham partido de pontos de vista diferentes e mesmo opostos, o certo é que as suas ideias constituem as bases da chamada *Abordagem Clássica da Administração* e acabam por se completar com relativa coerência (ver fig. 1):

1. A Escola da Administração Científica foi desenvolvida nos Estados Unidos, a partir dos trabalhos de Taylor. A principal preocupação era aumentar a produtividade da empresa por meio do aumento de eficiência no nível operacional. A ênfase nas tarefas é a principal característica da Administração Científica. Henry Ford ficou conhecido por ter aplicado estes princípios nos seus negócios - fordismo.

Conforme refere Chiavenato (2003:62): “A Administração Científica dá muita importância às condições de trabalho no aumento da eficiência. O conforto do operário e a melhoria do ambiente físico (iluminação, ventilação, ruído, aspectos da fábrica etc.) passam a ser valorizados, não porque as pessoas o merecessem, mas porque são essenciais para a melhoria da eficiência do trabalhador”.

2. Na *Teoria Clássica* a preocupação básica era aumentar a eficiência da empresa por meio da forma e disposição dos órgãos que compõem a organização (departamentos) e das suas inter-relações estruturais (estrutura e funcionamento). A ênfase na estrutura é a sua principal característica.

Fig. 1 – Desdobramento da abordagem clássica e confronto entre Teorias



Fonte: Chiavenato (2003:49,91)

A Abordagem Clássica da Administração surge como consequência da Revolução Industrial:

1. O *crescimento acelerado e desorganizado das empresas*, ocasionando uma gradativa complexidade na sua administração e exigindo uma abordagem científica e mais apurada.
2. A *necessidade de aumentar a eficiência e a competência das organizações*, no sentido de se obter o melhor rendimento possível dos recursos e fazer face à concorrência e à competição que se avolumavam entre as empresas.

Resumindo:

“O panorama industrial no início do século XX tinha todas as características e elementos para inspirar uma Ciência da Administração: uma imensa variedade de empresas, com tamanhos diferenciados, problemas de baixo rendimento dos recursos utilizados, desperdício, insatisfação generalizada entre os operários, intensa concorrência, alto volume de perdas por decisões mal formuladas etc. Inicialmente, os autores clássicos queriam desenvolver uma Ciência da Administração, cujos princípios, em substituição às leis científicas, pudessem ser aplicados para resolver os problemas da organização” (Chiavenato, 2003: 49).

Tabela 9 - As principais teorias administrativas e seus principais enfoques

ÊNFASE	TEORIAS ADMINISTRATIVAS	PRINCIPAIS ENFOQUES
Nas Tarefas	Administração Científica	Racionalização do trabalho no nível operacional.
Na Estrutura	Teoria Clássica Teoria Neoclássica	Organização formal. Princípios gerais da Administração. Funções de administrador.
	Teoria da Burocracia	Organização formal burocrática. Racionalidade organizacional.
	Teoria Estruturalista	Múltipla abordagem: Organização formal e informal. Análise intra-organizacional e análise interorganizacional.
Nas Pessoas	Teoria das Relações Humanas	Organização informal. Motivação, liderança, comunicações e dinâmica de grupo.
	Teoria do Comportamento Organizacional	Estilos de Administração. Teoria das decisões. Integração dos objetivos organizacionais e individuais.
	Teoria do Desenvolvimento Organizacional	Mudança organizacional planejada. Abordagem de sistema aberto.
No Ambiente	Teoria Estruturalista	Análise intra-organizacional e análise ambiental. Abordagem de sistema aberto.
	Teoria da Contingência	Análise ambiental (imperativo ambiental). Abordagem de sistema aberto.
Na Tecnologia	Teoria da Contingência	Administração da tecnologia (imperativo tecnológico).
Na Competitividade	Novas Abordagens na Administração	Caos e complexidade Aprendizagem organizacional Capital Intelectual

Fonte: Chiavenato (2003:12)

III. 1.3 Da Abordagem Clássica da Administração à Teoria das Relações Humanas

Na Teoria Administrativa a ênfase é colocada na *tarefa* (pela Administração Científica) e na *estrutura organizacional* (pela Teoria Clássica). Na abordagem Humanística a ênfase é nas *peças* que trabalham ou que participam nas organizações. A Teoria das Relações Humanas nasce da necessidade de corrigir a tendência à desumanização do trabalho com a aplicação de métodos científicos e precisos na década de 1930. Surgiu do desenvolvimento das ciências sociais, em particular da Psicologia e da Psicologia do Trabalho, passando por duas etapas:

a. *A análise do trabalho e a adaptação do trabalhador ao trabalho* - a análise das características humanas que cada tarefa exige do seu executante e a seleção científica dos empregados baseada nessas características por meio de testes psicológicos.

b. *A adaptação do trabalho ao trabalhador* - Nesta etapa, a Psicologia Industrial está voltada para os aspectos individuais e sociais do trabalho, que predominam sobre os aspectos produtivos. Estuda-se a personalidade do trabalhador e do dirigente, a motivação e os incentivos do trabalho, a liderança, as comunicações e as relações interpessoais e sociais no interior da organização.

O conteúdo e a natureza do trabalho têm influência sobre a moral do trabalhador. Trabalhos simples e repetitivos tornam-se monótonos e maçantes afetando negativamente a atitude do trabalhador e reduzindo a sua satisfação e eficiência.

Tabela 10 - Comparação entre Teoria Clássica e Teoria das Relações Humanas

Teoria Clássica	Teoria das Relações Humanas
<ul style="list-style-type: none">Trata a organização como máquinaEnfatiza as tarefas ou a tecnologiaInspirada em sistemas de engenhariaAutoridade centralizadaLinhas claras de autoridadeEspecialização e competência técnicaAcentuada divisão do trabalhoConfiança nas regras e nos regulamentosClara separação entre linha e <i>staff</i>	<ul style="list-style-type: none">Trata a organização como grupos de pessoasEnfatiza as pessoasInspirada em sistemas de psicologiaDelegação de autoridadeAutonomia do empregadoConfiança e aberturaÊnfase nas relações humanas entre as pessoasConfiança nas pessoasDinâmica grupal e interpessoal

Fonte: Chiavenato (2003:110)

A experiência de Hawthorne de Elton Mayo e seus colegas, mostrou que não se deve cuidar apenas dos aspetos materiais e tecnológicos, tendo em conta que o trabalho é uma atividade de grupo, em que o nível de produção é mais influenciado pelas normas do grupo do que pelos incentivos salariais e materiais. Não existe apenas uma variável que influencia a produtividade dos trabalhadores, mas um conjunto de variáveis que estão interligadas como o facto dos trabalhadores sentirem que os responsáveis hierárquicos se preocupam com o seu bem estar e lhes prestam atenção. Este estudo criou o conceito de homem social, no entanto não conseguiu descrever que o nível de satisfação nem sempre acompanha proporcionalmente o nível de produtividade, tema este desenvolvido mais tarde por cientistas do comportamento como Maslow, McGregor e Herzberg, conforme veremos mais adiante.

Com a Teoria das Relações Humanas começa-se a ouvir falar de novos conceitos como motivação, liderança, comunicação, organização informal, dinâmica de grupo etc., deixando de lado os conceitos clássicos de autoridade, hierarquia, racionalização do trabalho, departamentalização, princípios gerais de Administração, entre outros e onde se dá mais ênfase às pessoas do que às tarefas e à estrutura.

Conforme refere Chiavenato (2003: 116): “Com a Teoria das Relações Humanas, surge uma nova concepção sobre a natureza do homem: o homem social, que se baseia nos seguintes aspetos:

1. Os trabalhadores são criaturas sociais complexas, dotados de sentimentos, desejos e temores. O comportamento no trabalho – como o comportamento em qualquer lugar – é uma consequência de muitos fatores motivacionais.
2. As pessoas são motivadas por necessidades humanas e alcançam suas satisfações por meio dos grupos sociais com que interagem. Dificuldades em participar e em se relacionar com o grupo provocam elevação da rotatividade de pessoal (turnover), abaixamento do moral, fadiga psicológica, redução dos níveis de desempenho etc.
3. O comportamento dos grupos sociais é influenciado pelo estilo de supervisão e liderança. O supervisor eficaz é aquele que possui habilidade para influenciar seus subordinados, obtendo lealdade, padrões elevados de desempenho e alto compromisso com os objetivos da organização.
4. As normas sociais do grupo funcionam como mecanismos reguladores do comportamento dos membros. Os níveis de produção são controlados informalmente pelas normas do

grupo. Esse controle social adota tanto sanções positivas (estímulos, aceitação social etc.) como negativas (gozo, esfriamento por parte do grupo, sanções simbólicas etc.)”.

IV. A satisfação no contexto de trabalho em funções públicas

IV.1.1 A satisfação no contexto de trabalho em funções públicas

A satisfação no trabalho pôs em causa o modelo Taylorista, numa altura em que se começou a valorizar mais o fator humano dentro das empresas.

Qualquer organização, seja ela pública ou privada, procura trabalhadores aplicados e produtivos. Para que isso aconteça estes trabalhadores têm de estar motivados e satisfeitos, no local de trabalho, a fim de realizarem com zelo as suas tarefas.

Motivação e satisfação são, muitas vezes usadas, erroneamente, como sinónimos, contudo, podemos dizer que estas duas variáveis caminham juntas. Conforme afirma Michel (s.d.:161) “A motivação precede a satisfação e dá-lhe razão de ser - para que haja satisfação, é necessário que tenha havido motivação”. Para reduzir o absentismo e a rotatividade, os funcionários precisam da motivação e da satisfação (ver tabela 11).

A definição mais popular de satisfação é de Locke (1976) *apud* Judge e Klinger (2009): “um estado emocional e prazeroso ou positivo resultante da avaliação de suas experiências de emprego ou trabalho”. Assim a satisfação no trabalho tem sido relacionada como uma *emoção*, segundo Locke ou como uma *atitude*, segundo Schneider (1975) *apud* Lima *et al.*, (1988). Bilhim (2011:139) refere que apesar de existirem diferentes perspetivas sobre a satisfação, existe uma “concordância em considerar a satisfação como uma atitude”. O autor fala, assim, de duas perspetivas diferentes:

- “A satisfação no trabalho pode ser vista como uma atitude desenvolvida relativamente aos diferentes aspetos que compõem a situação profissional do indivíduo – como é que o indivíduo expressa as suas atitudes relativamente às diferentes componentes da situação de trabalho (remuneração, hierarquia e organização do trabalho)”
- “como resposta às componentes de satisfação, mas de uma forma global - satisfação no trabalho como um estado geral interno de satisfação (experiências agradáveis, resultantes de uma remuneração adequada, trabalho atrativo, bom relacionamento com colegas e chefias) ou de insatisfação (remuneração abaixo do esperado, trabalhos pouco desafiantes) sentido pelo indivíduo”.

Michel (s.d.:94) realça a experiência (ato de experimentar uma situação, o que é apreendido, sentido e experimentado no decurso de uma ação) como característica da satisfação.

A variável satisfação tem sido estudada e considerada importante porque é associada à produtividade e à realização pessoal dos trabalhadores (Lima *et al.*, 1988). A fim de medir a satisfação, a maioria dos estudos, nesta área, recorre ao uso de questionários, apresentando-se como medidas diretas, onde é perguntado diretamente aos sujeitos a satisfação que sentem, ou medidas indiretas, onde se solicita aos indivíduos que descrevam o seu trabalho, inferindo-se a partir daí o seu grau de satisfação (Lima *et al.*, 1988).

A Teoria Comportamental, de cientistas do comportamento como Maslow (1954), Herzberg (1959) e McGregor (1960), influenciou profundamente a ciência do comportamento na Administração, como será analisado no capítulo sobre motivação.

Judge e Klinger (2009) afirmam que os índices de satisfação no trabalho levam a inúmeros comportamentos profissionais, contudo na visão de muitos dirigentes alguns ainda se questionam se será assim tão importante preocuparem-se com a satisfação no trabalho. Estudos realizados na área sugerem que um trabalhador feliz tem maior probabilidade de ser produtivo e que o nível de desempenho pode ser mais elevado. A realização de um bom trabalho pode levar à satisfação com o trabalho. Indivíduos que têm trabalhos que gostam levam uma vida mais feliz e isto tem repercussão no absentismo e na rotatividade. Vimos assim a importância da satisfação no trabalho.

Judge e Klinger (2009) sugerem que a chave para a satisfação no trabalho é um trabalho mentalmente desafiador e que a maneira mais eficaz de uma organização promover a satisfação no trabalho entre os seus funcionários é aumentar o desafio mental, o que levaria a uma melhoria da própria satisfação no trabalho. Os autores Judge e Klinger (2009) consideram o modelo de características do trabalho (*Job Characteristics Model*) de Hackman e Oldham (1980) como a teoria que melhor defende o papel do trabalho mentalmente desafiador. Os mesmos autores referem ainda outros estudos em que os trabalhadores apontam a natureza do trabalho (característica intrínseca) como sendo um atributo mais importante do que as recompensas extrínsecas. Este atributo leva a atitudes como comprometimento organizacional e motivação para o trabalho, bem como resultados comportamentais e desempenho no trabalho.

Quando são realizadas tarefas restritas e especializadas, é improvável que o trabalho seja visto como desafiador ou intrínsecamente motivador. Como é que se pode, então, aumentar as características intrínsecas no trabalho? Os autores acima mencionados sugerem a

rotação do trabalho, ou seja a realização de tarefas diferentes o que, ao mesmo tempo, vai permitir fazer ajustes quando existem casos de absentismo. Outra sugestão é o enriquecimento do trabalho com o aumento de responsabilidades.

O modelo de características do trabalho (*Job Characteristics Model*) visa capitalizar os benefícios motivacionais e atitudinais que advém de uma força de trabalho desafiada e satisfeita psicologicamente. Contudo, quando um funcionário não valoriza o trabalho desafiador, deve-se procurar outros valores que satisfaçam o trabalhador.

Chiavenato (2010:211) refere que: “as pessoas que executam trabalhos interessantes e desafiadores estão mais satisfeitas com eles do que as que executam tarefas repetitivas e rotineiras. Os resultados do trabalho aumentam quando estão presentes três estados psicológicos críticos nas pessoas que o executam, a saber:

1. Quando a pessoa encara o seu trabalho como significativo ou de valor.
2. Quando a pessoa se sente responsável pelos resultados do trabalho.
3. Quando a pessoa conhece os resultados que obtem fazendo o trabalho”.

Tabela 11 - Fatores que afetam a Satisfação

Fatores que levam à insatisfação	Fatores que explicam a satisfação
<ul style="list-style-type: none"> • Administração e Política da Organização • Supervisão • Relação com os superiores • Condições de trabalho • Salário • Relações com os outros • Vida pessoal • Relação com os subordinados • Status • Segurança 	<ul style="list-style-type: none"> • Êxito • Reconhecimento • Trabalho em si • Responsabilidade • Carreira • Progresso

Fonte: Rocha (2007:79)

IV.1.2 Absentismo

A importância do estudo da satisfação no trabalho tem a ver não só com o desempenho, mas também porque a satisfação está relacionada com o absentismo e a rotatividade dos trabalhadores, quanto maior a satisfação mais baixo é o absentismo e a rotatividade. Se um trabalhador vê que as suas necessidades estão satisfeitas vai tornar-se muito mais motivado, principalmente se o seu trabalho levar a recompensas (Lawler III, 1967).

Chiavenato (2010) descreve o absentismo como “a soma dos períodos em que os colaboradores se encontram ausentes do trabalho, seja por falta, atraso ou algum motivo interveniente”. Logo, a presença é o oposto do absentismo, referindo-se ao tempo que o trabalhador está disponível para o trabalho. As ausências (férias, doença, maternidade/paternidade, acidentes de trabalho e licenças) representam custos, em qualquer organização.

Aquilo que afeta as ausências tem a ver com a capacidade profissional dos indivíduos e a sua motivação para o trabalho, para além de outros fatores como responsabilidades familiares, licenças, faltas dispensas. A motivação para que um indivíduo seja assíduo depende das práticas organizacionais, da cultura de ausência, atitudes, valores e objetivos dos trabalhadores. As organizações devem estimular a presença através de práticas gerenciais e culturas que privilegiam a participação, e simultaneamente desenvolver atitudes, valores e objetivos dos funcionários favoráveis à participação (Chiavenato, 2010).

IV.1.3 Rotatividade dos Trabalhadores (*Turnover*)

A rotatividade dos trabalhadores (ou *turnover*) é descrito por Chiavenato (2010:88) como “o resultado da saída de alguns colaboradores e a entrada de outros para substituí-los no trabalho”.

Assim, a rotatividade (ou *turnover*) tem a ver com o fluxo de entradas e saídas de trabalhadores por forma a compensar as saídas de outros trabalhadores das organizações. Sempre que um funcionário sai (através das modalidades legalmente previstas e aposentação) isso vai levar, normalmente à admissão de um novo trabalhador como substituto.

Um trabalhador deixa de pertencer a uma organização quando ocorre o desligamento, quer seja por iniciativa do trabalhador, quer seja por iniciativa da organização:

- **Por iniciativa do trabalhador.** Pode ocorrer por motivos pessoais ou profissionais e pode depender do nível de insatisfação do trabalhador com o trabalho ou com as alternativas propostas em outras organizações. A insatisfação pode estar relacionada com o próprio trabalho, com o ambiente de trabalho ou com as duas situações. Em muitas organizações são lançado incentivos financeiros para tornar o desligamento mais atrativo, quando se pretende reduzir o tamanho da força de trabalho.
- **Por iniciativa da organização (demissão).** Quando existe uma decisão de desligar colaboradores, seja para substituí-los por outros mais adequados às suas necessidades, seja para corrigir problemas de seleção inadequada, seja para reduzir a sua força de trabalho. Quando se pretende minimizar o impacto dessas mudança, muitas vezes opta-se pelo corte de horas extraordinárias, congelamento nas admissões, redução da jornada de trabalho e pela formação profissional. Estas decisões são discutidas e negociadas com os trabalhadores ou com os sindicatos.

A rotatividade é o efeito de algumas variáveis externas (oferta e procura do mercado de trabalho, conjuntura económica, oportunidades de empregos, etc) e internas (política salarial e benefícios que a organização oferece, o estilo gerencial, as oportunidades de crescimento interno, o desenho dos cargos, o relacionamento humano, condições físicas e psicológicas de trabalho). Estas variáveis internas devem-se muitas vezes à estrutura e à cultura organizacional. Conforme afirma Bilhim (2011:140): “a propensão para adotar comportamentos de saída será maior quando o nível de satisfação geral dos indivíduos for reduzido”. A rotatividade envolve vários custos: recrutamento, seleção, treinamento, desligamento (Chiavenato, 2010:89,90).

V - A Importância da Motivação na Administração Pública

V.1 A Motivação no Contexto Laboral

Ao longo dos anos o tema da motivação suscitou interesse em vários estudiosos que procuram saber o que leva o ser humano à ação. Vários modelos teóricos procuraram explicar a motivação em ambientes laborais, modelos estes que não se anulam, mas se complementam (Maslow, 1954; Herzberg, 1959; McGregor, 1960; McClelland, 1961; Adams, 1963; Vroom, 1964; Katz e Kahn, 1966; Porter e Lawler III, 1968; Locke, 1968; Alderfer, 1972). Nos anos 30 e 40, foram realizados vários estudos com o intuito de determinar a

satisfação no trabalho. O movimento das relações humanas deu ênfase às boas relações interpessoais e à satisfação no trabalho, dando um impulso para o estudo das atitudes profissionais e a sua relação com o comportamento humano nas organizações (Porter e Lawler III, 1967; Ferreira et al., 2006).

Com a escola das relações humanas de Elton Mayo, assim como os estudos de Hawthorne, inferia-se que o trabalhador que é altamente produtivo é um trabalhador que tem atitudes positivas em relação ao trabalho (Latham, 2007). Elton Mayo verificou que o “efeito de Hawthorne” relacionava o comportamento dos trabalhadores com a atenção que lhes era dada, ou seja os sentimentos e as atitudes dos trabalhadores podiam influenciar significativamente a produtividade (Teixeira, 1998). Algumas teorias defendem que a produtividade de um trabalhador depende da motivação para a satisfação das suas necessidades, variando de acordo com a relação entre as suas expectativas e recompensas. Segundo Porter e Lawler III (1967) o que levou a este interesse pela satisfação no trabalho foi a sua suposta relação com o desempenho no trabalho e esta suposição foi popularmente aceite.

Manter a motivação no dia a dia de trabalho é um desafio para muitos. Michel (198:46) refere o trabalho motivante como “aquele que satisfaz os nossos desejos inconscientes e profundos ao mesmo tempo que responde a aspirações sociais e pessoais”. Mas, o que é que se entende por motivação? Segundo Rocha (2007), definir o conceito de motivação não é uma tarefa fácil, uma vez que implica responder a questões como: o que leva os indivíduos a trabalhar, como é que os indivíduos são motivados e porque é que nas mesmas circunstâncias, umas pessoas trabalham melhor do que outras.

A definição do conceito de motivação não pode ser encontrado analisando apenas uma escola do pensamento, mas sim combinando as diferentes teorias e abordagens de diferentes autores (Ferreira et al., 2006). Assim, o termo motivação deriva da palavra movimento, em Latim, *movere* (Latham, 2007:3). Recorrendo a diferentes autores, Lira (2014a:560) dá-nos uma definição de motivação, isto é, aquilo que é suscetível de mover o indivíduo, de o levar a agir para atingir uma meta ou objetivo, em resultado de estímulos que agem com força sobre os indivíduos, levando-os, então, à ação, ou seja, a motivação desperta e provoca num indivíduo a escolha por certos comportamentos. Teixeira (1998:7) define a motivação como o reforço da vontade das pessoas se esforçarem por conseguir alcançar os objetivos da organização. Rohrich (2014) também dá o seu contributo definindo motivação da seguinte forma: “motivar outra pessoa é criar o sistema adequado para que esta inicie, mantenha ou abandone um comportamento” (Rohrich, 2014:7). Assim, “diz-se

que um indivíduo está motivado quando o seu comportamento é dirigido a um objetivo” (Rocha, 2007:77).

Segundo Ferreira et al. (2006:3) “a motivação é uma força que se encontra no interior de cada indivíduo, uma pessoa não consegue jamais motivar ninguém, o que ela pode fazer é estimular a motivação, uma vez que é um impulso que vem de dentro e tem suas forças no interior de cada pessoa. Como não é possível uma pessoa motivar outra, a alternativa é criar um ambiente de trabalho que estimule a ação”. Esta é a tarefa do administrador que “deve induzir comportamentos positivos pelo uso de fatores de satisfação relacionados à necessidade”.

Para que um trabalhador se sinta feliz no seu local de trabalho e tenha vontade de permanecer nele, tem de estar motivado e satisfeito. Um trabalhador só se sente realmente motivado se estiver satisfeito. Como veremos adiante, o teórico Abraham Harold Maslow relacionou muito bem estes dois conceitos onde a motivação está relacionada com a satisfação das necessidades humanas. Porter e Lawler III (1967) referem que existe uma relação baixa, mas consistente entre a satisfação dos funcionários e o desempenho, embora não seja claro porque é que esta relação existe (esta correlação foi analisada nos estudos de Vroom (1964)). Segundo Porter e Lawler III (1967:22): “Quando um trabalhador diz que está satisfeito com seu trabalho, ele está, na verdade, a dizer que suas necessidades estão satisfeitas como resultado de ter o seu emprego” e tornam-se muito mais motivados se o seu trabalho levar a recompensas.

Estes autores inferem, segundo a teoria da motivação, e na linha de pensamento de Vroom (1964) que as recompensas levam à satisfação e muitas vezes o desempenho leva a recompensas que por sua vez levam à satisfação. Assim, a existência de um bom desempenho leva à satisfação e não o contrário.

Como refere Chiavenato (2003:329): “o administrador precisa conhecer as necessidades humanas para melhor compreender o comportamento humano e utilizar a motivação humana como poderoso meio para melhorar a qualidade de vida dentro das organizações”.

Não se pode falar de motivação sem recorrermos às principais teorias que tentam explicar a motivação no meio laboral. As teorias da motivação são muitas, mas nenhuma anula a outra, pelo contrário, complementam-se e o desafio é juntá-las para se tentar entender como estão interrelacionadas. De seguida, e de forma sucinta, abordaremos as teorias mais sonantes no meio académico e que contribuíram para que a preocupação com a dimensão humana do trabalho começasse a ganhar consistência e visibilidade (Ferreira et al., 2006, Madureira e Rodrigues 2015a).

V.1.1 Hierarquia de Necessidades de Maslow

Uma das primeiras grandes teorias de motivação foi a do psicólogo americano Abraham Harold Maslow com a sua proposta da Hierarquia das Necessidades. Conhecida como a pirâmide de Maslow (ver fig.2), foram identificados cinco níveis de necessidades hierarquizados que os indivíduos sentem, são eles, as necessidades fisiológicas, necessidades de segurança, necessidades sociais, necessidades de autoestima e necessidades de autorrealização (Chiavenato, 2003; Latham, 2007; Rohrich, 2014).

Latham (2007:31) apresenta a sequência hierárquica do desenvolvimento das cinco necessidades básicas proposta por Maslow:

1 - Necessidades fisiológicas. Todas as outras necessidades tornam-se simplesmente inexistentes ou são colocadas em segundo plano até que as necessidades fisiológicas sejam satisfeitas. Uma característica peculiar do organismo humano quando é dominado por uma certa necessidade é que toda a filosofia do futuro também tende a mudar. Alguém que não tenha comida, tem como principal preocupação satisfazer este nível de necessidade .

2 - Necessidades de segurança. A necessidade de segurança manifesta-se na preferência comum por um emprego com estabilidade e proteção, o desejo de uma conta poupança, e segurança a vários níveis (médica, desemprego, invalidez, velhice), bem como pela tendência a ter alguma filosofia religiosa.

3 - Necessidades sociais. Uma vez satisfeitas as duas necessidades anteriores, emergirão as necessidades de amor, carinho e sentimentos de pertença. O impedimento dessas necessidades é o núcleo mais comumente encontrado em casos de desajuste e psicopatologia mais grave.

4 - Necessidades de autoestima. A maioria das pessoas tem necessidade ou desejo de uma avaliação baseada em si mesma, baseada em conquistas que levam ao respeito dos outros e incutem confiança para enfrentar o mundo. Frustrar essa necessidade produz sentimentos de inferioridade, fraqueza e desamparo.

5 - Necessidades de autorrealização. Esta última necessidade surge pela satisfação prévia das outras quatro necessidades. Refere-se ao desejo de autorrealização, ou seja, daquilo que se é capaz.

O que podemos constatar desta teoria é que, os indivíduos são motivados através de uma hierarquia de cinco tipos de necessidades sendo que as de nível superior (satisfação pessoal e profissional) só são alcançadas quando as do nível imediatamente inferior (necessárias para a sobrevivência) se encontram satisfeitas. Acontece que à medida que

uma necessidade se torna cumprida, a sua força diminui, enquanto a força da próxima necessidade, mais alta na hierarquia, aumenta. A teoria de Maslow foi posteriormente desenvolvida por outros autores.

Fig. 2 – Prâmide de Maslow



Fonte: o próprio, adaptado de Latham (2007)

V.1.2 Teoria X e Teoria Y

Douglas McGregor, psicólogo americano, retomou o trabalho de Maslow e apresentou duas abordagens antagônicas, as teorias X e Y, acerca da administração. A teoria X considera que a natureza humana é indolente e não gosta de trabalhar; a teoria Y propõe que os seres humanos são bons e direcionados para o trabalho. McGregor (1957) acreditava que havia chegado a hora de aplicar as ciências sociais para tornar as organizações humanas verdadeiramente eficazes. Segundo McGregor, o tema da motivação é a melhor maneira, de indicar a inadequação da visão convencional dos empregados, a que chamou a Teoria X (McGregor, 1957, *apud* Latham, 2007).

A suposição subjacente à Teoria X é que, sem a intervenção ativa dos dirigentes, as pessoas são passivas - até mesmo resistentes - às necessidades organizacionais. Isso ocorre porque o homem comum é por natureza indolente, carece de ambição, é

inerentemente autocentrado e não é muito inteligente. Este comportamento não é uma consequência da natureza inerente do homem, mas sim o resultado da filosofia e prática gerencial (McGregor, 1957, *apud* Latham, 2007).

McGregor explicou a teoria de Maslow em detalhes para mostrar por que a Teoria X é uma abordagem inadequada à motivação: “A menos que haja oportunidades no trabalho para satisfazer essas necessidades de nível mais elevado, as pessoas serão privadas e farão exigências insistentes por mais dinheiro nessas condições”. Assim, McGregor concluiu que uma teoria diferente da motivação humana era necessária no local de trabalho, uma teoria baseada nas suposições corretas sobre a natureza humana - uma teoria que torna explícito o lado humano de uma empresa. McGregor chamou-a de Teoria Y.

A Teoria Y difere da Teoria X (ver tabela 12), na qual a última coloca a dependência exclusiva do controle externo do comportamento, enquanto a Teoria Y enfatiza o autocontrole e a autodireção. Aplicações bem-sucedidas da Teoria Y incluíam o trabalho por objetivos, na visão de McGregor (McGregor, 1957, *apud* Latham, 2007:32-33).

Tabela 12 - Teoria X vs Teoria Y

Teoria X	Teoria Y
<ul style="list-style-type: none">• O trabalho é desagradável• O trabalho é evitado sempre que possível• Só trabalham sob pressão• Preferem ser dirigidos,• Preferem não ter responsabilidades,• Têm pouca ambição e apenas desejam a sua segurança	<ul style="list-style-type: none">• O trabalho, o esforço físico e mental são tão naturais como o lazer, se as condições forem favoráveis• Aceitam a responsabilidade do trabalho,• Criatividade na busca de soluções para a organização• Autocontrole e Autodireção• O compromisso com os objetivos surge da recompensa associada ao prazer de cumprir uma meta.

Fonte: o próprio, adaptado de Latham (2007)

V.1.3 Teoria de Herzberg

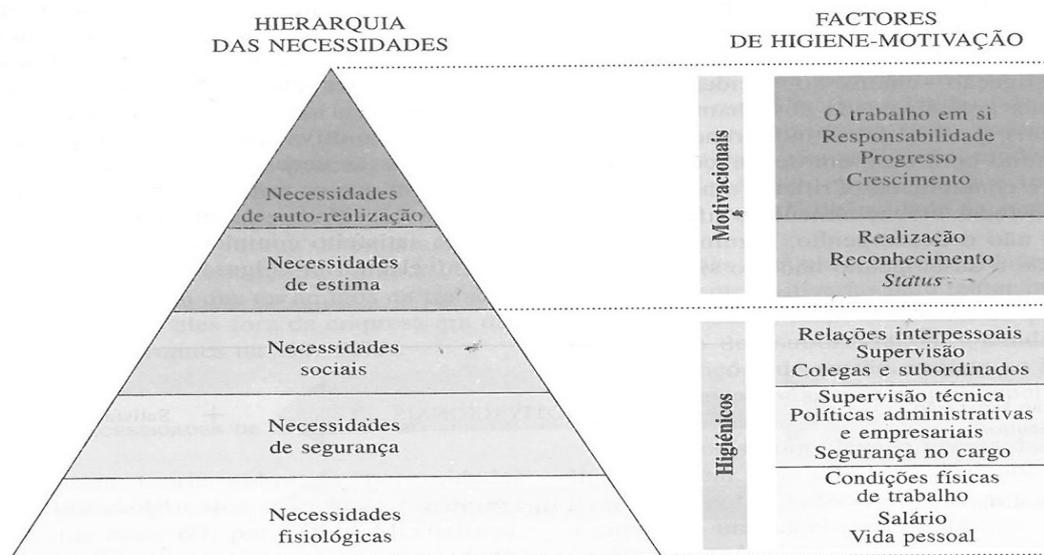
Outro importante teórico foi Frederic Herzberg, autor da "Teoria dos dois fatores" (1966) que aborda a situação de motivação e satisfação dos indivíduos. Herzberg segue a mesma linha de pensamento de Maslow e McGregor. Acreditava que a principal função de qualquer

organização, deveria ser implementar as necessidades do homem para desfrutar de uma existência significativa. Assim dividiu a motivação em dois tipos de fatores:

- "Fatores motivacionais"/ Intrínsecos (que levam a satisfação): a satisfação no cargo é função do conteúdo ou atividades desafiadoras e estimulantes do cargo. São fatores que estão sob o controle dos indivíduos, pois estão relacionados com aquilo que ele faz e desempenha. Envolve sentimentos de crescimento individual, reconhecimento profissional e auto-realização;
- "Fatores higiênicos"/ Extrínsecos (que podem levar à insatisfação): São fatores administrados e decididos pela empresa, estão fora do controle das pessoas. Os principais fatores são: salário, tipos de supervisão, condições físicas e ambientais de trabalho, políticas e diretrizes da empresa, regulamento interno, etc. (Latham, 2007; Rohrich, 2014)

Podemos correlacionar as teorias de Maslow e Herzberg da seguinte forma (Fig. 3):

Figura 3 – Maslow vs Herzberg



Fonte: Teixeira, 1998:127

Aos fatores higiênicos de Herzberg podemos fazer coincidir as necessidades fisiológicas, as necessidades de segurança e as necessidades sociais de Maslow. Aos fatores motivacionais correspondem as necessidades de autoestima e as necessidades de autorealização (Madureira e Rodrigues 2015a:86).

Segundo Rocha (2007:78), o trabalho apresentado por Herzberg “aumentou a aplicabilidade da hierarquia das necessidades de Maslow à motivação no trabalho”, levando a “desenvolvimentos práticos na organização do trabalho:

- Grupos de trabalho, planeiam por si a sequência do trabalho;
- Enriquecimento do trabalho, de forma a evitar a rotina;
- Outras formas de organização do trabalho de modo a criar oportunidades de aumentar o reconhecimento, respeitabilidade e progresso.”

Conforme enuncia Bilhim (2011), Herzberg defendeu fortemente a motivação intrínseca, referindo as limitações das recompensas e castigos extrínsecos. Herzberg propõe a motivação através do próprio trabalho que se conquista com o enriquecimento de funções.

Vários fatores contribuem para elevar os níveis motivacionais dos indivíduos. Tudo o que contribui para o aumento da motivação, contribui para a melhoria do desempenho dos trabalhadores.

V.1.4 Teoria das Expetativas de Vroom

Uma das teorias com maior aceitação é a Teoria das Expetativas de Victor Vroom (1964). Este autor desenvolveu um modelo de motivação onde se baseou na observação de que o processo motivacional não depende apenas dos objetivos individuais, mas também do contexto de trabalho em que o indivíduo está inserido. Para este teórico (*apud* Ferreira et al., 2006) “motivação é um processo que governa as escolhas entre diferentes possibilidades de comportamento do indivíduo, que avalia as conseqüências de cada alternativa de ação e satisfação, que deve ser encarada como resultante de relações entre as expetativas que a pessoa desenvolve e os resultados esperados”. O nível de motivação depende, assim, de três fatores:

Expetativa – Expetativa que o colaborador tem sobre o seu desempenho, influenciado por outros fatores como a própria autoestima, as capacidades do colaborador, experiências e fatores relacionados com o próprio objetivo;

Instrumentalidade - Expetativa que o colaborador tem sobre a recompensa. Este fator mede a segurança que o colaborador tem na sua expetativa sobre a recompensa e é influenciado pela confiança que o colaborador tem na chefia, ou na empresa;

Valência – Importância que a recompensa tem para o colaborador (Rohrich, 2014).

Lawer III (1994), comenta o argumento de Vroom sobre a expectativa e a valência. Estas combinam-se multiplicativamente para determinar a motivação ou a força. O aspeto multiplicativo da teoria é importante uma vez que, a menos que a valência e a expectativa estejam presentes em algum grau, não haverá força.

A teoria de Vroom defende a multiplicação da valência de cada resultado vezes a força da expectativa de que o ato levará à obtenção do resultado e, depois, a soma algébrica de todos os produtos resultantes (ver fig.4). Esse é um ponto-chave na teoria, já que significa aliar uma recompensa, como remuneração, a um comportamento desejado. O pagamento pode ser altamente valorizado e pode ser visto como intimamente relacionado ao desempenho; mas se as consequências forem negativas, como sentir-se cansado ou ser rejeitado por um grupo de trabalho, pode não haver motivação para realizar (Lawer III, 1994:58).

Finalmente, de acordo com Vroom, uma pessoa será motivada a ter bom desempenho numa situação apenas se o desempenho tiver a maior força de $E \times V$ nessa situação específica. O bom desempenho pode ter uma força forte, mas se o mau desempenho tiver uma força mais forte, a pessoa não ficará motivada. Assim, a crença de que um ato (tentar fazer bem) levará a um resultado (bom desempenho) é uma expectativa; A relação entre um resultado (bom desempenho) e outro resultado (uma recompensa como remuneração) é uma instrumentalidade que afeta a valência do resultado original. (Lawer III, 1994:58). Esta teoria sugere que a motivação depende da expectativa que o indivíduo tem em ser recompensado face ao trabalho desempenhado (Vroom, 1964).

Como resume Chiavenato (2003:538):

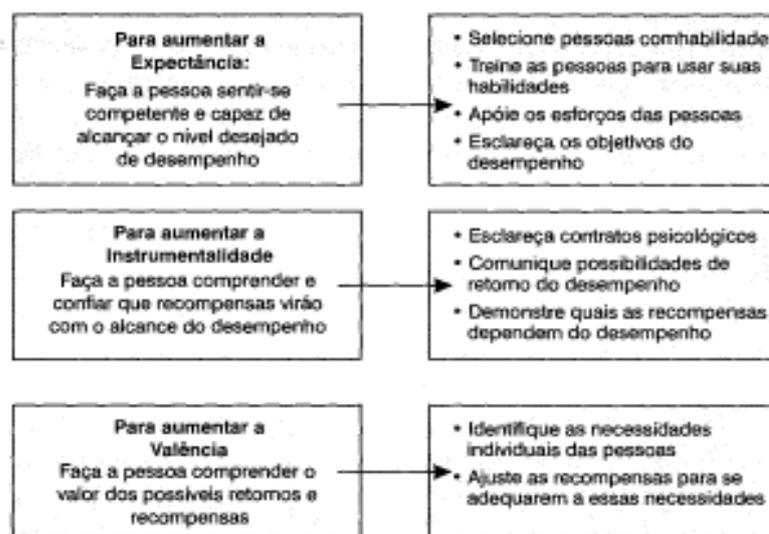
O indivíduo percebe as consequências de cada alternativa de ação como um conjunto de possíveis resultados decorrentes de seu comportamento. Esses resultados constituem uma cadeia entre meios e fins. Quando o indivíduo procura um resultado intermediário (como produtividade elevada, por exemplo), ele está buscando meios para alcançar um resultado final (como dinheiro, benefícios sociais, apoio do supervisor, promoção ou aceitação do grupo).

Tabela 13 – Teoria das Expectativas

$$\text{Motivação} = \text{Expectativa} \times \text{Instrumentalidade} \times \text{Valência}$$

Fonte: o próprio, adaptado de Rohrich (2014)

Tabela 14 – Implicações Gerenciais da Teoria das Expectativas



Fonte: Chiavenato (2003:539)

V.1.5 Teoria da Equidade

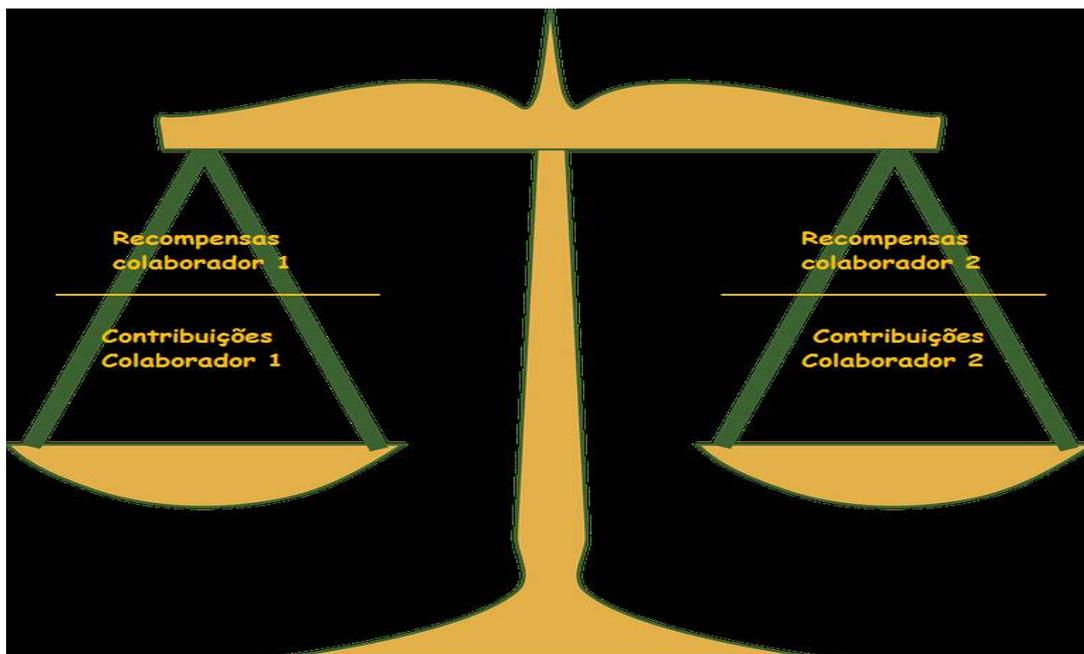
No âmbito da teoria da equidade, Adams (1965) *apud* Rohrich (2014) equacionou uma fórmula que se refere à comparação social e baseia-se na ideia de que aquilo que alguém recebe, em resultado do que dá à empresa tem de ser igual ao que outra pessoa no mesmo nível recebe da empresa pela sua contribuição. Se houver um desequilíbrio em algum lado da fórmula, vai surgir desmotivação na pessoa que recebe menos, tendo em conta a sua contribuição (Adams (1965, *apud* Rohrich, 2014).

A contribuição (*input*) são o tempo, o esforço, as capacidades, a atitude (lealdade, ambição, determinação, entusiasmo) e os conhecimentos. As recompensas (*outcome*) são os fatores tangíveis como o salário ou algum tipo de regalias e os fatores intangíveis, isto é,

estabilidade no emprego, reconhecimento ou reputação (Rohrich, 2014). Quando um colaborador tem uma percepção de justiça quando comparado com outros, a sua motivação aumenta, mas se se deparar com uma situação de injustiça a desmotivação instala-se (ver fig. 4).

Segundo Rocha (2007:85) “os esforços para restaurar a equidade podem tomar várias formas. Os indivíduos podem mudar os seus *inputs*, aumentando ou diminuindo a quantidade ou qualidade do seu trabalho, ou podem tentar mudar os seus *outcomes*”. Esta teoria baseia-se, assim, na comparação que um individuo faz de si mesmo em relação ao outro e se há justiça na sua relação laboral com a organização.

Figura 4 – Teoria da Equidade



Fonte: o próprio, adaptado de Rohrich (2014)

Tabela 15 - Outras Teorias

Alderfer (1972)	Defende três categorias de necessidades que conduzem à motivação: Existência, Relacionamento e Crescimento. Existência – integra as necessidades fisiológicas e parte das necessidades de segurança; Relacionamento – desejo de aceitação social e status; Crescimento – auto-estima e auto-atualização
McClelland(1961)	As necessidades podem ser agrupadas em três fundamentais: afiliação, realização e poder. Indivíduos com necessidade de afiliação desejam interação social, reconhecimento e não gostam de tensões. Indivíduos com necessidade de realização são motivados pela procura da excelência e alto desempenho. Indivíduos com necessidade de poder procuram exercer influência nos outros, quer no sentido de vencê-los, quer no sentido de contribuir para o benefício da organização.
Katz e Kahn (1966)	Distinguem quatro tipos de fatores de motivação que combinam valores e desejos pessoais com sistemas de recompensa e controlo individuais: obediência à lei, satisfação instrumental, auto-expansão e internacionalização dos objetivos da organização.
Porter e Lawler (1968)	Considera quatro variáveis que condicionam a motivação: o esforço, o desempenho, as recompensas e a satisfação
Locke (1968)	Defende que a maior fonte de motivação reside na fixação de objetivos específicos e difíceis de atingir

Fonte: Rocha (2007)

Chiavenato (2003) resume a contribuição das teorias motivacionais da seguinte forma:

- a.” Os indivíduos são portadores de necessidades e/ou motivos que podem ser arranjados numa hierarquia, partindo das necessidades fisiológicas e de segurança e movendo-se até as necessidades de auto-realização.
- b. As necessidades e motivos exercem uma influência direta sobre o comportamento.
- c. O comportamento humano é gerado por necessidades ou motivos.
- d. Há um conflito entre os objetivos individuais e os objetivos organizacionais”.

Conforme salienta Rocha (2007:86), as diferentes teorias “procuram explicar como é que os indivíduos são motivados, como é que selecionam os seus comportamentos em ordem a satisfazer as suas necessidades”. No entanto, este autor questiona a utilização destes modelos na gestão pública, tendo em conta o sistema de recompensas ser imposto e predefinido, bem como o facto da gestão por objetivos ser difusa, conflituante e os critérios de desempenho difíceis de medir.

V.2 A Motivação no Contexto Particular da Administração Pública

V.2.1 A Motivação no Contexto Particular da Administração Pública

Conforme refere Madureira (2015a), o estudo da motivação tem ocupado um lugar de destaque no âmbito da gestão de pessoas nos setores público e privado. O desempenho organizacional depende desta variável e é uma condição importante para a implementação bem sucedida de políticas públicas (Mann, 2006; Madureira, 2015a; Meyer-Sahling et al., 2016). Existem diferenças entre os setores público e privado, nomeadamente no que diz respeito aos seus valores, missões e objetivos, bem como sobre o lugar que os trabalhadores ocupam nos diferentes setores, assim, ao estudar a motivação é necessário ter em mente estas particularidades. Como refere Caupers (2002, 2006) a Administração Pública é um serviço público em sentido organizativo que pode ter ou não ter personalidade jurídica de direito público ou de direito privado, trata-se de um instrumento do poder político com vista à satisfação do interesse público, interesse este definido por Gomes (2010) como uma construção social que reflete modelos de Estado e de sociedade onde o Estado faz prevalecer o interesse geral sobre os interesses particulares.

No que diz respeito às expectativas e às motivações, é encontrado nos trabalhadores do setor público um sentimento de missão por se trabalhar para o bem comum (Crewson, 1997; Mann, 2006; Madureira, 2015a). Uma das definições mais citadas para definir motivação no setor público é a de Perry (2000:471): “a predisposição de um indivíduo para responder a motivos fundamentados primordialmente ou exclusivamente em instituições e organizações públicas”. Perry e Wise (1990: 370) acrescentam que “quanto maior a motivação do serviço público de um indivíduo, maior a probabilidade de o indivíduo procurar ser membro de uma organização pública”. Contudo, Rocha (2007) refere que a apatia é um dos problemas das organizações públicas e que a eficiência de uma organização se explica pelo nível de motivação. No entanto, é complicado, segundo este autor, flexibilizar as compensações extrínsecas (salário, promoção, etc.) na Administração Pública. Assim sendo, as formas de motivação são predominantemente intrínsecas (participação na formulação de políticas, desejo em servir o interesse público, importância dos programas sociais e patriotismo). Mann (2006) salienta que, atribuído a uma ética de serviço está o desejo de fazer a diferença, a capacidade de causar impacto nos assuntos públicos, o senso de responsabilidade e integridade, e a confiança em recompensas intrínsecas em oposição ao salário ou segurança no trabalho.

Segundo a investigação de Crewson (1997), a pesquisa sobre motivação no serviço público estagnou por quase duas décadas. No entanto, Crewson refere que no início dos anos 80, Rainey (1982 e 1997) baseou-se em pesquisas anteriores, investigando empiricamente as diferenças nas motivações de recompensa entre funcionários públicos e privados. O trabalho de Rainey concluiu que os funcionários públicos têm um interesse maior em objetivos altruístas ou ideológicos, como ajudar os outros ou fazer algo que valha a pena para a sociedade e menos interesse em recompensas monetárias do que os seus homólogos do setor privado (Rainey, 1982 e 1997, *apud* Crewson, 1997:500). No entanto, como diz Wright (2001) tem-se feito pouco esforço para identificar ou discutir as implicações potenciais que teorias como a interação de forças ambientais e pessoais influencia a motivação individual nas organizações do setor público. E que dizer sobre a motivação destes funcionários numa situação de crise económica?

V.2.2 Crise, Doença Mental, Satisfação e Motivação na Administração Pública

Como vimos, no enquadramento deste trabalho, Portugal passou por uma crise financeira, que acabou por afetar o setor público e os seus funcionários, suscetível de influenciar os níveis motivacionais destes trabalhadores. Este cenário torna-se preocupante, segundo Lira (2014a), tendo em conta a correlação entre a motivação e o desempenho no trabalho (Lira,

2014a:556). O autor demonstrou que “a preocupação com os efeitos negativos da crise económica e financeira está positivamente relacionada com os índices de motivação extrínseca dos trabalhadores (...) e que as compensações monetárias e outras recompensas de cariz extrínseco podem exercer alguma influência sobre a motivação e o desempenho destes trabalhadores” (Lira, 2014a:566).

Vimos, também como é que o Memorando de Entendimento com a *troika* tocou todos os aspetos da vida do país onde assistimos à criação de medidas de austeridade com a finalidade de reduzir o *défice* e a despesa pública. Essas medidas traduziram-se na redução do número de trabalhadores (o que se mostrou vir a ser um problema para atender às necessidades da Administração Pública), no aumento do horário de trabalho, na diminuição do número de dias de férias e em cortes nos salários (Madureira, 2015c; Rosa, 2019).

Como referem Madureira e Asensio (2019), o Estado português implementou um conjunto de políticas com o intuito de racionalizar e modernizar a Administração Pública. Procurou cumprir critérios de eficiência e eficácia, reduzir custos com estruturas e recursos humanos e promover uma aproximação da Administração junto dos cidadãos e empresas. Partindo dos princípios da Nova Gestão Pública, o Estado procedeu a privatizações, recorreu a Parcerias Público Privadas (PPP) e desregulou as relações de emprego público. Com estas alterações e a necessidade de cumprir com o Memorando de Entendimento (MdE), os trabalhadores foram fortemente penalizados (congelamento de salários, de progressões e de promoções, redução de salários, aumento do horário de trabalho):

A desmotivação dos trabalhadores, a falta de recrutamento de novos funcionários e a falta de qualificação de uma parte ainda significativa da Administração Pública continuam a constituir um óbice a uma maior eficiência e eficácia da ação do Estado em Portugal. (Madureira e Asensio, 2019:69)

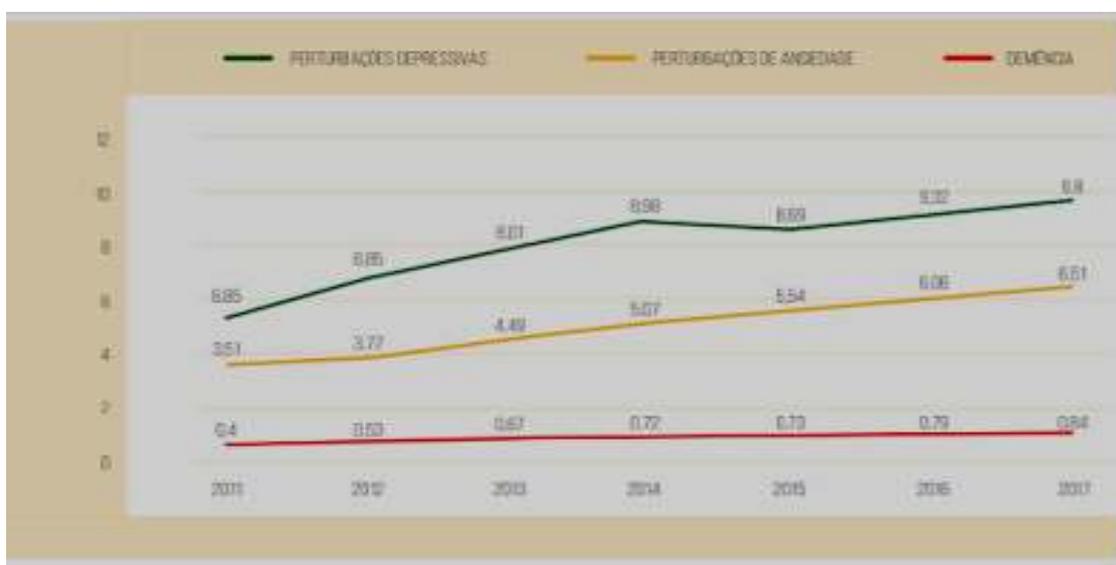
Segundo um estudo levado a cabo por Meyer-Sahling et al. (2016), a implementação de medidas de austeridade pode minar a motivação dos funcionários e após a crise o mais provável é que a motivação diminua, em particular se houver uma redução do número de funcionários, uma vez que isso vai afetar a carga de trabalho. No ínterim, os Governos enfrentam o dilema de ter, em simultâneo, os funcionários públicos como agentes e objetos de reforma. Os ganhos de eficiência com a implementação de medidas de austeridade

levam a perdas motivacionais, onde se cortam custos e motivação ao mesmo tempo, refere este autor.

Sequeira et. al (2015) manifestaram preocupação com o impacto da crise financeira e social na saúde mental das pessoas. Situações de crise económica podem levar a problemas ao nível da saúde mental, como o desemprego, a perda de rendimentos, e o aumento do endividamento familiar. Para além do risco de aumento do número de suicídios, como aconteceu em outros países da União Europeia, aumentaram também os distúrbios do humor, ansiedade e da Depressão Major. Estes autores indicam que “a implementação de políticas de austeridade, em que a satisfação com a economia diminui, aumentam os sentimentos de depressão, tristeza, ansiedade e agravamento da vida, diminuindo igualmente o sentimento de calma, paz e felicidade” (Sequeira et. Al, 2015: 74). Segundo a OMS (Organização Mundial da Saúde) *apud* Revista da Saúde (2018), a saúde mental é “o estado de bem-estar no qual o indivíduo tem consciência das suas capacidades, pode lidar com o stress habitual do dia-a-dia, trabalhar de forma produtiva e frutífera, e é capaz de contribuir para a comunidade em que se insere”.

Portugal tem uma das taxas mais elevada de perturbação psiquiátrica, sendo as mais relevantes a ansiedade e as perturbações depressivas (ver tabela 16). Assim os custos associados à doença mental são muito elevados, uma vez que leva à falta de produtividade e custos acrescidos à segurança social. Perante este cenário, “o Governo, no seu programa para a saúde, assumiu como uma das suas prioridades recuperar a importância do Plano Nacional de Saúde Mental” (Sequeira et. Al, 2015; Revista da Saúde, 2018).

Tabela 16 - Proporção de utentes com registo de perturbações depressivas, demência e perturbações da ansiedade, entre os utentes inscritos ativos em CSP (%), Portugal Continental, 2011-2017.



Fonte: Revista da Saúde, 2018

Como vimos no enquadramento deste trabalho, a pressão excessiva pode transformar-se em stress crónico e afetar a vida pessoal e familiar, a saúde e o desempenho dos trabalhadores. Os trabalhadores correm, assim o risco de esgotamento profissional - *burnout* (Público, setembro 2018). Estudos sobre os efeitos da fadiga na produtividade do trabalhador revelam que o trabalhador fica mais predisposto para a “diminuição da produtividade e qualidade do trabalho; perda de tempo; aumento da rotatividade de pessoal; doenças e acidentes e diminuição da capacidade de esforço. Ou seja, a fadiga é um redutor da eficiência” (Chiavenato, 2003:59).

A implementação de novos modelos de gestão como o *New Public Management*, podem, também eles, condicionar a motivação dos funcionários da Administração Pública uma vez que, ao se tentar introduzir práticas de gestão privada, leva a que a motivação de trabalhar para o bem comum baixe, tendo em conta que este tipo de modelos têm uma visão mais empresarialista, sendo a avaliação de desempenho um dos elementos que caracterizam este modelo (Madureira e Rodrigues, 2015a).

No estudo elaborado por Madureira e Rodrigues (2015a) sobre a motivação dos trabalhadores em funções públicas em Portugal, no campo do sistema de avaliação de desempenho, vulgo SIADAP, 87,4% dos inquiridos referiu estar totalmente em desacordo ou

em desacordo com este sistema. Sobre esta variável, Lira (2014b) elaborou um estudo sobre a satisfação dos trabalhadores em relação a este sistema de avaliação, concluindo também que os inquiridos não se mostraram satisfeitos com o SIADAP. Neste estudo procurou-se relacionar a percepção de justiça e de precisão com a avaliação de desempenho com a satisfação sentida com esta avaliação. O autor concluiu que “os inquiridos têm uma baixa percepção de precisão da avaliação do desempenho e estão pouco satisfeitos com essa avaliação”. O autor considerou preocupante o resultado, tendo em conta “a influência que a satisfação com a avaliação do desempenho tem sobre as atitudes e comportamentos dos trabalhadores; que a insatisfação e os sentimentos de injustiça para com o processo de avaliação do desempenho podem resultar no insucesso deste; e que as reações adversas podem resultar no fracasso do sistema de avaliação do desempenho” (Lira, 2014b:13). O estudo de Madureira e Rodrigues (2015a: 41) salientou que “à medida que se sobe nos níveis de habilitação, a desmotivação, o descontentamento com o sistema de avaliação do desempenho, o sentimento de desprestígio por trabalhar na administração pública e a falta de realização profissional tendem a aumentar também”.

Apesar dos motivos citados que podem levar à perda de motivação, Mann (2006) apresenta evidências de que servir o bem público pode ser gerador de motivação. Este autor refere que “as primeiras construções para a Motivação no Setor Público (MSP) eram frequentemente unidimensionais e limitadas nas suas intenções; as recompensas intrínsecas eram geralmente operacionalizadas como “um desejo de se envolver num serviço público significativo”, enquanto recompensas extrínsecas eram representadas por medidas como pagamento, promoções e outras motivações externas”.

Porter e Lawer III (1967:23, 24) definem as recompensas extrínsecas como “recompensas organizadas por controle, como pagamento, promoção, status e recompensas de segurança, que são muitas vezes referidas como satisfazendo principalmente necessidades de nível inferior” e as recompensas intrínsecas como estando “sujeitas a menos influências perturbadoras e, portanto, provavelmente estão mais diretamente relacionadas ao bom desempenho (...). O melhor exemplo de uma recompensa intrínseca é a sensação de ter realizado algo que vale a pena (...) qualquer recompensa que satisfaça necessidades de auto-realização ou necessidades de crescimento de ordem superior são bons exemplos de recompensas intrínsecas”.

A partir da teoria da expectativa de Vroom (1964), em que a motivação depende da expectativa (o esforço conduz ao desempenho desejado), da instrumentalidade (o desempenho conduz a recompensas) e da valência (valor que o indivíduo atribui à

recompensa que recebeu) Porter e Lawer III (1968) sugeriam que a expectativa de Vroom teria maior probabilidade de levar ao desempenho desejado se o indivíduo possuísse habilidades e competências compatíveis com as suas tarefas, ou seja, o funcionário tem de perceber claramente qual é o seu papel na organização para alcançar o desempenho. Este desempenho pode resultar em recompensas intrínsecas (administradas pelo indivíduo) ou extrínsecas (administradas pela organização). O desempenho alcançado junto com as recompensas vai influenciar o trabalhador, uma vez que este terá a percepção de que o esforço resulta na recompensa.

Em relação às recompensas extrínsecas (recompensas económicas), Crewson (1997) defende o equilíbrio e adequação para que as necessidades intrínsecas do trabalho não sejam ignoradas. Os trabalhadores em funções públicas devem ser esclarecidos quanto à missão, objetivos e metas de um serviço público para que as necessidades intrínsecas imperem sobre as necessidades extrínsecas. Wright (2007) admite que, apesar das recompensas externas afetarem diretamente a motivação dos trabalhadores públicos, afetam em menor intensidade do que as recompensas intrínsecas, uma vez que estas estão associadas à missão do serviço público.

De facto, embora as recompensas extrínsecas sejam o fator de motivação mais utilizado, tal não garante que haja um aumento da satisfação, esta satisfação é inicialmente intensa, mas de curta duração. Vroom (*apud* Ferreira et al., 2006:2; Bilhim, 2011:43) ilustra esta situação na sua História do Judeu:

“Numa pequena cidade um alfaiate judeu começou a ser perturbado por um grupo de adolescentes que dia após dia gritavam: “Judeu”!, Judeu!”. O problema assumiu tal vulto que o alfaiate começou a perder noites de sono. Finalmente, no desespero, desenvolveu um plano. No dia seguinte, quando os arruaceiros começaram a zombar dele, foi até a porta e disse:

- De hoje em diante, qualquer um que me chamar de “Judeu” ganha dez centavos. Colocou a mão no bolso e deu 10 centavos para cada menino. Deliciados com o prêmio, os meninos voltaram no dia seguinte e começaram a gritar:

- Judeu!, Judeu!

O alfaiate veio até a porta, colocou a mão no bolso e deu a cada menino uma moeda de cinco centavos, dizendo:

- Dez centavos é muito. Hoje eu sou posso dar cinco centavos a cada um.

Os meninos foram embora satisfeitos pois, afinal, cinco centavos também era dinheiro. No entanto, quando voltaram no dia seguinte e começaram a gritar novamente, o alfaiate só lhes deu um centavo.

- Por que só vamos ganhar um centavo hoje? – protestaram.

- Porque hoje só tenho isso.

- E o senhor acha que vamos chamá-lo de “Judeu” por um centavo?

- Então não chamem!

E foi o que fizeram.”. (VROOM, 1997, XV, *apud* Ferreira et al., 2006:2; Bilhim, 2011:43).

Esta história revela que a satisfação que se pode tirar na realização de um trabalho pode diminuir quando se encontram incentivos extrínsecos que forcem a realização de uma tarefa, ou seja a recompensa extrínseca pode anular a recompensa intrínseca do trabalho ao se dar ao trabalhador a motivação financeira (Ferreira et al., 2006; Bilhim, 2011).

Porter e Lawer III (1967) apontaram a satisfação no trabalho como estando positivamente correlacionada com comportamentos como o absentismo e a rotatividade dos funcionários e que ter uma atitude positiva é favorável ao aumento da produtividade. Estudar a satisfação no trabalho torna-se importante, na medida em que, como foi dito atrás, reduz o absentismo e a rotatividade. Um trabalhador satisfeito é motivado a ir trabalhar, uma vez que o seu emprego supre as suas necessidades. Vroom (1964) sugere que a satisfação é afetada pelas recompensas e que satisfação e desempenho relacionam-se entre si, mas são causados por coisas diferentes, isto é, as recompensas causam satisfação e o desempenho pode produzir recompensas.

O resultado da pesquisa de Porter e Lawer III (1967) indica que os dirigentes têm um maior grau de satisfação do que os restantes trabalhadores, uma vez que são detentores de cargos de maior prestígio e autonomia na tomada de decisões que lhes dá mais oportunidades para satisfazer as necessidades intrínsecas. Os autores afirmam que “a satisfação deve influenciar o desempenho de um indivíduo, afetando sua motivação para um desempenho eficaz, e isso, presumivelmente, é melhor refletido pelo esforço do que pelo desempenho no trabalho”. Concluem que a satisfação não é uma causa do desempenho, mas é causada pelo desempenho (Porter e Lawer III, 1967: 26).

No seu estudo sobre a motivação dos trabalhadores em funções públicas em Portugal, num contexto de austeridade, tendo como base as teorias de Maslow e Herzberg, Madureira e Rodrigues (2015a) pretendiam conhecer as opiniões e representações destes trabalhadores em relação ao trabalho que desenvolvem, bem como o seu grau de motivação. Assim, concluíram que as necessidades fisiológicas/fatores higiénicos estão cumpridos apesar da maioria dos respondentes referir que o salário auferido não é suficiente e também não se sentem seguros em relação à manutenção do posto de trabalho. Apesar de se sentirem bem na sua atividade profissional e terem a noção de que trabalhar para o bem comum é importante, não sentem que têm mais prestígio, nem que são mais valorizados aos olhos

dos cidadãos, confirmando a tese de Caupers (2002) que refere a má imagem que os cidadãos têm da administração. Neste sentido, revelaram um sentimento de frustração e desmotivação.

Neste mesmo estudo, é interessante, também, analisar o efeito da aplicação do modelo de administração NPM entre os mais jovens que consideram que o trabalho no setor público não é mais gratificante do que no setor privado. Metade dos respondentes têm esta mesma convicção. Este sentimento contraria, de certa forma, o que tem sido dito na literatura sobre a escolha altruísta de se trabalhar no setor público.

Segundo Mann (2006) é importante que os dirigentes de recursos humanos conheçam as principais teorias de motivação no serviço público para criar um ambiente de trabalho que estimule a ação. Cada uma das teorias acima identificadas, são em si mesmas limitadas, mas ao mesmo tempo complementares porque nenhuma delas será suficiente em todas as ocasiões para todos os funcionários.

As atitudes e motivações intrínsecas que dão origem à MSP são geralmente estudadas por meio de questionários, mas os instrumentos de pesquisa que dependem exclusivamente de atitudes ou motivações autorreferidas como pontos de dados apresentam alguns desafios sérios. Apesar dessas desvantagens, os instrumentos de pesquisa continuam a ser o principal método de identificação da MSP nos trabalhadores (Mann, 2006). Assim propõe-se que os dirigentes públicos adotem os instrumentos de pesquisa, baseados nos diferentes modelos teóricos de motivação para aferir o nível de motivação dos funcionários do setor público e assim criarem estratégias para que estes trabalhadores tenham motivação e sintam satisfação no local de trabalho. Supridas as necessidades básicas, a satisfação profissional leva a trabalhadores mais rentáveis o que poderá traduzir-se na qualidade prestada nos serviços públicos.

Como referem Madureira e Asensio (2019:70): “O Estado precisa de voltar a dignificar o trabalho público e de restabelecer a confiança dos seus funcionários (...) tem de vencer o desafio de motivar e qualificar os trabalhadores da Administração Pública”.

VI - Conclusão

Este trabalho mostrou as transformações que a Administração Pública tem sofrido ao longo dos anos, principalmente desde a década de 80, inspirado na lógica de gestão do setor privado. O objetivo da reforma administrativa é reduzir os custos das obrigações e formalidade administrativas e melhorar a formação dos funcionários públicos, bem como aumentar a qualidade dos serviços públicos, orientando-os para os resultados.

Com a separação de poderes, começou a surgir uma preocupação no campo da gestão pública. Também as sucessivas crises económicas levaram à procura de melhores práticas, princípios e regras para uma eficiente gestão. A década de oitenta trouxe novos modelos de reforma que levaram a transformações na Administração Pública com o objetivo de reduzir o peso do Estado na economia. Pretende-se com os novos modelos de reforma aproximar as condições de trabalho dos funcionários públicos às condições já existentes para os trabalhadores do setor privado e promover uma maior eficácia, eficiência e redução dos custos da Administração Pública, incluindo os custos com o pessoal e sua consequente redução. No entanto, o setor público tem características e particularidades que afetam a motivação e o comportamento dos seus funcionários de forma diferente das empresas privadas.

As regras impostas pela *Troika* reforçaram a quebra no número de trabalhadores, sem lugar à sua reposição e contribuiu, também, para medidas de austeridade que levaram ao aumento do horário de trabalho das 35h para as 40h semanais, à diminuição do número de dias de férias, aos cortes nos salários, levando a uma redução do poder de compra e consequente reduzido nível de desempenho de trabalhadores envelhecidos e desmotivados.

A redução do número de trabalhadores pode levar a uma sobrecarga no trabalho, levando à fadiga e ao *burnout*. Esta situação implica perda de qualidade no trabalho, perda de eficiência, doenças, acidentes, absentismo e rotatividade que representam custos para as organizações e para a segurança social.

Vimos que a Revolução Industrial criou condições para a busca de bases científicas com a finalidade de melhorar a prática empresarial, surgindo assim, a Escola de Administração Científica ou Teoria Clássica pelas mãos de Frederick Taylor e Henri Fayol. Taylor coloca a ênfase nas tarefas, enquanto Fayol coloca a ênfase na estrutura, ambos com o objetivo de aumentar a eficiência. A abordagem humanística surge posteriormente onde a ênfase é dada às pessoas.

A Teoria da Escola das Relações Humanas nasceu da necessidade de corrigir a tendência à desumanização do trabalho, através da aplicação de métodos científicos e precisos. Esta

Teoria debruça-se sobre as características humanas, a motivação, e as relações interpessoais e sociais no interior da organização - trabalhadores motivados produzem mais e melhor, contribuindo para o desenvolvimento das organizações. Sabe-se que trabalhos simples e repetitivos tornam-se monótonos e maçantes afetando negativamente a atitude do trabalhador e reduzindo a sua satisfação e eficiência. Ressalva-se que Motivação e Satisfação são conceitos distintos, embora sejam muitas vezes confundidos, a primeira está mais ligada às cognições e a segunda às emoções.

No âmbito da Escola das Relações Humanas de Elton Mayo, novas teorias surgiram para tentar perceber o que leva o ser humano à ação. Vimos o contributo de vários teóricos, entre eles, Maslow, Herzberg e Vroom, importante nesta matéria. Um trabalhador feliz no seu local de trabalho, com vontade de permanecer nele, tem de estar motivado e satisfeito. Para Herzberg, os fatores intrínsecos levam à satisfação, enquanto os extrínsecos à insatisfação. As recompensas extrínsecas são o fator de motivação mais utilizado, contudo, não é garantia de um aumento da satisfação. A satisfação é inicialmente intensa, mas dura pouco.

Nos estudos de Vroom verificou-se uma relação entre a satisfação dos trabalhadores e o desempenho. As recompensas levam à satisfação e muitas vezes o desempenho leva a recompensas que por sua vez levam à satisfação. Assim, a existência de um bom desempenho leva à satisfação.

O setor público tem sido afetado com crises económicas e as pressões de reforma são principalmente dirigidas aos trabalhadores que sentem, por sua vez, preocupações e incertezas o que de alguma forma pode diminuir os níveis de motivação e satisfação destes trabalhadores. Muitos autores consideram este cenário preocupante tendo em conta a mais valia de ter funcionários motivados para um melhor desempenho do trabalho dentro das organizações.

O objetivo deste trabalho é inferir sobre a importância da satisfação e da motivação na Administração Pública, relacionando estas variáveis ao desempenho, para a melhoria da qualidade nos serviços públicos. Assim é relevante a questão inicial de como é que a motivação para o trabalho, entre os trabalhadores em funções públicas é afetado, tendo em conta as mudanças ocorridas e as pressões sofridas ao longo dos últimos anos.

Atualmente, um número considerável de autores propõe-se estudar a teoria da motivação nos serviços públicos, inter-relacionando e complementando com as diferentes teorias da motivação. Com toda a razão o fazem, pois os trabalhadores em funções públicas são vítimas de reformas que comprometem o seu bem-estar e a satisfação laboral, refletindo-se

no desempenho e produtividade. Estas teorias podem e devem ser aplicadas na Gestão de Pessoas na Administração Pública, pois é uma componente importante no desenvolvimento da gestão de recursos humanos onde há o desafio de encontrar meios eficazes de motivar os funcionários.

Os dirigentes têm a responsabilidade de influenciar a ética do serviço público e afetar de forma positiva os níveis de motivação dos trabalhadores, utilizando como ferramenta as várias teorias para abordar diferentes indivíduos em diferentes situações, onde situações como o desmantelamento do emprego público, envelhecimento, degradação das condições de trabalho e salário, contribuem inevitavelmente para a desmotivação dos trabalhadores.

Será difícil, para os dirigentes públicos, recorrerem à motivação extrínseca, uma vez que o sistema de recompensas é imposto e predefinido, bem como a gestão por objetivos ser difusa, conflituante e os critérios de desempenho difíceis de medir. Apesar das recompensas externas afetarem diretamente a motivação dos trabalhadores públicos, afetam em menor intensidade do que as recompensa intrínsecas, uma vez que estas estão associadas à missão do serviço público. O maior fator de motivação dos funcionários para o trabalho é a nobreza da missão do serviço público.

Embora seja um assunto muito estudado, no que toca a teorias que visam proporcionar uma melhoria nas condições de trabalho e promover a satisfação dos trabalhadores, ainda muito há a fazer. Este tema pode e deve ser desenvolvido em mais profundidade na busca de uma melhoria contínua na vida dos trabalhadores em funções públicas que por sua vez aumentará a probabilidade de uma melhoria na qualidade dos serviços. Dos estudos observados para a elaboração deste trabalho, verificou-se que os mesmos são feitos de forma a abranger a totalidade dos funcionários, quer ao nível da Administração Pública, quer dos organismos em particular. Assim, recomenda-se um estudo individualizado nos diferentes departamentos de cada organismo da Administração Pública, para aferir o grau de satisfação e motivação dos trabalhadores. Feito de uma forma individualizada é mais fácil compreender o que move cada trabalhador, dentro de cada setor a que pertence e assim aumentar a qualidade dos serviços em que está inserido.

VII - Bibliografia

Amaral, Diogo Freitas (1993) . *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina

Amaral, Diogo Freitas (2014) . *Manual de Introdução ao Direito*. Vol.I. Coimbra: Almedina

Araújo, Joaquim Filipe (2005). *A reforma administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*. Universidade do Minho. Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas. NEAPP Documento de Trabalho. Série I 10 disponível em <http://hdl.handle.net/1822/3274>

Bilhim, João (2000). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta

Bilhim, João (2011). *Questões atuais de Gestão Estratégica de Recursos Humanos*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. 2ª Ed.

Birch, David e Veroff, Joseph (1970). *Motivação*. São Paulo: Editora Herder

Bovaird, T. (2005), *Public governance: balancing stakeholder power in a network society*. International. Review of Administrative Sciences, Vol. 71 (2), 217-228

Bovaird, Tony and Loffler, Elke (2009) *Public Management and Governance*. Second edition. London: Routledge

Canotilho, J. J. Gomes e Vital Moreira (2011). *Constituição da República Portuguesa – Lei do Tribunal Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora

Carvalho, J. Eduardo (1980). *Organização e Gestão do Sector Público*. Lisboa : Moraes Editores

Carvalho, E. Reis. (2001). *Reengenharia na Administração Pública A Procura de Novos Modelos de Gestão*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Caupers, João (2002). *Os recursos humanos*. Consultado online em: https://e-learning.iscte-iul.pt/webapps/blackboard/content/listContent.jsp?course_id=_27157_1&content_id=_268301_1 [Acedido em 10/00/2019]

Caupers, João (2006). *A Administração Pública e o Direito Administrativo*. Consulta online disponível em https://e-learning.iscte-iul.pt/bbcswebdav/pid-267735-dt-content-rid-615262_1/courses/2017_00548-1_013/Caupers%2C%20Jo%C3%A3o%20%282006%29%2CA%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20e%20o%20Direito%20Administrativo.pdf [Acedido em 10/03/2019]

Chevalier, Jacques(1999). *L'Etat de droit*. Paris: Montchrestian

Chiavenato, Idalberto (1995). *Teoria da Burocracia in Introdução à teoria geral da administração*. Rio de Janeiro, Markon ed, 4ª edição

Chiavenato, Idalberto (2003). *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. 7 ed.rev.e atual.-Rio de Janeiro Elsevier, 2003- reimpressão

Chiavenato, Idalberto (2010). *Gestão de Pessoas*. 3ªed. Editora Elsevier, Rio de Janeiro

Crewson, Philip E. (1997). *Public-service motivation: building empirical evidence of incidence*. Journal of Public Administration Research & Theory (Transaction), v. 7, n. 4, p. 499-518

Comissão Europeia Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (2016). *A segurança e saúde no trabalho diz respeito a todos Orientações práticas para os empregadores*. Disponível em: [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/crc/PublicacoesElectronicas/gestao-seguranca-saude-trabalho/Documents/KE-05-16-096-PT-N.pdf](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/crc/PublicacoesElectronicas/gestao-seguranca-saude-trabalho/Documents/KE-05-16-096-PT-N.pdf)

Costa, António Gomes (2014). Prefácio da obra de Rohrich, Oliver (2014). *Os 11 elementos da motivação*. 2ª ed. Lisboa : LIDEL

Deleon, Linda(2005). "Public Management, Democracy, and Politic" In Ferlie, E. Lynn, L. &

Denhardt, Janet V. E Robert B. Denhardt (2000) "The New Public Service: Serving Rather than Steering". *Public Administration Review* • November/December 2000, Vol. 60, No. 6 : pp 549-559

Denhardt, Janet V. E Robert B. Denhardt (2003). "The New Public Service: Serving, Not Steering" in *International Review of Public Administration* Vol.8 N° 1. New York: M.E. Sharpe

DGAEP (2018a) Síntese Estatística de Emprego Público – 4º trimestre de 2018, Lisboa, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

DGAEP (2018b) Boletim Estatístico de Emprego Público, nº 18, junho de 2018, Lisboa, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

Ferraz, David (2013). Handbook de Administração Pública: *Política, Administração e responsabilização de dirigentes públicos: Implicações das teorias, modelos e reformas da Administração*. Lisboa: INA Editora

Ferreira, André et al (2006). Teorias de motivação: uma análise da percepção das lideranças sobre suas preferências e possibilidade de complementaridade. XIII SIMPEP - Bauru, SP, Brasil, 6 a 8 de Novembro de 2006

Francès, Robert. (1985). *Satisfação no Trabalho e no Emprego*. Porto: Rés – Editora

Gomes, João Salis(2010). *Interesse Público, Controle Democrático do Estado e Cidadania*. Consultado online em https://e-learning.iscte-iul.pt/webapps/blackboard/execute/content/file?cmd=view&content_id=_267737_1&course_id=_27157_1 [Acedido em 24/03/2019]

Gouveia, Carla (2007). *Cartografia dos Recursos Humanos na Administração Pública Portuguesa*. Consultado online em: https://e-learning.iscte-iul.pt/webapps/blackboard/content/listContent.jsp?course_id=_27157_1&content_id=_268301_1 [Acedido em 10/03/2019]

Hood, C.; Jackson, M. (1991). "The New Public Management: A Recipe for Disaster?". Disponível em https://www.researchgate.net/publication/257644865_The_New_Public_Management_A_Recipe_for_Disaster

Judge, A.Timothy; Klinger, Ryan (2009). "Promote Job Satisfaction through Mental Challenge" in Edwin A. Locke (2009). *Handbook of principles of organizational behavior : indispensable knowledge for evidence-based management*. Chichester : Wiley, 2009 (2nd edition)

Kooiman, J. (1993), *Modern Governance: New Government Society Interactions*, London, Sage Publications.

Kuhlmann, Sabine; Bouckaert, Geert (2016). *Local Public Sector Reforms in times of Crisis: National Trajectories and Internatinal Comparisons*. Governance and Public Management Series. London: Palgrave Macmillan

Latham, Gary (2007). *Work motivation*. Foundations for organizational science. Thousand Oaks : Sage Publications

Lawler III, Edward E. (1994). *Motivation in Work Organizations*. The Jossey-Bass management series. San Francisco : Jossey-Bass Publishers

Lima, M.L., et al. (1988). "Os determinantes da satisfação Organizacional: confronto de modelos". In *Análise Psicológica*, 6 (3/4), 441-457. Instituto Superior de Psicologia Aplicada

Lira, Miguel (2014a). "A apreensão com a crise e a motivação extrínseca dos trabalhadores do setor público português". Congresso *Investigação, Inovação e Tecnologia: Novos Desafios*

Lira, Miguel (2014b). *SIADAP: Estarão os trabalhadores satisfeitos com este sistema de avaliação? Um Estudo empírico*. XVI Encuentro AECA: "Recuperación económica: confianza e inversión en Europa"

Lira, Miguel; Silva, V.P.G. & Viseu, C. (2016), "Performance Appraisal as a Motivational Tool in the Portuguese Public Administration", *Portuguese Journal of Finance, Management and Accounting*, 2(3), 91-118.

Lynn, Laurence E. Jr. (2005) "A concise history of the field". In Ferlie, E. Lynn, L. & Pollitt. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press

Madureira, César; Rodrigues, Miguel (2015a), "Fatores de motivação dos trabalhadores da Administração Pública Central em Portugal", *Revista de administração e emprego público*, nº 02, Direção Geral da Administração e do Emprego Público, pp-83-110

Madureira, César (2015b). "Sistema integrado de avaliação de desempenho na Administração Pública Portuguesa (SIADAP) : balanço de uma década". *Lusíada. Economia & Empresa*. Lisboa, nº20/2015 . pp 171-194

Madureira, César (2015c), "A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika", *Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro* 49(3): 547-562, maio/jun. 2015

Madureira, C. e Asensio, M. (2019). "O desafio de Mobilizar e Requalificar a Administração Pública" *In Mamede, R.P e Silva, P.A. (2019) O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2019: Menos Reformas, Melhores Políticas*. Lisboa: IPPS-ISCTE, pp. 68-73

Mann, Gregory A. (2006). *A Motive to Serve: Public Service Motivation in Human Resource Management and The Role of PSM in the Nonprofit Sector*. Article in *Public personnel management* · March 2006

Meyer-Sahling, J.; Janta, B.; Reinholde, I. & Van Stolk, C. (2016), "Hidden Costs of Cuts: Austerity, Civil Service Management and the Motivation of Public Officials in Central and Eastern Europe After the Crisis", *European Journal of Government and Economics*, volume 5, number 2, pp 120-137

Michel, Sandra. (s.d.). *Gestão das Motivações*. Porto: Rés Editora.

Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.) (2001). *Administração e Política: Perspetiva de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora

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

OECD (2007), *Linking Regions and Central Governments. Contracts for regional development*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 22-70.

OECD (2011), *Policy framework for investment user's toolkit*. Chapter 10. Public Governance. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Perry, J. L. and L. R. Wise. (1990). "The Motivational Bases of Public-Service." *Public Administration Review* 50(3): 367–373.

Perry, James. L. 2000. Bringing Society In: Toward a Theory of Public Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): p.471- 488.

Pieranti, Octavio P.; Rodrigues, Silvia; Peci, Alketa (2007). "Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro". XXXI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro/ RJ 22 a 26 de setembro de 2007

Pollit, Christopher (2013). "What do We Know About Public Management Reform? Concepts, Models and Some Approximate Guidelines", in *Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Setor Público*, 28-30 de janeiro de 2013.

Porter, L.; Lawler III (1967). "The Effect of Performance on Job Satisfaction". pp: 20-28 Disponível em: https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/50985106/j.1468-232x.1967.tb01060.x20161220-21641-xbnq3y.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1557685893&Signature=%2Bw1LE5vLICGsimVM6xt9uGmM9oE%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DThe_effect_of_performance_on_job_satisfa.pdf

Porter, L.; Lawler III (1968). *E. Managerial attitudes and performance*. Homewood: R. D. Irwin.

Rato, Helena (2013). "Contra-reforma da Administração Pública pela mão da Troika", *Seara Nova*, nº 1725, pp 14-19

Rocha, J. A. Oliveira. (2007). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora (2ª edição)

Rohrich, Oliver (2014). *Os 11 elementos da motivação*. 2ª ed. Lisboa : LIDEL

Rhodes, R. (1996), "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies*, 652-667.

Rosa, Eugénio (2018a). *Por Que Razão Lutam os Trabalhadores da Função Pública?*. Disponível em: <http://eugeniorosa.com/Sites/eugeniorosa.com/Documentos/2018/15-2018-poder-compra-AP.pdf>

Rosa, Eugénio (2018b). *Dívidas à Segurança Social*. Disponível em: <https://www.eugeniorosa.com/Sites/eugeniorosa.com/Documentos/2018/53-2018-dividas-seguranca-social.pdf>

Rosa, Eugénio (2019). *O Aumento de Trabalhadores da Função Pública Durante o Governo de Costa Apenas Compensou um Terço da Destruição do PSD/CDS, e o Poder de Compra dos Trabalhadores em 2018 Ainda era Inferior em 18,8% ao de 2010* Disponível em: <http://eugeniorosa.com/Sites/eugeniorosa.com/Documentos/2019/8-2019-trabalhadores-remuneracoes-AP.pdf>

Santos, Boaventura S. (2012). *O Estado Social, Estado Providência e de Bem Estar*. Diário de Notícias, 29 de dezembro de 2012 Disponível em: <https://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/convidados/interior/o-estado-social-estado-providencia-e-de-bem-estar-2968300.html>

Sequeira, Carlos et. Al (2015). Impacto da Crise Financeira e Social na Saúde Mental. Revista Portuguesa de Enfermagem de Saúde Mental, Nº 14 (DEZ.,2015) | 72. Disponível em <http://dx.doi.org/10.19131/rpesm.0108>

Silva, Pedro Adão e (1997). "Estado-Providência : O modelo político do estado moderno". Finisterra, nº 24/25

Teixeira, S. (1998). *Gestão das Organizações*. Amadora: McGraw-Hill.

Vroom, Victor H. (1964). *Work and Motivation*. Malabar: Robert E. Krieger Publishing Company

Wright, Bradley E. (2001). "Public sector Work motivation: A Review of the Current Literature and a Revised Conceptual Model". *Journal of Public Administration Research and Theory*. J-PART 11 (2001):4:559-586

Wright, Bradley E. (2007). "Public Service and Motivation: Does Mission Matter?" *Public Administration Review* • January | February 2007 54-64

Wright, Bradley E.; Christensen, Robert K. (2010). "Public service motivation: A Test of the job attraction-selection-attrition model". *International Public Journal*, pages 155-176

Artigos

Autor não identificado (2019). “Primeiro-ministro garante que ADSE não vai acabar”. *Jornal de Notícias* de 14 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.jn.pt/nacional/interior/primeiro-ministro-garante-que-adse-nao-vai-acabar-10578795.html>

Autor não identificado (2018). “Um em cada três trabalhadores em risco de burnout”. *Jornal Público* de 25 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.publico.pt/2018/09/25/sociedade/noticia/um-em-cada-tres-trabalhadores-em-risco-de-burnout-1845149>

Costa, F.L. (2018). “ADSE com futuro?”. *Jornal Observador* de 31 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://observador.pt/opiniao/adse-com-futuro/>

Esteves, M; Pereira, C.A.; D’Espiney, J. (2019). “Cinco cenários para o futuro da ADSE”. *Jornal Negócios* de 27 de março de 2019. Disponível em: <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/saude/detalhe/cinco-cenarios-para-o-futuro-da-adse>

Henriques, Graça (2019). “ADSE só sobrevive se entrarem mais beneficiários?”. *Diário de Notícias* de 25 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.dn.pt/poder/interior/adse-so-sobrevive-se-entrarem-mais-beneficiarios-10617663.html>

Jesus, Patricia (2013). “O Estado social em risco”. *Diário de Notícias* de 29 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.dn.pt/portugal/interior/o-estado-social-em-risco-3607777.html>

Ministério da Saúde. Retrato da Saúde (2018). Disponível em: https://www.sns.gov.pt/wp-content/uploads/2018/04/RETRATO-DA-SAUDE_2018_compressed.pdf

Traqueia, F. (2017). Vieira da Silva sobre a Segurança Social: “Nós não entraremos em falência”. *Jornal i* de 25 de outubro de 2017. Disponível em: <https://ionline.sapo.pt/artigo/586136/vieira-da-silva-sobre-a-seguranca-social-nos-nao-entraremos-em-fal-ncia?seccao=Dinheiro>

Legislação

Lei nº 13/2019, de 12 de fevereiro – Código Civil

Parecer nº 31/2018 de 9 de janeiro de 2019

Outras referências bibliográficas

serviço in Dicionário infopédia da Língua Portuguesa [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2019. [consult. 2019-08-18 11:46:27]. Disponível na Internet: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/serviço>

público in Dicionário infopédia da Língua Portuguesa [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2019. [consult. 2019-08-18 11:52:44]. Disponível na Internet: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/público>

Segurança Social. História (online), consultado em 03.08.2019. Disponível na Internet: <http://www.seg-social.pt/historia>