A ELEIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENQUANTO ÁREA DE EMPREGO PARA JOVENS LICENCIADOS

Sophie da Silva Tomás

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

Orientador:

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

Outubro, 2020

RESUMO

Portugal é um dos países da União Europeia (UE) caracterizados por um envelhecimento demográfico progressivo. Este facto resulta da redução da população mais jovem e da população ativa por contrapartida do aumento da população idosa, que se reflete igualmente a nível dos trabalhadores do setor público português.

Nas últimas décadas, o cenário frágil no mercado de trabalho tem provocado mudanças significativas nas sociedades ocidentais alterando o pensamento das gerações face ao trabalho contemporâneo, especialmente no que respeita às expetativas de carreira. No âmbito organizacional, as organizações confrontam-se frequentemente com a necessidade de substituir os trabalhadores que se preparam para entrar na reforma por novos, em particular, os da Geração Milénio. Ainda que esta se tenha desenvolvido numa altura de prosperidade, crise económica e expansão tecnológica, a instabilidade associada ao trabalho leva a que até mesmo os jovens licenciados desta geração, temam a sua estreia no mercado de trabalho optando por determinadas perspetivas de carreira.

As alterações estabelecidas na função pública ao longo dos anos, desde as de índole gestionária, às ocorridas com a entrada da Troika no país, têm vindo a menosprezar o emprego público e a contribuir em massa para o incremento do envelhecimento. A dissertação em questão debruça-se sobre esta temática, com o intuito de explorar que tipos de expetativas privilegiam estes jovens, em particular até que ponto são sensíveis às condições de trabalho oferecidas pelo Estado Português, de modo a entender a escassez de trabalhadores da Geração Milénio e a dificuldade no rejuvenescimento da Administração Pública (AP).

Palavras-chave: Administração Pública; Jovens licenciados; Geração Milénio; Expetativas de carreira; Rejuvenescimento.

ABSTRACT

Portugal is one of the European Union (EU) countries with a progressive demographic aging. This fact results from the reduction of the younger and the active population besides the increase of the elderly population, which is also reflected in the portuguese public sector workers.

In the last decades, the fragile scenario in the labor market has caused significant changes in western societies by changing the thinking of generations about the contemporary work, especially with regard to career expectations. Organizations faces the need to replace workers which are preparing to retire by new ones, in particular those of the called Millennium Generation. Although this generation has grown at a time of economic prosperity, technological expansion and economic crisis, the instability associated with work, makes even the young graduates of this generation fear their entry into the labor market by choosing certain career perspectives.

The established changes in the civil service over the years, from those of a managerial nature to those that occurred when Troika entered the country, have been underestimating public employment and contributing massively to increase ages. The dissertation in question, intends to study this subject in order to explore the expectations of this generation, in particular how sensitive they are to the offered Portuguese State conditions to understand the low number of Millennium Generation workers and the issue with the Public Administration (PA) rejuvenation.

Keywords: Public Administration; Graduates; Millennium Generation; Career expectations; Rejuvenation.

ÍNDICE

RESUMO i

ABSTRACT ii

INTRODUÇÃO 1

CAPÍTULO I- ESTADO, ADMINISTRAÇÃO E EMPREGO PÚBLICO 4

I.1. Da evolução dos modelos de Estado ao surgimento da Administração Pública 4

I.2. Sistemas de organização da Administração Pública 7

I.2.1. Modelo burocrático de organização 9

I.2.2. Nova Gestão Pública (*New Public Management*) 10

I.2.3. Novo Serviço Público *(New Public Service)* e a *Governance* 12

I.3. Emprego Público 14

CAPÍTULO II- ANÁLISE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA E EXPOSIÇÃO DO TEMA 16

II.1. Análise da evolução da AP em Portugal 16

II.2. Exposição do tema 32

II.3. Limitações à entrada de novos trabalhadores na Administração Pública em Portugal 35

II.3.1. O Ingresso no Setor Público: o Recrutamento dos trabalhadores em funções públicas 35

II.3.1.1. Menção ao Recrutamento na Administração Pública através do Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP) 40

II.3.2. Evolução dos salários dos trabalhadores em funções públicas 42

II.3.3. A avaliação de desempenho e o Sistema de Integrado de Avaliação de desempenho (SIADAP) na Administração Pública enquanto restrição de progressão na carreira 47

CAPÍTULO III- EXPETATIVAS DE CARREIRA: O INGRESSO (OU NÃO) NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA 54

III.1. Carreiras: o conceito e os modelos de carreira na contemporaneidade 54

III.1.2. Âncoras de carreira e o sentido do trabalho 58

III.2. As gerações no mercado de trabalho 60

III.2.1. As diferentes gerações no mercado de trabalho em Portugal: um olhar geral 62

III.3. A Geração Y ou Geração Milénio: características e expetativas 64

III.4. As Carreiras no contexto da Administração Pública Portuguesa 67

CONCLUSÃO 77

FONTES 82

LEGISLAÇÃO 82

SITES CONSULTADOS 83

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 84

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura I.1. Os papéis do funcionário público 15
Figura II.1. Evolução do emprego público em Portugal (Dezembro 2011- Dezembro 2019), DGAEP: SIEP 4.º trimestre 2019 28
Figura II.2. Evolução da remuneração base média mensal e ganho médio mensal, DGAEP: SIEP 4.º trimestre de 2019 44
Figura II.3. Aumentos salariais na função pública desde 1986 45
Figura III.1. Modelo de representação gráfica de desenvolvimento de carreira: Arco-íris de Carreira de Super (1980) 57
Figura III.2. Percentagem de trabalhadores por grupo etário na AP Portuguesa, 31 de Dezembro de 2019, DGAEP: BOEP n.º20 64
Figura III.3. Características da Geração Milénio 66

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro II.1. Principais reformas da AP Portuguesa ao longo da 1ª década do séc. XXI (retirado de Madureira, 2015) 21
Quadro II.2. Evolução do emprego na AP entre 1996 e 2010 28
Quadro II.3. Estrutura etária por género na AP Central 30
Quadro II.4. Estrutura etária dos trabalhadores no total das administrações, 31 de Dezembro de 2019 31
Quadro II.5. Indicadores etários dos trabalhadores da AP, 31 de Dezembro de 2019 32
Quadro II.6. Acréscimos salariais em 2020 47
Quadro III.1. População empregada por grupo etário em Portugal 63
Quadro III.2. Expetativas de carreira da Geração Milénio versus características presentes na AP 71

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ADSE- Assistência na Doença aos Servidores do Estado

AP- Administração Pública

BOEP- Boletim Estatístico do Emprego Público

CAT- Programa de Capacitação Avançada para Trabalhadores em Funções Públicas

CEAGP- Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública

CEE- Comunidade Económica Europeia

CEFA- Centro de Estudos e Formação Autárquica

CRESAP- Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública

CRP- Constituição da República Portuguesa

CTFP- Contrato de Trabalho em Funções Públicas

DGAEP- Direção Geral da Administração e do Emprego Público

DL- Decreto Lei

ENA- Ecôle Nationale d'Administration

GC- Governo Constitucional

GRH- Gestão de Recursos Humanos

INA- Instituto Nacional de Administração

INE- Instituto Nacional de Estatística

LTFP- Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

LVCR- Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações

NPM- New Public Management

NPS- New Public Service

OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE- Orçamento de Estado

PIB- Produto Interno Bruto

PRACE- Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PREMAC- Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado

RCM- Resolução do Conselho de Ministros

RH- Recursos Humanos

RMMG- Retribuição Mínima Mensal Garantida

SIADAP- Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública

SIEP- Síntese Estatística do Emprego Público

SigADAP- Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública

TC- Tribunal Constitucional

TRU- Tabela Remuneratória Única

UE- União Europeia

INTRODUÇÃO

O modelo tradicional de organização da AP correlacionado com o Estado de Bem-Estar, ainda que tenha sido considerado adequado ao longo de vastos períodos, foi perdendo reputação mais concretamente pela sua lentidão e ineficiência face às necessidades dos cidadãos e aos desafios que se alastraram na época, dificultando o desenvolvimento económico (Rodrigues e Araújo, 2005; Araújo, 2007; Secchi, 2009). A AP Portuguesa, nomeadamente os funcionários públicos, ainda hoje não são tidos em boa conta muito em razão das diferenças entre os dois sistemas- público e privado- levando sistematicamente a apreciações menos favoráveis por parte dos privados acerca por exemplo, do sistema de carreiras que prevaleceu no setor público ao longo de vários anos, e que assegurava aos trabalhadores públicos uma segurança nunca antes vista. Uma outra razão deve-se a este modelo, promover a burocratização de agentes e processos tendo em vista um só objetivo: o aumento de bem-estar e poder (Nordhaus, 1975; Damgaard, 1997 *citado por* Rodrigues e Araújo, 2005).

Atente-se, contudo, que as diferenças entre os setores não estão associadas ao grau de dificuldade mais ou menos elevado das funções praticadas, mas a deveres éticos incluídos que não são compatíveis entre os dois. Os trabalhadores em funções públicas encontram-se sujeitos a parâmetros, entre outros, de imparcialidade e independência cuja importância não se equipara à dos trabalhadores do setor privado. No âmbito da Constituição da República Portuguesa (CRP), à AP e naturalmente aos que se encontram ao seu serviço, cabe a prossecução do interesse público o que significa que, à subordinação jurídica, na qual a lei é o fundamento de toda a atividade administrativa (Amaral, 1996) acresce ainda, a subordinação ao interesse público, razão pela qual o exercício da função pública apresenta um nível de exigibilidade superior. Face ao que foi dito acima, não é por coincidência que os autores realçam que o processo reformista nas diferentes sociedades europeias, apresenta para além de motivos gerais, contextos que as distinguem, incluindo em Portugal, sublinhando que no nosso país num primeiro momento, a reforma administrativa se fundamentava na desburocratização e só em seguida, na melhoria da qualidade dos serviços públicos (Mozzicafreddo, 2001; Araújo, 2005; Rocha, 2005).

Tendo em vista a reinvenção e renovação das suas instituições, de modo a dar novo alento aos serviços públicos, acabou por emergir na AP com uma certa facilidade, um novo paradigma de gestão pública opcional à gestão pública tradicional a partir da utilização de métodos de gestão do setor privado e do mercado, no funcionamento e fornecimento de bens e serviços, através do qual se esperavam melhorias de eficiência, de qualidade dos serviços aos cidadãos e de flexibilização da gestão (Rodrigues e Araújo, 2005). Este paradigma recaiu inclusive na Gestão de Recursos Humanos (GRH), visando corrigir algumas falhas, acompanhado de mudanças na função pública, como é o caso do estatuto dos funcionários e da relação de emprego, assim como nos valores, nas competências e habilidades (Araújo, 2007). Tais mudanças visavam para além de uma nova estrutura na prossecução de serviços públicos,

mais qualificações e um maior acompanhamento dos funcionários, de forma a importar "alterações qualitativas importantes na função pública, cujos resultados se farão sentir no futuro" (Araújo, 2005).

O ano assinalado pela chegada da Troika a Portugal, em tempo algum será esquecido para o país em geral e sobretudo para a maioria dos funcionários públicos, nomeadamente pelo agravamento das suas condições de trabalho, com a assinatura do Memorando de Entendimento entre esta e o governo. Surgiram algumas questões alarmantes com as medidas de reforma de forte austeridade aplicadas desde então, que tinham em vista unicamente a diminuição de custos com pessoal, acabando por prejudicar bastante os trabalhadores a vários níveis, contribuindo fortemente para a sua desmotivação e descontentamento.

A presente dissertação apresenta num primeiro plano, como principal desiderato, a análise dessas medidas aplicadas nas carreiras dos trabalhadores em funções públicas e de outras previamente aplicadas pelo Estado de índole gestionária e os seus respetivos efeitos; e num segundo plano, caracterizar a Geração Milénio[1], que engloba os jovens licenciados, com enfoque nos fatores que poderão efetivamente influenciar as suas escolhas de carreira. Relativamente ao exposto, formularam-se as seguintes questões de partida, às quais se pretende dar resposta:

- Estão a ser criadas, de facto, condições para a absorção de jovens licenciados no setor público português? Qual o perfil dos jovens da atualidade no mercado de trabalho, particularmente os jovens desta geração? Em que medida esse perfil ambiciona servir o interesse público?

Considerando o tipo de questões apresentadas, o trabalho de pesquisa adquire uma natureza qualitativa, através de revisão da literatura, pesquisa e análise documental e estatística, para a realização da recolha de conceitos fundamentais e de dados relevantes à investigação. A dissertação em questão organiza-se essencialmente em três capítulos:

O primeiro capítulo introdutório, centra-se na evolução histórica dos modelos de Estado e de AP e na noção geral de emprego público; o segundo capítulo é direcionado inicialmente, para a análise da história e evolução da AP Portuguesa ao longo dos anos, e em seguida para a exposição do tema que serve de base à investigação, tentando percorrer sucintamente algumas das características do trabalho na AP (nas quais serão abordadas questões como o recrutamento dos trabalhadores em funções públicas com referência inclusive, ao mesmo por via do Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP); a evolução dos salários dos trabalhadores, e ainda a avaliação de desempenho, que serão abordados como variáveis de motivação ou limitação à inserção dos jovens licenciados no setor público). Por último, o terceiro capítulo, mais concetual, focar-se-á na definição de alguns tópicos importantes

[1] De entre as várias designações apresentadas (e.g. Milénios, Geração Milenar, Geração Y, Nativos Digitais, Geração Net, etc.) adotar-se-á para efeitos deste trabalho, a de Geração Milénio.

relacionados à temática das Carreiras, na apresentação da Geração Milénio em particular e nas suas características, assim como num enquadramento das Carreiras no contexto da AP Portuguesa, numa sequência lógica que tenciona dar resposta às questões previamente colocadas, dando assim abertura às conclusões finais que se seguirão. A pertinência e relevância do tema eleito, advém sobretudo numa perspetiva pessoal, enquanto jovem pertencente à geração Milénio e estudante de Mestrado na área, que pretende ingressar futuramente no setor público e ainda, de ser um tema que aparentemente parece ser pouco estudado e examinado e que, apresenta uma importância crucial atualmente para o funcionamento adequado da AP.

CAPÍTULO I- ESTADO, ADMINISTRAÇÃO E EMPREGO PÚBLICO

I.1. Da evolução dos modelos de Estado ao surgimento da Administração Pública

A noção de Estado surge no momento da transição do Estado natural ou de natureza- onde o homem permanecia isolado e a sua existência lhe era suficiente, onde não existia também qualquer tipo de relação, regras ou leis, e a sua força física era a única via de preservar a sua liberdade natural,- para o estado social, onde passa a fazer parte de um corpo político, guiado pela vontade geral dos indivíduos. Assim, o Estado emerge através de um pacto legítimo, que visa que a liberdade seja preservada por meio da vontade geral, das leis e do corpo político, numa forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a forma comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes (Rousseau 1999:70, *citado por* Silva e Cunha, 2013).

Os homens englobavam um todo formando um povo, esse povo reunido era visto como o fundamento da sociedade, e o Estado como o conjunto de todos os povos. Encarando a sociedade como um todo, a vontade dos homens (vontade geral) era posta à frente da vontade particular de cada indivíduo priorizando-se desde modo, o interesse comum ou geral. A AP enquanto estrutura ao serviço do Estado, deve assim ter em vista a prossecução do interesse comum, bem como assegurar que o propósito do Estado se realize- garantir a liberdade e igualdade entre os homens (Rousseau, 1999, *citado por* Silva e Cunha, 2013).

Francis Fukuyama (2006) quanto à génese histórica, reconhece o Estado enquanto instituição humana antiga, relacionando-o às sociedades agrícolas primitivas desenvolvidas na Mesopotâmia, ainda que tenha existido na China ao longo de milhares de anos, um Estado com uma AP superiormente treinada. O seu surgimento histórico em consenso entre a História Política, a História do Direito, a Cultura e a Ciência Política, advém de razões como a necessidade, em toda a sociedade humana, de um mínimo de organização política; da necessidade de se situar, no tempo e no espaço, o Estado entre as organizações políticas historicamente conhecidas; da constante transformação das organizações políticas em geral e das formas ou tipos de Estado em particular; da possibilidade de, em qualquer sociedade humana, emergir o Estado, desde que verificados certos pressupostos; e da correspondência entre formas de organização política, formas de civilização e formas jurídicas (Miranda, 2002: 32). O Estado surge sobretudo, das exigências das diversas sociedades, quer numa perspetiva territorial, quer numa conexão com os restantes Estados (Canhoto, 2010).

Quanto ao seu conceito propriamente dito, é entendido contemporaneamente e democraticamente, como uma autoridade soberana que proveio paralelamente ao desenvolvimento e constituição da sociedade, e que visa salvaguardar que as relações sociais se firmem em regras prefixas, sem embargo de alguma força, crença religiosa ou origem étnica. É por definição, uma entidade "constituída por um povo fixado num território no qual institui, por autoridade própria, um poder político com autoridade soberana, com vista à satisfação das necessidades coletivas" (Ferraz, 2018).

Ao longo da história, no processo evolutivo dos diferentes tipos de Estados, destacam-se várias características gerais que o simbolizam, das quais se apontam a institucionalização do poder, entendida como a formação de instrumentos jurídicos de intervenção e de "formação da vontade coletiva"; a sua subordinação, no que se refere ao cumprimento de fins comuns e naturalmente, à execução do bem comum; e a coercibilidade, competindo-lhe assim, fazer uso do seu poder coercivo, ministrando a justiça entre os indivíduos, incumbindo-lhe de igual modo, o monopólio da força física (Miranda, 2002). Esse poder político característico do Estado, revela-se como poder soberano, "exclusivo, supremo, independente do território estadual" (Sá, 1986).

Fukuyama (2006) aponta que os Estados apresentam uma imensa variedade de funções, que se modificam em virtude das exigências da própria sociedade e dos fins que objetiva (Mozzicafreddo, 1994). O Estado é por essa razão, um processo em transformação, incentivado pelos fins a que se destina, designadamente a segurança, a justiça e o bem-estar da sociedade (Miranda, 2002). No que respeita à sua evolução histórica, podem diferenciar-se, cronologicamente, cinco formas de Estado desde a antiguidade até à atualidade. Será feita de seguida, uma análise sucinta, partindo do Estado Antigo, seguindo-se para os Estados Grego, Romano e Medieval e terminando no mais recente Estado Moderno, salientando os traços fundamentais de cada um.

No primeiro Estado Antigo ou Oriental, não existia distinção entre o pensamento político, a religião, o território e a lei. Era claramente visível a predominância da primeira- toda a vida social e política era totalmente dominada pela religião, sendo a autoridade dos governantes e as normas de comportamento individual e coletivo, expressão da vontade do poder divino[2] (Amaral, 1996; Miranda, 2002; Ferreira e Correia, 2009).

No Estado Grego, o poder acabara por ser deslocado para o povo, estando este no centro da vida política, detentor de todo o poder (Miranda, 2002). Os próprios Estados eram designados como Cidades-Estado ou *pólis*, possuidores de autonomia administrativa e legislativa (Ferreira e Correia, 2009). Os cidadãos deliberavam em conjunto as decisões políticas, e eram iguais diante da lei: a *pólis* grega era assim encarada como "uma comunidade de iguais, os *politai*, que determinavam a política em debate aberto e organizado" (Winton, R.I. e Garnsey, P. *citado por* Barletta, 2005).

Já no Estado Romano, o Imperador encontrava-se no topo do Estado, detentor dos poderes legislativo, executivo e judicial- poder político unificado, absoluto, firme, "poder supremo" (Miranda, 2002). Pese embora Roma tenha constituído inicialmente uma Cidade-Estado, *a civitas*, pela união de grandes famílias- "as gentes"- conseguiu dotar-se de um imponente e notável aparelho administrativo, surgindo e otimizando-se nesta época com o império romano, a estruturação administrativa do mundo europeu ocidental (Amaral, 1996: 56).

[2] A influência religiosa prevalecia de tal modo, que este Estado era inclusive denominado por Estado Teocrático.

O período da Idade Média emerge com a queda do Império Romano, prevalecendo o Estado Medieval, essencialmente marcado pelo feudalismo[3] e pela autoridade da Nobreza e da Igreja (Ferreira e Correia, 2009). No decurso deste período, o Império em tempo algum fora exclusivo, devido à existência de uma pluralidade e sobreposição de centros de poder "menores"[4] que em nenhum momento, se submeteram à autoridade do Imperador. A queda do feudalismo, a redução da autoridade da Igreja e o enfraquecimento do poder político feudal, combinado à exigência de Ordem e de Autoridade, ditou o aparecimento do Estado Moderno, monárquico e absolutista (Ferreira e Correia, 2009).

O Estado que por fim se analisa é o Estado Moderno, caracterizado pela centralização do poder (legislativo, executivo e judiciário) no soberano, provendo a autoridade somente deste; pela divisão da esfera pública da esfera privada, e pela evolução progressiva institucional do Estado, passando este a encarregar-se da prestação de serviços no interesse da comunidade reduzindo-se deste modo, os elos entre a Administração e a Política, operando a primeira na observância da segunda. Desde o Estado Moderno, pela dependência da sociedade e dos cidadãos dos serviços do Estado, que se observa à ampliação do poder anteriormente nomeado (Ferreira e Correia, 2009).

Daí em diante, até à atualidade, o Estado passa a dispor de um ambiente exclusivo, retratando os valores da modernidade através da institucionalização do poder, da produção de um novo quadro de subordinação, do estabelecimento do monopólio da coercibilidade e da consagração dum princípio fundamental de unidade (Gomes, 2018). Passou assim, a deter um espaço exclusivo, compreendendo o monopólio da coerção física e fiscal, a unicidade do seu território e a construção de um aparelho administrativo com várias funções.

A AP surge como serviço do Estado, da passagem do Estado Absoluto para o Estado Liberal, em resultado de três eventos em particular- da Revolução pluritana no Reino Unido, da Revolução Francesa de 1789, e da posterior separação da esfera pública da esfera privada (Ferraz, 2008). Ainda que até à 2ª metade do século XVIII, não tenha sido identificada a existência de um funcionalismo público, diversos autores acreditam que o nascimento desta, ocorreu da organização da humanidade em comunidades e com a estruturação de serviços comuns (Rocha, 2001).

Com a emergência do regime democrático no país, os cidadãos passaram a dispor de uma liberdade diferente, ainda que essa liberdade não seja capaz de garantir *per se*, o total desempenho de uma democracia. A possibilidade de qualquer cidadão se manifestar na vida política, tornou-se um meio valoroso na orientação de questões comuns, sendo por esse motivo a democracia, o sistema político exclusivo capaz de viabilizar a participação. Ainda que a sobrevivência do sistema democrático dependa da participação dos cidadãos, todos são independentes, podendo optar por participar ou não. Alguns autores destacam, no entanto, que não é suficiente apenas a existência de instituições democráticas, uma vez que o funcionamento sólido e permanente das democracias, requer uma cultura política democrática,

[3] Meio contemporâneo da altura, de produção quer da vida social quer da vida económica (Dias e Oliveira, 2004).
[4] E.g. corporações religiosas, corporações de ofício, reinos e comunas.

sobretudo de cidadãos envolvidos e informados (Almond e Verba, 1989 *citado por* Rodrigues, 2016). Refira-se além do mais que com a democracia, surgiu a intenção reformista por força das exigências de democratização, desenvolvimento económico e das simultâneas reformas económicas e sociais (Araújo, 2005). Sucintamente, a reforma administrativa em Portugal, assumiu os seus grandes contornos com o regime democrático de 1974, pois até aí, as tentativas de reforma permaneceram sempre incertas.

Nas palavras de Gomes e Mozzicafreddo (2001) a AP tem como função para além de simplificar a vida tanto aos cidadãos como às empresas, atendendo às particularidades do serviço público, aprofundar a democracia, realçando-se assim, a relação indissociável entre esta e o Estado, de tal forma "indissociável da crise da própria democracia" e seguramente do bem-estar dos cidadãos. A evolução da administração encontra-se intimamente relacionada à evolução e reforma do Estado, podendo afirmar-se que na generalidade das vezes, do modelo de Estado resulta o modelo de administração.

Uma boa AP, um serviço público de qualidade e um bom entendimento da noção de Estado, são interdependentes, isto é, se um deles for mau, os restantes dois sofrerão também (Drechsler, 2009). De facto, a preservação de uma democracia necessita além de um Estado e de uma AP extremamente sólidos, igualmente de cidadãos sérios e conscientes, sem exceção obviamente dos seus funcionários. Afinal de contas, independentemente da reforma administrativa não se tratar de uma questão de mentalidades, mas de processos, essas são resultado destes últimos (Mozzicafreddo e Gomes, 2011).

Interessa neste seguimento proceder minuciosamente e sem desvios, à análise das diferentes abordagens teóricas organizacionais da AP, iniciando-se pelo Modelo burocrático de organização, com enfoque na Teoria da Burocracia, seguindo-se para o Modelo Gestionário designado por Nova Gestão Pública- *New Public Management* (NPM) e terminando na conceção mais recente, o Novo Serviço Público- *New Public Service* (NPS).

I.2. Sistemas de organização da Administração Pública

Não perdendo de vista a análise dos sistemas organizacionais[5] em vigor maioritariamente nos países ocidentais nas últimas décadas, importa debruçarmo-nos num primeiro momento, sobre a noção do conceito de AP em particular.

> Public Administration: is a cooperative group effort in a public setting (a); covers all three banches- executive, legislative, and judicial- and their interrelationships (b); has an important role in the formulation of public policy, and is thus part of the political process (c); is different in significant ways from private administration (d); and, is closely associated with numerous private groups and individuals.
>
> (Rosenbloom, 1998: 4)

[5] Para mais detalhe, incluindo os elementos em comum, assim como os contrastes dos sistemas de organização, ver Secchi (2009).

São várias as definições existentes a respeito do conceito de AP: para Woodrow Wilson, a execução sistemática e detalhada da Lei; o conjunto de operações que visam a prossecução ou reforço de políticas públicas para White; a parte da ciência da administração alusiva ao Governo e importada sobretudo, com o espaço onde o trabalho de um dado governo se operacionaliza, para Gulick. Já Waldo, muito sucintamente, caracteriza-a enquanto arte e ciência da Gestão, destinada aos assuntos do Estado (Ferraz, 2018). Entre as inúmeras definições apresentadas pelos vários autores, expõe-se a de Freitas do Amaral (1996) que vê a AP como "o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas coletivas públicas, que asseguram em nome da coletividade a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar".

Rosenbloom (1998) refere-se a este conceito com alguma complexidade, pois afirma que saber o que os administradores públicos fazem, não resolve a seu ver, o problema de definir o que é a AP. Posto isto, sublinha alguma das definições mais célebres, todas elas úteis, oferecendo ainda uma definição da sua exclusividade: "Public administration is the use of managerial, political, and legal theories and processes to fulfill legislative, executive, and judicial governamental mandates for the provision of regulatory and service functions for the society as a whole or for some segments of it" (Rosenbloom, 1998: 6).

Há quem considere mesmo que esta é tão antiga como a humanidade, que desde o momento em que os seres humanos se começaram a organizar em comunidades, surgiu a exigência de organizar alguns serviços basilares de uma maneira comum, constituindo o funcionário a primeira profissão, parecendo-se, em muitos casos, com a classe sacerdotal (E.N. Gladen, 1972 *citado por* Rocha, 2001: 13).

A AP tem como propósito a prossecução do interesse público[6], no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos e o monopólio da definição do bem comum, ao passo que a administração privada se concentra nos interesses pessoais ou particulares (Mozzicafreddo, 2001; Dias e Oliveira, 2004). A administração é vista numa ótica de poder, uma vez que, a sua atuação se fundamenta em processos particulares que determinam tanto comportamentos como obrigações e direitos, e ainda numa ótica de serviço coletivo, na medida em que, os poderes e direitos de intervir, se legitimam pela função que executa e naturalmente pelos serviços que fornece. Nesta lógica, tanto a eficiência e eficácia, como a equidade no tratamento, são partes constitutivas da natureza e dos objetivos inscritos na matriz da Administração Pública (Mozzicafreddo, 2001: 2).

Para além do fim público, refira-se na relação entre o Estado e a AP, a dupla subordinação desta última. Por um lado, a subordinação política a que está sujeita, determina que não lhe caiba diretamente a si os interesses púbicos a prosseguir, sendo esses determinados num plano superior político-legislativo. A dimensão política condiciona assim o tipo de serviços que por esta devem ser prestados (Silvestre, 2010: 31). Nesta lógica, a administração e a política são termos inseparáveis, pois a primeira é

[6] À luz do artigo 266.º da CRP.

influenciada diretamente pela segunda, seja qual for o regime ou época (Amaral, 1996). Existe por outro, uma subordinação jurídica, na qual a administração só pode atuar de acordo com a lei necessitando por isso, de um quadro legal prévio à sua atuação- a AP é uma atividade totalmente subordinada à lei: a lei é o seu fundamento, o critério e o limite de toda a atividade administrativa (Amaral, 1996: 48).

I.2.1. Modelo burocrático de organização

Na altura em que na Europa se explorava unicamente o estudo da AP, emergiu nos Estados Unidos da América a teoria administrativa, pela imposição de se constituir e racionalizar a atuação do Estado na economia e na sociedade. A primeira fase desta, designada por Administração Científica ou Tradicional, ficou marcada pela participação do sociólogo e economista Max Weber através do estudo da burocracia, resumindo este as características[7] fundamentais do modelo tradicional burocrático[8]; por Wilson, com a dicotomia entre Política e Administração e por Frederick Taylor, com o Management Científico da organização do trabalho (Rocha, 2001). Neste modelo vigorava uma administração submetida ao poder político, assente no modelo hierárquico da burocracia, formada por funcionários contratados por concurso, imparciais nas suas decisões, visando meramente o interesse geral. Sujeita ao poder político, apenas cabia à administração, a implementação das políticas, pertencendo a deliberação e formulação aos respetivos políticos.

A burocracia para Weber representava quer uma condição necessária, quer um ambiente organizado para a racionalidade legal, económica e técnica da civilização moderna (Rocha, 2001). Este louva a administração burocrática pelas suas qualidades ao nível de precisão, velocidade, clareza, regularidade, fiabilidade e eficiência que por sua vez, são obtidas pela separação do trabalho (especialização de funções), pela hierarquia de poderes com competências formalmente atribuídas e pelos procedimentos e regras formais bem estabelecidos (Mozzicafreddo, 2001; Silvestre, 2010). Acrescente-se ainda o conhecimento, a unidade, a subordinação estrita e a redução de custos materiais e humanos que no seu conjunto, definem as organizações burocráticas, como tecnicamente superiores às outras formas de organização (Rocha, 2001).

Com o aparecimento do estatuto dos funcionários públicos, foram estabelecidas regras de funcionamento na AP e a separação entre a Política e a Administração. Desde que se diferencia a atividade administrativa da política, estamos efetivamente perante uma administração legal burocrática ou científica caracterizada pela segurança no emprego, pela estruturação do trabalho em carreiras, pela promoção pela antiguidade, pela remuneração conforme o nível hierárquico de cada carreira, e ainda pela admissão segundo as regras do concurso público, tudo numa perspetiva das relações de trabalho

[7] As três características fundamentais do modelo são a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo (Secchi, 2009).

[8] Este modelo é também designado por *progressive public administration* na literatura inglesa, como influência das reformas praticadas nos Estado Unidos, no decurso da *progressive era* (Hood, 1995 *citado por* Secchi, 2009).

(Rocha, 2000 *citado por* Ferraz, 2008; Rocha, 2005). Neste modelo, o Estado interfere apenas de modo a assegurar determinados tipos de serviços especiais como a segurança, o fisco, a justiça e a defesa, associados naturalmente ao exercício de poder.

As críticas à Administração Científica por vários teóricos, relacionadas à consistência científica dos seus princípios, às disfunções das organizações burocratas e à separação entre Política e Administração, assim como o alargamento das funções do Estado ao abarcar as políticas sociais, ditaram o surgimento de uma nova conceção de Estado designada por "Welfare State" ou Estado de bem-estar social (Rocha, 2001; Araújo 2007). Posteriormente à II Guerra Mundial, a AP profissionalizou-se graças à incorporação cada vez maior de profissionais que integraram os hospitais, as universidades, as escolas e as instituições de serviço social. Estes eventos estiveram inclusive, na origem de um novo modelo de Administração Profissional (Rocha, 2007).

Ainda assim, este novo modelo foi fortemente abalado em razão de críticas ao seu modo de funcionamento, aos custos do Estado de bem-estar e essencialmente à crise económica da década de 70, contribuindo para o desmoronamento da Administração Profissional e do Estado de Welfare (Rocha, 2001; Araújo, 2005). Pretendia-se com a reforma, o "emagrecimento" do Estado, por meio da transferência das políticas sociais para a iniciativa privada, reduzindo dessa forma a sua intervenção. Autores destacam ainda que, o Estado Providência entrara em crise inclusive por obra da crise petrolífera, que abateu todos os estados industrializados (Self, 1993 *citado por* Rocha, 2001).

Por influência da Nova Gestão Pública, observa-se a substituição do modelo burocrático de administração por outro mais empresarial resultando consequentemente, no surgimento de um novo modelo de Estado- o Estado Regulador- que deixa de ser somente o produtor de bens e serviços, para se assumir como árbitro de quem os presta e, simultaneamente, garante do bom uso de quem os utiliza (Martins, 2001: 39) ou por outras palavras, o Estado deixa de ser interveniente e planeador, passando a regular o comportamento dos autores que intervêm no processo político (Majone, 1997 *citado por* Rocha, 2001).

I.2.2. Nova Gestão Pública (*New Public Management*)

O NPM surge precisamente em meados da década de 80, pretendendo substituir o paradigma burocrático de administração pelo paradigma administrativo-empresarial ou managerial, fundamentando-se na ideia de que, a gestão do setor privado é superior à gestão do setor público e que tudo o que é público é ineficiente (Rocha, 2001; 2005; 2007). Tal conceção tem vindo a abanar fortemente as conceções tradicionais, defendendo a utilização de modelos de gestão próximos dos usados pelo setor privado, firmados na eficiência, eficácia e competitividade, ao prescindir da firmeza e atrocidade do modelo burocrático (Rocha, 2000 *citado por* Ferraz, 2008; Secchi, 2009).

Atendendo ao desenvolvimento das diferentes abordagens teóricas, importa frisar que, as disfuncionalidades do anterior modelo burocrático, terão efetivamente de servir de base aos modelos

seguintes[9], pois postularam a sua substituição e porque para além disso, tal como muitos autores afirmavam, esse modelo seguia princípios errados (Araújo, 2007). A Nova Gestão Pública[10] nesta lógica, terá de considerar os pontos fortes e fracos do modelo burocrático, entendendo-se deste modo, a reforma como um processo em construção, onde os vários significados e estratégias reformadoras podem ser vistas com mais clareza nos primeiros ciclos de mudança já efetuados que em alguma medida, preparam o terreno para os ciclos seguintes (Peters, 2001). O mesmo autor salienta ainda que a nova gestão pública pode ter tantos significados, quantas as pessoas que interpretam e aplicam a expressão (Peters, 2001: 43).

A conceção gestionária distingue-se da burocrática em diversos aspetos, a salientar: os seus objetivos encontram-se devidamente estipulados e a chave para o êxito baseia-se na execução desses objetivos; o uso eficiente e económico dos recursos é encarado como ponto crucial em oposição à conceção tradicional; os funcionários dispõem de mais poder de decisão; e, em relação à atuação do gestor, este investiga possibilidades e tem mais autonomia para tomar iniciativas (Rocha, 2001).

Dos elementos característicos do NPM definidos por Hood (1991) destacam-se, a profissionalização da gestão nas organizações públicas; o uso de medidas de performance explícitas claramente definidas; o foco no controlo e nos resultados; a divisão das unidades do setor público; a introdução de competição no setor público; a insistência da utilização de estilos de gestão privada; e, a contenção ao nível da utilização de recursos.

De entre as vantagens trazidas à administração e aos serviços públicos, como a racionalização de despesas e do número de funcionários; a adoção de estratégias que permitiram a explicitação da sua missão e dos seus objetivos; uma maior responsabilidade dos serviços públicos diante dos clientes e dos gestores; e, o aumento da flexibilidade de gestão, a grande lacuna associada à Nova Gestão Pública, refere-se à não diferenciação da gestão das organizações públicas da gestão das organizações privadas (Rocha, 2001). Nesse sentido, o autor afirma que grande parte da ideologia managerial, estabelece que não existe diferença entre gerir uma empresa e um hospital e se porventura existirem diferenças, essas devem desaparecer.

A forte "obsessão" com a eficiência e eficácia, menosprezou o carácter particularizado dos seus valores públicos, necessários nas democracias contemporâneas, reconhecendo os cidadãos meramente como clientes (Kickert e Koppenjan, 1997 *citado por* Araújo, 2002; Madureira e Ferraz, 2010). De acordo com a obra de Rocha (2001), Kearney e Hays (1996) acrescentam que a conceção managerial, conduziu à desmotivação e diminuição da eficiência e qualidade dos serviços públicos constituindo deste modo, um fracasso tendo em conta os objetivos que propôs atingir. Assim se conclui que mesmo a orientação gestionária de reforma da administração, que tem vindo a tornar-se mais presente nas

[9] Complemente-se ainda, que os modelos que se seguiram ao modelo burocrático weberiano, compartilham algumas características desse e por essa razão, não se constituem modelos de rutura (Secchi, 2009).

[10] Secchi (2009) acrescenta que o NPM ou administração pública gerencial é considerada por diversos autores como uma doutrina, incluindo para Pollitt e Bouckaert (2002), considerando-a como uma religião, um sistema de crenças baseado na racionalidade instrumental aplicada à gestão pública (Secchi, 2009: 355).

sociedades europeias, não deve deixar de ser refletida nas atuais necessidades de transformação da Administração Pública (Mozzicafreddo, 2001: 19).

No que se refere aos recursos humanos (RH), com a visão gestionária, foi adotado pelo Estado um conjunto de políticas inseridas na orientação estratégica estabelecida para a modernização da AP, tentando de algum modo aumentar a eficiência e eficácia das organizações públicas, reduzir os custos da despesa pública sobretudo com os RH, e uma aproximação maior da administração aos cidadãos e às empresas[11]. Sucintamente a Nova Gestão Pública desde a década de 90 do século XX, muito por força da pressão dos cidadãos e do contexto económico, levou à adoção de medidas como o *contracting-out*, as parcerias público-privadas, a gestão por objetivos, a avaliação de desempenho com parâmetros supostamente mais objetivos, e a novas regras estatutárias para os funcionários públicos, desregulando-se as relações de emprego público, optando-se nem mais nem menos do que por uma gestão semelhante à da gestão privada (Araújo, 2005; Rocha e Araújo, 2006; Madureira e Ferraz, 2010 *citado por* Madureira, 2015).

Embora o modelo gestionário tenha sido o mais difundido ao longo de décadas, tem também vindo a ser desvalorizado com a promessa de introduzir técnicas de êxito do setor privado em resposta às falhas de ineficiência provocadas pela burocracia, necessitando por isso, de se avaliar em que medida a nova gestão pública resolve os problemas da administração do Estado (Rocha, 2005: 15), numa altura em que as vantagens oferecidas pela gestão guiada pelo setor privado permanecem até ao momento, por verificar (Madureira, 2015). Graças às fortes limitações e principalmente contradições da via gestionária, bem como à necessidade de um maior envolvimento dos cidadãos, foi impulsionado o surgimento em meados da década de 90, de uma nova e reinventada conceção de gestão pública assente em princípios de boa governança- orientação para o consenso, participação, transparência, equidade e inclusão social (Rocha, 2001; Madureira e Ferraz, 2010). É dessa conceção e das ideias que defende, que trataremos no próximo ponto.

I.2.3. Novo Serviço Público *(New Public Service)* e a *Governance*

A governança[12] é um processo complexo de tomada de decisão interativa, dinâmica e projetiva, destinado a evoluir permanentemente para dar resposta a circunstâncias cambiantes pressupondo ao lado do Estado, a contribuição de uma variedade de pessoas e instituições competentes e interessadas num resultado feliz da gestão dos assuntos públicos (Arnaud, 2008: 87). De acordo com o autor, a globalização, a evolução de vários centros produtivos, o crescimento da necessidade da própria

[11] Como evidencia César Madureira e Maria Asensio no Relatório "O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2019: Menos reformas, melhores políticas", do IPPS-ISCTE.

[12] O conceito de governança expressa diversas interpretações consoante a área de estudo que se considera: Relações Internacionais, Teorias do desenvolvimento, Administração Privada, Ciências Políticas e AP. Na perspetiva desta última, perspetiva mais importante no que respeita a este trabalho, esta traduz-se "num modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas" (Kooiman, 1993; Richards e Smith, 2002 *citado por* Secchi, 2009).

sociedade civil em ser ouvida para além do voto, e ainda o desenvolvimento da conceção de governança em si, provocou nos respetivos governos, a inaptidão de governar competentemente, como já acontecera anteriormente. A Nova Gestão Pública impulsionou assim o surgimento de outros pensamentos alusivos à prestação dos serviços públicos, em resultado dos direitos de cidadania, da globalização e da tecnologia (Ferraz, 2008).

A sociedade civil reclama já há várias décadas, a participação efetiva no processo de tomada de decisão dos assuntos públicos, fazendo emergir um novo paradigma de administração baseado na cidadania e na delegação de maiores poderes aos cidadãos, numa altura em que, os próprios se mostram mais interessados em ter um papel ativo na governação e em fazer parte da vida pública (Araújo, 2007; Arnaud, 2008). Este modelo de administração do Estado, envolve vários atores de diferentes tipos, pois a AP moderna é uma *network* de ligações verticais e horizontais entre organizações de todo o tipo - públicas, privadas, lucrativas, sem fins lucrativos e voluntárias, tornando-se desta forma mais aberta e disponível para a participação da sociedade (Araújo, 2002: 7). Evolui-se do controlo, para o estabelecimento de relacionamentos entre esses, num ambiente de cooperação e comunicação procurando respostas conjuntas para solucionar os problemas (Denhardt e Denhardt, 2003).

O rumo do NPS consiste no envolvimento nos núcleos de decisão, de todos os indivíduos que integram a sociedade, valorizando-os enquanto protagonistas respeitáveis e relevantes no processo de políticas públicas, nomeadamente na sua elaboração, definição e implementação, onde os cidadãos são realmente vistos como cidadãos e não meramente como clientes ou eleitores/votantes. Há quem evidencie mesmo que se não se conseguirem unir esforços coletivos, nenhuma organização evoluirá, pelo que a própria gestão contemporânea, reconhece que as organizações serão à partida organizações sem futuro, se não fomentarem a participação e o empenhamento coletivo (Neves, 2001).

Na ótica do NPS, o modelo de Estado é fundamentado em parcerias através de redes, equipas e cooperação recíproca entre administradores e administrados pela procura do bem comum, ou como Secchi (2009) refere, na procura de soluções para problemas coletivos. O envolvimento efetivo dos cidadãos em todo o processo de políticas públicas, permite não só uma maior legitimidade e incontestabilidade dessas políticas, no qual os próprios cidadãos estão em contato direto com os assuntos do seu dia a dia, como também a obtenção de melhorias nos resultados das organizações públicas (Callahan, 2007 *citado por* Ferraz e Alexandre, 2008). Outros autores reforçam essa ideia, referindo que a participação dos cidadãos leva a que, quando as políticas sejam implementadas, se apresentem equitativas e inclusivas, sendo inclusive, mais efetivas por meio de empenho comum, da cooperação, num contexto de pensamento estratégico e simultaneamente, de atuação democrática (Araújo, 2007).

Ainda que não tenha sido considerado, o suficiente, nas reformas organizativas, Mozzicafreddo (2001) realça que, estas deverão incluir os agentes no desempenho e nas decisões da própria organização, visto que a sua experiência e participação constituem-se como elementos favoráveis para a modernização da AP contribuindo assim, para uma maior motivação e envolvimento desses agentes em todo o processo.

O modelo do NPS provém da transição democrática humanista da AP, e dá ênfase fundamentalmente aos assuntos de cidadania e comunidade, colocando os cidadãos no centro das reformas, sendo por essa razão um modelo orientado para a participação e focalização no cidadão na perspetiva de Mozzicafreddo e Gouveia (2011). Este "desliga-se" da Nova Gestão Pública, uma vez que esta se foca apenas em questões de carácter económico, ao passo que o NPS tem em consideração o interesse público. Para um maior aprofundamento do caminho traçado por este modelo, Denhardt e Denhardt (2003) expõem-no em sete princípios essenciais[13].

I.3. Emprego Público

Por Emprego Público entende-se especificamente o emprego na AP- logo ocupa emprego público, quem por meio de contratação, exerce a função pública[14]. Na função pública atuam agentes que num momento anterior, integraram um grupo de profissionais, os chamados funcionários públicos com estatuto de direito público, que com base no regime jurídico específico e tipo de função que exercem, são classificados em agentes vinculados às pessoas coletivas de direito público por relações jurídicas de emprego, ou em agentes vinculados por meros contratos de natureza civil (Alfaia, 1985).

No momento atual, segundo a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), o vínculo de emprego público traduz-se, num contrato de trabalho em funções públicas (CTFP) definido como um ato bilateral (CTFP por tempo indeterminado ou CTFP a termo resolutivo); na nomeação, que se apresenta como um ato unilateral; e ainda na comissão de serviço. Independentemente da modalidade de vínculo de emprego público, aplica-se à generalidade dos trabalhadores em funções públicas, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP).

Refira-se que o papel dos funcionários públicos assim como o meio onde trabalham, tem vindo a transformar-se de forma acelerada ao longo do tempo o que significa que, o setor público atualmente, não permanece idêntico ao setor público de há décadas. Ainda que tenha passado por diversas e profundas mudanças, a conceção burocrática de Weber continua a representar indiscutivelmente, o ponto de partida da generalidade das discussões (Derlien, 1999 *citado por* Peters, 2009*)*.

O papel dos funcionários públicos na atualidade, afasta-se do anterior associado aos antigos burocratas neutrais sem pensamento próprio, que sem se questionarem, limitavam-se exclusivamente a repetir os procedimentos. Deste modo, entende-se que o papel adotado pelos funcionários não é na governança contemporânea, tão percetível como antigamente. Relembre-se que o modelo burocrático

[13] 1) Servir em vez de dirigir; 2) O interesse público é o propósito, não o subproduto; 3) Pensar estrategicamente, agir democraticamente; 4) Servir cidadãos, não consumidores; 5) A responsabilização não é simples; 6) Valorizar as pessoas, não somente a produtividade; 7) Valorizar a cidadania e o serviço público mais do que o empreendedorismo.

[14] A função pública é definida por Alfaia (1985) como a "atividade desenvolvida por órgãos e agentes das pessoas coletivas de direito público no sentido de assegurar direta ou indiretamente, a satisfação das necessidades coletivas", devendo esses atuar atendendo a princípios fundamentais de igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa fé (artigo 266.º n.º2, CRP).

determina essencialmente como características dos funcionários: (a) funcionários livres, (b) organizados hierarquicamente; (c) cada emprego tem uma esfera de competência, definida por lei ou regulamento; (d) a ocupação de um emprego pressupõe a existência de um contrato; (e) os funcionários são selecionados com base em qualificações técnicas; (f) salários fixos de acordo com a posição hierárquica; (g) emprego na função pública não acumulável com outra ocupação; (h) emprego integrado numa carreira e promoção com base na antiguidade ou desempenho (mérito); (i) o funcionário trabalha sem que seja o dono dos meios da administração da sua carreira e da sua posição; (j) está sujeito a disciplina e controlo no âmbito da sua atuação (Gerth e Mills, 1946: 198-204 *citado por* Rocha, 2007).

Na verdade, quer o contexto associado à sociedade da informação, quer a procura por maior eficiência e eficácia dos serviços prestados, impulsionou a uma moldagem contínua de qualquer setor económico, sem exceção do setor público e inclusive dos trabalhadores públicos. Neste seguimento, em termos de GRH, com os elementos orientadores do NPM, concedeu-se aos funcionários uma versatilidade de funções, visando uma adequação e moldagem desses a desafios recentes, o que significa que, a necessidade de conhecimento e aprendizagem regular, traduziu-se numa mais valia no decurso da carreira.

Peters (2009) aponta cinco papéis dos funcionários públicos todos em parte, necessários, em momentos distintos no decurso das suas funções, e consoante cada situação específica e cada necessidade determinada pelo cidadão. Partido deste pressuposto, uma particularidade do funcionário público na era da modernidade é que este necessita de utilizar diferentes chapéus, conforme as imposições da organização onde se encontra, como das exigências que o interesse público lhes obriga em dada ocasião de tempo e lugar:

Figura I.1. Os papéis do funcionário público

CAPÍTULO II- ANÁLISE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA E EXPOSIÇÃO DO TEMA

Compete a este capítulo uma aproximação mais rigorosa à temática da dissertação em questão, direcionando-se para a apresentação do tema, que na prática, concerne à escolha da AP como área de emprego para os jovens adultos da Geração Milénio que na época atual, começam a delinear as suas aspirações de carreira e o futuro no trabalho elegendo para o efeito, a sua área profissional.

Considerando os jovens licenciados como figuras centrais desta investigação, no terceiro e último capítulo focamo-nos fundamentalmente na Geração que engloba os indivíduos mais novos na força de trabalho atual ou que para lá caminham, com ênfase nas suas expetativas de carreira mas antes disso, e não esquecendo o seu propósito, apresentaremos no presente capítulo, algumas das características do trabalho no setor público pela análise da evolução da AP Portuguesa.

Para além da apresentação específica de algumas características em particular referidas acima e levadas a cabo no subcapítulo II.3., segue-se primeiramente como dito, uma análise concreta da evolução histórica da AP desde o 25 de Abril em diante, assinalando as principais modificações verificadas desde então, nomeadamente com as medidas de reforma aplicadas no país. Com essa análise pretende-se conhecer, simultaneamente, as transformações que se verificaram ao nível das condições de trabalho dos trabalhadores em funções públicas tentando deste modo, assinalar uma exposição geral que melhor possibilite um enquadramento coerente da relação que se seguirá mais à frente- entre as ambições de carreira dos jovens trabalhadores da atualidade, aquilo que o setor público lhes pode oferecer nesse âmbito, e as possíveis condições de atratividade que na prática, têm levado a uma fraca adesão destes a esta área de emprego que nos destinamos a apresentar. Só assim, se poderá entender mesmo que superficialmente (pois existirão seguramente, infindas razões que levarão à escolha de uma dada área de trabalho) em que medida, todo esse contexto, afeta a eleição de ingressar na AP. É igualmente importante entender quais os aspetos valorizados por esta geração em questão, para que as organizações estejam preparadas e se adaptem para os "reter".

II.1. Análise da evolução da AP em Portugal

Para efeitos deste trabalho, recorreremos a diferentes fontes de dados para a interpretação concreta de informações pertinentes se bem que, com maior frequência à DGAEP em particular, por disponibilizar uma seleção de dados gerais, que nos possibilita delinear uma imagem aproximada da AP Portuguesa de há anos e da atualidade. Tal como consta na sua página oficial, a DGAEP é um organismo da AP com responsabilidades sobre a GRH, e a sua missão traduz-se, em "apoiar a definição das políticas para a Administração Pública nos domínios da organização e da gestão, dos regimes de emprego e da gestão de recursos humanos, assegurar a informação e dinamização das medidas adotadas e contribuir para a avaliação da sua execução". Esta, por meio da divulgação de inúmeras edições estatísticas, com ênfase na Síntese Estatística do Emprego Público (SIEP) e no Boletim Estatístico do Emprego Público (BOEP),

oferece um vasto conjunto de estatísticas alusivas ao emprego das administrações públicas e do setor público em larga perspetiva.

Uma vez que se pretende um olhar global da evolução da AP nomeadamente do emprego público e dos trabalhadores que a compõem, são tidos neste âmbito, principalmente os trabalhadores em funções públicas da AP Central, ainda que sejam considerados em alguns tópicos gerais, também os da AP Regional e Local. Começaremos antes de mais, por uma análise bastante sucinta desta a partir da revolução de 1974 e em seguida com maior aprofundamento, aos dados mais atuais que retratam o serviço público, utilizando para além dos dados facultados pela DGAEP como já mencionado, os do Portal Pordata, os disponibilizados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), bem como a observações de peritos da área acerca desta matéria.

Portugal vivenciou um período da sua história, que vigorou entre os anos 1933 e 1974- o chamado Estado Novo[15]- um regime político autoritário e autocrata- que foi derrubado pela Revolução de 25 de Abril de 1974, também muitas vezes apelidado de salazarismo, em referência ao seu fundador e líder António de Oliveira Salazar, que esteve à frente do governo durante a maior parte desse período. A AP converteu-se assim num sistema autoritário- burocrático, através do qual Salazar consolidou a sua posição durante o Estado Novo (Rocha, 1991 *citado por* Rocha, 2001: 94). A Revolução de 25 de Abril, também conhecida por "Revolução dos Cravos" pôs fim ao regime ditatorial, com a implementação de um regime democrático, que decretou uma forte mudança no quadro político português, assistindo-se a partir daí, a fortes reivindicações no seio da função pública (Rocha, 2007: 35).

Apesar da reforma administrativa constar continuamente na agenda política dos governos em vigor desde o final dos anos 70, não se fizeram sentir no período pós-revolucionário grandes mudanças no desempenho da administração, sucedendo-se meramente mudanças de modernização um tanto limitadas, superadas posteriormente em meados da década seguinte (Rocha, 2001; Araújo, 2005). A instabilidade política daquele momento, a falta de uma abordagem de reforma lógica e a inexistência de uma liderança sólida, foram três das razões que impossibilitaram a concretização de diversas propostas nesse sentido (Araújo, 2005). Ainda assim, tanto a revolução de 1974 como a entrada de Portugal em 1986 na Comunidade Económica Europeia (CEE), são considerados dois marcos determinantes na prática e orientação da reforma administrativa apontados pela OCDE (Araújo, 2005; Madureira, 2015).

Se foi efetivamente com a chegada da democracia que as grandes reformas se começaram a concretizar, e se até esse momento, as iniciativas se fizeram sentir a um ritmo tardio, podemos afirmar que falar de reforma administrativa em Portugal é falar sobretudo, das mudanças que ocorreram nas últimas três décadas com o regresso do regime democrático em Abril desse ano, enquanto "impulsionador" de democratização, tal como nos refere firmemente Araújo (2005). O novo pensamento democrático, associado à necessidade e vontade de mudança de se caminhar para um novo patamar nas

[15] Neste regime, o poder estava centrado num único governante, detentor do poder político-estatal, tendo este o controlo absoluto em todos os níveis do Estado.

vidas de todos os cidadãos, impulsionou a partir da década de 80, o início do desenvolvimento da definição do modelo de Estado e de AP. Em Portugal, também o managerialismo se consolidou firmemente nas décadas de 80 e 90 do século anterior, em substituição do paradigma burocrático (Rocha, 2009; Rato, 2013 *citado por* Madureira, 2015).

A reforma do serviço público revelou-se fundamental para o país na transição do regime autoritário para o democrático (Ongaro, 2009). Inicialmente, por se ter verificado o abandono de diversas particularidades surgidas com o regime salazarista[16], seguidamente, através da introdução de receitas provenientes do NPM e pelo aumento dos funcionários públicos pela expansão do Estado de Bem-Estar (não existente no regime de Salazar) e portanto, em oposição à tendência dos outros países, de redução do setor público (Corte-Real, 2008; Magone, 2009 *citado por* Ongaro, 2009). Finalmente, acrescente-se a politização dos dirigentes públicos de topo nomeados pelo poder político[17].

Na maior parte dos países ocidentais, logo desde o pós- Segunda Grande Guerra que se veio a verificar uma tendência de crescimento do número de funcionários públicos, ainda que em Portugal esse crescimento só tenha sido traçado vivamente com a revolução, fruto da ampliação do Estado Social e da necessidade acrescida de trabalhadores para as áreas de prestação, contribuindo para o aumento significativo dos RH (Rocha, 2009 *citado por* Madureira, 2018).

O processo de democratização demorado relativamente ao resto dos países da OCDE, atrasou a concretização de medidas no país, como a adesão universal à saúde, educação, segurança social e habitação, na altura ainda distantes, das quais a providência e ação social, resultavam da iniciativa de estruturas corporativas ou de instituições sem fins lucrativos, pois ao Estado competia somente as funções de regulação e fiscalização do seu funcionamento (Araújo, 1999 *citado por* Araújo, 2005). Ao passo que no âmbito dos outros países se iniciara na década de 80, a redução das despesas e da intervenção do Estado, no nosso país verificava-se o oposto. A exigência clara de alargamento das funções do Estado levou a que o próprio alargamento se verificasse, sem a também necessária renovação das estruturas administrativas, do modelo de gestão e de funcionamento de todo o sistema, conforme recorda Araújo (2005: 2).

Concorrendo no aumento da despesa pública, decorrente da formação do sistema universal de saúde, do desenvolvimento do sistema educativo e da ampliação dos benefícios da segurança social, deu-se o processo de descolonização e as suas repercussões. De acordo com os dados estimados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), numa altura em que a AP contava com 372. 086 funcionários em 1979, ocorreu a descolonização, antecipando a reintegração de sensivelmente 49.000 funcionários públicos das ex-colónias (Rocha, 2001). Este valor duplicou num prazo de 20 anos, atingindo os 716. 418 funcionários públicos em 1999, contribuindo concomitantemente, para um aumento relevante da

[16] Como por exemplo, o sistema tributário, o sistema de pensões ou até mesmo a ausência de qualquer sistema de recompensas de performance- a que o autor entende como um processo de "normalização".

[17] Já presente, mas sem regulamentação formal, igualmente relevante no dito processo de "normalização" (Corte-Real, 2008 *citado por* Ongaro, 2009).

despesa pública. Este crescimento disparou mais concretamente até 2005 (com um total de 747.880 efetivos nesse ano) tendo abrandado a partir daí, contrariando essa tendência de crescimento nos anos seguintes reforçada inclusive com a entrada da troika no país, registando uma redução de cerca de 24,64%, conforme os dados avançados pela DGAEP e mencionados por Madureira (2018).

Em suma, o forte crescimento do setor público fundamentou-se quer na maior intervenção do Estado na economia e na sociedade- nomeadamente em áreas de saúde e educação, como no regresso dos funcionários provenientes das colónias após a sua independência- contribuindo no seu conjunto, não só para o aumento da dimensão da administração, como para o aumento da despesa pública (Araújo, 2005; Gouveia, 2007; Madureira, 2018). De um modo geral, tanto a ampliação das funções do Estado nas diferentes áreas da sociedade, como o aumento das despesas (quer de funcionamento/ infraestruturas, quer as de pessoal) constituíram-se como a preocupação central dos programas da generalidade dos governos em reduzir os custos (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011).

O facto de até à década de 80, se terem registado unicamente mudanças ligeiras de modernização, particularmente de desburocratização, deveu-se fundamentalmente à instabilidade política sentida na época, visto que os governos eram minoritários e de curta permanência no poder, condicionando por essa razão, o cumprimento de diversos planos almejados (Araújo, 2002 *citado por* Araújo, 2005). É de salientar, no entanto, as modificações verificadas nesse período no âmbito do poder local[18] como no âmbito dos RH[19] (Rocha, 2001 *citado por* Araújo, 2005).

O impulso de começo e o comprometimento oferecido pelo poder político para a reforma administrativa, com o Secretariado para a Modernização Administrativa, foi decisivo para a adoção do modelo gestionário na AP e para o abandono do modelo tradicional (Araújo, 2005). O autor cita Corte-Real (1990) apontando que os objetivos da reforma incidiam em melhorar a relação entre a Administração e os cidadãos; reduzir os custos das obrigações e formalidades administrativas; e, melhorar a formação dos funcionários públicos ao visar dessa maneira, tanto a redução das formalidades como o aumento da transparência administrativa (Araújo, 1993 *citado por* Araújo, 2005).

De notar que o processo de mudança em Portugal com a reforma administrativa, esteve marcado pela combinação de três modelos de administração diferentes, a referir- o modelo estatutário, o modelo político e o modelo managerial, que se distinguem pelos seus objetivos e filosofias de organização levando seguramente, a contrastes e discrepâncias entre os mesmos, apelando de um lado ao *outsourcing* e *downsizing* (sugeridos pelo NPM) e de outro, à necessidade de participação dos funcionários na mudança (Madureira, 2015).

[18] Passando este a dispor de órgãos eleitos e competências próprias.

[19] O sistema de recrutamento tornou-se mais transparente, criou-se o sistema de carreiras e o estatuto para os dirigentes, e ainda duas estruturas de formação de pessoal que pretenderam assegurar mais e melhores qualificações aos funcionários, o Instituto Nacional de Administração (INA) e o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA).

Ainda assim, no que se refere à reforma administrativa, vários autores apontam diferentes períodos ou momentos particulares de reforma[20] em Portugal- o primeiro, a partir dos anos 1990 e até 2000, direcionado para as privatizações, desburocratização e maior proximidade e transparência da administração aos cidadãos; e um segundo momento, com início no século XXI (2000-2009) com foco na eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos aos cidadãos (Rocha, 2001; Madureira e Ferraz, 2010).

Tal como nos refere Araújo (2005) as medidas iniciadas no primeiro momento, pretendiam o alcance à informação e aos serviços públicos pelos cidadãos- foram, pois, medidas essencialmente direcionadas para o cidadão como se pode comprovar pelos resultados que obteve, quer pela criação e abertura das Lojas do Cidadão, quer pelo novo Código do Procedimento Administrativo[21] sujeitando a AP a diversos princípios[22]. De um modo geral, tencionava-se o abandono da ideia do cidadão meramente como alguém que executa as suas obrigações ou deveres, para valorizá-lo enquanto indivíduo com direitos que exigem uma prestação de serviços eficiente, clara e transparente (Madureira e Ferraz, 2010). Refira-se ainda, a politização dos dirigentes públicos de topo (nomeação política), alvo de reformas sucessivas no decurso das últimas décadas.

No início do século XXI e já num segundo momento, a pressão dos cidadãos e o contexto económico levou a que a AP se preocupasse em prestar serviços públicos mais eficazes e efetivos aos cidadãos, com a adoção de medidas como o *contracting-out*, as parcerias público-privadas, a gestão por objetivos, a avaliação de desempenho com parâmetros supostamente mais objetivos, e a novas regras estatutárias para os funcionários públicos, todas elas norteadas pelo NPM (Araújo, 2005; Madureira e Ferraz, 2010).

Foram várias as mudanças profundas registadas no âmbito da administração em Portugal na sequência da reforma administrativa, e que se sucederam à reforma administrativa que se iniciou no período pós revolucionário, pois até então, tal como já referido, vigorava um sistema autoritário no decurso do Estado Novo, no qual foi afirmada a posição do Presidente do Conselho de Ministros.

Desde o início do presente século (mais concretamente desde o ano 2000) até à entrada da Troika no país, conforme o disponibilizado pela Página Oficial do Governo- República Portuguesa, Portugal contara já com seis Governos Constitucionais (GC) e simultaneamente, cinco Primeiros-Ministros, a relembrar: XIV GC (1999-2002)- dirigido por António Guterres; XV GC (2002-2004)- dirigido por José Manuel Durão Barroso; XVI GC (2004-2005)- dirigido por Pedro Santana Lopes; XVII

[20] Gomes (2001) identifica 4 grandes fases na história recente da AP- a 1ª até 1980; a 2ª até 1986; a 3ª até 1996 e a 4ª fase até 2001. Já Ongaro (2009) faz referência a Corte-Real (2008) que distingue 5 fases de reforma da AP Portuguesa: a 1ª (1974-1979)- uma fase de "capacitação" com a formação de novas instituições de que é exemplo o INA, a revisão da legislação na AP e o começo de eleições a nível local; a 2ª (1980-1985) de "Modernização técnica"- com reformas no que respeita ao orçamento e à regulação do serviço público, e as últimas 3 fases, alusivas aos governos de Cavaco Silva (1985-95), António Guterres (1996-2001) e Durão Barroso (2002-04). Saliente-se ainda a tabela de comparação dos Sistemas Político Administrativos dos cinco países em questão (pp. 215-219).

[21] Lei 442/91, de 15 de novembro.

[22] Artigo 3.º e seguintes da lei acima referida.

GC (2005-2009) e XVIII GC (2009-2011)- dirigidos por José Sócrates e XIX GC (2011-2015) dirigido por Pedro Passos Coelho. Esse contexto pressupõe por sua vez, a ideia de várias modificações nas políticas públicas levadas a cabo por cada um no âmbito da AP, isto é, à alteração da estratégia de reforma, naturalmente em resultado de perspetivas distintas acerca da direção que essa deveria tomar.

Apesar dessas alterações e dos seus efeitos, o rumo da reforma imprescindível do serviço público foi ganhando andamento- do XIV ao XIX GC de Pedro Passos Coelho- pois foram inúmeras as reformas propostas pelos Governos através das suas linhas orientadoras e com as medidas lançadas, ainda que algumas não fossem realizadas na sua plenitude e outras que não criaram os resultados previstos, mas que no seu conjunto, objetivavam entre outras coisas, o aumento da eficiência e eficácia no funcionamento da administração.

Quadro II.1. Principais reformas da AP Portuguesa ao longo da 1ª década do séc. XXI (retirado de Madureira, 2015)

Principais reformas estruturais da administração pública central portuguesa ao longo da primeira década do século XXI

Reformas estruturais	Descrição das reformas
Reorganização do Estado Lei nº 3/2004 Lei nº 4/2004	Novo enquadramento legal para permitir a reorganização do Estado e da AP.
Programa de Restruturação da Administração Pública Central (Prace) Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2006	Objetivo de redução em 25% do número de estruturas e de cargos dirigentes na AP, assim como de criação de novos estatutos para 430 organismos.
Mobilidade especial Lei nº 53/2006 Lei nº 64-A/2008 Lei nº 12-A/2008	Promoção da mobilidade dos funcionários entre organismos públicos.
Vínculos, carreiras e Remunerações Lei nº 12-A/2008 Novo estatuto funcionários públicos Lei nº 59/2008	O novo estatuto do funcionário apresenta um sistema de posições remuneratórias e um regime de emprego mais próximo do existente no setor privado. Transformação de 1715 carreiras em 3 carreiras gerais. Progressões e promoções baseadas na avaliação do desempenho. Facilitação do "despedimento" se houver uma situação de extinção do posto de trabalho.
Avaliação de desempenho e gestão por objetivos Lei nº 66-B/2007	Definição de um sistema integrado de avaliação de desempenho para a administração pública (Siadap) que avalie organizações, hierarquias e funcionários.
Novo estatuto disciplinar Lei nº 58/2008	Simplificação e maior celeridade nas punições por causas disciplinares.
Revisão dos benefícios sociais dos funcionários públicos Lei nº 4/2009	Convergência tendencial entre os sistemas de assistência social e de saúde dos funcionários públicos e dos trabalhadores do setor privado.
Novo estatuto de aposentação Lei nº 52/2007 Lei nº 11/2008	Convergência dos direitos dos funcionários públicos com os dos trabalhadores do setor privado.
Centralização da gestão de recursos e das compras públicas Decreto-Lei nº 37/2007	Centralização das compras públicas. Centralização da gestão dos recursos humanos e financeiros.

É sobre as linhas políticas orientadoras e as medidas mais decisivas e relevantes, surgidas a partir do início do século e durante os onze anos seguintes- período em que se sucederam mudanças profundas nas características do emprego público no nosso país- que nos debruçaremos resumidamente nos próximos pontos.

Iniciando com o Programa do XIV GC, este define como prioridade assinalar explicitamente o que deverá caber ao Estado e à AP, como também o que deverá ser entregue à gestão e à sociedade, evidenciando desta forma, o papel fundamentalmente regulador do Estado. Os dois governos seguintes dão sequência a essa ideia, ao reforçarem que deverão ser efetivamente traçadas, quais as funções que competirão ao Estado desenvolver (Madureira, Asensio e Rodrigues, 2013). É neste ponto claramente sublinhado com o Programa atrás mencionado e reproduzido pela DGAEP, uma ideologia característica do Estado Moderno, no que se refere à importância cada vez maior que a função de regulação adquire reconhecendo-se deste modo, por efeito do XVI GC, a transição para um Estado particularmente regulador[23].

Uma novidade que assinala a transição da administração, surge importada através do Programa do XV GC (2002) com o desenvolvimento de uma cultura de mérito, em que os serviços se passariam a orientar tanto por resultados, como por elevados padrões de qualidade, e que se concretiza com a primeira legislação em 2004 do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) (Madureira, Asensio e Rodrigues, 2013). O surgimento deste, determina a inserção no setor público português da gestão por objetivos, no qual as progressões e promoções se começaram a fundamentar num sistema de avaliação de desempenho, refletindo desse modo, uma quebra para com o anterior modelo burocrático, cuja classificação do serviço se sustentava nos traços pessoais do trabalhador (Madureira e Rodrigues, 2007; Madureira, 2018). Daí em diante, os resultados e o cumprimento dos objetivos, passaram a prevalecer na avaliação de desempenho.

Após retificação desse preliminar modelo, com o Governo em vigor em 2007, foi apresentado e aprovado um novo modelo de SIADAP[24]- o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIgADAP)- com a reafirmação da gestão por objetivos, através do estabelecimento dos subsistemas de avaliação, submetendo tanto os serviços como os dirigentes (englobando depois disso, os superiores) e trabalhadores, a uma avaliação de desempenho.

Se observados com atenção os objetivos estratégicos de modernização da AP dos GC, várias das medidas de reforma levadas a cabo ao longo destes anos, retratam um peso evidente do modelo de *Governance* ou pelo menos, próximo deste, no que respeita concretamente às funções do Estado e

[23] No qual foi estabelecido que deve ser reservado para este as funções fundamentais do serviço público- autoridade, regulação, auditoria e fiscalização- e externalizar para a sociedade civil ou setor privado, as funções capazes de ser desenvolvidas por si.

[24] Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

naturalmente, à atuação da administração, nomeadamente a partir do XIV GC e seguintes[25]. Madureira, Asensio e Rodrigues (2013) reforçam mesmo que- "um Estado moderno, uma sociedade civil e um país desenvolvido" requerem no fundo, uma administração pública ativa e flexível que simplifique a vida aos cidadãos, sobretudo direcionada para os cidadãos e ao serviço destes". A essa ideia está implícita, que uma administração afastada, inacessível, complexa e tardia, é incapaz de os servir, produzindo a propósito exatamente o oposto- desconfiança, distanciamento e desinteresse dos que supostamente desta deveriam estar perto e inclusive confiar.

Fruto daquilo que foi anteriormente expresso, com o XVII GC, temos como exemplos a realização de projetos como o Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa mais conhecido por "SIMPLEX[26]", assim como o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)[27]. Refira-se, no entanto, como observável no quadro II.1. relativamente ao PRACE, que o cumprimento dos seus objetivos se sustentou na redução em cerca de 25% das suas estruturas e cargos dirigentes, indo ao encontro do estabelecido inicialmente na Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 124/2005, de 4 de agosto e mais tarde na RCM n.º 39/2006, de 21 de abril, que decretou que a melhoria da qualidade dos serviços prestados ocorrera por meio da descentralização, desconcentração, fusão ou extinção de serviços.

Falaremos agora, de outras duas medidas de reforma relevantes e igualmente pertencentes nos Governos de Sócrates (2005-2011)- a Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR)[28]- que define os regimes de vinculação, de carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, contribuindo na criação de um novo estatuto dos funcionários com um sistema de posições remuneratórias (Madureira, 2018). A Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, ao aprovar o Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas, transportou para a AP, um regime de emprego semelhante ao do setor privado.

Já o Regime de Mobilidade especial[29], ao estabelecer o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da AP tendo em vista o seu aproveitamento racional, colaborou no número de despedimentos na administração- nomeadamente na "facilitação" do despedimento no caso de se verificar uma situação de extinção do respetivo posto de trabalho (Madureira, 2018).

De um modo geral, com o Programa do XVII GC (2005-2009) assumiu-se a imprescindibilidade de se caminhar de excelentes diagnósticos para ações específicas, e que o planeado não era "fazer uma

---

[25] Começam a notar-se esforços de simplificar atos e procedimentos administrativos na vida dos cidadãos e empresas; de viabilizar a aproximação da AP ao cidadão; e, de estimular a participação dos principais usufruidores dos serviços.

[26] Que tencionara "tornar mais fácil a vida dos cidadãos e empresas na sua relação com a administração e simultaneamente, contribuir para aumentar a eficiência interna dos serviços públicos" (Madureira, Asensio e Rodrigues, 2013).

[27] Cujos objetivos se traduziram além de modernizar e racionalizar a administração central, na melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos pela administração, e colocá-la mais próxima e dialogante com os mesmos (Madureira, Asensio e Rodrigues, 2013).

[28] Lei n.º12-A/2008, de 27 de fevereiro.

[29] De acordo com a Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro.

grande reforma da Administração Pública" e sim "conduzir um processo reformador a fim de alcançar uma Administração eficaz e que sirva bem os cidadãos e empresas" própria de um Estado Moderno (Madureira, Asensio e Rodrigues, 2013). Acrescente-se ainda, que uma das medidas especificadas no programa, passava por tornar a administração amiga da economia, sobre a qual se deduz, a tendência de consolidação orçamental e redução dos efetivos, mesmo que não existam efetivos em excesso tal como vários autores apontam, mas possivelmente, uma distribuição inadequada dos mesmos, assunto este tantas vezes debatido.

Por fim, falaremos agora do XIX GC de Pedro Passos Coelho iniciado em 2011[30]. Os objetivos a pôr em prática definidos no programa passavam por "reduzir o peso do Estado com vista a um melhor Estado", "desenvolver um Estado ágil e inovador (…) que preste serviços de qualidade e individualizados aos cidadãos", e "promover um Estado que dignifique os seus agentes, valorize o seu trabalho, dinamismo e inovação, e invista na sua capacitação e motivação" (…). Nesse sentido, o Governo aliado ao Memorando de Entendimento com a Troika, reconheceu como prioritário a diminuição dos custos do Estado- visando a redução do défice e por conseguinte da despesa pública (especialmente com pessoal) por via de medidas explícitas previamente fixadas[31] (Madureira, Asensio e Rodrigues, 2013; Madureira, 2015; 2018).

Foi também então revelado e tornado público, na altura, a fim de realizar as metas acima expostas, o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC)- dando seguimento ao PRACE, podendo até mesmo ser considerado uma segunda fase deste embora com outro balanço, no que concerne especificamente à redução e à mobilidade dos RH. Madureira, Asensio e Rodrigues (2013) constataram, contudo, que a redução que se confirmou superou em grau elevado aquilo que estava efetivamente programado, seja ao nível dos serviços seja dos cargos dirigentes. São ainda nos tempos que correm e certamente nos que já passaram, questionadas as vantagens produzidas com a sua aplicação uma vez que, não foi feita qualquer apreciação por académicos e/ou especialistas de AP, acerca de eficiência, eficácia, de eventuais melhorias de qualidade, assim como da diminuição de custos (Madureira, 2015; 2019).

No decurso do período de permanência do Memorando de Entendimento do XIX Governo e a Troika, foram visíveis outras medidas de reforma aplicadas, que passaremos a elencar também de forma resumida. Em 2011 com o governo vigente anteriormente referido, sucedeu-se a criação da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRESAP)- a quem competia, o recrutamento e seleção de candidatos a postos de direção superior e simultaneamente, a avaliação do mérito dos candidatos a gestores públicos. Esta medida visou essencialmente, colaborar na despolitização da gestão

[30] Que pretendia de um modo geral, aprimorar processos e simplificar as estruturas, melhorar as atividades de suporte, como também controlar e reduzir os custos.

[31] Nomeadamente a limitação das admissões de forma a alcançar um decréscimo anual de 1% dos trabalhadores da AP Central e 2% dos da Local e Regional; a redução dos cargos dirigentes e serviços no mínimo em 15% tanto na AP Central como nas restantes; e ainda, pela promoção de políticas de flexibilidade, adaptabilidade e mobilidade dos RH da AP.

pública de topo, pelo fim do *spoil system* e do fortalecimento da prossecução do interesse público (Ferraz, 2008; Madureira, 2013 *citado por* Madureira, 2018). Quanto a esta, não foi concretizada de igual modo, qualquer avaliação relativamente à veracidade do fim da politização dos cargos dos dirigentes de topo.

Precisamente em 2013, os trabalhadores em funções públicas assistiram ao aumento do seu horário de trabalho para 40 horas (anteriormente de 35 horas) com a justificação que de tal medida, resultaria a diminuição do trabalho extraordinário que possibilitava por sua vez, a poupança dos gastos com a remuneração das respetivas horas extraordinárias (Madureira, 2015; 2018). Em suma, aquilo que provocou foi uma redução de remuneração ainda significativa, para além do incumprimento do contrato estipulado entre o próprio Estado e os funcionários. Acrescente-se ainda como efeitos negativos, o desânimo destes e naturalmente a sua falta de motivação, como ainda o facto desta medida ser contraditória ao verificado na média dos restantes países da UE (Asensio *et al.*, 2012 *citado por* Madureira, 2018).

No mesmo ano, o Governo estreou o Programa de Rescisões por Mútuo Acordo- que pretendeu dar continuidade ao anteriormente já estabelecido pelo XVIII GC- a regra do chamado "2 por 1"- que consistia na entrada de somente um funcionário, com a saída de dois que se reformassem. O dito programa tinha como objetivo, reduzir o número de trabalhadores do Estado, nomeadamente aqueles com menos qualificações, ainda que só tivessem acedido aproximadamente 3000 pessoas (Madureira, 2018). De um modo geral, estas duas últimas medidas não foram de todo, concebidas tendo em vista uma reforma na AP, mas como forma de reduzir o emprego público.

Não perdendo de vista a redução do número de trabalhadores efetivos, iniciou-se a tentativa de aprovação da Lei da Requalificação- que objetivava a possibilidade dos trabalhadores se requalificarem, de modo a serem realocados num outro serviço. Sinteticamente, dar-se-ia abertura a uma forma de despedimentos, pois caso não existisse uma nova colocação, os funcionários acabariam por ser despedidos. A Lei foi, entretanto, chumbada pelo Tribunal Constitucional (TC), em virtude da brutalidade dos efeitos que acabaria por provocar (Madureira, 2015; 2018).

O corte nos salários dos funcionários, tratou-se igualmente de uma medida de reforma, mais concretamente nos salários para lá dos 600 euros- de 2,5% a 12% dos vencimentos brutos (Madureira, 2015; 2018). Refira-se, contudo, que já tinham sido estabelecidos cortes (dos 3,5% aos 10%) nos salários acima de 1500 euros dos trabalhadores em funções públicas, pelo governo precedente. Em 2012 estes já tinham inclusive abdicado do subsídio de férias e subsídio de natal, que também por deliberação do TC acabaram por ser devolvidos no ano seguinte. A todas estas medidas junte-se ainda o crescimento sucessivo das contribuições obrigatórias pelos funcionários para a Assistência na Doença dos Servidores do Estado (ADSE)- de 1% em 2007 para 2,7% em 2014 e deste valor, para 3,5% atualmente. Complemente-se com o aumento de impostos diretos relevantes desde 2013- isto é, do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares, quer para trabalhadores do setor público quer do setor privado, tal

como o congelamento dos salários e promoções na AP, que têm no seu conjunto, colaborado ao longo dos anos na perda de vencimento destes.

Depois de explorarmos, sinteticamente, a história e evolução da AP num momento pré 25 de Abril e noutro pós 25 de Abril- acontecimento notável e marcante no que respeita à sua mudança- e também minuciosamente às transformações políticas e administrativas que se verificaram em profundidade no nosso país no espaço de mais de uma década, importa referir que neste intervalo de tempo, tem sido assimilada uma ideologia fundamentada nos modelos de gestão, numa tentativa do desempenho do setor público ter uma certa parecença ao do setor privado (mais focado nos resultados) caminhando-se em seguida, para uma outra perspetiva baseada na cooperação entre administradores e administrados na procura do bem comum. Nesta, é realçado o papel de participação desses últimos- perspetiva esta direcionada para as questões de cidadania, no qual os cidadãos se encontravam no centro, mas que até à data alcançou ínfimos efeitos.

No entanto, mesmo que eventualmente surjam perspetivas, paradigmas ou novas conceções, terá de se ter sempre em consideração essa participação futuramente, quer para uma boa AP quer para o país em geral, e acima de tudo para os cidadãos, se bem que, lamentavelmente, no contexto da sociedade portuguesa e seguramente na generalidade das sociedades, a cultura cívica não é ainda suficientemente desenvolvida a fim de seguir adiante com o paradigma de *Governance*. Por esta razão, as administrações públicas necessitam de ser reformadas, de modo a considerar por inteiro, o paradigma de governança (Madureira e Ferraz, 2010).

Após ter sido percorrida esta evolução, pretendendo compreender as repercussões dos acontecimentos desde então (Revolução democrática de 1974 e entrada na CEE) no rumo seguido, baseemo-nos agora, conforme enunciado também no início do capítulo, nos dados mais recentes que retratam o serviço público português.

Não esqueçamos, porém, que a proporção dos RH, o respetivo modelo e o impacto orçamental associado, requerem a todo o momento concentração e preocupação por parte do poder político, afirmando-se de máxima relevância em circunstâncias de forte contenção e restrições orçamentais como as que têm dominado a sociedade portuguesa nos anos mais recentes, de acordo com o considerado por exemplo, tanto no contexto do PRACE como do PREMAC. Em virtude da dimensão que a função pública assume em todo o Estado, seja qual for o Governo vigente, é sabido que essa está em constante movimento em toda a reforma em curso, como se comprova através dos programas dos diferentes GC com as várias medidas de reforma e modernização lançadas ao longo dos anos, mais concretamente como aspeto comum entre eles (Gouveia, 2007).

No contexto de reforma de qualquer orientação política, permanece implícito conforme já mencionado, o objetivo de controlo da administração ou melhor, a ideia de "encolhimento" desta, ficando frequentemente manifesta a certeza mesmo que subentendida, da existência de trabalhadores

públicos a mais[32]. É de realçar no entanto, que importa tratar a modernização da Administração Pública no contexto prático da gestão política, ou seja, não simplesmente como uma política de redução de pessoal e de diminuição dos custos imediatos, nem como uma reforma que descaracteriza a sua função e princípios de identidade, mas sobretudo como uma reforma onde os próprios agentes estejam interessados e obtenham em termos gerais, benefícios da mesma (Mozzicafreddo, 2001:10).

Não pretendendo cometer repetições excessivas, relembramos apenas, que o número de funcionários efetivos segundo a DGAP (2000) de 1935 (cerca de 25 888) a 1968 (196 755) aumentou radicalmente, mantendo-se esse crescimento tendencial nos anos seguintes até ao ano 2005 (747 880 efetivos) desacelerando posteriormente nos anos consecutivos e até 2013- graças à presença da Troika no país.

No momento atual, relativamente ao ano 2019, os dados facultados pela SIEP para o 4º trimestre de 2019 da DGAEP, mostram que à data de 31 de Dezembro (dados provisórios) a AP contava com 527 766 trabalhadores na AP Central, a AP Regional e Local com 159 933 e os Fundos de Segurança Social com 10 823 trabalhadores, o que perfaz um número de trabalhadores total de 698 522. A evolução dos RH da AP, no período compreendido entre Dezembro de 2011 e Dezembro de 2019, será verificável mais abaixo.

Falando particularmente do emprego na Administração Central, em Junho de 2011, conforme os dados disponibilizados na DGAEP, este representava 9,1% da população ativa, correspondente a um total de 507 930 postos de trabalho (ainda que dados provisórios, BOEP n.º 5, 2011). Se analisarmos simultaneamente esse número no mesmo mês do ano anterior (523 984 postos de trabalho) confirma-se uma redução de aproximadamente 16 mil funcionários, demonstrando deste modo, o plano de redução da dimensão da AP Central.

Não se esqueça, no entanto, que a estratégia de redução dos efetivos foi de antemão levado a cabo pelo XVII GC (2005-2009) liderado por José Sócrates, que visava atente-se na frase- "tornar a Administração amiga da Economia"- cujas medidas de reforma passaram por (…) "criar um programa plurianual de redução da dimensão da administração central" (…) como também "criar uma regra global de entrada de um elemento recrutado do exterior por cada duas saídas para aposentação ou outra forma de desvinculação (…) tendo em vista assim "diminuir, pelo menos, 75 mil efetivos da AP, ao longo dos quatro anos da legislatura" (Madureira, Asensio e Rodrigues, 2013). Pela observação do quadro que se segue, pode dizer-se com toda a certeza pelos valores públicos, que o objetivo foi cumprido com sucesso.

[32] Esta dedução é pelo menos confirmada pelas sucessivas medidas com essa mesma intenção de redução dos quadros da AP, seja por meio da requalificação e respetiva extinção de posto de trabalho ou por outras medidas equivalentes.

Quadro II.2. Evolução do emprego na AP entre 1996 e 2010

Ano	1996	1999	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nº de trabalhadores	638 938	716 418	747 880	726 523	708 507	692 279	675 048	663 167

Fonte: DGAEP: BOEP N.º 2 (2009) e 3 (2010)

Nos anos mais recentes, ou melhor desde 2011, existiu uma diminuição gradual do número de trabalhadores, ou mais concretamente do emprego público- através da extinção gigantesca do número de postos de trabalho- por imposição do Programa de Assistência Económica e Financeira como já referido ao longo do capítulo. Os quatro anos desde então, foram substancialmente sensíveis, tendo como ponto central os custos de funcionamento do Estado Português, verificando-se posteriormente a partir de 2015, um aumento mais modesto para os anos seguintes. Vejamos agora essa evolução mais pormenorizada, de acordo com os últimos dados existentes na SIEP para o 4º trimestre de 2019.

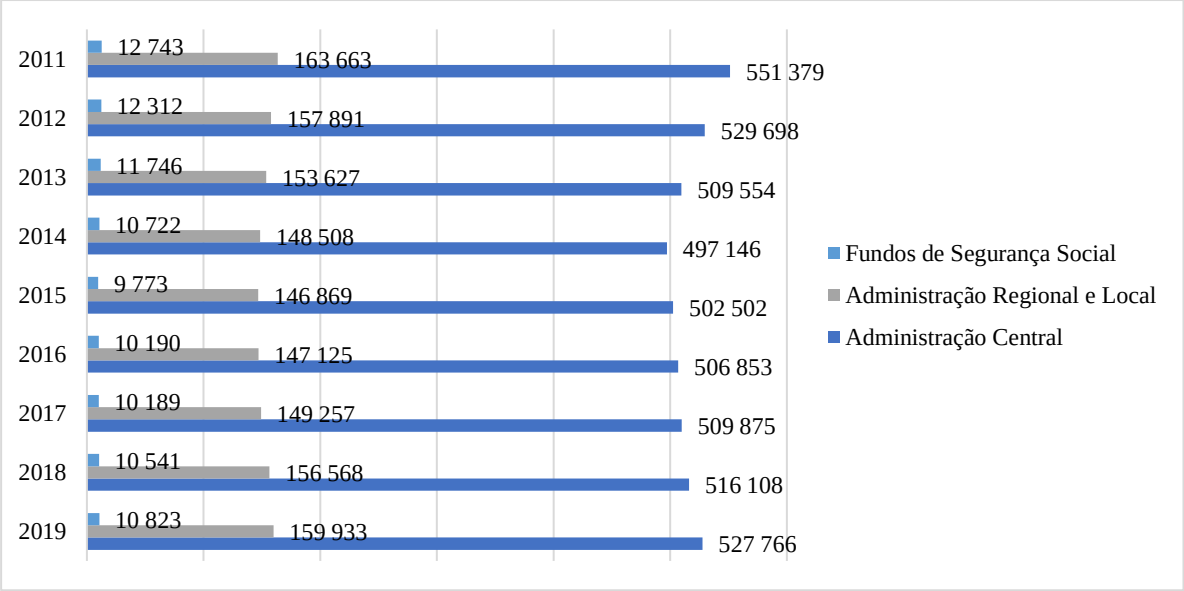

Figura II.1. Evolução do emprego público em Portugal (Dezembro 2011- Dezembro 2019), DGAEP: SIEP 4.º trimestre 2019

Numa análise mais detalhada, englobando agora tanto a AP Regional e Local, como os Fundos de Segurança Social e considerando o período envolvido, a partir de 2015 e para os anos mais recentes, com o desfecho do programa de ajustamento imposto pela Troika, confirma-se uma transformação desse quadro, com um aumento contínuo do número de trabalhadores no total das administrações públicas,

em oposição à redução registada até 2014[33]. Quanto à redução registada na globalidade das administrações, no período entre 2011 e o último ano considerado (2019) ocorreu uma diminuição de 29 263 trabalhadores que traduz uma redução dos RH de 4,0 %, da qual a administração central registou uma redução maior (4,3%) relativamente à administração regional e local (2,3%).

Para que se compreenda efetivamente, o emprego público e a dimensão dos RH da administração numa proporção mundial, acrescentemos ainda de acordo com as informações disponibilizadas pela OCDE, a dimensão do emprego no setor público em Portugal e inclusive em vários países nalguns anos em particular, atendendo aos dados apontados no Government at a Glance (2015; 2019).

Em primeiro lugar, se repararmos no emprego público relativamente ao emprego total (2009-2013) o peso deste para o ano 2013 era em Portugal cerca de 16,4% , ainda que abaixo da média registada nos restantes países da OCDE (21,3%). Se analisarmos para o ano 2017, o emprego público no país registara uma ligeira descida (14,38%) ao fim de quatro anos, o que significa que os trabalhadores públicos correspondiam aproximadamente, a 14,4% do total do emprego em Portugal mantendo-se, porém, abaixo da média da OCDE (17,71%)[34].

Por outro lado, conforme os dados disponíveis no Pordata, nos BOEP n.º 19/2019 e n.º 20, e ainda na SIEP para o 4º trimestre de 2019, verificamos que também o peso do emprego público em relação à população ativa, tem vindo a registar uma redução clara. Apesar desta percentagem não se ter alterado muito nos últimos dois anos (2018 e 2019- 13,1% e 13,3% respetivamente), se observada em 2013 (no Government at a Glance, 2015) esta era por volta de 13,9% encontrando-se também então, abaixo da média dos outros países da OCDE (19,3%).

As informações referidas relativamente a esse indicador, expressam que em cada 100 trabalhadores da população ativa, 13,3 trabalham numa entidade pública, o que equivale a 6,8% da população residente. No entanto, essa redução observada nos últimos anos, deveu-se à grande saída[35] de trabalhadores da AP, quer por reforma/aposentação quer por morte ou por extinção da relação de emprego, segundo consta no último BOEP n.º 20 disponibilizado pela DGAEP.

Importa inclusive, num contexto de análise da evolução da AP em Portugal, tendo em mente o cenário de envelhecimento dos trabalhadores em funções públicas, abordar algumas questões que se refletem claramente ao nível dos RH- recursos indispensáveis ao adequado funcionamento do Estado, pois se ponderarmos acerca da importância e do efeito da administração para a sociedade e respetivos cidadãos, terá esta, realmente de contribuir e fazer parte da solução, ao invés de ser encarada como o

[33] Comprovando pela figura anterior, a AP, de Dezembro de 2011 a Dezembro de 2014, ficou sem um número significativo de trabalhadores- de um total de 727 785 (2011) para 656 376 trabalhadores (2014).

[34] No Relatório "O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2020", David Ferraz acrescenta, contudo, que a despesa pública no nosso país (45,4%) também era superior à da Zona Euro (44,9%).

[35] David Ferraz no Relatório "O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2020: Valorizar as Políticas Públicas" nomeadamente no ponto acerca da contratação de funcionários públicos, salienta a saída de cerca de 45 mil trabalhadores públicos durante os últimos dez anos.

motivo ou razão dos problemas do país. Acrescente-se também que o motivo dessa saída variou consoante os anos visto que, no mesmo boletim mencionado, para os anos 2016 e 2018, a principal razão se deveu à extinção da relação de emprego, enquanto que em 2017 e no último ano, a maior saída de trabalhadores resultou de reforma/aposentação. Posto isto, o autor acima mencionado, reforça que grande parte das saídas ocorridas na AP não foram resultado nem de reforma/aposentação nem de morte, alertando em razão disso, para a importância e necessidade de refletir sobre a presente atratividade do emprego público, bem como do possível rejuvenescimento desta no futuro.

Já no final de 2005, de acordo com os dados constantes na DGAEP e em referência à estrutura etária do emprego na AP Central, já se evidenciava uma maior percentagem de trabalhadores com idades compreendidas entre os 45- 49 anos e 50-54 anos- 16,6% e 15,1%, respetivamente. Por outro lado, um contraste mais que evidente relativamente às faixas etárias mais baixas, de apenas 4,4 % (3ª percentagem mais baixa) de trabalhadores com idades até aos 24 anos e 9,6% entre os 25 e os 29 anos (BOEP, nº 3, 2010).

Quadro II.3. Estrutura etária por género na AP Central

	31 Dez. 2005			31 Dez. 2010			30 Jun 2011 (prov.)		
Escalões etários	Homens	Mulheres	**Total**	Homens	Mulheres	**Total**	Homens	Mulheres	**Total**
Até aos 24 anos	2,9	1,5	**4,4**	2,6	0,8	**3,4**	2,7	0,8	**3,5**
Dos 25 aos 29	4,4	5,2	**9,6**	3,3	3,2	**6,5**	3,2	3,0	**6,2**
Dos 30 aos 34	4,9	7,9	**12,8**	4,6	6,7	**11,3**	4,4	6,5	**10,9**
Dos 35 aos 39	5,0	8,5	**13,5**	5,4	9,1	**14,5**	5,5	9,1	**14,6**
Dos 40 aos 44	5,5	9,7	**15,2**	5,5	9,6	**15,1**	5,6	9,6	**15,2**
Dos 45 aos 49	6,3	10,2	**16,6**	5,8	10,8	**16,6**	5,8	10,7	**16,5**
Dos 50 aos 54	5,8	9,3	**15,1**	5,8	10,9	**16,7**	5,9	11,0	**16,9**
Dos 55 aos 59	2,9	5,8	**8,6**	4,1	7,4	**11,6**	4,2	7,6	**11,7**
Dos 60 aos 64	1,0	2,1	**3,1**	1,2	2,4	**3,7**	1,3	2,5	**3,8**
65 e mais anos	0,4	0,8	**1,2**	0,2	0,4	**0,7**	0,2	0,4	**0,6**
Total	**39,1**	**60,9**	**100,0**	**38,6**	**61,4**	**100,0**	**38,7**	**61,3**	**100,0**
Outros indicadores:									
Idade média estimada - em anos:	41,0	43,0	**42,3**	42,1	44,6	**43,6**	42,2	44,7	**43,7**
Percentagem de trabalhadores:									
Com menos de 30 anos	7,3	6,7	**14,0**	5,9	4,0	**9,8**	5,9	3,8	**9,7**
Com 50 e mais anos	10,0	18,0	**28,0**	11,4	21,2	**32,6**	11,6	21,6	**33,1**

Fonte: DGAEP: BOEP N.º 5 (2011)

Contudo, porque este encadeamento não se ficou por aqui e até então, se tem assistido a um decréscimo expressivo de trabalhadores mais jovens, a este respeito pode notar-se de acordo com o BOEP n.º 5 (2011) que num intervalo de cinco anos a situação agravou-se, o que demonstra que o envelhecimento do emprego na Administração Central tem mantido o seu ritmo[36].

Esta ideia em torno da estrutura etária dos funcionários públicos, poderá ser complementada com as informações mais atualizadas referentes aos anos mais recentes, procurando sempre dar a

[36] Esta situação é igualmente verificada nos BOEP n.º 6 (2011) e n.º 7 (2012) da DGAEP.

conhecer um cenário mais aproximado nomeadamente acerca do último ano, incluindo para a AP Regional e Local, precisamente aos dados que constam no BOEP n.º 20, de Junho de 2020 e que refletem o período de 2011-2019.

Quadro II.4. Estrutura etária dos trabalhadores no total das administrações, 31 de Dezembro de 2019

Unidade: posto de trabalho	Total Emprego	Estrutura (%)						
		Até aos 24 anos	Dos 25 aos 34	Dos 35 aos 44	Dos 45 aos 54	Dos 55 aos 64	65 e mais anos	Total
ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS - Total	698 619	1,9	10,3	25,1	32,5	27,4	2,8	100,0

Fonte: DGAEP: BOEP N.º 20 (2020)

Neste sentido, no final do último ano foi registada no total das administrações, uma maior percentagem de trabalhadores entre os 45 e 54 anos; logo de seguida, a segunda maior percentagem correspondente aos com idades superiores a 54 anos, e outra ainda que bastante pequena (2,8%) de trabalhadores com mais de 64 anos. Contrariamente a estes intervalos etários, os trabalhadores mais jovens existiam uma vez mais em minoria em 2019- apenas 12,2% com idades até aos 34 anos, dos quais 1,9% se situavam abaixo dos 24 (inclusive) e 10,3% de trabalhadores cujas idades permaneciam entre os 25 e os 34 anos.

Em conformidade com os mesmos dados tratados, e completando com o que já foi referido anteriormente acerca deste tópico, a idade média[37] dos funcionários públicos, tem evoluído num sentido crescente com o decorrer dos anos. Relembre-se que em 2010 esta era de 43,4 anos, aumentando mesmo que superficialmente para 43,6 anos no ano seguinte, sendo que o valor apurado a 31 de Dezembro de 2019 já rondava os 47,7 anos[38], uma diferença extremamente significativa comparativamente aos valores dos anos anteriores. É possível verificar numa análise estimada por David Ferraz acerca da idade média dos trabalhadores da AP Central em 2020 e 2030, num relatório recente do IPSS- ISCTE, que a idade média estimada no ano atual de 52,0 anos, será ainda muito superior num prazo de dez anos.

Falaremos também agora de forma breve do índice de juventude e índice de renovação dos trabalhadores da AP, de acordo com os mesmos dados mencionados. Iniciando pelo primeiro, em todos os subsetores das administrações, esse valor apresenta-se abaixo de 100- evidenciando-se assim, um maior número de trabalhadores com 40 e mais anos, do que trabalhadores com menos de 40 anos. O valor deste índice é para o total das administrações de 28,6, sendo ainda menor para a administração

[37] O valor da idade média é no entanto, relativamente mais alto nas entidades do subsetor dos Fundos de Segurança Social e na AP Local (51,5 e 48,8 anos) e tendo em conta o valor da idade média no total das administrações (47,7 anos), é possível constatar que a AP Central se encontra ligeiramente abaixo da média em 2019 (47,3 anos). Conexo a este tópico, os serviços mais envelhecidos englobam o Ministério da Agricultura, das Finanças, da Coesão Territorial, das Infraestruturas e Habitação e o da Cultura, variando a média das idades entre os 54,4 anos e os 52,3 anos, segundo o que aponta o BOEP n.º 20 da DGAEP.

[38] Todavia, a AP Central em 2019 encontrava-se ligeiramente abaixo da média (47,3 anos).

local visto que, a idade média é também mais elevada, existindo somente 19,9 trabalhadores com idades inferiores a 40 anos, por cada 100 trabalhadores com mais de 40.

Quadro II.5. Indicadores etários dos trabalhadores da AP, 31 de Dezembro de 2019

	Idade média estimada (em anos)			Índice de renovação (em número índice) base = 100			Índice de juventude (em número índice) base = 100		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS - Total	46,9	48,2	47,7	30,8	16,2	21,5	33,6	25,6	28,6
- Excluindo Forças Armadas e de Segurança -	*49,2*	*48,4*	*48,7*	*12,9*	*14,5*	*13,9*	*22,4*	*24,4*	*23,7*
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	45,7	48,2	47,3	45,0	17,3	25,6	41,0	26,6	31,5
- Excluindo Forças Armadas e de Segurança -	*48,8*	*48,4*	*48,6*	*15,6*	*15,2*	*15,3*	*24,7*	*25,1*	*25,0*
ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL	49,7	47,9	48,8	9,5	13,0	11,0	19,4	24,2	21,7
ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DOS AÇORES	47,3	46,6	46,8	22,0	24,9	23,9	32,8	35,9	34,8
ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DA MADEIRA	48,6	48,2	48,3	10,6	12,7	12,1	20,9	22,1	21,7
ADMINISTRAÇÃO LOCAL	50,1	48,1	49,2	8,6	10,5	9,3	18,1	22,2	19,9
FUNDOS DE SEGURANÇA SOCIAL	50,6	51,6	51,5	2,5	1,1	1,3	7,7	6,4	6,6

Fonte: DGAEP: BOEP N.º 20 (2020)

Em referência ao segundo índice, a renovação dos trabalhadores na globalidade das administrações é extremamente limitada. Relativamente ao ano anterior (2018), este índice registou uma subida pouco expressiva, evoluindo de 21,4 no primeiro ano para 21,5 em 2019[39]- mantendo-se mesmo que com esta melhoria irrelevante, o agravamento do estado de rejuvenescimento nas administrações públicas. De notar, no entanto, que o índice de renovação é mais ínfimo ainda, se não forem consideradas as carreiras das Forças Armadas e de Segurança, uma vez que são aquelas onde existem um maior número de jovens trabalhadores. A reflexão perante estes números remete-nos inclusivamente, para a fraca consideração relativamente à entrada de novos trabalhadores, associada a restrições ao nível de novas admissões que serão abordadas mais à frente no presente capítulo.

II.2. Exposição do tema

Tenciona-se que este segundo capítulo dê abertura à exposição do tema eleito através de uma rápida e precisa apresentação deste, bem como a um breve esclarecimento da sua pertinência para o campo da AP Portuguesa. Como referido superficialmente no início do capítulo, a temática da dissertação em estudo, trata da eleição da AP enquanto área de emprego para um público em particular- os jovens licenciados que finalizaram recentemente o Ensino Superior, e que preveem integrar o mercado de trabalho num momento futuro, após terem concluído o percurso académico. A pergunta que imediatamente se coloca, é por que motivo a eleição da AP como área de emprego e a opção pelos jovens licenciados?

[39] Existiam assim, exclusivamente 21,5 trabalhadores com idades entre os 20 e os 29 anos, por cada 100 com idades entre os 55 e os 64 anos.

O rumo que se tem seguido em direção à reforma e modernização da administração, e que equivale a um processo que não está efetivamente acabado (estando por essa razão, continuamente em construção) remete-nos para a importância que as pessoas adquirem nesse âmbito podendo mesmo dizer que são, seguramente, parte fundamental desse processo. Não falando diretamente das pessoas enquanto cidadãos em situações do quotidiano, nem de utentes que recorrem à AP com a intenção de solucionar qualquer tipo de problema, mas de pessoas na qualidade de "servidores públicos"- trabalhadores em funções públicas- que têm o Estado como entidade patronal e que mesmo estando ao serviço deste, não deixam no entanto, de ser considerados como cidadãos e utentes.

Os serviços públicos são executados pela Administração Pública e é evidente, a preocupação com a forma como esses serviços poderão ser conduzidos eficientemente, de forma a que correspondam tanto às expetativas dos contribuintes, como dos próprios decisores (Mozzicafreddo, 2007). A respeito dos RH- que vão desde os dirigentes aos restantes servidores, e naturalmente as suas habilidades- importa clarificar, que se apresentam como um componente importante nos serviços públicos, pois são quem poderá cooperar no desenvolvimento da capacidade dos serviços, de resposta aos cidadãos. De frisar ainda por outras palavras, que o Estado moderno depende do serviço público- este segundo é absolutamente necessário para o seu funcionamento, na medida em que uma sociedade se desenvolve pela capacitação da AP na satisfação das necessidades dessa sociedade, bem como das do mundo em geral.

A prevalência de qualquer modelo de RH no âmbito das funções Estatais provém, sobretudo, das presentes contingências tanto dos mercados como da própria sociedade, na qual se reclama uma relação superior das entidades e serviços do Estado para com a sociedade- relação esta de cooperação, numa perspetiva estratégica. Neste sentido, é de extrema importância que as entidades e serviços públicos convertam o seu sentido, isto é, se direcionem numa outra orientação mais externa e adaptável, direcionada para a prossecução do interesse público e que revele alta capacidade e eficiência, como elevado desempenho. Tal imposição resulta da administração estar ao serviço do estado democrático e não só do cidadão, pela necessidade de um controlo essencial das políticas públicas e da ideia de igualdade no tratamento dos cidadãos, como também da limitação do corporativismo da sociedade civil, quer pelos cidadãos, quer pelos agentes sociais e económicos, como nos recorda Mozzicafreddo (2001: 150).

De acordo com o mencionado previamente no final do primeiro capítulo, e como nos relembra Peters (2009) o papel dos funcionários públicos evoluiu radicalmente desde a conceção weberiana, para modelos capazes de alinhar esforços conjuntos, no sentido de desenvolver parcerias entre atores de diferentes naturezas (Araújo, 2002). A evolução para o modelo de prestação de serviços baseado no modelo de *Governance*, para além de criar relações entre os atores, especificamente entre a sociedade civil e os outros atores privados, propicia uma maior legitimidade da administração durante a sua atuação, isto é, no seguimento das políticas públicas e naturalmente, daqueles que em nome do Estado prestam serviços- tudo isto numa ótica de cidadania ativa e participativa (Ferraz e Alexandre, 2008).

Considerando as restrições já sabidas, algumas expostas anteriormente, que visaram a diminuição de custos com os RH e a redução da despesa pública, como sejam o congelamento das carreiras, os cortes salariais, a limitação das admissões ou até a mobilidade dos funcionários, e que têm vindo fortemente a deteriorar o trabalho público, importa desde já vincar, que só é possível existir progresso e melhoria da administração com investimento e não com redução de custos (Mozzicafreddo, 2001: 155). Nesta lógica, é necessário que os trabalhadores públicos não sejam vistos como as principais barreiras pois têm de se assumir como parte da solução e não como parte do problema, como frisa César Madureira e Maria Asensio no Relatório "O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2019: Menos reformas, Melhores políticas" do IPPS-ISCTE, após a reforma desenrolada ter sido feita contra os funcionários, e estes terem sido encarados como os "culpados da crise" (Rocha, 2005). Assim, nunca é demais relembrar que existem bastantes desafios que importam vencer neste contexto, que promovam uma AP mais eficaz, comprometida com os seus desígnios e com a sua missão de se afirmar ao serviço do país e dos respetivos cidadãos.

Por outro lado, não menos importante e também merecedor de atenção, a questão do envelhecimento dos trabalhadores em funções públicas, tópico relacionado a este trabalho (e que explica então, a escolha dos licenciados que para além disso, são jovens e existem em menor quantidade no seio da administração). Questão esta em parte resultante do congelamento das admissões e do aumento da idade da reforma que necessita também de ser considerado como um desafio necessário a ser superado futuramente com vista ao rejuvenescimento da AP, pois um Estado regulador e prestador que se queira forte e eficiente dependerá sempre em larga medida dos seus trabalhadores, da adequação das suas competências e da sua motivação, mas também da sua quantidade, como nos alerta e bem Madureira (2018: 74).

Posto isto, com um Estado provido de RH indiferentes, desinteressados e envelhecidos, dificilmente será capaz de se obter melhorias ao nível de eficiência e eficácia no funcionamento da AP e das instituições públicas, como nos alerta César Madureira e Maria Asensio[40]. Pretende-se assim, neste âmbito, uma visão estratégica com capacidade de intervenção extremamente forte, para que se possa dar continuidade ao desempenho da AP, de resposta às necessidades impostas pela sociedade e cidadãos, sem que se reproduzam consequências marcantes para o Estado Social como refere Madureira (2018), porque é importante não esquecer que, as disfuncionalidades dos serviços públicos resultam além de outras razões, das próprias características dos agentes dos serviços públicos- qualificação, motivação, remuneração- e das condições de trabalho atualmente prevalecentes (Mozzicafreddo, 2001: 9).

Cabe agora após ter sido apresentado o tema e a explicação da sua importância para o panorama da AP, focarmo-nos particularmente em três aspetos escolhidos. São eles o recrutamento de trabalhadores para o exercício de funções públicas; a evolução dos salários dos trabalhadores e a avaliação do desempenho. Os mesmos serão aqui tratados como variáveis de motivação, ou ao contrário

[40] No Relatório acima mencionado.

de limitação à inserção de jovens licenciados no setor público português. A perceção por parte dos jovens destes três aspetos, será fundamental para que neles possam enquadrar ambições e expetativas futuras de carreira, aspetos que desenvolveremos mais em detalhe no último capítulo.

II.3. Limitações à entrada de novos trabalhadores na Administração Pública em Portugal

II.3.1. O Ingresso no Setor Público: o Recrutamento dos trabalhadores em funções públicas

Artigo 47.º n.º 2 CRP- "Todos os cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso".

A entrada no setor público, tal como em qualquer outro setor ou área de emprego, obedece a uma formalização na qual todos os candidatos terão de respeitar determinado tipo de condições prévias, mesmo que não existam dúvidas tendo em conta o acima citado, de que todos os cidadãos têm a possibilidade de ingressar na Administração Pública, e cuja idade mínima imposta por lei seja de 18 anos- Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, Parte II, Artigo 17.º nº.1 b) - Além de outros requisitos especiais que a lei preveja, a constituição do vínculo de emprego público depende da reunião, pelo trabalhador, dos seguintes requisitos: 18 anos de idade completos.

O recrutamento[41] é descrito como o "conjunto de procedimentos que visa atrair candidatos potencialmente qualificados, capazes de satisfazer as necessidades de pessoal de uma entidade empregadora pública ou de constituir reservas para a satisfação de necessidades futuras" devendo assegurar, que no acesso à função pública se tenha em consideração a garantia de igualdade, pela impedição de preconceitos ou ainda distinções sustentadas em motivos que não a fundamentem, de modo a que não dê abertura à desmotivação e falta de confiança dos candidatos que muitas das vezes, acaba por distanciá-los.

O vínculo de emprego público é concebido geralmente, por meio de concurso e no nosso país, os funcionários são geridos atendendo ao sistema de carreiras (Rocha, 2007; Madureira, 2010). O processo de recrutamento na AP, é efetuado com base no Decreto- Lei (DL) n.º 204/98 de 11 de julho e na Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro, que regulamenta a tramitação do procedimento concursal, consagrando os "princípios constitucionais e legais da liberdade de candidatura, da igualdade de condições e da igualdade de oportunidades para todos os candidatos, bem como ao da imparcialidade e isenção da composição do júri", e que adveio com a reorganização da LVCR, de modo a reestruturar a GRH, que passou a fundamentar-se na ocupação de postos de trabalho.

Ainda que assumido que o acesso à função pública se realize por procedimento concursal, interessa assinalar que foi em 1982, que surgiu o primeiro diploma[42] que estabeleceu o sistema de concurso para o recrutamento e seleção de pessoal para a AP, e que conferiu, preliminarmente, os

[41] Mediante o artigo 2.º alínea a) da Portaria n.º 83-A/ 2009, de 22 de janeiro.
[42] DL n.º 171/82, de 10 de maio.

princípios[43] gerais informadores a que o recrutamento e seleção seguem. O diploma referido apresentou-se de extrema relevância para a democratização da função pública e para o aperfeiçoamento da gestão dos respetivos recursos humanos, segundo avança a DGAP (2000:11).

Tal como é do conhecimento geral, existem diferenças mais que notórias relativamente à AP e Administração Privada- ao passo que a primeira existe para realizar interesses públicos, tendo por esse motivo, como principal função a prossecução do interesse público no seguimento das necessidades reconhecidas pela sociedade, a administração privada destina-se aos interesses pessoais/particulares (Dias e Oliveira, 2004). Nesta sequência e para além dessa distinção, importa destacar que também ao nível da contratação dos RH se verificam diferenças, na medida em que, as organizações privadas dispõem de uma autonomia diferente em oposição às organizações públicas, que necessitam de um regime formal que atende às especificações da legislação, por meio de diversas etapas e através da utilização de métodos de seleção variados (artigo 36.º LTFP). Como Rocha (2007) refere existe, de facto, uma diferenciação evidente no âmbito do processo de recrutamento e seleção no que respeita à GRH na AP e nas organizações privadas. Para comprová-lo, basta somente consultar as condições de acesso previstas em ambas.

Quanto à admissão para a ocupação de cargos públicos, o direito de acesso à função pública e a respetiva legitimidade do processo, exige a orientação do dito concurso de acordo com regras específicas e fundamentais que resultam do critério pelo qual se iniciou este subcapítulo-, de que todos os cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via do concurso[44]. Além disso, as alterações que se têm verificado no que concerne ao papel dos funcionários públicos abordadas inicialmente, e a necessidade destes adotarem diferentes papéis no decurso da sua atividade, implica que na administração se reúnam profissionais com seriedade, rigor e com elevadas competências práticas e sociais. Neste sentido, está também aqui implícita a ideia de contratação dos candidatos melhor habilitados para trabalhar para o Estado.

Ao exercício de funções públicas acrescem valores éticos superiores, derivados das competências e naturalmente dos deveres das próprias entidades públicas, na qualidade de organizações que se destinam à gestão da *res* publica (Gomes, 2002: 328, *citado por* Faria, 2016). Quanto ao conjunto de deveres éticos acrescidos próprios do exercício de funções públicas, pode deduzir-se, de modo genérico, que existem parâmetros deontológicos que regulam e "dominam" a atividade pública- ou seja, o desempenho dos funcionários- que por sua vez, deverão ser maiores se o nível de exigência ou responsabilidade do exercício da função pública se apresentar também mais elevado, como é o caso da modalidade de nomeação e da comissão de serviço, respetivamente. É por esta razão, que o sistema de mérito deverá servir de referência ou ponto de partida ao recrutamento dos funcionários, tal como está na base da administração clássica e profissional, em que terão de ser empregues os mais sofisticados,

[43] Artigo 3.º do DL n.º 171/82, de 10 de maio.
[44] Artigo 47.º, n.º 2, CRP.

apropriados e competentes testes, de forma a contratar "the right people for the right place" e a extinguir o "patronage", assegurando assim, que se escolham os melhores candidatos (Rocha, 2001: 26). Neste sentido, nos países europeus continentais incluindo em Portugal, o princípio do mérito e a respetiva igualdade no acesso, são garantidos pelo concurso público (Rocha, 2007: 120).

Uma nota importante que importa sublinhar relativamente às diferenças no âmbito da atuação dos dois setores- público e privado- é que estas não estão, de modo algum, associadas ao grau de dificuldade mais ou menos elevado das funções praticadas, e sim a deveres éticos incluídos não compatíveis entre os dois setores. Os trabalhadores em funções públicas, encontram-se sujeitos a parâmetros entre outros, de imparcialidade e independência cuja importância, não é idêntica à dos trabalhadores do setor privado. Nos termos da CRP, cabe à AP e evidentemente àqueles que se encontram ao seu serviço, o interesse público, o que significa que à subordinação jurídica, acresce a subordinação dos trabalhadores em funções públicas ao interesse público. É por esta razão, que o exercício da função pública apresenta um nível de exigibilidade superior.

Em suma, o processo de recrutamento de trabalhadores para o Estado terá de ser um processo rigoroso, por via dos mais adequados e eficazes métodos de seleção como referido, tencionando deste modo, reunir os candidatos mais qualificados para o exercício da função pública (Rocha, 2001). Neste sentido, depois de completados os requisitos globais para a constituição do vínculo de emprego público, determinados no artigo 17.º da LTFP, empregam-se os métodos de seleção partindo de uma avaliação de competências técnicas e mais particulares dos candidatos, conforme o artigo 36.º da mesma lei, sendo esta efetuada a partir das competências/qualificações técnicas.

Em complemento, quanto ao procedimento de recrutamento, Madureira (2010) salienta que uma coisa é certa- independentemente do pensamento das reformas administrativas do presente século, estas deverão ter sempre em atenção a imprescindibilidade de se recrutarem funcionários para o exercício de funções públicas com fortes competências profissionais, dado que, para uma melhor administração são necessárias melhores competências (quer para os funcionários como para os dirigentes) o que leva a crer que o reconhecimento dessas competências se assume crucial, no sentido da mudança. Assim sendo, entende-se que as competências são tidas em conta no processo de recrutamento e seleção, ainda que não tenham sido o elemento central nesse processo, pois na literatura existente no que respeita a esta temática, não é dada às competências a importância merecida que estas assumem quer no momento do recrutamento quer no momento posterior.

Não esquecendo a designação do presente subtítulo, tanto a evolução gradual do número de efetivos da AP ao longo dos anos em Portugal já abordada anteriormente ao longo do capítulo, como o evidente e forte peso destes nos gastos do Estado mesmo com as diligências dos diferentes GC, impulsionaram a que as limitações no que toca ao recrutamento acabassem por surgir. Porém, Gouveia (2007) refere neste âmbito, que um aspeto relevante associado à reforma administrativa e ao seu êxito respeita "à dimensão humana e à mudança de cultura e de mentalidades" pressupondo pelo menos, implicitamente, que na AP não existem funcionários em demasia. Outros autores como Madureira

(2010) afirmam até que em várias áreas, se verifica uma insuficiência visível de RH, ainda que noutras nem tanto, o que leva a crer que na globalidade das administrações públicas, o que se verifica é precisamente uma má distribuição destes. Tendo em conta os números de emprego público para o ano mais recente- cerca de 698 522 trabalhadores- para além de ser necessário discutir esse número de trabalhadores existente como tem vindo a ser feito inúmeras vezes, é igualmente necessário perceber também se este é exagerado, se está acima ou abaixo do que é preciso, e ainda se estes possuem o perfil necessário, sem nunca desconsiderar quais são de facto, as funções asseguradas pelo Estado, como nos chama a atenção David Ferraz[45].

Entretanto, o uso de inúmeras alternativas de adquirir serviços na AP, é apontado como condicionante mais do que visível à admissão de novos funcionários públicos uma vez que, a administração ao recorrer por exemplo a certos serviços nomeadamente aos contratos a prazo, à prestação de serviços ou ao *contracting out*, não permite dar lugar ao recrutamento impossibilitando assim, a entrada de novos trabalhadores. Também em oposição ao que se sucede noutros países, como é o caso da França, não existe em Portugal um concurso a nível nacional que vise o recrutamento e ingresso de novos funcionários.

No que respeita a tentativas de assegurar a entrada paulatina de trabalhadores na administração, o que se verificou há poucos anos, foi apenas uma promessa por parte do Governo de que os trabalhadores precários que desempenhassem funções na AP ininterruptamente há mais de três anos, seriam efetivamente incorporados nos vários setores da administração, apesar de no ano seguinte isso se ter verificado a um ritmo bastante lento. Um exemplo semelhante, ocorrera durante o governo de António Guterres como primeiro ministro, precisamente há cerca de 20 anos, no qual se realizou um concurso extraordinário destinado a incluir por volta de 40 mil trabalhadores na administração que permaneciam a recibos verdes ou a contratos a prazo, e que dessa forma, exerciam serviços constantemente. Em suma, em Portugal, basicamente o que se sucede é exclusivamente a criação de concursos extraordinários que permitem a entrada de trabalhadores que não são tidos como funcionários públicos, mas que desempenham funções na AP há alguns anos, quer por contratos a prazo quer por contratos de prestação de serviços (Madureira, 2010).

Com o Orçamento de Estado (OE) para 2016 e com o Governo Socialista, surgiu uma medida prevista que contribuiu igualmente para que as restrições ao nível do ingresso de novos trabalhadores nos quadros do Estado se fizessem sentir, a regra do chamado "2 por 1"- uma entrada por duas saídas- medida esta que consistia na redução de trabalhadores através da entrada de apenas um funcionário, com a saída de outros dois que se reformassem. O congelamento das admissões com início em 2011, colaborou igualmente nesse sentido, deixando de existir na AP, recrutamento de novos funcionários.

Apesar de tudo, os vários GC têm revelado alguma apreensão e atenção no que respeita ao recrutamento de trabalhadores e ao rejuvenescimento da AP. Ressalte-se o XXII Governo vigente

[45] No Relatório "O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2020", do IPSS-ISCTE.

presentemente (2019-2023), que no seu programa antecipou desde logo, a estratégia de fomentar o recrutamento centralizado para a função pública, atendendo a soluções digitais cuja utilização permita uma maior prontidão e facilitação no conjunto dos procedimentos do recrutamento, nunca esquecendo evidentemente, valores como a transparência, a qualidade e a igualdade. Tendo em conta todas as lacunas que têm prevalecido sobre o setor público durante anos e que têm tornado a AP debilitada e inapta para atrair recursos competentes reduzindo por sua vez, as suas competências de decisão e atuação, o governo tem manifestado como preocupações centrais, a necessidade de serviços públicos devidamente geridos, atualizados, com recursos incentivados. Para tal, passa então a ter como foco principal, a implementação de uma política de GRH baseada essencialmente num recrutamento consoante as falhas de cada uma das áreas da administração, passando entre outros, pelo reforço no rejuvenescimento desta[46], ainda que já tenham sido gerados centros de competências, e lançadas práticas de recrutamento nesse mesmo sentido, e na inserção de profissionais técnicos superiores, mesmo que esse rumo se tenha que continuar a seguir adiante.

Para além do Governo atualmente em vigor, é de salientar, porém, que a questão do recrutamento já tem vindo a provocar alguma inquietação pelos anteriores governos[47] logo em 2010, tendo estes revelado e alertado para a exigência de recompor e renovar os quadros da AP Portuguesa. Apesar dessa aparente preocupação, a verdade é que foram insuficientes os esforços postos em prática nos anos consecutivos, pois até o CEAGP enquanto forma de recrutamento para a carreira de técnico superior que não fora suspenso no decurso do Plano de Assistência Económica e Financeira, acabou por terminar.

No Relatório "O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2020", David Ferraz recorda que mais recentemente, isto é, há dois anos, o Governo Português optou por regularizar através do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública, milhares de postos de trabalho que abrangiam trabalhadores sem vínculo de emprego público, e que desempenhavam funções públicas ininterruptamente durante vários anos, mas que por essa razão, em nenhum momento, foram verdadeiramente considerados nos números de emprego público. Diante disso, essa regularização mesmo que tenha contribuído de um modo formal, para um acréscimo dos trabalhadores, acabou por não se refletir ao fim ao cabo, no aumento concreto da capacidade do serviço público.

Voltando agora novamente ao Governo em vigor, este começou por comunicar novos avanços no que respeita ao recrutamento com vista ao rejuvenescimento da administração. Referimo-nos mais

[46] "oferecendo percursos profissionais com futuro, combatendo a política de baixos salários, repondo a atualização anual dos salários na Administração Pública e, valorizando a remuneração dos trabalhadores de acordo com as suas qualificações e reconhecimento do mérito", de acordo com a página oficial do Governo de Portugal-República Portuguesa, mais concretamente no Programa do XXII GC, p. 15.

[47] Surge-nos como exemplo, o XIX Governo de Pedro Passos Coelho, que no OE para 2015 bem como no Programa Operacional Inclusão Social e Emprego, acabou por antecipar o uso de verbas do Fundo Social Europeu, no período 2014-2020, com destino ao recrutamento de novos quadros. No mesmo OE, encontrava-se ainda prenunciado o recrutamento centralizado de trabalhadores pelo INA, para ocupação de serviços e organismos que se encontrem compreendidos na observância da LTFP, como nos relembra David Ferraz no Relatório "O Estado da Nação 2020: Valorizar as Políticas Públicas" do IPPS-ISCTE.

concretamente a cerca de 1000 técnicos superiores,[48] por intermédio do Programa de Capacitação Avançada para Trabalhadores em Funções Públicas (CAT)[49] que ocorrera seguidamente ao anterior CEAGP. No entanto, o número de candidaturas apresentadas para frequentar o CAT superou em larga escala (cerca de 18 000 candidaturas) o número de vagas anunciadas pelo Governo, sendo que desses, apenas 700 transitaram para os testes de avaliação psicológica. Nesta lógica, ao restarem para além desse, também outros métodos de seleção (avaliação psicológica e a entrevista profissional de seleção) seguramente que o objetivo inicial do recrutamento de 1000 técnicos para a AP acabara por fracassar, pois com a sua aplicação acabariam dentro desses 700, por ser excluídos ainda mais candidatos, dada a aparente e crescente exigência e inflexibilidade desse processo. Esse facto, reforça assim que a taxa de sucesso relativa ao preenchimento destas vagas, se traduz num pré-teste na evidência e aptidão que a AP possui para cativar, eleger e reter nos dias que correm, trabalhadores não possuidores de vínculo de emprego público.

Muito sinteticamente se conclui, que pouco tem sido feito no âmbito do recrutamento de novos trabalhadores para a AP Portuguesa no decurso destes anos, o que leva a perspetivar o cenário futuro delicado e extremamente trabalhoso neste campo, visto que o foi efetivamente feito terá ainda de ser remodelado, dadas as lacunas associadas que se apresentam bastante fortes.

II.3.1.1. Menção ao Recrutamento na Administração Pública através do Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP)

O acesso à função pública processa-se por procedimento concursal, pelos elementos específicos referidos previamente, ainda que o CEAGP[50] tenha representado durante vários anos uma opção de ingressar no setor público enquanto alternativa ao método comum, destinado particularmente aos licenciados que pretendiam ingressar no setor público, nomeadamente à carreira de técnico superior e que após aprovação, lhes era oferecida entrada direta nessa mesma carreira.

O CEAGP[51] foi criado pelo DL n.º 54/2000 de 7 de abril, gerado e a "funcionar" no INA, terminando em 2018 quando revogado pelo OE para 2019. O curso surgiu segundo Alves (2011) como influência por parte da Ecôle Nationale d'Administration (ENA) que já contava com um parecido denomidado "Cycle de formation des hauts fonctionnaires" e foi desenvolvido segundo a referida Portaria, como um mecanismo assegurador da renovação dos RH na AP, especialmente aqueles de nível superior. Neste sentido, a assistência a esta formação que viabilizava a entrada de trabalhadores para a

[48] Segundo consta no artigo 29.º da LOE para 2019- Lei n.º71/2018, de 31 de dezembro.

[49] Para mais detalhe, os objetivos desta formação constam no artigo 4.º n.º 1 da Portaria n.º 231/2019, de 23 de julho.

[50] De acordo com o site oficial do INA- Direção Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas, o CEAGP é definido como "uma formação generalista de nível avançado em gestão pública, que possibilita a aquisição de conhecimentos e ferramentas concetuais e metodológicas para o exercício de funções técnicas superiores e dirigentes na Administração Pública".

[51] Regulamentado pela Portaria n.º 213/2009, de 24 de fevereiro.

carreira de técnico superior, processou-se enquanto via de recrutamento e seleção imparcial, tendendo a ser vista como "uma das vias institucionalizadas mais clara e inequívoca" (Madureira, 2010).

As áreas de aprendizagem relativas à formação, incidiam de acordo com a Portaria anteriormente mencionada, em diferentes disciplinas,[52] dando assim a oportunidade aos estudantes no pré-ingresso, de obterem conhecimentos e aptidões abrangentes (Madureira, 2010). A admissão para a carreira de técnico superior e a entrada direta no Estado[53], dependia se no trabalho final e portfólio individual, fossem classificados com avaliação positiva e ainda, se obtivessem nota mínima final equivalente a 12 valores.

É de realçar, todavia, que esta formação não se assumiu como a única possibilidade de ingressar no setor público uma vez que, são lançadas oportunidades em vários ramos da administração embora de forma reservada e "poupada". Contudo, apresentou-se tal como dito anteriormente, enquanto método de recrutamento e seleção imparcial pouco duvidoso, que formava os futuros candidatos a funcionários públicos, permitindo-lhes desenvolver capacidades quer a nível teórico quer a nível prático antes de iniciarem funções, estando estes em contacto direto com a carreira no Estado, por intermédio dos trabalhos que tinham de realizar, muitas vezes em organizações públicas, como é o caso das Direções Gerais e Institutos Públicos (Madureira, 2010).

Da situação delicada relativamente ao processo de recrutamento, podemos seguramente referir, que o fim do recrutamento através desta formação que possibilitava não só eleger os estudantes com maiores aptidões, como inclusive formá-los no prazo de um ano, concedendo-lhes competências tanto teóricas como práticas de modo a prepará-los enquanto futuros trabalhadores públicos ao serviço do Estado, veio ainda agravar o pouco que se desenrolou neste contexto. Quanto a isto, uma breve nota, referindo apenas que para que se recrutem os melhores candidatos, terão de ser promovidas circunstâncias com o propósito de que o serviço público e a função pública passem a ser encarados como uma carreira motivadora ou atraente, que fundamente a vontade dos jovens em fazer parte desta, e nunca de ser meramente mais uma carreira que gere emprego.

[52] Como o Direito Administrativo, as Finanças Públicas, a Economia, as Políticas Públicas, a Contabilidade Pública, a Liderança, entre outras.

[53] Um aspeto importante a destacar, em relação à distribuição dos diplomados pelo CEAGP, é que num momento inicial poderiam optar e negociar por ordem de preferência o local pretendido, tendo isso alterado anos mais tarde, passando a constar no Diário da República, uma lista com as entidades recrutadoras e em que âmbitos esse recrutamento se efetuava (Alves, 2011).

II.3.2. Evolução dos salários dos trabalhadores em funções públicas

A questão dos salários dos funcionários públicos tem gerado ao longo de todos estes anos, grande controvérsia, em razão das múltiplas alterações sofridas em consequência do Memorando de Entendimento entre a Troika e o Governo Português com início em 2011. Desde os cortes salariais à privação de subsídios, o aumento de impostos, o congelamento dos salários e promoções e ainda o aumento das contribuições para a ADSE que no seu conjunto, têm levado a uma perda de vencimentos (Madureira, 2015). Em virtude disso, passaremos a analisar a evolução das remunerações das Administrações Públicas no período compreendido entre 2010 e 2014, período onde se registaram mais acentuadamente essas alterações.

Se observarmos num primeiro momento, numa perspetiva mais global, a evolução das remunerações das administrações em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB) no país e na UE, constatamos que Portugal de 2009 ao primeiro trimestre de 2013, foi palco de uma queda constante no que respeita aos rácios das remunerações em percentagem do PIB e em percentagem das remunerações totais. Relativamente a esse primeiro indicador, é evidente uma quebra extremamente mais repentina no nosso país por comparação da UE ou da Zona Euro, que foi praticamente irrelevante. Quanto ao segundo (remunerações das administrações públicas em percentagem das remunerações totais) verificaram-se semelhanças tanto na UE como na Zona Euro- isto é, um equilíbrio em ambas, em oposição ao sucedido em Portugal, que registou uma forte descida justificada quer pelos cortes salarias aplicados entre os anos 2010 e 2013, quer pela saída que se confirmou dos efetivos da AP, segundo aponta Madureira (2015; 2018).

Já 2013, foi um ano marcado por uma melhoria um tanto significativa, graças ao pagamento dos subsídios de Natal e de Férias devolvidos nesse ano por determinação do TC, ainda que no primeiro trimestre do ano 2014, se tenha novamente verificado uma outra redução devida às descidas de remuneração ocorridas com o aumento de impostos diretos aos trabalhadores, e inclusive ao aumento registado das contribuições obrigatórias destes para a ADSE (Madureira, 2015).

Numa perspetiva mais detalhada, passaremos agora a percorrer sumariamente algumas das alterações mais relevantes verificadas nas remunerações, por efeito das medidas de reorganização administrativa a partir do mês de Outubro de 2011 e ao longo dos anos seguintes- que têm revelado certas oscilações em consequência da prática das várias medidas de política de reduções remuneratórias, e que se encontram evidenciadas precisamente pela DGAEP, tanto na SIEP, 4.º trimestre de 2019 como no BOEP n.º 20:

1. Diminuição entre 3,5% e 10% das remunerações ilíquidas mensais acima de 1500€, concretamente de outubro de 2011 a outubro de 2013;
2. Diminuição entre 2,5% e 12% das remunerações acima de 675€, durante o ano 2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro);

3. O valor das remunerações nomeadamente em julho de 2014, equivale à remuneração ilíquida mensal sem quaisquer reduções, pelo cumprimento do Acórdão n.º 413/2014, de 30 de maio do TC;
4. Em 2014, particularmente no mês de outubro foram repostas as reduções salariais aplicadas entre 2011 e 2013, constantes no artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro. Os trabalhadores incluídos pela Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) obtiveram ainda, um aumento na sua remuneração de base, de 20€, evoluindo para os 505€ (anteriormente de 485€), entre outubro do ano referido e 31 de dezembro de 2015, conforme o DL n.º 144/2014, de 30 de setembro;
5. De acordo com a Lei supracitada, no decorrer de todo o ano 2015, seriam revertidas as reduções remuneratórias em 20% para as remunerações acima de 1500€;
6. No ano 2016, a redução remuneratória mencionada na mesma Lei, é extinguida a passo e passo pela Lei n.º 159-A/2015, de 30 de dezembro, através de reversões trimestrais (40% no 1.º trimestre, 60% no 2.º trimestre e 80% no 3º trimestre, sendo dissipada por inteiro no 4º trimestre); A RMMG evoluiu ainda para 530 € (de 505€) no inicio do mesmo ano e para 556,5€ na Região Autónoma dos Açores;
7. No início do ano 2017, a RMMG progrediu para 557€; na Região Autónoma da Madeira foi estabelecida em 568,14€ e na dos Açores em 584, 85€;
8. No inicio de 2018, o valor da RMMG sofreu novamente alterações, evoluindo para 580€; na Região Autónoma da Madeira estipulou-se em 590,00€ e na dos Açores em 609,00€; Inclusive a 1 de Janeiro desse ano, deu-se o princípio faseado- 25% de janeiro a agosto e 50% de setembro a dezembro- do descongelamento das carreiras da AP de acordo com o artigo 18º da LOE2018, que restituiu as alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão;
9. Em 2019, o pagamento dos acréscimos remuneratórios, devidos por via de situações ocorridas em 2018 ou que ocorram em 2019, desenrolou-se conforme o faseamento calculado para 2019 com a LOE2018 (artigo 16.º, n.º 2 e 3) - 50% acréscimos de janeiro a abril de 2019, 75% de 1 de maio a 30 de novembro e 100% a partir de 1 de dezembro. A RMMG neste ano, foi mais uma vez atualizada para 600€; na Região Autónoma da Madeira para 615,00€ e para 630,00€ na dos Açores, assim como a base remuneratória para a AP para 635,07€ consagrada pelo DL n.º 29/2019, de 20 de fevereiro, correspondente ao montante do 4.º nível remuneratório da Tabela Remuneratória Única (TRU).

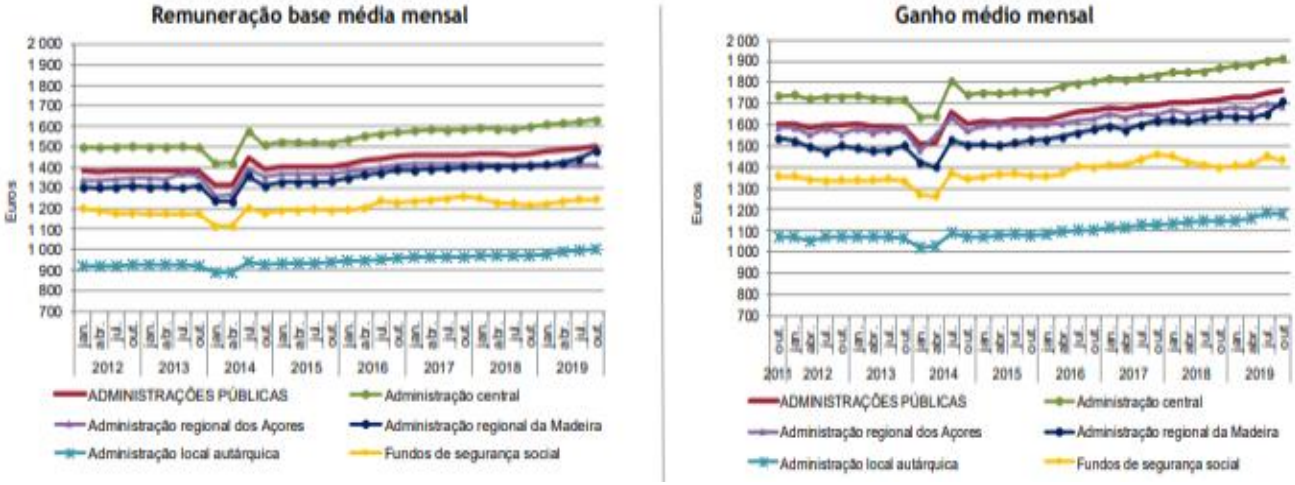

Figura II.2. Evolução da remuneração base média mensal e ganho médio mensal, DGAEP: SIEP 4.º trimestre de 2019

Em conformidade com a SIEP para o 4.º trimestre de 2019, tanto a remuneração base média mensal como o ganho médio mensal, sofreram uma maior quebra até ao ano 2014, estabilizando a partir do ano seguinte. No que se refere à remuneração média no total das administrações públicas, esta correspondia a 1384,9 € em Outubro de 2011 e no mesmo mês em 2014, a 1390,7 € - com aumentos e reduções sucessivas no período entre estes anos- registando apenas uma diferença de 5,8 € neste espaço de tempo. A partir de 2015 e anos seguintes, o aumento deste valor verificou-se a um ritmo contínuo, ainda que o maior aumento tenha sido registado precisamente de 2015 para 2016 e o menor de 2017 para 2018.

No que respeita ao último ano (2019) este valor rondava os 1501,3€ (dado estimado, SIEP 4.º trimestre 2019) o que leva a concluir que no prazo de dois anos- de 2017 para 2019- a remuneração média aumentou sensivelmente 40,6 € na função pública, evoluindo de 1460,7€ em Outubro de 2017, para 1501,3€ do mesmo mês em 2019. Se este valor for comparado entre Outubro de 2011 e Outubro de 2019- 1384,9 € para 1501,3 €- no prazo de oito anos, o aumento da remuneração média dos trabalhadores foi de 116,4 €.

É importante referir, no entanto, que os aumentos gerais na função pública estiveram congelados durante quase uma década, e com o congelamento das progressões das carreiras dos funcionários públicos que compreendiam por sua vez, mais salário, isto é, alterações nos níveis remuneratórios, os salários dos trabalhadores estavam dependentes das carreiras, estando por essa razão, congelados juntamente com as progressões. Um outro aspeto conexo e que complementa este dos salários dos trabalhadores em funções públicas, diz respeito à perda do poder de compra destes desde 2009, perante a situação dos congelamentos. Segundo Madureira (2019) com o período de nove anos de congelamento salarial, verificou-se uma perda de poder de compra de 11,8% praticamente 12%, o que significa que os

trabalhadores ganham menos 11,8% do que ganhavam em 2009, e que este ciclo de congelamentos dos salários desde então, lhes "levou" parte do salário, pois o último aumento realizou-se em 2009 e desde aí já lhes "escapou" quase 12% do rendimento.

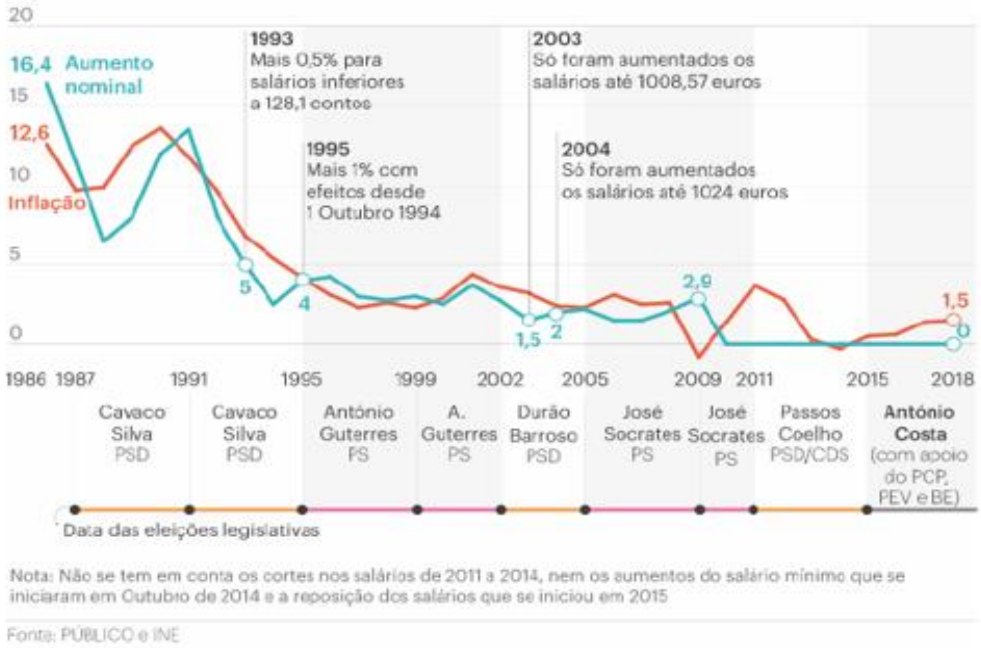

Figura II.3. Aumentos salariais na função pública desde 1986

Confirmando pela figura II.3, desde o ano 1986, os aumentos dos salários dos funcionários públicos verificavam-se a um ritmo constante pelo menos até 2009. Este ano foi então, o último ano em que existiram aumentos salariais em Portugal, seguindo-se anos marcados pelos congelamentos das progressões nas carreiras e das remunerações, como é sabido.

O último ano 2019 foi em regra, um ano assinalado por aumentos salariais na função pública devidos essencialmente ao descongelamento no ano anterior, das progressões e promoções. Após um período de sensivelmente nove anos sem se terem verificado alterações neste âmbito, o valor da RMMG- ou melhor dizendo, do salário mínimo na AP, registou uma subida no ano passado para 635,07€[54], valor esse relativamente maior ao valor do salário mínimo nacional nesse ano[55].

No ano presente, assistiu-se a uma atualização salarial em relação a 2019, sendo o valor atual da remuneração base na AP de 645,07€[56]. Refira-se, contudo, que este aumento de dez euros comparativamente ao ano anterior, apenas se aplicara aos trabalhadores "cujo valor da remuneração base mensal se situe até ao valor do montante pecuniário do nível 5 da TRU[57]" ou melhor dizendo,

[54] Correspondente ao 4.º nível remuneratório da TRU: DL n.º 29/2019, de 20 de fevereiro.
[55] DL n.º 117/2018, de 27 de dezembro. Para uma análise mais detalhada, a DGAEP disponibiliza na sua página mais especificamente, no item "remunerações" a evolução da RMMG desde 1974 até ao momento atual.
[56] DL n.º10-B/2020, de 20 de março.
[57] Para mais detalhe, consultar a TRU dos trabalhadores que exercem funções públicas para 2020, disponível na página da DGAEP, no item "remunerações".

exclusivamente aos trabalhadores cujos salários se situem abaixo dos 700€, sendo que os restantes não englobados nesse quadro, auferem de um aumento salarial de 0,3%, iniciado desde Janeiro deste ano.

Se analisarmos atentamente a TRU[58] para este ano e pelo aprovado no DL n.º 10-B/2020, de 20 de março, constatamos que no ano atual, cada um desses níveis beneficiará de um aumento de 0,3%, que na realidade equivale a acréscimos salariais entre 2 € e 19 €, como iremos confirmar mais à frente. Pelo DL acima referido, foram comprovadas então, as atualizações das remunerações base na AP, a relembrar (Artigo 4.º):

1. A remuneração base mensal dos trabalhadores que auferem uma remuneração entre (euro) 635,07 e (euro) 683,13 é atualizada em (euro) 10;
2. A remuneração base mensal dos trabalhadores que auferem uma remuneração entre (euro) 683,14 e (euro) 691,06 é atualizada para (euro) 693,13;
3. As remunerações bases mensais superiores a (euro) 691,06 existentes na Administração Pública são atualizadas em 0,3%.

Neste sentido e de acordo com o artigo anteriormente referido, para os trabalhadores inseridos no nível mais baixo desta tabela (nível 4), o valor da remuneração base corresponde a 645,07€, já com a atualização salarial de 10€. No nível seguinte (nível 5) sucede-se justamente a mesma atualização salarial, sendo o salário dos trabalhadores que se encontram nessa posição de 693,13€[59]. Por último, "o valor dos montantes pecuniários dos níveis remuneratórios acima do nível 5 da TRU é atualizado em 0,3%" (Artigo 3.º, n.º 2 do DL n.º 10-B/2020, de 20 de março). Importante realçar que estas atualizações, tal como o sentido da palavra indica, veem atualizar a TRU estabelecida por lei desde 2008[60], com impacto particularizado nos diversos níveis.

Como se referiu acima, cada um dos níveis da tabela no ano corrente, irá sofrer um aumento salarial que vai desde os 2€ aos 19€. Para que se compreendam mais especificamente estes acréscimos salariais perspetivados para este ano, de acordo com o que já foi dito anteriormente, veja-se o quadro seguinte como exemplo:

[58] A TRU abrange 115 níveis remuneratórios, dos 645,07€ mensais, aos 6350,68€.
[59] O valor do montante pecuniário do nível 5 da TRU, aprovado pela Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro, é atualizado para (euro) 693,13 (Artigo 3.º n.º1, DL n.º 10-B/2020, de 20 de março).
[60] Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.

Quadro II.6. Acréscimos salariais em 2020

Nível Remuneratório	Montante TRU (2008)	Aumento (2020)	Montante (2020)
4	635,07€	**10,00€**	**645,07€**
5	683,13€	**10,00€**	**693,13€**
6	738,05€	(+0,3%) =**2,21€**	740,26€
57	3364,14€	(+0,3%)= **10,09€**	3374,23€
115	6350,68€	(+0,3%)=**19,05€**	6369,73€

Pela observação do quadro anterior, é possível comprovar que os acréscimos salariais variam realmente por volta dos 2€ e 19€ (nível 4 e 115 da TRU, respetivamente). Contas feitas, aos trabalhadores que se encontram por exemplo na 6ª posição da tabela, o aumento é pouco mais de 2€, passando de 738,05€ para 740,26€. No entanto, é claramente evidente que à medida que se sobe de grau na tabela, o acréscimo salarial é por sua vez, mais relevante, pois se repararmos, o acréscimo salarial calculado para aqueles que estejam na 57ª posição e que estavam a receber 3364,14€ nos anos anteriores, é por volta de 10€, recebendo assim presentemente, 3374,23€. Ainda assim, o último nível remuneratório (115) da TRU, é, todavia, aquele onde se verifica um complemento salarial superior e mais saliente (19,05€)- de 6350,68€ para 6369,73€.

É de realçar ainda, que embora este aumento tenha gerado na prática, grande discussão, é necessário ter em conta que esta atualização de 0,3% na remuneração base mensal dos funcionários públicos, mesmo que ínfima, verdade seja dita, não ocorrera desde o ano 2009, como se comprova pela figura II.3.

II.3.3. A avaliação de desempenho e o Sistema de Integrado de Avaliação de desempenho (SIADAP) na Administração Pública enquanto restrição de progressão na carreira

A avaliação de desempenho tornou-se já desde o começo da GRH, um instrumento relevante de reconhecimento e análise individual e organizacional, que colabora na prática de políticas de pessoal incluídas e equilibradas (Madureira e Rodrigues, 2007). No entanto, a avaliação de desempenho começou inicialmente por ser aplicada a tarefas quantificáveis na indústria, passando posteriormente para os serviços, destes para o trabalho intelectual, e só em seguida para a AP.

No caso da AP, mesmo com os diferentes modelos adotados pelos Estados (quer teóricos quer políticos) é sabido que a sua missão pública inclui, servir sem discriminação os cidadãos ou utentes, nunca a mera produção de lucro. Por esta razão, as características do comportamento próprio dos

trabalhadores em funções públicas, levam à dificuldade da sua avaliação particularizada. Ainda assim, a exigência da supervisão e avaliação do desempenho dos trabalhadores públicos e consequentemente, a sua apreciação constitui uma questão crucial não só no sentido de recolha das carências ao nível da formação, mas também para a verificação do possível aproveitamento destes em diferentes tarefas ou serviços, para a análise da possibilidade de progressão direta, ou ainda possivelmente para as recompensas e/ou "repreensão" (Madureira e Rodrigues, 2007). A evolução da carreira realiza-se por promoção ou progressão, e esta segunda é por sua vez, automática e oficiosa, significa a mudança de escalão, a qual tem reflexos na remuneração (Rocha, 2007: 181).

Vários autores alertam ainda para a prática da avaliação de desempenho não coincidir com a cultura organizacional existente, nomeadamente para os seus efeitos, referindo que, na eventualidade da criação da identidade dos funcionários públicos não permanecer efetivamente firme e estabelecida com a realização das finalidades da própria organização, o equilíbrio organizacional será fortemente abalado e comprometido (Cunha, 2006 *citado por* Madureira e Rodrigues, 2007). Neste ponto de vista, é necessário primeiramente de se colocar em prática a avaliação de desempenho fundamentada na meritocracia, confirmar se a cultura prevalecente na organização, vai de facto ao encontro do reconhecimento desse elemento, pois na AP portuguesa ainda se verifica um enorme afastamento de uma cultura de meritocracia particularmente orientada para o êxito no que respeita ao desempenho geral da organização, da generalidade dos Institutos Públicos e Direções Gerais.

Assim sendo, a prática da avaliação de desempenho no trabalho público, de acordo com resultados quantitativos, poderá de certa forma, não adicionar qualidade ao desempenho. Tanto a qualidade na prestação do serviço como a missão pública dos serviços orientada para os cidadãos, por via de regra (ao invés do que acontece no setor privado, em que a prestação do serviço se direciona para um público exclusivo) são a todo o momento, questões essenciais no que concerne à forma pela qual a AP deverá atuar.

Relativamente ao desenvolvimento da avaliação de desempenho na AP portuguesa, é possível identificar três momentos distintos quer pelo seu enquadramento social, como político e económico: i) a Classificação de serviço- 1979 a 2004; ii) o SIADAP- 2004 a 2008 e por último iii) o SIgADAP- 2008 em diante (Madureira e Rodrigues, 2007). A Classificação de Serviço, em 1979, constituiu o marco inicial para a concretização de um sistema de avaliação de desempenho que tinha em consideração essencialmente, os atributos pessoais do trabalhador. Mais tarde, no contexto de reforma da AP mais concretamente em 2004, concebido pelo XV GC, surgiu o SIADAP[61], tendo sido corrigido mais à frente pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, importando deste modo uma nova versão do modelo, que corresponde ao último momento identificado anteriormente (Madureira e Rodrigues, 2007; Madureira, 2016). O presente modelo, bem como o anterior, reagem ao primeiro modelo praticamente instantâneo implementado até 2004, que não apontava diferenças de desempenho e de objetivos, tratando-se somente

[61] Os objetivos globais do SIADAP constam no artigo 4.º da Lei n.º10/2004, de 22 de março.

de um modelo qualitativo "sem indicadores prévios de parâmetros mensuráveis de performance" (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011).

A avaliação de desempenho manifestou-se assim, como um elemento-chave da reforma administrativa[62] do país, incluindo a gestão por objetivos enquanto reflexo de mudança- procurando que "a avaliação pudesse contribuir para a construção de um modelo de efetiva gestão de desempenho" sujeitando tanto os trabalhadores, como os dirigentes e respetivos serviços, a uma avaliação de desempenho. Desde então, através desse sistema, a administração usufrui de um instrumento significativo de gestão de recursos humanos, avaliando o desempenho dos serviços, dirigentes intermédios e trabalhadores, cooperando assim, na estratégia organizacional das organizações públicas (Madureira, 2016). Os resultados e as competências a partir daí, passaram a prevalecer na avaliação de desempenho.

Apesar de no SIADAP constar a avaliação para dirigentes, trabalhadores e serviços, este foi somente aplicado a dirigentes e trabalhadores, não tendo sido os últimos, objeto de regulamentação. A implementação do SIADAP não obteve, contudo, a adesão desejada pelos trabalhadores e dirigentes, pois o modelo continha contrastes relativamente ao modelo anterior, nomeadamente a avaliação fundamentada nos resultados e a inserção do sistema de quotas para a limitação das classificações superiores (Madureira e Rodrigues, 2007; Madureira, 2016). Modificações essas que requeriam uma séria alteração cultural, embora não tenha sido planeado para os funcionários, qualquer projeto de formação ou informação para o efeito. O comprometimento dos dirigentes de topo, também colaborou no insucesso da implementação deste modelo, pois no nosso país estes expressaram indiferença relativamente às alterações tanto culturais como comportamentais, segundo aponta Madureira (2015).

O último momento da história da avaliação do desempenho na AP em Portugal, refere-se à reformulação do primeiro modelo de SIADAP[63] passando a incluir a partir de então, a avaliação de desempenho para os serviços, que apesar de ter sido prevista para se iniciar no ano 2007, foi adiada para o ano seguinte. O SIgADAP surge assim, da revisão do primeiro modelo, pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, compreendendo a regulação formal dos serviços e passando a abranger três subsistemas de avaliação[64] - serviços- SIADAP 1; dirigentes- SIADAP 2; e trabalhadores- SIADAP 3 (Madureira e Rodrigues, 2007; Madureira, 2016). Para além de passar a incluir a avaliação dos serviços, também passou a incorporar a dos dirigentes superiores, mesmo que a avaliação destes resulte da esfera política. De um modo geral, quanto aos trabalhadores, não se verificaram grandes modificações relativamente ao modelo precedente, tendo persistido tópicos básicos desse, acrescentando-se exclusivamente certas mudanças em particular.

[62] Com a reforma administrativa e através da RCM n. 95/2003, de 20 de julho, decretaram-se para além de outros, os objetivos seguintes: d) introduzir uma nova ideia de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços seja dos funcionários, e e) apostar na formação e na valorização dos funcionários públicos.

[63] Conforme a RCM n.º 109/2005, de 30 de junho.

[64] Ao abrigo do seu artigo 9.º.

A respeito das carreiras dos trabalhadores em funções públicas, com o estabelecimento da LVCR[65] publicada em 2008, desenrolou-se a mudança de um sistema de carreiras, fundamentado na promoção mediante concurso público e consequentemente da progressão baseada na antiguidade, para um sistema vertical de posições remuneratórias, em que a avaliação de desempenho, passou a contribuir fortemente para o desenvolvimento da remuneração dos trabalhadores (Madureira, 2016).

A lei acima mencionada pressupunha duas espécies de progressões- as obrigatórias e as gestionárias- que pendiam das pontuações dos trabalhadores na sua avaliação de desempenho. Em conformidade com o disposto no seu artigo 47.º, mais precisamente no seu número 6, há lugar a alteração obrigatória para a posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que o trabalhador se encontra, quando a haja, quando aquele, na falta de lei especial em contrário, tenha acumulado 10 pontos nas avaliações de desempenho referido às funções exercidas durante o posicionamento remuneratório em que se encontra. Quer isto dizer que, esta nova lei, pressupôs que todos os trabalhadores incluídos na mesma categoria, alcançassem uma classe remuneratória mais elevada, quando atingissem 10 pontos no exercício do seu trabalho (constituindo esta, uma alteração obrigatória).

De acordo com a LVCR, os pontos eram contabilizados da seguinte forma: 3 pontos para menção máxima, relativamente ao desempenho excelente; 2 pontos para a menção inferior à máxima, ou seja, a seguinte mais alta, referente ao relevante ou muito bom; 1 ponto para a inferior à anterior, respeitante ao desempenho adequado ou bom; e por último, -1 ponto, para o nível mais fraco de desempenho, isto é, de desempenho inadequado. Porém, no artigo anterior da mesma lei, estava decretada também, a chance de opção gestionária de disposição da remuneração, quer na regra, quer na exceção, em que os dirigentes máximos poderiam antecipar a alteração da posição remuneratória, cujo desempenho do trabalhador tenha sido considerado de destaque.

De um modo geral, a mudança relativamente ao modelo de carreiras preliminar, traduziu-se no fim das chamadas progressões automáticas, concedendo uma autonomia superior no que respeita tanto à gestão da avaliação como das carreiras, na qual a avaliação de desempenho começou a tomar real importância. No entanto, é importante referir que, relativamente à ligação entre a avaliação de desempenho, ou seja, aos efeitos retirados dessa avaliação no SIADAP e a futura subida remuneratória, poderiam ser geradas desigualdades junto das diversas entidades públicas, dado que, a presença de dotação orçamental nas respetivas entidades, se encontrava na base das possíveis progressões ao nível das remunerações. Posto isto, os trabalhadores perante a mesma avaliação de desempenho, atendendo ao local de trabalho, conseguiam ou não evoluir na tabela de remunerações, conforme aquilo que a entidade empregadora dispusesse no seu orçamento. Isto significa que independentemente de o desempenho do trabalhador ser excelente, a progressão na tabela remuneratória não dependia diretamente do seu desempenho, pois não era controlado diretamente por si. Tudo dependia assim, se o dirigente "guardasse" parte do orçamento para esse propósito, o que leva a concluir que se essa verba se

[65] Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

consumisse, os trabalhadores não conseguiam progredir na carreira, mesmo que cumpridas todas as condições fixadas.

Através deste pressuposto, entende-se que, se a progressão dos trabalhadores e a respetiva melhoria no que respeita às remunerações, estava diretamente sujeita à dotação orçamental de cada entidade, isso certamente teria repercussões ao nível do trabalho dos funcionários públicos, levando mesmo a que estes se questionassem acerca do sentido do mesmo, dadas as injustiças que poderia gerar.

A LTFP[66] desde 2014, que passou a incluir aquilo que inicialmente a LVCR continha, não havendo assim, diferenças entre as duas. Todavia, considerando que a avaliação de desempenho ocorria de modo bienal, a pontuação alterou-se, passando para 6 pontos por cada nota máxima; 4 pontos para o segundo grau abaixo mais elevado; 2 pontos ainda no abaixo do grau anterior; e por fim, dois pontos negativos, por cada nota relativa ao nível mais baixo de avaliação de desempenho.

Em suma, no que se refere à alteração do posicionamento remuneratório e consequentemente, à progressão dos trabalhadores a partir do orçamento disponível das entidades onde estão empregados, manteve-se o disposto na LVCR, o que significa que, nada foi feito neste contexto uma vez que, o congelamento das progressões da carreira dos trabalhadores se foi mantendo. Se no contexto do SIADAP, a progressão e a respetiva melhoria de remuneração decorrem da avaliação de desempenho individual, assim como das quotas e da presença de dotação orçamental, é mais que evidente, que tanto o ânimo, como o desempenho dos trabalhadores em funções públicas poderiam obviamente ser postos em causa. Basicamente, a acumulação dos 10 pontos na avaliação do desempenho, previsto inicialmente na LVCR e posteriormente na LTFP, reforça a ideia de não ser imaginável sequer, que a maioria dos trabalhadores se possam aproximar do topo da carreira dada essa restrição, ainda que o seu desempenho tenha sido continuamente adequado no exercício das suas funções.

Há já vários anos que, os funcionários do Estado estão impossibilitados de progredir na carreira, mesmo que completem as condições estipuladas na lei, tal como dito anteriormente. Essas progressões foram congeladas precisamente em 2010 com o governo de José Sócrates, lançadas num conjunto de medidas de austeridade, bem como no OE para 2011. Na Lei n.º 55-A/2010 de 31 de dezembro- lei que aprova esse OE- essa ideia vem bem reforçada no artigo 24.º, relativo à proibição de valorizações remuneratórias, na qual é vedada a prática de quaisquer atos que consubstanciem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal, onde abrange as valorizações e outros acréscimos remuneratórios, designadamente os resultantes dos seguintes atos: a) alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categoria ou posto superiores aos detidos.

O impedimento de progressão, tem sido atualizado ano após ano e na Lei n.º 42/2016, de 28 dezembro[67] o governo propôs-se a recolocar as progressões na carreira a passo e passo, a partir de 2018.

[66] Lei n. º 35/2014, de 20 de junho.
[67] OE para 2017.

O OE para 2018[68] e a sua entrada em vigor, pôs fim ao congelamento das progressões, tendo sido finalmente iniciado nesse ano, o princípio do descongelamento[69] das carreiras da AP dividido em várias fases, cujo pagamento foi previsto de forma faseada em 2018 e 2019. Os acréscimos salariais devidos dos funcionários públicos pela progressão na carreira, começaram então a ser pagos no início do mês de Janeiro de 2018, de acordo com a LOE2018, depois das progressões estarem congeladas durante anos.

Os trabalhadores[70] que conforme a lei tinham cumprido os requisitos para progredir na carreira, começariam por receber em 2018, 25% do acréscimo salarial entre Janeiro e Agosto e 50% entre Setembro a Dezembro. Já em 2019, o pagamento dos acréscimos remuneratórios devidos por meio de situações ocorridas em 2018 ou em 2019, ocorrera de Janeiro a Abril de 2019, em 50%; 75% entre Maio e Novembro de 2019, e na totalidade (100%) a partir de 1 de Dezembro de 2019 (BOEP n.º 20) - sendo esta a última fase do processo gradual de descongelamento da progressão nas carreiras com início em 2018.

Ainda que as progressões tenham estado congeladas no espaço de sete anos- no período compreendido de 2011-2017- por efeito da ação da Troika no país, a pontuação atingida na avaliação de desempenho dos funcionários foi considerada no processo de descongelamento, no caso das carreiras gerais[71], tendo sido assim aplicada para definir o acréscimo salarial a que esses tinham direito. Em oposição, para o caso das carreiras cujos requisitos para progressão na carreira não se traduzam na pontuação obtida na avaliação de desempenho e onde as progressões foram igualmente congeladas nesse período - de que são exemplo as carreiras especiais, em que a progressão é tida maioritariamente consoante o tempo de serviço (e naturalmente que nessas situações, o tempo de congelamento não fora contabilizado), aplicou-se um sistema de recuperação do tempo não contabilizado. Neste seguimento, os trabalhadores recuperariam 70% desse tempo não contabilizado, ainda que o processo tenha sido mais demorado e também pago de forma faseada, tendo começado em 2019 e terminando em 2021.

No momento presente, isto é, para o ano atual, segundo o Governo e o OE para 2020[72], é indiscutível seguramente, a estabilização da normalização da evolução das carreiras na AP, cujas informações referentes à AP nos remetem que, "a partir do ano de 2020 é retomado o normal desenvolvimento das carreiras, no que se refere a alterações de posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão, passando o pagamento dos acréscimos remuneratórios a que o trabalhador tenha direito a ser feito na sua totalidade" (n.º1 do Artigo 17.º). Esta estabilização foi

[68] Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.

[69] Por via da reposição das alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão, conforme o disposto no artigo 18.º da LOE2018.

[70] Aqueles que reúnam os requisitos legalmente previstos para as alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório nas respetivas carreiras.

[71] Carreiras de Assistente Operacional, Assistente técnico e Técnico Superior (Artigo 88.º, n.º1 da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho).

[72] Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

inclusive referida pela Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública[73], acerca de uma perspetiva do ano 2020 e sobre o OE para este ano, na qual esta reforçou a retoma integral da normalidade relativa ao desenvolvimento das carreiras.

Ainda assim, mesmo com o consagrado no OE para o ano presente, não esqueçamos os anos anteriores que se passaram, marcados pelo constante congelamento das progressões das carreiras dos trabalhadores em funções públicas, pois não serão seguramente, anos esquecidos para os que sentiram "na pele" os congelamentos, como para os que exclusivamente ouviram falar.

Neste sentido, muito sucintamente se deduz, que a avaliação do desempenho e consequentemente o surgimento do SIADAP, acarretaram efeitos negativos para a progressão da carreira dos funcionários públicos, constituindo um obstáculo na medida em que, não é chamativa para aqueles que desejam progredir na carreira, sendo encarado como um condicionante que poderá influenciar de facto, a escolha do setor público como área de emprego pelos jovens licenciados. Neste contexto, este sistema de avaliação com as desigualdades que poderia cometer, bem como o congelamento das progressões, prémios e outros incentivos durante tantos anos, e sobretudo um longo caminho de mais de uma centena de anos para chegar ao topo da carreira, jamais serão, com certeza, aspetos que concorram para um forte interesse dos trabalhadores e enquanto expetativa futura e desejável de carreira para os mais jovens.

[73] Alexandra Leitão, acrescentou que essa normalidade se tem desenrolado ao nível do descongelamento, da progressão, como ainda, à atualização transversal de todos os salários da AP.

CAPÍTULO III- EXPETATIVAS DE CARREIRA: O INGRESSO (OU NÃO) NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA

Neste terceiro e último capítulo da presente dissertação serão dadas a conhecer, tal como o título aponta, as expetativas de carreira daqueles que se preparam para fazer parte do mundo do trabalho, referindo-nos mais concretamente aos jovens licenciados que por certo, integram uma geração específica- com valores, expetativas e condutas de carreira específicas.

Desde os primeiros pontos da investigação, se tentou expor o cenário de envelhecimento dos trabalhadores da AP Portuguesa e por conseguinte, a necessidade urgente de rejuvenescimento dos seus quadros, alertando desde logo, para o agravamento das condições de trabalho dos trabalhadores para que consigamos no mínimo, estabelecer uma relação lógica que explique o cenário em questão e a dificuldade sentida em viabilizar esse rejuvenescimento. Para o efeito, recorreu-se como é sabido, aos jovens licenciados, nomeadamente às suas expetativas de carreira futuras de modo a que se alcance uma concretização mais prática, que para além de nos poder ajudar a justificar todo este encadeamento possibilita sobretudo, concluir se estes pretendem ou não ingressar no setor público português e naturalmente, desempenhar funções públicas. Após esta pequena abertura, compete a partir deste momento percorrer efetivamente, alguns conceitos relevantes alusivos à temática das carreiras em particular.

III.1. Carreiras: o conceito e os modelos de carreira na contemporaneidade

A definição de carreira gera frequentemente controvérsia, dada a complexidade do conceito, mesmo que todos tenhamos uma noção geral do que se trata assim que é abordada esta temática. Posto isto, são inúmeros os autores que se dedicam ao tema, daí a diversidade de interpretações teóricas apresentadas, identificando-se deste modo, múltiplas aceções atribuídas ao conceito, não existindo uma exclusiva definição de carreira.

Arnold (1997) por exemplo, descreve a carreira como uma sequência de papéis adotados no trabalho; posições ocupadas; atividades e experiências individuais; é inclusive encarada como a sucessão e posterior inserção nos diferentes níveis ou funções que o individuo executa durante a sua vida, e definida precisamente como a sequência ou combinação de posições profissionais ocupadas ao longo da vida (Super, 1980: 286 *citado por* Lassance e Sarriera, 2009).

De acordo com Rego *et. al* (2015) o conceito de carreira poderá abranger, de facto, diversos sentidos que importam abordar: a carreira como desenvolvimento profissional; a carreira como ocupação profissional; a carreira como trajetória profissional; e, ainda a carreira como sequência de experiências ao longo da vida.

A gestão de carreiras tem como ponto de partida, a progressão, promoção e o desenvolvimento profissional do indivíduo, constituindo a carreira uma conceção dinâmica e que percorre diversas fases nas quais este se acaba por ir ambientando, formando a respetiva identidade pessoal, idealizando os

propósitos ou "quereres" pessoais e do mesmo modo, definindo as suas próprias aspirações de carreira (Garcia, 2009 *citado por* Campos, 2012).

O conceito de carreira em si, tem vido a sofrer alterações[74] com o decorrer do tempo e a ser aprofundado e adaptado ao enquadramento histórico, político e social. Ao longo de muitos anos, a noção de carreira existiu diretamente relacionada ao percurso por diversas fases, todas elas numa determinada atividade profissional por meio de promoções numa mesma organização. Por razões de ordem económica, social, psicológica ou até mesmo institucional, a carreira tradicional não é mais vista de igual modo na atualidade, distanciando-se do pensamento dos mais jovens, agora acostumados a lidar com as alterações nos rumos profissionais dos seus familiares. Assim sendo, este tipo de carreira não é, no momento presente, um desejo para aqueles que se estreiam profissionalmente.

A literatura acerca do tema, aponta e caracteriza os dois modelos de carreira patentes nas sociedades contemporâneas- o modelo tradicional de carreira e o modelo moderno (Chanlat, 1995 *citado por* Andrade, Kilimnik e Pardini, 2011). O modelo tradicional, que atingira o ponto culminante nos anos 1970, caracterizava-se pela permanência num único emprego, dedicando o trabalhador grande parte da sua vida a uma organização na qual se estipulavam laços de longa duração. Era assinalado pela estabilidade, progresso, separação do trabalho- sexual e social- no qual trabalhava apenas o sexo masculino, como pela progressão sequencial e vertical, usufruindo os trabalhadores de empregos estáveis. A este modelo de carreira estava associado tanto um maior *status*, como aumentos salariais superiores. A carreira tradicional, considerando as suas características mais evidentes, era sinónimo de progressão profissional- linear e vertical, através da hierarquia organizacional e de estabilidade.

Ainda que tenham sido comprovadas alterações quanto às características do modelo de carreira tradicional, existindo uma certa inclinação para novos modelos mais recentes, este de acordo com vários autores, continua a ser o modelo prevalecente em muitas organizações atualmente- como é o caso do setor público (Andrade, Kilimnik e Pardini, 2011).

O aparecimento de novas formas de organização do trabalho, o progresso científico e tecnológico, a dependência mútua das economias e o desemprego (Teichler, 1999 *citado por* Vieira e Coimbra, 2006); a precaridade dos vínculos laborais, a disputa no espaço laboral e a apreensão cada vez maior face à empregabilidade (Balassiano e Costa, 2006; Dutra, 2010 *citado por* Cavazotte, Lemos e Viana, 2012); a maior mobilidade geográfica e ocupacional, as pressões concorrenciais decorrentes da globalização, a mudança das expetativas dos empregados e dos empregadores, o papel das tecnologias de informação, a complexidade, incerteza e a volatilidade das envolventes organizacionais para Rego *et al* (2015: 95-96) são alguns dos fatores que têm vindo a alterar o universo do trabalho nas últimas décadas e a deteriorar a dita carreira tradicional, como forma de desenvolvimento das carreiras.

[74] Mais especificamente no final do séc. XIX e inícios do séc. XX, o conceito de carreira era relacionado à carreira enquanto progressão profissional que por sua vez, estava associada a mobilidade vertical por meio da hierarquia organizacional; desde 1920, que para além da carreira como progressão profissional, se passou a contemplar esta como ocupação profissional; já em 1950, emerge como uma sequência de trabalhos ou funções ao longo da vida segundo Hall (1976; 2002 *citado por* Santos, 2008).

Acrescente-se ainda a progressiva atuação da mulher no mercado de trabalho e o aumento dos níveis de formação (Chanlat, 1995 *citado por* Andrade, Kilimnik e Pardini, 2011) que ditaram novos e diferentes comportamentos relativos à carreira face aos dias de hoje, contribuindo neste âmbito, para o abandono do modelo tradicional e a aproximação ao modelo moderno- menos estático, mais voluntário e dinâmico (no qual se englobam o modelo sem fronteiras e o modelo proteano[75])- emergindo deste então, um novo significado de carreira.

O contexto de instabilidade no que respeita ao forte crescimento relativamente à entrada de novos estudantes no ensino superior, tem sido outro fator de influência preponderante no surgimento de novas ideias de carreira paralelamente ao mercado de trabalho moderno. De acordo com a Direção Geral das Estatísticas da Educação e da Ciência, dos anos 90 para a atualidade, o nosso país registou mais do dobro de estudantes no ensino superior. O mesmo se pode referir quanto à taxa de desempregados com nível superior de escolaridade, que tem aumentado brutalmente, atingindo o seu valor mais alto em 2013 (12,6%) e que, apresentou, contudo, melhorias nos últimos anos, descendo para 5,4% e 5,3% em 2018 e 2019, respetivamente (INE, Pordata).

Perante o desenvolvimento do conceito de carreira, os indivíduos adquiriram um papel progressivamente mais participante e interveniente, e por essa razão as novas conceções de carreira são caracterizadas pela existência de uma atitude e influência superior por parte desses, na gestão das suas próprias carreiras (Rego *et al*., 2015). Nesta lógica, a anterior noção de carreira tradicional burocrática tem vindo a desvanecer-se, pois se em determinada altura a carreira dos indivíduos era concebida exclusivamente numa organização na qual o indivíduo evoluía de forma vertical e hierárquica, nos dias de hoje o conceito de carreira torna-se propriedade destes e não da organização, pertencendo-lhes assim, a responsabilidade do desenvolvimento da sua própria carreira.

A primeira carreira sem fronteiras (*boundaryless career*) traduz-se no seguimento de diversos caminhos por diferentes empregos ao longo de várias organizações, em oposição àquilo que acontece nas carreiras mais tradicionais. Não é expectável neste modelo de carreira, a permanência num emprego a longo prazo durante quase toda a vida numa só organização, na qual se deseja obter crescimento e vencimento seguros, pois esta foca-se na mobilidade ao longo da vida, por diferentes entidades empregadoras e por diferentes ramos e âmbitos de especialização (King, 2003 *citado por* Rego *et al.*, 2015).

Como segunda conceção surge a carreira proteana ou carreira autogerida (Rego *et al*, 2015). Esta denominação emerge inspirada no deus grego Proteu, deus marinho capaz de alterar a sua forma conforme os seus desejos. No mito de Proteu, existem características alegoricamente encontradas no trabalhador moderno, como a capacidade de orientar a sua carreira de acordo com as suas próprias exigências (Hall, 1996 *citado por* Nunes, 2013; Andrade, Kilimnik e Pardini, 2011; Rego *et al*, 2015). Assim, os indivíduos apreciadores deste modelo, assumem-se como os responsáveis e os gestores da sua

[75] Estes dois termos serão explicados mais abaixo.

própria carreira, ambicionando conforto e desenvolvimento pessoal. Ao modelo proteano, associa-se a progressão descontínua na carreira (carreira horizontal) e uma instabilidade superior, ao invés do que se verifica também no modelo tradicional (Andrade, Kilimnik e Pardini, 2011).

Assumindo que a carreira equivale a um processo contínuo, o planeamento da carreira por cada indivíduo, corresponde ao processo destinado à identificação e organização das etapas ou fases essenciais a fim de alcançar os objetivos que este se propôs atingir (Hall, 1996 *citado por* Andrade, Kilimnik e Pardini, 2011). No entanto, para planear a carreira e executá-la concretamente, o individuo precisa inicialmente, de definir a profissão que deseja. Para tal, existem diversos modelos de estágio de desenvolvimento de carreiras presentes na literatura, pelos quais todos os indivíduos passam e que os influencia nessa decisão. Considerando alguns dos modelos teóricos existentes, é de salientar o de Super (1980) que define cinco estágios sucessivos de desenvolvimento profissional: (1) o Crescimento; (2) a Exploração; (3) o Estabelecimento; (4) a Consolidação do "caminho" percorrido e por último, (5) o Declínio, esta última etapa já próxima da reforma.

O autor reproduz visualmente esses cinco estágios no seu modelo de representação gráfica do desenvolvimento da carreira, denominado Arco-íris da Carreira (*Life-career Rainbow*) reconhecendo o desenvolvimento da carreira, como um processo de crescimento e aprendizagem:

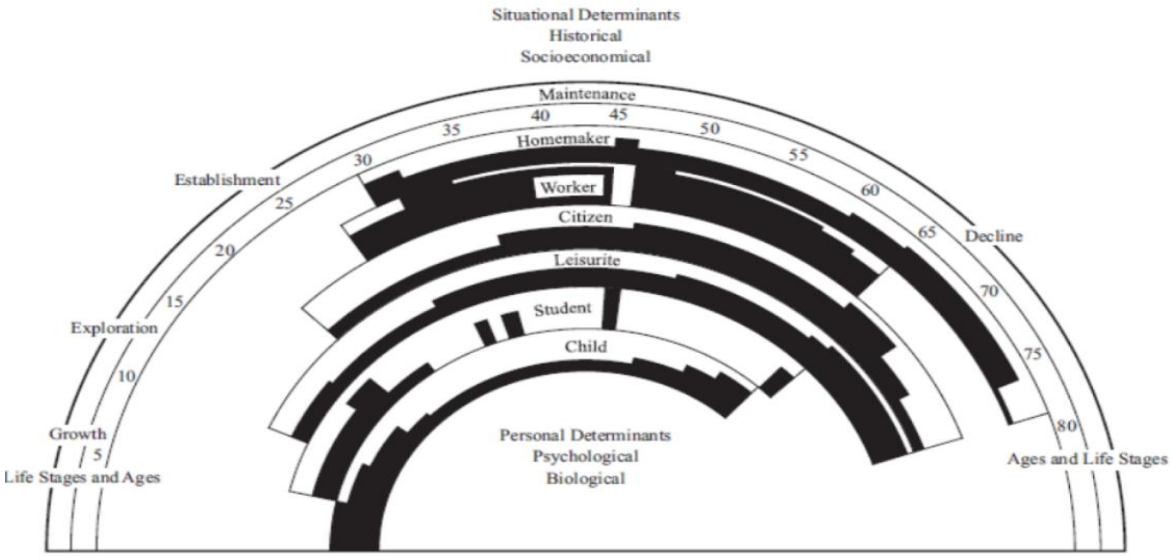

Figura III.1. Modelo de representação gráfica de desenvolvimento de carreira: Arco-íris de Carreira de Super (1980)

Relativamente ao desenvolvimento dos indivíduos na carreira, o modelo de Super (1980) pretende destacar uma correspondência entre as idades destes e os estágios de desenvolvimento de carreira- isto é, as fases de carreira onde estes se situam, reconhecendo que o desenvolvimento da carreira está de facto, repartido em diversas fases assumindo neste contexto, a carreira enquanto processo que se desenrola com o decorrer do tempo. No arco-íris de carreira estão representadas duas dimensões,

a dimensão longitudinal e a dimensão latitudinal- a primeira referente à fração exterior, que engloba os estágios ou fases de desenvolvimento da carreira anteriormente conhecidos, como também as idades associadas a cada um; e a segunda, dimensão latitudinal, referente à fração interior e que compreende os papéis habitualmente preenchidos pelo indivíduo no decurso do ciclo de vida (Lassance e Sarriera, 2009; Oliveira *et.al*., 2012 *citado por* Fiorini, 2016). Entre esses seis papéis, encontram-se como se pode observar pela imagem, o Filho *(Child),* o Estudante *(Student),* o Papel de lazer *(Leisurite),* o Cidadão *(Citizen),* o Trabalhador *(Worker)* e ainda o Papel alusivo às tarefas domésticas e familiares *(Homemaker).*

Na dimensão longitudinal, o primeiro estágio (de Infância ou Crescimento)- desde o nascimento até cerca dos 14 anos de idade, corresponde ao intervalo de tempo entre a infância e a pré-adolescência, em que ocorre a criação do autoconceito, isto é, o balanceamento entre as suposições e a realidade, através da imagem da família e da escola; o autoconceito é para Bardagi (2007, *citado por* Fiorini, 2016) a criação das perceções que cada um tem de si próprio e é produzido através dos diferentes papéis que o individuo adquire ao longo da vida; a Exploração ou Adolescência, entre os 15 e os 24 anos, traduz-se tal como o nome indica, na exploração, experimentação e representação de diferentes papéis pelo indivíduo e é essencialmente uma fase de mudanças e de autoanálise, na qual este desenvolve experiências e atividades que influenciarão a escolha profissional; o Estabelecimento (25- 44 anos) decorre paralelamente à passagem para a vida adulta, mais concretamente no começo da sua atividade profissional, momento em que se concentram esforços visando a estabilização, a fim de se permanecer na carreira previamente elegida ou pelo menos, numa posição segura profissionalmente; a Manutenção ou Maturidade, (45-64 anos) é o estágio marcado pela equilíbrio e estabilidade, onde se pretende preservar o lugar atingido, sem nunca ignorar desafios e promoções; por último, o Declínio após os 65 anos, que equivale a uma atuação reduzida no trabalho, seguida do abandono da atividade profissional para a reforma (Lassance e Sarriera, 2009; Fiorini, 2016).

Ao longo do ciclo vital, um indivíduo pode desempenhar um determinado papel ou até mesmo, todos os papéis de modo individual ou ao mesmo tempo, tal como acontece no estágio de maturidade. No entanto, um mesmo papel pode ser desempenhado corretamente, de acordo com a exigências sociais para os diversos estágios de desenvolvimento- por exemplo, o papel de filho não é igual no estágio de infância, no de adolescência e no de estabelecimento, quando neste último, o filho possa ter um papel diferente, de cuidador, o que normalmente não acontece nem na infância nem no estabelecimento (Super, 1980).

III.1.2. Âncoras de carreira e o sentido do trabalho

Tal como observado no arco- íris de carreira do subtítulo anterior, durante o ingresso no mercado de trabalho, inicia-se uma época de exploração por parte do indivíduo, quer no âmbito dos vários aspetos do mundo do trabalho quer numa perspetiva mais pessoal. É neste estágio de carreira, isto é, no decurso

dos primeiros momentos no meio laboral, em contacto com o ambiente que o envolve, que o indivíduo reconhece a respetiva âncora de carreira (Rego *et al.*, 2015).

Âncoras de carreira são nem mais nem menos, do que fatores que condicionam e influenciam as suas decisões e escolhas relativas à carreira, e que são apreendidas e desenvolvidas pelos indivíduos, essencialmente nos primeiros anos do início da mesma (Schein, 1990 *citado por* Andrade, Kilimnik e Pardini, 2011); (…) podem ser utilizadas como formas de organizar experiências, identificar áreas de contribuição ao longo da sua trajetória, gerar critérios para tipos de trabalho e identificar padrões de ambição e sucesso que a pessoa pode determinar para si mesma (Kilimnik, Castilho; Santanna, 2006, *citado por* Andrade, Kilimnik e Pardini, 2011: 65). Sucintamente, as âncoras de carreira são utilizadas para a eleição de uma determinada profissão, carreira, organização ou oportunidade (Schein, 1993 *citado por* Andrade, Kilimnik e Pardini, 2011).

Nesta lógica, são apresentadas oito âncoras de carreira: a competência técnica/funcional; a competência de gestão; a autonomia/independência; a segurança/estabilidade; o serviço ou dedicação a uma causa; o desafio; o estilo de vida; e, a criatividade empreendedora (Schein, 1978 *citado por* Rego *et al.*, 2015).

O sentido do trabalho surge também habitualmente correlacionado a esta temática, podendo mesmo ser facilmente confundido com a definição de âncora, pois são ambos termos designados para idealizar a carreira que se pretende. Este é entendido para cada pessoa de acordo com normas e ideias próprias relativamente ao que cada um julga certo ou errado, ambicionável ou não, e o que é realmente merecedor do seu empenho e dedicação (Cavazotte, Lemos e Viana, 2012). Pode, porém, divergir de pessoa para pessoa e inclusive para a mesma pessoa no decorrer do tempo, ou até num certo período histórico.

Com as transformações tecnológicas assistidas no período seguinte à revolução industrial, o trabalho em si passou por profundas alterações durante o último século produzindo por conseguinte, sérias alterações nos diferentes setores de produção na medida em que, juntamente com a evolução e inserção de instrumentos e métodos recentes, "o trabalho foi transferido, em grande escala, das mãos para as mentes" (Howard, 1995 *citado por* Cavazotte, Lemos e Viana, 2012). Tais transformações levaram a diferentes características na vivência humana ao longo do tempo, incluindo nas relacionadas ao sentido do trabalho, sendo por esse motivo, fundamental na atualidade, interpretar os contrastes que existem entre os indivíduos, numa altura em que a profissão se revela crucial para a construção de identidades, bem como para a sua satisfação.

Considerando a grande temática deste trabalho, será feita de seguida uma breve contextualização acerca das gerações existentes, realçando-se outros conceitos igualmente relevantes, dando ênfase particularmente à Geração Milénio e às suas principais expectativas no trabalho.

III.2. As gerações no mercado de trabalho

São inúmeras as célebres publicações surgidas na última década acerca de questões que abordam as diferenças geracionais, particularmente no trabalho (Lyons, Duxbury e Higgins, 2005). O ponto de partida destas, assenta na existência de contrastes evidentes entre gerações, no que concerne às expetativas e condutas de carreira. Outros autores afirmam igualmente que nos últimos quarenta anos, o assunto mais abordado refere-se à multiplicidade de trabalhadores existentes, verificando-se contrastes tanto ao nível da idade, como da raça, religião, economia, educação, experiência, entre outros (Lapoint *et al.*, 2017).

Antes de serem apresentadas as diferentes gerações que atualmente ocupam o mercado de trabalho, importa numa primeira fase, debruçarmo-nos sobre o conceito de geração. No presente estudo, o conceito de geração ou coorte geracional como muitos autores pronunciam, designa as pessoas nascidas no mesmo período e que, compartilham experiências de vida (Zemke, Raines e Filipczak, 2013). Segundo estes autores, a definição de geração engloba para além do período de nascimento, os gostos, atitudes e experiências comuns. Uma coorte geracional é assim, um produto dos seus tempos e gostos, tempos esses que englobam uma imensidão de circunstâncias, tanto de natureza económica, como social, sociológica e naturalmente, demográfica. Importa, contudo, clarificar, que as gerações não são estáticas, mudam consoante o tempo, influenciando-se, e sendo influenciadas por eventos históricos marcantes. Além disso, cada geração é normalmente moldada pelas interações com as outras gerações (Coomes e DeBard, 2004).

Os trabalhadores não apresentam todos os mesmos princípios e comportamentos face ao trabalho, nomeadamente os das diferentes gerações, pois como pertencem a grupos etários distintos, vivenciam situações de vida também distintas e a perceção dessas desigualdades entre gerações permite de certo modo, entender algumas das razões de agirem de determinada maneira (Birkman, 2013 *citado por* Lapoint *et al.*, 2017). Com o aparecimento das novas gerações, num mundo marcado por contínuas transformações no trabalho, é cada vez maior, a necessidade de encarar as diferenças geracionais existentes entre os indivíduos trabalhadores (Smola, 2002).

Sumariamente, as pessoas pertencentes à mesma geração, possuem em comum situações de vida que as leva a pensar da mesma forma ou de forma semelhante em diversos assuntos, incluindo nos relativos à vida profissional e ao trabalho (Smola e Sutton, 2002 *citado por* Cavazotte, Lemos e Viana, 2012). Nesse sentido, as diferenças presentes quanto às expetativas de carreira, requerem um olhar aprofundado pois influenciam quer o recrutamento, como a motivação e a permanência dos trabalhadores de cada uma das gerações em particular. O grande desafio das organizações nos dias de hoje, vai muito ao encontro disso na opinião de Lyons, Duxbury e Higgins (2005) uma vez que, com os indivíduos das gerações mais velhas prestes a entrar na reforma, prevê-se que as organizações, os substituam por novos funcionários mais jovens.

Por valores do trabalho, entendem-se as crenças gerais de cada indivíduo, no que respeita ao interesse por diversos tópicos do trabalho tais como, o salário, a liberdade, as condições de trabalho e os resultados, nomeadamente a satisfação ou realização e o valor ou notoriedade. De acordo com a dimensão que possuem para cada pessoa e para cada geração, os valores do trabalho são organizados no pensamento de cada um por ordem de relevância e refletem aquilo que cada uma considera importante nos respetivos locais de trabalho. Smola (2002) refere-se aos valores do trabalho, como os comportamentos do trabalhador relativamente ao que ele prevê que aconteça, e ao modo como este na prática, vai alcançar essas expetativas previstas.

O mesmo autor, reconhece a existência de fundamentalmente, duas espécies de valores do trabalho, em concordância entre os teóricos da literatura- os valores intrínsecos e os extrínsecos- os primeiros que se referem às satisfações psicológicas e cognitivas características do trabalho, e os segundos, que se traduzem em elementos mais materiais. Como exemplos de valores intrínsecos destacam-se um trabalho interessante, os desafios e a variedade; já a remuneração, os benefícios e a segurança no trabalho, surgem como valores extrínsecos ao trabalho. São apontados, no entanto, para além desses, outros três tipos de valores (se bem que com menos consenso), os valores do trabalho social, ou valores sociais, que englobam as relações com os colegas de trabalho, supervisores e restantes pessoas; os valores altruístas do trabalho, que compreendem a vontade de ajudar os outros e de colaborar na sociedade, e por último, os valores de prestígio alusivos a influência, poder e *status*.

Sobre a noção geral de valores em si, há quem os reconheça como as crenças firmes de cada um, em relação ao modo de como as coisas devem ser- nomeadamente as convicções, atitudes e perspetivas a respeito do que é certo ou errado, bom ou mau, conveniente ou inconveniente, importante ou insignificante (Zemke, Raines e Filipczak, 2013). Para além dos valores no trabalho, durante o crescimento, cada um de nós adquire um conjunto exclusivo de valores individuais, influenciados por ambientes específicos como a família, a religião ou os amigos, e todos eles nos moldam enquanto indivíduos. Somos ainda portadores de valores geracionais, uma vez que todos pertencemos a uma geração de pessoas que nasceu e cresceu ao mesmo tempo que nós, quer queiramos ou não, e somos, por conseguinte, influenciados por eventos e tendências de uma dada época- a nossa época.

Na literatura existente, especificamente na geracional, diferenciam-se três tipos de gerações que integram a força de trabalho contemporânea: os Baby Boomers ou Boomers; a Geração X e a Geração Y ou Geração Milénio (Coomes e DeBard, 2004; Lyons, Duxbury e Higgins, 2005; Alsop, 2008; Zemke, Raines e Filipczak, 2013). Ainda se conhecem para além dessas, mais duas gerações, a primeira que antecedeu as três, considerada por essa razão, a geração mais antiga, cujos indivíduos são os chamados tradicionalistas (apelidados também de maduros, veteranos ou silenciosos) e a segunda, não tanto referenciada na literatura mas mais superficialmente, a Geração Z, a mais "novata" de todas "que já nasceu conectada à internet" (Faber, 2011 *citado por* Maximiano, 2012).

Além de existirem divergências quanto aos nomes concedidos às diferentes gerações, existem igualmente, algumas discrepâncias entre as datas de nascimento de cada uma delas pelos diversos

autores. Nesta investigação, consideram-se como tradicionalistas, os nascidos antes de 1945; os Baby Boomers, entre a década de quarenta e a de sessenta; a Geração X, entre a década de sessenta e o final da de setenta e a Geração Milénio, aquela que abrange os indivíduos nascidos a partir de 1980 em diante, sendo por isso, esta a geração que inclui os indivíduos mais jovens atualmente no mercado de trabalho ou prestes a ingressar. É de realçar, no entanto, que as datas de nascimento de cada geração diferem nos vários países, consoante os acontecimentos políticos e económicos típicos de cada um, e por essa razão, de acordo com a economia, a cultura, a política e a história, qualquer geração poderá ser melhor compreendida (Zemke, Raines e Filipczak, 2013).

As gerações mencionadas, são sinteticamente descritas pelos autores anteriormente citados da seguinte forma: os Tradicionalistas, que cresceram na sequência da grande depressão e da Segunda Guerra Mundial e que por essa razão, enfrentaram o mundo com uma atitude de "poder fazer"; os Baby Bommers, nascidos no decurso e após a Segunda Guerra Mundial, crescendo num ambiente forte de esperança, oportunidade e evolução; a Geração X, nascida após os Boomers, alcançando a maioridade junto destes, e por último; os Milénios nascidos após os indivíduos da Geração X, numa cultura em que as crianças eram estimadas e protegidas (Zemke, Raines e Filipczak, 2013: 4).

III.2.1. As diferentes gerações no mercado de trabalho em Portugal: um olhar geral

Finda a exposição generalizada dos principais conceitos associados ao tema presentes na literatura, foquemo-nos agora num olhar geral acerca dos números reais existentes quanto aos trabalhadores pertencentes a cada uma das diferentes gerações no mercado de trabalho em Portugal (por grupo etário) e inclusive na AP Portuguesa, direcionando-se seguidamente para a Geração Milénio em particular, geração que engloba os jovens licenciados, futuros integrantes no mercado de trabalho, e concomitantemente para as suas expetativas de carreira.

De acordo com os últimos dados existentes à data, estimados acerca da população empregada por grupo etário no país, é possível obter um entendimento geral relativamente ao número de empregados que integram cada uma das gerações. Pela observação do quadro abaixo, é visível que o número de pessoas empregadas nestes últimos cinco[76] anos, tem vindo a crescer gradualmente em Portugal. Embora os intervalos etários não sejam totalmente fixos para considerarmos as idades exatas de cada geração, pelas datas de nascimento já anteriormente definidas, constata-se que a Geração X é sem sombra de dúvida, a geração predominante na força de trabalho, não só no último ano, como nos anteriores. A geração Milénio, surge logo de seguida, como a segunda geração em maior força e em último lugar, os Boomers com um número mais reduzido de trabalhadores, muitos deles já próximos de atingir a idade da reforma.

[76] Foram selecionados os últimos cinco anos, para se obter uma noção geral e recente, relativamente aos dados em questão.

Quadro III.1. População empregada por grupo etário em Portugal

Indivíduo (milhares)	15-24	25-44	45-54	55-64	65 ou +	Total
2015	251,5	2.237,9	1.146,7	672,9	239,6	**4.548,7**
2016	262,4	2.231,2	1.169,3	708,3	234,0	**4.605,2**
2017	282,6	2.239,8	1.219,6	773,3	241,2	**4.756,6**
2018	296,4	2.242,9	1.252,0	823,6	251,7	**4.866,7**
2019	305,3	2.228,1	1.269,5	850,1	260,2	**4.913,1**

Fonte: Adaptado de INE, Pordata

Num contexto agora mais específico, e já na AP Portuguesa, considerando no presente trabalho os indivíduos pertencentes à Geração Milénio, os nascidos a partir de 1980, e se de facto, dermos uso à Matemática, conclui-se que esta geração abrange os indivíduos até aos 40 anos de idade (os que se encontram rodeados pelo círculo vermelho na figura III.2.). Sendo os jovens licenciados, as grandes figuras da investigação, consideremos apenas aqueles que pelos requisitos teoricamente normais, terminem o percurso académico no ensino superior, mais especificamente o grau de licenciatura, geralmente na ordem acima dos 20 anos de idade, máximo até aos 24 anos (somente os integrados no círculo verde) não abrangendo, portanto, os restantes com idades superiores. Neste sentido, sendo a percentagem mais baixa (1,9%) a que engloba os trabalhadores até aos 24 anos de idade, é possível constatar o cenário alarmante quanto ao número de trabalhadores praticamente recém licenciados na AP em Portugal na atualidade, em oposição ao verificado nos níveis etários superiores. A questão que se coloca, é porque é que este cenário prevalece? Que lacunas estão aqui implícitas, e quais os condicionantes que estão a impossibilitar a mudança? Questões estas que nos focamos particularmente no subcapítulo III.4.

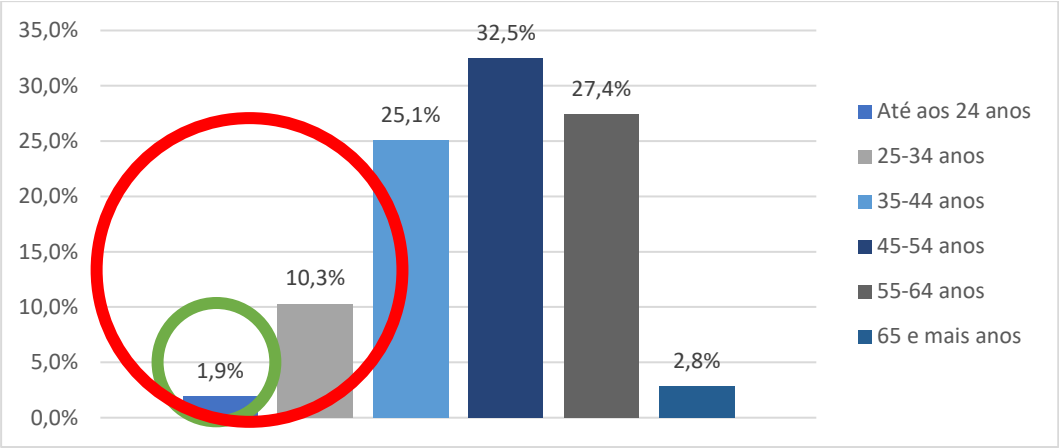

Figura III. 2. Percentagem de trabalhadores por grupo etário na AP Portuguesa, 31 de Dezembro de 2019, DGAEP: BOEP n.º20

III.3. A Geração Y ou Geração Milénio: características e expetativas

Enquadrando os indivíduos pertencentes à geração Milénio no arco-íris de Super (1980) apresentado no início do capítulo, deduz-se que estes se encontram situados na fase denominada de Exploração uma vez que, no momento atual, estão perante uma fase de mudanças, de autoanálise e de experimentação de papéis. Ao longo desta fase, os indivíduos refletem sobre as escolhas e oportunidades profissionais e sobre os respetivos valores- isto é, avaliam os seus valores e as oportunidades, comprometendo-se com uma dada preferência profissional (Magalhães, 2005 *citado por* Fiorini, 2016: 5).

Os jovens da Geração Milénio criam os seus próprios valores, à medida que vão lidando e aprendendo com eles e sobretudo, depois de compreenderem como esses valores se associam às possibilidades de carreira, podendo durante a exploração, passar pelos cinco estágios de desenvolvimento conhecidos. Essencialmente durante esta fase de exploração, são várias as transformações que se desenrolam na vida dos jovens, o que quer dizer que, ao passo que o ciclo de vida se vai alterando, alteram-se igualmente, os valores individuais (Grogan, 2011 *citado por* Maximiano, 2012).

Tal como referido, não existe uma data específica que defina exatamente, o surgimento da Geração Milénio em unanimidade por todos os teóricos, e por essa razão, atendendo ao apurado por diversos autores, tem-se em consideração neste estudo, a geração nascida a partir de 1980 em diante até perto do final da década de 90.

Os indivíduos da Geração Milénio são considerados os primeiros a crescerem mergulhados em *media* digital, e a geração mais abalada pela crise económica global, mas ainda assim, são descritos como positivos e confiantes, possuem grandes expetativas e objetivos em relação ao trabalho e adoram ser o centro das atenções (Zemke, Raines e Filipczak, 2013).

Esta geração foi gerada numa época de prosperidade económica, expansão tecnológica e globalização, tendo sido fortemente modelada pelo peso da Internet e restantes tecnologias de informação, que lhes concedeu por sua vez, novas formas de reflexão e comunicação (Lyons, Duxbury e Higgins, 2005). Por terem crescido em contacto com a evolução tecnológica e com a globalização, são a geração ao longo da história com mais conhecimento em tecnologia quando comparada às gerações anteriores, estando esses dois acontecimentos associados seguramente, às suas particularidades, crenças e comportamentos (Comazetto, *et.al*, 2016).

Se por um lado, não existe um consenso geral por parte dos autores em relação à data exata que caracteriza esta geração, existe por outro a certeza entre estes, que a principal característica que a representa é sem sombra de dúvida, a relação com o desenvolvimento da tecnologia, nomeadamente a expansão da Internet, dos sites de relacionamento e dos jogos virtuais (Batista, 2010; Santos, 2011 *citado por* Bortoluzzi, Back e Olea, 2016). A Internet, incluindo as redes sociais, contribuiu em peso no desenvolvimento dos jovens desta geração e por esse motivo, estes são vistos em inúmeros estudos como jovens familiarizados com um grande volume de informações, estando aptos a conectar-se rapidamente com o mundo.

Por terem nascido simultaneamente ao desenvolvimento do mundo digital, em contacto com computadores, videogames, Internet, telemóveis e MP3 são inclusive, frequentemente denominados para além de Geração Y, de Nativos Digitais, Geração @, Geração dot.com, Geração Net, Geração Digital ou ainda, MyPod Generation (Alsop, 2008; Maximiano, 2012; Zemke, Raines e Filipczak, 2013).

Tendo por base a literatura sobre o tema, foram reunidas várias características da Geração Milénio apoiadas por vários autores, relacionadas a algumas das suas expetativas face ao trabalho:

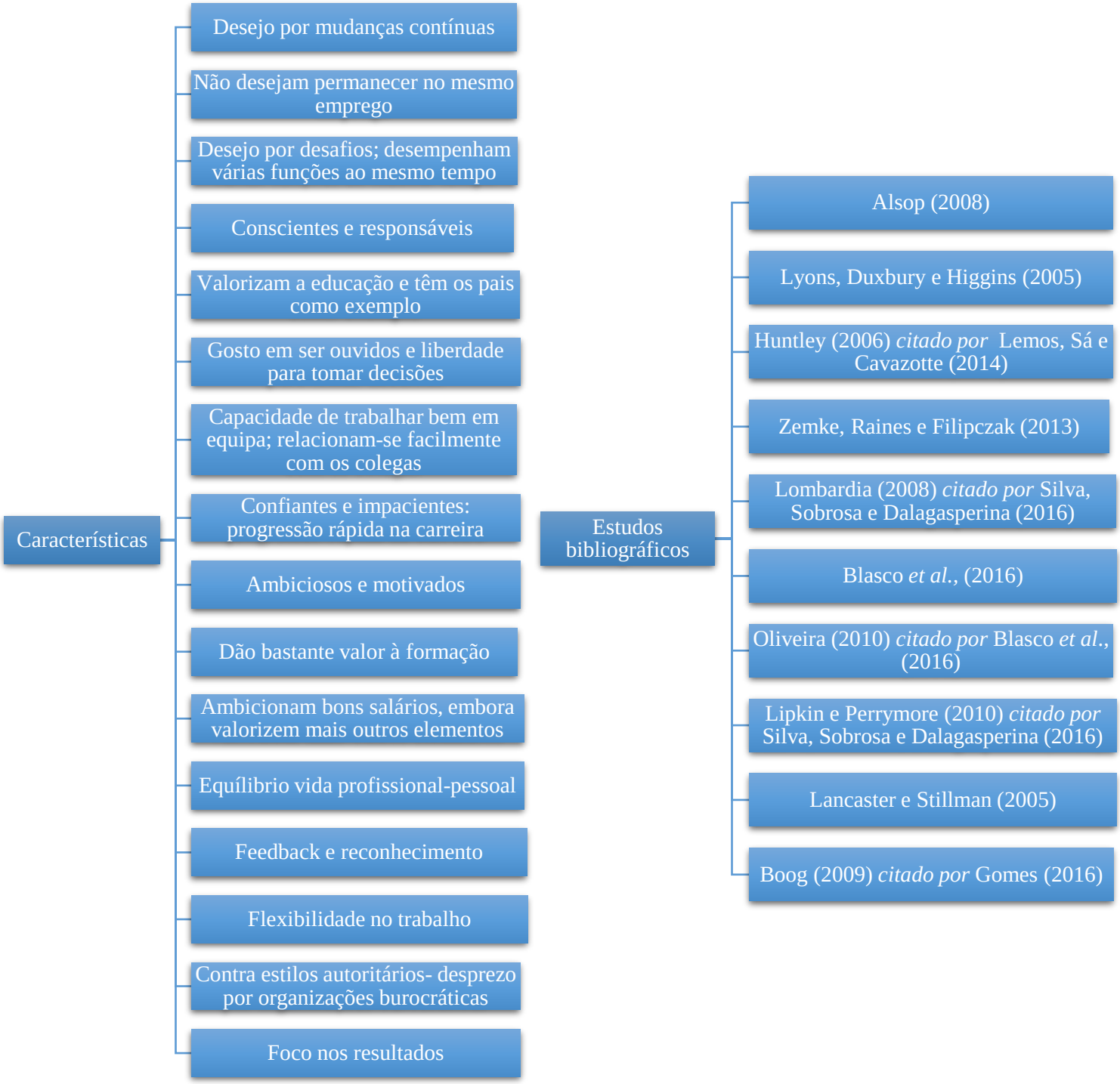

Figura III. 3. Características da Geração Milénio

III.4. As Carreiras no contexto da Administração Pública Portuguesa

Neste último subcapítulo da presente dissertação trataremos de explicitar, tal como o título designa, que expetativas de carreira podem existir para os jovens licenciados e pertencentes à Geração Milénio no contexto da AP- mais concretamente que tipos de expetativas poderão estes encontrar, se pretenderem de facto, ingressar para uma carreira na função pública.

Já nos momentos introdutórios do trabalho, desde logo, se relatou o quadro delicado do envelhecimento dos trabalhadores em funções públicas bem como a dificuldade de rejuvenescimento a este associado, tentando de algum modo transmitir os efeitos e as consequências potencialmente negativas que a implementação de algumas medidas causaram, quer a nível individual dos trabalhadores quer a nível das organizações públicas. Desta forma, tendo em conta tudo aquilo que foi debatido anteriormente nos pontos precedentes, sobretudo ao longo de todo o capítulo II, e no sentido de procurar consubstanciar melhor respostas sobre a limitada existência- e reforçando, necessária, de jovens trabalhadores licenciados e qualificados a trabalhar no Estado, tentaremos essencialmente, fazer um balanço de quais serão as expetativas que estes encontram no setor público, e compreender se esses jovens as reconhecem como entraves que os façam sentir de algum modo reticentes a esta área de emprego, e que logicamente, temem encontrar caso ingressem na AP.

Tendo em conta que falamos de carreiras neste capítulo em particular, independentemente do sentido em que estas decorram, temos indiscutivelmente de abordar pelo menos como nota de abertura do que se seguirá, a evolução da gestão das carreiras no âmbito da AP. Antes disso, de destacar que, a gestão de carreiras pode ser entendida como o processo pelo qual qualquer um de nós desenvolve, põe em prática e supervisiona, os objetivos e estratégias vocacionais no sentido da realização das aspirações, ambições e necessidades relativas à ligação tanto com a aprendizagem como com o trabalho (Greenhaus, 1987; Campos e Coimbra, 1992 *citado por* Coimbra, Parada e Imaginário, 2001). Em outros termos, esta tem como propósito a determinação dos parâmetros de desenvolvimento/crescimento profissional, assim como os trajetos naturais de carreira para aprimorar e identificar a contribuição de cada trabalhador, de forma a promover uma melhor adaptação à função por este (Castro, 2008 *citado por* Campos, 2012).

Mesmo que por dedução no capítulo anterior, se tenha assumido superficialmente, em que âmbito surge o conceito de carreira[77], refira-se que é fundamentalmente num contexto de reforma administrativa do modelo tradicional, que a inclinação para a flexibilidade do emprego público começa a apresentar forma, pela GRH assente no sistema de carreiras e a passagem para o sistema de emprego pois ao fim ao cabo, a GRH na AP poderá realmente originar consequências prejudiciais para o desempenho dos serviços públicos, devendo por essa razão, as questões numéricas e funcionais caminhar lado a lado no que respeita às reformas administrativas (Nunes, 2010).

[77] Com o sistema clássico, que oferecia aos funcionários segurança e estabilidade no emprego (Rocha, 2005).

Como Rocha (2005) indica, pode, pois, distinguir-se tradicionalmente, o sistema de carreira- (*career system*) do sistema de emprego- (*position system*). No primeiro, os trabalhadores são recrutados para uma carreira em particular que por seu lado, é orientada de acordo com leis precisas que definem preliminarmente, os níveis de responsabilidade, os vencimentos e as condições pelas quais as promoções se verificam- estando assim, as condições de trabalho legalmente prenunciadas. Além do mais, a entrada realiza-se pela base na carreira e os trabalhadores dispõem de garantia de emprego após determinado tempo a exercer funções. Em contrapartida, no segundo, os trabalhadores são admitidos para um dado emprego, sendo as funções estipuladas pela agência ou departamento e ao contrário do que acontece no sistema de carreira, não existe segurança de emprego, pelo que o sistema de recursos humanos se torna semelhante ao do setor privado, cujas condições de trabalho são reguladas por contrato de trabalho. O primeiro sistema é específico da Europa Continental, enquanto que o segundo dos Estados Unidos (Rocha, 2001; 2005).

Como é sabido, no entanto, atendendo à descrição acima do processo de gestão de carreiras, nas organizações públicas ainda há uns anos anteriores, o desenvolvimento e/ou crescimento profissional decorria em função da antiguidade não considerando desse modo, as habilidades e competências a fim dessa mesma evolução. De facto, o precedente sistema de carreiras e remunerações na AP Portuguesa, manifestava "sinais de desadequação face às necessidades impostas por uma moderna gestão de recursos humanos" no que respeita nomeadamente às "excessivas complexidade e rigidez" e para além disso, "insuficiente articulação com a avaliação e o reconhecimento do mérito" propondo-se assim, uma revisão a esse nível[78]. Nesse sentido, os tradicionais sistemas de emprego público com base na carreira, tal como a estrutura da AP foram efetivamente alvo de reformas administrativas- quer no regime legal, quer no modo de ingresso dos próprios recursos humanos (Nunes, 2010).

A reforma da AP acima referida, concretizada mais amplamente pelo XVII GC de José Sócrates, produziu deste modo, profundas novidades alusivas às formas de gestão, particularmente o fim das progressões na carreira automáticas consoante a antiguidade; a aplicação do regime de contrato de trabalho; a incorporação da gestão por objetivos; uma maior mobilidade dos trabalhadores, entre outras mais, como se pode comprovar no respetivo programa do Governo. Neste âmbito, conceberam-se novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas através da entrada em vigor do Regime de Contrato de Trabelho em Funções Públicas.

O sistema de carreira tradicional, característico de grande parte dos países Europeus, tem vindo a converter-se em "opções" de emprego de maior flexibilidade, em função das exigências contemporâneas do serviço público ou melhor dizendo, na procura de outras formas mais atuais de fornecimento dos serviços públicos. Não se esqueça, contudo, como referem alguns autores, que a reforma do emprego público corresponde precisamente a uma questão de governação, na qual está em causa a confiabilidade tanto da atividade pública como política, na procura de entendimentos comuns

[78] Conforme designa a RCM n.º 109/2005.

de forma a que se estabeleçam transparentemente entre os atores centrais "as novas regras do jogo", e sob a qual se pondera a continuidade da aplicação do sistema de carreira ou a possível conversão para o regime de emprego, independentemente das deliberações acerca dos modelos de emprego público se terem diversificado nos diferentes países da OCDE (Menchero, 2002 *citado por* Nunes, 2010).

Na Europa Continental, a influência do sistema de emprego é efetivamente uma realidade, na qual a segurança no emprego para toda a vida tem vindo a perder o seu valor e a ser realmente posta em causa com a evolução ou transição do regime de carreira- sólido, resistente e tradicional,- para o regime de emprego. Nesta lógica, tal como menciona o autor anterior e como veremos mais à frente, ainda que exista uma forte inclinação para a associação ou união dos dois sistemas conhecidos, por parte dos Estados Membros da UE[79], dando-lhes uma nova forma e transformando-os em sistemas mais híbridos, a verdade é que, as alterações na disposição dos serviços públicos estão de facto, mais a ser guiadas para o sistema de emprego, dada a sua maior flexibilidade e ao seu preço mais baixo.

Apesar disso, permanecia a relevância de preservar e efetivamente persistir, um sistema de carreira de emprego público- e consequentemente estatutário, de forma a salvaguardar o "carácter do serviço na relação jurídica entre empregador e empregado", e de certa forma, para prevenir e impedir certas incompatibilidades que ocorreriam e passariam a ser vistas como infundadas, acabando por afetar e dificultar a mobilidade internamente entre as diversas administrações públicas do país, e inclusive de preservar as funções de soberania e segurança do Estado. Nesse contexto, julgava-se então que o predomínio do modelo de serviço público de carreira, protegeria os valores primordiais e indispensáveis do serviço público ao preservar também por sua vez, a ética precisa no sentido da satisfação das necessidades coletivas fundamentais da parte do Estado (Nunes, 2010: 204). Entretanto, o que na prática se tem sucedido, é uma mudança dos modelos de emprego público para configurações híbridas, na quais persiste um mix das características do sistema de emprego e do sistema de carreira mais adequadas (Nunes, 2010)

Genericamente, no modelo burocrático assente no sistema de carreira, os funcionários dispõem de segurança de emprego e o trabalho encontra-se organizado em carreiras; a antiguidade está na base das promoções/progressões, a remuneração deriva e depende do nível hierárquico, e o acesso à administração processa-se por meio de concursos públicos (Rocha, 2005). Como referido, através da reforma da AP, com o subsequente encaminhamento em direção ao sistema de emprego- particularmente com o NPM- acabaram por surgir com alguma naturalidade, mudanças que transformaram o dito sistema tradicional: a anterior admissão para o exercício de funções fundamentada no mérito pelo concurso público equivale agora aos contratos a prazo, tendo-se procedido assim à sua substituição, não existindo conexão com uma carreira e por sua vez, segurança no emprego. Assim sendo, a admissão dos funcionários ocorre exclusivamente para o desempenho de certas tarefas com duração incerta,

[79] Em grande parte dos países europeus e latino-americanos, o sistema prevalecente é o sistema de carreira, enquanto que por exemplo, o Reino Unido, a Holanda e os Estados Unidos investiram desde logo, no regime de emprego.

assegurando desta forma, a flexibilidade no que respeita às relações de trabalho, proporcionando inclusive ao próprio gestor, a redução minimizada de trabalhadores e o ajustamento dos salários ao desempenho (Selden, 2004 *citado por* Rocha, 2005).

Em suma, aquilo que se requer nas novas configurações dos modelos de emprego público, (ainda que as mudanças mais visíveis sejam direcionadas sobretudo para os sistemas de emprego, pelas razões anteriormente referidas) e que já está efetivamente a ser posto em prática por muitos Estados Membros da UE[80], é precisamente, uma proporcionalidade entre as principais características dos dois modelos- flexibilidade e segurança- nas quais possa existir um mix do sistema de emprego e do sistema de carreira para que assim, se consiga evoluir para modelos mais híbridos, ao integrar neste âmbito o conceito de flexisegurança[81]. Tal como a palavra indica, o mix dessas características, é essencial para o alcance do equilíbrio, assim como da segurança (Kuperus *et al*, 2010 *citado por* Nunes, 2010). Apesar de Portugal, ser um dos retratos de países com sistema de carreira, o autor destaca os esforços ainda que demorados, em direção à alteração para o sistema de emprego, ao incorporar elementos de flexisegurança.

Não desvalorizando obviamente as reformas do emprego público e os seus focos inicialmente nas décadas anteriores, e como destacámos com a identificação dos vários períodos ou momentos diferentes de reforma, o início do presente século foi marcado sobretudo, pela incidência na qualidade dos serviços públicos ou nesta lógica, nos serviços prestados pelo emprego público. Essa melhoria da qualidade dos serviços públicos recaía entre outros aspetos essenciais, na prossecução de uma abordagem de sistemas de emprego integrados em conformidade com o avançado pela OCDE, sendo este aspeto em referência à reforma do emprego público, o de maior preocupação demonstrada pela generalidade dos países, isto é, a proximidade ao sistema de emprego pelo sistema de carreira. Posto isto, a séria apreensão dos investigadores na área a partir do presente século, refere-se à elevada intolerância e inflexibilidade dos modelos de organização e comportamento do setor público, independentemente da influência da Burocracia, da Teoria da Escolha Pública ou da perspetiva da Nova Gestão Pública (Madureira e Ferraz, 2010).

Uma vez que se tenciona identificar que expetativas de carreira podem existir para os licenciados no contexto da AP Portuguesa, após a exposição de algumas das características que os definem- e que constituem aspetos ao fim ao cabo, essenciais para a eleição de uma determinada área de emprego bem como na satisfação e consequente retenção- para que de facto, se consiga um contributo e adaptação por parte das organizações públicas no sentido de reter jovens licenciados e qualificados para trabalhar para o Estado, garantindo assim a sua adequação e preparação para uma mudança contínua, irá apresentar-se de seguida, um quadro comparativo entre dois cenários diferentes: um primeiro, com as expetativas que os jovens pretendem ou aspiram para as suas carreiras futuramente, e um outro com aquelas que na verdade, podem existir/encontrar caso ingressem na AP Portuguesa. De um modo sucinto, a criação dos

[80] Como é o caso da Bulgária, Hungria, Itália, Letónia , Lituânia, Malta, Polónia, Eslováquia e Eslovénia.

[81] Enfatizando a flexibilidade no mercado de trabalho, assegurando simultaneamente a segurança nas mudanças dos trabalhadores de uma categoria, cargo, posição para outro (Kuperus, 2008 *citado por* Nunes, 2010).

dois cenários, objetivou o confronto das características selecionadas, de acordo com o exposto anteriormente acerca da Geração Milénio, bem como pelas reformulações sucedidas ao longo dos anos nas carreiras dos funcionários, que não se têm certamente sucedido da melhor maneira ou trazido quaisquer vantagens tanto aos trabalhadores da AP como à AP em si.

Quadro III.2. Expetativas de carreira da Geração Milénio versus características presentes na AP

Geração Milénio	AP Portuguesa
1. Mudanças contínuas	X
2. Desafios	X
3. Autonomia, liberdade para dar opinião (colaboração)	X
4. Cultura organizacional/ estrutura organizacional	X
5. Progressão rápida na carreira	X
6. Feedback e reconhecimento	X
7. Estabilidade financeira (ambição por bons salários)	X

O quadro acima relaciona algumas das características mais relevantes para os jovens da Geração Milénio- aquilo a que atribuem maior importância no estabelecimento das suas carreiras profissionais- por confronto das expetativas encontradas no setor público português. Assim, é possível apurar das características a que estes atribuem maior relevância, quais delas podem ser encontradas na AP. Como se pode verificar, todos os sete pontos são seguidos de uma "cruz" tentando neste sentido, salientar que nenhuma delas está suficientemente enraizada na AP, ao ponto de os incitar a desempenhar funções. Neste contexto, serão aprofundadas especificamente cada uma delas para que seja finalmente possível refletir em termos conclusivos (e tentando sempre dar uma perspetiva pessoal) acerca das grandes falhas a colmatar, também de forma a apelar a uma maior sensibilidade das necessidades dos trabalhadores, das suas expetativas/ambições de carreira e do seu potencial, para que se criem condições que lhes propiciem o suporte necessário e a possibilidade de planear e concretizar um projeto de carreira compatível com os seus interesses e valores e naturalmente, com os objetivos das organizações públicas.

Iniciando pela primeira característica, é sabido que os indivíduos da Geração Milénio se sentem bastante confortáveis com a mudança, encarando-a de modo positivo, não perspetivando um emprego para toda a vida. Os jovens trabalhadores da atualidade, não possuem a perspetiva de desenvolver uma carreira profissional na mesma organização, e ter com essa uma relação profissional duradoura. Com as mudanças verificadas ao nível do contexto organizacional nos últimos anos, precisamente com o

desaparecimento das ditas carreiras tradicionais burocráticas e o surgimento de novas ideias de carreira contemporâneas, os trabalhadores passaram a encarregar-se das suas próprias carreiras e a planeá-las estrategicamente. É neste âmbito que o conceito de carreira deixou de ser visto como sinónimo de progressão profissional, para passar a ser encarado como a sequência de experiências profissionais ao longo da vida.

Porém, muitas organizações não estão ainda suficientemente aptas a dar resposta e a considerar esta nova forma de desenvolvimento profissional de carreira dos trabalhadores, pelo que as organizações públicas são o exemplo vivo disso, cujas características do modelo de carreira tradicional ainda estão fortemente presentes em muitas delas- isto é, o significado de carreira apenas como progressão profissional em detrimento da sequência de experiências ao longo da vida (Hall, 1976 *citado por* Santos, 2008).

Além do mais, as restrições existentes anteriormente abordadas ao nível do recrutamento, não proporcionam sequer uma oferta suficientemente ampla de oportunidades de emprego que propiciem então aos indivíduos atualmente, a referida variedade de experiências profissionais. Outro elemento aliado ao recrutamento diz respeito às restritas oportunidades de mobilidade entre as organizações, quer ao nível das entradas como das saídas de trabalhadores[82], acabando assim por restringir os trabalhadores em funções, a permanecer na organização e nas funções onde se encontram e a limitar por conseguinte, o seu desenvolvimento profissional. Posto isto, refira-se sem qualquer estranheza, em relação ao cenário patente na AP Portuguesa, que os jovens poderão de facto sentir-se sem qualquer perspetiva de carreira e "paralisados" profissionalmente, visto que ainda não lhes são oferecidas possibilidades de seguir e atingir o novo conceito de carreira enquanto sequência de experiências profissionais.

Quanto à importância dada aos desafios, pode esta também estar de certa forma correlacionada à primeira característica da valorização da mudança, pois os jovens da Geração Milénio são bastante ambiciosos, dão realmente valor a oportunidades de carreira mais desafiadoras, o que poderá de facto ir ao encontro do que foi referido acerca de muitas das organizações tradicionais não estarem ainda preparadas para acompanhar as novas formas de desenvolvimento das carreiras e por sua vez, de apreciar as inúmeras alterações no trabalho dos trabalhadores (Baker e Aldrich, 1996 *citado por* Teixeira, 2008). Esta forte presença do modelo tradicional de carreira, reforça a tendência de envelhecimento dos trabalhadores em funções públicas, dada a impossibilidade deste em viabilizar o desenvolvimento da carreira como sequência de trabalhos ao longo da vida e consequentemente, de desafios constantes no trabalho.

Outro aspeto muito valorizado para esta geração e falando agora da terceira característica eleita, diz respeito à autonomia nas suas funções e à liberdade para dar opinião e tomar decisões. Como constatámos, os jovens desta geração apreciam ser ouvidos e influenciar a tomada de decisão. Para isso,

[82] Que segundo a DGAEP têm apresentado altos e baixos, aumentando e diminuindo respetivamente ano após ano, desde 2013.

é necessário que as organizações considerem os próprios trabalhadores como colaboradores, contando com o seu conhecimento, opinião, competências, aptidões e saberes para que se consigam ouvir as suas sugestões, envolvendo-os em todos os processos. Só assim, será possível receber o seu apoio e pôr em prática novas práticas, para que se sintam efetivamente identificados com a organização, partilhando como seus os objetivos desta e dedicar-se à sua realização (Campos, 2012).

A esta ideia está subentendida, uma maior participação e colaboração destes. Callahan (2007 *citado por* Ferraz e Alexandre, 2008) refere que de facto, são vários os benefícios trazidos com a junção dos contributos de diferentes atores, e que se aplicam naturalmente também aos funcionários públicos: para além de permitir uma maior legitimidade e incontestabilidade no alcance das políticas públicas permite também, o alcance de melhorias nos resultados das próprias organizações públicas. No entanto, os autores salientam os entraves que têm vindo a impossibilitar e a limitar o desenvolvimento de uma democracia participativa, e entre eles destaque-se a predominância dos tradicionais modelos organizacionais da AP assentes no modelo burocrático (Rocha, 2001; Johansson e Hvinden, 2007 *citado por* Ferraz e Alexandre, 2008).

A isso não se dissocia obviamente, a cultura organizacional, uma vez que apesar de todas as reformas introduzidas, continuam a prevalecer estruturas fortemente organizadas baseadas na coordenação, uma administração bem consolidada e bem tradicional, e a verificar-se um forte peso do modelo hierárquico burocrático. Torna-se assim relevante salientar ainda, que com a persistência das organizações tradicionais, persistem inclusive, inúmeros trabalhadores em que o desenvolvimento profissional relativo à carreira, ainda se encontra profundamente dependente de organizações burocráticas (Peiperl *et al*., 2000 *citado por* Teixeira, 2008) dificultando por isso, a mudança das mesmas, dado que a cultura dos trabalhadores se mantém baseada no conceito de carreira tradicional, não estando "interessados" e inclinados a modificar o modo de como as carreiras evoluem (Nicholson, 1996 *citado por* Teixeira, 2008).

Nesta sequência, poderá confirmar-se e explicar-se em relação a este tópico da cultura organizacional, uma das características associadas à Geração Milénio- o desprezo pelas organizações burocráticas. Para complementar, a importância que os jovens atribuem ao facto de poderem dar a sua opinião, participar, dialogar, oferecer soluções e colaborar, vem seguramente ao encontro desta geração dar preferência a organizações com um forte espírito de equipa, onde sejam incentivados a trabalhar em conjunto e a relacionar-se bem com os colegas de trabalho.

Pode concluir-se relativamente a estes primeiros pontos, que embora os esforços concretizados em direção à mudança, continuam a verificar-se fortes barreiras ou dificuldades que conservam o modelo burocrático- hierárquico, desde a resistência dos trabalhadores à mudança, à cultura organizacional que prejudica a implantação absoluta do modelo de gestão moderno.

Surge-nos agora a progressão rápida na carreira e a importância do *feedback* e reconhecimento, que serão abordados em simultâneo, pois são duas características que estão de alguma forma, interligadas. Isto porque, como sabemos a progressão na carreira e as subidas remuneratórias resultam

da apreciação/avaliação e por sua vez, do *feedback/*reconhecimento do desempenho dos trabalhadores. Tendo em conta o referido no capítulo anterior em relação a este tópico, o SIADAP com os vários entraves à progressão nas carreiras, representa um sistema de avaliação ambíguo e impreciso, que gerou frequentemente, discriminação entre os funcionários por não facilitar e reconhecer a todos, o mérito por desempenho excelente. Ao desempenho não está alheia também, a questão da meritocracia na AP, porque apesar do propósito de instituir um sistema meritocrático na AP Portuguesa constar há demasiado tempo[83], mesmo com as iniciativas e projetos para o efeito, na realidade, este sistema meritocrático não foi capaz de ser plenamente implementado. Este facto pode ser comprovado pelas carreiras dos trabalhadores em funções públicas, justamente pelas progressões dependentes da dotação orçamental, que não honravam e consideravam o princípio da meritocracia, ao não favorecer o mérito. Esta falta de credibilidade e justiça da avaliação de desempenho, ao não valorizar e reconhecer o mérito no desempenho, constituiu um esforço perdido mais do que fracassado, na implementação de um sistema meritocrático.

Mais concretamente, conforme os critérios estabelecidos e já conhecidos na Lei n.º 12-A/2008, ao fim de cinco anos e com cinco pontos, isto é, cinco menções de "desempenho adequado" (1 ponto por cada uma das avaliações) já se verificavam as circunstâncias necessárias para a alteração de posição remuneratória. Porém, ainda que obtida essa pontuação, essa alteração poderia não realizar-se devido a razões orçamentais, ou seja, ao orçamento disponível da entidade em que se trabalha, e que seguramente ocorria frequentemente. Este cenário tornou-se uma injustiça pois, se a progressão na carreira estava diretamente dependente da avaliação de desempenho, seria um dever premiar aqueles que completassem as condições devidamente estipuladas, e não somente se existisse orçamento para tal, que acabou por não promover o mérito. Como é sabido, pelo seu artigo 47.º, n.º 6, as alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório, só se verificavam caso os trabalhadores acumulassem 10 pontos nas avaliações de desempenho.

Se a progressão na carreira dependia da avaliação de desempenho obtida, aqueles que completassem corretamente as condições impostas deveriam ser efetivamente premiados, embora não fosse isso que acontecesse. Desta forma, tornava-se uma injustiça e até mesmo um desrespeito para os trabalhadores que atingissem os critérios necessários para progredirem, pois seriam ao fim ao cabo, obrigados a esperar algum tempo mais, precisamente até que conseguissem reunir na avaliação de desempenho, pontuação para alterações obrigatórias de posição remuneratória. Em síntese, como salienta Campos (2012) este cenário só levou à desmotivação dos trabalhadores e por conseguinte, à desvalorização da avaliação do desempenho- e por sua vez, do mérito- gerando demora e a "suspensão" ou "paralisação" das alterações de posição remuneratória impossibilitando desta forma, que a generalidade dos funcionários ascendesse até à posição mais alta.

[83] De salientar, que a temática da meritocracia não existe de todo, há pouco tempo. Com a primeira Constituição Portuguesa, (1822) se fez menção inicialmente ao princípio do mérito (Campos, 2012).

O autor acima destaca ainda, que num contexto de fortes restrições orçamentais, nomeadamente em alturas de crise, em que se pressupõem exclusivamente as alterações de posição obrigatórias, e atendendo ao já referido anteriormente, se considerássemos um ponto por cada avaliação de desempenho (desempenho adequado) no caso das carreiras gerais designadamente a carreira de técnico superior para as quais existem 14 posições remuneratórias, era necessária uma década para que se obtivesse os 10 pontos para o funcionário progredir obrigatoriamente. Tendo em conta as 14 posições remuneratórias e o facto da 14ª ser a posição máxima nessa categoria de técnico superior, era preciso que o trabalhador exercesse funções no espaço de 140 anos, para que atingisse o topo da carreira, que seria impensável e irrealizável e que é, totalmente desmotivador. Para além dessa morosidade referida, também os anos marcados pelo descongelamento das carreiras e remunerações dos trabalhadores em funções públicas, vai de encontro à expetativa de progressão rápida dos jovens da Geração Milénio, abalando e diminuindo as suas perspetivas de evolução profissional.

Como último ponto surge-nos a estabilidade financeira, que se reflete pela ambição por bons salários. Quando abordada a temática da avaliação de desempenho na AP, no subcapítulo II.3.3. referiu-se que os aumentos remuneratórios com a progressão na carreira derivam da avaliação de desempenho do trabalhador, o que nos remete facilmente para a importância cada vez maior que as remunerações têm ganho como fator de sucesso na carreira. No entanto, ainda há uns anos, a evolução e progressão na carreira ocorria por mecanismos automáticos baseados na antiguidade, e sem considerar a avaliação de desempenho dos trabalhadores, quando devia ser claramente proporcional com o desenvolvimento das competências destes, devendo estes ser remunerados consoante as competências reveladas. Deste modo, os trabalhadores eram remunerados nas organizações tradicionais, de acordo com a antiguidade e por sua vez, distinguidos pela "dedicação" e "fidelidade" refletida no tempo de serviço.

Lamentavelmente, esta era a realidade de inúmeros funcionários públicos à qual se pode ainda acrescentar também a incredibilidade e injustiça na avaliação de desempenho anteriormente referida, confirmada pela não valorização do mérito no desempenho, que em muito os prejudicou quer pelas discrepâncias salariais entre trabalhadores públicos, quer entre grupos profissionais distintos, ao privar a prática de um sistema de recompensas assente numa avaliação de desempenho clara e fiável.

Em último lugar, só acrescentar que em relação às recompensas, embora esta geração reconheça a importância dos salários, não esqueçamos que estes valorizam igualmente outros aspetos. No entanto, como possuem grandes expetativas quanto à progressão rápida na carreira, para além da relevância que atribuem ao *feedback* e ao reconhecimento, calculamos também que como indivíduos ansiosos pelo sucesso, esperam ver igualmente recompensas rápidas e regulares. Por todo o cenário já conhecido em relação aos salários dos trabalhadores em funções públicas, certamente que cortes salariais, privação de subsídios e aumento de impostos, e um período de 9 anos sem aumentos salariais seguido de anos marcados pelo congelamento das carreiras e remunerações (mesmo com os pequenos aumentos da RMMG na AP tanto em 2019 como no ano atual para os trabalhadores com salários abaixo dos 700€, como o de 0,3% para os restantes) são marcos que não vão ao encontro certamente, da expetativa de

estabilidade financeira destes, dadas as memórias negativas que não se esquecem com certeza, quanto às condições de trabalho dos trabalhadores que já vigoraram durante demasiado tempo.

CONCLUSÃO

Quanto aos pontos finais desta dissertação a que nos dedicámos, e que se assume como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em AP, procurarão enumerar-se sinteticamente as questões e ideias fundamentais levantadas, como também refletir a respeito de questões que requerem máxima ponderação e apreensão no interior da AP- algumas delas já aqui bem vincadas. A eleição da AP enquanto área de emprego revela-se como a temática central desta investigação, numa altura que se assume crucial o fortalecimento desta, com vista à melhoria dos serviços públicos.

Ainda que este tópico não tenha sido de facto, tratado aprofundadamente nesta dissertação, mas segundo o que se tentou evidenciar, o papel atribuído assim como as exigências dos que exercem a função pública, progridem e evoluem em virtude da ocasião de tempo e lugar onde os funcionários estão inseridos (Peters, 2009). Assim sendo, a previsibilidade da atuação do burocrata assente no cumprimento, sem discernimento, dos procedimentos, passa a dá lugar a outras formas de atuar, onde se impõe um papel de maior envolvimento, mais influente na tomada de decisões políticas, e que colabore desse modo, na melhoria da qualidade dos serviços prestados e na satisfação dos respetivos cidadãos. Partindo disto, e tal como é patente na evolução dos sistemas organizacionais da AP, comprova-se que o seu papel não possui apenas uma dimensão, pois requer continuamente uma moldagem, embora circunscrita tanto ao interesse público, como ao princípio da legalidade, aos valores éticos, entre outros. Não se tencionando cometer agora na parte conclusiva, reproduções do que já foi dito no trabalho desenvolvido, cabe apenas mencionar que tendo em consideração a relevância dos funcionários públicos na prossecução do interesse público, o garante de um serviço público eficiente, eficaz e de qualidade, depende acima de tudo do capital humano ao seu serviço, sendo por esse motivo, as aptidões e capacidades dos trabalhadores em funções públicas, absolutamente cruciais para o desenvolvimento da AP.

Acontece que, e como vimos ao longo de todo o Capítulo II, depois da exposição do tema, foi efetuada a exploração minuciosa dos três aspetos limitadores escolhidos- e, particularmente das suas consequências e efeitos negativos- que poderão vir a exercer influência e a afetar não só a eleição do setor público para trabalhar, como também o desempenho particular dos trabalhadores que já lá se encontram e nas próprias organizações onde esses estão inseridos.

Ora, a respeito do primeiro- recrutamento dos trabalhadores em funções públicas- e pela importância anteriormente referida quanto à prossecução do interesse público, nunca é demais reforçar, que o sistema de recrutamento deve e tem de fundamentar-se, indiscutivelmente, num sistema de meritocracia, em concordância com o que defendia Weber, onde seja possível recompensar os trabalhadores que revelem para o exercício da função pública, competências apropriadas. Em complemento, o sistema de recrutamento deverá ser capaz de recrutar os profissionais mais aptos e para além disso, ter a capacidade de selecionar aqueles que pelas suas habilidades, se mostrem capazes de passar pelos diversos papéis exigidos ao funcionário público contemporâneo.

Em vista disso, este primeiro tópico alusivo ao recrutamento dos trabalhadores em funções públicas é de maior relevo ainda pelo contexto presente a que assistimos, uma vez que a AP vivencia e continuará certamente a vivenciar mais uma mudança (pois trata-se de um processo a longo prazo, previsto para os próximos 10 anos) e que, irá recair mais concretamente, na reposição de uma fração significativa de 150.000 trabalhadores que se espera que abandonarão funções por motivos de reforma ou aposentação, como nos é frisado inclusive por David Ferraz no Relatório recente "O Estado da Nação 2020: Valorizar as Políticas Públicas", do IPPS-ISCTE. Posto isto, esta é sem dúvida, uma certeza que tem de ser posta em prática- a contratação de novos trabalhadores- como forma de equilibrar os recursos humanos e as respetivas necessidades dos organismos públicos, eliminando as lacunas existentes do Estado.

A grande dúvida que paira no ar, é efetivamente em que moldes isso deve ser feito e de que maneira ou qual será o melhor rumo, uma vez que não obstante este facto, continuam a ser fracas todas as práticas em redor da questão do recrutamento (como podemos comprovar no subcapítulo que lhe é dedicado) independentemente do intuito dos vários GC em dotar a AP de novos funcionários e da preocupação manifestada com o rejuvenescimento. Os alertas mantêm-se "há décadas" e as ações de recrutamento permanecem desconhecidas. Assim sendo, não bastam avisos por parte do Governo de que são precisos funcionários- faltam ações concretas, esforços prolongados e a viabilização desses esforços, sobretudo que se mantenham doravante, e além disso facilitar e agilizar concursos públicos, pois o pouco empenho demonstrado nesse sentido não está de modo algum, a surtir os efeitos pretendidos. Quanto a isto, se pretendermos ir um pouco mais além, podemos também refletir e naturalmente questionar, se as lacunas em direção a alterações quanto à questão do recrutamento advêm de quem delibera ou de quem executa, ou melhor dizendo, ponderar acerca das funções do próprio Estado e se o processo de recrutamento deverá ou não ser executado pelo respetivo Poder Estatal.

Outra das reflexões suscetível de se fazer no que tange ao recrutamento, e respondendo também à primeira pergunta de partida previamente colocada, é que a um nível geral, não têm sido de maneira nenhuma, criadas as condições para a absorção de jovens licenciados no setor público português, numa altura em que estamos perante uma necessidade urgente de repor nos próximos anos, um número de funcionários públicos ainda significativo. Porém, é preciso não menosprezar o facto de já se estar a caminhar para tal, ainda que muito devagar, pois como já referimos, terão de ser implementadas fortes medidas a longo prazo e continuamente, por se considerarem as que já foram, insuficientes. Partindo agora de tudo o que foi abordado sobre o ingresso no setor público e o recrutamento de trabalhadores em funções públicas, nomeadamente todas as insuficiências a esse respeito, umas breves notas:

1. É urgente a estruturação do serviço público do futuro, aquele que estará às ordens do nosso país nos anos que virão, e necessário refletir acerca da GRH na AP como elemento que compreende para além de outros, o recrutamento. É fundamental atender a uma política integrada de pessoas que inclua além desse, a formação, especialização, reconversão e aposentação, tendo em vista

as deficiências e insuficiências que constatámos, e não apenas às meras regularizações que têm sido realizadas ou pelos programas de formação anunciados, que ou acabam por terminar ou não vão além daquilo que se pretende, e que ao fim ao cabo acabam também por denegrir o serviço público a várias dimensões;

2. É indispensável e obrigatória, a construção e implementação imediata, de uma política pública capaz de abarcar muitas das medidas anunciadas no Programa de Estabilização Económica e Social, aprovado pela RCM n.º 41/2020, de 6 de junho. Considerando o que foi dito no ponto anterior, é mesmo caso para dizer, passar de palavras a ações, como é exemplo a antecipação da contratação de 8400 profissionais de saúde, uma parte até ao fim deste mesmo ano e a restante durante os próximos três anos, assim como em capacitar, reforçar e rejuvenescer a AP, pelo recrutamento de cerca de 3000 licenciados, e ainda a aplicação da entrada de um trabalhador técnico superior por cada um que saia. A partir daqui, poderão registar-se os avanços precisos, para que seja possível caminhar-se paulatinamente para o rejuvenescimento dos quadros da AP e para que as lacunas associadas ao recrutamento de trabalhadores em funções públicas comecem pelo menos, a ser atenuadas.
3. Em último lugar, é imprescindível a união de esforços, reflecções e ideias entre as entidades competentes (INA, DGAEP, etc) para a criação da futura AP, com base nas próximas dificuldades que atravessará, planeando o equilíbrio entre as necessidades e a capacidade do serviço público, num contexto em que são necessários mais funcionários do que pelo menos aqueles que o Governo em 2019 pretendeu recrutar.

Outro dos três tópicos escolhidos para abordar, tem que ver com a questão dos salários dos trabalhadores em funções públicas e com a sua evolução. Quanto a este, apenas reforçar que é um tópico delicado pois a AP Portuguesa está ainda muito associada ao congelamento dos salários tendo em conta a durabilidade desse período e aos efeitos que causou, nomeadamente aos tantos anos marcados sem aumentos salariais. Estando os salários relacionados às progressões na carreira e estando ambos congelados, para além do desinteresse e desmotivação previsível gerado sobre os trabalhadores, são elementos que se constituem dissuasores para os que tencionam progredir profissionalmente e dessa forma, colaborar na evolução da AP.

No entanto, os pequenos aumentos verificados quer este ano quer no ano anterior, mesmo que pouco significativos, denotam alguma preocupação e esforço para com esta questão, ainda que tenha de ser um tópico continuamente considerado para que se consiga de certa forma, um “remediar” da situação. Só com um equilíbrio e com o demonstrar de ações ou intenções diferentes das já tomadas anteriormente, se volta novamente a conquistar a confiança dos trabalhadores, transmitindo-lhes a ideia que os tempos que já passaram, não se voltarão a repetir no futuro, ou pelo menos, com a mesma dimensão.

Conexo aos salários, está o terceiro e último tópico- a avaliação de desempenho e o surgimento do SIADAP. Relativamente a este, e considerando aquilo que dissemos anteriormente quantos aos salários, mais concretamente às possíveis subidas remuneratórias estarem diretamente dependentes da avaliação de desempenho proveniente do SIADAP, referir apenas que, de alguma forma, a "parte" relativa ao comportamento e por sua vez, à motivação dos funcionários públicos, acabam por incluir a parte do *feedback* ou não *feedback* obtido dos funcionários da sua avaliação do SIADAP. No entanto, o facto das desigualdades cometidas perante a existência ou inexistência de dotação orçamental, não ter possibilitado muitas vezes, esse *feedback* concreto e exato do seu trabalho, ou por outras palavras, não ter assegurado aos trabalhadores uma avaliação justa pelo empenho aplicado ao longo do seu trabalho, para além de se revelar como um fator perturbador para a sua evolução, leva-nos a questionar de facto, sobre a atuação da própria AP, pois uma AP eficiente, eficaz e de qualidade, implica além de outros elementos como a formação e qualificação, de transparência quer na seleção como na avaliação, sendo estes símbolo do managerialismo.

Daqui, levantam-se portanto, outras questões como a de transparência ou justiça do sistema de avaliação, nomeadamente à imprecisão que resulta na utilização do SIADAP, que acabou por tornar os trabalhadores "pequeninos" na medida em que não lhe foi muitas vezes, atribuído o valor e importância merecidos, desmotivando-os, e podendo mesmo ter levado a outras questões e fragilidades que se refletem tanto neles como nas próprias organizações. Esta falta de rigor, assim como o congelamento das progressões durante vários anos (apesar do já descongelamento efetuado) e a impossibilidade sucessiva de se atingir o topo da carreira, só podem seguramente, transmitir àqueles que estão neste momento a delinear a carreira- insegurança, receio, e sobretudo, desinteresse, quanto à profissão e função pública.

Em síntese, estes três tópicos surgem-nos aqui, enquanto limitações à entrada de novos trabalhadores na AP Portuguesa uma vez que, prejudicaram e penalizaram durante muitos anos, vários trabalhadores, acabando inclusive por enfraquecer e prejudicar os próprios serviços públicos. Podemos agora então responder às duas restantes questões de partida, referindo que não existe um perfil ideal ou similar para todos os jovens da Geração Milénio no mercado de trabalho até porque, como pudemos mencionar, as gerações não são estáticas (Coomes e DeBard, 2004), as expetativas dos jovens sofrem alterações a vários níveis e por esse motivo, não nos é possível delinear um perfil rigoroso e uniforme.

Contudo, e ainda assim, o perfil mais aproximado que podemos traçar é aquele baseado nas suas características e expetativas no trabalho, e naquilo que foi abordado a respeito das carreiras. À vista disso, os jovens da Geração Milénio não valorizam e procuram só valores de trabalho intrínsecos nos locais de trabalho, mas também valores extrínsecos, valores sociais e de prestígio. Relativamente aos primeiros, são indivíduos que de facto são propensos a procurar desafios e oportunidades de carreira, ainda que valorizem também os valores extrínsecos como os salários, considerando que possuem expetativas bastante elevadas quanto às progressões, pois são considerados impacientes com o sucesso e esperam recompensas rápidas. Ainda que a segurança no trabalho esteja incluída nos valores

extrínsecos, esta não é um elemento motivador para estes, dado que, sabem perfeitamente que a ideia de um emprego para a vida, já não existe (Alsop, 2008). Os valores de trabalho social, são igualmente relevantes, pois um bom ambiente de trabalho e as relações que se estabelecem com os colegas e restantes pessoas, é extremamente crucial (Blasco *et al., 2016*). Sobre os valores de prestígio, o que se verifica é que, esta geração ao tencionar ter um papel ativo de participação, requerem também algum reconhecimento. Reconhecimento este não associado nem a poder nem a *status*, mas profissional, à partilha de informações e opiniões onde o seu trabalho possa ser efetivamente reconhecido.

Genericamente, todos estes valores referidos, associados às características da Geração, são bastante importantes na retenção destes jovens nas organizações, pois estes também desejam trabalhar em organizações com valores congruentes com os seus, e desta forma, as organizações empregadoras terão naturalmente de considerar determinadas características destes, pois afetam tanto o recrutamento, como a motivação e a permanência destes.

Para complementar, e respondendo à última das perguntas de partida previamente colocadas, a meu ver, este perfil da Geração Milénio associado às suas caraterísticas, não ambiciona servir o interesse público. Ora, facilmente se conclui que estes jovens pretendem seguramente prosseguir uma carreira, mas não na AP, por não a considerarem uma carreira motivadora e compatível com as suas expetativas de trabalho.

Em suma, pelas considerações anteriores, e especialmente em referência à carreira de técnico superior, a dissertação desenrolou-se com o propósito de que a sua contribuição conseguisse, genuinamente, colaborar em progressos e benefícios tanto para os cidadãos como para os serviços públicos, e simultaneamente pelo destacado em pormenor ao longo do trabalho, para que com este estudo fossem extintas pelo menos algumas das disfuncionalidades bem evidentes no seio da AP, e que põem a causa o acreditar na possibilidade de fazer carreira no setor público. Espera-se assim, num futuro próximo, que se observe e continue a observar a uma maior preocupação das políticas públicas promotoras de oportunidades para os jovens licenciados face ao que foi aqui explorado, uma vez que se considera significativo para a reconfiguração das políticas que têm estado diretamente relacionadas às questões, e naturalmente para fazer face à conjuntura a que assistimos.

FONTES

LEGISLAÇÃO

Constituição da República Portuguesa

Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, que aprova o Código do Procedimento Administrativo (revogado)

Lei n.º 10/2004, de 22 de março- regulamentada por D.R. nº19-A/2004 de 14 de maio- criação e regulamentação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração

Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, que estabelece o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública (revogado)

Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro- Estabelece o Sistema Integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública

Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro- Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas

Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro- Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas

Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2011

Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que que aprova o Orçamento do Estado para 2014

Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, que estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão

Lei n.º 159-A/2015, de 30 de dezembro, que estabelece a extinção da redução remuneratória prevista na Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro

Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2017

Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2018

Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2019

Lei n.º 2/2020, de 31 de março, que aprova o Orçamento do Estado para 2020

Decreto-Lei n.º 171/82, de 10 de maio, que estabelece os princípios gerais do recrutamento e seleção de pessoal, dos quadros, dos serviços e organismos da administração central

Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de julho, que regula o concurso como forma de recrutamento e seleção de pessoal para os quadros da Administração Pública

Decreto-Lei n.º 54/2000, de 7 de abril, estabelece as condições em que os funcionários com licenciatura e licenciados em Estudos Avançados em Gestão Pública, ministrado pelo Instituto Nacional de Administração, ingressam na função pública

Decreto-Lei n.º 114/2014, de 30 de setembro, que atualiza o valor da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG)

Decreto-Lei n.º 117/2018, de 27 de dezembro, que fixa o valor da retribuição mínima mensal garantida para 2019

Decreto-Lei n.º 29/2019, de 20 de fevereiro, que estabelece a atualização da base remuneratória da Administração Pública

Decreto-Lei n.º 10-B/2020, de 20 de março, que atualiza a base remuneratória e o valor das remunerações bases mensais da Administração Pública

Portaria n.º 1153-C/2008, de 31 de dezembro, que aprova a tabela remuneratória única dos trabalhadores que exercem funções públicas

Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro, que regulamenta a tramitação do procedimento concursal

Portaria n.º 213/2009, de 24 de fevereiro- Regulamenta o Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública

Portaria n.º 231/2019, de 23 de julho, que regulamenta o Programa de Capitação Avançada para Trabalhadores em Funções Públicas

Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 20 de julho, que aprova as linhas de orientação da reforma da Administração Pública

Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de junho, que aprova um conjunto integrado de medidas relativas à gestão da função pública

Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, que determina a reestruturação da administração central do Estado, determinando os objetivos, princípios, programas e metodologia

Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de abril, que aprova o Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado

Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho, que aprova o Programa de Estabilização Económica e Social.

SITES CONSULTADOS

DGAEP- Direção- Geral da Administração e do Emprego Público, consultado em Abril, Maio e Junho de 2020. Disponível em https://www.dgaep.gov.pt/

DGEEC- Direção- Geral de Estatísticas, da Educação e Ciência. Disponível em: https://www.dgeec.mec.pt

INA- Direção Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas, consultado em Maio de 2020. Disponível em https://www.ina.pt/

OCDE iLibrary, consultado em Maio de 2020. Disponível em https://www.oecd-ilibrary.org/

Página Oficial do Governo de Portugal- República Portuguesa, consultado em Maio e Agosto de 2020. Disponível em https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22

PORDATA, consultado em Maio e Junho de 2020. Disponível em https://www.pordata.pt/

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alfaia, João (1985), *Conceitos fundamentais do regime jurídico do funcionalismo público*, Coimbra, Livraria Almedina.

Alsop, Ron (2008), *The trophy kids grow up: how the millennial generation is shaking up the workplace*, San Francisco, CA, Jossey-Bass.

Alves, Ricardo (2011), *Formação Inicial na Administração Pública Portuguesa: proposta de modelo e breve análise comparativa*, trabalho de projeto em Administração Pública, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, ISCTE-IUL.

Amaral, Diogo Freitas do (1996), *Curso de Direito Administrativo*, Coimbra, Livraria Almedina.

Andrade, Guilherme Assunção, Zélia Miranda Kilimnik e Daniel Jardim Pardini (2011), "Carreira Tradicional versus Carreira Autodirigida ou Proteana: um estudo comparativo sobre a satisfação com a carreira, a profissão e o trabalho", *Revista de Ciências da Administração*, 13, 31.

Araújo, Joaquim Filipe (2002), "Os Dirigentes na Relação entre a Administração e os Cidadãos", *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, 3 (1), pp. 28-35.

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.

Araújo, Joaquim Filipe (2007), "Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática"(online), comunicação apresentada na conferência da Universidade Nacional à Distância, Corunha, Espanha. Consultado em: 03.05.2020. Disponível em: https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf.

Arnaud, André-Jean (2008), "A globalização: um desafio ao papel regulador do Estado?", em Maria Eduarda Gonçalves e Pierre Guibentif (orgs.), *Novos territórios do direito: europeização, globalização e transformação da regulação jurídica*, Estoril, Princípia.

Arnold, John (1997), *Managing careers into the 21st century*, London, Paul Chapman Publishing.

Barletta, Fabiana (2005), "Liberdade, igualdade e solidariedade como direitos fundamentais na democracia", *Revista Direito, Estado e Sociedade*, 27.

Blasco, Carolina *et al.* (2016), "As expectativas da geração Y em relação ao mercado de trabalho", *Revista Brasileira de Gestão e Inovação*, (Online), 4(1). Disponível em: http://ucs.br/etc/revistas/index.php/RBGI/article/view/4213/2699.

Boletim Estatístico do Emprego Público n.º 2 (2009), da Direção Geral da Administração e do Emprego Público (online), consultado em 01.04.2020. Disponível em: https://www.dgaep.gov.pt/upload/OBSEP/BOEP_02/BOEP_02_Set2009.pdf.

Boletim Estatístico do Emprego Público n.º 3 (2010), da Direção Geral da Administração e do Emprego Público (online), consultado a 01.04.2020. Disponível em: https://www.dgaep.gov.pt/upload/OBSEP/BOEP_03/DGAEP-OBSEP_BOEP_03.pdf.

Boletim Estatístico do Emprego Público n.º 5 (2011), da Direção Geral da Administração e do Emprego Público (online), consultado a 01.04.2020. Disponível em: https://www.dgaep.gov.pt/upload/OBSEP/BOEP_05/DGAEP-OBSEP_BOEP_05.pdf.

Boletim Estatístico do Emprego Público n.º 6 (2011), da Direção Geral da Administração e do Emprego Público (online), consultado a 01.04.2020. Disponível em: https://www.dgaep.gov.pt/upload/OBSEP/BOEP_06/DGAEP-OBSEP_BOEP_06.pdf.

Boletim Estatístico do Emprego Público n.º 7 (2012), da Direção Geral da Administração e do Emprego Público (online), consultado a 01.04.2020. Disponível em: https://www.dgaep.gov.pt/upload/DEEP/BOEP07/DGAEP-DEEP_BOEP_07.pdf.

Boletim Estatístico do Emprego Público n.º 19 (2019), da Direção Geral da Administração e do Emprego Público (online), consultado a 10.04.2020. Disponível em: https://www.dgaep.gov.pt/upload//DIOEP/2019/BOEP19/DGAEP-DIOEP_BOEP19_junho2019.pdf.

Boletim Estatístico do Emprego Público n.º 20 (2020), da Direção Geral da Administração e do Emprego Público (online), consultado a 05.05.2020. Disponível em: https://www.dgaep.gov.pt/upload//DIOEP/2020/BOEP20/DGAEP-DIOEP_BOEP20_junho2020.pdf.

Bortoluzzi, Fernanda Rocha, Greice Daniela Back e Pelayo Munhoz Olea (2016), "Aprendizagem e Geração X e Y: uma revisão sistemática da literatura", *Revista Inteligência Competitiva*, 6 (3), pp. 64-89.

Campos, Elisabete (2012), *Gestão de Carreiras dos Profissionais de Saúde*, Dissertação de Mestrado em Gestão das Organizações, Ramo de Gestão de Unidades de Saúde, APNOR, Instituto Politécnico do Porto.

Canhoto, Carina (2010), *Políticas Públicas de Segurança- novo paradigma*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, Universidade de Aveiro.

Cavazotte, Flávia de Sousa Costa Neves, Ana Heloisa da Costa Lemos e Mila Desouzart de Aquino Viana (2012), "Novas gerações no mercado de trabalho: expetativas renovadas ou antigos ideais?", *Cadernos Epabe.br*, 10 (1), pp. 162-180.

Coimbra, Joaquim Luís, Filomena Parada e Luís Imaginário (2001), *Formação ao Longo da Vida e Gestão da Carreira*, Lisboa, Direção- Geral do Emprego e Formação Profissional.

Comazetto, Letícia Reghelin *et al.* (2016), "A geração Y no mercado de trabalho: um estudo comparativo entre gerações", *Psicologia: Ciência e Profissão*, 36 (1), pp. 145-157.

Coomes, Michael D. e Robert DeBard (2004), *Serving the millenial generation*, San Francisco, Jossey-Bass.

Denhardt, Janet Vinzant e Robert B. Denhardt (2003), *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, Armonk, M.E. Sharpe.

DGAP (2000), *O Perfil da Administração Pública Portuguesa*, Lisboa, DGAP.

Dias, José Eduardo Figueiredo e Fernanda Paula Oliveira (2004), *Direito Administrativo*, 2.ª ed, Coimbra, Centro de Estudos e Formação Autárquica.

Drechsler, Wolfgang (2009), "The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe", *Central European Public Administration Review*, 7 (3), pp. 7-27.

Faria, Vitor (2016), *O recrutamento na Administração Pública- garantias de transparência*, Trabalho de projeto em Administração Pública, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, ISCTE-IUL.

Ferraz, David (2008), *A seleção de dirigentes públicos no contexto da evolução dos modelos de Estado e Administração- Contributo para a definição de uma política integrada*, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Departamento de Sociologia, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

Ferraz, David e Helena Alexandre (2008), "Que espaço para uma cidadania activa e participativa no contexto das reformas da administração pública em Portugal?" comunicação apresentada no 6º

Congresso *Nacional da Administração Pública- Administração e Cidadania Activa,* 29 e 30 de Outubro de 2008, Lisboa.

Ferraz, David (2018), *Slides de Apoio da disciplina de Estado e Administração Pública*- Mestrado em Administração Pública, Lisboa, ISCTE-IUL.

Ferreira, Jussara e Manoel Correia (2009), "Considerações históricas de evolução do Estado e desenvolvimento econômico" (online), consultado em 20.03.2020. Disponível em: https://www.diritto.it/pdf_archive/27170.pdf.

Fiorini, Milena Carolina (2016), "Desenvolvimento de Carreira: Percurso histórico e paradigma atual" (online), consultado em 24.04.2020. Disponível em: https://www.psicologia.pt/artigos/textos/A1012.pdf.

Fukuyama, Francis (2006), *A construção de Estados: governação e ordem mundial no século XXI*, Lisboa, Gradiva.

Gomes, Ana Catarina (2016), *Geração Milénio: Comportamento nas Organizações e nos Mercados de Trabalho- Comparação com gerações anteriores*, Dissertação de Mestrado em Gestão, Porto, Católica Porto Business School.

Gomes, João Salis (2001), "Pespetivas da Moderna Gestão Pública em Portugal", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.

Gomes, João Salis (2018), *Slides de Apoio da disciplina de Direito da Administração Pública*- Mestrado em Administração Pública, Lisboa, ISCTE-IUL.

Gouveia, Carla Miguel (2007), "Cartografia dos recursos humanos na Administração Pública Portuguesa", em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração,* Lisboa, Celta Editora.

Hood, Christopher (1991), "A public management for all seasons?", *Public Administration,* 69 (1), pp. 3-19.

Lancaster, Lynne C. e David Stillman (2005), *When generations collide: who they are, why they clash, how to solve the generational puzzle at work,* New York, Collins.

Lapoint, Patricia *et al.* (2017), "Employee Engagement: Generational Differences in the Workforce", *Journal of Organizational Psychology*, 17 (5), pp. 118-128.

Lassance, Maria Célia e Jorge Castellá Sarriera (2009), "Carreira e saliência dos papéis: Integrando o desenvolvimento pessoal e profissional", *Revista Brasileira de Orientação Profissional*, 10 (2), pp. 15-31.

Lemos, Ana Heloísa Costa, Patrícia Freitas Sá e Flávia de Souza Costa Neves Cavazotte (2014), "Expectativas de carreira na contemporaneidade: o que querem os jovens profissionais?", *Revista ADM.MADE*, 18 (2), pp. 8-27.

Lyons, Sean, Linda Duxbury e Chris Higgins (2005), "An empirical assessment of generational diferences in work-related values", *Proceedings of the Annual Conferece of the Administrative Sciences Association of Canada Human Resources Management,* 26 (9), pp. 62-71.

Madureira, César (2010), "As competências como factor de legitimação para o recrutamento e o exercício de funções públicas de funcionários e dirigentes na Administração Pública portuguesa", comunicação apresentada no XV Congreso *Internacional del CLAD- A profissionalização da gestão e da administração como garante da qualidade do serviço público,* 9 a 12 de Novembro de 2010, Santo Domingo, República Dominicana.

Madureira, César (2015), "A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika", *Revista de Administração Pública (RAP)*, 49(3), pp. 547-562.

Madureira, César (2016), "Sistema integrado de avaliação de desempenho na Administração Pública Portuguesa (SIADAP): balanço de uma década" *Lusíada. Economia & Empresa*, 20, pp. 171-194.

Madureira, César (2018), "Redução e envelhecimento do emprego público em Portugal no início do século XXI: que consequências esperar?", *Lusíada. Economia & Empresa*, 24, pp. 57-75.

Madureira, César (2019), *Slides de Apoio da disciplina de Recursos Humanos na Administração Pública*- Mestrado em Administração Pública, Lisboa, ISCTE-IUL.

Madureira, César e David Ferraz (2010), "The Need of a XXI Century Governance Paradigm for Public Administration: The Specific Case of Portugal", *Public Policy and Administration- Viesoji Politika ir Administravimas*, 31, pp. 35-48.

Madureira, César, Maria Asensio e Miguel Rodrigues (2013), *Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do Prace e do Premac*, Lisboa, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.

Madureira, César e Miguel Rodrigues (2007), "Os Desafios da Avaliação de Desempenho na Administração Pública do século XXI", *Revista Sociedade e Trabalho*, 33, pp. 27-43.

Martins, Alberto (2001), "A Reforma da Administração Pública", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política: Perspetivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.

Maximiano, Cláudia (2012), *Expectativas de Carreira da Geração Milénio em Contexto de Recessão Económica: O Caso dos Diplomados do ISEG*, Dissertação de Mestrado em Gestão de Recursos Humanos, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão.

Miranda, Jorge (2002), *Teoria do Estado e da Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora.

Mozzicafreddo, Juan (1994), "O Estado-Providência em transição", *Sociologia- Problemas e Práticas*, 16, pp. 11-40.

Mozzicafreddo, Juan (2001), "Modernização da administração pública e poder político", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política: Perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan (2007), "Interesse Público e funções do Estado: Dinâmica conflitual de mudança", em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011), "Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Projectos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.

Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (2001), Introdução em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política- Perspetivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (2011), Introdução em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Projetos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.

Neves, Arminda (2001), *Serviço Público- Para uma cultura de gestão na Administração Pública*, Lisboa.

Nunes, Fernando (2013), *Gestão de Carreiras: Qual o paradigma adotado pelos jovens graduados em Portugal?*, Dissertação de Mestrado em Gestão de Recursos Humanos, Lisboa, ISEG.

Nunes, Pedro e Conceição Castro (2010), "Sistemas de emprego público no século XXI: que significado? Uma sistematização", *Revista Chilena de Administración Pública*,15-16, pp. 191-222.

OCDE (2015), "Government at a Glance 2015", (online), consultado em 13.05.2020. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2015-en.pdf.

OCDE (2019), "Government at a Glance 2019", (online), consultado em 13.05.2020. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/8ccf5c38-en.pdf.

Ongaro, Edoardo (2009), *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Cheltenham, Edward Elgar.

Peters, B. Guy (2001), "De mudança em mudança- Padrões de Reforma administrativa contínua", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política: Perspetivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.

Peters, B. Guy (2009), "Still the century of bureaucracy?: the roles of public servants", *Public Policy and Administration*, 30, pp. 7-21.

Rego, Arménio *et.al* (2015), *Manual de gestão de pessoas e do capital humano*, Lisboa, s.n.

IPPS-ISCTE (2019), Relatório " O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2019: Menos reformas, Melhores políticas" (online), consultado em 07.06.2020. Disponível em: https://ipps.iscte-iul.pt/index.php/estudos-e-publicacoes/estudos-e-publicacoes-3/668-2019-menos-reformas-melhores-politicas.

IPPS-ISCTE (2020), Relatório " O Estado da Nação 2020: Valorizar as Políticas Públicas" (online), consultado em 01.09.2020. Disponível em: https://ipps.iscte-iul.pt/index.php/estudos-e-publicacoes/estudos-e-publicacoes-3/784-2020-valorizar-politicas-publicas.

Rocha, J. A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Lisboa, INA.

Rocha, J. A. Oliveira (2005), *Quadro Geral da Evolução da Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, Lisboa, Instituto Superior de Contabilidade e Administração.

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

Rodrigues, Ana (2016), *Fatores Contextuais e Individuais na Tomada de Decisão Política em Período de Crise Económica: uma análise da participação política dos jovens nos países Chipre, Espanha, Irlanda e Portugal*, Dissertação de Mestrado em Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação, Departamento de Sociologia e Políticas Públicas, ISCTE-IUL.

Rodrigues, Miguel e Joaquim Filipe Araújo (2005), "A nova gestão pública na governação local", comunicação apresentada no 3.º *Congresso Nacional de Administração Pública*, Oeiras.

Rosenbloom, David H. (1998), *Public Administration: understanding management, politics, and law in the public sector*, New York, The McGraw-Hill.

Sá, Luís (1986), *Introdução à teoria do Estado*, Lisboa, Caminho.

Santos, Rui (2008), *O papel dos indivíduos e das organizações na gestão e desenvolvimento da carreira: um estudo de caso*, Dissertação de Mestrado em Psicologia, Faculdade de Psicologia, Universidade de Lisboa.

Secchi, Leonardo (2009), "Modelos organizacionais e reformas da administração pública", *Revista de Administração Pública*, 43 (2), pp. 347-369.

Silva, Jéssica Gabriela, Gênesis Marimar Rodrigues Sobrosa e Patrícia Dalagasperina (2016), "Novas gerações no mercado de trabalho", *Mudanças-Psicologia da Saúde*, 24 (2), pp. 31-38.

Silva, Moisés Rodrigues e Jhonny Nunes Cunha (2013),"Fundamentos do Estado Político em Rousseau", *Kinesis- Revista de Estudos dos Pós-Graduandos em Filosofia*, 5 (10), pp. 212-221.

Silvestre, Hugo Consciência (2010), *Gestão pública: modelos de prestação no serviço público*, Lisboa, Escolar Editora.

Síntese Estatística do Emprego Público do 4º trimestre de 2019, da Direção Geral da Administração e do Emprego Público (online), consultado em 11.05.2020. Disponível em: https://www.dgaep.gov.pt/upload//DIOEP/2019/SIEP4T/DGAEP-DIOEP_SIEP_2019_T4_14022020.pdf.

Smola, Karen Wey e Charlotte D. Sutton (2002), "Generational diferences: revisiting generational work values for the new millennium", *Journal of Organizational Behavior*, 23 (4), pp. 363- 382.

Super, Donald E. (1980), "A life-span, life-space approach to career development", *Journal of vocational behavior*, 16 (3), pp. 282- 298.

Teixeira, José Cardoso (2008), *O impacto do nepotismo no processo de recrutamento num pequeno conjunto de pequenas e médias empresas industriais do concelho de Viseu*, Dissertação de Mestrado em Gestão de Empresas, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Iscte Business School.

Vieira, Diana e Joaquim Luís Coimbra (2006), "Sucesso na Transição Escola-Trabalho: A Perceção de Finalistas do Ensino Superior Português", *Revista Brasileira de Orientação Profissional*, 7 (1), pp. 1-10.

Zemke, Ron, Claire Raines e Bob Filipczak (2013), *Generations at Work: managing the clash of boomers, gen xers, and gen yers in the workplace*, New York, AMACOM.