

OS EFEITOS DO NEOLIBERALISMO SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA: DESVALORIZAÇÃO DO TRABALHO E NOVAS FORMAS DE CONTROLO

Ivan Ducatti

UFF – Universidade Federal Fluminense
ivanducatti@id.uff.br

Paulo Marques Alves

Iscte-Instituto Universitário de Lisboa
paulo.alves@iscte-iul.pt

Terezinha Martins dos Santos Souza

UNIRIO – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e Visiting Scholar – Departamento di Filosofia e Beni Culturali della Università Ca' Foscari Venezia – Itália
terezinha.souza@unirio.br

Resumo: Com o surgimento e aprofundamento do neoliberalismo, que constitui a resposta do sistema capitalista à sua crise estrutural, a administração pública passou a ser objeto de uma forte ofensiva, que originou profundas mudanças em vários domínios. Neste artigo analisam-se as transformações ocorridas nas últimas décadas nas relações sociais de trabalho na administração pública portuguesa, a qual não ficou imune a este movimento. Concedemos particular atenção a um dos vários instrumentos do sistema de avaliação de desempenho criados neste contexto, o qual se tem constituído como uma ferramenta de assédio laboral dos funcionários públicos. A pesquisa baseou-se numa análise documental de carácter extensivo incidindo em particular na legislação produzida nas duas últimas décadas, em documentos relativos ao referido sistema de avaliação e em documentos sindicais.

Palavras-chave: Neoliberalismo; Administração pública; New Public Management; Assédio laboral; Portugal

INTRODUÇÃO

Com o advento da hegemonia neoliberal que enforma a atual fase do capitalismo e que constitui a resposta do sistema à sua crise estrutural, a administração pública passou a ser objeto de uma forte ofensiva por parte do capital.

Partindo da premissa de que “menos Estado é melhor Estado”, facto para o qual “não existe alternativa”, como em tempos afirmou Margaret Thatcher, iniciou-se um processo que assenta em vários pilares. Se, no domínio económico, o Estado se retrai, o que é observável quer pelo abandono da atividade produtiva, através dos processos de privatização ou da diminuição do investimento público, quer do autoenfraquecimento da sua capacidade de regulação, no domínio social dá-se a mercantilização das suas funções sociais, a diminuição do número de trabalhadores na administração pública e a profunda transformação das relações sociais de trabalho nela existentes.

No fundo, como destaca Wacquant (2003), na esteira de Bourdieu, os estados acabam substituindo a sua “mão esquerda”, relativa aos sistemas públicos de educação, saúde, segurança social e habitação, que se havia expandido durante a fase do capitalismo monopolista, enquanto mais um mecanismo de apaziguamento da classe-que-vive-do-trabalho (ANTUNES, 2009), pela sua “mão direita”, isto é, pelos respetivos aparelhos repressivos. O Estado económico é removido; o Estado social é desmantelado e o Estado penal é fortalecido (WACQUANT, 2003, p. 76). Origina-se um *Estado darwinista* que fetichiza a competição e atua de forma unilateral, usando o seu “punho de ferro”.

Nos anos mais recentes, com o ultra-neoliberalismo e no quadro das políticas de austeridade, este programa de “espoliação do Estado”, como foi designado por Petrella (1996) ou de “destruição metódica dos coletivos”, nas palavras de Bourdieu (1998), aprofundou-se induzindo uma ainda mais extensa transformação das relações sociais de trabalho no setor público. Para Bordogna (2008), os grandes objetivos são, por um lado, proceder à sua convergência com o quadro existente no setor privado em cada estado nação e, por outro, à convergência entre os setores públicos dos vários países.

A administração pública portuguesa não ficou imune a este movimento. Primeiro, as mudanças deram-se sob o impulso da conceção do *New Public Management*, visando o cumprimento das metas do Pacto de Estabilidade e Crescimento imposto pela União Europeia; posteriormente, ocorreram no contexto da crise iniciada em 2008 e da intervenção da *troika*¹.

Neste artigo pretendemos analisar as transformações ocorridas nas últimas décadas nas relações sociais de trabalho na administração pública portuguesa. Particular atenção será concedida a um dos vários instrumentos de avaliação de desempenho criados neste contexto, o SIADAP – Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública², o qual se tem constituído como uma ferramenta de assédio laboral dos funcionários públicos.

A pesquisa baseou-se numa análise documental de carácter extensivo incidindo em particular na legislação produzida nas duas últimas décadas, em documentos relativos ao referido sistema de avaliação e em documentos sindicais.

A CRISE DO CAPITALISMO E A RESPOSTA DO SISTEMA À SUA CRISE COM O NEOLIBERALISMO

Na virada dos séculos XIX e XX, os monopólios sucedem à concorrência, que modifica o funcionamento da sociedade burguesa, ao mesmo tempo em que se aprofundam as contradições do próprio capital. Os monopólios visam o acréscimo do lucro para o controle de mercados (queima de excedentes). O excedente econômico é a diferença entre o que a sociedade produz e os custos dessa produção, constituindo um índice de produtividade e riqueza da margem de liberdade que a sociedade tem para atingir as metas a que se propõe chegar. A produção encontra-se por cima de Estados e nações.

Histórica e ideologicamente, o Estado aparece como controlador em nome do bem comum. Mas para quem ele controla de fato? Na fase do capitalismo monopolista imperialista, o Estado passa a ser um poder extraeconômico, não só como agente pontual que garante a propriedade privada dos meios de produção, mas também como elemento cujas funções políticas se dispõem às econômicas. O Estado atua como instrumento operante da organização da economia capitalista. O Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível das suas finalidades econômicas, o “comité” executivo da burguesia monopolista – opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista (NETTO, 2001).

O Estado assegura a reprodução e manutenção da força de trabalho, seja ela ocupada ou excedente, por intermédio, por exemplo, da previdência e da segurança social, momento em que ocorrem as funções econômicas, políticas e sociais de Estado. Vale destacar que “a transição ao capitalismo dos monopólios realizou-se paralelamente a um salto organizativo nas lutas do proletariado e do conjunto dos trabalhadores”

1 A *troika*, com a qual o Estado português assinou um “Memorando de Entendimento” para vigorar no período entre 2011 e 2014, que impôs a Portugal políticas austeritárias, era composta pelo FMI – Fundo Monetário Internacional, pelo BCE – Banco Central Europeu e pela Comissão Europeia.

2 Este sistema integra três componentes: o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP 1); o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública (SIADAP 2) e o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública (SIADAP 3).

(NETTO, 2001, p. 27). A atuação estatal no capitalismo concorrencial se dava a partir de ameaças à ordem burguesa, provocada pela classe trabalhadora ou quando esta colocava em risco global o fornecimento de força de trabalho para o capital. Premido politicamente pelos interesses da classe trabalhadora, que se faz representar por partidos de massa, o monopólio, através do Estado por ele capturado, pode tornar-se permeável a demandas dessa classe. O Estado preserva e controla a força de trabalho, com sistemas previdenciários, políticas educacionais e setoriais (habitação, reforma urbana e sanitária, obras viárias, etc.). O Estado aparece, à primeira vista, como ente mediador de conflitos (ideia que se reforça pela ideologia burguesa), como se fora uma instituição autônoma – ou mero gestor de políticas sociais. No entanto, o Estado não tem a autonomia que aparenta possuir, pois, “o Estado não pode ser autônomo do sistema do capital, em nenhum sentido, pois ambos são um só e inseparável” (MÉSZÁROS, 2002, p. 119).

No entanto, na fase neoliberal, a implementação de suas políticas (Estado mínimo para a classe trabalhadora e máximo para os capitalistas) chega em todas as esferas da vida societal. Sua lógica individualista, de competição entre os membros da classe trabalhadora, não deixaria de chegar aos trabalhadores do Estado, como no caso português. Há uma tentativa de desmonte do Estado, por meio da redução de sua atividade regulatória e produtiva (privatizações, abertura comercial e financeira), ampliação do espaço privado no campo dos direitos sociais, redução dos investimentos públicos na área social. O controle sobre o trabalho dos funcionários públicos portugueses, dentro da lógica da competição individualista do capital incorporada pelo Estado monopolista, não deixa de ser uma medida neoliberal, pois implementa-se uma avaliação que visa controlar esses trabalhadores, retirando-lhes sua autonomia e capacidade de decisão sobre a coisa pública. Indo ao encontro de nossas análises, Noam Chomsky (2020) diz:

Considere o desastre neoliberal dos últimos 40 anos. Sua essência foi anunciada desde o início com muita clareza, tanto por Thatcher e Reagan, como por seu guru econômico Milton Friedman: não há sociedade; os indivíduos têm de enfrentar as devastações do mercado sozinhos, sem defesa, certamente sem sindicatos – que, inclusive, deveriam ser destruídos. Os governos são o problema, prejudicados pelo fato de serem parcialmente responsivos ao público. Portanto, as decisões devem ser transferidas para mãos privadas, ou seja, o setor corporativo. E as corporações devem se dedicar exclusivamente ao autoenriquecimento – não é um princípio da economia, mas um julgamento ético (CHOMSKY, 2020).

Quais são as implicações desse controle neoliberal sobre o trabalho de forma generalizada? As políticas neoliberais criam o acirramento das desigualdades, da desregulamentação dos direitos sociais e trabalhistas. Tais ajustes neoliberais visam também a implantar a ideologia de que estes seriam a única saída para a crise econômica hodierna pela qual o capital passa. Busca-se transmitir uma falsa “visão socializadora”, ganhando o consentimento dos trabalhadores acerca dos novos valores políticos, sociais e éticos que o neoliberalismo propõe implementar a todo custo. Isso significa legitimar as mudanças requeridas pela reestruturação produtiva e o desmonte dos mecanismos de proteção social.

Assim, os trabalhadores passam a privilegiar a conjuntura de crise econômica, em detrimento de projetos societais; redirecionam-se suas reivindicações para as ideologias práticas, marcadas pelas necessidades imediatas. E tal “cultura de crise” não é tão recente, pois tem sido materializada nas organizações sindicais, desde a década de 1980, tomando iniciativas pragmáticas, de resultados: surge a concepção de sindicalismo de parceira, de envolvimento.

Em países capitalistas de desenvolvimento periférico, como Portugal, Brasil, Argentina, África do Sul, Índia, etc, os ataques às políticas sociais, que passam pela administração do Estado, são os mais contundentes. Em geral, os ataques ocorrem no nível da precarização e privatização dos serviços públicos. A história tem demonstrado que nesses países, as políticas sociais destruídas, ou minimizadas, levam inexoravelmente ao aumento do desemprego em massa. E esses ataques são sempre ajustes do capital à sua reestruturação produtiva. Dentro da concepção Estado mínimo para a classe trabalhadora e máximo para os grandes proprietários, os serviços são transformados em mercadorias, via privatização.

O que buscam as políticas neoliberais? A primeira resposta é a busca da concentração de alocação de recursos para os serviços da dívida (juros, encargos, amortizações) dos grandes capitalistas; em segundo lugar, como o volume retido ultrapassa os gastos das políticas de seguridade social, previdência, saúde, educação, urbanismo, o país alcança um superavit primário, o que pode melhorar a posição do país para o capital internacional; essa massa financeira é drenada para bancos, que, no capitalismo monopolista imperialista, têm o controle sobre a administração do Estado. Conclui-se que a destruição do Estado, a partir da precarização dos serviços públicos, leva à regressão ou eliminação das políticas redistributivas; à privatização e mercantilização dos serviços sociais, com a emergência de novos protagonistas (ONGs, empresa socialmente responsável, voluntariado), que abocanham privadamente o Estado. A privatização do Estado são formas de valorização do capital dentro da lógica neoliberal. Exemplo desse movimento privatista é a migração do capital para áreas ainda inexploradas, que podem fornecer novos espaços de acumulação (saúde e previdência). Além disso, ocorre o avanço violento do capital sobre o meio ambiente (a natureza) pelo agronegócio, para que esta se torne cada vez mais *commodities*, destruindo reservas florestais (com redução e extinção de fauna e flora), minerais e de nações indígenas. Com o neoliberalismo há o crescimento de investimentos rentistas, com a compra de títulos de dívidas públicas de Estados nacionais, em que estes passam a se tornar devedores diretos de grande capital.

Os neoliberais buscam resolver as crises, dentro da lógica que interessa ao capital³. As crises são, na realidade, expressões do “limite à expansão da acumulação, o ponto onde esta expansão não se dá mais de forma lucrativa, ou tão lucrativa quanto antes; [é] a contradição entre a expansão da produção e a criação de valor, que se expressa na impossibilidade do mercado assimilar a produção excedente” (COGGIOLA, 2009, p. 16). Assim, à crise do modo de produção capitalista não podem ser imputadas consequências de suas expressões destruidoras como causas da própria crise, tais como questões ambientais ou mesmo regulação anticíclica por intermédio de medidas neodesenvolvimentistas (ressuscitando certo keynesianismo).

O marco da crise neoliberal é o ano de 2008, quando a vasta estrutura financeira bancária nos EUA foi agraciada por recursos estatais para compensar e saldar dívidas do capital e de particulares, acarretando o ápice da financeirização da economia. Naquele país ocorriam vários fatores que levaram à crise como a queda de acumulação do capital, com crescente déficit do comércio exterior. No entanto, esse financiamento da crise dos EUA foi, indiretamente, financiado pelo resto do mundo, em especial por intermédio das demais economias dependentes. Diante de tal quadro, qual foi o nível de recuperação das economias nacionais depois da crise de 2008? Diferentemente da crise de 1929 – com imensa interferência do Estado em vários setores das economias cêtricas (keynesianismo), garantindo um certo nível de empregabilidade da classe trabalhadora –, os governos adotaram, por intermédio de seus bancos centrais, a injeção de recursos financeiros nos bancos – e não na produção, e nada em políticas públicas estruturais. Consequentemente, a fraca recuperação econômica causou, em nível mundial, o declínio da arredação de impostos e receitas, impactando duramente nos orçamentos públicos. Disto, não é difícil de deduzir o fato de que os recursos para políticas sociais têm sido minimizados ao máximo, cuja graduação depende sempre do nível de combate das lutas dos movimentos sindicais e sociais que não aderem à lógica da fusão capital e trabalho (luta de classes).

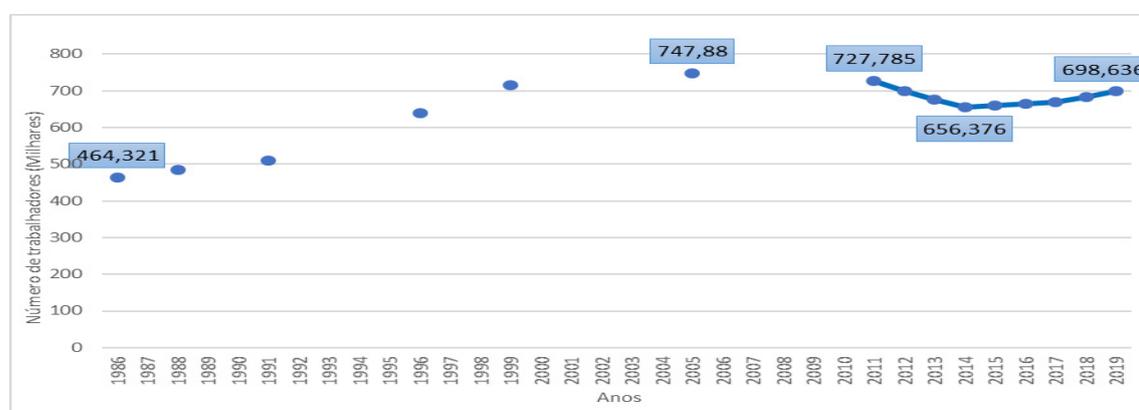
3 Em Portugal, a ingerência da *troika* é emblemática, pois, segundo o Bloco de Esquerda (conforme moção tirada na Resolução da VIII Convenção Nacional do Bloco, em 2013), as “reformas” significaram essencialmente a desvalorização do trabalho, cortando salários e direitos dos trabalhadores. Em outras palavras, segundo o Bloco, isso tudo permitiu “empobrecer” a classe trabalhadora ainda mais, com aumento brutal da exploração.

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA NO QUADRO DO NEW PUBLIC MANAGEMENT

A administração pública portuguesa estrutura-se segundo três níveis – central, regional e local – com os dois últimos a constituírem a administração pública autónoma, nos termos que são conferidos pela Constituição da República Portuguesa e por legislação específica. Os três níveis obedecem a um modelo organizacional idêntico, onde se distinguem serviços relativos à administração direta e outros à administração indireta do Estado.

Este modo de estruturação permanece intacto apesar das profundas mudanças ocorridas sobretudo nas duas últimas décadas e, nomeadamente, com a intervenção da *troika*. Mudanças que originaram uma diminuição de efetivos, como se pode observar no Gráfico 1 (entre 2011 e 2014 o número de trabalhadores foi reduzido em 71 409; registando-se uma recuperação posterior que se cifrou em apenas 42 260 trabalhadores).

Gráfico 1: Evolução do emprego público (N.º) em Portugal, 1986-2019



Fonte: DGAEP (2008, 2016, 2020)

Mudanças traduzidas igualmente num congelamento salarial e até em cortes salariais durante o período da *troika*. Segundo os sindicatos, a desvalorização salarial pelo aumento da jornada de trabalho para as 40 horas imposta unilateralmente pelo governo através da Lei n.º 68/2013 de 29.08 terá ascendido a 14,3% e alcançado 17,9% se se adicionar a supressão de três dias de férias e de quatro feriados) e em perdas de outros direitos para os trabalhadores. Paralelamente, verificam-se níveis muito elevados de precariedade e se durante o período da *troika* se verificou uma sua tendência decrescente (o número de contratos a termo passou de 87 694 em 2011 para 69 674 em 2014), pois os trabalhadores precários foram fortemente atingidos pela redução de efetivos, ela voltou novamente a crescer no pós-*troika*, atingindo um máximo de 75 809 trabalhadores em 2017 e situando-se em 74 312 em 2019 (DGAEP, 2017, 2019). Formas ainda mais precárias do que a contratação a termo verificam-se igualmente na administração pública, disso sendo exemplo o vasto recurso a Contratos Emprego-Inserção.

No plano organizacional, as mudanças foram introduzidas por um conjunto de peças legislativas, entre as quais se contam a Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005 de 04.08 que instituiu o PRACE⁴, visando a “racionalização dos serviços”, tendo tido como resultado uma redução do seu número na ordem dos 36,1% (CT do PRACE, 2006). A este programa sucedeu o PREMAC⁵ em 2011. Outros diplomas relevantes são a Lei n.º 3/2004 de 15.01, a lei-quadro dos institutos públicos, alvo de sucessivas revisões

4 Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado.

5 Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado.

posteriores, a última das quais data de 2015 com o Decreto-Lei n.º 96/2015 de 29.05; a Lei n.º 4/2004 de 15.01, que estabeleceu os princípios e as normas a observar pela administração direta do Estado, também sujeita a várias alterações, a última das quais pela Lei n.º 64/2011 de 22.12; o Decreto-Lei n.º 200/2006 de 25.10, que estabeleceu o regime geral relativo à extinção, fusão e reestruturação dos serviços públicos, bem como a “racionalização” dos seus efetivos ou a Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006 de 21.04, que consagrou um conjunto de orientações para a reestruturação dos vários ministérios.

AS NOVAS RELAÇÕES SOCIAIS DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No domínio das relações sociais de trabalho, o objetivo de proceder à convergência entre os sectores público e privado, implicando a harmonização das disposições legais relativas à administração pública com o estipulado no Código do Trabalho, se bem que com alguns “ajustamentos” considerados “necessários”, conduziu a uma intensa produção legislativa que ocupou os últimos governos.

Os diplomas fundadores desta transformação datam de meados/finais da primeira década do século atual. Entre eles conta-se a Lei n.º 23/2004 de 22.06, que instituiu o regime jurídico do contrato individual de trabalho. Esta lei marcou o início do fim do modelo estatutário até então vigente na administração pública e iniciou uma nova era na qual passaram a coexistir dois grupos de trabalhadores: os que se mantêm no regime de nomeação – que se constituiu como a forma típica de relação contratual na administração pública, significando que um trabalhador se encontrava adstrito a um lugar de quadro de carácter permanente, o que lhe conferia o estatuto de “funcionário público” – e os que passam a ter um “contrato individual de trabalho em funções públicas”, podendo revestir a modalidade de contrato por tempo indeterminado ou de contrato a termo resolutivo certo ou incerto. Este diploma foi revogado quatro anos mais tarde pela Lei n.º 59/2008 de 11.09 (RCTFP⁶), a qual seria por sua vez revogada pela Lei n.º 35/2014 de 20.06 (LGTFP⁷), que visou reunir o essencial do regime laboral dos trabalhadores da administração pública e que vai atualmente na sua décima quinta versão, com a Lei n.º 2/2020 de 02.09.

No conjunto de diplomas fundacionais da nova ordem contam-se ainda a Lei n.º 12-A/2008 de 27-02 (LVCR⁸), que foi posteriormente objeto de sucessivas alterações; a Lei n.º 66-B/2007, de 28.12, que instituiu o SIADAP, atualmente na sua quarta versão (Lei n.º 66-B/2012, de 31.12) e a Lei n.º 53/2006 de 7.12, tendo por objetivo regular os regimes de mobilidade entretanto criados para os funcionários públicos, que eram objeto de condições leoninas, diploma entretanto revogado pela Lei n.º 25/2017 de 30.05, que estabelece um “regime de valorização profissional” para os trabalhadores com vínculo de emprego público

A LVCR limitou o regime de nomeação às funções de soberania e de segurança interna, instituiu dois tipos de carreiras, as “carreiras especiais” e as “carreiras gerais”, reduzindo estas drasticamente a apenas três – técnico superior; assistente técnico e assistente operacional – e consagrou a existência de uma remuneração base, organizada segundo uma tabela única contendo a totalidade dos níveis salariais, e de suplementos remuneratórios a serem criados e regulamentados por lei ou através da negociação coletiva, no caso dos contratos individuais de trabalho em funções públicas. O mesmo pode suceder com a adaptação ou a criação de sistemas específicos de avaliação do desempenho e a definição de sistemas de recompensa do desempenho diferentes dos estipulados por lei.

O direito à negociação e contratação coletivas na administração pública foi introduzido com este novo quadro regulador, o que foi explicado à época como constituindo um corolário lógico da adoção do *contrato* enquanto modo de relação contratual dominante. Assim se concluiu um longo processo iniciado em 1976 com a entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa e que passou por várias etapas.

6 Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas.

7 Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

8 Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações.

Outorgando a Constituição um conjunto de direitos à organização dos trabalhadores, em comissões de trabalhadores e em sindicatos, bem como o direito de greve e à negociação e contratação coletivas, na administração pública foi necessário esperar uma década para que o DL n.º 45-A/84 de 03.02 viesse regulamentar o exercício da liberdade sindical neste setor e garantir o direito de intervenção sindical segundo duas modalidades: a participação e a negociação coletiva. As matérias reservadas à participação diziam respeito à elaboração da legislação e ao controlo da execução dos planos económico-sociais, enquanto a negociação coletiva ficava reservada matéria de natureza salarial e conexas. No entanto, o resultado do processo negocial só produzia efeitos a partir da regulamentação por via legislativa, pelo que não se consagrava verdadeiramente o direito à contratação coletiva.

Em 1998, o supracitado decreto-lei foi revogado pela Lei 23/98 de 26.05, com exceção do art.º 10. Esta lei veio estabelecer o regime de negociação coletiva e de participação dos trabalhadores da administração pública em regime de direito público, definindo quais as matérias passíveis de negociação coletiva (as relativas ao estatuto dos trabalhadores), quais as que poderiam ser objeto de participação e quais eram excluídas (matérias referentes à estrutura, atribuições e competências da administração pública). Nela afirmava-se igualmente que os direitos de negociação coletiva e de participação dos trabalhadores da administração pública em regime de direito privado se regeriam pela legislação geral. Institui-se, deste modo, um sistema dual de negociação coletiva.

Com a Lei n.º 23/2004 de 22.06, paralelamente à instituição do regime jurídico do contrato individual de trabalho, outorgou-se simultaneamente aos trabalhadores da administração pública com este tipo de vínculo o direito à negociação e à contratação coletiva, consagrando-se a possibilidade de serem celebradas convenções a vários níveis⁹.

Apesar da sua revogação pela Lei n.º 59/2008 de 11.09, a qual seria por sua vez revogada pela Lei n.º 35/2014 de 20.06, o direito à negociação e à contratação coletivas foi mantido, ainda que estes diplomas lhe algumas limitações. Por exemplo, as matérias salariais são uma matéria vedada, mantendo-se a prática anterior de auscultação dos sindicatos sobre aumentos salariais – nos anos em que os governos os preveem – auscultação que quase sempre resulta numa imposição unilateral dos aumentos salariais por parte do governo.

Todas estas mudanças no plano laboral não deixaram de colocar dificuldades aos sindicatos. Face a elas, as diversas organizações adotaram estratégias e táticas diferenciadas, como notou Stoleroff (2007). Disso é elucidativo o facto da FESAP¹⁰ ter assinado o acordo relativo à LVCR e da mesma organização e a FS¹¹ terem rubricado o do SIADAP, enquanto a FCSAP¹² recusou subscrever ambos. Sublinhe-se que a negociação desses acordos em nenhum momento pôs em causa a visão do governo para a administração pública (STOLEROFF, 2007, p. 650), apenas tendo servido para integrar os sindicatos na nova ordem.

9 Constituem instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho convencionais, o Acordo Coletivo de Trabalho (ACT), o Acordo de Adesão (AA) e a Decisão de Arbitragem Voluntária (DEV). Os ACT são de dois tipos: o Acordo Coletivo de Carreira (ACC), que se aplica a uma carreira (especial ou geral) ou a um conjunto de carreiras, independentemente dos serviços onde os trabalhadores exercem funções; e o Acordo Coletivo de Empregador Público (ACEP), que se aplica apenas a um serviço. A Decisão de Arbitragem Necessária (DEN) é um instrumento não convencional. As convenções aplicam-se aos trabalhadores filiados nos sindicatos que as outorgam e a todos os trabalhadores da carreira ou do serviço em causa, salvo se se verificar uma “oposição expressa” por parte de cada trabalhador ou de uma outra associação sindical com legitimidade para celebrar uma convenção coletiva.

10 FESAP – Federação de Sindicatos da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos, federação sindical filiada na UGT – União Geral de trabalhadores, confederação sindical de tendência reformista. A maioria dos sindicatos da FESAP são filiados na UGT, havendo alguns que não o são.

11 FS – Frente Sindical – cartel formado para as negociações na administração pública, composto por sindicatos filiados e não filiados na UGT, com lideranças ligadas ao Partido Social-Democrata, um partido liberal.

12 FCSAP – Frente Comum dos Sindicatos da Administração Pública. Trata-se de um cartel constituído para as negociações na administração pública, sendo composta maioritariamente por sindicatos filiados na CGTP-IN – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional, confederação sindical defensora de um sindicalismo de classe.

O CONTROLO QUE TEMOS E O CONTROLO QUE QUEREMOS

Em todas as formas de sociedade humana existe o controlo, diferenciando no que se refere à forma, guardando proximidade e coerente com os pressupostos sobre os quais cada sociedade se ergue. O liberalismo, ideologia do capitalismo em todas as suas etapas, envida esforços especiais para ocultar a existência do controlo no modo de produção capitalista (MPC), colocando em seus enunciados o controlo como sinónimo de autoritarismo e antípoda à liberdade individual. Mas uma análise superficial revela que esta aparente ausência de controlo esconde exatamente o seu contrário. Para o capital, o controlo é uma necessidade iminente e não acessória. Afirma-se que o SIADAP, forma de avaliação de desempenho da função pública em Portugal, é uma das formas adotadas pelo Estado português obedecendo aos ditames do neoliberalismo, para controlar os trabalhadores da função pública, controlo que engendra e constitui o Assédio Laboral¹³.

Partimos do pressuposto ontológico de que o ser humano é um animal tornado humano pelo trabalho (LUKÁCS, 1997). Trabalho é a ação transformadora da realidade, dirigida por finalidades conscientes e na luta pela sobrevivência e sua consecução exige necessariamente controlo. Controlo dos meios (o que temos e que quantidades), das finalidades (que produto queremos) e da destinação (para quem e para quantos), de como (refere-se tanto ao processo de trabalho – técnicas e instrumentos – e ao como realizar a distribuição), sobre a forma do produto (ligada umbilicalmente aos meios que temos, e à destinação) e quem exerce o controlo (por todos ou por alguns). Todos esses momentos do processo de controlar exigem planeamento, que pode aparecer como existente (nas sociedades sob controlo social amplo) ou podem aparentar não existir, como nas sociedades de classe, na razão inversa de quanto mais se faz necessário esconder sua existência, mais revela o quão ela é exercida fortemente. Estes momentos estão dialeticamente ligados, cada um influenciando diretamente sobre o outro.

Ao contrário de tantos outros fenômenos surgidos no decorrer da história, produzidos pela ação humana e que incidem diretamente contra a possibilidade da existência de seres humanos omnilaterais, vigentes nas sociedades de classe, e para os quais envidamos esforços para vermos superados, defendemos a existência de controlo social, como exigência mesma da própria condição humana. Trata-se de analisar criticamente o controlo que temos em direção ao controlo que queremos, um controlo que contribua e seja constitutivo de uma sociedade sem a lógica destrutiva do capital, propor elementos de superação que engendrem um controlo social para a humanidade, que não promova a exploração, dominação e opressão (em suas variegadas formas: raciais, de gênero etc), mas que promova a emancipação humana. Defende-se a necessidade do controlo social, alertando para que, numa sociedade de classe, este é sinónimo de interesses de classe, obedecendo à lógica econômica vigente e assume formas peculiares, travestidas, às vezes, de formas aparentemente não opressivas.

O CONTROLO SOBRE O TRABALHO NA FUNÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL: SIADAP

Nos países onde vigorou o *Welfare State*, o controlo ocorria de forma diferenciada, segundo a lógica do capital, sempre desigual e combinado. Segundo Antunes,

13 O termo "Assédio Laboral" vem substituir, nos escritos da autoria de Terezinha M. S. Souza (ver Referências e outras obras) o termo "Assédio Moral" no trabalho. Tal substituição se deve ao fato de que o termo "moral" utilizado no AMT expressa apenas uma parte do processo, pois não é só moral, subjetivo, mas também objetivo. Mas o epíteto moral acabou por ser tomado em vários escritos como principal e único, permitindo leituras idealistas do fenômeno, que não coadunam com o referencial adotado pelos autores.

(...) Junto com o processo de trabalho taylorista/fordista erigiu-se, particularmente durante o pós-guerra, um sistema de “compromisso” e de “regulação” que, limitado a uma parcela dos países capitalistas avançados, ofereceu a ilusão de que o sistema de metabolismo social do capital pudesse ser efetiva, duradoura e definitivamente controlado, regulado e fundado num compromisso entre capital e trabalho mediado pelo Estado (ANTUNES, 2009, p. 40).

É na esteira deste “compromisso” e desta “regulação” que deve-se analisar o surgimento do SIADAP e seus congêneres. A Lei 66-B/2007, que cria o SIADAP, já no seu artigo 1º reza: “visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da acção dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências”.

Afirma-se que o SIADAP é um mecanismo de controlo e age como instrumento de Assédio Laboral, não promovendo a “coerência e harmonia da acção dos serviços”, nem a “motivação profissional e desenvolvimento de competências”, mas, pelo contrário, provocando o aumento da competição deletéria entre os trabalhadores, destruindo a harmonia; desmotivando os profissionais que veem seus esforços ignorados e carimbados com notas aleatórias (propostas pela quota) que não correspondem ao real do trabalho realizado.

Madureira (2015, p. 178) elenca um conjunto de estudos que demonstram que a insatisfação grassa entre os trabalhadores quando são avaliados por um instrumento que eles consideram de baixa qualidade, insatisfações presentes inclusive entre aqueles que foram “beneficiados” pela avaliação, seja em forma de aumento salarial ou de boa avaliação. Depreende-se então que os trabalhadores, ao contrário do que sugere a lógica neoliberal, não se furtam a serem avaliados, o que não aceitam é um controlo que vem de encontro a todas as necessidades da função pública e de seus trabalhadores. Em suas palavras,

A qualidade nos serviços prestados e uma missão de serviço público direcionada para o cidadão em geral, e não apenas para um público-alvo mais restrito (como se passa na prestação de serviços no sector privado), são e serão sempre primordiais no modo como se deve trabalhar na administração pública (MADUREIRA, 2015, p. 180).

Como afirmado acima, o Estado ideologicamente aparece como se fora o controlador em nome do bem comum, mas opera para assegurar as condições necessárias a acumulação e a valorização do capital, e no que concerne aos seus próprios funcionários, precisa controlá-los com mão forte, para operar sua própria transformação em Estado mínimo para a população. O surgimento do SIADAP se dá em um momento do auge do neoliberalismo, no marco de uma divisão internacional do trabalho, que transfere para os países dependentes não só as etapas inferiores da produção industrial, mas também as experiências sociais que não puderam aplicar – por diversas razões – nos países cêtricos.

Em 1993, nos EUA, Al Gore tentou aplicar na administração pública um conjunto de técnicas de gestão das empresas privadas, que foram rejeitadas porque demonstrou-se a contradição existente entre um sistema que enfatiza o trabalho em grupo e avalia individualmente, mas que foram exportadas para países não cêtricos, incluso Portugal, que lá adotaram essas medidas de controlo na função pública.

Constroem-se assim as bases ideológicas do Estado mínimo neoliberal, corroendo por dentro, produzindo entre trabalhadores da função pública um conjunto de efeitos contrários à prestação de serviço público. E não se pode presumir inocência ou desconhecimento dos gestores públicos pois, segundo Madureira (2015), desde 1996 a Organização e Cooperação para o Desenvolvimento Económico (OCDE) disponibiliza alguns estudos de organizações independentes e internacionais que “têm mesmo considerado que a tentativa de se conferir uma importância desmedida às técnicas de avaliação e gestão do desempenho podem ir contra o espírito da função pública (isto se entendermos a função pública enquanto responsável pela prestação de um serviço de qualidade ao cidadão e não como um sector da economia onde se procuram mais valias materiais)” (MADUREIRA, 2015, p. 179). Neste caso, eles sabem e o fazem exatamente para promover este efeito, debilitar o Estado, transformando-o em Estado mínimo, obedecendo aos ditames neoliberais.

Um estudo elaborado em 2003, com patrocínio da Fundação BBVA, em indústrias espanholas revela que nas empresas mais eficientes, com uma força de trabalho mais motivada, os trabalhadores auferem salários fixos e, nas empresas em que os trabalhadores têm os salários dependentes do desempenho individual, estes se apresentam mais desmotivados, menos produtivos e menos eficientes (MADUREIRA, 2015).

A remuneração baseada no desempenho tem feito emergir um conjunto de problemas, e que a relação entre este sistema e o ganho de eficiência dos organismos públicos não só é ambígua como inconclusiva. Estimular recompensas individuais em curto prazo, impacta negativamente o envolvimento dos trabalhadores, a médio prazo, com os objetivos organizacionais. O sistema coletivo de esforços necessários para que o Estado consiga aplicar corretamente as políticas públicas são anulados pela premiação individual dos funcionários, pois sinaliza que não é necessário que os indivíduos se empenhem num esforço coletivo para responder aos desafios organizacionais, mas apenas buscar o prêmio. O sistema de avaliação escolhido e a sua consecução pode rebater significativamente sobre a coesão dos trabalhadores, advertindo-se para que assegurar serviços de qualidade aos cidadãos é o objetivo de qualquer organização pública e não remunerar o mérito individual (MADUREIRA, 2015).

SIADAP E ASSÉDIO LABORAL (AL): UMA RELAÇÃO DE RETROALIMENTAÇÃO

Para que medidas tão amplamente contestadas pudessem ser implementadas e para fazê-las vigorar como **único e melhor** modo de administrar a *res publica*, tornou-se necessário para o *establishment* adotar o AL como forma central de gestão. O AL tem como objetivo se livrar de trabalhadores que representam obstáculo para a consecução dos planos do poder, e identificam este obstáculo nos trabalhadores que contestam medidas adotadas pelo poder. O conjunto de medidas expressas no SIADAP não poderia ser implementado abruptamente, usando só a força: é necessário produzir um “convencimento” entre os trabalhadores da função pública. No entanto, apesar de os esforços empreendidos pelo poder, uma parcela destes trabalhadores se coloca contrária a estas medidas. Surge então o AL como **meio**, não como objetivo final, para implementar as medidas neoliberais desejadas. O próprio processo de implementação do SIADAP transforma-se em instrumento de AL, realimentando o processo de dominação e de tentativa de silenciamento dos trabalhadores.

A aplicação do SIADAP tem se constituído como um dos elementos centrais para a construção do Assédio Laboral na função pública portuguesa. O AL é a forma central de controlo do capital sobre os trabalhadores, que emerge como necessidade própria do período da reestruturação produtiva. Caracteriza-se por atos praticados por quem detém o poder na empresa, contra todos e quaisquer trabalhadores que, de acordo com a lógica do poder, constitui-se como obstáculo aos atos do poder. De forma sistemática e repetitiva, atua-se tanto para degradar o fazer profissional do trabalhador, como para incidir sobre sua subjetividade, humilhando o trabalhador, visando transformar, aos seus próprios olhos e aos olhos de seus colegas, suas características físico-psíquicas não só em “defeitos” e incapacidades, mas também em gênese dos problemas que momentaneamente o trabalhador enfrenta, escondendo a ação intencional e repetitiva de quem detém o poder. É uma atuação complexa e bem estruturada, uma técnica de gestão que se aprende nas escolas voltadas a perpetuarem a lógica do capital.

O capital, que é uma relação social para implementar um certo modo de produzir, necessita de certas características pessoais: uma subjetividade moldada para aquele modo de trabalhar e não uma outra, e, desta forma, constroem-se mentes, corpos e corações, segundo seus interesses. Trata-se de construir uma subjetividade “desejável” para a classe trabalhadora. Mészáros (2002) afirma que a figura dos chefes e supervisores constituem um corpo reificado separado e em oposição ao próprio corpo social, o que se aplica aos gestores que aplicam o SIADAP, que não contribuem para o crescimento e aperfeiçoamento dos membros do grupo, mas, guiados pela lógica irracional do capital, provocam a exacerbada concorrência predatória entre os trabalhadores, ao contrário de propiciar a cooperação que seria necessária para realizar

bem o trabalho. O AL não é fruto de desvios de personalidade de detentores do poder e nem dos alvos do assédio, não encontra raízes na subjetividade do assediador ou do assediado. Os que praticam o assédio ocupam cargos de poder e também eles são escolhidos para tal tarefa. Tarefa que pode sempre ser recusada e que aparece, às vezes, aos olhos dos praticantes como “A” forma de gerir, a melhor forma de gestão. Quando o assediador possui determinadas características psíquicas, como psicopatia e sociopatias diversas, ele assedia com prazer e de forma mais eficiente. Mas a maior parte das vezes o assediador, até como mecanismo de defesa, pratica o assédio como uma técnica de gestão, mesmo quando a aplicação da técnica apele fortemente para as questões emocionais. O conjunto de enunciados técnicos, colocados no SIADAP, faz com que o assediador tome distância emocional e coloque no instrumento técnico, supostamente neutro, a função de avaliar negativamente, o que constrói um processo de humilhação, de desvalorização do trabalhador e do seu trabalho.

As metas a serem alcançadas são colocadas de forma subjetivista e genérica, de forma que impossibilita sempre o cumprimento pleno pelo trabalhador, assim ele será sempre subavaliado, produzindo nele a sensação de que nunca pode alcançar o objetivo proposto, gerando uma eterna sensação de incompetência. O sistema de quotas do SIADAP, na medida que tem um número pré-fixado de avaliações de excelente, bom etc, que será aplicado aos trabalhadores de forma aleatória, não constitui-se como avaliação, mas uma mera aplicação de notas, quase um sorteio. Esta prática perversa provoca um duplo efeito, prejudicial tanto à saúde mental dos trabalhadores como ao clima organizacional, incidindo negativamente sobre a qualidade dos serviços públicos prestados. Quais são esses efeitos?

O primeiro deles é contribuir para promover uma desenfreada competição entre os trabalhadores, cada um torcendo para derrubar ou desqualificar o outro para obter a nota máxima, já que ela não existe para todos. O segundo efeito do SIADAP é desestimular a criatividade no trabalho e estimular o trabalho rotineiro, pois independente do que cada trabalhador fizer, se o trabalho for bem feito ou mal feito, a nota já está preestabelecida.

Souza & Ducatti (2015) elencam duas medidas principais que o assediador adota para praticar o AL. A primeira visa alienar o trabalhador do seu trabalho, construindo sua incompetência, e a segunda visa derruir as bases sobre as quais se fundam sua identidade, objetivando sempre obstaculizar a união entre os trabalhadores. Para impedir que apareçam atos de solidariedade do grupo, a chefia retira os meios de trabalho para assim construir a incompetência deste trabalhador frente ao grupo, e, para impedir a reação do assediado, constrói um conjunto de ações que tencionam destruir a imagem que o trabalhador tem de si, da sua identidade. A aplicação do SIADAP provoca estes dois efeitos: afasta os colegas de trabalho, colocando-os uns contra outros e incide negativamente sobre a identidade do sujeito. As notas atribuídas aleatoriamente, a impossibilidade de alterar os resultados independente de sua pertinência, incita em cada trabalhador a competição predatória com o colega de trabalho, fazendo com que o sofrimento ou o problema do outro seja ignorado, incitando que cada falha do outro seja vista como vantagem para mim.

O AL espria-se sobre as organizações de trabalho com eficácia porque sua atuação é ideológica, esconde a gênese, inverte os agentes e age de forma sub-reptícia, de modo que o conjunto dos trabalhadores não percebe a intencionalidade posta. Depreende-se que, como as estratégias do AL tencionam impedir que a classe trabalhadora se una, a aplicação do SIADAP fornece um conjunto de elementos para que isto ocorra. Cada estratégia do AL rebate diferentemente em sujeitos diferenciados. No SIADAP, as características analisadas além de serem altamente subjetivistas e genéricas, significam coisas diferentes para cada trabalhador. Cada trabalhador possui características psicofísicas diferenciadas, que se tornam significativas quando analisadas em conjunto no trabalho que se pretende realizar, isto é, em cooperação, visto que, ao cooperar com outros de um modo planejado, o trabalhador se desfaz de suas limitações individuais e desenvolve a capacidade de sua espécie (MARX, 1989).

O SIADAP uniformiza todos os trabalhadores e reduz cada um a uma mônada, fragilizando-os emocionalmente, sem considerar que o trabalho é sempre um processo de cooperação. No MPC, o desenvolvimento das nossas capacidades se dá fortemente marcado por processos classistas, sexistas e de sexo/gênero; o que, no AL, serve de mote para classificar hierarquicamente os trabalhadores, a depender de que grupo

social ao qual ele pertença, o que naturaliza a classificação quando o trabalhador pertence a um grupo socialmente considerado inferior.

A retirada ou não existência dos meios para executar bem o seu trabalho provoca o trabalho mal feito e como o trabalhador não conhece a origem do processo, internaliza o sentimento de incompetência, de inadequação, se autculpabiliza. Se sente que é injustiçado, mas, devido ao caráter sub-reptício do processo, também se sente como incapaz, culpado, de algum modo. Como as suas características foram transformadas em defeito, o trabalhador se reconhece como portador da característica que lhe é atribuído (mulher, gordo, negro, homossexual, etc), sem conseguir perceber que estas são características humanas, não defeituosas. Sem conseguir enxergar a gênese intencional deste processo, o trabalhador internaliza a análise depreciativa que é realizada sobre si mesmo: se sente inferior, diminuído, incapaz, e não consegue contestar as humilhações, porque às vezes as sentem como merecidas.

O SIADAP funciona como instrumento de AL, constringendo qualquer trabalhador que ouse contestar, colocando os opositores como “maus funcionários” frente ao conjunto. A avaliação de desempenho realizada via SIADAP serve de instrumento de AL na medida em que coloca a desvalorização das tarefas e dos trabalhadores como se fora uma verdade objetiva ditada pela técnica, como uma medida objetiva sem interferências políticas ou pessoais. Essa atuação é ideológica, inverte o real, encobre os determinantes e justifica a existência do SIADAP, que constitui-se primariamente como instrumento de AL, controlando discricionariamente os trabalhadores, condicionando a possibilidade de progressão na carreira.

Mészáros (2002) afirma que somente a própria prática social crítica e autocrítica que, no curso de seu efetivo desenvolvimento, é que pode elaborar programas e instrumentos de ação sociopolíticos adequados para os trabalhadores. Propomos então uma avaliação que tenha como objeto o trabalho coletivo e não a avaliação do desempenho individual e que seja radicalmente realizada pelos trabalhadores, que são quem conhecem o real do trabalho.

CONCLUSÃO

À semelhança do que sucede noutros países da União Europeia ou da OCDE, a administração pública portuguesa tem vindo a sofrer nas últimas décadas mudanças profundas, as quais se traduzem na mercantilização de muitos serviços públicos, na sua orgânica, no número dos seus efetivos ou no domínio das relações sociais de trabalho, visando torná-las convergentes com a realidade existente no setor privado. Estas mudanças são impulsionadas pela perspetiva do *New Public Management*, num contexto de hegemonia do neoliberalismo.

De entre outros elementos, uma peça importante no processo de convergência das relações sociais de trabalho do setor público com as existentes no setor privado foi a introdução do contrato individual de trabalho em funções públicas, que marcou o fim do modelo estatutário até então vigente. Este facto provocou a emergência de um novo grupo de trabalhadores, os quais trabalham lado a lado com trabalhadores com contratos de nomeação definitiva e que têm acesso a direitos que os primeiros não possuem ou passaram a possuir após anos de luta. Por exemplo, só em setembro de 2019 é que todos os trabalhadores do Serviço Nacional de Saúde obtiveram a jornada de trabalho de 35 horas semanais, independentemente do respetivo vínculo contratual. Mesmo assim, em finais de 2020, alguns processos seguem o seu curso nos tribunais, dada a resistência de algumas lideranças em acatar esta disposição.

Como corolário da emergência desta nova modalidade contratual, efetivou-se para este grupo de trabalhadores o direito à negociação coletiva, o que aparentemente se podia considerar uma medida positiva. No entanto, o direito à negociação é limitado, com várias matérias a serem-lhe vedadas. E mesmo quando a negociação coletiva se efetiva, mas vai contra decisões unilaterais do governo, este atua, torpedeando-a. Foi o que se passou após a decisão governamental de impor uma jornada de trabalho de 40 horas, em vez das 35 previamente existentes, através da Lei n.º 68/2013 de 29.08, com consagração posterior na LGTFP,

no quadro das políticas de austeridade. Na imediata sequência desta lei foram negociadas na administração local, dotada de autonomia segundo a Constituição da República Portuguesa, mais de 500 convenções coletivas de trabalho que o governo de direita de então vetou. Foi necessário um Acórdão do Tribunal Constitucional (Acórdão n.º 949/2015 de 22.10), que declarou inconstitucional o veto governamental, para que estas centenas de convenções fossem publicadas.

Por conseguinte, o conjunto de medidas neoliberais que recaem sobre o conjunto de países, sempre de forma desigual e combinada, rebatem significativamente sobre o exercício da função pública, desvalorizando o trabalho nas suas várias dimensões, o que tem como consequência o enfraquecimento da aplicação das políticas públicas e dos serviços prestados pela função pública para a população. Este conjunto de medidas objetiva a implantação do Estado mínimo para os trabalhadores, e máximo para o capital, Estado que sempre age como agente garantidor das condições de acumulação do capital. Mas este conjunto de medidas não são implantadas sem oposição da classe trabalhadora, seja organizadamente como classe, seja na resistência de trabalhadores no seu local de trabalho, agindo as vezes, seja de forma espontânea ou consciente. Para derruir as bases deste enfrentamento e silenciar as vozes discordantes, implanta-se o Assédio Laboral.

O SIADAP, um dos instrumentos de avaliação de desempenho instituídos na administração pública portuguesa, constituiu-se como instrumento de controlo sobre os seus trabalhadores e sua implantação promove e alimenta o Assédio Laboral. AL e SIADAP mantêm entre si uma relação de retroalimentação. Para que a aplicação do SIADAP e do conjunto de medidas de desvalorização do trabalho, elencadas acima, fossem exitosas, institui-se como política de gestão, o Assédio Laboral.

Como nos ensina Mézaros (2002), os antagonismos postos na vida social, expressos na contestação significativa do SIADAP, são moldados pelas condições históricas específicas, dotadas de maior ou menor intensidade, favorecendo, porém, predominantemente o capital sobre o trabalho. As vitórias momentâneas que o capital obtém, às vezes, nessa confrontação, não eliminam os antagonismos, posto que eles são estruturais.

A tarefa de se contrapor à lógica neoliberal, que submete e assedia os trabalhadores, só pode ser levada a cabo por uma auto-organização do coletivo de trabalhadores da função pública (a exemplo do MPO-Missão Pública Organizada-Portugal), no exercício de um contrapoder, de forma contínua, no interior mesmo da empresa. O resgate das virtudes emancipatórias da autoatividade dos trabalhadores pode ser efetuado por essas ações do mundo do trabalho (BIHR, 1991).

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2009.
- BIHR, A. **Da grande noite à alternativa**: o movimento operário europeu em crise. São Paulo: Boitempo, 1991.
- BORDOGNA, L. Moral hazard, transaction costs and the reform of public service employment relations. **European Journal of Industrial Relations**, v. 14, n. 4, p. 381-400, 2008.
- BOURDIEU, P. L'essence du néolibéralisme. **Le Monde Diplomatique**, Paris, março 1998. Disponível em: <https://www.monde-diplomatique.fr/1998/03/BOURDIEU/3609>. Acesso em: 6 nov. 2020.
- BLOCO DE ESQUERDA. **Resolução aprovada na VIII Convenção do Bloco de Esquerda**: a esquerda contra a dívida. Sítio do Bloco de Esquerda. Disponível em: <https://www.bloco.org/documentos/resolucoes-das-convencoes.html>. Acesso em: 4 nov. 2020.
- CHOMSKY, N. **Crise civilizatória**. Outras Palavras, 2020. Disponível em: https://outraspalavras.net/crise-civilizatoria/chomsky-descreve-grande-batalha-americana/?fbclid=IwAR3DGbSj243BDOLrnmngvfzR28mqdfKBySP1w5TT3--_7AEsfpuEVXeXVV5Y. Acesso em: 4 nov. 2020.
- COGGIOLA, O. As crises econômicas e teoria marxista. **Revista de Economia Mackenzie**, v. 7, n. 2, p. 96-180, 2009.
- DGAEP. **Emprego público em números. 1996-2005**. Lisboa: DGAEP, 2008.
- DGAEP. **Síntese estatística do emprego público – 4T2015**. Lisboa: DGAEP, 2016.
- DGAEP. **Síntese estatística do emprego público – 4T2016**. Lisboa: DGAEP, 2017.

DGAEP. **Síntese estatística do emprego público – 4T2018**. Lisboa: DGAEP, 2019.

DGAEP. **Síntese estatística do emprego público – 1T2020**. Lisboa: DGAEP, 2020.

LUKÁCS, Georg. As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem. In **NEAM (Núcleo de Estudos e Aprofundamento Marxista)** do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC/SP. Ontologia Social, Cadernos n.º 1. Profissional e Política. São Paulo, NEAM, 1997.

MADUREIRA, C. Sistema integrado de avaliação de desempenho na administração pública portuguesa (SIADAP): balanço de uma década. **Lusiada. Economia & Empresa**, Lisboa, n. 20, 2015.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. Livro 1, Volume I, 13a. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

NETTO, J. P. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 3a. Ed. São Paulo: Cortez, 2001.

PETRELLA, R. **Le bien commun, éloge de la solidarité**. Bruxelas: Labor, 1996.

PRACE. **Relatório da comissão técnica**: Primeira fase. Lisboa: PRACE, 2006.

SOUZA, T. M. S. & DUCATTI, I. Rebatimentos do assédio moral no trabalho sobre o processo de alienação dos/as trabalhadores/as. **Revista Advir / Associação dos Docentes da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 7-24, 2015.

STOLEROFF, A. The revolution in the public services sector in Portugal: with or without the unions. **Transfer**, v. 13, n. 4, p. 631-652, 2007.

WACQUANT, L. A penalização da miséria e o avanço do neoliberalismo. In Santana, Marco Aurélio e Ramalho; José Ricardo (org.). **Além da fábrica**: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003, p. 72 – 88.

Fontes Legislativas

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em

<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em 6 nov. 2020.

PORTUGAL. Decreto-lei n.º 45-A/84, de 3 de fevereiro de 1984. Regulamenta o direito de negociação dos trabalhadores da Administração Pública. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/basic?q=Decreto-lei+n.%C2%BA+45-A%2F84>. Acesso em 6 nov. 2020.

PORTUGAL. **Lei n.º 23/98 de 26 de maio de 1998**. Estabelece o regime de negociação colectiva e a participação dos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público. Disponível em:

<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/459419/details/normal?q=Lei+n.%C2%BA%2023%2F98+>. Acesso em 6 nov. 2020.

PORTUGAL. **Lei n.º 3/2004 de 15 de janeiro de 2004**. Lei Quadro dos Institutos Públicos. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34547675/view?q=Lei+n.%C2%BA%203%2F2004+>. Acesso em 6 nov. 2020.

PORTUGAL. **Lei n.º 4/2004 de 15 de janeiro de 2004**. Princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34547775/view?q=Lei+n.%C2%BA%204%2F2004+>. Acesso em 6 nov. 2020.

PORTUGAL. **Lei n.º 23/2004 de 22 de junho de 2004**. Aprova o regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/272037/details/normal?q=Lei+n.%C2%BA%2023%2F2004+>. Acesso em 6 nov. 2020.

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005 de 4 de agosto de 2005. Determina a reestruturação da administração central do Estado, estabelecendo os seus objectivos, princípios, programas e metodologia. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/240610/details/normal?q=Resolu%C3%A7%C3%A3o+do+Conselho+de+Ministros+n.%C2%BA%20124%2F2005+>. Acesso em 6 nov. 2020.

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006 de 21 de abril de 2006. Aprova o Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado. Disponível em:

<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/649909/details/normal?q=Resolu%C3%A7%C3%A3o+do+Conselho+de+Ministros+n.%C2%BA%2039%2F2006+>. Acesso em 6 nov. 2020.

PORTUGAL. Decreto-lei n.º 200/2006 de 25 de outubro de 2006. Estabelece o regime geral de extinção, fusão e reestruturação de serviços públicos e de racionalização de efectivos. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/545779/details/normal?q=Decreto-lei+n.%C2%BA%20200%2F2006+>. Acesso em 6 nov. 2020.

PORTUGAL. **Lei n.º 53/2006 de 7 de dezembro de 2006**. Estabelece o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública visando o seu aproveitamento racional. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/545575/details/normal?q=Lei+n.%C2%BA%2053%2F2006+>. Acesso em 6 nov. 2020.

PORTUGAL. **Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro de 2007.** Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/227271/details/normal?q=Lei+n.%C2%BA%2066-B%2F2007+de+28+de+dezembro>. Acesso em 6 nov. 2020.

PORTUGAL. **Lei n.º 12-A/2008 de 27 de fevereiro de 2008.** Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34505875/view?q=Lei+n.%C2%BA%2012-A%2F2008+>. Acesso em 6 nov. 2020.

PORTUGAL. **Lei n.º 59/2008 de 11 de setembro de 2008.** Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34502375/view?q=Lei+n.%C2%BA%2059%2F2008+>. Acesso em 6 nov. 2020.

PORTUGAL. **Lei n.º 64/2011 de 22 de dezembro de 2011.** Quinta alteração à Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/145045/details/normal?q=Lei+n.%C2%BA%2064%2F2011+>. Acesso em 6 nov. 2020.

PORTUGAL. **Lei n.º 68/2013 de 29 de agosto de 2013.** Estabelece a duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/499502/details/normal?q=Lei+n.%C2%BA%2068%2F2013+>. Acesso em 6 nov. 2020.

PORTUGAL. **Lei n.º 35/2014 de 20 de junho de 2013.** Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/57466875/view?q=Lei+n.%C2%BA%2035%2F2014+>. Acesso em 6 nov. 2020.

PORTUGAL. **Lei 25/2017 de 30 de maio de 2017.** Aprova o regime da valorização profissional dos trabalhadores com vínculo de emprego público. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/107094720/details/normal?q=Lei+25%2F2017+>. Acesso em 6 nov. 2020.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Acórdão n.º 949/2015.** Disponível em: https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/70762422/details/maximized?p_auth=XXtWioYi. Acesso em 6 nov. 2020.