



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Governança na Administração Pública Portuguesa – perspetivas e evidências de Nova Governança Pública nos Regimes Jurídicos de Emprego no setor público

João Miguel Pinheiro de Almeida Costa

Mestrado em Administração Pública

Orientador:

Doutor David Ferraz, Professor Associado

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Co-orientador

Doutor César Madureira, Professor Associado

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Governança na Administração Pública Portuguesa – perspectivas e evidências de Nova Governança Pública nos Regimes Jurídicos de Emprego no setor público

João Miguel Pinheiro de Almeida Costa

Mestrado em Administração Pública

Orientador:

Doutor David Ferraz, Professor Associado

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Co-orientador

Doutor César Madureira, Professor Associado

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

AGRADECIMENTOS

Havendo espaço próprio para agradecimentos, não poderei deixar passar a oportunidade de agradecer à minha esposa, por todo o apoio – e tanto que foi – para conseguir concluir esta empreitada. Todo o amor, carinho e reconhecimento.

Um especial agradecimento com franca estima aos meus orientadores pelo conhecimento passado, pela postura que constantemente demonstram, pelo exemplo que são e a segurança que sempre transmitiram, que me permitiram rasgar horizontes e insistir nos esforços.

À Senhora Dra. Marisa Garrido, Secretária de Estado da Administração Pública e à Senhora Dra. Alexandra Alvarez, sua Chefe de Gabinete, o meu agradecimento pela singular e muito apreciada oportunidade que permite conciliar o aprofundamento de estudos académicos com a aplicação de teorias à prática, na continuidade de uma carreira de quase 20 anos de serviço na Administração Pública.

Aos dirigentes e colegas da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), o meu agradecimento por todo o apoio, consideração e companheirismo, particularizando o Dr. Sérgio Agraíno, chefe de divisão de Relações Coletivas de Trabalho na DGAEP fundamental que foi nas matérias aqui tratadas.

RESUMO

Têm sido várias as evoluções anunciadas nos modelos de Administração Pública, marcadamente no século XX com a evolução desde o modelo burocrático, das matrizes de Estado providencialista, para modelos de inspiração managerialista e de Nova Gestão Pública e, na viragem para o século XXI, com os modelos identificados como pós-Nova Gestão Pública, com base em teorias neoweberianas, bem como pela necessidade de modernização. Tais modelos, necessariamente acompanhados de sistemas de governação e de governança filosoficamente distintos, marcam as fronteiras entre os momentos e o seu nível de implementação nas sociedades, representativos do estágio de evolução tecnológica disponível.

Da verticalidade na burocracia à horizontalidade da Governança na Nova Gestão Pública, surge com os modelos neoweberianos o conceito de Nova Governança Pública, agrupando as conceptualizações de governança em rede, multinível, diagonal, interativa, colaborativa, transformativa ou até mesmo metagovernança. Este modelo refere-se não só à interatividade entre partes, com redes e estruturas de interdependência em que múltiplas partes procuram a resolução de problemas ou atingir objetivos comuns que não poderiam ser atingidos isoladamente, por via de colaboração, cooperação, cocriação, buscando a adesão de várias partes para coletivamente decidirem-se os rumos ou as formas de implementação de políticas públicas havendo um maior empoderamento das partes.

Todavia, por ser tendencialmente conceptualizada e estudada num prisma exógeno, isto é, apenas pela vertente de como entidades do Estado, por via da Administração Pública, se relacionam com entidades externas (tanto entidades do setor público, como do setor privado ou sociedade civil), entende-se como pertinente e oportuno o estudo destas matérias num prisma mais endógeno, focado na forma como as entidades da Administração Pública se relacionam com os seus próprios elementos, os trabalhadores.

Assim, apresenta-se este estudo com o objetivo principal de identificar evidências de Nova Governança Pública no seio do regime de emprego público, procurando responder a como pode a Nova Governança Pública influenciar a relação entre as entidades empregadoras públicas e os seus trabalhadores, tendo-se como sinal de atualidade e de inovação, que possa levar à produção e aplicação de novos instrumentos e metodologias de governança interativa e colaborativa, que potenciem a interatividade entre as partes e os frutos que daí poderão advir na melhoria das condições de trabalho e produtividade.

Palavras-Chave:

Administração Pública; Governança, Nova Governança Pública; Regimes De Emprego Público;

ABSTRACT

There have been several evolutions proclaimed in Public Administration (PA) models, most so in the XX century with the progression of the bureaucratic model, from the providential state matrices to models of managerialist inspiration in addition to the new public management (NGP) and, at the beginning of the XXI century, with the models identified as post-NGP, based on neo-Weberian theories, and the need for modernization. Such models were necessarily accompanied by philosophically distinct systems of governing and governance that set the boundaries between the moments and even the level of implementation of these models in societies, representative of the stage of technological evolution available.

After the bureaucratic verticality and new public management's horizontality in governance came the concept of New Public Governance, gathering within itself the concepts of multilevel, diagonal, interactive, networked, transformative governance and even metagovernance. This model, New Public Governance, is broadly referred to as the interactions of interdependent individuals within a network, where multiple stakeholders work together to find or reach a common goal, but also collaborative, as collectively setting the course of action to implement the most carried array of representing or applying varied forms of representation and application of State Power.

However, as it is typically conceptualized and studied from an exogenous perspective, that is, only in terms of how State entities via Public Administration relate to external entities (whether public sector entities, private sector, or civil society), it is pertinent and timely to further study these matters in an endogenous perspective, focusing on how Public Administration entities relate to their own, the workers.

Thus, this study is presented with the main objective of identifying evidence of New Public Governance within the public employment regime, seeking to answer how New Public Governance can influence the relationship between public employers and their employees, seeing it as a sign of relevance and innovation, which may enhance the production and application of new tools and methodologies that might enhance the interaction between the parties and the benefits that may arise, from improving working conditions to productivity.

Keywords:

Public Administration; Governance; New Public Governance; Public Employment Regimes.

ÍNDICE

RESUMO	i
ABSTRACT	iii
ÍNDICE DE QUADROS	vii
ÍNDICE DE GRÁFICOS	ix
GLOSSÁRIO DE SIGLAS DE ASSOCIAÇÕES SINDICAIS	xi
INTRODUÇÃO	1
<i>PARTE 1: Estado, Administração e os Regimes Jurídicos de Emprego</i>	3
CAPÍTULO 1: EVOLUÇÃO DO ESTADO	5
1.1. EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	5
1.1.1. A VERTICALIDADE DO MODELO BUROCRÁTICO.....	6
1.1.2. A TEORIA DE ESCOLHA PÚBLICA.....	7
1.1.3. A HORIZONTALIDADE FRAGMENTADA DA NOVA GESTÃO PÚBLICA (NGP).....	8
1.1.4. O MODELO DIAGONAL DE BUROCRACIA LIBERAL (MODELO NEOWEBERIANO).....	9
1.2. DA GOVERNANÇA	9
1.2.1. DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL	10
1.2.2. DA GOVERNANÇA INTERATIVA.....	12
1.2.3. A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA	13
CAPÍTULO 2: REGIMES JURÍDICOS DE EMPREGO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	17
2.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA	17
2.2. DA INTERATIVIDADE ENTRE PARTES NO REGIME JURÍDICO DE EMPREGO	19
2.3. REPRESENTAÇÃO DOS TRABALHADORES NA NEGOCIAÇÃO COLETIVA.....	20
2.3.1. MODELOS DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA.....	20
2.3.2. NEGOCIAÇÃO COLETIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – MODELO PORTUGUÊS	21
2.3.3. NEGOCIAÇÃO E CONTRATAÇÃO COLETIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA.....	23
2.3.4. OS INSTRUMENTOS DE REGULAMENTAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO	24
2.3.5. DOS INSTRUMENTOS DE REGULAMENTAÇÃO COLETIVA DO TRABALHO – O SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE COMO CASO DE ESTUDO.....	25
<i>PARTE 2: DESENHO DA INVESTIGAÇÃO</i>	29
CAPÍTULO 3: DO DESENHO DA INVESTIGAÇÃO AOS RESULTADOS	31
3.1. METODOLOGIA	32
3.2. TÉCNICAS USADAS	32
CAPÍTULO 4: ESTUDO EMPÍRICO	35
4.1. RECOLHA, TRATAMENTO E APRESENTAÇÃO DE DADOS	35
4.3. DISCUSSÃO DE DADOS	41
CONCLUSÃO	45
BIBLIOGRAFIA	47
FONTES.....	51

ANEXOS	53
Anexo 1. Curriculum vitae	55

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Participação nos Modelos de Administração.....	14
Quadro 2: Publicações de IRCT 2009 a 2023.....	36
Quadro 3: Intervenientes nos IRCT celebrados entre 2014 e 2023 – Representantes dos Trabalhadores.....	37
Quadro 4: Intervenientes nos IRCT celebrados entre 2014 e 2023 – Consórcios de representantes dos Trabalhadores.....	38
Quadro 5: Distribuição por Administrações Públicas.....	39
Quadro 6: Distribuição geográfica dos outorgantes	39

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Distribuição de Trabalhadores Abrangidos por IRCT.....	40
Gráfico 2: Distribuição de IRCT (2008 a 2024).....	42

GLOSSÁRIO DE SIGLAS DE ASSOCIAÇÕES SINDICAIS

ASCR – Associação Sindical dos Conservadores dos Registos

ASOR – Associação Sindical dos Oficiais dos Registos e Notariado

ATE – Associação dos Trabalhadores da Educação

FESAP – Federação de Sindicatos da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos

FETESE – Federação dos Sindicatos da Indústria e Serviços

FNAM – Federação Nacional dos Médicos

FNE – Federação Nacional da Educação

FNSTFPS – Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais

SETAA – Sindicato da Agricultura, Alimentação e Florestas

SIM – Sindicato Independente dos Médicos

SINAPE – Sindicato Nacional dos Profissionais da Educação

SINDEP – Sindicato Nacional e Democrático dos Professores

SINDITE – Sindicato dos Técnicos Superiores de Diagnóstico e Terapêutica

SinSEF – Sindicato dos Funcionários do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SINTAP - Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos

SITESC – Sindicato dos Trabalhadores de Escritório, Serviços e Comércio

SITese – Sindicato dos Trabalhadores e Técnicos de Serviços

SITOPAS - Sindicato Independente dos Trabalhadores de Organismos Públicos e Apoio Social

SMZS – Sindicato dos Médicos da Zona Sul

SNBP – Sindicato Nacional dos Bombeiros Profissionais

SNE – Sindicato Nacional dos Engenheiros SNM – Sindicato Nacional dos Motoristas

SNPM – Sindicato Nacional das Polícias Municipais

SPGL – Sindicato dos Professores da Grande Lisboa

SST – Segurança e Saúde no Trabalho

STAAE – Sindicato dos Técnicos Superiores, Assistentes e Auxiliares de Educação do Sul e Regiões Autónomas

STAAE-ZN – Sindicato dos Técnicos Superiores, Assistentes e Auxiliares de Educação da Zona Norte

STAL – Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local e Regional, Empresas Públicas, Concessionárias e Afins

STCDE – Sindicato dos Trabalhadores Consulares e das Missões Diplomáticas

STE - Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado e de Entidades com Fins Públicos

STEESP – Sindicato dos Trabalhadores do Estado e de Entidades do Setor Público

STFP – Sindicato dos Trabalhadores da Função Pública da Região Autónoma da Madeira

STFPSC – Sindicato dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais do Centro

STFPSN - Sindicato dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais do Norte

STFPSSRA – Sindicato dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais do Sul e Regiões Autónomas

STI – Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos

STML – Sindicato dos Trabalhadores do Município de Lisboa

STMO – Sindicato dos Trabalhadores e Técnicos de Serviços do Município de Oeiras e de Entidades Públicas e Sociais da Área Metropolitana de Lisboa

STRN – Sindicato dos Trabalhadores dos Registos e do Notariado

STSS – Sindicato Nacional dos Técnicos Superiores de Saúde das Áreas de Diagnóstico e Terapêutica

INTRODUÇÃO

A título de enquadramento histórico, o estado moderno surge conceptualmente no século XVI, mas tem sofrido profundíssimas alterações. Poderá observar-se, como resume Pitschas (1993), que, com a natural evolução dos próprios modelos de Estado, as funções que vêm sido atribuídas à administração pública têm também vindo a ser alteradas, desde a garantia da ordem, da segurança e defesa, ou na resposta a catástrofes naturais, intrínseca ao próprio estágio de evolução civilizacional e de capacidade produtiva pré-industrializada, mas que, desde o albar da era da industrialização, as funções e tarefas que se requerem de uma administração pública, tornaram-se continuamente mais complexas, amplificadas e fragmentadas, a par da constante evolução subjacente aos contextos socioeconómicos e tecnológicos, bem como com a densificação da relação entre os cidadãos e o Estado (Silva, 1997).

Consentaneamente, foi evoluindo o ordenamento jurídico relativo à força laboral contratada pelas entidades estatais para fazer face aos desígnios da prossecução do serviço público, no âmbito das atribuições de cada uma das entidades e na medida dos princípios subjacentes a cada um dos modelos de organização administrativa. No caso português, em concreto, os regimes de emprego público derivam de dual origem, tanto de Direito Administrativo, como da vertente contratualista advinda do Direito laboral (Miranda & Medeiros, 2007), e demonstrando a evolução de modelo burocrático para o modelo manageralista, notória pela aproximação da relação jurídica do Emprego Público ao Direito do Trabalho e às regras do Código do Trabalho, ocorridas fundamentalmente em 1989¹, verificando-se, hoje, a convivência de diferentes regimes jurídicos de emprego, com regras do setor público e regras do setor privado, em relação a postos de trabalho no seio de uma mesma entidade pública².

¹ Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de dezembro, diploma que desenvolve e regulamenta os princípios a que obedece a relação jurídica de emprego na Administração Pública

² Para demonstração disso mesmo, aponta-se a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (ESPAP, I. P.), porquanto se retira dos artigos 1.º e 1.º-A do Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, que aprova a sua orgânica e extingue a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E. (GeRAP), e a Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E. (ANCP), passando este a ser um instituto público de regime especial, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio (do fenómeno de agencificação do modelo manageralista), pelo que é aplicável a esta entidade e aos seus trabalhadores as normas do Regime de Emprego Público previstas na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, mas, é igualmente equiparada a entidade pública empresarial, abrangendo, assim, também o regime laboral do setor privado, ou seja, as regras do Código de Trabalho.

Na prática, esta entidade tem, em simultâneo, trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas, a ocupar postos de trabalho que se regem pelas regras da LTFP, bem como trabalhadores com contrato individual de trabalho, em postos de trabalho com idênticas funções, mas a quem são aplicáveis as regras previstas no Código de Trabalho para a relação jurídico-laboral.

A par desta evolução de modelos de Estado e de modelos de administração pública, foi-se promovendo o estudo da governança que se verificava em cada, ultimando no que é hoje designado como Nova Governança Pública (Osborne, 2006). Todavia, continua a ser conceptualizada e estudada na vertente exógena, isto é, apenas pelo prisma de como o Estado, por via da Administração Pública, se relaciona com entidades externas (setor privado ou sociedade civil), entendendo-se como pertinente o estudo num prisma mais endógeno, focado na forma como as entidades da Administração Pública se relacionam com os seus próprios elementos, ou seja, com os seus trabalhadores, particularmente no âmbito dos regimes jurídicos de emprego, analisando os institutos jurídicos e como as ferramentas e instrumentos próprios da governança são aplicados nesta relação de partes.

Entendendo como sinal de atualidade e de modernidade, que pode conduzir à produção e aplicação de novos instrumentos e metodologias de governança interativa e colaborativa, que potenciem a interatividade entre as partes e os frutos que daí poderão advir na melhoria das condições de trabalho e produtividade, apresenta-se este estudo, desde logo, com o propósito de identificar evidências de Nova Governança Pública no seio do regime de emprego público, e com o objetivo principal de responder a como pode a Nova Governança Pública influenciar a relação entre as entidades empregadoras públicas e os seus trabalhadores.

***PARTE 1: Estado, Administração e os Regimes
Jurídicos de Emprego***

CAPÍTULO 1: EVOLUÇÃO DO ESTADO

Intrínseca às três revoluções tecnológicas que marcaram mais significativamente o desenvolvimento da humanidade organizada em sociedade – revolução neolítica, revolução industrial e revolução informacional – deverá observar-se a evolução dos modos de organização da sociedade, e a forma como foram alterados para responder às necessidades e desafios que os tempos exigiam.

Se o Estado Moderno surge conceptualmente no século XVI, com a concentração do poder monárquico, resume Pitschas (1993), as funções que vêm sendo atribuídas à administração pública têm também vindo a ser alteradas ao longo dos tempos, de modo a responder às alterações do tecido social. Com o dealbar da era da industrialização e desde então, as funções e tarefas que se requerem de uma administração pública multiplicaram, amplificaram e complexificaram-se, a par da constante evolução subjacente aos contextos socioeconómicos e tecnológicos, bem como com a densificação da relação entre os cidadãos e o Estado (Silva, 1997).

No caso português o foco não seria distinto, desde a expansão ultramarina do século XV sob a égide de monarquias absolutistas, ao regime liberal, com fortes influências do modelo napoleónico (Ferraz, 2010), iria acompanhando os regimes europeus nas metamorfoses, ainda que com atraso de décadas na implementação de medidas de NGP, por motivos naturalmente ligados ao regime ditatorial e conservador vigente durante a maioria do século XX, seguido do período pós-revolucionário (PREC), pelo que o que a realidade demonstrava era a implementação de um estado administrativo, burocratizado na sua essência (César Madureira, 2020), em que as fases evolutivas se confundiam e sobrepunham sendo, contudo, constante a crescente participação popular na formulação e aplicação de políticas públicas, marcadamente a partir de implementação de medidas Simplex.

Paralelamente evoluíram os regimes jurídicos de emprego relativos à força laboral contratada pelas entidades estatais, para fazer face aos desígnios da prossecução do serviço público, no âmbito das atribuições de cada uma das entidades e na medida em que os princípios subjacentes a cada um dos modelos de organização administrativa.

1.1. EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O século XX foi pródigo em superlativos avanços civilizacionais, em muito assentes na revolução informacional, tanto pelo que a evolução tecnológica permitiu, como pelo crescente nível de alfabetismo, num primeiro momento, e contínuo aumento de conhecimentos e com o contínuo reconhecimento de valor no envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas, mas também em inovadoras reformas nos modelos de administração pública, desde logo com a implementação do modelo de organização burocrática com inspiração nas teorias de Max Weber, ao managerialismo e modelos de New Public Management (NGP) e, mais recentemente, no dealbar do século XXI, de

modelos pós-NGP de influência neoweberianas, como Governo Transformacional (T-Gov), com enorme foco em governo e governança eletrónica.

1.1.1. A VERTICALIDADE DO MODELO BUROCRÁTICO

É largamente aceite que o estudo mais profundo da ciência da administração com foco na coisa pública iniciou-se no século XIX, desde logo com Woodrow Wilson (Wilson, 1887), havendo, todavia, raízes no Cameralismo prussiano, que suportava já, em considerável medida, a ulterior teoria da burocracia de Max Weber (Jackson, 2005). Com o ressurgimento das teorias de burocracia de Weber, já na década de 40 do século XX, tal como avança Chiavenato (2004), a Administração Pública desenvolve-se e estrutura-se como resposta à fragilidade dos anteriores modelos e teorias (teoria clássica e teoria das relações humanas), coincidindo com a necessidade de modelos organizacionais com novas premissas de trabalho massificado, complexo e especializado, que necessitavam de procedimentos que garantissem independência política e neutralidade, e procedimentos padronizados executados por funcionários especializados (Ferraz, 2013). Citando Chiavenato (2004): «*o moderno sistema de produção, eminentemente racional e capitalista, não se originou das mudanças tecnológicas bem das relações de propriedade, como afirmava Karl Marx, mas de um novo conjunto de normas sociais às quais denominou “ética protestante”*».

A burocracia, de acordo com Weber, implica a imposição de ordens de autoridade legal e racional, pressupondo, por um lado, a especialização dos trabalhadores, e por outro lado a obediência destes tanto às normas legais, como às ordens de seus superiores. Não faltam exemplos históricos e dramáticos a criticar tal rigidez de pressupostos, tal como aponta Hall (1963), o «*indivíduo obedece à ordem, afastando os julgamentos sobre sua racionalidade ou moralidade, principalmente por causa da posição ocupada pela pessoa que ordena. O conteúdo da ordem não é discutível. Neste sentido, os guardas nazis nos campos de concentração justificaram suas atrocidades inenarráveis porque, como disseram, “obedecíamos às ordens”*». Por outro lado, não faltam igualmente caricaturas jocosas sobre a rigidez organizacional do funcionalismo público e da sua (in)capacidade de adaptação e modelação face às exigências que lhe sejam apresentadas, algo que vem influenciando determinante a perceção popular sobre a administração pública e seus trabalhadores.

No que concerne a aplicação desta teoria a modelos de administração pública, e tal como apontado por Ferraz (2013), há uma organização fundada em normas e procedimentos escritos, respeitando o carácter formal das comunicações (imperando os princípios de racionalidade e legalidade exaustivamente consagrada), com uma hierarquia definida com o propósito de aplicação da autoridade, marcadamente vertical – de cima para baixo, de comando e controlo –, a impessoalidade das relações e a separação entre propriedade e administração. Especificamente no que concerne aos

funcionários, o recrutamento era feito com base no mérito, através de concursos públicos, prevendo-se carreiras profissionalizadas, a par da divisão e especialização de trabalho com rotinas e procedimentos padronizados (Chiavenato, 2004).

Assim, o processo de condução e coordenação que abarca as interações do governo central com outras partes é descendente e ascendentemente (Torfing et al., 2012, p. 88). Descendente, do Governo central para a administração pública tutelada e supervisionada – pense-se em Direções-Gerais, no caso português. Ascendente, quando se verificam as relações entre o governo central e as instituições supranacionais, mas também de organizações subnacionais para com o governo central. Ainda que que cumpra diretivas ou orientações superiormente emanadas (a visão tradicional típica do modelo burocrático), há negociação entre as partes do processo, designadamente quanto à agregação de preferências, tomada de decisões e implementação de políticas.

Tal como o modelo burocrático, que surge conceptualmente ainda no século XIX, mas decorre tempo considerável até ser considerado e colocado em prática, verifica-se o surgimento do Welfare State, ou Estado Providência, cujo foco reside no apoio aos cidadãos mais vulneráveis. Com a evolução que foi tendo, assinalavelmente assim no período pós-guerra entre 1945 e os anos 1980, designado era dourada do Estado Providência e, citando a definição apresentada por Madureira (2020): “podemos considerar que o estado-providência se constitui como o conjunto de políticas e de medidas desenvolvidas por um estado tendo em vista a redistribuição de recursos e a resposta aos direitos sociais das populações, nomeadamente nos capítulos da saúde, educação e proteção social, com total independência da influência do mercado”.

Há, pois, uma estreita ligação entre o Estado Providência e o modelo burocrático, dado que este último conseguiria garantir, em teoria, a estanquicidade da administração pública face a forças de mercado, focando-se nas tarefas que deveria cumprir.

1.1.2. A TEORIA DE ESCOLHA PÚBLICA

Com a evolução da sociedade em geral, as soluções trazidas pelo modelo burocrático foram revelando ser mais problemáticas, pois, sendo estruturas e modelos administrativos com procedimentos rígidos pouco elásticos, era notória a incapacidade de adaptação às mudanças necessárias. Da outra face da proverbial medalha, as críticas formuladas por autores ligados à Teoria da Escolha Pública (Meade et al., 1972) começam a ganhar tração, designadamente pela crítica à endogamia da atividade da Administração Pública, que procuraria não a prossecução do interesse público, mas do próprio interesse dos funcionários, com o intuito de manterem as suas posições hierárquicas (Ferraz, 2013) e seguramente agravadas pelas cada vez mais frequentes e mais graves crises económicas e financeiras

– pense-se na crise petrolífera de 1971 – conflitantes com o aumento exponencial de despesas públicas (Buchanan, 1977, apud Madureira, 2020).

Fundamentalmente, como apontado por vários autores (Ericksson; Ansell & Torfing, 2022, p. 336), a teoria da escolha pública é definida como a aplicação da teoria económica às políticas públicas, partindo de pressupostos de microeconomia: os agentes (económicos) agem em interesse próprio e as suas opções são baseadas no racional económico, o que é particularmente relevante no construto de governança sopesada na teoria da ação coletiva, em que se procura responder às questões de como, em que condições, as pessoas trabalham coletivamente para prosseguirem objetivos comuns (Ansell & Torfing, 2022, p. 341), acoplada com o controlo político, bem como com a própria burocracia, e os seus objetivos endogâmicos de autopreservação.

1.1.3. A HORIZONTALIDADE FRAGMENTADA DA NOVA GESTÃO PÚBLICA (NGP)

Os países anglo-saxónicos tornaram-se o paradigma para a modernização da administração pública, com o NGP, e tiveram como principais impulsionadores Margaret Thatcher no Reino Unido, e Ronald Reagan no Estados Unidos da América (Lee & Strang, 2008) e, essencialmente, preconizavam medidas e reformas inspiradas na premissa de que técnicas de gestão do setor privado e mecanismos de mercado aumentariam a eficiência do setor público, tal como a redução do mesmo. As reformas do tipo NGP incluem, por exemplo, a quantificação, a introdução de sistemas de gestão de desempenho, o aumento da responsabilidade dos gestores públicos, a introdução de mecanismos de mercado no setor público, a introdução de técnicas de gestão da qualidade, entre outros (Maesschalck, 2004).

As organizações típicas deste modelo apresentam-se como matriciais, tão horizontais quanto possível, quebrando a cultura de silo de competência, comando e controlo inerente ao modelo burocrático. É amplificada com o fenómeno de agencificação que, em Portugal, se revelou através da extinção de Direções-Gerais e a transferência de suas atribuições para as novas instituições designadas como institutos públicos (Mozzicafreddo, 2001), ou seja, extraía-se da administração central direta do Estado (que dependiam direta e hierarquicamente dos Ministérios, do poder político, para a administração indireta do Estado, com maior e significativo grau de autonomia administrativa e financeira).

Aqui, a governança redefine o papel do centro político tradicional, tanto verticalmente como horizontalmente. Se a multiplicidade de níveis for a definição característica da governação interativa na dimensão vertical, poderíamos dizer que a governança multiagências é o modelo de governação interativa na dimensão horizontal.

O controlo anterior pelo centro político e administrativo é agora desafiado pela imensa multidão de atores e interesses, que constituem os alvos ou os atores de governação interativa.

1.1.4. O MODELO DIAGONAL DE BUROCRACIA LIBERAL (MODELO NEOWEBERIANO)

Nem os modelos burocráticos puros são a maioria atualmente, desde logo pela revolução provocada pelo surgimento e implementação de princípios e organização de New Public Management, tal como não o são os modelos managerialistas que lhes seguiram. O que se tem verificado nas últimas três décadas é o surgimento do modelo neoweberiano (Byrkjeflot et al., 2017; Mendes, 2006b; Pollitt & Bouckaert, 2011), em que se promove uma nova concentração de poder no Estado, ainda que não centralizado, aproveitando o movimento de agencificação que ocorreu pelo NGP.

Após os momentos de ponto e contraponto entre centralização/descentralização de poder, coordenação/delegação, controlo/desregulação, respetivamente pela dicotomia entre o modelo burocrático e o modelo da NGP, com a deterioração financeira decorrente das convulsões causadas pela crise do subprime (2008), cujos efeitos diretos e indiretos (crise da dívida pública europeia, de 2011) se notam ainda hodiernamente, avolumaram-se as críticas ao modelo de privatização, desregulação e descentralização, entendendo que não tornado o Estado mais eficiente, pelo que seria necessária uma nova abordagem (Giauque, 2003; Pollit & Boukaert, 2000).

Assim, tal como com o peso e contrapeso se atinge o equilíbrio, as propostas avançadas parecem ter evoluído para um plateau que Pollitt & Bouckaert (2000) caracterizam como estado neoweberiano, confrontando a reforma “da mercantilização ou privatização da gestão pública”, com a reforma pela “modernização da Europa Continental” (Bouckaert, G., & Pollitt, C., 2000; apud Mendes, 2006). Concretamente, o modelo neoweberiano caracterizar-se-á pelos princípios de (1) orientação para com os cidadãos, numa cultura de qualidade e serviço, (2) envolvimento direto dos cidadãos e transparência nos processos de tomada de decisão, (3) orientação para resultados, com monitorização e avaliação de resultados, e (4) gestão profissionalizada.

Também neste ponto de adaptação orgânica surge o que é caracterizado como a integração da governança vertical e da governança horizontal, no que é designado de variadas formas, mas que se opta pela terminologia governança multinível – em detrimento de metagovernança, governança interativa, ou outras (Guy Peters & Pierre, 2001; Ongaro & Kickert, 2019; Sørensen & Torfing, 2009; Torfing et al., 2012).

1.2. DA GOVERNANÇA

O termo Governança é frequentemente utilizado hodiernamente, tornando-se o conceito tão fluído e indefinido e, por isso mesmo, de fácil aplicação (Ansell & Torfing, 2022). Tanto como prefixo para avaliar e qualificar processos e práticas de governação de instituições públicas (“good governance”), como estipulado pela Organização das Nações Unidas, medindo atributos de transparência,

responsabilidade, aplicação de medidas de combate à corrupção, nível de participação dos cidadãos e capacidade de resposta às necessidades das populações (Bilhim, 2017, p. 17).

De igual modo, poderemos encontrar referências à governança global, quando se procuram referenciar processos de criação de políticas regulatórias inter e transnacionais, ou, por outro prisma, à governança corporativa, referindo-se às interações institucionais, ou no seio de uma instituição, com os diversos players – sejam estes trabalhadores, diretores, administradores, clientes ou acionistas, ou mesmo outras instituições e entidades externas (Torfing et al., 2012).

Efetivamente há fundamentos teóricos de governança que devem ser tidos em consideração para clarificar que não há se pode subsumir a um conceito único e absoluto de governança, ainda que Torfing (2012) avance com uma definição bastante e completa: *“the process of steering society and the economy through collective action and in accordance with common goals”*³, ulteriormente aperfeiçoado para *“the interactive processes through which society and the economy are steered towards collectively negotiated objectives”*⁴.

Há, pois, a apontar a presença de teoria da ação coletiva bem como a teoria organizacional, sendo igualmente notória a teoria da escolha pública, do planeamento, provocando imediatamente questões sobre se é centrada no Estado ou na Sociedade, multinível, heterárquica ou mesmo, para outros autores, metagovernança (Sørensen & Torfing, 2009). Além destas concretizações conceptuais, haverá ainda que analisar as vertentes de governança em rede ou colaborativa (Wang & Ran, 2023).

1.2.1. DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL

O conceito de governança multinível, tal como avançado por Guy Peters & Pierre (2001), reserva-se ao conjunto de interações entre instituições sem hierarquia direta, a nível transnacional, nacional, regional ou mesmo local, tendencialmente negociadas. Poderão também demonstrar um conjunto de várias camadas de governança em diferentes níveis. Na governança vertical multinível há um esvaziamento do poder central do Estado, muito pela fragmentação de instituições públicas e amplificação do papel de instituições subnacionais (sejam estatais ou não).

Em oposição, as interações entre entidades dos modelos horizontais funcionam essencialmente por negociação e não no sentido puro do conceito de governança enquanto “exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo” (Baland et al., 2010), dado verificar-se uma maior ou total paridade entre intervenientes.

³ O processo de condução da sociedade e da economia através de ação coletiva e de acordo com objetivos comuns; tradução nossa;

⁴ Os processos interativos pelos quais se conduz a sociedade e a economia para objetivos coletivamente negociados”; tradução nossa.

No caso português, poderá observar-se a articulação entre os institutos públicos, sendo estas as figuras resultantes dos fenómenos de agencificação em Portugal, como implementação da teoria da agência, mesmo de diferentes áreas setoriais e governativas em que se assume uma forma mais eficiente de governar, em que o poder político autonomiza, delegando, a gestão da implementação de políticas públicas, responsabilizando estes atores pela execução de tarefas específicas, conseguindo monitorizar pelos resultados de modo a controlar a eficácia e eficiência da prossecução dos fins públicos negociados e delegados (Araújo, 2013, p. 31; Sørensen & Torfing, 2009, p. 238) – sendo, aliás, um dos marcos de nova gestão pública que importou mecanismos de mercado para substituir os mecanismos de controlo tradicionais dos modelos burocráticos, isto é, o foco passou a estar na análise de relatórios produzidos pelas agências em vez de controlo na base de autoridade hierárquica (Araújo, 2013, p. 48).

O exemplo mais notório funciona há décadas a nível transnacional nas relações mantidas entre Estados-membro e os órgãos da União Europeia, ou mesmo entre entidades, órgãos ou serviços dos Estados-membro da União Europeia e os seus órgãos. Poderá avançar-se como exemplo o caso da UE em que os fundos comunitários são distribuídos, não por Estado-membro, mas, sim, por projetos individualizados (na área do ambiente, ou da capacitação de pessoas, na mobilidade) a que podem candidatar entidades regionais (autarquias ou redes intermunicipais), associações de cidadãos (ONG) e até mesmo empresas e/ou particulares. Em oposição, os fundos de agricultura e fundos estruturais permanecem altamente institucionalizados e burocráticos, para garantia do rigor.

Não é de ignorar outras referências internacionais, como é o caso da apresentação de candidaturas e seleção de Cidades Europeias Capitais de Cultura, em que há representação do país por entidades subnacionais (engajado por autarquias, associações de autarquias, ou mesmo entidades regionais) junto de entidade não governamental (UNESCO da Organização das Nações Unidas) em que estão representados os Estados.

Dos desafios mais significativos que se apresentam com a governança multinível, tal como apontado por Salis Gomes (2016), com a fragmentação que a construção em rede dos atuais modelos de governança pressupõe, para maior aproximação e envolvimento dos cidadãos ou formas coletivas de representação dos seus interesses, há uma maior fluidez nas fronteiras entre os setores público, privado, e o chamado terceiro setor, tanto mais pela auto-organização e autorregulação a que se sujeitam estes atores.

Considerando que o papel fundamental do Estado, todavia policêntrico, passa pela criação, monitorização e implementação, coerciva se necessário, de princípios reguladores, importará tornar claro quais os parâmetros em que todos os atores não governamentais e mesmo não estatais (sub e

supranacionais) poderão intervir, em que âmbito e com que alcance, designadamente através ou no desenvolvimento de políticas públicas a nível subnacional – entenda-se, a nível regional ou local.

Com a governança multinível poder-se-á reorganizar tradicionais manifestações do Poder, seja no âmbito institucional (reorganizando os poderes, responsabilidades e recursos – pense-se na recém implementada reforma do Sistema Nacional de Saúde, com redistribuição de responsabilidades de gestão e incremento de autonomia das entidades prestadoras de cuidados de saúde), no âmbito territorial (reorganizando as próprias estruturas territoriais – pense-se no reforço de Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional em detrimento de estruturas centralizadas), ou no âmbito da própria Gestão Pública (através da reestruturação dos processos administrativos, pense-se em medidas de simplificação e modernização administrativa com recurso a ferramentas tecnológicas que permitam “saltar” fases processuais que requeriam, por exemplo, verificação física de documentação entregue por particulares).

1.2.2. DA GOVERNANÇA INTERATIVA

A par da evolução dos modelos de organização de administração pública, metrófono pelo qual se podem alinhar os conceitos os modelos de governação e governança, aquando do surgimento das teorias neweberianas e do preconizado recuo das teorias de nova gestão pública, além da governança entre distintos níveis de hierarquia estatal ou transnacional, surgem conceitos como governança em rede e governança interativa.

Com governança presume-se sempre algum tipo de interação (Gomes, 2016, p. 2), por oposição a governação, pelo que se poderá apontar que qualquer manifestação de governança é inerentemente interativa, mas quando expressamente identificada enquanto tal pressupõe-se, então, a condução e coordenação do diálogo entres os diferentes atores da relação de poder entre o Estado, enquanto figura máxima detentora de poder, nas suas diversas representações possíveis (administração central, agências, autarquias, etc), e os cidadãos ou entidades coletivas representativas dos interesses dos cidadãos, mas também entre o Estado e as diversas entidades que compõem essa pessoa coletiva e abstrata onde, ainda que exista a emanação de diretivas e orientações, há também a agregação de preferências, participação na tomada de decisões que levam à implementação de decisões (Torfing et al., 2012, p. 85).

É precisamente a governança interativa entre figuras governamentais e subnacionais que operam em distintos níveis, sejam eles hierárquicos ou territoriais, que hodiernamente se promove com pouca clareza e interseção conceptual que levou a publicação do seminal artigo «*Interactive Governance: advancing the paradigm*» (Torfing et al., 2012). Estes autores promoveram a relevantíssima sistematização e enquadramento conceptual dos modelos de governança, procurando uniformizar a

designação dos mesmos dado que, tal como identificado por eles citando outros autores, podendo salientar-se Rhoades (1996), ou Kickert, Klinjn e Koppenjan (1999), enquanto defensores de teorias de interdependência, para quem apenas pela criação, implementação de redes e de parcerias se conseguirá promover a resolução de problemas, através da inclusão de atores de diferentes setores, mesmo com interesses divergentes (Torfing et al., 2012, p. 126).

Por seu turno, Jan Kooiman, sobre a ligação entre governança interativa e governabilidade, subscreve quão fundamentais podem ser as redes para se operacionalizar a governança interativa, mas não sem demonstrar ceticismo quanto ao seu funcionamento sem que os atores se foquem naturalmente nas suas estratégias e necessidades individuais, que pode conduzir ao falhanço da rede ou parceria. Assim, oferecem que a metagovernança pode trazer e concretizar esforços para enfatizar o propósito, envolvendo atores de mais elevada preponderância simultaneamente com a estruturação de incentivos (gamification) modo a manter o foco num propósito individual, mas de proveito comum (Kooiman, 2016).

Denota-se que a análise de evidências e modelos de governança na Administração Pública debruça-se, por regra, na conceptualização e, ou, caracterização das relações e redes entre os serviços desta com atores externos – sejam estes cidadãos, organizações ou instituições privadas, ou mesmo serviços doutros organismos públicos. Contudo, ao olhar o conjunto de trabalhadores do setor público como uma muito significativa porção de cidadãos, observamos diversas formas de relacionamento entre si, considerando os diversos patamares de responsabilidade inerentes às funções que desempenham, e com a Administração Pública, no sentido mais abstrato, enquanto entidade empregadora, ou seja, a relação laboral.

1.2.3. A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

Fruto desses mesmos tempos, surge o também polissêmico conceito de *new governance*, também referenciado por *new public governance* (Nova Governança Pública) ou *new public services*, como um novo paradigma para a provisão de serviços públicos, contrastando tanto com a Nova Gestão Pública, como com o modelo weberiano de Administração Pública. Este conceito, conforme descrito por (Ferraz et al., 2012), tem as suas raízes principalmente nas teorias institucional e de gestão em rede (“network”), procurando a substituição dos afamados três “E” da Nova Gestão Pública por outros: ética, equidade e igualdade (equality, em inglês), fundamentalmente pela ativação ou revitalização de setores da sociedade, combatendo a apatia e o afastamento social (Ferraz et al., 2012, p. 59).

Ao cartografar a evolução dos modelos de organização administrativa, demonstra-se que a cada modelo de administração adequa-se um modelo de governança, entendendo-se que o modelo de

governança na concretização de modelos de inspiração neoweberiana será este, designada de Nova Governança Pública.

Quadro 1: Participação nos Modelos de Administração

Modelo	Input	Withinput	Output	Feedback
Administração Pública Clássica (modelo burocrático)	Votação + Grupos de influência	Funcionamento burocrático: público, sopesado na profissionalização	Autoritário, baseado em regulação vertical e foco na equidade;	Eleições periódicas + responsabilização legal
Nova Gestão Pública (Modelo Managerialista)	Votação + monitorização de satisfação + escolha pública	Gestão de desempenho estratégico + embate entre setores público e privado	Desregulação e serviços direcionados à procura com foco na eficiência e satisfação do cliente	Sistemas de avaliação de desempenho + competição
Modelo Democracia Liberal (Neoweberiano)	Votação + Espaço de participação capacitada + Aproximação e diálogo entre setores público e privado	Colaboração entre diferentes níveis, setores e atores, tanto públicos como privados	Novas ferramentas de empoderamento e engajamento de partes interessadas na resolução de problemas e na produção de serviços	Multiplicidade de formas de responsabilização, com padrões adaptados à evolução organizacional

Fonte: Adaptado (Torfing & Triantafillou, 2013, p. 14)

A Nova Governança Pública introduz a ideia de um Estado plural, no qual múltiplos atores interdependentes participam na provisão de serviços públicos, e de um Estado pluralista, onde diversos processos influenciam o sistema de decisão política. Dá particular importância às forças institucionais e ambientais externas que afetam a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços. Surge, assim, como produto e resposta de geometria variável à crescente complexidade, pluralidade e fragmentação que caracterizam a implementação de políticas públicas e a provisão de serviços públicos no século XXI, como refere Cabral (2008) e Torfing, Peters, Pierre e Sørensen (2012).

Salienta-se que neste conceito polissémico, tal como anteriormente classificado, caberão distintas concretizações de um modelo de Nova Governança Pública, adequando-o à complexidade das problemáticas a que as políticas públicas terão de dar resposta, como será o caso de governança interativa e governança colaborativa. Por um lado, da governança interativa, dependerá da identificação e definição do papel de vários intervenientes num determinado processo de construção de um consenso em relação a uma determinada política pública, ou meios de concretização de uma política pública (Rhodes, 1996; apud Wang & Ran, 2023). Por outro lado, a governança colaborativa,

ao surgir das teorias de democracia deliberativa e da preocupação da participação da sociedade civil na definição e execução participada das políticas públicas, pressupõe a colaboração de diferentes partes, tanto de setor público, como setor privado ou sociedade civil, procurando um consenso e uma decisão coletiva sobre políticas de interesse comum ou partilhado (Rhodes, 1996; apud Wang & Ran, 2023).

Apresenta-se, assim, a Nova Governança Pública como a geometria variável para implementar governança num modelo de administração neweberianas, tal como avançado por Torfing, Peters, Pierre e Sørensen (Torfing et al., 2012), em que elencam quatro variantes para observar o que se pode identificar como Nova Governança Pública: redes e parcerias; governabilidade, integração normativa e governabilidade liberal;

Dando por certo que a governança interativa se encerra na variante de redes e parcerias, bem como a variante de governabilidade, como avançado anteriormente, salienta-se, então, a teoria da integração normativa, em que pontificam James G. March, Johan P. Olsen, Walter Powell e Paul DiMaggio, and Richard Scott (apud Ansell & Torfing, 2022; Torfing et al., 2012), defendendo que os atores sociais não agem em virtude de motivações, preferências ou interesses exógenos, mas sim pelas regras, normas, rotinas e valores que formam o seu contexto institucional, encontrando eco no trabalho de Salis Gomes (2016). Neste pressuposto, a governança não funcionaria tanto por desígnio de estabilização negocial ou da estruturação de esquemas de incentivos, mas, mais, pela modificação de narrativa e da perceção da imagem institucional que os próprios atores têm de si mesmos, bem como do papel que poderão desempenhar em rede e parcerias. Neste aspeto, várias iniciativas conexas ao Simplex, em Portugal, poderiam ser caracterizadas como governança por promoverem a inovação e a obrigar os tradicionais atores da administração direta e indireta do Estado a agir e a relacionarem-se de formas que não eram, de todo, a norma até então (Salis Gomes, 2016).

Numa quarta perspetiva, a de governação liberal, como Michel Foucault, Nikolas Rose, e Mitchell Dean, opera numa ótica de regulação da autorregulação, entendendo à partida que o poder é uma manifestação de ideias, normas e rotinas institucionais, à semelhança dos integracionistas normativos, mas, ao invés daqueles, entendem que a mudança de padrões de comportamento não se altera simplesmente com a mudança das normas e regras, mas, sim, através de exercício de poder encontrando muita resistência (à mudança). Estes teóricos, entendem que o poder não é centralizado, nem resulta de soberania, sendo, antes, exercido por uma rede de relações e interações (Foucault, 1982; apud Torfing et al., 2012).

Ora, considerando o adágio popular, se para quem tem um martelo todos os problemas são pregos, então a Nova Governança Pública terá em si mesma um extenso conjunto de ferramentas a

que se poderá recorrer para implementar e, ou, corrigir as políticas públicas com a participação dos stakeholders, devidamente considerado o nível, propósito e alcance necessário.

CAPÍTULO 2: REGIMES JURÍDICOS DE EMPREGO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

No mesmo sentido que os modelos de administração pública iam evoluindo, acompanhados dos modelos de governança próprios de cada, o próprio ordenamento jurídico era adaptado de modo a promover as mudanças pretendidas pelas políticas públicas, ou a consagrar as mudanças que a sociedade já tivesse materializado, mas ainda não tivessem sido formalizadas. A situação jurídica dos funcionários públicos não era distinta, próprio do modelo burocrático, de que o Estado Providência não logrou diferenciar por aí além, apenas no final da década de 1980 se verificaram os primeiros impulsos codificadores de conceitos avulsos, desde logo com a consagração da relação jurídica de emprego público, como evolução face ao que era designado como Estatuto da Função Pública, mas que se referia ao conjunto de várias normas legais de versavam sobre a condição de funcionário público.

Desde 1989, com a publicação do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, que aprovou os princípios gerais sobre salários e gestão de pessoal na função pública, e do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de dezembro, diploma que desenvolve e regulamenta os princípios a que obedece a relação jurídica de emprego na Administração Pública, o paradigma de vínculos e veículos contratuais circunscrevia-se à nomeação, com possibilidade de celebração de contrato, na modalidade de contrato administrativo de provimento ou contrato de trabalho a certo. Tais contratos implicavam a sujeição do trabalhador ao regime jurídico da função pública, o contrato de trabalho, enquanto modalidade de constituição de relação de emprego público, regia-se pelo Código do Trabalho, não considerando o trabalhador “funcionário” ou agente administrativo. Demonstrava, assim, ter um carácter residual, destinado à satisfação de necessidades transitórias dos serviços de duração determinada (artigos 3º, 4º, n.º 1, 14º, 15º e 18º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de dezembro).

Com a reforma de 2004, designadamente com a entrada em vigor da Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, mantém-se a clara distinção de regimes públicos e privados, ainda que considera-se subsidiariamente aplicável o Código do Trabalho às matérias que não estivessem contempladas na legislação destinada às entidades públicas, na medida em que o n.º 2 do artigo 2.º deste diploma previa que o *“contrato de trabalho com pessoas colectivas públicas não confere a qualidade de funcionário público ou agente administrativo, ainda que estas tenham um quadro de pessoal em regime de direito público”*. Todavia, generaliza a possibilidade de celebração de contratos de trabalho por tempo indeterminado para atividades que não impliquem o exercício de poderes de autoridade ou funções de soberania (artigo 1º, n.º 4).

Contemporaneamente à Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, entra em vigor a Lei n.º 10/2004, de 22 de março, pela qual foi criado o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), no qual se passaram a basear as progressões e promoções dos funcionários na carreira em que estivessem inseridos.

No início do século XXI, à medida que em Portugal se transitava uma vez mais entre modelos de organização administrativa que nem sempre eram nitidamente demarcáveis, vingavam, ainda assim, as tendências managerialistas, designadamente de aproximação do regime do emprego público ao regime de contrato de trabalho regido pelo Código de Trabalho, ou seja, a aproximação do modelo público ao modelo privado, marcadamente assumido pela consagração da regra que obriga à celebração de contratos de trabalho em funções públicas preferencial para a celebração de vínculos de emprego público do novo conceito de trabalhador em funções públicas, abandonando-se a designação de funcionário público.

Assim, assiste-se à restrição do regime de vínculo por nomeação a grupos profissionais que desempenhassem tarefas que envolvessem missões específicas nas Forças Armadas, representação externa do Estado, informações de segurança, investigação criminal, segurança pública e inspeção (modalidade predominante até à entrada em vigor da Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações, Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro), bem como da modalidade de comissão de serviço, previstas para situações

Tal diploma veio consagrar novas modalidades de Vínculos, Carreiras e Remunerações na Administração, e concomitantemente com a Lei nº 59/2008, de 11 de setembro (que estabelecia o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas – RCTFP), contribuiu para a criação de um sistema de posições remuneratórias e postos de trabalho nos quadros de pessoal das entidades da Administração Pública, em detrimento do tradicional modelo de carreiras

Outro notório sinal de rompimento do paradigma burocrático surge com a fusão de 1715 carreiras em três carreiras gerais (C. Madureira, 2018) – técnico superior, assistente técnico e assistente operacional –, procurando simplificar a estrutura fragmentada de carreiras, própria da herança do modelo burocrático (César Madureira, 2015). Por outro lado, a reforma da Administração Pública em Portugal inaugurava uma nova era de reorganização, reestruturação e redimensionamento dos seus efetivos pondo em prática programas como foi o caso do Programa de Reforma da Administração Central do Estado (PRACE, 2006).

Mais tarde, a Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), procurou sistematizar o essencial do regime laboral dos trabalhadores em funções públicas, ensaiando uma aproximação das regulações específicas da Administração Pública às normas vigentes do Código do Trabalho, integrando a legislação até então dispersa por diversos diplomas,

promovendo assim a coerência enquanto regime em sentido estrito, mantendo a regra de constituição de vínculo de emprego público através da celebração de contrato de trabalho em funções públicas (artigo 7.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho).

De todo o modo, por imperativo dos artigos 266.º e o n.º 1 269.º da Constituição da República Portuguesa, ao consagrarem-se os princípios que norteiam a Administração Pública previu-se igualmente a definição de “trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas (...) exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração”, significa que há uma proteção constitucional ao regime jurídico de emprego público, o que releva para a autonomização deste face a demais regimes jurídicos de emprego, nomeadamente, os que se regem pelo Código do Trabalho, de modo a que se consagre a prossecução do interesse público, no cumprimento dos deveres a que estão adstritos estes trabalhadores (Ramalho, 2003).

2.2. DA INTERATIVIDADE ENTRE PARTES NO REGIME JURÍDICO DE EMPREGO

Por definição, a relação jurídico-laboral entre um trabalhador que preste a sua atividade a um empregador público, de forma subordinada, sob a sua direção e disciplina e mediante uma remuneração, é denominada de vínculo de emprego público (artigo 6º). Distingue-se do contrato de prestação de serviços enquanto modalidade de prestação de trabalho sem sujeição ao poder de disciplina, nem direção do empregador público (artigo 10º da LTFP).

O vínculo de emprego público pode constituir-se por tempo indeterminado ou a termo resolutivo (a termo certo ou incerto), e revestir a modalidade de contrato de trabalho em funções públicas que é o vínculo preferencial no âmbito do emprego público (artigo 7º), ou ainda de nomeação⁵, ou de comissão de serviço⁶.

Assim, e de acordo com Jorge Miranda e Rui Medeiros, no âmbito subjetivo do artigo 269.º da Constituição da República Portuguesa incluem-se (Miranda & Medeiros, 2007, p. 620), consideram-se partes (na vertente de trabalhadores), todos os trabalhadores da Administração Pública civil, estatal, regional e local, bem como os militares e agentes militarizados, ainda os trabalhadores das estruturas organizativas dos órgãos de soberania e de outros órgãos do Estado (v.g. Presidente da República, Assembleia da República, Tribunais, etc.), bem como os trabalhadores de empresas públicas que

⁵ Para trabalhadores que exercem funções no âmbito de missões genéricas e específicas das Forças Armadas em quadros permanentes; de representação externa do Estado; de informações de segurança; de investigação criminal; de segurança pública em meio livre ou institucional; e de inspeção (artigo 8º),

⁶ Constitui-se em caso de cargos não inseridos em carreiras, designadamente, cargos dirigentes, e funções exercidas com vista à aquisição de formação específica, habilitação académica ou título profissional por trabalhador já detentor de vínculo de emprego público por tempo indeterminado (artigos 8.º e 9º da LTFP)

prestem serviços essenciais, constitucionalmente regulados, nomeadamente dos estabelecimentos de saúde integrados na Administração Pública e os trabalhadores de entidades públicas independentes.

2.3. REPRESENTAÇÃO DOS TRABALHADORES NA NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Considerado um direito fundamental dos trabalhadores para efeitos de aplicação do regime dos direitos, liberdades e garantias, constitucionalmente consagrado (artigo 17.º da CRP), o direito de contratação coletiva e à representação coletiva de trabalhadores no continente europeu surge historicamente no sec. XIX, não por assim ter sido estatuída ou reconhecida legalmente, mas sim como uma prática reiterada e aceite. Como indica Maria Rosário Palma Ramalho (2023), as convenções coletivas impuseram-se ao ordenamento jurídico como um costume *praeter legem*, já que representavam uma prática amplamente difundida, reiterada e aceite, mesmo décadas antes do seu reconhecimento formal.

As relações coletivas de trabalho, enquanto um conjunto de normas que regulamentam o emprego dos trabalhadores, assim como os diferentes métodos através dos quais essas normas são estabelecidas e podem ser interpretadas, aplicadas e modificadas, concretizam-se em métodos aceites e escolhidos pelos diversos atores que interagem nestas relações, com base em processos, nos quais podem encontrar-se graus diversos de cooperação e de conflitualidade (MONTEIRO FERNANDES, 2010).

Do working paper “*European sectoral social dialogue*” (Pochet et al., 2006, p. 47), é possível retirar a perceção que as partes da relação laboral têm do diálogo social, que nesta dissertação se tem como evidência de governança interativa no regime jurídico de emprego, salientando para estes efeitos o que foi referido em sede de entrevista: “*European social dialogue encompasses all forms of bipartite relations and cooperation between employers and trade unions, including collective bargaining*”. Ou seja, relação e cooperação entre as partes, e os papéis que cada parte desempenha em concreto na governança, no caso, no seio dos empregadores europeus (Pochet et al., 2006, p. 20), vai muito além da visão tradicional de conflito laboral ou reivindicações próprias de concepções providencialistas.

São sujeitos negociais aqueles a quem a lei confere o poder de celebrar IRCT, a saber, os empregadores públicos e as associações sindicais, estabelecendo a lei, consoante o tipo de IRCT em presença, os critérios de legitimidade que permitem aos intervenientes proceder à sua celebração (artigo 364.º LTFP; DGAEP, 2023).

2.3.1. MODELOS DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Como definido no artigo 2.º da Convenção n.º 154 da Organização Internacional do Trabalho relativa à promoção da negociação coletiva, a expressão “negociação coletiva” abrange todas as negociações

que têm lugar entre um empregador, um grupo de empregadores ou uma ou mais organizações de empregadores, por um lado, e uma ou mais organizações de trabalhadores, por outro, a fim de:

- a) Determinar as condições de trabalho e de emprego; e/ou
- b) Regular as relações entre empregadores e trabalhadores; e/ou
- c) Regular as relações entre os empregadores ou suas organizações e uma ou várias organizações de trabalhadores.

Neste sentido e segundo a OIT (apud Fernandes, 2016; OIT, 1996), a negociação enfrenta, nos países industrializados, um conjunto de problemas comuns aos diferentes modelos de relações laborais: a resolução de conflitos, a descentralização da negociação e a individualização das relações laborais.

Partindo da premissa que identifica quatro modelos de relações industriais na Europa Ocidental, modelo continental, modelo nórdico, modelo latino e modelo anglo-saxónico (Fernandes, 2016, p. 7), várias tipologias analíticas têm agrupado os sistemas de negociação coletiva em torno de dois tipos fundamentais de modelos: o modelo “voluntarista” (anglófono) e o modelo europeu (continental), considerando limitações analíticas e substantivas subjacentes aos modelos e tipologias dos sistemas de relações laborais, no âmbito deste enquadramento (Ferreira, 2006).

A sistematização das relações laborais no quadro europeu e influenciada por diversos fatores, desde o tipo de intervenção estatal, passando pelos níveis de negociação, práticas dos parceiros sociais, intensidade dos conflitos, entre outros (Visser & Ebbinghaus, 1997, p. 339 apud Pochet et al., 2006, p. 320). Assim, os países pertencentes ao modelo europeu ou continental (associativismo social – *social partnership*) se caracterizam por um quadro institucional variavelmente regulado e com diferentes graus de cooperação tripartida, muito próprio da configuração das relações laborais que descendem dos movimentos de representação coletiva (sindical) e da sua influência na construção do Estado Providência, porquanto se tem que a livre negociação como parte estabelecida da economia do mercado, e as relações enquadradas num sistema de normalização legal (Pochet et al., 2006).

Tal deriva da teorização governança centrada na sociedade, em oposição à governança centrada no Estado, denominada por Schmitter (1974) de corporativismo social, enquanto demonstração de processos de ação coletiva, aqui no conceito de negociação coletiva própria dos processos de natureza económica ou social, entre as figuras de representação coletiva de trabalhadores, associações laborais e autoridades políticas (Schmitter, 1974, apud Ansell & Torfing, 2022, pp. 26; 79).

2.3.2. NEGOCIAÇÃO COLETIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – MODELO PORTUGUÊS

A introdução de mecanismos convencionais com a virtualidade de regulação normativa de relações jurídico-laborais públicas ocorreu ainda em 2004 através da Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, que

aprovou o regime jurídico do contrato individual de trabalho e introduziu mecanismos de contratação coletiva na Administração Pública aplicáveis aos trabalhadores com vínculo contratual. Na filosofia deste diploma, o regime aplicável às relações jurídicas individuais e coletivas era o do Código do Trabalho, sendo densificado um conjunto de regras que asseguravam, quer a nível do direito individual quer a nível do direito coletivo, as especificidades inerentes à prestação do trabalho no sector público.

Quanto ao direito coletivo, a Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, definiu, entre outros aspetos, uma tipologia de convenções coletivas, as regras de articulação entre as mesmas e estabeleceu critérios para a sua aplicação. Contudo, nenhum instrumento de regulamentação coletiva de trabalho foi celebrado ao abrigo do citado diploma.

Apenas em 2009 aparecem os primeiros acordos coletivos de trabalho celebrados no âmbito da Administração Pública. Estes instrumentos foram celebrados na vigência da Lei n.º 12-A/2008 (LVCR), de 27 de fevereiro, que definiu e regulou os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações, e da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que aprovou, respetivamente sob os Anexos I e II, o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP) e o seu Regulamento. A transformação da qualificação do vínculo de nomeação para contrato de trabalho em funções públicas operada pela LVCR relativamente à grande maioria dos trabalhadores da Administração Pública, a par da consideração dos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho como fonte desta nova modalidade de vínculo, possibilitaram um renovado enquadramento do recurso à contratação coletiva na Administração Pública. Como notas de continuidade face ao regime que era estabelecido na legislação de 2004 ressaltam a permanência da aplicação apenas aos trabalhadores contratados – ainda que esta realidade fosse diametralmente diferente daquela que subjazia à Lei n.º 23/2004 – e a tónica numa contratação articulada.

Os instrumentos que surgem nestes primeiros anos de vigência da LVCR e RCTFP são em número reduzido. Em termos do seu conteúdo, como nota fundamental, evidenciam a necessidade de regulamentação relativamente à agora maioria dos trabalhadores em funções públicas (os trabalhadores com vínculo contratual) face à revogação do Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto, que dispunha sobre as regras e os princípios gerais em matéria de duração e horário de trabalho na Administração Pública, e à circunstância do RCTFP, com forte inspiração no Código de Trabalho de 2003, nada dispor sobre as modalidades de horário de trabalho. Assim, tanto o ACT 1/2009 (primeiro acordo coletivo de carreiras gerais) e os seguintes acordos vieram regular, principalmente, a organização do tempo de trabalho, sendo, deste modo, reativa à lei, ocupando o espaço deixado em aberto pela falta de regulamentação de aspetos até aí tidos como essenciais, como são a modalidade de horário flexível ou a prestação de trabalho em regime de jornada contínua.

2.3.3. NEGOCIAÇÃO E CONTRATAÇÃO COLETIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA

As expressões contratação coletiva e negociação coletiva são, muitas vezes, utilizadas com o mesmo sentido. Não obstante, em rigor, tais expressões dizem respeito a realidades distintas.

A lei permite, em muitos países, que as entidades empregadoras e as associações sindicais estabeleçam, por acordo, normas que se projetam diretamente sobre um conjunto de trabalhadores (os trabalhadores sindicalizados nas associações outorgantes). Ao procedimento relativo à celebração desses acordos é comum chamar-se “contratação coletiva”, ou “procedimento de contratação coletiva”.

A contratação coletiva integra, em regra, quatro fases principais:

- A fase inicial – aquela em que é desencadeado o processo (por norma através da apresentação de uma proposta negocial à outra, ou outras partes);
- A fase negocial – aquela em que as partes procuram chegar a um acordo;
- A fase de celebração do acordo;
- A fase do depósito e publicitação desse mesmo acordo.

A negociação coletiva corresponde, a uma das fases da contratação coletiva, a referida fase negocial. Negociação coletiva será, neste sentido, a fase do procedimento de contratação coletiva em que as partes procuram aproximar as propostas em apreciação, com vista à celebração de um acordo (ou seja, de um conjunto de cláusulas que seja aceite por todos).

A expressão é, no entanto, utilizada, também, no contexto dos processos de participação na elaboração da legislação do trabalho – ou da função pública. O processo de participação na elaboração da legislação do trabalho pode ser consubstanciado por diferentes vias (e através de diferentes direitos):

- Pode, por exemplo, fixar-se a obrigatoriedade de dar publicidade ao projeto de diploma, para que todos os interessados possam, num determinado prazo, dizer o que pensam sobre o mesmo – direito de participação.
- O legislador pode exigir que, previamente à aprovação do diploma, seja desenvolvida uma efetiva negociação com algumas entidades, com vista à celebração de um acordo – direito de negociação coletiva.
- Ora, a expressão negociação coletiva é também utilizada, por vezes, como sinónimo desse processo negocial, inerente ao direito de negociação coletiva.

2.3.4. OS INSTRUMENTOS DE REGULAMENTAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO

O acordo celebrado na sequência de um procedimento de contratação coletiva é um instrumento de regulamentação coletiva de trabalho (IRCT). Mas não é o único IRCT existente.

Cada sistema jurídico possui um modelo próprio de contratação coletiva, com os seus IRCT. Apesar disso, é possível classificar os vários IRCT existentes em dois tipos distintos:

- Os IRCT negociais, que pressupõem a existência de uma negociação e um acordo entre as partes;
- Os IRCT não negociais, aprovados sem necessidade do acordo das partes. Estas podem ser chamadas a intervir, a emitir uma opinião sobre as matérias a regular, mas a sua posição não vincula a entidade a quem compete aprovar o IRCT.

O principal e mais importante IRCT de natureza negocial é o acordo coletivo de trabalho (ACT). O ACT é um acordo (ou contrato) celebrado entre as partes, na sequência de um processo negocial. Mas existem outros IRCT de natureza negocial. É o caso do acordo de adesão – aquele em que uma associação sindical ou uma entidade empregadora aderem a um ACT já celebrado e em vigor.

O principal e mais importante IRCT de natureza não negocial é o regulamento ou portaria de extensão. Trata-se aqui de uma decisão administrativa, de uma entidade administrativa, que estende os efeitos de um IRCT a outros empregadores ou trabalhadores, que não estavam por ele abrangidos.

O artigo 14.º da LTFP impõe um regime de articulação vertical, do tipo hierárquico, entre os acordos coletivos de carreira (ACC) e os acordos coletivos de empregador público (ACEP).

No que respeita à relação entre os ACC e os ACEP, observa Ramalho (2023, p. 373), a «*repartição de matérias é fixada pela própria lei que, por princípio, apenas remete para os acordos coletivos de empregador público as matérias de duração e organização do tempo de trabalho (mas com exclusão dos suplementos remuneratórios associados) e à segurança e saúde no trabalho (artigo 14.º n.º 2 LGTFP).*»

O sistema de articulação vertical entre acordos coletivos de trabalho estabelecido no artigo 14.º, n.ºs 1 e 2, da LTFP, impõe que os acordos coletivos de carreira indiquem as matérias que podem ser reguladas pelos ACEP, sendo que, na falta de ACC ou na ausência de tal indicação, os ACEP apenas podem dispor sobre as matérias de *duração e organização do tempo de trabalho* (excluindo as respeitantes aos suplementos remuneratórios associados) e de *segurança e saúde no trabalho*.

O artigo 355.º da LTFP delimita, tanto de forma positiva como negativa, o conteúdo dos IRCT. Positivamente, ao elencar, ainda que não exclusivamente, as matérias que os instrumentos de regulamentação coletiva poderão conter, delimitando positivamente a: suplementos remuneratórios, sistemas de recompensa do desempenho, sistemas adaptados e específicos de avaliação do

desempenho, regimes de duração e organização do tempo de trabalho, regimes de mobilidade, e matérias de ação social complementar.

Não sendo um elenco exclusivo nem fechado, haverá que apontar que os IRCT poderão tratar igualmente tanto de matérias específicas contidas noutras normas da LTFP⁷ – incluindo as normas do Código do Trabalho e legislação complementar para as quais remete a LTFP, porquanto as mesmas são, por remissão, reguladoras do vínculo de emprego público, com as necessárias adaptações e exceções legalmente previstas –, e, ainda, outras normas especiais reguladoras do vínculo de CTFP que preveem a intervenção de IRCT e onde se possa concluir que existe uma norma supletiva/dispositiva que a lei não afasta.

Por seu turno, no n.º 2 do artigo 355.º da LTFP concretiza-se a delimitação negativa do conteúdo dos IRCT, determinando que este não poderá contrariar norma legal imperativa, não pode dispor sobre a estrutura, atribuições e competências da Administração Pública, nem pode conferir eficácia retroativa a qualquer cláusula que não seja de natureza pecuniária.

2.3.5. DOS INSTRUMENTOS DE REGULAMENTAÇÃO COLETIVA DO TRABALHO – O SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE COMO CASO DE ESTUDO

Para efeitos de demonstração da abrangência que a participação dos trabalhadores, representados pelas respetivas associações sindicais, assinala-se o caso na área governativa da Saúde, dado que, em 2009, por decorrência da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, houve a necessidade de criar as carreiras especiais área da saúde, tanto para trabalhadores cuja relação jurídica é de emprego público, vinculados mediante contrato de trabalho em funções públicas, e as carreiras, como para trabalhadores cuja relação jurídica de emprego é enquadrada pelo Código do Trabalho, por se encontrarem vinculados estes trabalhadores por contrato de trabalho individual. Nestes termos, encontra-se, tal como consagrado no quadro supra, o espelho entre, por exemplo, a carreira especial de enfermagem (para enfermeiros com contrato de trabalho em funções públicas) e a carreira de enfermagem (para trabalhadores com contrato de trabalho que se rege pelo Código do Trabalho).

⁷ Exemplos de normas dispersas da LTFP que preveem, expressamente, a intervenção de IRCT: “Artigo 51.º, n.º 1 e 2 — Duração e exclusão do período experimental; Artigo 73.º — Deveres do trabalhador; Artigo 75.º, n.º 4 — Obrigatoriedade de regulamento interno; Artigo 105.º, n.º 3 — Período normal de trabalho (redução); Artigo 117.º, n.º 3 e 118.º — Situações de isenção de horário; Artigo 120.º — Limites da duração do trabalho suplementar; Artigo 123.º — Descanso compensatório diário; Artigo 126.º — Duração das férias como sistema de recompensa de desempenho; Artigo 134.º, n.º 5 — Faltas dos dirigentes sindicais; Artigo 160.º, n.º 2 e 3 — Remuneração trabalho noturno; Artigo 161.º, n.º 3 — Suplemento remuneratório de turno; Artigo 162.º, n.º 4 — Remuneração por trabalho suplementar; Artigo 280.º — Licença sem remuneração; Artigo 317.º — Indemnização em caso de extinção do contrato; artigo 343.º, n.º 2 — Matérias do direito de consulta do delegado sindical; artigo 345.º — Crédito de horas membros da direção de sindicato; artigo 398.º — Serviços Mínimos

Na prática, o que se verificava era uma disparidade na atualização das alterações que viessem a ocorrer no enquadramento legal das carreiras, pense-se em atualização de remunerações ou alteração da carga horária, como ocorrera em 2017. Para efeitos de harmonização de regras e condições para trabalhadores em idênticas situações e condições, mormente para cumprimento do desígnio constitucional de salário igual para trabalho igual, previsto no n.º 1 do artigo 59.º da Constituição da República Portuguesa, foi pelo recurso a estes instrumentos, negociados entre as entidades sindicais e as entidades hospitalares que foi possível equivaler as condições entre trabalhadores que exercessem funções de idêntica natureza, mas que poderiam ter, sem estes instrumentos, salários distintos para a mesma função, carga horária distinta para o exercício da mesma função, além de um outro conjunto de situações, algumas das quais perduram até hoje, nomeadamente o número de dias de férias (os trabalhadores cujo vínculo contratual se rege pelo Código de Trabalho tem direito a menos dias de férias que os trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas).

Por outro lado, há também a imposição de regras e princípios às entidades públicas empresarias, por via destes instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, que estipulam critérios que imprimem uma maior rigidez (cfr. a título de exemplo o Acordo Coletivo entre o Centro Hospitalar do Algarve, EPE, e outros, e o Sindicato dos Enfermeiros Portugueses – SEP, publicado no Boletim do Trabalho e Emprego, n.º 11, de 22/03/2018), como sendo em matérias relativas a:

- recrutamento (cfr. cláusula 2.ª do referido ACT) feito por procedimento concursal;
- avaliação de desempenho – fica sujeita ao regime vigente para os trabalhadores com vínculo de emprego público, incluindo a alteração do posicionamento remuneratório;
- período normal de trabalho – aplica-se o previsto na Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas – ou seja, 35 horas, em vez das 40 horas máximas previstas no Código do Trabalho;

Do mesmo modo, noutras carreiras, tal como a carreira médica, densificam-se as regras aplicáveis à gestão destes profissionais e à evolução da sua carreira profissional, a progressão e promoção que possam alcançar, e o modo como poderão alcançar (procedimento de seleção), bem como os direitos e deveres da entidade empregadora e do trabalhador médico para com esta, período normal de trabalho, entre outros.

Pelo que se revê nestes instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, há uma reaproximação às características próprias da burocracia, com uma densificação das regras aplicáveis, em desprimor dos modelos puramente managerialistas, próprio do que caracteriza o movimento neweberiano (Byrkjeflot et al., 2017; Mendes, 2006b), pelo que se poderia inferir que a própria administração se transformou invertendo, à revelia da vontade política, os fluxos anteriormente verificados e caracterizados.

Contudo, as entidades públicas empresariais integram o setor empresarial do Estado, cujo regime jurídico foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, logo, não é plausível a conclusão de que estas agem sem conhecimento e concordância tutelar, seja pela tutela da própria área setorial, como da área setorial responsável pelas Finanças, enquanto representante do acionista Estado.

Assim, considerando tanto a vertente reformista nesta área governativa, evidência em si mesma da concretização de tendências neoweberianas, em que verificam modelos mistos de organização administrativa, combinando a organização burocrática e os regimes jurídicos de emprego público, com a organização enfaticamente mais empresarial e regimes de emprego ditos privados, em que se aplica a mesma legislação laboral do setor privado, entende-se a negociação coletiva em que, de acordo com a definição anteriormente concretizada, como uma manifestação de governança interativa, pelo recurso a processos interativos através quais se conduz a sociedade e a economia para objetivos coletivamente negociados – nomeadamente no que concerne aos direitos e deveres tanto de empregadores como trabalhadores, seja quanto a tempos de trabalho, férias, faltas e licenças, ou sistemas de avaliação de desempenho, equiparando os regimes jurídicos, minimizando as clivagens entre estes.

PARTE 2: DESENHO DA INVESTIGAÇÃO

CAPÍTULO 3: DO DESENHO DA INVESTIGAÇÃO AOS RESULTADOS

Partindo do pressuposto que os estudos sobre conceptualizações e implementações de sistemas e modelos de governança do setor público focam-se primordialmente na relação entre os distintos serviços públicos, entre os cidadãos (organizados ou individuais) e os serviços públicos, não reconhecendo a relevância do Estado, enquanto empregador público, e a quantidade expressiva de trabalhadores públicos (perto de 750.000 trabalhadores nas administrações públicas portuguesas, à data), procurou-se desenhar a investigação com o propósito de identificar evidências de Nova Governança Pública no seio do regime de emprego público, com o objetivo principal de responder como pode a Nova Governança Pública influenciar a relação entre as entidades empregadoras públicas e os seus trabalhadores.

Assim, observando as evidências de governança no âmbito da relação jurídica de emprego, enquanto elementos promotores de interatividade entre atores desiguais numa relação jurídica formulou-se a questão de investigação:

- Em que medida a Nova Governança Pública influencia as relações jurídicas entre trabalhadores do setor público e as entidades empregadoras do setor público do Estado?

Considerando a amplitude do tema, a pesquisa de dados empíricos incidiu nas matérias de contratação coletiva no âmbito do Regime de Emprego Público, no período de 2009 a 2023, por se tratar do período em que foram produzidos Instrumentos de Regulamentação Coletiva de Trabalho no âmbito da Administração Pública portuguesa.

Assume-se a premissa que a relevância do reconhecimento de Nova Governança Pública no Regime Jurídico de Emprego logrará ter numa miríade de políticas públicas, podendo estas ser trabalhadas e definidas colaborativa ou interactivamente entre as partes interessadas (stakeholders), ou seja, entre trabalhadores (individual ou coletivamente representados) e as entidades empregadoras públicas, nas dimensões técnicas organizacionais e institucionais (Bilhim, 2017, p. 18), entendendo tal ocorrência como sinal de atualidade e de modernidade.

Respondendo à questão proposta pretende-se, então, aludir à importância da observação por este prisma, colocando as relações jurídico-laborais da Administração Pública no âmbito deste tema (Governança), sobejamente tratado em várias áreas de estudo, concluindo que a produção e aplicação de novos instrumentos e metodologias de governança interativa e colaborativa, que potenciem a interatividade entre as partes e os frutos que daí poderão advir, poderão levar à melhoria das condições de trabalho e produtividade, como casos de desenho de modos de trabalho, organização de tempos de trabalho, apresentação e implementação de propostas para melhoria do funcionamento dos serviços.

3.1. METODOLOGIA

De modo a percorrer o caminho proposto pelo desenho de investigação, houve necessidade abordagens distintas em relação aos temas. Na investigação descritiva, tendo como principal objetivo revelar as características do fenómeno de Governança no seio das relações jurídicas de emprego na administração pública portuguesa, através da recolha de dados empíricos, assumindo um método indutivo, que visa chegar a inferências gerais a partir de observações para, depois, se chegar a uma interpretação de situação e de contexto por via da demonstração empírica.

Houve, para tal, uma abordagem teórica de revisão de literatura a propósito das teorias e dos modelos de governança, particularmente do modelo de Nova Governança Pública teórica de revisão de literatura a propósito das teorias, conceitos e evolução em paralelo do mais relevantes modelos de organização da administração no Estado Moderno, bem como dos respetivos modelos de governança, culminando no modelo de Nova Governança Pública, procurando referenciar conceitos, comumente utilizados em sobreposição, tanto na prática como na análise académica, como é o caso da governança interativa e da governança colaborativa (Wang & Ran, 2023).

Quanto ao Regime Jurídico de Emprego Público e às matérias de contratação coletiva, houve uma abordagem teórica de revisão de literatura, recorrendo-se a análise documental e legal dos principais diplomas, procurou-se demonstrar a evolução histórica bem como o estado atual do instituto jurídico que é a Contratação Coletiva, além da consulta de bases de dados, Relatórios sobre Contratação Coletiva e documentos relativos aos dados anuais sobre publicação de Instrumentos de Regulamentação Coletiva de Trabalho, como se especifica seguidamente.

3.2. TÉCNICAS USADAS

Para operacionalizar o objetivo de estudo das evidências de interatividade e diálogo entre diversos intervenientes na AP, concretamente no âmbito da relação jurídica de emprego, entre trabalhador e entidades empregadoras, como manifestações de Nova Governança Pública própria de modelos neoweberianos, recorreu-se à análise de diplomas legais, designadamente legislação estruturante da arquitetura da Administração Pública portuguesa⁸, dos Regimes Jurídicos de Emprego Público⁹, legislação concernente à relação jurídica de emprego¹⁰, relativamente à interatividade entre atores desta mesma relação, trabalhador e empregador público, tanto num prisma de singularidade do

⁸ Constituição da República Portuguesa, aprovada pelo Decreto de 10 de abril de 1976, na sua redação atual.

⁹ Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

¹⁰ Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

trabalhador – em situações como avaliação de desempenho¹¹, participação em processos de construção de soluções, etc. – como em situações em que o trabalhador surge como um coletivo – representação pelas comissões de trabalhadores ou associações sindicais, tanto em negociação coletiva que pode incidir sobre as condições de trabalho, carreiras ou remunerações, como na elaboração de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho.

Para demonstração quantitativa procedeu-se à extração de dados constantes das bases de dados consultáveis na página eletrónica da DGAEP¹², onde estão listados todos os publicitados os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho celebrados por entidades empregadoras públicas, bem como outros dados, igualmente secundários, que se encontram nos documentos sobre Dados da Contratação Coletiva nos anos de 2017 a 2023, e nos dados constantes e tratados nos relatórios anuais sobre Contratação Coletiva na Administração Pública, produzidos pela DGAEP sobre os anos de 2015, 2019, 2021, 2022 e 2023^{13,14}.

Extraídos os referidos dados, compilámo-los em Excel para conceber e construir os quadros e figuras que constam neste trabalho, permitindo analisar e demonstrar os impulsos no volume de IRCT celebrados e estabelecer correlações com as políticas públicas desenvolvidas em determinados momentos do período temporal (dos anos 2009 a 2023). Salienta-se que os dados recolhidos sobre as partes outorgantes é informação que se encontra dispersa nas referidas bases de dados no site da DGAEP, pelo que se construiu em Excel um banco de dados que permitisse avaliar globalmente a lista de IRCT celebrados, e, assim, identificar as associações sindicais que representavam os trabalhadores, para discernir sobre se se apresentavam individualmente ou em consórcio, construindo a partir dessa informação por nós coligida os quadros relativos a partes outorgantes. A partir dos dados recolhidos foi igualmente possível construir gráfico circular que demonstra a percentagem da frequência relativa das categorias de trabalhadores abrangidos por IRCT.

¹¹ Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública.

¹² Base de dados com listagem de IRCT – <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?&OBJID=32B5C008-D957-4C3E-B00A-2ECE2208212A&ComDest=0&Tab=1>

¹³ Relatórios consultáveis em <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=9914C8F2-60C7-4434-89BA-DA172DE14992>

¹⁴ Produzidos anualmente pela DGAEP, por força da atribuição de acompanhamento de regulamentação coletiva do trabalho e as organizações representativas dos trabalhadores, designadamente organizando e mantendo bases de dados nestas matérias e produzindo, em colaboração com o DRJE, estudos que analisem a articulação entre o diálogo social e os princípios de equidade, coerência e sustentabilidade da organização e funcionamento da Administração Pública.

CAPÍTULO 4: ESTUDO EMPÍRICO

Quanto à componente empírica deste estudo, tal como anteriormente se referiu, procurou-se sistematizar os dados providos de informação publicamente disponível, ainda que dispersa por bases de dados da DGAEP, listagem de instrumentos de regulamentação coletiva, Relatórios de Contratação Coletiva na Administração Pública, e outros documentos com dados recolhidos e tratados por essa mesma entidade. procurando deste modo demonstrar a dispersão e as tendências de evolução dos IRCT no setor público português, quanto a período temporal e quanto a caracterização de intervenientes e trabalhadores abrangidos pelos efeitos dos diversos Acordos Coletivos de Carreiras (ACC), Acordos Coletivos de Carreiras Gerais (ACCG), ou Acordos Coletivos de Carreiras Especiais (ACCE), Acordo Coletivo de Empregador Público (ACEP), bem como Acordos de Adesão (AA).

Os referidos Relatórios acompanham a tipologia legal dos IRCT prevista no artigo 13.º da LTFP, que os distingue entre instrumentos de natureza convencional ou não convencional, consoante a sua origem se funde, respetivamente, na iniciativa das partes, ou na lei por impulso inicial de uma das partes. Os instrumentos de natureza convencional incluem o acordo coletivo de trabalho, o acordo de adesão e a decisão de arbitragem voluntária.

Os acordos coletivos de trabalho no âmbito da LTFP podem revestir duas formas, a de Acordo Coletivo De Carreira (ACC) e a de Acordo Coletivo De Empregador Público (ACEP, artigo 13.º, n.ºs 5 a 7, da LTFP). O ACC é a convenção coletiva aplicável no âmbito de uma carreira ou de um conjunto de carreiras, independentemente do órgão ou serviço onde o trabalhador exerça funções. (cfr. artigo 13.º, n.º 6, da LTFP). O ACEP é a convenção coletiva aplicável no âmbito do órgão ou serviço onde o trabalhador exerça funções. (cfr. artigo 13.º, n.º 7, da LTFP).

Refira-se que os IRCT publicados são ainda qualificados em três subtipos: 1.ª convenção, revisão global e revisão parcial. A primeira convenção corresponde ao primeiro IRCT celebrado pelas partes, a revisão global substitui integralmente um acordo existente e a revisão parcial, tal como o nome indica, altera apenas parte do conteúdo da convenção.

4.1. RECOLHA, TRATAMENTO E APRESENTAÇÃO DE DADOS

Verifica-se que entre os anos de 2009 e 2023 foram publicados um total de 1.697 IRCT convencionais. Desse total, 38 IRCT foram publicados entre os anos de 2009 e 2013 (2,2%), 1.230 IRCT foram publicados entre os anos de 2014 e 2018 (72,5%) e 429 IRCT foram publicados entre os anos de 2019-2023 (25,3%).

Constata-se que o período mais intenso de publicações ocorreu entre os anos de 2014 e 2016, com 920 IRCT (54,2%), número que começa a abrandar no triénio compreendido entre os anos de 2017

e 2019 que regista 427 IRCT (25,16%), sendo que no triénio composto pelos anos de 2020, 2021 e 2022, acentuou-se o abrandamento da publicação

Quadro 2: Publicações de IRCT 2009 a 2023

IRCT	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
ACC	2		1	1		1	1	2			2			1	
AC Carreiras Gerais	1														
AC Carreiras Especiais	1		1	1		1	1	2			2			1	
ACEP		12	10	4	8	156	331	414	133	176	115	48	52	73	135
1.ª Convenção		12	10	4	8	156	329	405	25	43	36	18	23	31	69
Revisão							2	9	108	133	79	30	29	42	66
Revisão Global							1	8	64	105	71	27	21	35	44
Revisão Parcial							1	1	44	28	8	3	8	7	22
A. Adesão						2	5	8		1			3		
Total	2	12	11	5	8	159	337	424	133	177	117	48	55	74	135

Fontes: Adaptado de (DGAEP, 2024b, 2024a)

Entende-se, assim, que coincide com dois momentos capitais, sendo o primeiro desses o período que se denominou de Troika em Portugal, marcado pelo Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) firmado em maio de 2011 entre as autoridades portuguesas, a União Europeia e o FMI. Tendo como ponto de partida os princípios do PAEF, foram implementadas em Portugal estratégias que visavam o restabelecimento da confiança dos mercados financeiros internacionais e a promoção da competitividade e do crescimento económico sustentável, assentando em três pilares: consolidação orçamental, estabilidade do sistema financeiro e transformação estrutural da economia portuguesa, que, essencialmente, se traduziu na implementação de políticas de austeridade. O segundo momento, a conclusão do referido PAEF em 2014 e o ímpeto de recuperação de rendimentos (pela eliminação de cortes anteriormente estabelecidos) e valorização das carreiras e condições na administração pública portuguesa a partir de 2016, com o XXI Governo Constitucional, eleito em outubro de 2015.

Quadro 3: Intervenientes nos IRCT celebrados entre 2014 e 2023 – Representantes dos Trabalhadores

Outorgantes	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
SINTAP	89	95	61	11	20	25	10	9	19	25
FESAP	4	27	7		4	1	1		1	
STAL	44	171	270	111	131	71	27	31	37	50
SNBP	2	5	1		1					
SINDEL										
SISTERP									1	
SETAA	3									
SETAE	1	1								
SITSE		1	1						1	
STE	16	18	20	2	5	2	1	2	1	1
SNPM	1	4	1							
STML		1	12	2	1	4	3	2	2	1
STMO			1		1	1	1			
SPGL			1			1				
STTS					1					
STFPRAM	1				1					
STFPSSRA	1	15	23		2	3		3	3	50
SNTSSADT		9								
FNSTFPS									1	
STFPSC			1					2		2
STFPSN		10	4						1	
SISTERP										
SITOPAS										1
SINDITE		6								
STAAE		1								
SINTESPA			1							
TOTAL	162	337	404	133	167	108	43	50	67	130

Fontes: DGAEP (2016); DGAEP (2018); DGAEP (2019); DGAEP (2020a); DGAEP (2020b); DGAEP (2021); DGAEP (2022a); DGAEP (2022b); DGAEP (2023a); DGAEP (2023b); DGAEP (2024a); DGAEP (2024c);

Assinala-se a existência de consórcios de entidades representantes dos trabalhadores, como se demonstra no seguinte quadro 3, que se segue, salientando enquanto demonstração de cooperação e desenvolvimento de trabalhos colaborativos entre várias entidades, com vista a um objetivo comum (a melhoria das condições de trabalho dos seus representados, os trabalhadores), combinando-os em interatividade com as entidades empregadoras.

Quadro 4: Interventientes nos IRCT celebrados entre 2014 e 2023 – Consórcios de representantes dos Trabalhadores

Outorgantes	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Consórcios	0	2	20	7	10	9	5	5	8	5
FESAP; SINTAP				2	2	1				2
FESAP; STE;			6							
FESAP; STAL			1							
SINTAP; SPZN; SPZC; SNEET; SOJ; SETAA; SINAPE; STAAE Zona Centro, Norte, Sul; RA; SDPA; SINDITE; SINDEP		1								
FESAP; SINTAP; SNBP							1	1	5	1
FESAP; STE; SNBP			3							
SINTAP; STAL; STFPCS			1							
STE; SNBP		1								
STE, SNBP; SINTAP										
FNAM; SIM						1	1		1	
SINTAP; STRUP; SNPM; SNBP; SNM; STAL									1	
STAL; STFPSN; SNPM; SINTAP; STAAEZN; STE; STFPCS									1	
SINTAP; SNBP					1					
STAL; FESAP					2					
STAL; STFPSN					1					
STAL; STFPCS			1					1		
SINTAP; STFPSN							1			
FESAP; STAL; STE;				1						
STAL; SINTAP			3	3	3	2	2	3		
STAL; SINTAP; STFPSN						1				2
SNL; SINTAP; STE						1				
FESAP; SNBP			1							
STAL, STFPSN; STAAE-ZN				1						
STTS; SINTAP; STFPSN; STAAE-ZN					1					
STAAE-ZN; SINTAP; STFPSN; SNPM; STAL;			1							
STAAE-ZN; SNPM			1							
STAL; STTS; STFPSN; SINTAP; SNBP; STE; STAAE-ZN; SINDEL; SATAE						1				
STAL; STAAE; SINTAP						1				
SINTAP; STE; STAL			1							
SINTAP; STE; STAL; STFPCS			1							
STTS; SINTAP; SINDITE; SFP						1				
Total de IRCT celebrados	162	337	424	133	177	117	48	55	75	135

Fonte: DGAEP (2016); DGAEP (2018); DGAEP (2019); DGAEP (2020a); DGAEP (2020b); DGAEP (2021); DGAEP (2022a); DGAEP (2022b); DGAEP (2023a); DGAEP (2023b); DGAEP (2024a); DGAEP (2024c);

No que concerne às várias administrações públicas – distinguindo entre administração central, direta e indireta, e administração local – haverá a assinalar a uma significativa distribuição por empregadores públicos da esfera da administração pública local. Contudo, os dados que identificam a área de intervenção da entidade empregadora estão limitados aos anos de 2017 a 2023, não tendo sido possível extrair-se a mesma informação quanto aos anos de 2014 a 2016. Não obstante, da leitura destes dados infere-se que as entidades da administração pública local não só detinham como efetivamente fizeram uso da capacidade e autonomia para a celebração de IRCT, ou seja, para a sua

própria representação institucional, particularmente nos anos cujos dados estão disponíveis nas bases de dados públicas, como se retira do seguinte quadro:

Quadro 5: Distribuição por Administrações Públicas

Outorgantes AP	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AP Central			3	1		3	
AP Regional							
Freguesias	75	101	42	25	25	40	30
Municípios	54	67	57	20	27	30	101
Associações de Municípios		1					
Serviços Intermunicipalizados ou associações de municípios	2		6	1			1
Serviços Municipalizados	2	8	9	1	3	2	3
Total	133	177	117	48	55	75	135

Fonte: DGAEP (2018); DGAEP (2019); DGAEP (2020b); DGAEP (2021); DGAEP (2022b); DGAEP (2023b); DGAEP (2024c);

Considerando que a administração local se encontra por todo o território nacional, tanto continental como regiões autónomas, é igualmente possível inferir que os dados são demonstrativos da abrangência territorial e por tipo de administração pública, tanto na sua expressão continental como nas regiões autónomas, o que demonstra a concretização cabal do empoderamento de entidades da administração local, característico de modelos de governança multinível, conforme se poderá verificar no quadro.

Quadro 6: Distribuição geográfica dos outorgantes

Outorgantes AP	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
RA AÇORES	8	5	5		2	1	
RA MADEIRA	6	28	2			1	2
CONTINENTE	119	144	110	48	53	73	133
Total	133	177	117	48	55	75	135

Fonte: DGAEP (2018); DGAEP (2019); DGAEP (2020b); DGAEP (2021); DGAEP (2022b); DGAEP (2023b); DGAEP (2024c);

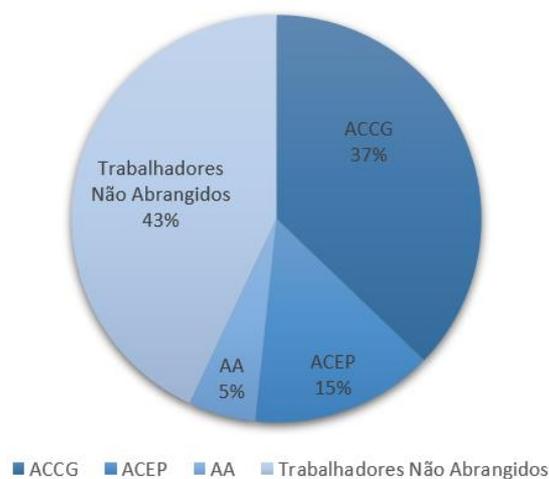
A título de caracterização do universo absoluto de trabalhadores com vínculo de emprego público nas entidades empregadoras das administrações públicas, consultados os dados referentes ao 2.º trimestre de 2024, o emprego no setor das administrações públicas (incluindo a administração central

direta, indireta e local) situava-se em 749.678 postos de trabalho, refletindo um aumento de 0,5% em termos homólogos e de 0,1% face ao trimestre anterior (DGAEP, 2024b).

A 30 de junho de 2024, mais de metade (53,8%) dos trabalhadores das administrações públicas estavam concentrados nas carreiras de assistente operacional (169,6 mil trabalhadores), docente do ensino básico e secundário (141,6 mil) e assistente técnico (91,7 mil). Adicionando os trabalhadores na carreira geral de técnico superior (80,9 mil), estas carreiras totalizavam quase dois terços (64,5%) do total de trabalhadores das administrações públicas.

Referem-se estes números de trabalhadores para indicar que o Acordo Coletivo de Carreiras Gerais abrange um universo potencial de 279.049 trabalhadores e os 1.175 Acordos Coletivos de Empregador Público e 19 Acordos de Adesão em vigor e publicados no período considerado abrangem 148.089, sendo que destes, 39.795 correspondem a trabalhadores abrangidos por Acordos Coletivos de Empregador Público e Acordos de Adesão não articulados com o Acordo Coletivo de Carreiras Gerais.

Gráfico 1: Distribuição de Trabalhadores Abrangidos por IRCT



Fonte: Adaptado de DGAEP (2024b, 2024a)

Quanto à eficácia subjetiva dos IRCT, ou seja, a que trabalhadores podem os IRCT ser aplicados, atendendo à aplicabilidade *erga omnes* prevista na lei – artigo 370.º da LTFP – os IRCT na AP abrangem potencialmente todos os trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas integrados em carreira ou em funções no empregador público a que é aplicável, tanto que, só assim não será, no caso de exercício do direito de oposição. Deste modo, na consideração da incidência subjetiva quanto à cobertura convencional dos IRCT, não deve relevar apenas o número de subscritores originais – os trabalhadores que estejam vinculados a determinada associação sindical que subscreva o IRCT –, mas,

sim, o número total de trabalhadores contratados ao serviço do empregador público, inseridos na carreira ou nas funções em causa nos IRCT, sendo, assim, demonstrativo da universalidade do alcance que os efeitos destes instrumentos poderão ter para os trabalhadores das carreiras em causa.

4.3. DISCUSSÃO DE DADOS

Os dados apresentados aparentam demonstrar uma correlação entre o número de IRCT celebrados no período acima descrito, especialmente quando confrontados com alguns fatores como mudanças legislativas, as políticas governamentais, o contexto económico e as pressões sindicais. Efetivamente, com o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) firmado em maio de 2011 entre as autoridades portuguesas, a União Europeia e o FMI, implementou-se em Portugal uma estratégia que visava o restabelecimento da confiança dos mercados financeiros internacionais e a promoção da competitividade e do crescimento económico sustentável, assentando em três pilares: consolidação orçamental, estabilidade do sistema financeiro e transformação estrutural da economia portuguesa.

É neste período e nesta rede de condicionamentos iniciados pelo XIX Governo Constitucional, continuados e agravados pelo XX Governo Constitucional que se fixaram medidas como os primeiros cortes nos rendimentos de trabalhadores públicos, de 3,5% a 10% acima dos 1.500 euros brutos¹⁵, ou a fixação do período normal de trabalho semanal em 40 horas semanais¹⁶.

Os dados recolhidos e anteriormente expostos, concretamente quanto ao momento em que surgem e quanto às partes intervenientes, aparentam indicar a reatividade à nova legislação, demonstrando o impulso na celebração de acordos coletivos de empregador público (ACEP), particularmente nos anos de 2014 a 2016, e que procuravam atenuar tais alterações ao regime jurídico de emprego, em muito sopesados no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 494/2015¹⁷, que declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas que conferem aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública legitimidade para celebrar e assinar acordos coletivos de empregador público, no âmbito da administração autárquica, por

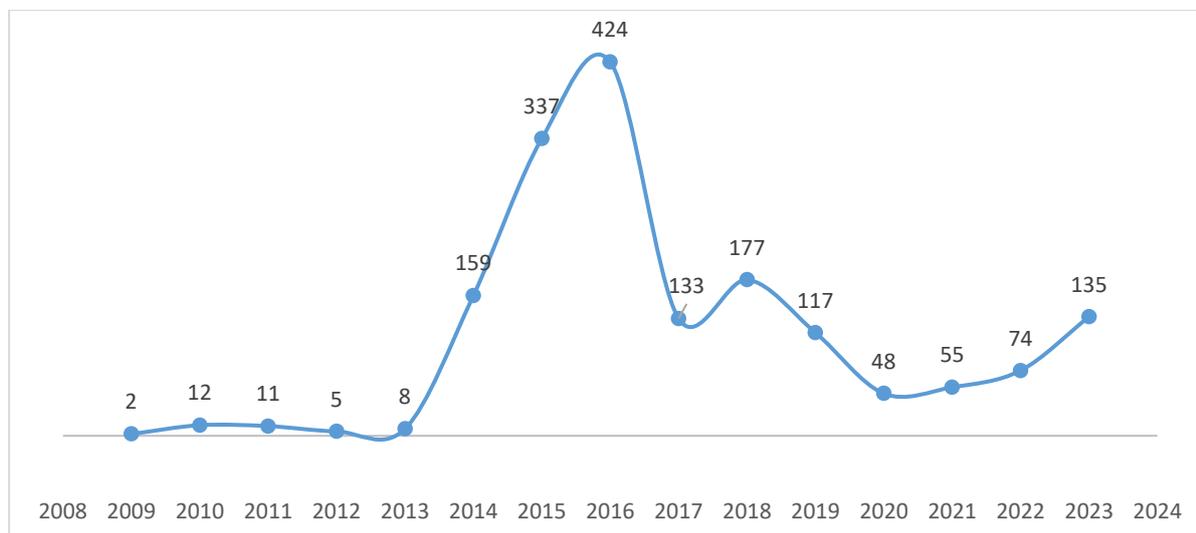
¹⁵ Em 2012 e 2013 foram somados a estes outros cortes nos subsídios de férias e de Natal, declarados inconstitucionais, mas o Tribunal Constitucional tolerou os primeiros cortes até 2014, tendo, apenas então, declarado a inconstitucionalidade com força obrigatória geral das novas normas que propunham num alargamento e de um reforço dos cortes, que afetariam os trabalhadores que recebessem acima de 675 euros brutos, chegando a 12% para quem auferisse 2.000 euros.

¹⁶ Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto

¹⁷ Tribunal Constitucional declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas que conferem aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública legitimidade para celebrar e assinar acordos coletivos de empregador público, no âmbito da administração autárquica, resultantes do artigo 364.º, n.º 3, alínea b), e do n.º 6, do da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, por violação do princípio da autonomia local, consagrado no artigo 6.º, n.º 1, da Constituição

violação do princípio da autonomia local, consagrado no artigo 6.º, n.º 1, da Constituição, valorando, precisamente o princípio da autonomia local.

Gráfico 2: Distribuição de IRCT (2008 a 2024)



Fonte: DGAEP (2018); DGAEP (2019); DGAEP (2020b); DGAEP (2021); DGAEP (2022b); DGAEP (2023b); DGAEP (2024c);

Com o fim do PAEF em 30 de junho de 2014, não havendo mais imposição de políticas orçamentais marcadamente restritivas e austeras, e com a entrada em funções do XXI Governo Constitucional, que tinha a pretensão de terminar e inverter as políticas de austeridade, materializada, desde logo, pela reversão legal da duração do período normal de trabalho, operada pela Lei n.º 18/2016, de 20 de junho, que o fixou, novamente, nas 7 horas diárias e 35 horas semanais, verificou-se um decréscimo de volume na celebração de ACEP na Administração Pública sujeita à LTFP, dado que o XXI Governo Constitucional encetou uma série de medidas que procuravam recuperar rendimentos e condições que haviam sido contraídos ou retiradas na vigência do referido PAEF.

Ainda que não tenha sido possível um estudo aprofundado sobre as matérias de cada IRCT, sabe-se pelos relatórios produzidos pela DGAEP, que as matérias centravam-se, fundamentalmente, em matérias de duração e organização do tempo de trabalho, tal como assim já o era entre 2009 e 2013 (Asensio & Pratas, 2013), mesmo que anterior ao significativo pico no número de IRCT celebrados, mas que, com o aumento de tempo de trabalho e simultâneo corte nos rendimentos houve um esforço por parte das entidades empregadores que detinham autonomia para celebrar IRCT, para proporcionar algum equilíbrio entre as medidas de austeridade e a gestão dos seus recursos humanos.

Assim, entende-se que é possível estabelecer uma correlação entre o esmorecimento da contratação coletiva em Portugal, e os momentos em que ocorre, primeiro, o fim do PAEF (ainda que

se tivesse mantido a monitorização do mesmo) e, segundo, a entrada em funções do XXI Governo Constitucional que promoveu a reversão legal de período normal de trabalho de 40 para 35 horas semanais, tal como a recuperação de rendimentos por eliminação dos cortes nos salários, tanto remuneração base como a remuneração de 13.º e 14.º mês, vulgos subsídios de Natal e subsídios de férias, tanto de trabalhadores como de pensionistas, além de outras medidas que terão contribuído para o decréscimo de interesse na procura ou para o consenso para a celebração de IRCT.

De assinalar, todavia, como limitação ao aprofundamento deste trabalho, que, por inexistirem, não foi possível consultar estudos de entidades oficiais sobre o âmbito material e objetivo dos instrumentos em causa, ainda que se tenham identificado as áreas que podem ser alvo de intervenção por via de contratação coletiva, o que poderia robustecer a análise conclusões, do mesmo modo que os dados de área de intervenção da entidade empregadora (em que tipo de administração pública se insere e a que área territorial está adstrita) estão limitados aos anos de 2017 a 2023, não tendo sido possível extrair-se a mesma informação quanto aos anos de 2014 a 2016.

Não obstante, considerando os dados apresentados, entende-se que a Nova Governança Pública, por via de negociação coletiva e da celebração de IRCT, influenciou diretamente as condições de trabalho de centenas de milhar de trabalhadores com vínculo de emprego público, tanto a nível de organização e duração do tempo de trabalho, como de rendimentos (particularmente num momento que foi imposto transversalmente aos trabalhadores da administração que trabalhassem mais horas a receber menores contrapartidas financeiras daí decorrentes), em entidades empregadoras públicas integradas em diferentes administrações públicas, demonstrando a produção de efeitos tanto a nível local, como regional, mas também nacional (como é o caso do Acordo Coletivo de Carreiras Gerais, aplicável aos trabalhadores das entidades da administração central direta e indireta), oferecendo, assim, resposta à questão a que nos propusemos.

Neste ponto do trabalho, recuperamos os conceitos avançados pelos teóricos da vertente da governação liberal – os *governmentability theorists* –, na medida em que se assinalam evidências significativas quanto a (1) alterações nas condições de trabalho dos trabalhadores que exercem funções em (2) entidades (empregadoras) do maior empregador coletivo do país, a Administração Pública, além da (3) clara identificação dos sujeitos a quem a lei confere o poder de celebrar IRCT, a saber, os empregadores públicos e as associações sindicais, (4) estabelecendo a lei, consoante o tipo de IRCT em presença, os critérios de legitimidade que permitem aos intervenientes proceder à sua celebração (artigo 364.º LTFP; DGAEP, 2023), parametrizando, ou seja, regulando a autorregulação, entendem-se tais evidências como a concretização de governança interativa no âmbito de Nova Governança Pública, mas salienta-se igualmente a componente de governança colaborativa em que os diversas forças sindicais representantes dos trabalhadores se uniram, na forma de consórcio, para

coletivamente negociar e aprovarem os instrumentos que melhores condições de trabalho oferecessem aos seus representados, demonstrando o poder aplicado por uma rede de relações e interações (Foucault, 1982; apud Torfing et al., 2012).

CONCLUSÃO

Tendo por base a definição avançada por (Ansell & Torfing, 2022, p. 29) de governança como processos interativos conducentes a objetivos coletivamente negociados, entende-se que a negociação coletiva é, enquanto reflexo do quadro legal enquadrador das relações jurídico-laborais, assentando a negociação coletiva no dinamismo das partes (empregadores e associações sindicais), a demonstração conceptual de governança, no que diz respeito às relações laborais, no caso, no setor público.

As evidências compiladas e avançadas quanto ao volume de instrumentos de regulamentação coletiva, concretamente nos anos de 2009 a 2023, com especial nota para os anos em que Portugal esteve sobre a influência do PAEF, com as políticas de contenção orçamental, em larga medida consideradas de austeridade, e por denotar a integração de fatores atribuíveis tanto aos modelos de governança interativa (clara definição de partes, estruturas dos acordos e da negociação), como de governança colaborativa (por intervenção de diversas partes com fito a um propósito comum – melhorar as condições para os trabalhadores), indicam a concretização empírica de teorias de Nova Governança Pública, além do comumente enunciado enquanto redes de participação de cidadania, tanto a nível local (autárquico ou ainda mais infra, num bairro, numa rua), como a nível regional ou continental (Pochet et al., 2006; Schmitter, 2006), próprias do modelo neoweberiano.

Deste modo, depreende-se que a negociação coletiva é efetivamente uma constatação de Nova Governança Pública (Ansell & Torfing, 2022; Bevan & Hood, 2006), tanto a nível de governança interativa, porquanto está definida uma rede de interdependências entre as diversas partes interessadas, cooperando para um propósito final, mas igualmente a nível de governança colaborativa, atentando aos 31 consórcios de associações sindicais que colaboraram conjuntamente para a celebração de um total de 71 IRCT, entendendo-se esta como uma caracterização indicativa de esforço de consenso deliberativo e do processo de decisão coletivo. Refere-se, ainda, a própria governança multinível (Guy Peters & Pierre, 2001), dado que 92% dos Municípios e 86% das Freguesias do país celebraram IRCT com as entidades representantes dos trabalhadores, acordando e firmando novas regras para a relação laboral – salvaguardada a amplitude e o alcance que legalmente lhes é permitida – particularmente num momento que as entidades que tinham capacidade e autonomia para tal, entenderam definir políticas públicas mais favoráveis aos trabalhadores, em oposição às políticas de austeridade determinadas pelo XIX Governo Constitucional.

Não obstante as limitações a este estudo, tal como anteriormente aludidas e que se prendem com a dispersão dos dados, mesmo tendo focado o a procura de resposta à questão de investigação – “*Em que medida a Nova Governança Pública influencia as relações jurídicas entre trabalhadores do setor público e as entidades empregadoras do setor público do Estado?*” – face à demonstração de influência

que a Nova Governança Pública pode ter nas relações jurídicas de emprego e considera-se que existem muitos outros espaços e momentos desta relação em que há efetiva interdependência das partes – como é, a título de exemplo, o caso do processo de avaliação de desempenho – mas outras em que, mesmo não havendo interdependência formal, poderão os trabalhadores ser chamados a dar contributos na definição das políticas públicas ou no desenho do trabalho (auscultação dos trabalhadores por parte das entidades empregadoras promovendo a participação dos mesmos na definição de modelos de trabalho nesses serviços), promovendo, assim, a inovação e a participação, tanto de trabalhadores, como de gestores no desenho do trabalho do setor público entendendo-se que potenciará os níveis de engajamento e satisfação dos trabalhadores (Conceição, 2023).

Sugere-se que o estudo continuado e aprofundado da Nova Governança Pública no seio do Regime Jurídico de Emprego Público, nas várias vertentes da relação jurídico-laboral, ou seja, numa focalização endógena, poderá contribuir para acrescentar valor nas relações entre trabalhadores (individualmente ou coletivamente representados) e as entidades empregadoras públicas, nas dimensões institucionais, organizacionais e técnicas (Bilhim, 2017, p. 18) – contribuindo para o estudo de conceptualizações, de modelos, do desenho e desenvolvimento de instrumentos de trabalho, contribuindo para um maior interesse na participação das partes, valorando essa mesma participação em cocriação de políticas públicas, conduzindo a incrementos na qualidade, capacidade de atração e capacidade de retenção do emprego público será, notoriamente, predominante e relevante.

BIBLIOGRAFIA

- Ansell, C., & Torfing, J. (2022). Handbook On Theories Of Governance: Second Edition. In *Handbook on Theories of Governance*. <https://doi.org/10.4337/9781800371972>
- Araújo, J. F. (2013). *Da Nova Gestão Pública à Nova Governação Pública*. Escolar Editora.
- Asensio, M., & Pratas, S. (2013). *A contratação coletiva na Administração Pública Caracterização e avaliação do modelo português (2009-2013)*.
- Baland, J. M., Moene, K. O., & Robinson, J. A. (2010). Governance and development. *Handbook of Development Economics*, 5(C). <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-52944-2.00007-0>
- Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84(3). <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00600.x>
- Bilhim, J. A. de F. (2017). Nova governação pública e meritocracia. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 84. <https://doi.org/10.7458/SPP2017849462>
- Buchanan, J. M. (1977). Why Does Government Grow? In *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*.
- Byrkjeflot, H., Du Gay, P., & Greve, C. (2017). What is the 'neo-weberian state' as a regime of public administration? In *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (pp. 991–1009). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_50
- Cabral, N. C. (2008). A "NEW PUBLIC GOVERNANCE" E A INOVAÇÃO SOCIAL: SUA RELEVÂNCIA NO PLANO DA PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E O SEU SIGNIFICADO NA EMERGÊNCIA DE UM NOVO PARADIGMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. In B. da F. de D. da U. de Coimbra (Ed.), *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal Almeida*, (pp. 2643–2686). Coimbra Editora.
- Chiavenato, I. (2004). Teoria Geral da Administração. In *New York*.
- Conceição, M. V. da. (2023). *Inovação, engajamento e desenho do trabalho no setor público português* (I. Editora (ed.)).
- DGAEP. (2024a). *Contratação Coletiva na Administração Pública – Relatório 2023*. https://www.dgaep.gov.pt/upload/homepage/RCT/Relatório-Contratação_2023_DCGM17072024.pdf
- DGAEP. (2024b). *Números do Emprego Público*. https://www.dgaep.gov.pt/upload/DIOEP/2024/SIEP2T/DGAEP_SIEP_2024T2_20240814.pdf
- Fernandes, P. J. M. (2016). A NEGOCIAÇÃO COLETIVA EM PORTUGAL 2008-2015: ENTRE A CRISE E O PÓS "TROIKA." *IX Congresso Português de Sociologia - Portugal, Território de Territórios*. https://associacaoportuguesasociologia.pt/ix_congresso/docs/final/COM0138.pdf
- Ferraz, D. (2010). The impact of the managerial reform in Portugal: What's next. *23rd Annual Conference, Public Administration Theory Network*, 1–22.
- Ferraz, D. (2013). Política, Administração e responsabilização de dirigentes públicos: Implicações das teorias, modelos e reformas da Administração. *Handbook de Administração Pública*.
- Ferraz, D., Guogis, A., & Smalskys, V. (2012). *Is There a New Governance Paradigm? the Lithuanian and Portuguese Cases*. January.
- Ferreira, A. C. (2006). Impacto da negociação colectiva na regulamentação de trabalho. In *Coleção Cogitum*, n.º 24. DGEEP/MTSS.
- Foucault, M. (1982). The History of Sexuality. Volume 1. *Psychological Medicine*, 12(1), 223–223. <https://doi.org/10.1017/S0033291700043853>
- Giauque, D. (2003). New public management and organizational regulation: The liberal bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences*, 69(4). <https://doi.org/10.1177/0020852303694010>
- Gomes, J. S. (2016). Governança, políticas públicas e direito: uma perspectiva integrada de avaliação. *Revista de Administração e Emprego Público*, 3(351), 111–131.
- Guy Peters, B., & Pierre, J. (2001). Developments in intergovernmental relations: Towards multi-level

- governance. *Policy and Politics*, 29(2). <https://doi.org/10.1332/0305573012501251>
- Hall, R. H. (1963). The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment. *American Journal of Sociology*, 69(1). <https://doi.org/10.1086/223508>
- Jackson, M. (2005). The eighteenth century antecedents of bureaucracy, the Cameralists. *Management Decision*, 43(10). <https://doi.org/10.1108/00251740510634877>
- Lee, C. K., & Strang, D. (2008). The international diffusion of public sector downsizing: Network emulation and theory-driven learning. In *The Global Diffusion of Markets and Democracy* (pp. 141–172). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511755941.004>
- Madureira, C. (2018). Redução e envelhecimento do emprego público em Portugal no início do século XXI: que consequências esperar? *Redução e Envelhecimento Do Emprego Público Em Portugal No Início Do Século XXI: Que Consequências Esperar?*, 24(24), 59–77.
- Madureira, César. (2015). A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: Do período pós-revolucionário à intervenção da troika. *Revista de Administração Pública*, 49(3). <https://doi.org/10.1590/0034-7612129503>
- Madureira, César. (2020). A reforma da administração pública e a evolução do estado-providência em Portugal: história recente. *Ler História*, 76. <https://doi.org/10.4000/lerhistoria.6408>
- Meade, J. E., Buchanan, J. M., & Tollison, R. D. (1972). Theory of Public Choice: Political Applications of Economics. *The Economic Journal*, 82(328). <https://doi.org/10.2307/2231328>
- Mendes, J. (2006a). La réforme du système administratif Portugais : new public management ou Etat néo-weberien ? », *Revue française d'administration publique*. *Revue française d'administration publique*, 119(3), 533–553. <https://doi.org/10.3917/rfap.119.0533>
- Mendes, J. (2006b). The reform of the Portuguese public administration: New Public Management or Neo Weberian State? *Revue Francaise d'Administration Publique*, 119(3). <https://doi.org/10.3917/rfap.119.0533>
- Miranda, J., & Medeiros, R. (2007). Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III (artigos 202. a 296.). *Coimbra Editora, Coimbra*.
- MONTEIRO FERNANDES, A. (2010). *Direito do Trabalho*, 15.ª edição. Almedina.
- Mozzicafreddo, J. (2001). Cidadania e Administração Pública em Portugal. In *Administração e Política - Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos* (pp. 145–157). Celta Editora.
- OIT. (1996). *A conciliação nos conflitos de trabalho : guia prático* ((Col. OIT). Ministério para a Qualificação e o Emprego. Centro de Informação Científica e Técnica.
- Ongaro, E., & Kickert, W. (2019). EU-driven public sector reforms. *Public Policy and Administration*. <https://doi.org/10.1177/0952076719827624>
- Pitschas, R. (1993). Aspects of Max Weber's Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach. *Indian Journal of Public Administration*, 39(4). <https://doi.org/10.1177/0019556119930401>
- Pochet, P., Dufresne, A., Degryse, C., & Jadot, D. (2006). European Sectoral Social Dialogue 1997-2004. In *ETUI, The European Trade Union Institute*. ETUI-REHS, Brussels. <https://www.etui.org/publications/reports/european-sectoral-social-dialogue-1997-2004>
- Pollit, C., & Boukaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press (OUP).
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: a Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Ramalho, M. do R. P. (2003). *Estudos de Direito do Trabalho*. Edições Almedina.
- Ramalho, M. do R. P. (2023). Tratado de Direito do Trabalho: Parte III-Situações Laborais Colectivas. In *Coimbra: Almedina*.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Schmitter, P. C. (1974). Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, 36(1), 85–131.

<https://doi.org/DOI: 10.1017/S0034670500022178>

Schmitter, P. C. (2006). Governance in the European Union. In *Governance and Democracy* (1st ed.). Routledge.

Silva, P. A. e. (1997). Estado Providência: o modelo político do Estado Moderno. *Finisterra*, 24/25, 37–59. <https://doi.org/ci-pub-44451>

Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2). <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>

Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). Interactive Governance: Advancing the Paradigm. In *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199596751.001.0001>

Wang, H., & Ran, B. (2023). Network governance and collaborative governance: a thematic analysis on their similarities, differences, and entanglements. *Public Management Review*, 25(6), 1187–1211. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2011389>

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2). <https://doi.org/10.2307/2139277>

FONTES

- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 494/2015 – Atribuição de Legitimidade aos Membros do Governo das Áreas das Finanças e Administração Pública para Celebrar e Assinar Acordos Coletivos de Empregador Público no Âmbito da Administração Autárquica - Declaração de Inconstitucionalidade; <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150494.html>
<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150494.html>
- Acordo Coletivo entre o Centro Hospitalar do Algarve, EPE, e outros, e o Sindicato dos Enfermeiros Portugueses – SEP, publicado no Boletim do Trabalho e Emprego, n.º 11, de 22/03/2018;
<https://bte.gep.msess.gov.pt/documentos/2018/11/06320634.pdf>
- Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, da Assembleia da República – Aprova o Código do Trabalho - [Diário da República n.º 30/2009, Série I de 2009-02-12](https://www.dgsi.gov.pt/DiarioDaRepública/2009/02/12)
- Constituição da República Portuguesa – Decreto de Aprovação da Constituição – Assembleia da República - [Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10](https://www.dgsi.gov.pt/DiarioDaRepública/1976/04/10)
- Convenção n.º 154 da Organização Internacional do Trabalho relativa à promoção da negociação coletiva - <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/c154-fomento-negociacao-coletiva>
- DGAEP. (2016). *Contratação Coletiva na Administração Pública – Relatório 2015*
https://www.dgaep.gov.pt/upload/RCT/docs/2015/CCAP_R_2015.pdf
- DGAEP. (2020a). *Contratação Coletiva na Administração Pública – Relatório 2019*
https://www.dgaep.gov.pt/upload/RCT/docs/2019/CCAP_R_2019.pdf
- DGAEP. (2022a). *Contratação Coletiva na Administração Pública – Relatório 2021*
https://www.dgaep.gov.pt/upload/RCT/docs/2022/CCAP_R_2021.pdf
- DGAEP. (2023a). *Contratação Coletiva na Administração Pública – Relatório 2022*
https://www.dgaep.gov.pt/RCT/Docs/2024/Relatorio_Contratacao_2022_VF_DCGM2005_2024.pdf
- DGAEP. (2024a). *Contratação Coletiva na Administração Pública – Relatório 2023*.
https://www.dgaep.gov.pt/upload/homepage/RCT/Relatório-Contratação_2023_DCGM17072024.pdf
- DGAEP. (2024b). *Números do Emprego Público*.
https://www.dgaep.gov.pt/upload/DIOEP/2024/SIEP2T/DGAEP_SIEP_2024T2_20240814.pdf
- DGAEP (2018). *Dados da Contratação Coletiva – 2017*.
http://www.dgaep.gov.pt/upload/RCT/docs/2017/Dados_CCol_2017.pdf
- DGAEP (2019). *Dados da Contratação Coletiva – 2018*
http://www.dgaep.gov.pt/upload/RCT/docs/2018/Dados_CC_2018.pdf
- DGAEP (2020b). *Dados da Contratação Coletiva – 2019*
http://www.dgaep.gov.pt/upload/RCT/docs/2019/Dados_CC_2019.pdf
- DGAEP (2021). *Dados da Contratação Coletiva – 2020*
http://www.dgaep.gov.pt/upload/RCT/docs/2020/Dados_CC_2020.pdf
- DGAEP (2022b). *Dados da Contratação Coletiva – 2021*
http://www.dgaep.gov.pt/upload/RCT/docs/2021/Dados_CC_2021.pdf
- DGAEP (2023b). *Dados da Contratação Coletiva – 2022*
https://www.dgaep.gov.pt/upload/RCT/docs/2022/Dados_CC_2022.pdf
- DGAEP (2024c). *Dados da Contratação Coletiva – 2023*
https://www.dgaep.gov.pt/upload/homepage/RCT/Dados_CC1_2023.pdf
- Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, do Ministério das Finanças – [Diário da República n.º 191/2013, Série I de 2013-10-03](https://www.dgsi.gov.pt/DiarioDaRepública/2013/10/03), páginas 5988 – 6002; Novo Regime Jurídico do Setor Empresarial do Estado;

- Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, da Presidência do Conselho de Ministros – [Diário da República n.º 126/1989, Série I de 1989-06-02](#), páginas 2149 - 2156 Estabelece princípios gerais de salários e gestão de pessoal da função pública
- Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de dezembro, da Presidência do Conselho de Ministros – [Diário da República n.º 281/1989, Série I de 1989-12-07](#), páginas 5322 – 5329; Define o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública;
- Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto, da Presidência do Conselho de Ministros. [Diário da República n.º 189/1998, Série I-A de 1998-08-18](#), páginas 4053 – 4062 estabelece as regras e os princípios gerais em matéria de duração e horário de trabalho na Administração Pública;
- Lei n.º 10/2004, de 22 de março, da Assembleia da República – [Diário da República n.º 69/2004, Série I-A de 2004-03-22](#), páginas 1586 – 1589, Cria o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP)
- Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, da Assembleia da República, [Diário da República n.º 12/2004, Série I-A de 2004-01-15](#), páginas 311 – 317; estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado
- Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, da Assembleia da República – [Diário da República n.º 145/2004, Série I-A de 2004-06-22](#), páginas 3800-3805 – Aprova o regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública;
- Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, da Assembleia da República - [Diário da República n.º 41/2008, 1º Suplemento, Série I de 2008-02-27](#), páginas 2 – 27 - 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, da Assembleia da República - [Diário da República n.º 176/2008, Série I de 2008-09-11](#), páginas 6524 – 6630 – Aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas – RCTFP),
- Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, da Presidência do Conselho de Ministros - [Diário da República n.º 114/2012, 1º Suplemento, Série I de 2012-06-14](#), páginas 3 – 9, na sua redação atual;
- Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, da Assembleia da República - [Diário da República n.º 117/2014, Série I de 2014-06-20](#), páginas 3220 – 3304; aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas;

ANEXOS

Anexo 1. Curriculum vitae

Nome: João Miguel Pinheiro de Almeida Costa.

Local e data de nascimento: Lisboa, 15 de outubro de 1982

Formação académica:

Licenciatura em Direito (2010), pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;

Pós-graduação em Direito e Segurança (2012), pela NOVA School of Law (correspondente à parte letiva do mestrado em Direito e Segurança);

Frequenta atualmente o Mestrado em Administração Pública, do ISCTE-IUL.

Experiência profissional:

Atualmente, desde maio de 2024, Técnico Especialista no Gabinete da Senhora Secretária de Estado da Administração Pública;

Desde março de 2023, Técnico Superior (jurista) na Direção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP);

De março a dezembro de 2022, Coordenador da Unidade de Regimes Jurídicos de Emprego e Relações Coletivas de Trabalho da Administração Central do Sistema de Saúde, I. P. (ACSS, I. P.);
De setembro de 2019 a março de 2023, Inspetor (da carreira especial de inspeção) da Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;

De setembro de 2018 a setembro 2019, Técnico Superior (jurista) na Direção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP);

Entre 2015 e 2018, Técnico Superior (jurista) do Alto Comissariado para as Migrações, I. P., no Gabinete de Recursos Humanos;

De 2004 e 2015, Assistente Técnico na Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I. P. (ARSLVT, I. P.), designadamente na conferência de faturação de meios auxiliares de diagnóstico e de farmácias da Região de Lisboa e Vale do Tejo (entre 2004 e 2007), assessoria jurídica no Gabinete de Recursos Humanos da ARSLVT, I. P. (entre 2007 e 2009), assessoria jurídica em recursos humanos, nomeadamente em Direito do Trabalho, Direito do Trabalho da Função Pública, Direito Administrativo, Segurança Social, em apoio à direção nos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES) da Grande Lisboa III - Lisboa Central (entre 2009 e 2012), e no ACES de Lisboa Ocidental e Oeiras (entre 2012 e 2015).

Informação complementar:

Representante do Ministério das Finanças e da Administração Pública em processos de negociação e contratação coletiva, nas áreas da Saúde, da Administração Interna e da Agricultura;

Membro efetivo, na qualidade de representante do Ministério das Finanças na Comissão de Avaliação Bipartida do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PREVPAP);

Vogal efetivo no júri do procedimento concursal centralizado, realizado pela Entidade de Recrutamento Centralizado, pelo Despacho n.º 10591-A/2023, de 16 de outubro, da Ministra da Presidência e do Ministro das Finanças;

Formador profissional, certificado pelo IEFP;

Auditor de segurança interna.