

**Modelos de administração pública e reforma da gestão de recursos
humanos**

– Regimes gerais de vinculação, carreiras e remunerações, do contrato de trabalho em
funções públicas e de gestão e avaliação do desempenho

Nuno Miguel Cunha Rolo

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

Orientador:

Doutor Juan Mozzicafreddo, Professor Catedrático,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Co-orientadora:

Doutora Elisabete Carvalho, Professora Auxiliar,
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP)
Universidade Técnica de Lisboa

Outubro, 2010

Ao Diogo e David,
À Nini,
À minha Mãe,
À memória do meu Pai,
Ao meu Irmão,
Aos meus Avós, vivos e falecidos,
Aos meus Amigos...

“As our civilization has become increasingly scientific, the dimension within which theory was once directed toward praxis has become correspondingly constructed. The laws of self-reproduction demand of an industrially advanced society that it look after its survival on the escalating scale of a continually expanded technical control over nature and a continually refined administration of human beings and their relations to each other by means of social organization. In this system, science, technology, industry, and administration interlock in a circular process. In this process the relationship of theory to praxis can now only assert itself as the purposive-rational application of techniques assured by empirical science”.

Jiirgen Habermas, Theory and Practice, (1963) 1973: 254.

“This passion for bureaucracy. . . is enough to drive one to despair”.

Max Weber, Bureaucratization (1909) 1955: 127.

“...não há trabalhos nem reformas perfeitas”.

João Figueiredo, SEAP do XVII Governo constitucional, 2010: 23

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço aos meus orientadores, os Professores Doutores Juan Mozzicafreddo e Elisabete Carvalho, pela contínua disponibilidade, tolerância, estímulo e generosidade na partilha dos seus saberes, que contribuíram decisivamente para o enriquecimento deste trabalho.

Agradeço, também, a todos os entrevistados que não posso nomear por razões de confidencialidade; ao Dr. Júlio Nabais (administrador principal do SIGMA/OCDE), pela disponibilidade e envio de diversos documentos da OCDE e do SIGMA e à Dra. Fernanda Teixeira (directora do Observatório do Emprego Público da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público), pela pronta amabilidade com que me recebeu e pela riqueza das contribuições metodológicas no âmbito do emprego público.

Agradeço, ainda, à Dra. Isilda Fernandes, Dr. Miguel Coimbra e Dr. Nuno Santos Silva, pelos contributos que forneceram a este trabalho; e àqueles que, directa ou indirectamente, me possibilitaram dedicar mais tempo a esta investigação e a melhorá-la, designadamente aos meus colegas do Instituto Superior Técnico, que personalizo no Nuno Pedroso. Agradeço também a todos os meus colegas associativos a compreensão da minha ausência nos diversos projectos dos quais participo, nalguns casos com responsabilidades de coordenação, designadamente o Grupo de Trabalho de Gestão Pública da SEDES.

The last, but far the most, agradeço aos meus filhos Diogo e David e à minha mulher Ana Maria Santos, os principais sacrificados e as principais forças para terminar este trabalho.

ACKNOWLEDGEMENTS

I thank my supervisors, Professors Juan Mozzicafreddo and Elisabete Carvalho, for accepting this role and continued availability, tolerance, encouragement and generosity in sharing their knowledge, which contributed significantly to the enrichment of this work.

I thank all the respondents who can not name, for reasons of confidentiality; to Mr. Julio Nabais (principal administrator of SIGMA / OECD, and the availability and delivery of various documents from OECD and SIGMA; to Mrs. Fernanda Teixeira (Director of Public Employment Observatory's Directorate-General for Administration and Public Employment), the ready kindness with which I received their methodological contributions in the context of public employment.

I thank to Isilda Fernandes, Miguel Coimbra and Nuno Santos Silva who helped me to discuss some topics of this work, and those who, directly or indirectly, enabled me to devote more time to this investigation and improve it, particularly my colleagues of the Instituto Superior Técnico, personalizing in Nuno Pedroso. I also thanks to all associative colleagues for the understanding of my absence in the various projects of which I participate, in some cases with coordination responsibilities, specially the Group Work of Public Management SEDES.

The last, but far the most, I specially thank my sons Diogo and David and my companion Ana Maria Santos, the main sacrificed and the main forces to complete this work.

RESUMO

A presente investigação examina a agenda política, jurídica e administrativa da reforma do XVII Governo constitucional, entre o período de 2005 a 2009, na gestão de recursos humanos da administração pública, designadamente no que respeita aos regimes gerais de vinculação, carreiras e remunerações, do contrato de trabalho em funções públicas e de gestão e avaliação do desempenho, com vista a caracterizar a reforma na perspectiva dos modelos de administração. Parte-se da hipótese de que a reforma se caracteriza por uma trajetória alinhavada com o modelo gestor ou NPM.

São utilizados métodos de investigação, quantitativos e qualitativos e várias técnicas de recolha e análise de dados (análise documental, entrevistas e análise de conteúdo). Nos termos da investigação, conclui-se pela verificação da hipótese e, portanto, pela trajetória *gestor* da reforma do governo socialista, delimitada ao objecto estudado, percebendo-se a orçamentalização do sistema de gestão de recursos humanos, a hibridação do regime e gestão de emprego público e a capacitação decisória dos dirigentes máximos nos regimes gerais estudados. Estas trajetórias globais de orçamentalização, flexibilização e capacitação poderão reflectir uma possível tendência conceptual de fuga para a "gestão", de pendor financeiro, privado e individualizado.

PALAVRAS-CHAVE: modelos de administração pública, reforma administrativa, gestão pública, gestão de recursos humanos, XVII Governo constitucional português, emprego público, avaliação do desempenho

ABSTRACT

This research examines the political agenda, legal and administrative reform of the XVII Constitutional Government, between the period 2005 to 2009, in human resource management in public administration, particularly with regard to general systems of legal statute, careers and payments, the employment contract in public functions and management and evaluating performance in order to characterize the reform from the perspective of administration models. It starts with the assumption that the reform path aligns with managerial or NPM model.

The methods used for research are quantitative and qualitative types and also various techniques for collecting and analyzing data (document analysis, interviews and content analysis). In terms of research, the study concludes by the verification of the hypothesis, and therefore by the *managerialist* trajectory of socialist government reform, bounded to the subject studied, towards to budgetisation system human resources management, hybridization of the statute and management of public employment and decision capacitation of top managers. These global trajectories of budgetisation, flexibility and capacity may reflect a possible tendency conceptually to the "escape to the "management" of financial, private and individualized bias.

KEYWORDS: public administration models, administrative reform, public management, human resources management, XVII Portuguese constitutional Government, public employment, performance assessment

A. ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO PRIMEIRO - MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	7
1.1. Modelo clássico ou burocrático: os magníficos W.....	7
1.1.1. Teoria e prática.....	7
1.1.2. Crítica.....	10
1.2. Modelo gestor: <i>New Public Management e Reinventing Government</i>	14
1.2.1. Teoria e prática.....	14
1.2.2. Crítica.....	22
1.3. Modelo pós-gestor: <i>New Public Service</i>	28
1.3.1. Teoria e prática.....	28
1.3.2. Crítica.....	33
1.4. Síntese.....	35
CAPÍTULO SEGUNDO – METODOLOGIA E REFORMA(S) ADMINISTRATIVA(S).....	39
2.1. “Estado da arte” e roteiro da metodologia da investigação.....	39
2.2. Reformas das administrações públicas ocidentais.....	42
2.3. Conceito de gestão de recursos humanos.....	45
2.4. Reformas administrativas ocidentais na (política) de gestão de recursos humanos..	47
2.5. Moldura sistémica da reforma administrativa nacional.....	50
2.6. Agenda e estratégia de reforma administrativa do XVII Governo constitucional.....	52
2.6.1. Directrizes político-legísticas.....	52
2.6.2. Regime geral de emprego público: RVCR e RCTFP.....	53
2.6.3. Regime geral de gestão e avaliação do desempenho: SIADAP.....	60
2.7. Síntese.....	63
CAPÍTULO TERCEIRO – EMPIRIA, REFORMA E MODELOS.....	69
3.1. Sistematização conceptual da gestão de recursos humanos.....	69
3.2. Análise dos “dados” documentais.....	74
3.3. Análise das entrevistas: da perspectiva dos actores políticos e técnicos.....	77
3.4. Síntese.....	77
CONCLUSÃO.....	79
BIBLIOGRAFIA.....	83
ANEXOS.....	I
Anexo A - Fundamentos e premissas dos modelos de administração.....	II
Anexo B - Tópica e ênfase argumentativa dos modelos de administração.....	III
Anexo C – Guião das entrevistas.....	V
Anexo D – Gravações das entrevistas (confidencial).....	VI
Anexo E - Transcrições das entrevistas (confidencial).....	VI
Anexo F – Descodificação e identificação dos entrevistados (confidencial).....	VI

B. ÍNDICE DE FIGURAS

- Figura 1.1. Modelo de análise da investigação
Figura 3.1. Ciclo (radial) da gestão dos recursos humanos na AP

C. ÍNDICE DE QUADROS

- Quadro 1.1. Tendências da burocratização
Quadro 1.2. Características fundamentais da organização racional-burocrática
Quadro 1.3. Princípios do NPM
Quadro 2.1. Actividades e ambientes profissionais e políticos abrangidos nas entrevistas
Quadro 2.2. Directrizes da reforma administrativa na GRH do XVII Governo constitucional
Quadro 2.3. Princípios gerais enformadores da reforma dos RVCR
Quadro 2.4. Transição de trabalhadores com funções no âmbito do regime de nomeação (artigo 10.º)
Quadro 2.5. Transição de trabalhadores com funções fora do âmbito do regime de nomeação
Quadro 2.6. Principais alterações da Lei n.º 66-B/2007, de 29 de Dezembro
Quadro 2.7. Princípios estruturantes do SIADAP (2007)
Quadro 3.1. Fundamentos teóricos dos paradigmas publicista e privatista do trabalho
Quadro 3.2. Modelos de carreira e de emprego (perspectiva contemporânea pós-século XIX)
Quadro 3.3. Inovações da reforma do XVII Governo constitucional
Quadro 3.4. Influências terminológicas do regime jurídico-laboral privado
Quadro 3.5. Caracterização global da reforma nos termos analisados
Quadro 3.6. Conformação da reforma aos princípios observados do NPM
Quadro 3.7. Dados e matérias da documentação pertinente
Quadro 3.8. Análise quantitativa de palavras-conceito, por posição numérica na ordenação e frequência
Quadro 3.9. Avaliação dos dados documentais

D. ÍNDICE DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

ADSE	Assistência na Doença aos Servidores Civis do Estado [actual Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública]
AP	Administração Pública
APAPP	Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas
APR	Alterações de Posicionamento Remuneratório
AR	Assembleia da República
CAPP	Centro de Administração e Políticas Públicas
CAPAM	Commonwealth Association of Public Administration and Management
CE	Comissão Europeia
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CIT	Contrato Individual de Trabalho
CLAD	Centro Latino-Americano de Administración para el Desarrollo
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRP	Constituição da República Portuguesa
CT	Código do Trabalho
CTFP	Contrato de Trabalho em Funções Públicas
CTRVCRAP	Comissão Técnica de Revisão de Vínculos, Carreiras e Remunerações na Administração Pública
DC	District of Columbia
DGAP	Direcção-Geral da Administração Pública
DGAEP	Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
ETAF	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
EUB	Editora Universidade de Brasília
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GeRAP	Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E.P.E.
GOP	Grandes Opções do Plano
GPO	Gestão Por Objectivos
GPP-ME	Gabinete de Prospectiva e Planeamento do Ministério da Economia
GRH	Gestão de Recursos Humanos
IEAP	Institut Européen d'Administration Publique
INA	Instituto Nacional de Administração
ISCSP	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
ISCTE	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
LRCTFP	Lei do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
LVCR	Lei geral dos regimes de Vinculação, Carreiras e Remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas
MEFAP	Ministro de Estado, das Finanças e Administração Pública
MFAP	Ministério das Finanças e Administração Pública
MP	Mapa de Pessoal
NPM	<i>New Public Management</i>

NPS	<i>New Public Service</i>
NWS	Neo-Weberian State
NY	New York
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
PD	Prémio(s) de Desempenho
PEC	Programa(s) de Estabilidade e Crescimento
PG	Programa do Governo
PT	Posto(s) de Trabalho
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização (SIADAP)
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RG	<i>Reinventing Government</i>
RH	Recursos Humanos
RJEP	Relação Jurídica de Emprego Público
RRCTFP	Regime-Regulamento do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
RVCR	Regimes de Vinculação, Carreiras e Remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas
SEAP	Secretário de Estado da Administração Pública
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management
SIOE	Sistema de Informação de Organização do Estado
SMA	Secretariado para a Modernização Administrativa
SP	São Paulo
TC	Tribunal Constitucional
TextSTAT	Simple Text Analysis Tool
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
US	United States
UTL	Universidade Técnica de Lisboa

INTRODUÇÃO

Os fins que normalmente se associam aos trabalhos científicos respeitam ao estímulo da atenção dos académicos, investigadores, colegas e demais profissionais e interessados para o estudo da matéria em apreço, no sentido de contribuir para o desenvolvimento científico da área respectiva ou, idealmente, para expandir o conhecimento humano, seja o já estabelecido, seja o ainda desconhecido. Porém, e sem desdém, de todo, pelo substantivo, tal não é objectivo primordial deste escrito.

Em rigor, o que move o feitor do escrito é a oportunidade de aprendizagem específica e aprofundada da temática da administração e gestão públicas que a investigação deste trabalho permite e possibilitará, designadamente no que respeita aos quadros conceptuais do recente objecto científico abraçado há já uma década, bem como à área profissional de gestão de recursos humanos, a qual, para além de fazer parte do seu quotidiano, redundava no imenso prazer e honra em gerir pessoas. Numa palavra, procura-se ser melhor investigador e melhor gestor.

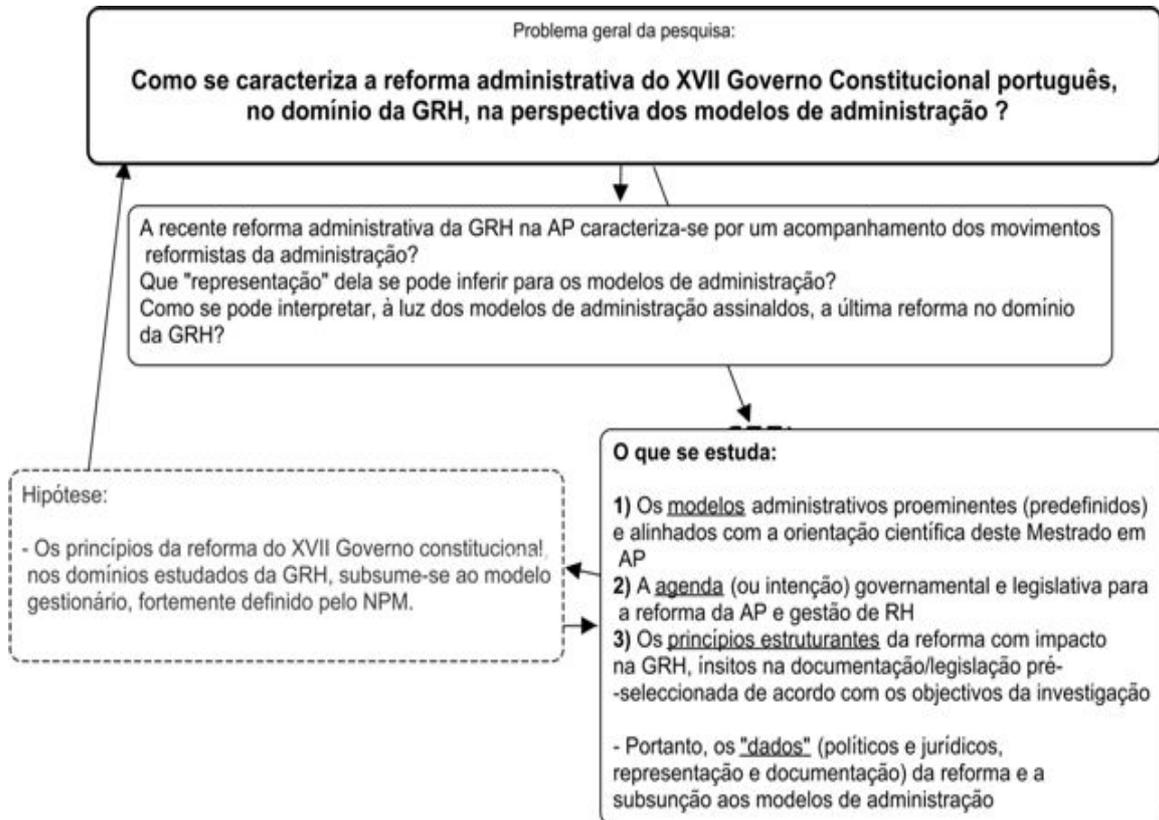
Naturalmente, este significado pessoal não demonstra a relevância do tema. Ela encontra-se antes numa dupla ordem de razões: *primo*, porque incide sobre a última vasta reforma estruturante realizada por um governo português no domínio da gestão de recursos humanos (todas as matérias profissionais principais respeitantes à gestão e desenvolvimento do trabalhador da administração pública foram revistas: recrutamento, selecção, vinculação, carreira, desenvolvimento de competências, formação profissional, remuneração e afins, prémios de desempenho, avaliação, deontologia e disciplina, aposentação, protecção e benefícios sociais, mobilidade, entre outras); *secundo*, a verificada carência de investigação (no âmbito desta “nova ciência social” [Wamsley, 1976] que é a administração pública) sobre “produtos” da política pública portuguesa de reforma da gestão de recursos humanos na administração pública.

No essencial, a perseguição e significância teleológica deste trabalho assenta na descrição e análise dos princípios reformistas incidentes na gestão de recursos humanos, confrontados com os modelos teórico proeminentes, designadamente o que se denomina por modelo gestor. São aferidos, por um lado, pela análise da agenda governamental, trabalhos preparatórios e acção/papel dos protagonistas políticos e técnicos da reforma e, por outro, por um conjunto de princípios legislativos, consagrados e mantidos, correspondentes aos três domínios estruturantes da GRH, no âmbito do emprego público: regimes gerais de vinculação, de carreiras e de remunerações, do contrato de trabalho em funções públicas e da gestão e avaliação do desempenho na administração pública.

Nesta orientação, os objectivos principais da investigação e modelo de análise são:

- 1.º Compreender, através da revisão da literatura, as três gerações de modelos de administração, na perspectiva curricular institucional em que se enquadra esta dissertação;
- 2.º Enquadrar a reforma político-legislativa do XVII Governo constitucional, no domínio estruturante e específico do emprego público integrado na GRH, para necessária e suficiente subsunção nos modelos de administração;
- 3.º Testar a hipótese de a sobredita reforma político-legislativa ter sido influenciada pelo paradigma gestor de administração pública na temática delimitada.

Figura 1.1. Modelo de análise da investigação



No primeiro capítulo, mergulha-se na fecunda literatura existente sobre já de si abrangente teórica em causa e avalia-se o estado da arte das coordenadas científicas consideradas mais relevantes para se sistematizar o estudo dos *textos*, *contextos* e *intertextos* apurados na investigação sobre os pertinentes modelos teóricos hegemónicos na ciência e *praxis* da administração. Busca-se, sobretudo, compreender o essencial para discernir os pontos cardeais e comparativos dos vários conteúdos de cada teoria, ideia ou conceito exigidos pelo enquadramento científico. Não se pretende ser exaustivo nem declinar o valor e validade de outros modelos, simplesmente escolheram-se aqueles que mais e melhor se adequaram doutrinariamente à reforma da gestão pública de recursos humanos, nomeadamente na gestão do emprego público, sem prejuízo dos pesos e enraizamento distintos de cada modelo na administração portuguesa e das razões de eficácia e tempo disponíveis do investigador para a investigação. Procura-se, portanto, através da revisão da literatura mais proeminente na temática concreta, perceber o pensamento, o tempo, a relação e a substância das fundações intelectuais, das

conformações de aplicação e eventuais tendências das teorias dominantes de administração pública em apreço à temática subjacente.

No segundo capítulo, efectua-se o diagnóstico da temática *sub judice*: primeiramente, uma caracterização sumária do significado do instituto da reforma administrativa e sua importância nas reformas ocidentais, sobretudo no que respeita à GRH e ao emprego público; posteriormente, analisar-se-á os princípios das reformas na perspectiva da agenda política, governamental e jurídica da reforma da gestão de recursos humanos, delimitada ao XVII Governo constitucional português; por último, elencam-se e analisam-se as principais estruturas reformadas na GRH, nos termos das leis seleccionadas, revistas ou inovadas pelo legislador, sucedendo-lhe a conceptualização e operacionalização do respectivo modelo de análise, que envolve métodos quantitativos e qualitativos.

No terceiro e último capítulo da dissertação avalia-se a relevância e validade dos dados recolhidos e que sustentam em grande parte as conclusões da investigação, em conformidade com a fiabilidade das fontes de informação utilizadas, testando-se os modelos de interpretação analisados no primeiro capítulo, com foco particular no modelo gestor.

Em termos metodológicos, na senda de um estudo analítico e parcialmente exploratório, são utilizadas as seguintes orientações e técnicas de recolha e análise de dados:

- ✓ Predominância da abordagem teórica e da revisão da literatura dominante¹.
- ✓ Pesquisa e crítica bibliográfica e comparação dos modelos de administração;
- ✓ Análise documental da legislação referente ao regime de emprego público e gestão e avaliação do desempenho;
- ✓ Análise quantitativa de documentos, discursos e entrevistas (em princípio) semi-estruturadas, aos actores políticos e técnicos protagonistas da reforma legislativa dos recursos humanos;
- ✓ Seguimento de roteiro metodológico da análise bibliográfica e demais documental e utilização do inquérito por entrevista;
- ✓ Enunciação do enquadramento e razão das entrevistas semi-estruturadas e dos objectivos, questões prévias, guião das entrevistas e análise pós-entrevista, para sustentar a análise da agenda governamental da reforma, com posterior análise de conteúdo e documental do programa governamental, trabalhos preparatórios específicos e oficiais da reforma, propostas políticas e legislativas, discursos políticos, actos legislativos² e considerandos da transcrição das entrevistas;
- ✓ Análise do corpus documental dos “princípios reformistas” seleccionados dentre as leis estruturantes publicadas pelo reformador - SIADAP, RVCR e RCTFP -, para aferição da implementação “normativa” da reforma;
- ✓ Utilização de meios de tratamento e análise de dados, através de quadros sinópticos e diagramas.

O ponto de partida do modelo consubstancia-se, fundamentalmente, na aferição teórica da sobredita reforma, segundo os valores e princípios dos modelos predominantes de administração pública. Por outras palavras, trata-se de avaliar a cadência e a trajectória da agenda reformista e da pertinente implementação, restringida à parte considerada como

¹ Não obstante, as referências bibliográficas mencionadas no final deste trabalho não correspondem integralmente às obras consultadas.

² Os actos normativos tratados nesta investigação são os actos legislativos continentais (leis e decretos-leis), sem prejuízo de avulsamente se mencionarem actos constitucionais e regulamentares.

mais significativa da legislação reformada, na óptica do estatuto e avaliação jurídico-funcional dos recursos humanos públicos.

Nesta senda, o presente estudo parte de um conjunto de pressupostos epistemológicos e pré-compreensões que constitui “dever científico” expor, para melhor se compreender as opções metodológicas seguidas. Em primeiro lugar, não explora todos os métodos de investigação ao dispor das ciências sociais, nomeadamente da ciência da administração. Utiliza-se preferencialmente o método de inquérito por entrevista e a análise de conteúdo e documental, embora se possa verificar um concerto metodológico dos diversos instrumentos, orientado segundo o objecto específico em apreço. Isto porque ao «problema [de] avaliar as potencialidades de um conceito pelas versões mais redutoras ou equivocadas, colocando-o expeditamente de lado sem ter alternativas teóricas convincentes para a análise das formas ou dimensões da realidade social sobre as quais ele pode lançar alguma luz e para os enfoques de pesquisa que ele de algum modo consegue propiciar» (Costa, 2008:85-6), acresce o carácter interdisciplinar das ciências sociais, em particular da ciência da administração (Caupers, 1994:71-75; 2002:66)³.

O presente estudo também se socorre da abordagem jurídica, gestionária e sociológica, provavelmente, por reflexo do cerco a que se refere Chevallier em 1996. O meio académico da ciência da administração pública não desconhece, assim, as grandes dificuldades metodológicas e científicas do estudo da administração pública, sobretudo quando a universalidade dos paradigmas⁴ e teorias da administração esbarram com a assimetria de culturas e valores sociais e históricos que faz de cada Estado ou região um laboratório único de investigação. Navegando sobre uma «disciplinarietà cruzada» (*cross disciplinarity*), como sustenta Püttner, a ciência da administração procura sustentar-se num pluralismo metodológico (pluri+multi+inter+intra) disciplinar, ainda que com tendencial preferência para a interdisciplinarietà (Caupers, 2002:66). Neste *cruzário* de opções e ambiguidades epistemológicas (Chevallier, 1996), não falta, todavia, quem questione a formação de uma teoria congruente da administração pública (Denhardt, 1990)⁵. Porém, a administração

³ Como lhe chamou Langrod, uma espécie de *science carrefour*, no sentido de ser um somatório cruzado e integrado de várias ciências que estudam a administração pública; apesar de tudo, parece certa a tese de Chevallier e Loschak quando advoga que ela emerge paulatinamente sobre saberes heterogéneos evoluindo em ruptura relativamente a eles, «sem esquecer todas as ideias, todas as noções, todos os conhecimentos que elas veiculam» (Chevallier e Loschak, 1978:38).

⁴ Como escreveu Carrilho, “os paradigmas fornecem aos cientistas não só um mapa, mas também algumas directivas essenciais para a realização de um mapa. Ao fazer a aprendizagem de um paradigma, o homem da ciência adquire simultaneamente uma teoria, métodos e critérios de juízo, e isto em geral numa inextricável mistura” (1994:41).

⁵ Porém, dada a integração e subsunção da ciência da AP no objecto das ciências sociais, não é de estranhar a interacção com outras congéneres, como a sociologia, a ciência política, a economia, a

pública, talvez porque dependente do real exercício dos poderes sociais, como o político, jurídico e administrativo (isto é, os *poderes públicos*), não prescinde de se estudar para além das componentes *teórica* e *prática* como um processo de interligação de ambas, autónomo e dependente. Na verdade, desde Wilson (1887) e Goodnow (1900), primeiros defensores da autonomia científica da administração pública, que a interdisciplinaridade e complexidade do *argumentarium* administrativo demonstra a legitimidade e validade deste recente campo científico, bem como a correspondente modernidade, porquanto assenta ou convoca multi-plataformas de tipos ou níveis de administração, métodos e técnicas científicas que poderão revitalizar a própria administração pública⁶.

É portanto conhecida e antiga a discussão incessante sobre a natureza científica da administração pública, reforçadas pelo apelo de Gullick para uma “ciência da administração” (1937). Esta dificuldade é sintetizada num artigo de Waldo, especificamente no âmbito da teoria da organização pública, quando a denominou de “problema elefantino” (1961: 210); tal tem contribuído para a geral caracterização da “crise de identidade” da administração pública (Waldo, 1968), a qual acolhe um consenso doutrinário considerável no tratamento de diversos problemas que afectam a AP (ciência, arte ou profissão; independência vs acessoriedade; política vs administração; administração vs gestão; eficiência vs democracia; enquadramento organizacional e político dos objectivos – *v.g.* de eficiência democrática)⁷.

história, o direito, entre outras. Este escrito é uma prova disso. Neste sentido, não é uma ciência pura, mas está a construir o seu *paradigma* no sentido Kuhniano (ele próprio, um promotor da influência da psicologia, sociologia ou história na ciência “pura”, tradicionalmente lógica, positivista e racional, ou seja, *popperiana*, ainda que se distingam nos modelos de mudança “científica”, acompanhados ainda pelo modelo de Feyerabend). Para o físico e filósofo norte-americano, paradigma é *o conjunto de crenças, de valores reconhecidos e de técnicas comuns aos membros de um determinado grupo científico* (2000). Na abordagem sociológica, conhece-se a perspectiva de Elias, considerando os mega-actores do quadro político e administrativo (o Estado, a sociedade e o indivíduo) como sujeitos integrados numa ordem que assenta na relação interdependente dos seus membros (2006:324-5). Compreende-se, também, a força e influência doutrinárias do pensamento de Oakeshott na concepção não linear e inconstante de qualquer *história de*, reforçada pela relação descontínua de saber cumulativo apenas naqueles “momentos memoráveis” e dignos ou justificativos de análise e saber da experiência dos homens (2005:32-33): “What I think I can see is different peoples, at different times, in different intellectual and physical circumstances, engaging in politics in different ways and findings different things to think about it.” (Oakeshott, 2005:32 e 33).

⁶ Para uma abordagem recente sobre o presente e futuro lugar da administração pública na ciência e na academia, sobretudo confrontado com o impacto managerialista das reformas, vide, Vigoda (2003).

⁷ Outros autores, em prejuízo do consenso citado, preferem caracterizar esta dificuldade de resposta científica por parte da administração pública de “crise de legitimidade” (Denhardt, 2004: 147), traduzida pelo falhanço do consenso teórico sobre as bases científicas administrativas na resposta ou no reflexo das necessidades dos actores do campo da administração pública (académicos,

Daí a necessidade também de se pensar em modelos teóricos e reunir-se os diversos “puzzles” dos paradigmas actuates e emergentes⁸.

Deve ainda destacar-se as seguintes delimitações e pré-compreensões:

- Não obstante a referência a sector público pretender abranger apenas os órgãos de soberania e a administração pública em sentido orgânico, ou seja, as pessoas colectivas de direito público, os estudos de caso em concreto da reforma administrativa delimitam-se aos trabalhadores que exercem funções públicas na administração pública estadual, central, e que pertençam às carreiras gerais;
- A teoria NPS é incluída no paradigma pós-gestionário ou de *governance*, apesar da discutibilidade da sua inserção; fundamenta-se adiante esta proximidade, na qual se destaca o enriquecimento das diferenças entre os modelos e também a generalização da aplicabilidade à GRH;
- Equiparação dos conceitos “administração” e “gestão”, como substantivos, salvo indicação em contrário ou utilizados como adjectivos;
- Descrição da reforma da gestão pública de recursos humanos do XVII Governo constitucional e respectiva operacionalização jurídica governamental através dos documentos normativos e políticos estruturantes aplicáveis aos respectivos trabalhadores;
- O que não constitui objecto da pesquisa, em jeito de auto-crítica: comparação de reformas e regimes, antigos e actuais, nacionais e internacionais; evolução histórica (e comparativa) da GRH ou das reformas pertinentes; a implementação operacional e performance da sua execução⁹, ainda que necessariamente seja deduzido de forma implícita, através da análise e valoração das mudanças resultantes da nova reforma da administração pública nacional.

Por último, saliente-se que as denominações usadas neste trabalho procuram ser as mais expressivas e sintéticas para melhor percepção de significado (“modelos”, “paradigmas”, “burocrático”, “gestionário”, etc.), embora se reconheça que careceria de mais espaço para atingir este objectivo. Não obstante a identificação, comparação, avaliação, mensuração e problematização dos dados recolhidos e analisados sobre o *corpus* objecto da investigação, o presente escrito sofreu extensivos “cortes” para satisfazer as regras formais exigidas pelo curso, sem prejuízo, provavelmente, para a compreensividade linear e textual do trabalho e da responsabilidade pela consistência e validade da investigação que, de seguida, “prestará contas”.

investigadores, funcionários públicos, cidadãos).

⁸ Na literatura dominante é pacífico o facto da *empíria* não se esgotar na ciência da administração, não obstante as dicotomias teoria/prática, política/administração, facto/valor fazerem parte do debate científico fundacional.

⁹ Em qualquer investigação que toque na GRH sabe-se da necessidade de agregar e superar, em cada caso, o impressionismo e o empirismo das realidades processadas e analisadas, ancoradas nas perspectivas contingenciais e contextuais dos “práticos” e nas universalistas dos “académicos”. A GRH é um padrão de acção e funcionamento na organização, com práticas e regras dependentes e interdependentes de factores exteriores à organização, como as reformas administrativas. Todavia, políticas e práticas são conceptualmente distintas, daí que careçam de medições e de análises distintas (Neves e Gonçalves, 2009).

CAPÍTULO PRIMEIRO – MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os modelos (ou paradigmas), conhecidos desde Platão (2008:16), constituem instrumentos metodológicos essenciais para compreender e comprovar, através da descrição, análise, explicação e confrontação teórica, estruturas ou quadros complexos do conhecimento. Neste trabalho, não se discute a dignidade, enquanto modelos, nem se considera a uniformização de cada um como um receituário único, exclusivo e homogéneo para qualquer poder público ou tipo de reforma administrativa¹⁰. O sentido é antes de caracterizar minimamente as predominantes filosofias ou ideologias de concepção e funcionamento da administração pública que, nos termos da literatura, mais recentemente têm sido discutidas e que se considera mais útil e conforme aos objectivos do estudo da reforma que subjaz à presente investigação¹¹.

1.1. Modelo clássico ou burocrático: os magníficos W

1.1.1. Teoria e prática

A génese do presente paradigma pode situar-se na primeira revolução industrial da era moderna, ocorrida inicialmente em Inglaterra, em meados do século XVIII. Vários factores estão entre as suas causas: o declínio da actividade produtiva provinciana e camponesa, aumento de competitividade do comércio marítimo, surgimento da indústria mecanizada em larga escala, novas técnicas industriais, novos métodos de organização industrial e do trabalho. Para este desenvolvimento, Newton foi fulcral através da divulgação das ideias de experimentação e de inovação. Mais importante que a introdução de máquinas no processo produtivo, utilização de novas fontes de energia, o progresso dos meios de transporte ou a construção de infra-estruturas laborais de maior dimensão, é o novo método de trabalho – da organização do trabalho e funcionamento da empresa – com a respectiva exigência de gestão técnica da cadeia produtiva que cunham a revolução industrial (Bronowski e Mazlish, 2002: 298). Numa palavra: racionalidade, logo, uma nova teorização da gestão e da administração em geral seria necessária.

Diferentes abordagens se seguiram para a compreensão do fenómeno organizacional, algumas complementando-se entre si: normativa (que regras e valores devem reger a administração); sociológica (centrada nos comportamentos individuais e contextos normativo-sociais dos agentes em causa), ou as perspectivas sistémica e contingencial que

¹⁰ Sobre esta asserção é de assinalar o estudo sobre reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos da América largamente desenvolvido por Pollitt e Bouckaert, concluindo que os sistemas de governo, cultural, ideológico, político de um Estado são estrangimentos para os esforços da reforma da administração, como também a sorte e a coincidência (2000: 60-61).

¹¹ Daí o destaque ao modelo designado aqui por gestor.

levaram à sustentação de metateorias de compreensão da complexidade técnica, da interdisciplinaridade teórica e da incerteza do contexto social e organizacional.

Deste modo, o modernismo organizacional surge com o início da industrialização mundial, produto do racionalismo filosófico, do positivismo científico, do “homem iluminista”, da secularização da ordem social, da entranha social do discurso empirista e materialista, do desenvolvimento tecnológico e científico, que rompe com a sociedade tradicional em diversos domínios, nomeadamente, social (por exemplo, a separação entre o trabalho e a família), económico (v.g., surgimento do “homem económico”), político (sobretudo pelos movimentos constitucionais e surgimento dos Estados-nação) e cultural (marcado, mormente, por uma institucionalização de costumes e valores). Todos estes factores citados contribuíram para o desenvolvimento da organização como domínio científico, não apenas laboral ou físico, e veículo transmissor de valores e abordagens relacionadas com a produtividade, racionalidade e comportamento social. O estatuto social e económico da organização começa a ser, sobretudo no século XIX, objecto de profundas teorias e doutrinas científicas que, até ao século XXI, sustentarão o paradigma clássico ou burocrático da administração pública. A burocracia tem, assim, um papel central neste modelo; Birkland qualifica-a mesmo como um ramo do Estado e do Governo (2001:69), isto é, um ramo político.

Ao modelo burocrático clássico da administração pública estão associadas, sobretudo, duas ordens de análise: por um lado, a teoria da organização científica do trabalho, na qual se filia o engenheiro francês Fayol (1841-1925) e o denominado taylorismo, cujo substantivo se deve ao engenheiro norte-americano Frederick Winslow Taylor (1856-1915); por outro lado, a administração legal-burocrática (Rocha, 2000:7), cujos fundamentos teóricos se devem, essencialmente, também de ambos os lados do Atlântico, a Maximilian Weber (1864-1920, mais conhecido por Max Weber) e Woodrow Wilson (1856-1924)¹², com destaque para o primeiro.

Ambas as teorias assentam na busca pela racionalidade e eficiência do trabalho e da organização, dado que as pessoas constituem meras peças comportamentais da engrenagem organizacional (perspectiva *behaviourista*) e da força de trabalho empregue de modo mecânico, i.e., desprovida de vontade ou iniciativa próprias. A neutralidade do

¹² Woodrow Wilson é comumente considerado um dos fundadores da ciência da administração pública através do seu famoso artigo *The Study of Public Administration* (1887), onde distingue a política da administração e lança as primeiras bases escritas de atenção para a eficácia e a eficiência na gestão pública, e também o pai do institucionalismo clássico, tributário do paradigma burocrático, que defendia sobretudo as seguintes ideias: papel central da lei na governação na conformação do Estado, na socialização das responsabilidades e da aculturação do indivíduo por efeito do modo de estruturação formal da organização (Santos, 2003:11).

comportamento humano torna-se, portanto, uma premissa teórica nuclear na análise organizacional destas teorias, com carácter não conflitual, identificando comportamento e trabalho. Todavia, uma diferença essencial, entre outras, as separa: a organização burocrática é concebida como uma “organização sem pessoas”, sem alma ou espírito humano, sem prejuízo de se considerar a burocracia um produto humano, embora formal na perspectiva organizatória.

Para Weber, as organizações são despersonalizadas e dominadas pela racionalidade da organização e actividade laborais, apoiadas na melhor adequação dos meios aos fins (princípio taylorista do *one best way*¹³) com a máxima eficiência. Ainda que Weber não associe, directamente, a “racionalidade técnica formal” (da burocracia) à “eficiência”, desenvolve a análise assente na ideia de que a eficiência é consequência da adopção desta técnica, embora a sua expansão e dominância se deva, sobretudo, a condições culturais e de “racionalização”. Uma determinada acção, na organização, é racional quando é sustentada por objectivos ou valores logicamente formulados e é utilizada da melhor maneira possível, i.e., pelo modo mais eficiente. Com base na teoria estruturalista das relações de autoridade, distingue esta do conceito de poder. Poder, para Weber, traduz-se na faculdade de impor, pela força, um determinado comportamento ao indivíduo, independentemente da resistência deste, ao passo que, autoridade consiste na assunção voluntária de determinadas ordens dadas geralmente por um superior hierárquico, num quadro de legitimação *per se*.

Em Weber, distingue-se três tipos de autoridade consoante a respectiva via de legitimação: carismática (individualizada e personalizada), tradicional (hereditária e consuetudinária, típica do Estado patrimonial) e a racional-legal (burocrática, i.e., institucional, por força dos referentes objectivos, funções e performance). É na análise deste último tipo de autoridade que cunha o termo de burocracia, como sendo o método mais eficiente de organização face à missão: funcionar como uma máquina de máximo rendimento e óptimo desempenho organizacional.

A razão da perspectiva circular da organização que resulta da teoria weberiana encontra-se sobretudo na busca interior que o jurista alemão comete ao tentar perceber porque as

¹³ Espécie de princípio epistemológico positivista que persegue uma ideia, atingível, de sentido único da qualidade ou excelência de um processo, bem ou serviço. Actualmente não é muito recomendável a sua perseguição, visto que o tempo é um bem escasso, a quantidade de informação avassaladora e a celeridade uma exigência sempre presente, factores que inviabilizam o acumular e processar de toda a informação ou variáveis que permitam a melhor decisão. Simon já tinha posto em causa este tipo de decisão “encontrar a melhor possível dentre as possíveis”, e propôs uma abordagem construtivista ou sistémica (aberta e teleológica) do problema e da solução, baseada nos três níveis do processo de decisão: a informação, organização e decisão (*apud* Arnaud, 2008: 94).

As pessoas obedecem a uma autoridade e porque fazem aquilo que lhes mandam. As respostas a estas questões são cruciais e vão culminar no edifício burocrático da organização. Para o construir, expõe as seguintes tendências da burocratização:

Quadro 1.1. Tendências da burocratização

⇒ Especialização funcional	⇒ Legitimação da actividade organizacional
⇒ Hierarquização das tarefas	⇒ Delegação de poderes e contratualização pormenorizada e dos direitos e deveres laborais
⇒ Sistema de carreira	⇒ Credencialização funcional
⇒ Estratificação salarial de acordo com o respectivo estatuto	⇒ Ordenação sancionatória e hierárquica do pessoal submetido à autoridade
⇒ Padronização legal, procedimental e documental	⇒ Definição formal e técnica das normas aplicáveis à organização
⇒ Separação entre a acção burocrática (legítima) e a acção individual	⇒ Repartição centralizada da coordenação e controlo
⇒ Despersonalização da acção organizacional	⇒ Titularização do poder pelo cargo e não à função do mesmo
⇒ Institucionalização da disciplina	

Em síntese, a burocracia volve-se dominante na abordagem weberiana, pois permite, enquanto mecanismo de funcionamento das organizações, maximizar «a precisão, a velocidade, a clareza, a unidade, a subordinação rigorosa, a redução da fricção e dos custos com material e pessoal.» (Gerth e Mills, 1948: 214). A metodologia compreensiva utilizada por Weber na explicação dos factos históricos e sociais, não deixa de conduzir o alemão a um certo «desencantamento com o mundo» (Weber, 2004:135), porquanto a organização burocrática é como uma "noite polar de frio glacial" cuja vida humana a coloca numa "gaiola de metal de regras e de controle racional".

1.1.2. Crítica

Como é da ordem científica das coisas, o modelo burocrático não se livrou de críticas substantivas no que concerne à concepção, natureza e operacionalização. Antes da influência da escola económica austríaca começar a surtir efeito (enunciada adiante), três ordens de argumentação crítica ao fenómeno da burocratização das organizações se destacam. Em primeiro lugar, os reparos da abordagem sistémica inspirada na obra do biólogo austríaco Ludwig Von Bertalanffy (1981) no âmbito da concepção dos sistemas gerais e abertos, refutando as teorias clássicas atomistas, reducionistas e mecanicistas da ordem humana, física e natural. Em vez delas, propõe uma teoria do sistema geral e interdependente, também aplicável às organizações, cujo sistema aberto permite melhor resposta aos factores mutáveis e instáveis dos meios envolventes (metáfora orgânica), sobretudo através dos fluxos de informação e comunicação, considerados essenciais para o "bom desenvolvimento" de qualquer sistema, em contraposição ao sistema fechado e endógeno e do *single best way* (metáfora mecanicista), típicos da organização burocrática. Desta forma, a teoria de Bertalanffy contribui decisivamente para o surgimento das

concepções holísticas e contextualistas do conhecimento científico, lançando algumas das premissas teóricas e oportunidades analíticas da interdisciplinaridade.

A segunda ordem de argumentação crítica da teoria burocrática encontra-se nos estudos de Aston, nome da Universidade inglesa situada em Birmingham que, nos inícios dos anos 60, por Derek Pugh e David Hickson, procede a uma análise empírica das quinze tendências da burocratização identificadas por Weber, com o objectivo primordial de saber quais delas tinham maior influência nas organizações. Apesar de acabarem por não estudar o impacto de todas elas, concluem que existem cinco características fundamentais nas organizações burocráticas.

Quadro 1.2. Características fundamentais da organização racional-burocrática

⇒ Especialização funcional do trabalho
⇒ Padronização legal, procedimental e documental
⇒ Formalização normativa e dos procedimentos
⇒ Centralização das competências (centros de poderes)
⇒ Controlo autoritário das cadeias hierárquicas e do pessoal técnico

Dos citados estudos retira-se também a ideia de que o tamanho da organização tem uma relação simétrica com a estruturação da actividade, mas assimétrica com a centralização do poder, porque concentrado no topo da pirâmide de comando, e com a utilização dos meios tecnológicos ou automatizados, que quanto mais verificado, menor o controlo multi-hierárquico da actividade laboral (Clegg, 1998).

Outro nível de críticas pertinentes ao presente modelo resulta do estudo do sociólogo francês Crozier, na obra “Le Phénomène Bureaucratique”, em 1963, na qual, depois de analisar as razões porque muitas das organizações burocráticas são não funcionais, conclui que a execução contínua e padronizada dos procedimentos, da lei e dos regulamentos, conjuntamente com a satisfação das necessidades e respostas mal adaptadas às exigências sociais, conduzem à ineficiência. Esta situação é agravada, segundo Crozier, pela extrema rigidez organizacional, pois não se corrigem os erros detectados e “aprendidos” pela organização e pelos inevitáveis “estáveis círculos viciosos”, derivados da despersonalização das funções e centralização dos poderes (Crozier, 1963), com impacto negativo ou prejudicial na decisão e no *output* da organização. A evolução multi-comunicacional dos poderes reais, a crescente complexidade técnica, não linearidade e imprevisibilidade (Morin, 1996) dos problemas nacionais e internacionais teimam em servir de argumento a lógicas diferentes ou contrárias de administração, por exemplo, a lógica da “melhor decisão política”. Na verdade, a especialidade técnico-burocrática pode conduzir à inversão da lógica administração/técnica subordinada à política/democracia¹⁴, porquanto a intervenção da *administração* a montante e a jusante, i.e., na assessoria do decisor e na

¹⁴ A este respeito, ler a *magna opus* de Chevallier (2007).

execução da decisão, condiciona, conforma e, nalguns casos, inviabiliza a formação da decisão, bem como o sucesso da mesma, no que concerne, especialmente, à concretização *in toto* da política pública (Lindblom, 1981:59 e ss.)¹⁵.

As virtudes e os defeitos do modelo clássico são cometidos, de certo modo, quase por antonomásia à teoria weberiana sobre a burocracia, enredada na natureza descritiva e formal da sua função e na impessoalidade e clausura sistémica da organização, encerrando em si um sistema disciplinado e dogmático preparado para a sua imutabilidade ou, quem sabe, imortalidade, que não é ignorado pela doutrina¹⁶. Provavelmente, encontra-se aqui uma certa influência da educação calvinista, pois em muitas das dimensões da teoria se pode fazer a analogia com a referida doutrina protestante¹⁷.

Certo é também o facto de, apesar das revisões e tentativas de superação teóricas e empíricas posteriores, com diversos acentos tónicos (seja na tarefa, estrutura, comportamento humano, ambiente(s) ou sistema(s), contingência ou na tecnologia), chegados ao *admirável mundo novo*, bem como, ainda, das numerosas *buropatologias* identificadas (Caiden, 1991), o modelo burocrático ainda resiste e, porventura, prepondera, em termos gerais, em pleno século XXI. O impacto da(s) teoria(s) de Weber ultrapassa o seu tempo, cuja superação e substância são incontornáveis para quem queira historiar, estudar ou propor novas abordagens da teoria das organizações e da administração pública. Será propositado dizer-se que Weber elaborou se não o código genético das organizações em geral e da administração pública em particular, pelo menos o modelo canónico da administração pública, considerando a actualidade teórico-epistemológica do seu pensamento, que assenta como uma peça de puzzle, os referenciais ontológicos do Estado moderno e da sociedade capitalista, tal é a garantia de sustento e de crescimento com que presenteia a estrutura organizatário-funcional¹⁸.

Neste sentido, pode afirmar-se que a organização contribuiu fortemente para a sedimentação da era moderna, assim como a modernidade concedeu o quadro mental e cultural para que a organização do trabalho e da empresa fosse objecto de estudo e de transformação. A modernidade foi, aliás, o primeiro estádio, de um largo universo, das sociedades complexas, instáveis porque de rápida mutação, e cosmopolitas, o «sistema

¹⁵ Neste particular, os princípios do Estado de direito e democrático desempenham um papel fundamental na limitação desta subversão, visto que, na generalidade, não permitem o governo de especialistas como um princípio geral da organização administrativa (Miranda e Medeiros, 2006:736).

¹⁶ Na melhor literatura revista, verifica-se sobretudo duas teses sobre a temporalidade do ciclo de vida das organizações (Kaufman, 1976; (Peters e Hogwood, 1988).

¹⁷ A este respeito, *vide*, Weber, 2004.

¹⁸ Na expressão de Clegg: “Encerrou-se o colete-de-forças [burocracia], fechou-se o cadeado [grandeza] e deu-se a volta à chave [eficiência]” (1998: 66).

complexo contextualizado num ambiente dinâmico» (Touraine, 1994); assim sendo, a organização burocrática constituiu, e serviu, uma das respostas para conformar as organizações aos *tempos modernos* por que atravessava, sobretudo, a realidade social de transição de século.

A hegemonia do modelo burocrático atravessou, portanto, todo o século XX, com o apogeu pós-Segunda Grande Guerra, acoplado ao estabelecimento do Estado social de direito, da intervenção pública directa na economia e da universalização dos direitos, bens e serviços sociais. Consideráveis estudos foram escritos sobre a teoria burocrática, e esta, de uma forma geral, até era aceite bastante na comunidade académica e profissional. As administrações públicas aproveitaram-na ao extremo, de tal ordem que pode dar a ideia de que a teoria burocrática foi pensada exclusivamente para as organizações públicas, o que não é historicamente rigoroso.

Por todas estas razões, o paradigma burocrático constitui um modelo organizatório-funcional de respostas diversas para um sistema unitário, estruturado e coerente da administração pública, ainda que não tenha sido concebido a pensar nesta; quase perfeito, face à condição humana, na doutrina racional, técnica e visionária que demonstrou alcançar para a ordenação da administração pública, manifestando compreensibilidade por lógicas aparentes do mais puro senso comum¹⁹.

No estudo crítico do modelo burocrático, e que será melhor percebida pelo contraponto realizado pelos futuros modelos aqui tratados, destaca-se ainda o trabalho de Robert Merton (1949, 1996), porquanto sustenta uma crítica teórica (sociológica) do sistema social “burocrático” da organização, na qual adopta o conceito de “disfunção social”, um processo com impacto na estabilidade e sobrevivência dos sistemas sociais (1996: 96).

Por outras palavras, pressupondo que o padrão das organizações não é forçosamente a “harmonia” ou a busca do “bem”, Merton considera que o foco do desvio-padrão deve estar nas funções da organização, em vez de nos comportamentos ou valores da mesma. De certo modo, “amoraliza” a tradicional visão do conceito e coloca-o na análise sociológica²⁰. Porém, o referente burocrático do conceito não é necessariamente negativo, indesejável ou universal nas organizações: numa sociedade diferenciada, os efeitos do padrão pode ser

¹⁹ Este rumo, por necessidade económica e conveniência política, exige naturalmente a diminuição da estrutura burocrática do Estado, com a consequente redução da influência dos burocratas, assumindo o poder político (quase) total controlo da sua nomeação e actividade, por um lado, e por efeito da centralização política e atomização dos burocratas nos diversos serviços e instituições, por outro (Niskanen, 1971).

²⁰ Como o próprio define: “A *social dysfunction* is a specific inadequacy of a particular part of the system for meeting a particular functional requirement”; a desorganização social compreende, assim, um conjunto de disfunções sociais (*idem*: 96).

disfuncional para uns (indivíduos, grupos, estratos sociais) e ser funcional sobre qualquer outra estrutura organizacional. Neste sentido, as funções da organização têm impacto nas tarefas, na motivação e resistência às mudanças dos trabalhadores, na subversão da estratégia e objectivos provocadas pela conformação acrítica das normas funcionais da organização (Merton, 1949).

Depois de Merton, outras críticas foram feitas ao modelo burocrático, e elas podem ser notadas implicitamente nas características dos modelos gestionários e pós-gestionários/burocráticos de reforma que surgiram nos finais do século XX. De facto, ao longo deste século, a burocracia suportou o crescimento das estruturas do Estado, da administração pública e, até, da democracia, dotadas de racionalidade sistémica para satisfazer as necessidades colectivas em constante expansão, acreditando-se na capacidade elevada de dar essa resposta. Acontece que o tão debatido avanço do Estado social desembocou no não tão discutido crescimento *natural* do Estado (Mozzicafreddo, 2001), da despesa pública crescente (também denominada lei de Wagner)²¹, e do *despesismo*, com a conseqüente subida da carga fiscal, sobretudo pela via da taxaço e dos designados impostos indirectos. Tal conjuntura de tendências e trajectórias, no último terço do século passado, faz emergir sobretudo nos meios académicos e políticos um conjunto de ideias reivindicadoras de uma redefinição do papel do Estado e de reformas da administração pública, de pendor essencialmente fiscal, económico e financeiro. Provavelmente, foram os factores que tiveram mais influência na reforma da gestão pública (Kickert, 1997:17). Esta exigência pré-compreensiva pode resumir-se no trilogismo *menos Estado, mais mercado, melhor Estado* e será advogado pelo modelo que se seguirá, sem grandes preocupações sobre a nomenclatura em prejuízo da semântica.

1.2. O modelo gestionário: *New Public Management e Reinventing Government*

1.2.1. Teoria e prática

A datação do início de arquétipos conceptuais da *realidade social e organizacional* não é tarefa fácil, derivam mormente de um conjunto sucessivo de esforços e movimentos intelectuais, factos, avaliações da realidade, contextualizações, atitudes, ambientes de época, e da interacção dos sujeitos activos, voluntários ou involuntários, daí que só alguma distância e pluridisciplinaridade permite avaliar a sua influência na transformação social ou política. Não obstante, admite-se a possibilidade de se estender a origem intelectual desta

²¹ A lei de Wagner (1883), ou lei da despesa crescente do Estado, postula que o aumento da despesa pública é uma consequência natural do desenvolvimento económico do Estado. A sobredita lei ficou assim conhecida em homenagem ao economista alemão Adolph Wagner (1835-1917).

abordagem gestonária (e managerialista²²) aos críticos anti-*hamiltonianos* da *unresponsiveness* e da ineficiência das agências públicas do século XVIII. A razão histórica prende-se com a defesa de Hamilton, um dos fundadores do constitucionalismo norte-americano e co-autor do *The Federalist*, pelo reforço da autoridade e da capacitação dos órgãos da administração norte-americana de poderosos instrumentos na gestão administrativa, em detrimento, sobretudo, do parlamento ou da política legislativa (Hamilton *et al.*, 2003)²³. Outros, aos primórdios dos anos 60, quando a Administração Kennedy iniciou uma mudança profunda da administração pública federal, nomeadamente no que respeita à organização e recursos humanos públicos²⁴. Estas medidas sinalizaram o devir gestor na administração burocrática federal norte-americana. Medidas que, apesar de inacabadas, dariam um sinal da evolução futura da gestão do sector público, fazendo assim parte da história reformadora da administração pública, especialmente a norte-americana.

Nessa época florescia a “teoria da escolha pública” (*public choice theory*) com repercussões doutrinárias diversas em vários campos do saber e influências de variadas escolas, nomeadamente da escola austríaca de Von Mises, e de influentes economistas como Hayek, Stigler, Niskanen, Peltzman e Buchanan. As ramificações intelectuais desta teoria estenderam-se à ciência política, direito, sociologia e administração e políticas públicas, sobretudo após a crise dos anos 70 do século passado, que obrigou a classe política a repensar o papel e dimensão do Estado²⁵.

²² Não se desenvolverá esta questão, todavia, na literatura parece pacífico que, em rigor teórico, é possível distinguir-se o *New Public Management* do managerialismo, pois assentes em áreas disciplinares predominantes distintas (a primeira, na ciência da administração pública; a segunda, nas ciências económica e política) e em distintivas análises e interpretações dos objectos de análise, inclusive no sistema de gestão (a profissionalização da gestão, a avaliação matizada da performance e a concepção de resultados como parte integrante da eficiência e eficácia económicas são alguns exemplos) (Hood, 1991). Neste “paradigma”, entram outras designações, como *entrepreneurial government*, *post-bureaucratic administration*, *market-based public administration*.

²³ Leia-se, sobretudo, os Artigos n.ºs 21 a 23 e 51.

²⁴ Exemplos: selecção da alta direcção pública, formação especializada orientada para apurar os melhores, renovação do sistema de avaliação, reforço e extensão da performance, baseada no mérito do cumprimento dos objectivos, medidas reforçadas de ética pública, alterações no sistema de remuneração assente na performance e no tipo de funções.

²⁵ Refira-se, ainda, outras abordagens teóricas importantes para a consagração e universalização do paradigma gestor, originárias de diversas áreas científicas, como os “Modelo de Análise do Custo de Transacções” (cunhado por Ronald Coase e desenvolvido por Oliver Williamson) e, sucessivamente, a “Teoria da Firma”, “Novo Institucionalismo Económico” e “Psicologia Organizacional”. Resumidamente, a visão comum entre elas consiste na relação transaccional dos sujeitos sociais (económicas, políticas, comportamentais, institucionais, informacionais, físicas, psicológicas, portanto, tangíveis e intangíveis) e todas admitem, no essencial, que qualquer acção ou relação no mercado, seja individual ou institucional, produz custos externos para a organização, pelo

A “teoria da escolha pública” ou da “política positiva”, iniciada como *theory of collective choice* (em especial, Downs, 1967; Niskanen, 1968, 1971; Tullock, 1965, Mueller, 1989), singra com “*The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*”, de James Buchanan e Gordon Tullock, publicada em 1962, primeira magna obra na qual se sustenta a impossibilidade de um sistema perfeito de “interesse público” baseado no sistema de voto democrático, defendendo-se, conseqüentemente, que o interesse público não é mais do que uma agregação de todos os interesses privados, pois todos os actores decidem (i.e., escolhem) por critérios de interesse, poder e prestígio pessoais ou individuais, partindo da premissa da não separação orgânica entre o Estado e a sociedade (visão clássica). Assim, qualquer acção colectiva é uma acção de indivíduos, separados, quando escolhem atingir ou expressar certos objectivos ou preferências e a administração pública é vista meramente como «o conjunto de processos, o aparelho, que permite a realização de tal acção colectiva» (Buchanan e Tullock, 1962:13)²⁶.

Neste sentido, para este pensamento, é insuficiente saber-se se a prestação de serviços públicos (ou a produção de bens) está nas mãos do público ou do privado. O mercado tem de ser concorrencial para ser competitivo e, assim, eficiente e enriquecedor.

Na verdade, a teoria da escolha pública não conseguiu explicar suficientemente as motivações das acções humanas para além das económicas ou racionais, não obstante Niskanen defender uma visão menos negativa da natureza humana, designadamente dos trabalhadores públicos perpassando a ideia de *boas pessoas presas num mau sistema*, nomeadamente o burocrático, o qual critica positiva e negativamente, erigindo uma teoria da oferta e da procura do Estado (1971)²⁷. Tal concepção da gestão sobre as políticas públicas e o mercado influenciou diversos governos em vários países, atravessando, avulsamente, todos os sectores da organização administrativa (administrações nacional ou central,

que o desenvolvimento económico de uma instituição/empresa será tanto maior, quanto menor forem os custos internos da organização face aos externos.

²⁶ Nestes termos, a defesa da exclusividade da prestação de serviços públicos pelos agentes públicos, seja no nível da administração estadual, seja na regional ou local, promove a ineficiência e exclui a competitividade do lado da oferta, pelo que não gera performance, nem cria valor adicional positivo para o Estado, de um modo geral. Ou seja, segundo esta abordagem, no seu pendor *político-executiva*, não é suficiente que haja transferência do controlo ou da responsabilidade de um serviço público para uma organização privada, pois escolha pública implica a presença também de concorrência no mercado.

²⁷ O modelo de maximização-orçamental de Niskanen (1968 e 1971), uma das críticas negativas à burocracia, continua bastante influente na análise do crescimento do Estado e do comportamento burocrático. O principal argumento assenta no facto de a racionalidade dos burocratas levar ao aumento do poder através da dimensão dos seus orçamentos: quanto maior o orçamento, maior o poder de quem o gere. Logo, o Estado tende a crescer e a ser ineficiente. Como resposta, propõe um modelo de escolha racional organizacional (*bureau-shaping model*).

estadual, regional, local, autónoma, independente) e dos princípios e poderes democráticos. Como disse Aucoin, a teoria da escolha pública visa «restabelecer a primazia do governo representativo e (...) a primazia dos princípios gestionários sobre a burocracia» (1996: 493)²⁸.

No último quartel do século passado começa a época dourada do capitalismo e os temas de gestão tornam-se mediáticos²⁹. No plano internacional, as crises económicas e os défices orçamentais dos anos 70 e fiscais, originam tempos favoráveis para políticas restritivas da despesa. Nesta base política surge o Consenso de Washington³⁰, cujo intento reforça e projecta decisivamente a ideologia da *public choice* (politicamente denominada neo-liberal), de base institucional para a *governância* económica, política e social do mundo (Bilhim, 2008). É este ambiente político, económico e social que promove a mudança de foco da acção política, designadamente na redução da despesa pública e no aumento da eficiência e eficácia da administração pública através do renovado conceito de “gestão”.

Ao nível governamental e administrativo, é pacífico na doutrina dominante que o o *New Public Management* (NPM) e o *Reinventing Government* (RG) constituem expoentes do paradigma gestionário (também denominado, grosso modo, de managerialista³¹), da teoria

²⁸ Contudo, existe literatura, com estudos empíricos, que evidenciam limitações ou insuficiências deste modelo da escolha pública, nomeadamente, no que respeita à dimensão das economias de escala, Boyne (1998), ou valores públicos como a equidade, cidadania e a *accountability*, Halachmi e Holzer, 1993; Kettl (1993). Para o impacto da propriedade, e a titularidade, dos bens e dos serviços na performance vide Krutilla *et. al*, (1983); Rowan Miranda (1994).

²⁹ Aparecimento dos gurus da gestão e dos respectivos *bestsellers*, como “In Search of Excellence”, de Peters e Waterman (1982). No essencial, o livro faz a apologia da ideia de que os bons gestores possuem as mesmas tarefas e capacidades, independentemente do sector onde se encontrem (público, privado, social), e que devem partilhar o poder com todos os níveis hierárquicos da empresa, ou seja, maior capacidade de decisão e execução das políticas para os gestores. Mais um sinal do desabrochar, numa leitura *a posteriori*, do paradigma gestionário, da tentativa de mudança do burocrático, e de uma concepção sistémica de governância.

³⁰ O “Consenso de Washington” (1989) marca a agenda política da *New Right* de Reagan e Thatcher, entre outros estadistas, postula o primado do mercado (*a pari*, gestão privada) sobre o Estado (*ergo*, “administração” pública), na criação de riqueza e no balanceamento da intervenção pública com a actuação governação.

³¹ Ainda que o managerialismo possua uma matriz económica e neo-liberal. O managerialismo consiste num conjunto de ideias e valores de como é e dever ser o mundo da economia, da política e da gestão, i.e., sobre a natureza e acção do Homem (racionalmente económico) motivada por interesses particulares (Buchanan, 1986). Em concreto, defende que a gestão constitui um valor e uma crença determinante no sucesso das organizações e dos estados, e, por sinal, um *conditio sine qua non* também para a reforma e modernização da administração pública. De certo modo, para esta abordagem, governar é gerir.

da escolha pública e da ideologia *New Right* (neoliberal) dos finais dos anos 70³², conhecida pela premissa “o governo é mau, o mercado é bom, logo aquele deve ser gerido como um negócio” e por uma interrogação de cariz ideológico: “*what is wrong with [bureaucratic] government?*” (Pollitt, 1990; Rocha, 2001:44; Santos, 2006:10; Lane, 2009). Contudo, paradoxalmente, é com a “nova esquerda” que o presente modelo assumirá um papel paradigmático na gestão pública e na governação dos estados, embora não se ficando por ambos os lados do Atlântico³³.

Com a obra *Reinventing Government* (1992), David Osborne e Ted Gaebler influenciaram fortemente o guia da reforma administrativa norte-americana na era Clinton-Gore³⁴, depois do quase deserto de teorias específicas de reforma do Estado e da administração pública por que atravessaram os presidentes Reagan e Bush, nos anos 80 até meados inícios dos anos 90. Os pais da “reinvenção” proclamaram dez princípios para transformar o *Estado administração* em Estado-empresarial, e assim se fazer a pretendida «*American perestroika*» (1993)³⁵.

«Most entrepreneurial governments promote *competition* between service providers. They *empower* citizens by pushing control out of the bureaucracy, into the community. They measure the performance of their agencies, focusing not on inputs but on *outcomes*. They are driven by their goals—their *missions*—not by their rules and regulations. They redefine their clients as *customers* and offer them choices... They *prevent* problems before they emerge, rather than simply offering services afterward. They put their energies into *earning* money, not simply spending it. They *decentralize* authority, embracing participatory management. They prefer *market* mechanisms to bureaucratic mechanisms. And they focus not simply on providing public services, but on *catalyzing* all sectors—public, private, and voluntary—into action to solve their community problems» (Osborne and Gaebler, 1993: 19-20).

³² A liderança política é protagonizada pela primeira-ministra britânica Margaret Thatcher (1979-1990), mais tarde por John Major (1990-1997), e pelo presidente norte-americano Ronald Reagan (1981-1989).

³³ Governos Estado-unidense Clinton/Gore (1992-2000) e britânico Blair/Gordon (1993-2007), com destaque para a Nova Zelândia (David Lange, 1984-89, Geoffrey Palmer, 1989-90), Austrália (Robert Hawke, 1983-91, Paul Keating, 1991-96)) e, menos, Canadá (Brian Mulroney, 1984-93).

³⁴ Através do “Government Performance and Results Act” (1993). O vice-presidente Al Gore, por sua vez, publicou “Creating a Government that Works Better & Costs Less: Reinventing Human Resource Management”, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, em 1993.

³⁵ 1) Estado-catalisador, timoneiro e não remador: rumar e não remar; 2) Estado-devolutivo: conceder poderes e responsabilidades às comunidades locais, mais do que prestar-lhe serviços; 3) Estado-competitivo: encorajar competição em vez de (quase)monopólios; 4) Estado-missionário: orientar-se pela missão (fins) e não pelas regras (meios); 5) Estado de resultados: financiar resultados e não factores de produção; 6) Estado-*procliente*: orientação para as necessidades da procura, em vez das burocráticas; 7) Estado-empresarial: privilegiar fontes de rendimento (receita, lucro) sobre a gestão da despesa; 8) Estado-proactivo: investir na prevenção mais do que na solução; 9) Estado-descentralizador: descentralizar autoridade e hierarquia a favor da liderança participada e do trabalho em equipa; 10) Estado de mercado: o mercado como instrumento preferencial na satisfação das necessidades e resolução de problemas; e, por último, praticar todos os dez princípios em conjunto.

Os autores assumem o livro³⁶ como guia de transformação do “modelo básico de governância utilizado na América” e instrumento insurgente da grandeza, centralização e burocracia do Estado, protestando os males da burocracia norte-americana à qual contrapõem uma *nova* abordagem, uma terceira via, entre as linhas de pensamento conservadora e liberal³⁷, pela reinvenção do sector público, visto que, para eles, os sectores público e privado são intrinsecamente diferentes. Osborne e Gaebler não professam integralmente o *slogan* neo-liberal “government should be run like a business”, mas sustentam que o Estado e respectiva governação³⁸ devem ser reinventados por princípios, valores e ferramentas (como o *Total Quality Management* de Deming) da gestão privada (Osborne e Gaebler, 1993: 21-22); estudam organizações e políticas locais desde o sector educativo ou da saúde pública ao policial e militar, tentando provar que a administração pública não tem que ser *goliasiana* ou ineficiente, nem incapaz ou incompatível na aplicação de certas regras/técnicas do mercado e anseios de produtividade e competitividade. Sobretudo através de lideranças e lógicas de tipo empresarial empreendedoras, inovadoras, proactivas e reforçadas pela promoção de novos líderes e novas competências (colectivas) aos liderados^{39 40}.

³⁶ Logo no início do livro, afirmam que “*bureaucracy still works in some important areas of the public sectors*” e dão como exemplo, imagine-se, a segurança social dos E.U.A, uma das maiores organizações públicas mundiais. A “reinvenção” pretende *mudar de código genético* do sector público, afastando, de vez, a hegemonia burocrática da sua estrutura.

³⁷ Mencionou-se que a doutrina de Osborne e Gaebler, ao contrário do que possa sugerir parte da sua literatura, não é arqui-inimiga da burocracia, no sentido da apologia da sua extinção.

³⁸ Note-se que o conceito anglo-americano “Government” não tem o mesmo significado do termo continental-europeu “Governo”, pois aquele abrange todos os poderes e órgãos máximos do Estado (aquilo que se pode designar no sistema político-constitucional português de poderes e órgãos de soberania), ou seja, os poderes e órgãos legislativo, executivo e judicial.

³⁹ O risco de controlo legislativo nas agências estendia-se também a nível estadual (*apud*, Rosenbloom, 2001:114).

⁴⁰ Mas a desregulação administrativa, a orientação para os resultados e a forte autoridade do Congresso (Senado e Câmara dos Representantes) na administração federal norte-americana, conjugada com a rígida separação de poderes constitucionalmente prevista (Rosenbloom, 1999), produziram desvios ao sucesso sem máculas da doutrina da “reinvenção”. A *National Performance Review* acusava o Congresso de fazer “micro-gestão” (Gore, 1993:34). A gestão pública tomada pela gestão privada e gestores profissionais, até ao limite jurídico, e o papel do Congresso, como o órgão competente para a legislação e demais regulação administrativas a nível federal, constituído legalmente como parceiro estratégico das agências federais, sendo estas responsáveis política e juridicamente perante aquele, tornaram esta ideologia reformadora vulnerável ao seu êxito total (Rosenbloom, 2001: 111-115). Os *reinventores* não prognosticaram, nem advogaram, o papel proeminente e interventor do Congresso no processo de reforma da administração norte-americana, pois pressupunham que as recriações da desregulação, descentralização e *parceirização* entre os vários níveis de governo (local, estadual e federal), ou empresarialização, acarretariam mero controlo

A terminologia e substância do paradigma gestor, mormente da Nova Gestão Pública, não são lineares, nem de entendimento pacífico. De novos significados e usos de certas palavras também se fazem os modelos que procuram substituir os estabelecidos, como aconteceu com o termo *public management* que, na senda do económico-empresarial *managerialism*, sustenta na ciência da administração parte da semântica do NPM ou *new managerialism* (Hood, 1991; Pollitt, 1993; Carvalho, 2001: 37-47). Na linha histórico-formal de raciocínio, a semântica da Nova Gestão Pública parece constituir um contra-senso: o conceito de gestão, *per si*, é que é uma novidade. Tal sentido é reforçado quando ainda no final do século XX se distinguia, *tout court*, o conceito de administração do de gestão, sendo este último uma superação daquele, tal como ocorreu com as actividades de dirigir e de gerir, ou os respectivos titulares dos cargos de direcção e de gestão, com os seus referentes directores e gestores⁴¹. Para Peters, a «nova gestão pública pode ter tantos significados quantas as pessoas que interpretam e aplicam a expressão» (2001:43). Na verdade, o NPM é a designação unitária atribuída a diferentes movimentos doutrinários de menor dimensão territorial, sectorial, cultural ou ideológica que dominaram a agenda da reforma burocrática das últimas quatro décadas, em determinados países, especialmente os da OCDE, que condiz com a pretensa universalidade deste paradigma (Hood, 1991:3-4 e 1995: 404; Osborne e Gaebler, 1992: 21, 325, 328; Pollitt, 2005: 1)⁴².

De certo modo, o paradigma gestor na administração, precedendo de premissas económicas e políticas, concebe o Estado como um mediador ou mero instrumento de ligação entre certos domínios do mercado e outros tantos da sociedade, deixando muitos deles para a iniciativa privada ou não pública; vê no cidadão um consumidor de bens, serviços e direitos que procura o interesse particular, cabendo-lhe o exercício de uma cidadania sobretudo económica e política; por último, é função da administração pública e dos trabalhadores (*maxime*, dirigentes) justificar a sua razão de ser para além da função

político (e partidário) referente ao enquadramento legislativo das agências, em vez da capacitação de gestão administrativa das agências pela via legislativa. Para Osborne e Gaebler, o *empoderamento*⁴⁰ dos líderes e dos agentes da administração levaria a que fossem tão empreendedores quanto os do sector privado. Assim como, se se atribuísse mais responsabilidade e autoridade aos trabalhadores para controlarem os seus resultados e a sua performance, independentemente do sector, mais produtivos seriam pelo uso eficaz do seu tempo (1992; Barzelay, 1992:64).

⁴¹ É sintomática a apropriada discussão entre as diferenças da gestão privada e gestão pública ser contemporânea do debate teórico da “nova gestão pública”.

⁴² Hood considera mesmo que, em rigor, os países da OCDE não seguiram as “doutrinas do NPM”, somente alguns adoptaram alguns princípios, mas por motivos opostos aos do NPM, e nem a reacção a paradigmas antigos criaram novos modelos. Por sinal, indica ainda que, nem a União Europeia, nem a própria OCDE, nas suas estruturas administrativas, adoptaram esses princípios (Hood, 1995: 408-409).

pública ou jurídica ou mesmo meramente produtiva, pois a aferição do sentido público é a performance pelo “mercado” (*stakeholders* e mecanismos economicistas)⁴³.

No âmbito internacional, e em nível institucional, o NPM tem sido também sustentado pela comunidade internacional organizacional, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a CAPAM ou, com maior destaque, a OCDE (FMI, 2003; OCDE, 1995, 1996, 1997; Lynn, 2005; Hood, 2000)⁴⁴. As características apontadas ao NPM são de vária ordem e de feição específica, consoante o tipo de Estado, a específica cultura administrativa que ele encerra e o sistema político regedor da sua acção; factores demasiado particulares para serem transmutados de Estado para Estado. Segundo a literatura mais relevante, é possível encontrar alguns princípios comuns (Hood, 1991; Barzelay, 1992; Pollitt, 1990 e 1993; Peters, 1996; e OCDE, 1996; Ferlie *et al.*⁴⁵, 1996; Kickert, 1997; e Pollitt e Bouckaert, 2004),

⁴³ A administração é assim justificada mormente por razões de mercado, pela arena da relação das múltiplas forças sociais e a-sociais, ou seja, precisamente o terreno e o espírito que justificaram o “contrato social administrativo”, o acordo assente na assunção de que o Estado e a sociedade civil possuem premissas ontológicas antagónicas. A globalização e o desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação vieram reconfigurar a força, as relações e a acção do Estado, da sociedade e do indivíduo, ao ponto de o fornecimento de bens e serviços, bem como a concepção e implementação de políticas públicas serem feitas parcialmente por redes formais e informais, amiúde com plataformas tecnológicas, à distância, empurrando o Estado para novos desafios à sua concepção, acção e legitimação

⁴⁴ No que respeita à OCDE, desde, sobretudo, os anos 80 que patrocina políticas de reforma e modernização do Estado e da administração pública, que, no essencial, pressupõem a constatação da ineficiência e ineficácia epidémica da administração burocrática, que não satisfaz as necessidades renovadas dos cidadãos, nem cumpre com os valores e objectivos do Estado contemporâneo, a supremacia da gestão sobre a administração (donde se destaca a adopção de certos mecanismos de gestão e de mercado no sector público), a possível e melhorada aplicação dela às outrora áreas sociais exclusivamente públicas e burocráticas (saúde, educação, relações de trabalho) e que a própria gestão constitui uma ciência distinta, mas universalmente aplicável (OCDE, 1992). Nas políticas de modernização da OCDE, destaca-se um estudo realizado por esta organização internacional em 1992 sobre a administração pública de doze países membros (desde a Nova Zelândia e Estados Unidos da América até à Finlândia e Turquia, passando pelo Reino Unido), nos quais se verificavam certas semelhanças nos respectivos processos de reforma (OCDE, 1992 (por exemplo, entre outras semelhanças: reestruturação das administrações centrais, regionais e locais, orientação para o reforço de poderes regionais e locais; assunção de um papel preponderantemente estratégico pela administração central; crescimento do sector voluntário na provisão de serviços públicos (terceirização); orientação preponderante para o recurso ao sector privado na provisão de bens públicos; responsabilização e consciencialização crescente na gestão dos recursos financeiros públicos). A CAPAM também desempenhou um papel fulcral na influência dos princípios NPM nas reformas de diversos estados da orla anglo-saxónica, particularmente através da prolixa actividade dos consultores e dos programas de apoio à reforma do Estado e da administração nacionais segundo a cartilha, precisamente, de uma nova gestão pública.

⁴⁵ Sustentam três fundamentais modelos do NPM: modelo de mercado ou da eficiência, modelo de

que se resumem no seguinte quadro.

Quadro 1.3. Princípios do NPM

Adopção da gestão como instrumento de administração das organizações públicas
Matriz estratégica e filosófica de redução de custos do sector público e da intervenção do Estado
Subdimensionamento das estruturas organizatório-funcionais da administração e desagregação das grandes unidades administrativas
Padronização da acção administrativa pela avaliação do desempenho e performance
Implementação da gestão por objectivos
Controlo de resultados baseados no compromisso e contratualização
Preponderância dos estilos de gestão do sector privado (<i>fazer mais com menos dinheiro</i>)
Agencialização da organização administrativa e indução de concorrência entre elas e no Estado

Os princípios deste quadro aplicáveis à GRH servirão, adiante, para a devida subsunção da análise empírica da reforma do XVII Governo constitucional.

1.2.2. Crítica

Na apreciação crítica deste modelo, na literatura científica especializada há quem avise para os riscos e perigos do NPM, nomeadamente no âmbito do Estado de direito e dos valores democráticos (Caiden, 1988; Kettl e Dilulio, 1995; Moe e Gilmour, 1995) e da consequente degradação da unificação do serviço público (Terry, 1993; Carroll e Lynn, 1996). Um pouco por todo o mundo, raros são os Estados desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, que não implementaram as suas *teses* nos respectivos processos de reforma ou não sofreram qualquer pressão para as introduzir nas administrações públicas. De facto, a influência dos princípios do NPM tem prevalecido nas reformas da administração pública das últimas três décadas, com extensa documentação sobre o assunto, distribuída pelos diversos sistemas e culturas administrativos, com apoiantes acérrimos bastantes, como se já constatou, particularmente nos países anglo-saxónicos (Osborne e Gaebler, 1992; Halachimi, Arie e Holzer, 1993), em demanda de um Estado menos dispendioso, mais racional e flexível no que respeita a matérias orçamentais e de recursos humanos, eficaz, eficiente, *performante* na provisão de bens e serviços públicos, de qualidade, orientados para o mercado, responsáveis predominantemente pelos resultados e perante os consumidores, atribuindo maior autonomia gestionária aos dirigentes e trabalhadores para os perseguir, sem prejuízo da utilização dos recursos organizacionais e humanos do “mercado”, através dos mecanismos de outsourcing, parcerias público-privadas, *contracting out*, entre outros).

Apesar do intenso debate sobre as virtudes e os defeitos da teoria do NPM, nem sempre se torna claro o seu real significado ou valor científico, tantas vezes caracterizada por ser uma nova ideologia ou filosofia de gestão, uma nova versão do taylorismo, de carácter

descentralização e o modelo da excelência organizacional ou da qualidade total.

meramente instrumental e contingente, sem descontinuidade ou disrupção (Lynn, 1996) ou novo estilo ou prática organizacional, cada qual mergulhado numa abordagem necessariamente subjectiva e contextualizada, quer no domínio político, quer na análise indutiva da realidade específica nacional. Na verdade, o NPM «não tem todas as respostas, nem sequer enuncia todas as perguntas» (Santos, 2006: 50).

A aplicação do NPM à AP, como qualquer outra teoria, revelou algumas disfuncionalidades e insustentabilidades (Madureira e Ferraz, 2009: 3), sendo as críticas apontadas ao NPM de diversa ordem: a não distinção substantiva entre o sector público e privado, a radicalidade da concepção do cidadão como cliente, o primado do mercado e da liberdade colectiva de escolha sobre a racionalidade organizatória e os valores da equidade e da igualdade, no mínimo defendiam a isonomia destes pólos, o desprendimento pela cultura específica administrativa, o desprezo pela memória institucional e o capital humano das instituições e social das comunidades envolventes, a obsessiva maximização de *outputs* e optimização de *outcomes*, com o mínimo de *inputs* (v.g., *downsizing*, *dismantling*, *lean management*, *total quality management*, *reengineering*), a separação entre os produtores/prestadores e os reguladores/financiadores, diluindo a responsabilização política e confundindo o próprio eleitorado e a sociedade civil, a visão hegemónica dos resultados de curto-prazo, preterindo o longo-prazo (apadrinhada pela OCDE, 2005), o afastamento de indicadores qualitativos de performance, muitas vezes rejeitados, em benefício dos quantitativos, desprezando, assim, a avaliação integral dos trabalhadores, serviços e políticas públicas (Pereira, 2008:121,143)⁴⁶.

Com reporte ao caso britânico, Rhodes (1997) demonstrou como as agências governamentais, com a competência transferida de tomar conta da implementação estratégica e operacional das políticas do ministério levou a um quase monopólio dessa especialização na própria área política, não obstante se consagrar, política e juridicamente, um reforço dos poderes estratégicos dos membros do governo e dos respectivos ministérios. Rhodes concluiu mesmo que «o governo britânico sofreu uma diminuição significativa da responsabilização política» (1997:102-3) e da ética pública⁴⁷.

Mais recentemente, em resultado de uma tese de doutoramento sobre o impacto do NPM nas reformas políticas e organizacionais do sector público, o académico suíço Giauque

⁴⁶ O modelo de agência, recomendado por organizações internacionais como a OCDE, o FMI e o Banco Mundial e com alguma tradição nos EUA e nos países nórdicos ocidentais, continua a ser o instrumento institucional da gestão privada na administração pública, ainda que aplicado, em cada Estado, de modo não uniforme, antes em conformidade com o tipo de sistema político-administrativo vigente nesses estados (Araújo, 2000a),

⁴⁷ Sobre o significado de accountability e os movimentos de reforma, vide Antunes (2007; s.a.).

estudou quatro departamentos administrativos federais no Canadá e na Suíça⁴⁸ e concluiu que, não obstante as diferenças das soluções aplicadas de ambos os estados, há um novo modelo burocrático-liberal de regulação organizacional que se impregna gradualmente no sector público, de cariz “quasi-commercial” (Giauque, 2003:586), que sumariza os problemas identificados pela análise empírica efectuada. No essencial, Giauque sustenta que os processos de transição com reformas na administração sob o jugo do NPM não eliminam os aspectos centrais burocráticos (pelo contrário, alguns deles sobressaem no resultado da implementação da reforma), nem condicionam novas possibilidades ou oportunidades de autonomia e flexibilidade na gestão dos serviços (*idem*, 2003:587). Com efeito, parece concluir-se do estudo de Giauque que, não obstante este modelo prover uma certa estabilidade à organização – provavelmente por as tendências verificadas possuírem uma tal força antagónica que acabam por se anular, grosso modo –, os princípios básicos aplicados do NPM não destronam o paradigma burocrático, simplesmente o adequam, numa espécie de política pública balanceada, entre o liberalismo regulador por força da consciencialização aguda das inúmeras limitações políticas, culturais e ambientais derivadas sobretudo da escassez dos recursos públicos, e o conservadorismo estruturante organizacional, tipicamente aplicável aos recursos humanos e à “cultura do serviço”, que não deixa de abraçar algumas janelas de oportunidade de mudança e de desenvolvimento em consonância com uma presumida pressão “pública” ou externa⁴⁹.

A abordagem do NPM à administração, governação e gestão de nível estatal, com estatuto soberano, controlada politicamente (nomeadamente pelos órgãos legislativo e presidencial) coloca vários conflitos de valores, entre esta doutrina e a democracia representativa (legalidade, justiça, pluralismo político). Tal razão pode encontrar-se, sobretudo, naquilo que se considera ser o pecado original cometido pelo NPM: a assunção de que sector público e sector privado podem ter uma natureza conceptual análoga, porque este é superior àquele, resultando assim na «interiorização das formas da gestão privada» pelo sector público (Mozzicafreddo, 2001b:145). De facto, parece ser muito forte a crença entre os cidadãos de que o sector privado é mais eficiente do que o sector público, apesar de nunca comprovada, dada porventura a complexa bateria de indicadores que é exigida para a realização de uma comparação minimamente credível e abrangente, bem como à imensa diversidade de variáveis e de condicionantes (*maxime*, recursos humanos,

⁴⁸ Não identificados pelo autor, por razões de confidencialidade.

⁴⁹ Assente nas especificidades da AP quanto à sua natureza, estrutura, estratégia e cultura, bem como às dimensões institucional, managerial, organizacional, de poder, simbólica e legitimacional (*idem*, 261-298), defende ainda que a conflitualidade e paradoxalidade dos valores cívicos e de mercado, no âmbito da AP, contribui para a regulação organizacional da burocracia liberal” influenciadas pelo NPM (*idem*, 278).

limitações jurídicas, assimetria conceptual), que caracterizam as diversas administrações públicas. Concretamente, o NPM tende a não relevar a actividade específica, no que respeita à missão de serviço público, de cada organização numa determinada área, não diferenciando os clientes dos cidadãos, inclusive em áreas como a saúde ou a educação, ou mesmo os diversos objectivos sociais a que os diversos tipos de serviços públicos se encontram adstritos (Madureira e Ferraz, 2009: 3). Não se defende aqui a impossibilidade de comparação ou condição de que a comparação para ser válida teria que ser generalizada e universal. Pelo contrário, é um exercício realizável, mas que exige profundo conhecimento da realidade de ambos os sectores, enquadrados no espaço e no tempo e na jurisdição nacional ou territorial^{50 51}.

Numa alusão à metáfora de George Frederickson do “jardim da administração pública”⁵², parece imprudente confundir a possibilidade de equiparação de actividades de uma função (como a de jardineiro), entre sectores (pois materialmente podem fazer o mesmo), com a realidade jurídica e valorativa a que o jardineiro público está vinculado, pelas obrigações especiais que resultam do facto do jardim ser público. O jardim público pode ser igual a um jardim privado em tudo, excepto no que é mais decisivo: natureza e finalidade, ou seja, o princípio e o fim da sua razão de ser. Esta espécie de clonagem orgânica, do corpo e do espírito, da multiplicação de seres privados com *genes públicos*, provavelmente, é a (pré)compreensão doutrinária que mais carece de crítica e de validação. Admite-se, todavia, que tal apreciação não está, naturalmente, isenta de subjectividade ideológica, ainda que, mesmo nesta sede, se vislumbre uma contradição originária entre os ascendentes deste

⁵⁰ Reflecta-se sobre o caso da privatização pelo Estado de Michigan da única companhia norte-americana que produzia a vacina do Anthrax, por razões financeiras, e que depois de 11 de Setembro de 2001 se revelou uma medida nefasta de política pública.

⁵¹ Aliás, considera-se que um estudo com tal objecto seria bastante útil, para além de necessário, para a compreensão de alguns mitos associados ao sector público e ao sector privado, contribuindo deveras para melhor se entender os problemas e as políticas dos estados e das organizações e aprofundar o debate crítico e político, e aperfeiçoar as medidas de mudança ou reforma administrativas do próprio Estado de direito democrático. Por exemplo, qual o custo de oportunidade da ocupação de um determinado mercado pelo sector público ou qual seria a medida certa de avaliação das vantagens do sector privado nos casos da produção de bens ou prestação de serviços de natureza semi-soberanos, ou mesmo soberanos (o que, naturalmente, nos levaria a questionar os limites dos mercados públicos actuados por privados e as “fronteiras” dos mercados privados operados por entidades do sector público).

⁵² Nas palavras de Frederickson: “To understand public administration as gardening is to know that it is all about the garden, not the gardener. In the long run, the patient public administration gardener will, working with the resources at hand, plan, adapt, guide and nurture processes of genuine and lasting institutional change... Our best gardeners will pay attention to the soil, the water, the seeds, the climate, and “know when to prune, to plan, to plant, and to cultivate” (*apud*, Rutledge, 2002:390).

movimento da nova gestão e os políticos que a praticam; melhor dizendo, é uma doutrina cuja *teoria* está carregada de genes ideológicos comumente denominados de direita e de inspiração neo-liberal, cuja *prática*, na essência, parece atravessar governos, independentemente da ideologia política ou cultura partidária.

No mesmo sentido “anfibiológico”, parece ir a própria exequibilidade do NPM nos seus termos. A implementação integral da teórica gestonária, nomeadamente a efectiva redução do Estado, está dependente da força do Estado; ou seja, a nova gestão pública, para que realize com sucesso a sua principiologia, carece de um Estado forte, fortalecimento este que, no essencial, não defende. Por outro lado, a consideração feita à alta direcção pública, apontada pelos principais teóricos como sendo uma classe que obstaculizava a eficácia das reformas, não parece cautelosa, pois, num regime político-constitucional moderno e democrático, o sucesso das reformas depende, em grande parte, da adesão e comprometimento dos titulares (e actores em geral) da respectiva implementação. Ao nível da regulação, têm-se avançado alguns estudos que sustentam certas incoerências na relação teórico-prática do modelo gestonário, designadamente quanto à cultura e princípios de gestão na administração pública: quanto maior é a aplicação, menor é o avanço do Estado-gestor ou prestador de serviços, em benefício do Estado-regulador (Majone, 1997; Tavares, 2004). Em termos de operacionalidade, constata-se um possível efeito *redemoinho* que a acção teórico-prática do NPM apresenta que, no limite, pode culminar num *petitio principii*.

Na implementação de políticas públicas, a distinção agrava-se, porquanto a autonomia típica do gestor colide com a apertada margem de livre apreciação e execução das mesmas. A regulação concerne, sobretudo, à definição de orientações estratégicas, de mercados de interesse geral, de padrões mínimos de qualidade e de eficiência, de condicionantes da actividade em nome do interesse público, de fixação de preços, de emissão e controlo das regras do respectivo mercado, de imposição de restrições de quantidade; controlo dos sujeitos económicos regulados, entre outras dimensões. Daqui se depreende como a regulação, no extremo, poderá ser, *latissimo sensu*, a gestão da gestão. Ou, se se preferir, uma meta-gestão, na dimensão negativa. A final da reflexão regressa-se à ideia inicial: a introdução de organizações, recursos, mecanismos, técnicas, instrumentos de “gestão” (do sector privado), como defende o NPM, não se compadece com a defesa do Estado-gestor, antes com a de Estado-regulador; por sua vez, como se sabe, a regulação não deixa de ser uma forma de intervenção pública.

Face à mudança de paradigma defendida pelo NPM, não se estranham propostas para a transformação do Estado, cuja visão genética não assenta a condução dos negócios públicos e administrativos predominantemente no Estado ou no direito, mas sim numa

realidade economicamente ordenada. Por outro lado, refira-se que o NPM, sobretudo o de feição europeia, não se construiu contra o Estado social, a leitura mais correcta, provavelmente, é a de que teve como objectivo salvar o Estado social, precisamente com a defesa da passagem do Estado prestador para o Estado regulador, da gestão corrente à gestão da mudança, da *policy to management* (com a restituição da fidelidade da gestão à missão, com a preferência dos perfis de gestores sobre o dos administradores) (Hood, 1990). Em rigor, não defende a privatização *tout court* (apesar de, com a regulação, serem instrumentos privilegiados de intervenção – vide Majone, 1997), antes a mudança de valores tradicionais e democráticos do sector público para valores baseados no mercado, de pendor economicista, da nova gestão pública⁵³.

Por opção metodológica e razão de espaço, não se aprofunda o denominado paradigma *public governance* ou governância, e opta-se pela análise da teoria do *New Public Service*, atendida pelo plano curricular do curso de mestrado desta investigação, a qual, depois de analisada, admite-se integrar na trajectória de solidificação do paradigma da governância pública, tomando-a somente para este feito como antonomásia deste paradigma. Tratar-se-á, assim, como se referiu na Introdução, somente a teoria do *New Public Service* (NPS), inserindo-a no modelo pós-gestionário ou, na vertente visão, de terceira geração concernentes à reforma da administração pública (depois dos modelos burocráticos – de primeira geração -, e gestionários – de segunda geração), colocando-a próxima do pretenso paradigma da governância, o qual, aqui, mais do que discutir a validade científica, procura-se a sua compreensão e valorização literária para superar os modelos estabelecidos. Contudo, tal não prejudica que, avulsamente, se prescrevam características deste paradigma, mormente em benefício de uma melhor compreensão da evolução e distinção do pós-NPM.

⁵³ No cômputo geral, todos os paradigmas, como produtos do intelecto humano, têm as suas contradições e contra-correntes, pois a própria realidade social está eivada delas. Certo é que se compreenda a profunda substância e real alcance de influência dos princípios, valores, crenças, formas e argumentos, dignos de serem erigidos como fazendo parte de uma mudança radical (OCDE, 1997), de um novo paradigma no modo de pensar e de actuar na administração pública. Presentemente, a crise financeira-económico-social pode colocar em causa as premissas básicas de todos os modelos de reforma e reforçar a legitimação e necessidade de novos paradigmas que vão para além dos esquemas legal-racional e gestionário, mas não abalará a existência das inúmeras políticas e acções públicas reformistas efectivadas nas últimas décadas, em todos os continentes do mundo, sob os seus auspícios.

1.3. Modelo pós-gestionário: *New Public Service*

1.3.1. Teoria e prática

Outra proposta teórica, mais recente, surgida já no presente século⁵⁴, que tenta assumidamente demarcar-se da Nova Gestão Pública é designada por *New Public Service* (NPS). Janet Denhardt e Robert Denhardt são os autores desta teoria, coligida na obra “*New Public Service - Serving, not steering*” (2003a), baseada, por sua vez, em quatro artigos escritos pelos próprios, em 2000 e 2001⁵⁵. Com o objectivo de criar uma alternativa ao NPM (bem como à administração tradicional ou burocrática) e às abordagens gestionárias, “descapacitadas” e desumanizadas do desenho reformista, os Denhardt conceberam o NPS, que possui raízes diversas, das quais se destacam quatro: a fenomenologia de Husserl (que tem aplicações em diversos campos científicos, como o interpretativismo social e teoria crítica, na Sociologia, ou a teoria da acção de Harmon, para a administração pública, como também nas ideias discutidas e divulgadas em duas Conferências (em 1968 e 1988)⁵⁶, donde resultou a denominada “Abordagem de Minnowbrook”, patrocinadas respectivamente por Waldo e Frederickson na qual reivindicaram uma “nova administração pública”, baseada essencialmente na desburocratização, democratização, delegação e descentralização (Bailey e Mayer, 1992); o humanismo organizacional, especialmente no que toca à capacitação e responsabilização dos trabalhadores (públicos) pelo zelo dos fins do Estado; nas teorias da cidadania democrática e, por último, nos modelos de comunidade e sociedade civil.

Neste sentido, estes autores defendem uma nova abordagem para a reforma da

⁵⁴ Outras obras sobre *um* “*New Public Service*” datam de 1995, do professor irlandês Richard Boyle (“*Towards a New Public Service*”, Dublin, Institute of Public Administration) e de 1999, do professor norte-americano Paul Light (*The New Public Service*. Washington, DC: Brookings Institution), mas assaz delimitadas teoricamente aos sistemas de emprego nacionais (a primeira, sobre o irlandês, a segunda, sobre o funcionalismo federal Estado-unidense), e sem a força paradigmática na literatura especializada, como ocorreu com a teoria dos Denhardt, nem, em bom rigor, influem o NPS (as sobreditas obras nem são citadas por estes). Para algumas distinções, vide Perry, James (2009), “*Democracy and the New Public Service*”, *The American Review of Public Administration*, 37 (3).

⁵⁵ Cfr., “*The New Public Service, Serving Rather than Steering*” (2000), *Public Administration Review*, 60 (6), pp. 549-59; dois artigos na intranet da American Society for Public Administration: “*The power of public service*” (2001), <http://aspanet.org/publications/COLUMNNS/archives/2001/Sep/denhardts0913.html>; “*Citizenship and public service*” (2001), <http://aspanet.org/publications/COLUMNNS/archives/2001/Nov/denhardts1109.html>; e “*The New Public Service, putting democracy first*” (2001), *National Civic Review*, 90 (4), pp. 391-400. Sugere-se igualmente a leitura do artigo “*The Political Theory of Reinvention*”, de Linda deLeon and Robert B. Denhardt, *Public Administration Review* (2000), 60 (2), pp. 89-97, onde se pode verificar o decalque do NPS na teoria do “*Reinventing Government*” de Osborne e Gaebler.

⁵⁶ Realizou-se ainda uma terceira, em 2008, já posterior, portanto, à edição da obra dos Denhardt.

administração pública, apoiada, não na concepção do comportamento humano como guiado por escolhas individuais e interesses exclusivamente pessoais, não no dever de orientação do Estado para o mercado e do cidadão como cliente, com vista a se atingir a máxima eficiência e eficácia dos recursos, como defende o NPM, mas antes na concepção de “alta cidadania” (isto é, uma cidadania activa, iluminada e comprometida com toda a sociedade), integrada para além dos interesses particulares, em valores, crenças e preocupação pelos seus semelhantes (Denhardt e Denhardt, 2003a:169-70). De certo modo, procuram dignificar e valorizar o serviço público e os valores da democracia, cidadania e interesse público como estruturantes da administração pública (2003:xi).

Denhardt e Denhardt destacam sete princípios-chave do NPS:

- 1) Dialógico-axiomático: “serve citizens, not customers”;
- 2) Vinculatividade do interesse público: “seek the public interest”;
- 3) Prevalência da cidadania: “value citizenship over entrepreneurship”;
- 4) Estratégia colaborativa: “think strategically, act democratically”;
- 5) Multi-responsividade: “recognize that accountability is not simple”;
- 6) “Serviço” público; “serve, rather than steer”;
- 7) Liderança participativa e comunitária: “value people, not just productivity”.

O NPS discorda, sobretudo, de três dogmas do NPM: os valores do mercado e da economia para a gestão pública, a concepção de interesse público como critério democrático e social, e o tipo de padrões legais e políticos orientadores da acção e políticas públicas (Denhardt e Denhardt, 2003b). Nesta visão, o cidadão deve ser visto como membro da colectividade e o funcionário público deve partilhar interesses com ele, mas sem prejuízo do interesse denominado público. Este, segundo os autores, deve ter em atenção o mercado, mas a substância está na constituição, na lei, nos valores da comunidade, nas normas políticas e deontológicas. Grosso modo, a mudança da administração pública, e as suas forças, deve estar submetida, portanto, à democracia, à política e, só depois, ao mercado e à economia. Consequentemente, assente sobretudo na relação funcionário-cidadão, o NPS tenta ser uma superação do modelo burocrático e do modelo gestor, reunindo ambos, sem renegar totalmente a nenhum dos modelos, para que o novo serviço público se adapte às novas realidades transformadoras e exigíveis do sector público, que muito afectam a ordem jurídica e os valores da sociedade.

As quatro raízes fundacionais e os sete princípios estabelecidos para o NPS contrapõem-se aos defendidos pelo NPM. Uma das raízes dogmáticas em relação à qual o NPS tece críticas é a do axioma do mercado ou da economia. Esta conforma os critérios valorativos da orientação do tipo de gestão a aplicar, a definição do interesse público e de toda a acção do Estado e, consequentemente, das políticas públicas. O NPS critica a falta de *accountability* política, democrática e jurídica do serviço público orientado para o consumidor, não respondendo esta à natureza pública, comunitária e garantística da acção e razão do Estado e da administração (idem, 2003a: 59). O serviço público, segundo os

Denhardt, não é uma mera actividade em nome do Estado, constitui uma responsabilidade por conta de todos e do bem comum; um baluarte da confiança, ética, intemporalidade, impessoalidade, acessibilidade, de garantias políticas e jurídicas, de reclamação e revisão das decisões que afectam o bem comum com legalidade, imparcialidade e objectividade, exigências que não são cumpridas pela “teoria do consumidorismo”.

O NPS admite, ainda, a mais alta qualidade no serviço público aos cidadãos e que a competição possa melhorar a acção pública, bem como seja *responsiva* à mudança e qualidade, ou reforce o poder e a escolha dos consumidores no sentido de melhores resultados e da satisfação das respectivas necessidades, mas, segundo esta teoria, as ideias do NPM vão para além deste sentido orientado para o consumidor-cidadão de melhorar a sua qualidade de vida, e dos serviços públicos, porquanto pretende ou promove um Estado diferenciador (governa, grosso modo, mais para o cidadão do que para o povo) e de curta-visão (um Estado mais sujeito às necessidades imediatas e emocionais dos cidadãos caindo na governação “à vista” e ao “peso” dos indivíduos ou dos grupos com quem lida, negocia ou contratualiza). Nesta asserção, a perseguição do interesse público e o processo deliberativo cívico são prejudicados, segundo os Denhardt (2004: 141-2)⁵⁷.

Por estas razões, o NPS recusa a teorização do modelo de mercado do modelo gestor, a condução da acção pública orientada para e pelo “consumidor”, declina que (quase) tudo pode ser “gerido” ou “mercadorizado” (por isso, algumas funções estão no sector público e não no privado), bem como a validação generalizada e imaculada do “espírito empresarial”, o qual elege a produtividade e a eficiência como novos ideais do serviço público, designadamente no que respeita à utilização dos recursos públicos, em prejuízo dos cânones da *accountability*, integridade e interesse público. Critica ainda o excessivo foco nos fins (resultados, missão), em prejuízo dos meios e, por vezes, das pessoas, a perniciosa proactividade na resolução de problemas, ou a amplificada legitimidade das instituições do Estado agirem no seu próprio interesse (da instituição) (idem, 2004: 140-4)⁵⁸. Assim, procura, assumidamente, demarcar-se do NPM, não obstante

⁵⁷ Além disso, a noção de “serviço ao consumidor” no sector público é limitada e insuficiente, pois as premissas destas não se verifica em todo o sector público. Por exemplo, aquela pressupõe uma “produção em linha” do “produto”, “uniformização dos outputs”, ou uma vontade convergente do fornecedor e “cliente”, o que não acontece no serviço público (assinala o exemplo dos serviços prisionais e das contra-ordenações rodoviárias). Até o simples primeiro passo da “qualidade do serviço orientada para o consumidor”, pode tornar-se uma tarefa deveras difícil, que não o próprio “primeiro cliente” (família, colectividade, gerações futuras). Acresce que há determinados serviços públicos que são concebidos para satisfação de necessidades colectivas *per se* (protecção ambiental, segurança rodoviária, acção escolar), i.e., a razão dos benefícios e “outcomes” é democrática (de certo modo, “do povo, para o povo e em nome do povo”) (idem, 2004: 142-3).

⁵⁸ Numa palavra, enquanto Osborne e Gaebler arguem o “thinking strategically” do “empreneurial

partirem de uma delimitação que se julga “proveitosa” desta teoria, e darem-lhe uma “vista de conjunto” parcial. Neste diapasão, e abreviando, o NPS sustenta um conjunto de (outras) contraposições diante do NPM: contrapõe ao empreendedorismo, o “cidadanismo” (valorizar a cidadania); aos actos administrativos “criativos” e “autónomos”, o risco de oportunismo e de não compromisso; à feroz produtividade, a possível ilegalidade e ilicitude; à preferência e satisfação dos consumidores, o envolvimento e participação dos cidadãos, à participação dos cidadãos na concepção de políticas públicas, a intervenção dos mesmos em todas as fases das respectivas, à concepção da escolha privada e do “consumidorismo” (clientes), a democrática (cidadãos); à concepção managerialista do sector público, a da confiança, ético-profissional e cívico-comunitária (idem, 2003a: 90-101).

Os Denhardt tecem, também, uma crítica ao modelo racional (explicação, predição e controlo) e da eficiência do modelo gestor: rejeitam a centralidade do modelo racional na razão e objecto da acção humana: considera-a restritiva e limitada, pois centra-se mais nos meios do que nos fins, e muitas vezes prejudicando estes em benefício daqueles. Releva ainda a importância da emoção, experiência pessoal ou personalidade, intuição e relacionamento pessoal e colectivo no planeamento, processo de decisão, conciliação de conflitos ou de oposições, manutenção da ordem pública, promoção da criatividade e inovação, e desenvolvimento dos RH. Contrapõem à excessiva centralidade da eficiência a fundamentalidade das funções deliberativas, comunicativas e participativas. Outro ponto essencial que opõe o NPS à razão do modelo clássico e gestor é a questão moral e dos valores éticos humanos. A eficiência ou o quadro axiológico da racionalidade, segundo esta teoria, não serve de contexto moral para a acção administrativa: o pensamento neo-serviciano não distingue meios de fins, considerada causa e sustento da separação entre política e administração, dicotomia que “nem reflecte a prática, nem afirma correctamente o papel da administração numa democracia” (2004: 150)⁵⁹.

government”, os Denhardt defendem “think strategically, act democratically”. Para o NPS, o modelo gestor desmantela o *ethos* da função pública, procurando a indiferenciação no regime jurídico e estruturas organizatório-funcionais dos trabalhadores: sectores público e não público. O *ethos* do NPS é, *per contra*, a restauração da comunidade e da sociedade civil, entendida como o conjunto de instituições mediadoras entre o Estado e os cidadãos, promotora do capital social.

⁵⁹ Acrescente-se, neste domínio, a crítica da ciência social positiva sobre o entendimento na aquisição do conhecimento. Para o modelo racional, apenas há uma via de obtenção do verdadeiro conhecimento: o método da ciência positiva (i.e., abordagem única para as ciências naturais e sociais), na qual todo o conhecimento não puramente conceptual deve ser baseado na experiência sensorial, bem como todas as análises dessa experiência assentarem na observação directa dos actores sociais, sujeita à concordância dos outros participantes/observadores; separação estrita entre facto (o que é) e valor (o que deve ser), entre sujeito e objecto, o papel do cientista é reunir factos e não especular sobre valores; a relação entre teoria e prática é remota, senão oposta. Cabe apenas ao

Por sua vez, e no que respeita ao modelo burocrático, à perícia técnico-burocrática, contrapõe o conhecimento “aberto” e reticular dos cidadãos, assente designadamente em redes sociais cívicas; à neutralidade política, o compromisso cívico-político perante a administração pública, do trabalhador ao dirigente; à soberba autoritária, o diálogo e a deliberação colectiva; ao acto administrativo (de autoridade), a relação discursiva e inter-compreensiva do processo de decisão, à indiferenciação entre processos administrativos e de implementação de políticas públicas, o discernimento ético e cívico da sua superação; à respectiva implementação *top-down*, hierárquica e unidireccional, a multidireccionalidade dialógica; ao controlo comportamental, com o objectivo de adequar os princípios científicos da administração, a responsabilização dos actos à luz dos resultados para o serviço público e a comunidade (idem, 2003a: 95-101). O NPS incide, especialmente, na valorização e *empowerment* das pessoas (funcionários, gestores e cidadãos), sem prejuízo de princípios que regem a administração pública, como a perseguição do interesse público (Bilhim, 2008:120-1)⁶⁰; pretende ser uma renovada visão democrático-social ou *republicana* da nova gestão pública e do interesse público (dialógico e axiologicamente partilhado) (2003a: 88), cujo espectro da argumentação é bastante relevante para o paradigma emergente da governância, como se verá adiante. É sempre difícil determinar o lugar exacto de uma teoria, mais será quando a assunção dos autores é explícita e concreta, e a substância operativa das respectivas teses nem tanto. Provavelmente, tal é a vontade dos autores, situarem-na apenas no plano conceptual, e esperarem por seguidores ou reformas que densifiquem a doutrina. Porém, esta análise, registre-se, não prejudica a possível leitura do NPS como sendo uma teoria situada no trilho pós-gestionário (ou entre paradigmas (portanto, fora de ambas), o gestionário e o societário (da governância pública). Dada a falta de profundidade de estudo de impacte e o facto da teoria ser recente, considera-se de que é ainda principiante qualquer juízo final⁶¹.

cientista tentar criar conhecimento e aos outros determinar o seu uso e valor. Este método, aplicável às relações técnicas nas organizações, e independentemente da validade da sua assunção, é de menosprezar para o NPS, pois não são apenas razões subjectivas que devem sustentar as acções, muitas vezes inacessíveis à observação de outros, logo, susceptíveis de colisão com os princípios garantísticos e democráticos da AP. Num passo lógico, entendem que a reformulação gestonária da noção clássica de responsabilidade administrativa (2004: 158) — que define *accountability* como a ligação entre as acções dos organismos públicos e as intenções do legislador — prejudica a noção de “serviço público”, reduzindo-o a um mero executor da vontade político-legislativo-governamental.

⁶⁰ Porém, tendencialmente, parece que não refuta a concepção de Estado como parceiro ou facilitador, com impacto nas políticas públicas, os conceitos de eficácia, eficiência e ética nos servidores do Estado, a máxima satisfação do cidadão (simplificação, redução de tempos, etc.), modos especificamente diferentes de provisão da qualidade e quantidade de serviços públicos.

⁶¹ Todavia, segundo a última edição da obra citada (2007), começa já a ter influência um pouco por

1.3.2. Crítica

Através da génese discursiva, pode entender-se que o NPS não pretende ser um modelo finalizado, teórico e operativo para a quase totalidade das questões que recaem na administração pública, nem conceber um *vade mecum* analítico para a transformadora posição e acção administrativas. É certo que, segundo as palavras dos próprios teorizadores, o NPS constitui um “modelo normativo alternativo” ao NPM (2000 e 2003a: 27), isto é, incidente sobre o dever ser dos meios e fins de toda a acção público-administrativa, porém, a metódica neoserviciana ainda está por desenvolver. Os próprios autores denominam-no “quadro”, “movimento”, um “novo modo de pensar” (2003a), (nascido nos EUA). Pode dizer-se que é novo, nos seguintes termos.

O NPS não rejeita a administração tradicional (designam-na por *Old Public Administration*), nem retira os seus méritos, passados e actuais, nem renega a sua importância actual, ao ponto de os autores afirmarem que o modelo burocrático é uma espécie de *default model* para toda a organização e gestão (2003a: 12). Repescam a noção weberiana de *Beruf* (profissão-vocação), cunhada no protestantismo cristão, superando o cunho ocidental tecnocrata deste para uma noção universal do servidor do Estado como “policrata”. Se Weber designou a sua busca organizacional por um tipo ideal⁶² de burocracia como suporte do Estado moderno europeu e ocidental, poder-se-ia denominar o NPM como demandando um *tipo minimal* de serviço público, designadamente quanto à missão e valores da administração pública e respectivas competências e deveres dos trabalhadores na sua persecução e prossecução. Se para Weber, o desenvolvimento da autoridade e burocracia representava o desenvolvimento do Estado moderno (Peters, 1996: 10), para a filosofia neoserviciana, não a refutando integralmente, pretende colocá-la ao serviço do desenvolvimento da AP e da comunidade.

Mais do que superador do modelo burocrático-weberiano, o NPS pretende ser também, como se referiu, um modelo alternativo ao NPM. A diferença entre o NPS e o NPM é somente uma palavra, que faz toda a diferença. Em termos conceptuais, admite-se a antítese, podendo ainda acrescentar-se os fundamentos intelectuais ou teóricos. Na verdade, quer no domínio ideológico ou político, quer no operativo, a lógica de mercado substitui a da democracia e dos instrumentos colectivos de participação na administração. Enquanto o NPM coloca o foco da liderança na gestão de topo e intermédia, o NPS olha mais para baixo e defende um *empowerment* mais intensivo do funcionário público (por ter conhecimentos, experiência e informações privilegiadas dos “males” e dos “impactos” das

todo o mundo, da Escandinávia à América do Sul, passando pela China e outros países orientais (Denhardt e Denhardt, 2007: 169-189).

⁶² Apesar de universalizado por Weber, o conceito é originário da obra “Teoria Geral do Estado”, escrita por Georg Jellinek (em 1900), colega de Weber em Heidelberg.

políticas ou programas públicos. Extensivos para além da lógica “funcionalista”, colocando também nas mãos dos cidadãos e da comunidade. Assume, ao contrário do modelo gestor, que os burocratas e tecnocratas não têm a informação necessária, ou suficiente, ou mesmo adequada para a criação de políticas e serviços públicos (Majone, 1989). De certa forma, o NPS é pouco favorável à valorização e desenvolvimento da tecnocracia, em detrimento da cidadania democrática. O NPS prefere a lei, o NPM a flexibilidade e discricionariedade. Para o NPS, o problema do modelo do NPM parece estar, portanto, nos seus pressupostos.

Nestes termos, a superação e refutação dos modelos predominantes, é feita, primeiro, por síntese dos modelos tradicional ou burocrático (tese) e managerialista ou gestor (*possível* antítese), e, finalmente, por construção de um melhor modelo, segundo os obreiros, que os anteriores. Ora, o sucesso de uma teoria mede-se, amiúde, pelo êxito de implementação, e aqui reside a *vexata quaestio* desta teoria. Pode dizer-se que ainda é cedo para se aquilatar o seu valor operativo e sucesso ou impacto nas agendas políticas reformistas dos governos, mas, também se diga, não é despicienda a sua sintonia com as respostas aos desafios actuais da política e da administração pública no mundo globalizado e em crise. Se é mundialmente percebida a erosão dos princípios estruturantes da governação que regem o Estado e a sociedade, datados pelas revoluções liberais americana e francesa, não parece restar dúvidas de que qualquer novo modelo, pretensa e razoavelmente universal, terá que ir além de um mero programa ideal de governância da causa pública e de cidadania democrática. Neste sentido, como em qualquer teoria jovem, a autonomia ou emancipação do quadro teórico relativamente a determinado contexto jurídico, político e social de um tipo de Estado ou sistema de governo e a determinabilidade da estrutura e organização administrativas, parecem ser, para já, os desafios para a generalização e sistematização do NPS um pouco por todo o mundo.

Para o propósito deste escrito, advoga-se que a sobredita superação “sintética” dos modelos, pode também fazer-se por aproximação ao modelo de governância ou pós-gestor. Na verdade, podem encontrar-se princípios e modos de ver a administração bastante similares. O NPS reconhece que o papel do Estado, contendo os elementos originários do poder político, como fonte de legitimidade, autoridade e monopólio da força e do interesse público, já não são funcionais ou mesmo apropriados no cumprimento da comunicação e do compromisso com outros níveis de governância (nacional, estadual, local) e de participação de outros actores (Denhardt e Denhardt, 2003a: 86)⁶³.

⁶³ Neste modelo, governância define-se como o exercício de autoridade pública, portanto, no sentido mais lato de “governo” ou “governança”, i.e., inclui as “tradições, instituições e processos que determinam o exercício do poder na sociedade, abrangendo o como as decisões são feitas em

Similarmente, para o NPS, o Estado existe para servir a comunidade e o interesse público, ao contrário da perspectiva clássica que lhe confere um papel limitador do poder político e garante de direitos fundamentais. Desta pré-compreensão, dependem, segundo os Denhardt, os conceitos de gestão pública, prestação de serviços públicos, liderança, *accountability*, entre outros (idem, 2003a: 88). A redução dos custos, as estratégias de produtividade, os mecanismos de mercado, os critérios de valor económico e de eficiência das acções não são fundamentais para a perspectiva neoserviciana. O NPS aborda a organização como um espaço público, no qual seres humanos (cidadãos e funcionários) agem em conjunto na prossecução do bem público (idem, 2003a: 114-115). O serviço público encontra-se no fluxo pluridireccional e paritário entre a administração e o cidadão.

O NPS procura, portanto, abordar a governação e a governância de uma perspectiva sistémica: normativa, pois assenta na ética e cidadania democráticas; axiológica, porque consubstanciada num processo partilhado e colectivo de decisão pública entre o público e o privado; humanista, uma vez que percebe como centro da acção pública a valorização do cidadão (condição genética do individuo) e da comunidade; de *accountability*, vista como a teia complexa e tensa, balanceando normas, responsabilidades, respostas e um conjunto de controlos externos (normas de conduta, preferências dos cidadãos, questões morais, direito público, interesse público (idem, 2003a: 84-88, 119, 131, 137, 152).

Face ao exposto, e sem menosprezar o ascendente teórico destas asserções a filosofia neoserviciana defende ideias diferentes e matizadas do NPM, constitui um marco teórico importante, porque distintivo e superador, eventualmente para se encontrar outros modelos de administração, e contribui para afirmar a evolução no sentido do paradigma pós-gestionário ou de governância pública, porquanto, como se infere acima, assume, no essencial, que os governos já não “governam”, a política pública já não é governamental e o Estado deve ser “jogador” e árbitro, sem monopólios ou privilégios gerais.

1.4. Síntese

Os dilemas e insuficiências da determinabilidade de cada modelo acompanham os problemas de identidade da própria ciência da administração pública; em ambos está patente uma certa crise de identidade científica da administração pública, como se viu, visível designadamente na natureza interdisciplinar e, de certo modo, na dependência de métodos, conceitos e estruturas científicos cunhados por outras ciências sociais⁶⁴. Não se

matéria respeitante ao público e como é dada voz aos cidadãos nas decisões públicas: “*governance speaks to how society actually makes choices, allocate resources, and creates shared values; it addresses societal decision-making and the creation of meaning in the public sphere*” (idem).

⁶⁴ Tal não é apanágio somente da administração pública, mas verifica-se com mais acuidade dada a sua recente *gnoseologia* e a força e história das ciências donde pretende emancipar-se,

avalia neste escrito se a administração pública é, na essência, arte, profissão ou ciência (Lynn, 1996), ou se é autónoma teoricamente da ciência da administração; aqui somente se inscreve a percepção de que a indefinida e instável identidade científica da administração pública tem influência na determinabilidade e pretensa universalidade dos modelos ou movimentos “administrativos”, condição para qualquer teoria científica, pela dificuldade, por exemplo, de se autonomizar o “ponto de vista da administração pública”, dentre os valores e princípios defendidos por cada modelo⁶⁵. Esta “plurisignificatividades” da ciência da administração encontra-se nos próprios modelos de administração que, como se viu, contêm “essências” transportáveis. Por exemplo, o modelo burocrático é também uma forma de gestão, mas outras essências e outras ênfases se constroem sobre outras. No caso da burocracia, a ênfase está na organização e na racionalidade e valores desta.

Por outro lado, verifica-se também que os modelos novos analisados são modelos de “reforma”, o que significa que não possuem uma retórica “revolucionária”. Não pretendem uma ruptura com as antigas instituições, pois comandam ainda a vida política, jurídica e organizacional da AP, antes querem redefinir a sua dimensão, destacar certos valores, renovar culturas e aproximar certas práticas de outras organizações, sobretudo análogas, cuja representação social é de algum sucesso. Numa perspectiva geral, é de admitir uma certa evolução dos modelos emergentes das últimas décadas decorrentes das duas tradições políticas fundamentais da história recente da Humanidade. O NPM tende a “crescer” mais em sistemas políticos cuja visão do Estado e da governação constitui mero instrumento de salvaguarda das regras, direitos e procedimentos entre os cidadãos e o Estado, tendo este a responsabilidade de os asseverar no quadro democrático. É o sistema da protecção do auto-interesse e da função essencialmente mediadora do Estado. O NPS,

designadamente da Ciência Política, Sociologia, Direito, Economia e Gestão.

⁶⁵ Note-se ainda o facto de, juntamente com os supramencionados, todos os novos movimentos de reforma ou analíticos da administração pública — Manifesto de Blacksburg (Wamsley), *New Public Administration* (Waldo, Frederickson), *Development Administration* (Dahl, Goswami, Gant), *Responsive Governance* (ONU), *Good Governance* (Kaufmann), *Global Public Administration* (Kettl), *Networks Governance* (Rhodes), *New Public Governance* (Aucoin,), *Digital-Era of Governance* (Dunleavy), *Public Value Theory* (Moore), *Liberal Bureaucracy* (Giauque), entre outros — nascerem em sistemas políticos, de governo e jurídicos diferentes do português, pois, uns são modelos essencialmente anglo-americanos, outros defendidos por organizações internacionais; porém, tal não fragiliza a sua eventual influência ou aplicação dos seus princípios nas reformas nacionais portuguesas, porquanto tanto as abordagens desses quadros teóricos da reforma são afirmadas e reconhecidas nos diversos processos de reforma um pouco por todo o mundo, como também atestam diferenças na implementação daquelas teorias que, nascidos em determinado país ou região variam de Estado para Estado, como por exemplo o movimento Estado-unidense *Reinventing Government*, com cada jurisdição estatal a interpretar e implementar diversamente os princípios e valores defendidos por essa doutrina.

por sua vez, inspira-se mais na tradição política “normativa” e do “interesse público”, exigindo do cidadão um conjunto de virtudes e saberes, obrigatórios para a sua condição, em prol do interesse geral e da comunidade⁶⁶.

Por sinal, o recente interesse no paradigma pós-gestionário, no âmbito da governância pública, tem sido em parte promovido pela crescente popularidade da AP gestionária e nas formas genéricas de organização e controlo sociais, baseadas em estruturas e interações cada vez menos rígidas e mais fluidas, que funcionam por meio de mecanismos de hierarquia (governo), autoregulados (mercado) e de modo horizontal de colaboração (comunidade, sociedade, redes) (Pierre e Peters, 2000: 65). Veja-se ainda, neste domínio, os anexos A (“Fundamentos e premissas dos modelos de administração”) e B (“Tópica e ênfase argumentativa dos modelos de administração”) para resumo e complemento da descrição e análise do primeiro capítulo da investigação e melhor compreensão daquele que se segue.

⁶⁶ É curioso notar ainda que, em resultado dos modelos estudados, enquanto Weber, não sendo um apologista da burocracia, teoriza-a como um melhor modelo para explicar a organização, o NPM idealiza que um Estado mais pequeno e melhor, utilizando as ferramentas e técnicas empresarias, culmina na melhoria da administração pública e da sociedade em geral, os Denhardt, através do NPS, concebem uma visão teórica sobre um futuro cívico, democrático e republicano (no sentido estrito aristotélico). Concluindo, entre o empirismo burocrático, o pragmatismo gestionário e o idealismo cívico-societário não se verifica tampouco diferenças de focalização do “olho científico” (o ser, o outro-ser e o dever-ser) e de identidade autor-teoria (em rigor, Weber não era “burocratista”). Todavia, através dele, a força da teoria burocrática é de tal ordem avassaladora, que mesmo quando é objecto de superação progressista, normativa ou ideal, continua válida para a realidade organizacional contemporânea, designadamente para a administração pública. A feição reformista da acção política e das políticas públicas parecem não tocar senão naquilo que não é essencial para a estrutura tradicional (leia-se, Lindbloom, 1995). Aliás, o próprio espaço administrativo europeu perseguido pela União Europeia (nomeadamente, através da CE e do SIGMA, unidade-programa conjunta da UE-OCDE). é, estruturalmente, weberiano, ao defender certos princípios da sua doutrina, como, por exemplo, leis estatutárias para o funcionalismo público, a profissionalização da carreira e a autonomia da AP face ao poder político (Drechsler, 2005: 100; SIGMA, 1999).

CAPÍTULO SEGUNDO: METODOLOGIA E REFORMA ADMINISTRATIVA

2.1. “Estado da arte” e roteiro da metodologia da investigação

Conforme se definiu na Introdução, o presente trabalho visa avaliar a trajectória da reforma do XVII Governo constitucional¹ no domínio da GRH na AP, aferida pelos modelos de administração. A abordagem a este objectivo é diversa quanto às suas possibilidades, por isso, na operacionalização, estuda-se o fenómeno da reforma administrativa característico do mundo ocidental, designadamente o europeu e o norte-americano, de uma forma geral, e, posteriormente, com maior incidência na (política de) GRH, com particularidades para os regimes de emprego público, sem prejuízo de previamente se fornecer um conceito compreensivo de GRH, para melhor entendimento da matéria investigada. A seguir, caracteriza-se a agenda política e governamental do XVII Governo constitucional no tema vertente, na óptica da documentação programática e discursiva devidamente identificada, para posteriormente se aquilatar dos princípios estruturantes da reforma da GRH, nos domínios seleccionados para este efeito: os regimes gerais de emprego público e da gestão e avaliação do desempenho na AP. Face à sobredita problematização, as particularidades das mudanças conceptuais e valorativas constituem um parâmetro transversal a toda a análise, designadamente às que se subsumem no modelo gestor, pois reporta-se à hipótese de resposta à pergunta basilar sobre a qual incide a investigação. Por razões de economia de tempo e espaço, os regimes anteriores a esta reforma não constituem preocupação principal, todavia, são suficientemente dados a conhecer neste trabalho, quer por efeito da identificação das alterações introduzidas, quer pelas avulsas enunciações de princípios e regras de regimes anteriores, nomeadamente nos casos legislativos. Nestes moldes, não se analisará, por exemplo, se a presente reforma é a “continuação” ou a “introdução” do modelo gestor em Portugal, caso ele se verifique, como parece ser defendido pela literatura dominante (Mozzicafreddo, 2001; Bilhim, 2008c; Carvalho, 2008a, 2008b)^{2 3}.

¹ Assim, o período analisado é o correspondente ao do Governo: de 12 de Março de 2005 a 26 de Outubro de 2009.

² Na esteira de Pollitt e Bouckaert (2004: 3 e 187), Mendes (2006) considera que o modelo dominante em Portugal é mais próximo do *neo-weberian state*, tal qual defendem aqueles autores para a Europa do Sul, em contraponto a um verdadeiro NPM, i.e., temperado com valores e técnicas do mercado e da cidadania.

³ Carvalho, na sua tese de doutoramento, sustenta que a viragem gestora no nível dos Programas de Governo, ocorreu com o X Governo constitucional (2007: 25-31; 2008: 158 e ss.).

Na pesquisa propriamente dita, são utilizadas diversas metodologias, como já se assinalou: no que respeita às técnicas de recolha de dados, utiliza-se a análise documental, nomeadamente pesquisa bibliográfica, análise de conteúdo e o inquérito na forma oral (entrevista); no que concerne às técnicas de análise e interpretação dos dados, opera-se a investigação quantitativa e qualitativa dos mesmos, como adiante se explicita. No que respeita ao modo de investigação no campo qualitativo, opta-se por uma análise de “estudos de caso” legislativos: os regimes gerais de vinculação, carreiras e remunerações, do contrato de trabalho em funções públicas e do SIADAP, os quais se caracterizarão ainda neste capítulo. As leis seleccionadas assentam na consideração de que, por um lado, são as leis estruturantes do regime de emprego público, pois abrangem, na essência, toda a carreira do trabalhador com funções públicas, e, por outro, constituem um instrumento crucial para a GRH na AP.

No que respeita à análise documental, avaliam-se documentos relevantes para a formulação das políticas de gestão pública: assim, considera-se a agenda política do partido que ganhou as eleições legislativas, o respectivo programa de governo, discursos políticos pertinentes, bem como demais documentação que aprofunda o sentido e o objecto da reforma governamental em análise. Na análise da documentação citada, bem como da legislação, utiliza-se igualmente o TextSTAT, programa informático de livre acesso (*freeware*) para análise documental e estatística⁴. Na generalidade, procura-se inferir e interpretar características, graus e tendências de aproximação ao modelo gestor de administração. Não obstante a análise documental servir essencialmente para simplificar e referenciar representações do conteúdo da documentação, sem prejuízo da capacidade “categorial” e “temática” (Bardin, 2008: 47), no essencial, ela consubstancia-se na análise dos dados documentais, objectiva, sistemática e, também, em certos casos, quantitativa quanto ao conteúdo dos mesmos, no sentido de as inferências e interpretações serem feitas com a maior fiabilidade e validade possível.

No que concerne à operacionalização do método e da pesquisa por entrevista, consubstanciam-se sobretudo em entrevistas semi-estruturadas, direccionadas a representativos actores da reforma e do domínio reformado, segundo critérios de protagonismo político e técnico ou de experiência técnico-profissional, todos eles conhecedores da reforma⁵. A razão da escolha pela entrevista semi-directiva ou semi-

⁴ Disponível em: <http://textstat.software.informer.com/>.

⁵ Nesta base, ao contrário da investigação por questionário, as entrevistas permitem a “obtenção de uma grande riqueza informativa (intensiva, de carácter holístico ou contextualizada) quanto às expressões e enfoque dos interessados” (Moreira, 2007: 211), e não anula a dimensão exploratória, pois após o levantamento de informação sobre uma determinada realidade, procuram-se hipóteses e percepções de compreensão da mesma. Vide ainda, Merton e Kendall, 1990.

estruturada reside, sobretudo, no facto de o entrevistador procurar conhecer, explorar e aprofundar os dados quanto a determinados factos específicos e, neste tipo de realidade, desconhecidos. Seguiu-se, portanto, um conjunto de questões previamente definidas, mas faz-se num contexto muito semelhante ao de uma conversa informal (cfr. Anexo C). Na definição dos entrevistados, consideraram-se duas ordens de critérios fundamentais: *primo*, procurou-se seleccionar os entrevistados pelo critério do “tipo especial” de entrevistado, na terminologia de Gorden, isto é, pelo desempenho de funções especiais e únicas, directamente relacionadas com o objecto em estudo; *secundo*, teve-se em conta a experiência diversificada em várias áreas do sistema político-administrativo e da sociedade civil, bem como das posições assumidas nos mesmos. Neste sentido, por um lado, cumpre-se a percepção de “interpretação autêntica” dos seus autores, pela capacidade de fornecer informação mais relevante e apropriada ao tema; por outro, mergulha-se na percepção daqueles que lidam e estudam a realidade aplicada da reforma nos vários contextos profissionais, políticos ou mesmo ideológicos. Identificaram-se, ainda, vários intervenientes entre o período 2005-2008 e que participaram na feitura das leis respectivas⁶. Neste sentido, opta-se pela lista de entrevistados, nos termos do Anexo F. O outro lote de entrevistados prende-se com individualidades que estiveram fora do processo de “concepção” da reforma, mas com experiência e estudos comprovados em matéria de GRH na AP. Os entrevistados (cuja identificação se encontra codificada) escolheram o dia e lugar da entrevista (todas em Julho e Agosto de 2010). A lista dos lotes obedece, portanto, a critérios principais profissionalmente relacionados com o conhecimento e/ou implementação da reforma da AP e da GRH e diversas áreas, a saber⁷:

Quadro 2.1. Actividades e ambientes profissionais e políticos abrangidos nas entrevistas

		Ambientes					
		Nacional	Internacional	Sector Público	Sector Privado	Apoiantes	Opositores
Actividades	Governança	✓	✓	✓		✓	✓
	Liderança/Direcção	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Académica	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Investigação	✓		✓	✓	✓	✓

⁶ Assume-se como instrumento de validação as nomeações dos mesmos, feitas em Diário da República. Os critérios de selecção são as individualidades nomeadas pelos despachos governamentais respectivos, com forte intervenção nos diplomas reformadores escolhidos nesta investigação, em nome da respectiva representatividade.

⁷ É atribuída uma codificação a cada entrevistado, a qual será imputada no registo respectivo da entrevista. A cada entrevista dar-se-á um código de acordo com o lote, a ordem temporal da realização das entrevistas e o dia e mês da mesma, em que à primeira será atribuído o Código: exemplificando, para uma entrevista ocorrida em 1.º lugar e no dia 10 de Junho, L1/E1/10-06 e assim crescentemente até ao Código E4/XX-XX ou de L2/E1/XX-XX a L2/E4/XX-XX.

Formação	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Consultoria	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Em termos operacionais, a entrevista procura, naturalmente, alguns caminhos de resposta aos objectivos específicos deste trabalho, por entre as narrativas sobre os factos, pois, em rigor, uma entrevista começa antes de se iniciar⁸. Daí que o primeiro objectivo da entrevista seja essencialmente determinar o sentido e alcance da representação que os entrevistados possuem, através das palavras e respectivas significações, da razão, concepção e implementação da reforma administrativa e da(s) influência(s) dos respectivos modelos, tendo como referente sobretudo as alterações no domínio da gestão de recursos humanos. O segundo objectivo das entrevistas procura a identificação das inferências e possíveis interpretações directivas sem qualquer tipo de pré-compreensão substantiva quanto às respostas dadas (Moreira, 2007: 217). Por último, subsidiariamente, o terceiro objectivo prende-se com a eventual secundarização e confrontação da análise documental a realizar-se posteriormente. Após a realização das entrevistas, procedeu-se à transcrição parcial das mesmas e ao respectivo tratamento e processamento dos dados, assente nos objectivos da entrevista e em conformidade com o objecto de estudo, por força da validação do instrumento de recolha da informação. Seguir-se-á uma breve e simples análise dos “dados verbais”, sem prejuízo da sistematização da interpretação da informação tangível e intangível, i.e., do verificável e do não verificável sensitivamente⁹.

2.2. Reformas das administrações públicas ocidentais

É manifesto o sucesso do conceito de reforma na literatura sobre administração pública das últimas décadas. De certo modo, no campo científico da administração pública, a popularidade do conceito de reforma administrativa deve muito ao modelo gestor, nomeadamente o NPM e *Reinventing Government*, surgido nos anos 80 e 90, como já se analisou¹⁰. O conceito traduz, por um lado, a (velha) procura incessante de o Estado e a administração pública atingirem a “administrativíssima trindade”: legitimação política e democrática (sobretudo, no pós-crise do Estado social e na sociedade do conhecimento e

⁸ Planearam-se os actos e processos preparatórios pertinentes da entrevista, desde a comunicação da entrevista ao estudo do perfil dos entrevistados.

⁹ Tenta-se não cair nem no interpretativismo ou pragmatismo epistemológico, nem naquilo que chamaria de “computacionismo” da análise de conteúdo, pois este *intermezzo*, ante o pendor teórico-prático do trabalho, e na impraticabilidade temporal de se fazer ambas, entende-se que não prejudica o resultado final.

¹⁰ Para Carvalho, o NPM provocou uma quase equiparação das políticas de reforma administrativa (políticas institucionais que visam promover mudanças deliberadas nas estruturas e processos das organizações do sector público) às políticas de gestão pública (2008: 15).

da tecnologia), responsabilização *pública* e cívica (pelos actos e omissões concitados com os fins – constitucionais - que lhe subjazem) e sustentabilidade das funções públicas, hoje, intimamente relacionadas com a qualidade progressiva da performance e produtividade da actividade e capacidade de atingir “resultados”, uma espécie de santo graal da “nova administração” pública. Qualquer processo ou acção governamental de mudanças, racionalização, modernização ou simplificação do sector público de vocação nacional se torna, com raras excepções e diversas nuances, uma reforma administrativa.

Por inerência, o mesmo tem acontecido no nível do discurso e da retórica política, ou seja, nas agendas políticas e governamentais (Carvalho, 2007). Por este caminho, parece que nada pode passar pela administração pública, que não passe também pela reforma administrativa. Como se aos programas políticos e governamentais, se confrontasse um cardápio de apenas duas opções políticas estratégicas: ou prevêem uma reforma ou mantêm a continuação da última reforma. A mudança das forças politizadas e a força das mudanças sociais e económicas assim o exigem também. E sempre que o sistema político se sente ameaçado, novas ideias e modelos de organização e gestão emergem das teorias reformistas (Peters, 1997: 266).

No último quarto do século XX, o instituto da reforma administrativa adquire uma nova semântica no discurso político e científico de diversas disciplinas, culminando num estatuto científico quase incontornável nos domínios das ciências e das políticas da governação e da administração. Propulsionado pelas respostas intelectuais e políticas às forças da crise do Estado-Providência (Mozzicafreddo, 2000; Rocha, 2001; Kettl, 2000; Madureira, 2004), provenientes sobretudo do desequilíbrio e insustentabilidade orçamentais e económicas dos Estados sociais, o conceito de reforma administrativa torna-se um instrumento político e jurídico simultaneamente simbólico, *responsivo* e modernizador da organização e actividade do sector público, com grande valor político, do ponto de vista da legitimidade e eficácia (Pollitt e Bouckaert, 2004: 6). As graves crises económicas, fiscais e orçamentais dos anos 70 justificam e propulsionam a tónica das mudanças político-administrativas, na qual se destaca o pertinente discurso da redução de custos nacionais e minimização do sector público que ainda hoje permanece na generalidade dos países ocidentais, apesar de algumas matizes temporais¹¹ e externas (como as pressões demográficas, ecológicas e comunicacionais).

Nesta linha, as reformas administrativas popularizadas por diversos países ocidentais nos finais do século passado, nomeadamente os anglo-saxónicos e os norte-europeus, por

¹¹ Pollitt e Bouckaert (2004) consideram que a estratégia política dominante das reformas dos meados dos anos 90 centrava-se na performance, eficiência e qualidade do Estado e da administração pública.

necessidade real e doutrina conforme, como se assinala no primeiro capítulo, contribuem para a generalizada assimilação das mesmas na acção e nos marcos da governação, presidencial ou de primeiro-ministro, não obstante não poder fazer-se correspondência directa de causalidade entre os movimentos ou modelos teóricos da reforma administrativa e as agendas governamentais. Portugal não é excepção, havendo inclusive quem conteste a racionalidade técnica dos processos de formação de políticas públicas, como sustenta consistentemente Carvalho (2008a). Este tendencial afastamento da abordagem governamental ou empírica diante dos modelos de reforma, por múltiplos factores de ambiguidade e complexidade¹², constitui *per se* um factor de dificuldade de harmonização dos métodos de identificação e caracterização de uma reforma para além da retórica política e jurídica. Num mundo novo de poderes redistribuídos, instruído de novos valores, embebido de conhecimento e de comunicação reticulados, comprometido com mutáveis tecnologias, promotoras de novas liberdades e sucessivos funerais (nomeadamente da distância e do fatalismo social), assim como a maior consciencialização dos (novos) direitos e deveres, tanto dos cidadãos, como dos demais actores sociais e políticos, pressionam ao contínuo aperfeiçoamento do modo de governação e de novas teorias ou modelos de administração ajustados à evolução, desafios e trajectórias da contemporaneidade.

Como tendências e trajectórias¹³ do contexto das novas políticas públicas, e numa abordagem de *governance*, a literatura aponta para os aspectos da qualidade de vida dos cidadãos e do “ambiente sistémico” das organizações e do sector público em geral, bem como ainda para o aparecimento de novos actores sociais, novas lideranças, diferentes expectativas na prestação e exigências de responsabilização e coordenação relativas ao serviço público e renovadas formas de legitimidade (Bovaird e Loffler, 2003: 8-12; Bresser-Pereira, 2004; Kettl, 2005; Lynn, 2006; Pollitt, 2000; Pollitt e Bouckaert, 2004; Rhodes, 1997). À medida que estas novas tendências ou trajectórias vão sendo atendidas pelo poder político, tanto assim mais claro fica o rasto das políticas públicas reformistas da administração, indispensável para a caracterização das reformas no nível dos princípios e instrumentos da gestão pública.

Do exposto, se depreende que as reformas administrativas podem ter vários fins, razões e contextos, espaciais e temporais, de realização, sob determinados valores, forças e princípios múltiplos e cruzados (como se verificará no terceiro capítulo). As reformas administrativas constituem um género de reforma ao dispor do poder político, com objecto,

¹² Para maior desenvolvimento, consultar Carvalho (2008).

¹³ Sobre a diferença entre tendência e trajectória veja-se Pollitt e Bouckaert (2004: 65-66). Em resumo, a trajectória não se esgota na tendência, pois esta corresponde somente a um dado padrão numa data predefinida; trajectória, segundo Pollitt e Bouckaert, é um padrão intencional, voluntário, dirigido a um determinado fim, num cenário contextualmente estratégico.

sujeitos, poderes e limites específicos, que acresce ao *topoi* da acção pública transformadora. Além disso, são utilizadas também outras palavras de conteúdo semelhante ao de reforma, cuja variação é condicionada pela tradição nacional (ou falta dela), influências intelectuais ou marcos de mudanças políticas assaz personalizados por efeito da liderança governamental (“reinvenção” ou “transformação” em versões anglo-saxónicas, “modernização” na continental europeia), sem prejuízo do generalizado uso de todas estas palavras (Pollitt e Bouckaert, 2004: 15-18).

Por definição, as reformas administrativas pretendem melhorar o serviço público prestado pelos diversos e distintos serviços e organismos do Estado, na perspectiva de quem a concebe e a ela adere. Um problema notório que se coloca é o que significa “melhorar”, no programa e na implementação deste. O alinhamento entre os contextos e as camadas das reformas administrativas, bem como as ideias e os interesses dos intervenientes, é deveras polissémico, quer na abordagem analítica, quer na política, quer ainda na operacional. Neste âmbito, a literatura procura mapear esta problemática através de modelos de “variáveis dependentes” comuns da governação administrativa¹⁴. Parece consensual que os objectivos perseguidos por cada reforma são assaz homogéneos (redução da despesa pública, desburocratização, modernização do funcionamento e interface dos serviços, regulação, execução e avaliação das políticas públicas defendidas, desempenho dos serviços e trabalhadores), a diferença está antes no sistema político e cultural, na estratégia e no universo multicontextual da afectação dos trabalhadores e cidadãos. Sejam problemas novos ou antigos, as teorias das reformas administrativas parecem não prejudicar a (largamente defendida) concepção *simoniana* de que os problemas nas reformas são cíclicos, sendo novos somente na exacta medida que são contra-ciclo, ou seja, a não realidade actual ou a realidade do dever-ser. Segundo esta concepção, crítica das teorias estruturalistas, o que varia são as soluções, os poderes dos actores e o sistema ou contexto ideológico, comportamental ou tecnológico (Peters, 1996:Cap.6). Como pergunta Peters, sustentando perspectivas diferenciadas e contingentes dos problemas e prospectivas da governação, “when and where is each reform’s perspective of the greatest utility and how can we choose in advance” (Peters, 1996: 125).

2.3. Conceito de gestão de recursos humanos

No que respeita ao conceito de GRH, não se encontra ainda pacificamente operacionalizado, ou melhor, não há consenso sobre a definição instrumental do conceito. Os desfasamentos entre os interesses dos académicos e dos profissionais ou entre estados

¹⁴ Vide, Peters (1996) e Pollitt e Bouckaert (2004).

de arte, nacional e internacional, parecem propiciar este resultado, assim como a «multiplicidade de objectivos, de abordagens teóricas e de metodologias empíricas» que caracteriza o estado de arte na investigação em GRH (Martin-Alcázar, *apud* Neves e Gonçalves, 2009: 81). Neste domínio teórico, há dois grandes tipos de abordagem em relação à gestão dos trabalhadores de uma organização: a que os considera como um activo estratégico e escasso, com valor e de valorizar; e aquela que encara as pessoas como um factor de trabalho da organização que importa maximizar na produção com o menor custo possível. A gestão dos recursos humanos, no âmbito de uma organização produtiva social ou económica, parte de uma perspectiva de desconsideração valorativa per si deste recurso, em benefício de uma concepção organicista dos actos e relações laborais e sociais. De certo modo, evolui da perspectiva do homem-máquina (Taylor), ou seja, assente na visão da organização ou unidade fabril e comercial como uma máquina, em que o homem, com a sua literal mão-de-obra constituía mera peça mecânica de uma engrenagem humanamente indiferenciada e (inicialmente) não especializada, portanto, desqualificada, dado o pensamento social e laboral dominante à época, sobretudo no século XIX, fortemente classista e não garantístico dos direitos ou interesses dos trabalhadores. Na fase evolutiva da gestão das organizações, esta concepção dos RH denominada de clássica, actualmente ainda não totalmente abandonada, foi promovida por teóricos e empreendedores ou empresários contemporâneos, assente numa lógica de massas e de produção em série para satisfazer o vigoroso crescimento industrial, tecnológico e social que se verificava então¹⁵.

Posteriormente, nos inícios do século XX, típico dos ciclos históricos e da evolução científica, surgem as teorias “contra-ponto”, denominadas de humanistas ou personalistas, procurando na organização e justificando no indivíduo, o funcionamento produtivo e o capital activa e socialmente humano, verificando-se já uma sólida especialização técnica saída dos finais do século XIX. Mas a organização ainda é perspectivada, cientificamente, como realidade fechada e vista de forma atomizada, mecânica e bilateralizada entre patrões e empregados. Em meados do século XX, surgem as novas teorias dos sistemas determinadas pelos trabalhos de Ludwig von Bertalanffy, defendendo uma concepção sistémica, integrada e aberta (inter-dependentes) ao exterior da GRH, sendo influenciáveis ao respectivo ambiente e contexto situacional da organização (Bertalanffy, 1975). A teoria clássica organizacional é dominada e contemporânea das organizações burocráticas: pendor hierárquico, autoritário ou centralizado, lideranças essencialmente bipolares, de

¹⁵ Esta doutrina consubstanciava as características de uma gestão tecnicamente racionalizada e humanamente despersonalizada, orientada para a eficiência de todo o processo produtivo (Fayol) e menosprezo pelo capital humano ou intelectual.

dupla horizontalidade, com grande preocupação pela eficiência e disciplina e foco na linearidade e capacidade quantitativa de produção. A aproximação é, assim, feita ao modelo clássico ou burocrático de administração pública, com base e em validação com o referido no Capítulo I do presente escrito. De certo modo, parece dever dar-se como assente a influência das teorias humanistas e sistémicas da organização na GRH da AP, influenciada na Europa pelo movimento do NPM, mas distinguindo-se da contraposta teoria contingencial, mais próxima do modelo de governância e da “gestão de pessoas”.

Contudo, entende-se que na evolução da GRH há uma aproximada correspondência entre modelos de organização, administração e gestão que não se pode aqui aprofundar. Sem entrar nas diferenças conceptuais entre gestão e administração e gestão de pessoal e gestão de recursos humanos, cuja literatura é considerável¹⁶, refira-se, contudo, que a GRH é inerente ao modelo de boa administração nos termos constitucionais portugueses (vide, artigo 266.º, n.º 1, da CRP). Nestes moldes, entende-se por GRH, na AP, o conjunto de políticas, decisões e demais acções, sobretudo dos responsáveis (políticos e administrativos) que afectam os membros de uma organização, sob determinados valores, princípios e regras (normativas, culturais ou comportamentais), cujos recursos e activos utilizados por aqueles, incluindo as respectivas relações, e destes com os pertinentes actores e interessados no serviço da organização (cidadãos, políticos, empresas, ONG, fornecedores, utilizadores, parceiros), constituem e determinam o sentido dos objectivos e resultados profissionais (pessoas) e organizacionais (serviços). Na AP, todo o referido conjunto e factores determinantes regem-se pelo “valor público”, da *res publica* ou do bem comum¹⁷.

2.4. Reformas administrativas ocidentais na (política de) GRH

A partir da Segunda Grande Guerra, o modelo Estado Social floresceu em todos os países industrializados, embora por razões e sentidos diversos (Esping-Andersen, 1990; Mozzicafreddo, 2000). Por sua vez, nos sectores públicos, apesar da heterogeneidade (tarefas, estrutura, dimensão – financeira e humana, fontes de financiamento, políticas de redistribuição), podem encontrar-se três grandes trajectórias comuns relativas ao papel do Estado, designadamente nos estados ocidentais economicamente mais representativos, como se pode resumir do estudo comparativo de Christensen e Pallesen sobre as tendências do emprego público e da organização das missões do Estado: (i) crescimento do sector público em termos monetários (percentagem da despesa pública sobre o PIB), e do

¹⁶ Vide, Kickert (2001) e Carvalho (2001), para a primeira, e Domingues (2003), para a segunda diferença.

¹⁷ Vide, em especial, Pitschas (2007).

número de funcionários públicos; (ii) crescimento exponencial dos serviços de educação, saúde e segurança social, ao passo do decréscimo da importância dos respectivos serviços de transportes e infra-estruturas; (iii) e aumento do emprego público contratual e a nível estadual, regional e local em contraponto ao da administração central (nacional) (2008a). Com efeito, nas últimas três décadas, grande parte dos estados reformaram as respectivas administrações, em especial, nos domínios da GRH, com objectivos diversos, entre os quais, o de melhorar a qualificação e a eficiência dos trabalhadores, e alcances multicontextuais igualmente distintos (OCDE, 2009: 75). Para além dos organizacionais e dos tecnológicos, os RH possuem, assim, um papel determinante na concepção e gestão de satisfação das necessidades colectivas ou particulares.

As reformas que têm por objecto a GRH – as reformas estratégicas – destacam sobretudo o valor da eficiência (económica), racionalidade e satisfação das necessidades dos particulares (cidadãos, empresas, organizações), nomeadamente nos países da OCDE (OCDE, 2001; 2007 e 2010), sobretudo no âmbito dos regimes jurídico-laborais dos trabalhadores da AP ou da gestão e avaliação do desempenho, e muito concentrada (senão, obcecada) pela atenuação das diferenças entre os sectores público e privado¹⁸. Nos países da OCDE, apesar das diferenças substantivas, os sectores públicos comungam de algumas características no que respeita às políticas de recursos humanos: o Estado como o maior empregador nacional, função pública assente em sistemas de mérito no recrutamento, estabilidade no emprego, aproximação à gestão privada e instrumentos de direito privado laboral, realização de reformas profundas, com elevado destaque para o afastamento do modelo burocrático tradicional (o que não significa uma “a-burocracia”), em favor de alguns princípios e regras corporizadas comumente no conhecido NPM, colocação da performance no centro do sistema ou ciclo de GRH (Christensen *et al.*, 2008b: 192; Shim, 2001; Nomden, 2003). O modelo comum do funcionalismo público de mérito é assim transversal a todas as democracias ocidentais durante o século XX, com diferenças temporais em cada país (*idem*, 221).

A literatura mais relevante, sobretudo advinda de países com tradição napoleónica, adverte para as transformações conflituantes que os efeitos das reformas ou lógicas gestionárias ou do NPM podem causar, nomeadamente quanto a novos valores funcionais ou do trabalho (produtividade, eficiência, assunção de riscos, iniciativas individuais, independência, *accountability*), à identidade profissional dos funcionários públicos (novos princípios orientadores, protagonismo de novos agentes, hegemonia dos interesses

¹⁸ No mundo da OCDE, a amplitude das reformas não deixa de ser diversa: desde a mais radical, neo-zelandesa, na qual a lei laboral é igual para ambos os sectores, à mais tradicional, casos francês e japonês (OCDE, 2010; Derlien e Peters, 2008 e PUMA/OCDE, 2001).

profissionais individuais, partilha de interesses para além do público com outros actores, inclusive extra-organizacionais, ausência de assimilação e orientação das devidas condutas de acordo com as exigidas responsabilidades, maior dependência do serviço ou organismo, visto que o desempenho e a remuneração dependem da liderança e actuação conforme) e, por último, quanto a uma nova ética (orientada para os resultados – que carecem de ajustamento ou de definição nos termos do interesse público como bem comum) a que o modelo tradicional burocrático não acolhe, nem para tal está configurado (Caron e Giaque, 2006). Estes conjuntos de desafios têm sido estudados sobre empiria aplicada em países de influência francesa, como a Suíça e o Canadá, pelo que merece análise cuidada para os interessados no sistema português, pois este comunga da influência da tradição administrativa napoleónica, (Caron e Giaque, 2006; Ongaro, 2009) e a flexibilidade do NPM pode vir a verificar-se “disfuncional e corruptora de princípios básicos da administração, tornando-se difícil ao Estado responder em domínios que lhe são próprios e que o mercado não fornece: a garantia de equidade e de igualdade de oportunidades para os cidadãos e para a sociedade” (Corte-Real, 2010; Meyer-Sahling, 2009). De facto, nas últimas décadas, vários têm sido os estudos nacionais e internacionais sobre as reformas estrutural, sistémica e procedimental da administração pública, os quais demonstram que o fio condutor das reformas tem sido o aumento da eficiência, eficácia e performance das organizações públicas (Truss, 2008).

Para Christensen e Gregory, são quatro os principais elementos harmonizados das políticas das reformas da GRH relacionadas com o pessoal do sector público: descentralização (responsabilidade atribuída aos serviços, organismos dos ministérios e respectivos dirigentes superiores); diferenciação (sistemas únicos de pessoal para regimes adaptados sectorialmente); individualização (dos esquemas de pagamento de salários no sentido de perseguir o elevado desempenho); e contratualização a termo e individual pelos dirigentes, condicionando remunerações pela performance (2008b: 216).

Pollitt e Bouckaert sustentam que uma das trajectórias da reforma e modernização dos países ocidentais no domínio da gestão de recursos humanos tem sido a redução da singularidade estatutária que rege o emprego público, independentemente da maior ou menor influência pelo NPM (2004: 74-80). De uma forma geral, os diversos países ocidentais têm formulado políticas de reforma administrativa no domínio da GRH com algumas especificidades comuns, pese embora a diversidade do tempo, espaço e modo de actuação. As pressões orçamentais, fiscais e eleitorais são comuns a todos eles e, *grosso modo*, concorrem para o emagrecimento da despesa e dos recursos da administração pública, procurando-se na racionalização (redução) de trabalhadores, flexibilização dos vínculos e carreiras e na qualidade e responsividade dos serviços públicos a tónica dessas

pressões. Para Pollitt e Bouckaert, podem-se agrupar três típicas pré-compreensões face ao funcionário público, nos termos das trajetórias de mudança praticadas nos estados objecto de estudo¹⁹: recrutamento e selecção num regime de vinculação estável, promoção baseada sobretudo em critérios de qualificações e de antiguidade, e integração num corpo nacional unificado de “função pública” (*idem*, 2004: 75)²⁰.

Em síntese, pode dizer-se que a aproximação do tipo de GRH nos sectores público e privado (nos tópicos do emprego público e da redução de efectivos da função pública), a flexibilização do emprego público e da GRH (por via da descentralização, delegação de responsabilidades e competências, sobretudo no nível do recrutamento, remuneração e relações de trabalho), a difusão de técnicas de gestão (privadas) na condução e desempenho do trabalho e de preocupações de ordem modelar nas condições de trabalho (direitos fundamentais, prestação do trabalho, condições de trabalho, ética), constituem algumas das principais tendências e incidências das reformas administrativas da GRH.

2.5. Moldura sistémica da reforma administrativa nacional

A gestão de recursos humanos ou gestão de pessoal ou de pessoas, independentemente das diferenciações oscilantes entre pendores “administrativo”, “estratégico” e “holístico” defendidas pela literatura (Domingues, 2003; Rocha, 2007; Gomes *et al.*, 2008;), são comumente consideradas como um dos elementos fundamentais da distinção entre o sector público e o sector privado (Pollitt, 1993; Carvalho, 2001). Os fundamentos apontados resumem-se aos seguintes:

- a) Constrangimentos legais nas atribuições e competências dos gestores no processo de contratação, desenvolvimento da carreira e cessação do contrato, bem como no que respeita à capacidade de progressão na carreira e diferenciação remuneratória (Carvalho, 2001: 62);
- b) Estatuto profissional especial dos trabalhadores, com direitos especiais laborais (independência, imparcialidade, neutralidade) e consequentes prerrogativas funcionais (autonomia, responsabilidade, margem de execução das políticas e orientações públicas e administrativas, aferição do desempenho, valores ínsitos à tomada de decisão);
- c) Concepções axiológicas políticas e culturais.

A partir de inícios do milénio anterior, em Portugal e no Mundo, as “reformas administrativas” começaram por ter um pendor marcadamente organizacional e institucional, direccionadas para a organização política e administrativa do território e dos “oficiais” do país, com instituições políticas e administrativas definidas essencialmente pelo poder régio autoritário. As mudanças político-administrativas operavam-se segundo dois primeiríssimos paradigmas da “governança”: a das “armas” e das “leis”, eufemismos do poder e da justiça. Desde os primeiros impérios que estes paradigmas, atravessados a Idade Média e

¹⁹ Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Itália, Nova Zelândia, Países Baixos, Reino Unido e Suécia.

²⁰ Para estudo do mérito e flexibilização na gestão pública de pessoas, veja-se Longo (2004).

chegados ao século XVIII (século que viu nascer o constitucionalismo moderno: americano e europeu, em 1787 e 1791, respectivamente), dominaram a natureza e objecto da administração pública no mundo ocidental²¹. Contudo, como acima referido, a teorização dos modelos de reforma da administração pública data a sua caminhada somente no século XX (Mozzicafreddo, 2001; Araújo, 2002)²².

Como se disse, nas últimas décadas foram pressões de ordem fiscal, económica, social e tecnológica que impulsionaram as políticas reformistas, sobretudo nos países-membros da OCDE, sem menosprezo por certos objectivos como, por exemplo, a qualidade dos serviços públicos, modernização do sector público, necessidade de maior coordenação e parcerização, de liderança, autonomia gestonária e gestão estratégica das organizações, utilização integrada das TIC (sem a qual não haveria crença no progresso ou sucesso), maior eficiência e eficácia administrativas, redução de custos administrativos e financeiros, enfoque na produtividade e racionalidade de efectivos, satisfação e orientação para o cidadão e o utilizador, entre outros objectivos que predominam no léxico das agendas das reformas administrativas, promovido fortemente pela filosofia gestonária ou do NPM (OCDE, 2009: 32)²³ e das organizações internacionais (Gomes, 2001; Rocha *et al.*, 2007).

Saliente-se a importância de alguns factores, como a configuração constitucional e institucional portuguesa que não são de menosprezar no mundo das políticas públicas: as características de Estado unitário (i.e., a possibilidade de existir apenas uma administração central, ao contrário dos estados federais); estado centralizado (ou seja, a proibição de fragmentação do poder político estadual, em regiões-estado ou equiparadas); rígido nas autonomias regionais e locais; pertença à família jurídica romano-germânica e judaico-cristã

²¹ Portugal não fugiu à regra; desde o Livro I das Ordenações Afonsinas do século XV às primeiras reformas liberais ocorridas nos inícios do século XIX, sob grande influência do constitucionalismo (Constituição de 1791) e códigos napoleónicos (em especial, Decreto 22-XII-1798), que as “reformas administrativas” incidiam essencialmente sobre cargos e titulares respectivos, e a administração da justiça (incluindo a territorial e fiscal), como instrumento de poder, estatuto e ordem pública.

²² Na concepção e eficácia das políticas públicas são vários os factores que fazem parte do dia-a-dia governamental, e administrativo, ainda pouco avaliados, cujo sucesso é incontornável do espaço tridimensional das políticas públicas: Estado, mercado, sociedade. Desafios e exigências como o controlo da retracção do défice financeiro e económico, da carga fiscal, da continuidade governativa e apoio eleitoral, da (alta) popularidade junto da opinião pública e dos “mercados”, a integração europeia e subordinação a certos princípios políticos e ditames financeiros, a moderação das críticas dos seus “pares” políticos, a parcerização com o sector privado e não governamental, a sustentabilidade do modelo social junto das populações, designadamente a nível local e regional, a restrita e decrescente confiança no Estado e na administração pública, todos eles, de certo modo, contribuem como causa e efeito das reformas.

²³ Carvalho sustenta que a “orientação managerialista, no discurso dos Programas de Governo, não é um exclusivo da era NPM” (2007: 11).

(donde deriva a concepção da lei como modo privilegiado de criação do direito e o ascendente do Estado sobre a sociedade civil); matriz administrativa francesa (caracterizada, grosso modo, pela existência de um direito, um corpo profissional e uma jurisdição exclusivas do Estado). A influência destes factores não é objecto deste escrito, mas está subentendida em todo o ciclo de uma política de reforma: por exemplo, a política de emprego público em Portugal constitui, assumidamente, uma atribuição do poder político governamental, centralizada²⁴, controlada e assaz sujeita a interesses de certos grupos profissionais, dos quais depende o sucesso da execução da reforma, se não mesmo da reforma *per se*²⁵. Nesta investigação, tem-se consciência desta multiplicidade e de todos os sobreditos desafios e factores, e confirmar-se-á adiante a sua importância, pois todos concorrem para a formulação e reformulação da política reformista de qualquer governo contemporâneo, ao qual o XVII Governo constitucional não escapou, sobretudo no domínio da gestão dos recursos humanos. Analisar-se-á, pelas razões mencionadas na introdução, os atinentes princípios de acção e de conteúdo²⁶.

2.6. Agenda e estratégia da reforma administrativa do XVII Governo constitucional

2.6.1. Directrizes político-legísticas

A reforma governamental do emprego público e da avaliação do desempenho arranca, no concreto, com a RCM n.º 109/2005, de 30 de Junho, onde se estipula as seguintes directivas (pontos 1 e 5)^{27 28}:

Quadro 2.2. Directrizes da reforma administrativa na GRH do XVII Governo constitucional

-
- «1. a) Avaliar o sistema actual, as distorções existentes e o impacte que tem tido na evolução da despesa pública;
 b) Associar a evolução profissional dos funcionários e as correspondentes remunerações fundamentalmente à avaliação do desempenho, ao mérito demonstrado, aos resultados obtidos individualmente e aos resultados obtidos pelos serviços, de forma a estimular o espírito de pertença às organizações públicas, o trabalho de equipa e as funções de liderança;
 c) Reforçar as condições de mobilidade de trabalhadores entre o sector público e o sector privado;
-

²⁴ Vide os recentes acórdãos do TC, a propósito da adaptação regional dos RVCR.

²⁵ Veja-se o estatuto da alta direcção pública, a especialidade de certas carreiras públicas, a intangibilidade dos corpos profissionais que exercem funções de soberania. Vide ainda Mozzicafreddo (2009), a propósito do papel do Estado na sociedade.

²⁶ Se o contexto, conteúdo e processo constituem dimensões dos modelos de mudança organizacional (Bilhim, 2006a: 335-337), para os processos de reforma — sem prejuízo da ainda prematura avaliação dos resultados —, a agenda, contexto e conteúdo da reforma, como princípio e “fim” da formação do processo reformador, foram analisados numa abordagem, sobretudo, dos princípios estruturantes, de acordo com a problemática e os objectivos da investigação (cfr. Anexo C).

²⁷ Veja-se, ainda, a RCM n.º 102/2005, de 24 de Junho que aprova um conjunto de medidas para a consolidação das contas públicas e o crescimento económico.

²⁸ Não cabe aqui fazê-lo, mas não é despicienda a influência, ainda por estudar na literatura nacional, da normação da UE e a confrontação da vertente reforma e o artigo 39.º, do TUE, sobre a livre circulação de trabalhadores, excepto para aqueles que exercem “poderes de soberania”, depois da distinção na vinculação entre trabalhadores que exercem estas funções (por nomeação) e as outras.

-
- d) Diminuir o número de carreiras;
 - e) Assegurar a articulação com a revisão do sistema de avaliação de desempenho e a concepção do sistema de avaliação dos serviços;
 - f) Permitir a evolução de um sistema fundamentalmente apoiado numa concepção de carreira para um sistema fundamentalmente apoiado numa concepção de emprego com regime aproximado ao regime geral de trabalho;
 - g) Reservar tendencialmente o regime público de carreira para as funções relacionadas com o exercício de poderes soberanos e de poderes de autoridade;
 - h) Criar alternativas aos mecanismos automáticos de evolução profissional e remuneratória que permitam uma rigorosa planificação da evolução orçamental em matéria de despesas de pessoal;
 - i) Ponderar a introdução de prémios, designadamente de natureza pecuniária, em articulação com os desempenhos demonstrados;
 - j) Articular a revisão de carreiras e remunerações com as condições de trabalho, designadamente as relativas ao horário de trabalho»
- «2. c) Reafirmação da gestão por objectivos como uma das características fundamentais da modernização da Administração Pública;
- d) Reafirmação da validade dos princípios fundamentais do SIADAP, sobretudo o de reconhecimento e motivação, garantindo a diferenciação de desempenhos e promovendo uma gestão baseada na valorização das competências e do mérito;»
-

Note-se como estas directivas representam, de certa forma, os eixos ou princípios orientadores da reforma. Na subsunção deste quadro à tópica valorativa do modelo gestor do Quadro 1.3., não deixa de ser hegemónica a marca gestora das “Directrizes da reforma”, como é abrangente o seu ímpeto legislativo e transformador²⁹.

O XVII Governo constitucional concebeu três grandes áreas de reforma no domínio da administração pública: primeiro, uma nova estruturação da administração central (ministerial) do Estado, por via do PRACE³⁰; segundo, a revisão do sistema (de gestão e) avaliação do desempenho dos serviços e trabalhadores da administração; terceiro, a dos regimes de emprego público. Como se comprovará, as razões governamentais manifestadas basearam-se, sobretudo, em exigências de eficiência, qualidade, sustentabilidade, globalização, promoção e recompensa do bom desempenho, todas elas contributivas para uma “boa organização e gestão dos recursos públicos”^{31 32}.

²⁹ A verificação de uma mudança (legislativa) expressiva da AP realizada por este Governo foi atestada por vários organismos internacionais, designadamente pela OCDE que, em 2008, chegou a escrever no seu relatório de “Avaliação do Processo Orçamental em Portugal” como estando “em curso reformas estruturais significativas em várias áreas”, através de “uma impressionante reforma da administração pública” (OCDE, 2008: 27). Na verdade, o Programa do XVII Governo consagra “três grandes linhas de actuação: (a) facilitar a vida ao cidadão e às empresas; (b) melhorar a qualidade do serviço pela valorização dos recursos humanos e das condições de trabalho; (c) tornar a Administração amiga da economia, ajustando-a aos recursos financeiros sustentáveis do País e contribuindo para um ambiente favorável ao crescimento” (cfr. Cap I, V).

³⁰ Criado através da Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de Agosto, com o objectivo de diagnosticar e reformar a administração pública central.

³¹ Cfr., por exemplo, discurso parlamentar do MEFAP do dia 19 de Julho de 2007, aquando da apresentação da Proposta de Lei n.º 152/X.

³² Saliente-se ainda, no domínio da reforma da GRH, a criação inédita pelo governo vertente de uma empresa pública de gestão partilhada, a GeRAP, que pretende introduzir parcerias de gestão e prossecução das missões do organismo público, em nome da eficiência, redução de custos e melhoria da qualidade de serviço, através de soluções padronizadas e interoperativas assentes em

2.6.2. Regime geral de emprego público: RVCR e RCTFP

Fruto de uma agenda partidária e governamental reformista³³ e de um diagnóstico institucional³⁴ e comparativo³⁵, a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro³⁶, veio consagrar um novo regime geral de emprego público, a que o legislador denominou de regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, constituindo-se como a lei fundamental da função pública, no sentido de lei estatutária do emprego público, i.e., lei que define e parametriza os esquemas organizatório-funcionais da relação jurídica de emprego público, não obstante não definir nenhum dos conceitos do objecto legal (apesar de revogar a generalidade da legislação anterior neste domínio).

Quadro 2.3. Princípios gerais enformadores da reforma dos RVCR

Subordinação ao interesse público e a princípios de igualdade de acesso ao exercício de funções públicas e de imparcialidade e transparência da gestão dos recursos humanos da Administração Pública

Reforço da gestão de recursos humanos na Administração Pública visando a valorização profissional dos trabalhadores, elemento essencial do funcionamento dos serviços públicos, a motivação profissional, o reconhecimento do mérito, o desenvolvimento das competências e o aumento da produtividade, designadamente através de melhorias organizativas, processuais, tecnológicas e de formação profissional promovida pela Administração Pública

Aproximação ao regime laboral comum, com respeito pelas especificidades da AP

Uniformização dos regimes de vinculação, carreiras e sistemas remuneratórios

Manutenção de uma perspectiva de carreira para os trabalhadores, baseada no mérito

Integração da gestão dos recursos humanos na gestão global dos serviços públicos, condicionadas pelas disponibilidades orçamentais

Gestão dos recursos humanos desenvolvendo-se a partir da identificação das actividades e dos postos de trabalho necessários à prossecução de objectivos e obtenção de resultados dos serviços, progressivamente assente na definição de perfis de competências

Princípio da igualdade orçamental entre serviços para a gestão dos recursos humanos

Aumento das capacidades de gestão dos dirigentes, com reforço de mecanismos de controlo de gestão e de responsabilização, da necessidade de fundamentação dos actos de gestão e da transparência

Fonte: Proposta de Lei n.º 152/X

sistemas de informação e de reengenharia de processos.

³³ Veja-se o Programa d Governo do XVII Governo constitucional.

³⁴ V. http://www.dgap.gov.pt/media/1100000000/09.09.2006_relatorio_de_diagnostico_crscr-final.pdf, realizado pela CTRVCRAP, que procedeu a dois inquéritos: à utilização do CIT e às despesas com o pessoal da administração.

³⁵ Através de um estudo promovido pela DGAP (actual DGAEP) e realizado pelo INA sobre a situação comparativa dos sistemas de emprego público em nove países europeus - Alemanha, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Reino Unido, Suécia e Suíça – no âmbito dos regimes de emprego, carreiras e sistemas remuneratórios (Rato, 2007).

³⁶ Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 22-A/2008, de 24 de Abril, e já alterada pelas Leis n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, n.º 3-B/2010, de 28 de Abril e n.º 34/2010, de 2 de Setembro. Também já derogada (excepcionalmente) pelo DL 72-A/2010, de 18 de Junho, pela Leis 12-A/2010, de 30 de Junho e pelo Despacho n.º 15248-A/2010, publicado a 7 de Outubro.

A vinculação é o modo geral de conformação de uma relação jurídica de emprego (público ou privado) entre a administração e o trabalhador, ou dirigente, ou prestador de serviços (por pessoa singular ou colectiva). O instrumento jurídico da vinculação (subordinada) pública é o contrato de trabalho para funções públicas, constituindo-se exclusivamente por uma de duas vias: contrato individual de trabalho por tempo indeterminado ou contrato a termo resolutivo (certo ou incerto), sendo a primeira via, a modalidade-regra para toda a administração pública^{37 38}. A vinculação contratual está ainda prevista de forma residual, ou seja, as relações jurídicas de emprego público que não exigirem a constituição, por força da lei, pelos instrumentos da nomeação ou da comissão de serviço, são obrigatoriamente abrangidas pela regra geral (cfr. Artigos 9.º, 10.º e 20.º, LVCR). A contratação de prestação de serviços, nas modalidades de tarefa ou avença, integra-se nos regimes de vinculação, mas não nas modalidades da relação jurídica de emprego público (cfr. Caps. I e II, dos RVCR). Nestes, se define a distinção entre trabalhadores que exercem funções públicas e trabalhadores da AP, posições diferentes, pois a última situação jurídica não se esgota na primeira³⁹.

A alteração da modalidade-regra no âmbito do regime geral de vinculação pública na AP, compelindo a transição obrigatória da maioria dos trabalhadores anteriormente vinculados por nomeação definitiva para o regime de contrato por tempo indeterminado, ainda que, para estes, de forma mais limitada (cfr. artigos 88.º, 114.º e 109.º, da LVCR), produzindo assim efeitos retrospectivos⁴⁰, transformam, desta forma, o panorama vinculativo de grande parte do funcionalismo público português⁴¹. Esta transformação operou-se ainda por meio de um regime de transição para as novas modalidades da RJEP^{42 43}.

Quadro 2.4. Transição de trabalhadores com funções no âmbito do regime de nomeação (artigo 10.º)

Trabalhadores que exercem funções nos termos referidos no artigo 10.º (representação externa do Estado,

³⁷ Somente em 1 de Janeiro de 2009, por força da LVCR que condicionou a sua eficácia até à entrada em vigor do RCTFP (vide artigo 118.º, n.º 7, da LVCR, e o artigo 23.º, do RCTFP).

³⁸ Note-se que o CIT, sob o regime privado, desde 2004 que constituía o regime-regra dos institutos públicos (vide, artigo 34.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro).

³⁹ Registe-se, ainda, que os RVCR podem estender-se aos não “funcionários públicos” (sentido lato e actual), caso dos trabalhadores de entidades privadas, por via da cedência de interesse público (artigo 58.º, LVCR).

⁴⁰ Veja-se os Acórdãos do TC n.º 154/2010, de 20 de Abril e 256/2010, de 23 de Junho.

⁴¹ Segundo o OBSEP, nos termos do SIOE, trabalhadores da Administração Central nomeados (definitiva e transitoriamente) em 31/12/2007, eram 410 700 e em 31 de Dezembro de 2009, apenas 80 910. O vínculo de nomeação passou de 77, 6% para 15,5% do total, não obstante a redução de efectivos na Administração Central (cfr., www.dgaep.gov.pt, na página do OBSEP).

⁴² A partir de 1 de Janeiro de 2009 (vide, artigos 88.º e ss.).

⁴³ Quanto aos trabalhadores em comissão de serviço (titulares de cargos, não inseridos em carreiras, que não sejam dirigentes), no essencial, mantêm esta modalidade.

informações de segurança, investigação criminal, segurança pública e inspecção)	
Trabalhadores nomeados definitivamente	⇒ Mantêm a nomeação definitiva
Trabalhadores contratados por tempo indeterminado (contrato individual de trabalho)	⇒ Transitam para a modalidade de nomeação definitiva
Trabalhadores provisoriamente nomeados, em comissão de serviço durante o período probatório e em comissão de serviço extraordinária para a realização de estágio	⇒ Transitam para a modalidade de nomeação definitiva, em período experimental
Trabalhadores em contrato administrativo de provimento	⇒ Transitam para a modalidade de nomeação definitiva, em período experimental, ou para a de nomeação transitória, conforme a duração previsível do contrato
Trabalhadores em contrato a termo resolutivo	⇒ Transitam para a modalidade de nomeação transitória

Fonte: Ofício Circular N.º 12/GDG/2008 (DGAEP)

Quadro 2.5 Transição de trabalhadores com funções fora do âmbito do regime de nomeação

Trabalhadores que exercem funções às quais não são aplicáveis o regime do artigo 10.º (nomeação)	
Trabalhadores nomeados definitivamente	⇒ Transitam para a modalidade de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado
Trabalhadores contratados por tempo indeterminado (contrato individual de trabalho)	⇒ Mantêm o contrato por tempo indeterminado, com o conteúdo decorrente da LVCR e do RCTFP
Trabalhadores provisoriamente nomeados, em comissão de serviço durante o período probatório e em comissão de serviço extraordinária para a realização de estágio	⇒ Transitam para a modalidade de contrato por tempo indeterminado, em período experimental
Trabalhadores em contrato administrativo de provimento	⇒ Transitam para a modalidade de contrato por tempo indeterminado, em período experimental, ou para a de contrato a termo, certo ou incerto, conforme a duração previsível do contrato
Trabalhadores em contrato a termo resolutivo	⇒ Mantêm o contrato, com o conteúdo decorrente da LVCR e do RCTFP

Fonte: Ofício Circular N.º 12/GDG/2008 (DGAEP)

A Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que aprova o regime do CTFP⁴⁴, veio completar os RVCR, com a entrada em vigor no dia 1 de Janeiro de 2009. Nela se desenvolvem e conformam as relações jurídicas de emprego público na modalidade contratual previstas nos RVCR, mas contém disposições aplicáveis à modalidade de nomeação (cfr. Artigo 8.º). Nesta lei, é explícita a influência e o decalque do regime laboral privado, demonstrada quer pela retórica política⁴⁵, quer pela comunhão integral de disciplinas normativas, como nas matérias dos direitos da personalidade, da parentalidade e da protecção social, apesar de não ser expressa a aplicação subsidiária do regime do Código do Trabalho e respectiva legislação especial. Porém, diferentemente, o Código do Trabalho e o respectivo regulamento aplicam-se ao RCTFP como a segunda principal fonte de direito nesta matéria

⁴⁴ Em rigor, é constituída por três partes normativas (a lei aprovante – LCTFP -, o regime – RCTFP - e o correspondente regulamento - RRCTFP). Alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril.

⁴⁵ Ver discurso do MEFAP, Teixeira dos Santos, de 11/11/2009, no 7.º Congresso do INA.

(n.º 2 do artigo 5.º, do RCTFP), sendo a primeira a “lei escolhida pelas partes (n.º 1, idem)”⁴⁶. Esta diferença é importante para se definir a natureza jurídica do vínculo contratual (se um contrato administrativo ou um contrato de trabalho especial)⁴⁷.

Porém, o CTFP possui natureza administrativa expressa (artigo 3.º, n.º 2, LVCR), apesar da sua omissão na versão inicial do processo legislativo parlamentar do diploma. A presença de qualificativo não alija equívocos. Se é certo que com a falta dela, *mutatis mutandis*, por se deixar ao critério da interpretação doutrinária e jurisprudencial, muitas dúvidas se poderiam suscitar nos domínios da representatividade da entidade empregadora pública (estado ou organização) como partes contratantes, da capacidade de um trabalhador concorrer a outros concursos públicos da AP, da possibilidade de mobilidade interna (transitória por natureza), mesmo sem o consentimento do trabalhador ou dúvidas ainda quanto à jurisdição competente para a dirimção de litígios, facto é que estas dúvidas não estão de todo dissipadas, mais um sinal claro da hibridação (com pendores casuísticos aqui e acolá) do sistema de emprego público. O primeiro caso de dúvidas acima suscitado (que, na verdade, tem efeitos nos restantes) é exemplar: o CTFP é celebrado por uma entidade empregadora pública sem personalidade jurídica, contudo age em nome e em representação do Estado (subordinação ao interesse público), nos termos do qual se constitui uma relação jurídica de natureza administrativa (cfr. artigo 9.º, RVCR). A bem ver, tal significa uma separação, ténue é certo, no domínio do emprego público, entre o Estado e a entidade empregadora pública, típica dos sistemas de emprego privado⁴⁸, o que pode acarretar algumas dúvidas sobre a amplitude da expressa natureza administrativa da vinculação contratual.

Refira-se que, de um modo global, no âmbito da gestão do emprego público, a alteração da posição jurídica laboral do trabalhador que exerce funções públicas não deixa de produzir leituras, antes da *empíria* consolidada nesta matéria, por via das determinações gestionárias no nível da política pública, ou mesmo da introdução dos IRCT nas fontes normativas laborais, da regulamentação e das competências da gestão de topo. No domínio jurídico, verifica-se desde logo, a este respeito, por exemplo, a dependência dos postos de trabalho da inscrição dos mapas de pessoal, a natureza volátil destes face às dotações orçamentais, designadamente por proposta de redução do posto de trabalho por parte da entidade empregadora pública, ou ainda o carácter meramente instrumental do mapa de pessoal perante a autonomia decisória do dirigente máximo do serviço (vide artigos 5.º, n.ºs 3 e 4,

⁴⁶ Há quem considere como força contributiva desta “laborização” a política da flexisegurança (vide, Antunes, 2010).

⁴⁷ Para uma noção geral da discussão vide, Antunes (2010: 132 e ss.).

⁴⁸ Nomeadamente na relação de subordinação e autonomia entre sociedades comerciais e filiais, sucursais e afins. Não se desenvolverá esta pertinente questão.

6.º, n.º 8, 33.º, n.º 4). Este novo regime vem, assim, aparentemente diminuir (resta saber a frequência, modo e grau) a estabilidade e continuidade do vínculo e da função público-laboral⁴⁹, admitindo-se possíveis efeitos discricionários na (livre) decisão da redução da necessidade do PT, podendo mesmo confundir-se com a “redução” do trabalhador. É um risco inerente à lógica dos postos de trabalho, agravada ainda pela “dependência” do mapa de pessoal ao orçamento *tout court* e pela “anualidade” daquele, o que, no limite, significa que o PT pode ser sucessivamente criado ou extinto⁵⁰ (desde que não haja contratados a termo ou em comissão de serviço (cfr. artigo 6.º, n.º 8)^{51 52}.

No que respeita às carreiras, estas são aplicáveis à forma da nomeação ou do contrato de trabalho por tempo indeterminado (artigo 40.º, LVCR); o legislador não define o conceito de carreiras, como já se disse, pelo que terá de se recorrer aos elementos essenciais da sua consagração legal: previsão nos mapas de pessoal, por categoria(a); redução substancial do

⁴⁹ Para além da cessação contratual, a lei admite, em regra, a colocação na mobilidade especial com o limite de um ano, passado o qual, se ainda nela subsistir, o trabalhador será objecto de despedimento (artigo 33, n.º 5, dos RVCR) (vide, ainda a Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro). Neste processo, é a GeRAP a entidade certificadora da “inexistência de alternativas à cessação do contrato ou a inexistência de postos de trabalho compatíveis com a categoria ou qualificação profissional do trabalhador” (Moura, 2010: 103), ao qual se aplica este regime (v. artigos 32.º e 88, n.º4, *idem*).

⁵⁰ Veja-se, ainda, outros casos de despedimento: por facto imputável ao trabalhador (aplicável o Estatuto Disciplinar), colectivo e por inadaptação nos artigos 32.º, n.º 1, al. b) e 33º, n.ºs 3 e 9, alínea b), da LVCR, e artigos 260º, nºs 1 e 2, e 261º, n.ºs 1 e 2, do RCTFP. Ainda outros são possíveis, embora tenham outra designação: caducidade por impossibilidade superveniente, absoluta e definitiva de o serviço receber o trabalho ou o trabalhador prestar trabalho (artigos 251.º, al. b) e 232.º, n.º 3 do RCTFP, por extinção do órgão ou serviço a que o trabalhador pertence, aplicável também aos contratos por tempo indeterminado e aos submetidos no âmbito do CT (v. artigo 346.º).

⁵¹ Neste sentido, pode dizer-se que o MP constitui um acto administrativo, pois emana de uma decisão de um órgão da administração pública que, ao abrigo de normas de direito público, produz efeitos jurídicos (lesivos) numa situação jurídica individual e concreta já constituída, neste caso, do trabalhador (cfr. artigo 120.º, do CPA), bem como o acto de cessação do contrato previsto no n.º 8 do artigo 33.º, dos RVCR, ainda que susceptíveis, ambos, de impugnação contenciosa administrativa. Note-se que o regime do artigo 33.º, RVCR, não se aplica aos trabalhadores ex-nomeados definitivamente, transitados no dia 1 de Janeiro de 2009 para a vinculação contratual (Vide, artigo 88º, nº 2, dos RVCR e artigos 28º a 30º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro), portanto, à maioria, por enquanto, dos trabalhadores da AP. Veja-se ainda os artigos 4.º do ETAF, para a jurisdição, e 50.º e ss. do CPTA, para a respectiva impugnação.

⁵² Este conjunto de situações merece análise cuidada na avaliação empírica *ex post* da reforma, sobretudo na sua combinação com a tendencial politização da administração pública no nível dos dirigentes, pois são estes que vão ser os autores das propostas de orçamento e do MP. A importância desta análise é reforçada pela tradicional dicotomia entre política e administração, nomeadamente, nos modelos clássicos de função pública.

número de carreiras⁵³ e respectivos conteúdos funcionais mais abrangentes (nas carreiras pluricategoriais, o conteúdo funcional superior abrange o inferior); flexibilidade na mudança entre carreiras; ou o fim da evolução (*maxime*, promoção) da carreira quase automática⁵⁴. As carreiras integram categorias (uni ou pluricategoriais, sendo as primeiras, a regra – artigo 42, n.º 4) e reduz-se os efeitos hierárquicos das categorias, porém, é diferenciada em posições remuneratórias próprias (eliminaram-se os escalões)⁵⁵. As categorias também não são definidas na lei, mas pode reconduzir-se, de certo modo, ao âmbito do posto de trabalho, visto que agrupam um conjunto de funções-tarefas pertencentes a uma determinada categoria, de forma hierarquizada, ou seja, quando as categorias distinguem-se tal e segundo as (distintas) funções, terminando-se com a tradicional sobreposição das mesmas, e, no âmbito da evolução profissional, a categoria afasta-se ainda da noção típica dos sistemas de carreira, quer porque a entrada na categoria não garante a perspectiva de evolução para as categorias superiores, quer também pela possibilidade de se aceder a essa categoria pelo topo da carreira à qual pertence, independentemente da modalidade de vinculação, incluindo a nomeação (aqui verifica-se a transversalidade e generalidade das próprias carreiras e modalidades).

No que concerne às remunerações, procura-se mais transparência, uniformidade, simplificação e equidade das escalas salariais, com prejuízo para alguns componentes tradicionais do sistema retributivo da função pública, como eram as prestações sociais e o subsídio de refeição, por exemplo. Assim, fazem parte do novo sistema retributivo três componentes: remuneração-base, suplementos remuneratórios e prémios de desempenho (artigo 67.º), não obstante as prestações no âmbito da protecção e benefícios sociais continuarem como direitos dos trabalhadores nos “termos da lei”, o que não deixa de indiciar um certo desvalor jurídico, quiçá eventualmente eliminável, do complexo remuneratório do

⁵³ Segundo o Governo, substituição de 1715 carreiras por 3 e 522 posições remuneratórias por 115, (cfr. http://www.pcm.gov.pt/pt/Documentos/Governo/MF/Cronologia_Reformas_Aplicadas_AP.pdf).

⁵⁴ No regime geral anterior aos RVCR, em rigor, só as progressões eram automáticas (por escalão).

⁵⁵ As carreiras gerais são ainda classificadas em função de três graus de complexidade que, por sua vez, se diferenciam pela exigência de titularidade do nível habilitacional (artigo 44.º); são comuns a todos os órgãos e serviços e passam a inserir-se numa lógica de mérito do desempenho, ainda que incompleta, pois, na prática, não desaparecem as progressões obrigatórias nos posicionamentos remuneratórios de cada categoria, conquanto que se obtenha dez pontos de avaliação, o que, com desempenhos positivos mínimos, demorará dez anos a conseguir. Contudo, para além do factor de mérito dos desempenhos, este período pode ser encurtado se o montante das verbas for suficiente e/ou o dirigente máximo do serviço utilizar o mecanismo da opção gestonária (nos termos do n.º 1, 4 e 6 do artigo 47.º e artigo 48.º, dos RVCR) ou através de processo concursal, reunidos os pressupostos da categoria. Registe-se, ainda, que a alteração do posicionamento remuneratório não tem, necessariamente, de se efectuar para a posição remuneratória imediatamente superior (cfr. artigo 48.º), sobretudo para as menções máximas de desempenho.

trabalhador. Criou-se ainda uma tabela remuneratória única para os trabalhadores da AP (com excepção para as magistraturas), constituída por uma escala salarial desdobrada em diversos níveis remuneratórios, integrando-se as posições remuneratórias nas respectivas carreiras. Outro ponto inovador, é o reforço do sistema remuneratório assente na avaliação do desempenho. Por esta via, pretende-se também melhorar “os mecanismos de gestão dos recursos humanos e as capacidades orçamentais do Estado, contribuindo para a impossibilidade de controlo da evolução da despesa com pessoal e para os desequilíbrios das finanças públicas” (cfr. p. 2 da Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 152/X)⁵⁶.

2.6.3. Regime geral de gestão e avaliação do desempenho: SIADAP

A Lei n.º 66-B/2007, de 29 de Dezembro, constitui o instrumento jurídico reformista do XVII Governo constitucional no âmbito da gestão e avaliação do desempenho, tendo mantido grande parte da filosofia gestionária e da matriz por objectivos do anterior regime, também designado por SIADAP⁵⁷, apesar do novo acrescento “gestionário” do significado do acrónimo (de “sistema integrado de avaliação do desempenho na AP”, alterou-se para “sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na AP”⁵⁸); mudança que reforça, literalmente, essa filosofia e matriz, assumida, aliás, pelo membro governamental responsável pela actual reforma, ao invocar os movimentos de reforma do NPM e do RG, como inspirações da alteração ao novo SIADAP e da superação da abordagem tradicional da avaliação dos serviços, centrada “nos processos e na sua conformidade com as leis e os regulamentos. Acontece que a tradicional “Administração dos meios” deu lugar à “Administração dos resultados”. De uma “lógica de conformidade” passámos para uma “lógica de economia, eficácia e eficiência”. Na Administração, desenvolveram-se princípios e práticas de “gestão por objectivos” e a avaliação passou a ser uma das suas fases, baseada nos resultados obtidos” (Figueiredo, 2010: 18).

Nesta segunda versão do SIADAP, apresentam-se algumas características novas que se resumem adiante, e preocupações reforçadas, nomeadamente, a integração no ciclo de

⁵⁶ O sistema remuneratório consagra-se mais harmonizado, mas diversificado, pois para além da transparência e simplificação do sistema, aplicável à configuração da remuneração-base (incluindo subsídio de férias e de Natal) e dos suplementos, é complementado com recompensas e prémios monetários pelo desempenho. Extinguem-se os automatismos e durabilidades dos suplementos, sendo integrados, se o conteúdo funcional assim o exigir, na respectiva remuneração-base, como também a atribuição monetária em percentagens, substituindo-a por montantes concretos, correspondendo ainda a um posto de trabalho e não somente à titularidade da carreira ou categoria (vide, artigos 66.º a 73.º, dos RVCR).

⁵⁷ Regime consagrado nas Leis n.ºs 10/2004, de 22/03, e 15/2006, de 26/04, e no Decreto-Regulamentar n.º 15/2004, de 14/05.

⁵⁸ Desdobrando-se o SIADAP em três sub-sistemas de avaliação: SIADAP 1 (serviços), SIADAP 2 (dirigentes superiores e intermédios) e SIADAP 3 (trabalhadores).

GRH (e conseqüente “cascata” desde a missão da organização aos objectivos individuais do trabalhador), o rigor e diferenciação do mérito na avaliação, a flexibilização da operacionalização do Sistema, a responsabilização (inclusive disciplinar) dos dirigentes - tanto por desempenhos negativos, como pela implementação do SIADAP -, e ainda a exigibilidade de conhecimentos e práticas deste tipo de gestão e dos seus elementos essenciais (planeamento, definição de objectivos, metas, indicadores de desempenho, parâmetros de eficiência, eficácia e de qualidade)⁵⁹.

Quadro 2.6. Principais alterações da Lei n.º 66-B/2007, de 29 de Dezembro⁶⁰

Sistema efectivamente integrado com três subsistemas de avaliação (SIADAP 1 - Serviços, SIADAP 2 - Dirigentes e SIADAP 3 - Trabalhadores)

Efeitos pecuniários, formativos ou de progressão (APR) mais curta na carreira dependentes do mérito da avaliação do desempenho

Avaliação (obrigatória) dos dirigentes de nível superior

Introdução de percentagens (quotas) para diferenciação do desempenho dos dirigentes intermédios (artigo 37.º, n.º 5);

Avaliação dos dirigentes e trabalhadores efectuada com base em apenas dois parâmetros - "Resultados/Objectivos" e "Competências" (artigos. 30.º, 35 e 45.º)

Faculdade de revisão dos objectivos, devido a factos supervenientes e devidamente fundamentados e monitorização do processo ao longo do ano, mediante preenchimento em conjunto (avaliador/avaliado) de ficha específica para o efeito (avaliação transparente e fundamentada)

Alteração da designação das menções qualitativas da avaliação final e diminuição do seu número, de 5 para 4 - "Desempenho Excelente", "Desempenho Relevante", "Desempenho Adequado" e "Desempenho Inadequado" (artigos 37.º, n.ºs 1 e 2, 50.º, n.º 4, e 51.º, n.º 1);

Os "Objectivos" e as "Competências" deixaram de poder ter ponderações diferenciadas, passando todos a ter igual peso no apuramento do resultado do respectivo parâmetro (artigos 36.º n.º4 e 9, 47.º, n.º 2, e 49.º, n.º 2)

Congregação das anteriores percentagens de 20% e de 5% numa única percentagem de 25% (para a menção de "Desempenho Relevante"), com possibilidade de outra percentagem de 5% (para a menção de "Desempenho Excelente) (artigos 37.º, n.º 5 e 75.º, n.º 1)

Ligação efectiva da avaliação dos serviços à avaliação individual, com a possibilidade das percentagens aumentadas para 35% e 10%, nos serviços que tenham avaliação de "Desempenho Excelente"[artigo 27.º -a)]

Instituição da Comissão Paritária (artigo 59.º), com competência consultiva junto do Dirigente máximo e para apreciar propostas de avaliação dadas a conhecer a trabalhadores avaliados antes da homologação

Possibilidade de aplicação de um sistema próximo da avaliação integral (ou de 360º), decidida pelo dirigente máximo (38.º, 4 e 31.º, 4)

Tipicidade legal, em listagem, das competências (publicada em DR)

Quadro 2.7. Principais princípios estruturantes do SIADAP (2007)

⁵⁹ A GPO está intimamente ligada ao modelo gestor das organizações, de tal forma que o pai da gestão por objectivos, Peter Drucker, através da sua obra *The Practice of Management* (1954) – na qual determina a primeira enunciação da gestão por objectivos –, é comumente considerado pai da gestão. A ênfase originária da GPO, juntamente com a natureza instrumental da gestão, não está em fazer bem o trabalho (“*one best way*”), mas em fazer o trabalho mais relevante para os objectivos da organização, portanto, no confronto entre a eficácia organizacional e os resultados, mais do que nos meios, da organização.

⁶⁰ Alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro. De referir ainda a Deliberação do Conselho de Ministros n.º 772/2007, de 27 de Dezembro, Lei n.º 2/2004, de 15 de Fevereiro, Portaria n.º 1633/2007, de 31 de Dezembro e a Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto, diplomas importantes para a valorização jurídica de uma estratégia de avaliação na AP.

Coerência e integração, acção alinhada com políticas públicas e estratégia e objectivos da organização
Responsabilização e desenvolvimento, nos resultados dos serviços e melhorias organizacionais e de competências
Universalidade e flexibilidade, aplicação a todos com eventuais adaptações
Transparência e imparcialidade, com critérios objectivos e públicos
Eficácia, eficiência e orientação para a qualidade dos serviços
Comparabilidade dos desempenhos dos serviços, confrontando com padrões nacionais e internacionais
Publicidade dos resultados da avaliação dos serviços
Publicidade na avaliação dos dirigentes e trabalhadores
Participação dos dirigentes e dos trabalhadores na fixação dos objectivos dos serviços
Participação dos utilizadores na avaliação dos serviços

A avaliação do desempenho individual tem sido introduzida na função pública com o objectivo de aumentar a eficiência e valorizar o mérito de desempenho dos trabalhadores, mas também como instrumento de identificação e valorização da coerência dos objectivos estratégicos da organização e individuais do trabalhador, e, nalguns casos, compensar o alto desempenho na carreira e na remuneração, funcionando igualmente como critério selectivo na despesa com pessoal, imbuída em restrições políticas e orçamentais.

Nos países membros da OCDE (dados de 2005), quase todas as respectivas administrações públicas centrais possuem sistemas de avaliação do desempenho, e dentre elas somente um terço não aplica o denominado sistema de remuneração sobre desempenho (*performance-related pay*) (OCDE, 2009:80-81). Segundo a própria, foi o NPM que promoveu activamente a gestão e a avaliação do desempenho, perspectivando a definição e medição dos indicadores de objectivos e de resultados como instrumentos essenciais para o governo e o Estado (OCDE, 1993, 1997). Na verdade, a gestão e avaliação do desempenho têm presença obrigatória no cardápio reformista das políticas de pessoal da administração, tanta quanta, paradoxalmente, a dependência da compreensão e aceitação de qualquer reforma diante dos comportamentos e desempenhos dos trabalhadores (Maddock, 2002). A relação entre a GRH e o desempenho organizacional encontra-se ainda evidenciada de forma considerável, nas abordagens teóricas de “conteúdo” ou de “processo”, estando por atestar a natureza da sua relação, isto é, as “propriedades” intrínsecas (dos actos e processos) através das quais aquela relação se constitui. Há autores, porém, como Bowen e Ostroff que, num plano mais holístico e humanista da gestão organizacional relevam outras variáveis que não são tão atendidas pelo NPM, como os factores que respeitam ao clima organizacional dos trabalhadores e, logo, da própria organização, por considerarem a representação partilhada do funcionamento da organização a ponte, precisamente, entre a GRH e o desempenho organizacional. De certo modo, para os autores norte-americanos, políticas, práticas e procedimentos legítimos, consistentes e consensuais em torno da missão organizacional e a

pensar na percepção do colectivo são promotoras de desempenho elevado (Bowen e Ostroff, 2004).

Se a introdução de um sistema de avaliação do desempenho baseado em critérios de gestão e objectivos simboliza uma “mudança na cultura organizacional na AP portuguesa” (Madureira e Rodrigues, 2009: 136), suportado, portanto, em uma matriz gestionária, pode ser percebida um reforço generalizado e efectivo da responsabilização e capacitação dos dirigentes (máximos) da AP, na gestão e na avaliação, sem prejuízo do (legítimo) controlo político governamental, designadamente no que respeita à avaliação obrigatória (e inédita) dos dirigentes superiores. Outro facto a reter, prende-se com a prevalência do critério orçamental-financeiro, ou seja, a dependência de verbas orçamentais, primeiro do governo e depois do serviço (incluindo os critérios de decisão do dirigente máximo), sobre os critérios de desempenho e os efeitos do mérito, susceptível de fazer da avaliação do desempenho uma *quasi* irrelevância na carreira dos trabalhadores^{61 62}.

2.7. Síntese

A diversidade e hibridez parecem ser características da motivação, formulação e implementação das reformas administrativas, o que dificulta a identificação e avaliação das reformas, na óptica dos modelos de administração e de GRH; ademais, a motivação da mudança no modelo de gestão pública de trabalhadores não acompanha a fundamentação, diga-se assim, da gestão privada⁶³. A crescente interdependência das economias e dos estados, sobretudo no Ocidente, promovem reformas concebidas num transversal ambiente de restrição económica, orçamental e política, com objectivos de modernização e

⁶¹ Na verdade, por decisão gestionária, a obtenção de menções máximas na avaliação do desempenho não significa que os avaliados alterem para uma posição remuneratória superior (vide, artigo 46º e 47.º, da LVCR, com excepção para o nº 6 deste último artigo). Acresce ainda o factor de salvaguarda do princípio da igualdade de tratamento dos avaliados da mesma carreira ou categoria com mérito igual, o que não se encontra inteiramente assegurado, visto depender do dirigente máximo atribuir alguma subida da posição remuneratória, a algum ou alguns (divididos por unidades).

⁶² No domínio da gestão e avaliação do desempenho, mais do que noutros, a cultura profissional dos trabalhadores e dirigentes desempenha um papel crucial para a boa prática corresponder à bondade do sistema. De facto, dependerá se for utilizado como instrumento estratégico de gestão de serviços e pessoas, como é o SIADAP, ou se aplicado como mero procedimento administrativo documental ou ao serviço de certos “particularismos” não estratégicos e desalinhados com as políticas públicas (sectoriais e temáticas).

⁶³ Na gestão privada, o factor crucial é a criação de valor produtivo a preços de mercado, i.e., a razão entre os “outputs” (proveitos), “inputs” (custos) e “outcomes” (resultados), de cuja relação e variação resulta, sobretudo, a eficiência e eficácia. E quem os valoriza é o cliente que, como tal, não custeia o preço social, ao contrário do cidadão. O impacto estrutural (*outreach*) destes factores, crítico para o cidadão, estado e sociedade, não vincula nem é necessariamente considerado pela gestão da organização privada, como se observou. Tal não acontece na gestão das organizações públicas.

racionalidade organizatório-funcional, de flexibilização laboral por via contratual, de autonomia gestonária das organizações e dos dirigentes máximos, de reforço do mérito e das competências no recrutamento, avaliação, remuneração e progressão da carreira. A política pública da GRH tem a particularidade de ser uma política “intra-organizacional”, ou seja, para o interior da própria organização pública, sem afectação imediata ou evidente para os cidadãos e a sociedade em geral. Este facto é de extrema relevância na análise das disfunções e “bondade” da gestão pública dos trabalhadores da administração.

Constata-se, por outro lado, que o governo vertente entende “modernização da AP” como um processo reformador incremental de “consolidação das finanças públicas” (*maxime*, orçamentalização da gestão⁶⁴) e de “modernização da GRH”, pela qual passa a simplificação e flexibilidade das carreiras, a articulação destas e das remunerações com a avaliação e o reconhecimento do mérito. A orçamentalização — que não deve ser interpretada pejorativamente — consubstancia-se, essencialmente, na introdução de um renovado modelo de orçamentação dos RH, na associação directa entre GRH e gestão orçamental e orçamento *per se*⁶⁵, na hegemonia do critério financeiro na GRH sobre os demais (gestonário, organizatório, funcional, avaliativo, remuneratório, estratégico, competencial) e na concepção quantitativa desta em função de instrumentos de racionalização laboral (lógica das funções) e económica (lógica das necessidades)⁶⁶. Neste sentido, reforça-se a GRH em “função” da decisão pública orçamental ou financeira baseada no próprio orçamento, e não assente em critérios como a diferenciação do mérito ou performance, no pensamento estratégico, no ajustamento teleológico administrativo ou na agenda (para os desafios) da governância pública. Por sua vez, esta “funcionalização orçamental” implica a gestão dos vínculos, carreiras, remunerações, desempenhos e respectiva atribuição dos efeitos da avaliação, em função da opção gestonária ou da selecção e prioritização de objectivos ou “resultados” mais próximos da “eficácia externa” e da visibilidade ou publicitação de certos instrumentos de gestão da organização, em

⁶⁴ Para a dependência orçamental da GRH, independentemente de estratégias ou competências, vide, ainda, Circular da DGO n.º 1354/2009, de 27 de Novembro, e Circular da DGAEP n.º 4/2009, de 22 de Dezembro.

⁶⁵ Paradoxalmente, não é tão associada à GPO dos serviços, cuja abordagem governamental é, na essência, transversalmente igualitária, contabilística, não programática (ou de projecto) e anual. Digamos que, a reforma da GRH não é acompanhada da reforma da gestão orçamental, ainda por fazer, apesar de algumas mudanças no regime financeiro do Estado e de contas públicas.

⁶⁶ Em rigor, e no limite, uma redução de trabalhadores não significa necessariamente uma redução da despesa pública (orçamental), e vice-versa, mas parece ser a visão prevalecente. Neste domínio, uma política pública ablativa mais condizente com os desígnios da AP, e considerando os constrangimentos das reformas, seria, por exemplo, considerar critérios “qualitativos”, “motivacionais” e de selectiva “exigibilidade” face aos fins do Estado prosseguidos pela administração.

detrimento de outros, correspondentes a outras atribuições do serviço que, neste caso, correm o risco de ficarem marginalizadas.

No que concerne à situação jurídico-laboral na AP, o denominador comum passa a ser o exercício de funções públicas, extinguindo-se a qualidade antiga de “funcionário público” ou, noutra perspectiva (material), passa a ser funcionário público todo o trabalhador vinculado (maioritariamente por contrato) à administração pública que exerce funções públicas e submetido ao regime da função pública. O efeito empírico é desconhecido, mas, como se referiu, a literatura aponta para certos riscos das diversas formas de flexibilização e “despublicização” na identidade profissional do trabalhador que, outrora gémea do Estado e da *especialidade* “pública” da sua função, pode transformar-se em outra, conexa com a organização (e não o Estado) e sobrevalorativa dos interesses e individualidade dos trabalhadores. Tal propensão, por sua vez, pode produzir mudanças na cultura profissional do serviço público, nomeadamente no domínio da responsabilidade democrática, ou seja, contratual, aquela através da qual se reforça a legitimidade da “prestação de contas” do trabalhador (e da organização) perante o cidadão (nas próprias esferas jurídicas e sociais), por haver um *contrato social* entre o estado e o respectivo povo^{67 68}. Contudo, estes factores, apesar de riscos sérios, não são necessariamente consequentes.

Parece forçado concluir-se pelo fenómeno (jurídico) da “privatização” ou “laboralização” da administração pública, sobretudo no domínio da gestão do emprego público, somente a trajectória nesse sentido, i.e., no sentido da “managerialização” da administração pública, ainda que não se refute, na generalidade, alguns pilares do modelo burocrático de emprego público. Todavia, esta dupla ordem de conceitos não é nem recente, nem alheia a Portugal⁶⁹. Melhor dizendo, os fundamentos e as particularidades actuais deste fenómeno

⁶⁷ Para além do social, pode estar em risco o “contrato psicológico”, conceito construído sobre os trabalhos de Argyris e Schein nos anos 60 do século XX, e que procura reflectir a percepção subjectiva e dinâmicas de crenças, atitudes e comportamentos recíprocos e (sobretudo) implícitos entre o empregador(gestor)-trabalhador, no âmbito de uma organização/sector, concretamente por efeito das mudanças organizacionais com impacto na actuação e percepção profissional e pessoal das partes no serviço (Emery, 2003: 48; Robinson e Rousseau, 1994: 246-247). Pode, assim, definir-se como quadro normativo-sensorial estabelecido entre o empregador e o trabalhador sobre domínios como a ecologia, ética e responsabilidade devidas pelos sujeitos vinculados à organização (incluindo os gestores) e traduzidas em expectativas, sentimentos e acções vividas pelas partes.

⁶⁸ Em certo sentido, a fidelização profissional pode ser entendida como devida mais às directivas do serviço do que à sua concordância com as orientações políticas, democráticas, cívicas, ou mesmo jurídicas, as quais o mesmo serviço deve relevar e fazer prevalecer. Tal pode minar a *accountability*, confiança e a coesão sociais e nacionais, pressupostos fundamentais do “exercício activo da cidadania” (Corte-Real, 2005: 8). Um balanço que não cabe neste escrito comprovar.

⁶⁹ De facto, desde a Idade Moderna que ela sucede, tendo Portugal contribuído fortemente para a exportação mundial desta tendência privatista e gestionária da administração. Fê-lo, por exemplo,

contêm alguma originalidade, sobretudo porque opera por via de uma concepção de política pública orientada não somente para a assimilação da “coisa” privada e por particulares da função pública, como pretende ir mais além, ou seja, servir de “resolução” para certos problemas actuais do Estado, como por exemplo, a redução da despesa pública (em diversos níveis de missão e de organização) e a promoção da flexibilidade e racionalidade dos efectivos da função pública, bem como a eficiência e qualidade da gestão pública⁷⁰. Para este efeito, verifica-se, sobretudo, três direcções: *primo*, a utilização pelo sector público de princípios e técnicas típicas do sector privado; *secundo*, a transmutação do modo e fim da actividade pública em modos e fins (resultados) típicos da actividade privada, sem prejuízo da “natureza” administrativa, formal ou não, daquelas; *tertio*, a subordinação da organização e acção públicas à tónica jurídico-privada. É certo que, em rigor, matizam-se estas vias, porém, são tendências significativas do fenómeno das políticas que combina “(des)privatização” e “(des)publicização”, ambas convergindo num processo, como se disse, de “managerialização” da administração pública portuguesa, *quantum satis*, na GRH⁷¹.

Impõe-se verificar a lapidação do regime geral de vinculação por nomeação para a generalidade dos trabalhadores da administração, típica do sistema de carreira de influência francesa, aplicando-se aquele tipo de vínculo a pouco mais de 10% de toda a população laboral com relação jurídica de emprego na administração. Desta forma, massifica-se a vinculação contratual na relação jurídica de emprego público e comprime-se, juridicamente, o sistema de carreira, sobretudo por via da transformação do “santo graal” deste sistema (a nomeação “vitalícia” e tudo o que ela representa)

Além da flexibilização, constata-se também uma certa tendência de bipolarização do regime jurídico e da gestão do emprego público, em diversos níveis: a nível da composição de modelos publicista e privatista, das funções públicas soberanas e não soberanas, dos sistemas de carreira e de emprego (incluindo a distinção entre as duas grandes

quer por via da criação das Companhias Coloniais, que datam do século XVI (e vigoraram, *grosso modo*, até meados do século XX), quer pelo forte enraizamento da patrimonialização dos ofícios públicos, típica dos países europeus e ocidentais, ao longo da segunda metade do milénio anterior. Para maior desenvolvimento, vide Otero (2001: 31 e ss.) e respectivas remissões bibliográficas.

⁷⁰ Realidade a qual, Fritz Fleiner designou, já desde os anos 20 do século passado, por “fuga” da administração pública (1933: 263).

⁷¹ Algumas alterações posteriores, face à agenda reformista – dos quais se destaca a atribuição de natureza administrativa ao CTFP e a não aplicação de todo o seu novo regime aos actuais trabalhadores com ex-nomeação definitiva (dois factos que, em bom rigor, não contribuem para a propalada “fuga para o direito privado”) – provavelmente, permitiram salvá-la do cadafalso constitucional (vide acórdãos do TC citados *supra*), sem menosprezo pela pressão da receptividade da reforma junto dos seus interessados (políticos, sindicatos, funcionários, opinião pública).

modalidades de vinculação – nomeação e contrato -, e de carreiras - gerais e especiais), no fundo, a construção de um modelo híbrido com influências do mercado ajustáveis, ou não, a princípios da administração burocrática, cujos pendores serão melhor avaliados com a efectividade da reforma. Para já, fundamenta-se somente a percepção.

Cabe assinalar ainda a maior responsabilização que é atribuída ao dirigente máximo do serviço, gestor orçamental dos serviços, nos domínios do emprego público e na gestão e avaliação do desempenho, nos termos analisados. O reforço desta dimensão traz também capacitação gestonária, sobretudo no nível da gestão dos postos de trabalho e posicionamentos remuneratórios, com implicações desde o recrutamento e determinação da posição remuneratória à cessação do vínculo. Por outro lado, a integração sistémica de princípios de performance e técnicas de avaliação do desempenho no ciclo anual de gestão, baseada sobretudo na gestão por objectivos e na avaliação integral dos serviços, promove, tanto a ênfase na mensuração, controlo e, de certo modo, descentralização transversal e vertical de níveis de autonomia e responsabilidade, na prossecução da estratégia e objectivos, individuais e colectivos, quanto a consciencialização da assunção de riscos e metas, bem como, ainda, a visão sistémica da organização, essencial para a capacitação, qualidade e produtividade dos serviços.

Não parece também despidendo falar-se de uma certa tendência para a “individualização” da gestão (dos dirigentes máximos) e dos processos de gestão do emprego público, em geral; esta asserção pode ser sustentada nos domínios do recrutamento, selecção e mobilidade (definição e abertura do procedimento concursal, contratação, negociação, posição remuneratória, cessação contratual) e da avaliação e evolução profissional das carreiras (avaliação do desempenho, “opção gestonária” – regra e excepção -, ou alteração do posicionamento remuneratório). Merece, assim, alguma atenção a aplicabilidade ou desenvolvimento deste valor novo nos esquemas organizatório-funcionais e relacionais da gestão dos recursos humanos da administração pública.

Em síntese, não obstante a ausência de avaliação e experimentação da operacionalidade do “corpus” legislativo e documental (e da maturidade do mesmo), é de sublinhar o sentido tripartido da reforma, nos termos estudados: orçamentalização (financeirização) do sistema e “função” de gestão dos recursos humanos, hibridação (flexibilização e bipolarização) na gestão do emprego público e acréscimo de responsabilização e autonomia gestonária dos dirigentes máximos. O caminho parece ser, assim, consistente com os princípios gerais do modelo gestonário de administração, sem prejuízo da validação por fazer no capítulo III.

CAPÍTULO TERCEIRO – EMPIRIA, REFORMA E MODELOS

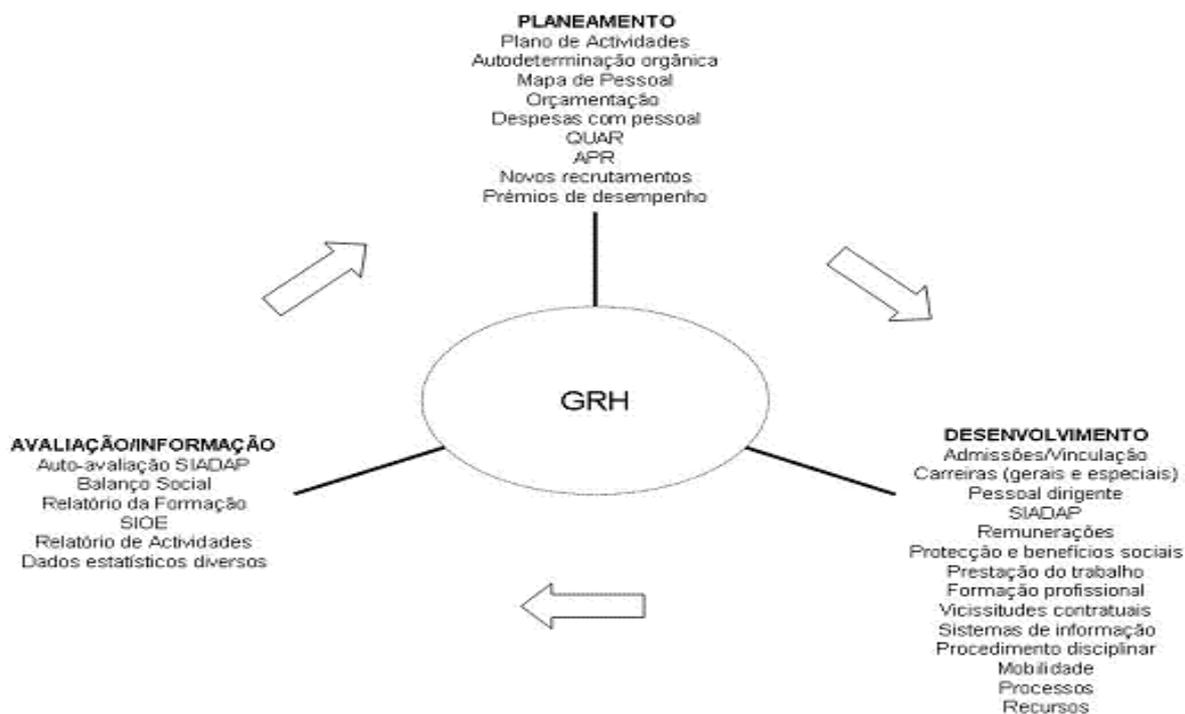
3.1. Sistematização conceptual da GRH

Em termos conceptuais, a gestão alinhada e estratégica de RH sai reforçada com esta reforma, apesar de instrumentalizada pela “função” das vicissitudes orçamentais e limitações específicas dos mapas de pessoal vigentes e das “despesas com pessoal”. De certo modo, constitui ainda uma gestão estratégica funcional, com prejuízo para o reforço ou ajustamento das grandezas (constitucionalmente legitimadas) da AP, como a teleológica, democrática ou cívica. No panorama cíclico, porém, apesar de fortalecido, não caminhou para as recentes tendências da “nova” gestão por valores da administração e da motivação e confiança dos trabalhadores no próprio “ciclo” ou sistema de GRH (ausentes do Título da GRH na LVCR). Trata-se, a final, de adequar os “funcionários” ao “negócio” público e vice-versa, assumindo o reformador que aqueles são “activos”, investimentos humanos, mais do que “efectivos” ou meros ocupantes de PT da administração. Há domínios já muito debatidos e consolidados, inclusive na gestão privada, como a gestão do talento e do capital humano, da aprendizagem organizacional ou da capacitação dos trabalhadores e responsabilização e autonomia das organizações (eixos típicos, refira-se, do modelo pós-gestionário). Nesta reforma, em alguns casos, parece haver mais sinais contrários que alinhados nesta perspectiva (o que não prejudica, pelo contrário, a managerialização da administração), v.g., o (primeiro) termo “planificação” da epígrafe do artigo 4.º da LVCR (o primeiro artigo referente à GRH) é indiciador da “funcionalização” e uma certa contradição que caracterizam o ciclo e o sistema de gestão na AP (palavra, aliás, cuja semântica está relacionada com a rigidez, previsibilidade e quantificação dos recursos), ou seja, próxima de uma visão técnico-gestionária da GRH; de uma concepção de gestão, sim, mas vista, no essencial, como mera actividade de suporte e limitada à “orgânica” em detrimento, do “compromisso” com a teleologia do serviço público (antes de o ser com o posto de trabalho), do alto valor público (capacitário, inclusivo, ético e societário) e exemplar para a sociedade, em geral, e o sector privado, em particular, e da gestão estratégica “competencial” (em vez da funcional e da já ultrapassada gestão por objectivos)¹. Esta senda subsume-se ainda aos princípios do NPM, na estreita relação defendida entre orçamento-RH.

Face ao que já foi exposto, apresenta-se o seguinte ciclo de GRH na AP:

¹ Como sinais conformes o *instrumentarium* da gestão estratégica, invocam-se a introdução da “gestão” (pelo menos, conceptual) nos RH, o QUAR, o perfil de competências dos PT e a avaliação de 360º. Acresce que, à análise feita *supra*, não é alheio o facto de os dois últimos sinais não serem propriamente obrigatórios ou uma realidade na administração portuguesa.

Figura 2.1. Ciclo (radial) da gestão dos recursos humanos na AP



Resumem-se às seguintes características e diferenças conceptuais os seguintes paradigmas e modelos do trabalho:

Quadro n.º 3.1. Fundamentos teóricos dos paradigmas publicista e privatista do trabalho

Privatista	Publicista
Liberdade e auto-conformação	Legalidade e tutela legal
Diferenciação	Igualdade
Paridade de interesses, negociação	Prevalência do interesse público, subordinação
Estado de dever(es) jurídico(s) (pelo trabalhador)	Estado de "sujeição jurídica" ² (pelo trabalhador)
Bilateralidade (Relação jurídica)	Unilateralidade (Situação jurídica)
Conflitualidade	Estabilidade
Vínculo funcional, ao posto de trabalho	Vínculo organizacional, ao empregador (Estado)

Quadro 3.2. Modelos de carreira e de emprego (perspectiva contemporânea pós-século XIX)

	Carreira (estatutário)	Emprego (contratual)
Origem	Franco-germânica	Anglo-saxónica

² Ao contrário do dever jurídico, que consiste na mera necessidade imposta pelo direito (objectivo) a uma pessoa de observar determinado comportamento, o estado de sujeição é titulado pelo sujeito passivo da relação jurídica e ao qual inelutavelmente tem de suportar na sua própria esfera jurídica a modificação a que tende o exercício do poder conferido (direito potestativo) a uma outra pessoa, neste caso, o Estado, e nada pode fazer também para a impedir.

Direito	Estatutário Direito público (administrativo), livre e unilateralmente modificável pela Administração	Contratual Direito Laboral (ou quase-laboral) ou comum do Trabalho
Relação jurídica	Relação estatutária, por acto administrativo unilateral Personalidade jurídica nula ou limitada do trabalhador Supremacia formal da administração sobre o trabalhador Relação especial de poder Responsabilização colectiva ou solidária da função Hierarquia e disciplina (na organização) especiais e rígidas Independência e neutralidade Exclusividade de funções	Relação contratual, por acordo bilateral Trabalhador como parte contratual (personalidade jurídica) e sujeito de direito Autonomia jurídica do trabalhador (reconhecimento dos seus interesses) Responsabilização individual da função Hierarquia e disciplina comuns ou matizadas
Recrutamento	Obrigatoriedade de concurso Para um quadro de pessoal, com lugares permanentes, em carreira Tipicidade (estatutária) dos requisitos de ingresso em cada carreira Assente no mérito (concurso) por qualificações	Liberdade de escolha do contraente Para um posto de trabalho Assente na igualdade de acesso por competências
Vinculação	Definitiva (“perpétua”), para um lugar (propriedade), no serviço ou organismo e na AP no seu todo Cessação disciplinar ou por exoneração	Nos termos contratuais e para um posto de trabalho, na organização apenas. Flexibilidade na cessação do vínculo
Desenvolvimento profissional	Integração numa organização hierárquica, com poderes de direcção e disciplina Evolução igualitária (habilitacional) Progressão automática Base de antiguidade e qualificações Uniformidade impessoal Não reconhecimento da experiência profissional fora da carreira Estabilidade e previsibilidade Protecção social especial Proibição geral de acumulação de funções Estatuto disciplinar especial Regime de aposentação especial	Evolução/progressão rápida (“fast stream”), baseada no mérito (avaliação do desempenho) e na função Diferenciação individual Inexistência de modelos de progressão Elevada mobilidade entre sectores Regime geral de protecção social Liberdade geral de acumulação laboral
Sistema remuneratório	Estatutário (lei, rigidez) Múltiplo e diversificado Igalitário Remuneração como compensação	Convenção colectiva ou negociação individual Diferenciado, negociado Remuneração como contraprestação

Fontes: são diversas e próprias, contudo, refira-se Bilhim (2009), Rocha (2007), Fernandes (1994), Moura (2010) e Antunes (2010).

Quadro 3.3. Inovações da reforma do XVII Governo constitucional

Regime actual	
Princípios	Obrigatoriedade de Planificação da GRH Criação de mapas de pessoal (pluri)anuais, revistos <i>a todo o tempo</i> Razão “financeira” ou “política” do posto de trabalho Indispensabilidade de integração no MP Continuidade do exercício de funções públicas Prevalência legal do RVCR
Vinculação	Dependência da abertura de concursos internos do orçamento Princípio do recrutamento por concurso interno Introdução de “preferências legais” no recrutamento Introdução da precariedade no vínculo “nomeação”
Carreiras	Modificações subjectivas implicam ocupação de novos PT

Remunerações	Uniformização do sistema retributivo a todos os trabalhadores Exclusão das “prestações sociais” (protecção e benefícios sociais) do sistema retributivo Obrigatoriedades de diferenciação, crescimentos e intervalos entre os níveis e posições remuneratórias Tipicidade dos suplementos remuneratórios Dependências diversas das APR e dos PD das verbas orçamentadas e da decisão do dirigente máximo
---------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

A assimilação de palavras, conceitos, termos, princípios e normas do Código do Trabalho e do direito privado laboral pela legislação “pública” é também demonstrada, conforme se sistematizará adiante nos quadros respectivos e cuja “marca” é manifesta.³

Quadro 3.4. Influências terminológicas do regime jurídico-laboral privado

Regime privado	Regime público	
	Anterior	⇒ Actual
Trabalhador	Funcionário (ou agente) ⁴	Trabalhador
Mapa de Pessoal	Quadro de pessoal	Mapa de pessoal
Posto de trabalho	Lugar do quadro	Posto de trabalho
Contrato de trabalho	Contrato de pessoal	Contrato de trabalho em funções públicas
Empregador	Administração	Entidade empregadora pública
Empresa	Estado	Pessoas colectivas públicas
Prestação do trabalho	Área funcional	Prestação do trabalho
Antiguidade	Tempo de serviço	Antiguidade
Período experimental	Estágio	Período experimental
Avaliação do desempenho	Classificação de serviço	Avaliação do desempenho

A trajetória da reforma persegue o sistema de emprego, não o consagrando integralmente, em razão da composição com elementos característicos do sistema de carreira, resultando, assim, num sistema verdadeiramente difícil de caracterizar. Mudança, todavia, nada alheia à literatura e a outros regimes nacionais⁵.

³ Realce-se os termos da Proposta de Lei n.º 209/X (entrada na AR no dia 2 de Junho de 2008 e aprovada dia 18 de Julho: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=33945>), que pretendia aprovar o RCTFP, na qual se expressava a persecução “de muito perto o regime fixado no Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, e na sua regulamentação, constante da Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho, o que decorre do objectivo de aproximação do regime de trabalho na Administração Pública ao regime laboral comum (v., 1.º §). No corpo normativo do Regime referia-se expressamente que “O RCTFP é constituído pelo Código de Trabalho (...) e pelo respectivo regulamento (...) aplicáveis com as adaptações constantes dos artigos seguintes” (artigo 1.º, n.º 2). Entretanto, foi aprovado um novo CT, pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, regulamentado pela Lei n.º 105/2009, de 14 de Setembro.

⁴ Não obstante a menção constitucional de “trabalhadores” já desde a revisão de 1982 (artigo 269.º). Funcionário público é, hoje, todo o “trabalhador que exerce funções públicas” (mas não todo o “trabalhador da administração pública” – v. Antunes, 2010: 18 e ss.).

⁵ As disfunções dos vínculos definitivos normalmente atribuídas por certas teorias ou escolas

Quadro 3.5. Caracterização global da reforma nos termos analisados

Política de reforma assente numa abordagem de minimização e racionalização da despesa pública com o pessoal administrativo, prescrevendo princípios gestionários numa lógica de “cutback management”⁶ de curto-prazo⁷ do sector público (gestão máxima de recursos mínimos)

Visão da modernização da função pública como necessária adaptação a novos enquadramentos económico-financeiros, jurídicos, sociais, da globalização, estratégia nacional e expectativas dos cidadãos

Motivação financeira e racionalidade quantitativa na agenda da reforma administrativa

Redução intencional do n.º de funcionários

Planificação de efectivos, recursos e actividades, por critérios predominantemente económicos e quantitativos

Adopção da gestão como instrumento de gestão de recursos humanos

Gestão de recursos humanos em função dos MP e das despesas com pessoal

Prevalência/Dependência da lógica gestionária (e “financeira”) no domínio do ciclo/sistema de RH sobre a da legalidade

Focalização da gestão em função de critérios de financiamento e económicos

Secundarização de funções públicas, por selecção e prioritização de serviços em razão da orçamentação

Subordinação (ou afastamento) do mérito (PD ou APR, via SIADAP) às verbas orçamentadas

Autonomia dos dirigentes máximos dependentes das verbas orçamentadas, sem soluções de *superavit*

Aproximação ao modelo de mercado e privatista do funcionalismo público

Coexistência de dois grandes regimes na função pública: de carreira e de emprego

Confluência/concorrência entre a lógica de mercado e emprego e a lógica administrativa e de carreira

Separação entre duas grandes modalidades de vinculação no regime geral de emprego público

Tripartição de regimes aplicáveis a “actuais” funcionários públicos (nomeados, contratados ex-nomeados e contratados não ex-nomeados)

Flexibilização e estreitura da RJEP, nomeadamente quanto ao tempo, lugar e modo da prestação do trabalho (v.g., RVCR)

Simplificação das modalidades de vinculação, do sistema de carreiras, dos regimes remuneratórios e da gestão e avaliação do desempenho

Introdução de abordagens gestor-privadas de vinculação, carreira e remuneração

Ausência de delimitação das “funções públicas”

Cessação do princípio geral das necessidades permanentes e próprias dos serviços serem asseguradas por pessoal em “regime de carreira” (por efeito da contratualização da carreira)

Combinação da não privatização com a despublicização do emprego público (i.e., privatização ou publicização parciais)

Preocupação em reforçar o *instrumentarium* gestionario face ao dominante da “legalidade” ou “procedimental” (associado ao modelo burocrático) na GRH na AP

Inversão da regra da modalidade de constituição da RJEP (da nomeação para contrato)

Crescente indiferenciação entre os regimes laborais público e privado

económicas (v.g., “escolha pública”, escolas de Chicago ou Viena), ideologias políticas (v.g., neoliberalismo) ou pela denominada “sociedade civil” (ancoradas em fundamentos intelectuais ou em factos mundiais promotores de uma nova ordem social, económica, tecnológica, cívica de dimensões transnacionais, com efeitos nas organizações e nos indivíduos) conduziram a propostas de mudança da natureza do vínculo administrativo-laboral (Peters, 1996: 9). Para esta mudança, contribuíram também certas organizações internacionais (que, por sua vez, foram arautos de certos princípios ou modelos de políticas de emprego público e de gestão pública), das quais se destaca a OCDE, designadamente quanto aos sistemas baseados em postos de trabalho e na autonomia ou delegação de poderes da “gestão” (OCDE, 2009).

⁶ Conceito assente no trabalho de Charles Levine (1978), no âmbito da *publicness theory* (que se opõe à *generalist theory*).

⁷ A crítica desta lógica, segundo alguma literatura, reside no facto de, no curto-prazo, estar mais virada para o presente, do que para o longo-prazo (Pandey, 2010).

Bipolarização da condução dos serviços públicos (fim do princípio da unidade da AP), por via de instrumentos e princípios típicos do direito privado laboral contemporâneo, e da harmonização de instrumentos de legalidade e de gestão

Ampliação da noção de trabalhador, através do sentido material de função pública

Consolidação do sistema híbrido, misto e compósito carreira-emprego, pela aproximação ao direito privado laboral

Reforço da mobilidade entre sectores público e privado e carreiras

Ampliação dos motivos de cessação da RJEP

Deslegalização e desjuridicização da matriz do regime de emprego público

Utilização de terminologia, conceitos e jargão privatista e managerial no discurso e reforma da GRH

Erosão da "função GRH" no sentido de responder à motivação, valorização e "aproveitamento" dos RH

Reforço das competências de planeamento, estratégia e gestão financeiras e dos recursos humanos (SIADAP, APR, PD, negociação de posição salarial na fase pós-selecção e pré-contratual)

Possibilidade de redução do hiato entre a cultura tradicional da AP e o interesse geral (através da eficiência, eficácia e qualidade), sobretudo pelo SIADAP

Crença da gestão como instrumento privilegiado de afectação de recursos e a satisfação das necessidades colectivas

Dependência da evolução da carreira do orçamento e do dirigente máximo do serviço, para além de ou independentemente do mérito

Contratualização no recrutamento do funcionalismo público

Flexibilidade no planeamento das actividades e legitimidade dos pertinentes actos

Capacitação de regras e práticas de gestão e de emprego, no sentido do sistema baseado no posto de trabalho

Medição do empenho e desempenho dos trabalhadores pelo serviço à organização e aos cidadãos

Capacitação gestonária sobre controlos e decisões sobre cessações de vínculos e procedimento (final) de admissões

Dependência do vínculo ao posto de trabalho e à gestão de topo

Adaptabilidade e auto-organização dos serviços

Confronte-se com o Quadro 1.3. confrontando-se os princípios sistematizados do NPM à presente reforma estudada, nos termos da investigação; pode subsumir-se em 5 princípios, dos 6 que o estudo pode aferir, visto que não se trata aqui a dimensão estrutural e organizacional da administração.

Quadro 3.6. Conformação da reforma aos princípios observados do NPM

<i>Adopção da gestão como instrumento de administração das organizações públicas</i>	
<i>Matriz estratégica e filosófica de redução de custos do sector público e da intervenção do Estado</i>	
<i>Subdimensionamento das estruturas organizatório-funcionais da administração e desagregação das grandes unidades administrativas</i>	n.a.
<i>Padronização da acção administrativa pela avaliação do desempenho e performance</i>	
<i>Implementação da gestão por objectivos</i>	
<i>Controlo de resultados baseados no compromisso e contratualização</i>	
<i>Preponderância dos estilos de gestão do sector privado (fazer mais com menos dinheiro)</i>	
<i>Agencialização da organização administrativa e indução de concorrência entre elas e no Estado</i>	n.a.

3.2. Análise dos “dados” documentais

De seguida, enquadra-se a narrativa e o conteúdo de certos documentos que contribuem para a compreensividade da reforma.

Quadro 3.7. Dados e matérias da documentação pertinente

	Programa do Governo	PEC⁸	Documentos Político-Governamentais⁹	Propostas de Lei¹⁰
Reforma	“(…) promover economia de gastos e ganhos de eficiência, pela simplificação e racionalização de estruturas, designadamente através da flexibilização dos instrumentos normativos”, “promover economia de gastos e ganhos de eficiência, pela simplificação e racionalização de estruturas, designadamente através da flexibilização dos instrumentos normativos”	“novo sistema de gestão de recursos humanos e sua relação com o ciclo de gestão global dos serviços públicos, subordinados a princípios de gestão por objectivos”	“administração pública mais eficiente e de serviços públicos com mais qualidade”, “administração mais qualificada e eficiente” “vários países, nomeadamente da OCDE e da UE, têm promovido alterações importantes no modelo de emprego dos funcionários públicos e, em última análise, o próprio modelo tradicional da Administração”, “Um Novo Modelo de Gestão dos Recursos Humanos”	“boa gestão”, “eficiência”, “qualidade”, “racionalização de efectivos”, “abre-se uma nova fase na gestão dos recursos humanos das Administrações Públicas que (...) permitem a aproximação dos respectivos regimes, em alguns aspectos, ao direito laboral comum”, “os regimes adoptados traduzem mais flexibilidade na gestão” “a Administração Pública melhor organizada prestará os seus serviços de forma mais eficaz e mais eficiente e contribuirá activamente para a superação dos desafios que o País enfrenta”
Vinculação	“Aplicar o regime de contrato de trabalho a novas admissões na Administração Pública que impliquem o exercício de funções permanentes, desde que não se trate de funções de soberania”		“Aproximação ao regime laboral comum”, “Manutenção e reforço dos direitos dos trabalhadores” “Criação de condições para o desenvolvimento da contratação colectiva na Administração Pública”, “Consagração de um quadro jurídico claro da intervenção das associações sindicais e da acção dos seus dirigentes”	“eficiência”, “qualidade”, “boa organização e gestão”, “melhor administração”
Carreiras	“Favorecer a mobilidade dos funcionários e a flexibilização das condições de trabalho”		“racionalidade e equidade”	“boa gestão”
Sistema Remuneratório	“Restabelecer os prémios de honra e pecuniários ao mérito e à excelência no desempenho de funções públicas”	“progressão salarial deve passar a ser fortemente condicionada pela avaliação do desempenho dos funcionários” “incentivos adequados à melhoria da qualidade dos serviços públicos (...)” para os funcionários com bom desempenho”	“equidade”, “racionalização do sistema de suplementos” “definição de prémios de desempenho para estimular o mérito”, “premiando os trabalhadores que obtenham os mais elevados níveis de avaliação”	
Gestão e avaliação do desempenho	“Generalizar a implementação da gestão por objectivos (GPO), capacitando a decisão financeira dos decisores públicos, através de contratos por objectivos e metas”, “Desenvolver e implementar sistemas de		“eficácia”, “eficiência” “qualidade”, “transparência” “imparcialidade”, “cultura de avaliação e responsabilização”, “coerência” (entre objectivos e resultados)” “distinção do mérito e excelência dos	“flexibilidade e adaptação”, “concepção de gestão”, “eficácia, eficiência e qualidade”, “transparência e imparcialidade, prevenção da discricionarietà” “comparabilidade com padrões nacionais e internacionais”, “ciclo de gestão”, “publicitação dos objectivos”, “planeamento,

⁸ Actualizações do XVII Governo constitucional: 2005-2009, 2006-2010, 2007-2011 e 2008-2011.

⁹ GOP 2005-2009; discursos parlamentares do MEFAP e do SEAP de 21 de Março de 2005, 18 e 19 de Julho de 2007, e de 18 de Outubro de 2007; e Comunicados do Conselho e Ministros de 14 de Junho de 2007 e 29 de Maio de 2008.

¹⁰ Propostas de Lei n.º 152/X (RVCR), n.º 209/X (LRCTFP) e n.º 157/X (SIADAP) (cfr. <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/IniciativasLegislativas.aspx>).

avaliação dos serviços públicos, nomeadamente da eficiência da sua gestão e do nível de satisfação das necessidades públicas”	desempenhos”, “simplificar o sistema”, “dignificação dos trabalhadores”, “cultura do mérito e do reconhecimento e da recompensa do mérito”	estratégia e avaliação”, “resultados”, “melhoria dos postos e processos de trabalho” “distinção do mérito e excelência dos desempenhos”, “Reforço da intervenção dos trabalhadores” “cultura de avaliação, responsabilização e prestação de contas”, “envolvimento de todos”
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Quadro 3.8. Análise quantitativa das palavras-conceito mais utilizadas, por posição numérica na ordenação e frequência¹¹

Programa Eleitoral	Programa do Governo	PG: Capítulo da AP
1.º Social: 189	1.º Governo: 229	1.º A/P: 31
2.º Sistema: 183	2.º Sistema: 193	2.º Serviços: 9
3.º Desenvolvimento: 173	3.º Social: 189	3.º Empresas: 8
4.º Segurança: 164	4.º Desenvolvimento: 180	4.º Avaliação: 7
5.º Nacional: 163	5.º Segurança: 167	5.º RH: 6F
Política: 163	6.º Nacional: 161	Humanos: 6
7.º: Portugal: 154	7.º: Portugal: 155	7.º Cidadão: 5
8.º: Gestão: 120	8.º: Gestão: 120	Trabalho: 5
9.º Empresas: 115	10.º Qualidade: 119	9.º Cidadãos: 4
Qualidade: 115	11.º Empresas: 117	Gestão: 4
11.º Estado: 113		Objectivos: 4
RVCR	RCTFP	SIADAP
1.º Trabalho/trabalhadores: 260	1.º Trabalho/trabalhadores: 1487	1.º Avaliação: 329
2.º Função/Funcional: 183	2.º Entidade empregadora: 499	2.º Serviço(s): 218
3.º Serviço(s): 172	3.º Colectivo/a): 328	3.º Desempenho(s): 199
4.º Categoria(s): 166	4.º Pública(s): 308	4.º Dirigente/Coordenador: 161
5.º Público/a(s): 160	5.º Contrato/ual(is): 299	5.º Trabalho(es): 95
6.º Carreira(s): 155	6.º Serviço(s): 260	6.º Objectivos: 86
7.º Órgão(ãos): 109	7.º Período(s): 253	7.º Resultados: 73
8.º Contrato/ual(s): 83	8.º Dia(s): 225	8.º Competências: 55
9.º Emprego: 71	9.º Direito(s): 199	9.º Conselho: 53
10.º Mobilidade: 56	10.º Acordo(s): 176	10.º Administração: 49
11.º Desempenho: 49	11.º Regime: 127	11.º Gestão: 41

Da análise realizada, afere-se a seguinte avaliação:

Quadro 3.9. Avaliação dos dados documentais

Objectivos de redução do número de “funcionários públicos” e da despesa com pessoal
Objectivo de redução das diferenças de GRH entre os sectores público e privado
Reforço da terminologia privatista e gestionária
Prevalência da utilização do conceito de RH (6F) sobre o de funcionários (2F) e trabalhadores (1F) respeitante à AP do Programa de Governo
Coerência na retórica reformista entre as várias áreas do emprego público
Democratização, a nível orçamental, da “gestão” de RH a nível organizacional
Repetição maciça e generalizada de conceitos na óptica gestionária (eficiência, eficácia, (boa) gestão, qualidade, objectivos, desempenho)
Determinação de uma nova ou novo ciclo de GRH
Aproximação ao regime laboral comum
Definição/introdução de prémios de desempenho
Aposta na cultura de avaliação, responsabilização e prestação de contas

¹¹ Excepcionam-se as palavras variáveis e invariáveis e as referências a actos normativos.

3.3. Análise das entrevistas: da perspectiva dos actores políticos e técnicos.

Os dados que de seguida se sistematiza e avalia resultam da transcrição parcial das entrevistas (vide ANEXO E), porquanto este trabalho assenta, sobretudo, na testagem de uma hipótese de resposta em particular. Da análise das entrevistas, retiram-se as seguintes tendências conclusivas das temáticas resumidas do guião respectivo (vide ANEXO C), sobre a reforma do XVII Governo constitucional:

- 1) Motivação financeira-orçamental, com objectivos de redução da despesa pública e das despesas com pessoal, acrescida, com menor força, de algumas preocupações de governabilidade e de modernização da gestão da administração (100% dos entrevistados);
- 2) Subsunção da reforma dos regimes gerais e da gestão de emprego público ao modelo gestor (NPM, anglo-saxónico), sem supressão do modelo burocrático (66,6%);
- 3) Participação apartada ou insuficiente dos dirigentes e trabalhadores da administração (83,3%);
- 4) Não verificação de avanços na estratégia e planeamento da GRH (66,6%);
- 5) Derivação gestora, “privatista” e para a flexibilização do sistema de emprego público, sobretudo por via da alteração do regime de vinculação dos trabalhadores da AP (83,3%);
- 6) Insuficiência do sistema de avaliação do desempenho assente na GPO, apesar de necessária (100%);
- 7) Futuro preocupante para as reformas, se não se investir nas competências, capital humano e na motivação dos trabalhadores (66,6%).

3.4. Síntese

As percepções analíticas da reforma que se podem sintetizar são de diversa ordem.

Em primeiro lugar, “orçamentaliza” o sistema e “função” da GRH, introduzindo uma hegemónica racionalidade económico-financeira da GRH, a nível discursivo, normativo e conceptual.

Em segundo lugar, bipolariza e flexibiliza o regime e a gestão do emprego público, configurando-se ao mesmo tempo uma certa hibridação de diversos elementos dos modelos de ambos os pólos laborais (público e privado, carreira e de emprego) e com respectivos pendores variados.

Em terceiro, e último, acrescenta responsabilização e capacitação (autonomia e autoridade) decisória dos dirigentes máximos, admitindo-se a utilização de algumas técnicas de gestão (essencialmente privada) e com possível impacto na organização e desenvolvimento profissional dos recursos humanos (*maxime*, necessidades, despesas, mapas de pessoal, postos de trabalho). A senda reformista caracteriza-se, portanto, por determinados eixos trajectoriais subsumíveis na taxonomia do modelo gestor.

Neste diapasão, pode dizer-se que a reforma corta o cordão umbilical “vitalício”, de formação francesa, e assume a ascendência anglo-saxónica na política de gestão dos recursos humanos na administração pública portuguesa.

CONCLUSÃO

Os novos modelos de administração analisados são modelos de “reforma”, o que significa que não possuem uma retórica “revolucionária” ou refutadora dos pilares fundamentais do modelo clássico ou burocrático. Por outras palavras, são relevantes ainda os elementos que são comuns aos modelos de administração aqui tratados: separação entre política e administração; modos de legitimação da administração pública e de implementação de políticas públicas; aceitação do enquadramento constitucional, do papel do estado, e do estado de direito, na sociedade; reconhecimento da importância da eficiência na actividade administrativa e no serviço público e, no domínio do poder político, a apologia da não eliminação ou substituição da própria administração pública. Não pretendem, portanto, uma ruptura com as antigas instituições, que ainda permanecem, pois comandam ainda a vida política, jurídica e organizacional da AP e do Estado, antes querem redefinir o seu peso e dimensão, destacar certos valores orientados para a gestão e a sociedade civil, renovar culturas de trabalho individualizadas, cívicas ou comunitárias, ou aproximar o sector público de certas técnicas e práticas aplicáveis em outras organizações, cuja representação social atribui-lhes algum sucesso e flexibilidade na perseguição de certos resultados.

Numa perspectiva geral, é de admitir uma certa evolução dos modelos emergentes das últimas décadas decorrentes das duas tradições políticas fundamentais da história recente da Humanidade. O modelo gestor ou NPM tende a “crescer” mais em sistemas políticos cuja visão do Estado e da governação constitui mero instrumento de salvaguarda das regras, direitos e procedimentos entre os cidadãos e o Estado, tendo este a responsabilidade de os assegurar no quadro democrático. É o sistema da protecção do auto-interesse e da função essencialmente reguladora ou mediadora do Estado. O NPS, por sua vez, inspira-se mais na tradição política “normativa” e do “interesse público”, exigindo do cidadão um conjunto de virtudes e saberes, obrigatórios para a sua condição, em prol do interesse geral e da comunidade, pois o governo “governa” cada vez com menos poder, devendo reforçar no seu papel de parceiro ou árbitro, e as políticas públicas já não são tão “governamentais” como outrora.

O instituto da reforma é assaz ascendente no domínio da reflexão e acção públicas e governamentais, no que respeita à gestão e administração pública. Na verdade, gestão pública é, essencialmente, gestão da mudança, seja por via das leis, orçamentos, objectivos seja por via das pessoas e dos comportamentos profissionais e sociais; muito pouco parece escapar à mudança de tudo o que passa pela gestão. De certo modo, o instituto da reforma é um bom exemplo desta asserção: gestão da mudança, pela mudança e para a mudança. A gestão de recursos humanos não fica intocável a este estado da arte reformista, quer a nível internacional, quer a nível nacional, a qual é inerente ao modelo de boa administração,

nos termos assinalados pela Constituição portuguesa. Esta relação está bem presente no processo de reforma da gestão de recursos humanos do XVII Governo constitucional, foco principal do presente estudo.

Nos termos metodológicos adoptados, do objecto e contexto da pergunta de partida que encerra a problemática da presente investigação, conclui-se que, por hegemonia de factores de ordem externa, financeira e quantitativa (redução das despesa pública e com pessoal, redução de funcionários e, conseqüentemente, do “peso” da administração pública, sobretudo no PIB e no emprego total nacional), a política discursiva e normativa da reforma do XVII Governo constitucional, sem se comprovar a dirupção, é subsumível aos princípios fundamentais do modelo gestor (managerialização) da administração, por compressão (e supressão) de princípios e sistemas do modelo burocrático, designadamente do modelo estatutário, e por redução intencional da gestão de recursos humanos entre os sectores público e privado (restando demonstrar, porém, a prevalência, em geral, da matriz gestora sobre a matriz burocrática da administração).

Concretamente, os princípios fundamentais dos regimes gerais de vinculação, carreiras e remunerações, do contrato de trabalho em funções públicas e da gestão e avaliação do desempenho, na reforma da GRH do XVII Governo constitucional, assentam em três grandes eixos trajectoriais percebidos:

- a) Orçamentação (como dimensão da financeirização) do sistema e “função” de gestão de recursos humanos;
- b) Hibridação do regime e da gestão do emprego público; e
- c) Capacitação decisória dos dirigentes máximos nos regimes gerais de vinculação, carreiras, remunerações e da gestão e avaliação do desempenho.

Estes três eixos trajectoriais da reforma estudada são, grosso modo, coerentes e estão em sintonia com a managerialização do *ethos* da reforma e apontam para a conjectura de uma certa concepção reformista (jurídico-administrativa) de “fuga para a gestão” de vocação privada e individualizada, no que concerne aos instrumentos jurídicos e teóricos da acção administrativa; eventualmente, como passo maior no sentido da financeirização da administração pública que, reforçada por uma actualidade de crise, pode ter conseqüências modificativas no próprio modelo do Estado, ainda por reformar.

Refira-se ainda que não se verificou nenhum dado relevante ou sinal de mudança no sentido do paradigma pós-gestor ou do *New Public Service*, ficando-se com a representação generalizada (resultante das entrevistas, documentação e literatura analisada) de que muito pouco se conhece ou se valoriza estas recentes tendências teóricas e das agendas da reforma administrativa, muito por agravo da realidade política, económica e social, e da percepção de um futuro “financeirista” que se começa a desenhar nas políticas públicas em geral, o qual, levado ao limite, pode trazer desequilíbrios e disfunções negativas

na prossecução e cumprimento dos valores e da missão do estado e da administração, ou seja, da sociedade.

Em síntese final, a reforma do XVII Governo constitucional introduziu mudanças substantivas no modelo conceptual da administração pública portuguesa, no que respeita a áreas-chave da gestão de recursos humanos, contanto que nos termos da agenda governamental se tenha constatado que se pretendia levar mais longe a trajectória gestionária (e privatista) da reforma. Para além do plano teórico, resta saber se no ciclo desta reforma não se estabelecerá uma *linha de maginot* entre a determinação (política) *de jure* e a realidade (cultural e de liderança) *de facto*. A final, nenhuma política pública pode escapar às vicissitudes da sua heteronomia e os dirigentes e demais trabalhadores são quem completam (ou não) as reformas. Falta, assim, confirmar os eixos trajectoriais concluídos neste trabalho e avaliar o impacto efectivo da reforma na gestão e liderança dos serviços e organismos públicos, nos domínios tanto da gestão de recursos humanos, quanto da gestão pública em geral. Quem sabe, tema para futura investigação.

BIBLIOGRAFIA

- Antunes, Eugénio (2007), "Os movimentos de reforma e a accountability" em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João Batista (org.), *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Antunes, Eugénio (s.a.), *Gestão Pública e Accountability*, texto de apoio, FORGEP-ISCTE.
- Antunes, Luís Filipe (2008), *O Direito Administrativo sem Estado – Crise ou Fim de um Paradigma?*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Antunes, Vera (2010), *O Contrato de Trabalho na Administração Pública – Evolução, Reflexos e Tendências para o Emprego Público*, Coimbra, Wolters Kluwer e Coimbra Editora.
- Araújo, J. Filipe (2002), *Gestão Pública: Mudança e Persistência Institucional*, Coimbra, Quarteto Editora.
- Araújo, J. Filipe, (2000a) "O modelo de agência como instrumento de reforma da administração", *Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária* (Fórum 2000), Lisboa, ISCSP.
- Araújo, J. Filipe, (2000b) "Tendências recentes de abordagem à reforma da administração pública", *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I (1), pp. 38-49.
- Arnaud, André-Jean, (2008), "A Globalização – Um Desafio ao Papel Regulador do Estado?", em Maria E. Gonçalves e Pierre Guibentif (orgs.), *Novos Territórios do Direito – Europeização, Globalização e Transformação da Regulação Jurídica*, Estoril, Principia Editora.
- Aucoin, Peter (1996). "Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradigmas, Principios, Paradojas y Péndulos", em Brugué, Q. e J. Subirats, *Lecturas de Gestión Pública*, MAP-INAP, Madrid.
- Bailey, Mary Timney e Richard T. Mayer (1992), *Public Management In An Interconnected World: Essays in The Minnowbrook Tradition*, California, Greenwood Press.
- Bardin, Laurence (2008), *Análise de Conteúdo*, 4.ª ed., Lisboa, Edições 70.
- Barzelay, Michael (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press.
- Barzelay, Michael (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing Government*, Berkeley, University of California Press.
- Bertalanffy, Ludwig Von (1975), *Teoria Geral dos Sistemas*. Editora Vozes.
- Bilhim, João (2009), *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*, 4.ª ed., Lisboa, UTL, ISCSP.
- Bilhim, João (2008a), "Políticas públicas e agenda política", *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, 2, Lisboa, ISCP-UTL, pp. 99-121.
- Bilhim, João (2008b), "Ciência da administração: relação público-privado", em António F. Tavares (coord.), *Estudo e Ensino da Administração Pública em Portugal*, Lisboa, Escolar Editora.
- Bilhim, João (2008c), *Ciência da Administração*, 2.ª ed, Lisboa, Universidade Aberta.
- Bilhim, João (2006a), *Teoria Organizacional – Estruturas e Pessoas*, 4.ª ed.. Lisboa, ISCSP.
- Bilhim, João (2006b), *Questões Actuais de Recursos Humanos*, Lisboa, ISCSP.
- Birkland, Thomas (2001), *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, London, M.E.Sharpe.
- Bovaird, Tony e Elke Löffler (2003), *Public Management and Governance*, (orgs.), Nova Iorque, Routledge.
- Bowen, David e Cheri Ostroff (2004), "Understanding HRM–Firm performance linkages: the role of the "strength" of the HRM system", *Academy of Management Review*, 29 (2), pp. 203–221.
- Boyne, George A. (1998), "Bureaucratic theory meets reality: public choice and service contracting in

- U. S. local government”, *Public Administration Review*, 58 (6), pp. 474-484.
- Bresser-Pereira, Luiz (2004), *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- Bresser-Pereira, Luíz (1999), *Reforma de Estado para la Ciudadania – La Reforma Gerencial Brasileña en la Perspectiva Internacional*, CLAD, Buenos Aires, Editorial Universitaria.
- Bronowski, Jacob e Bruce Mazlish (2002), *A Tradição Intelectual do Ocidente*, Lisboa, Edições 70.
- Buchanan, James M. (1986), *Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s*, Nova Iorque, New York University Press.
- Buchanan, James e Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Michigan, University Michigan Press.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2006), *Administração Pública Modernização – Qualidade e Inovação*, 2.ª ed., Lisboa, Edições Sílabo.
- Caron, Daniel J. e David Giauque (2006), “Civil servant identity at the crossroads: new challenges for public administrations”, *International Journal of Public Sector Management*, 19 (6), pp. 543-555.
- Carvalho, Elisabete R. (2008a), *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal*, Tese de Doutoramento em Ciências Sociais, Ramo Administração Pública, policopiado, ISCSP.
- Carvalho, Elisabete (2008b), *Reforma Administrativa sob o Mote do New Public Management: os Casos de Portugal, Espanha e Irlanda, paper*, CAPP-ISCSP-UTL.
- Carvalho, Elisabete (2007), *Políticas de Reforma Administrativa em Portugal*, CAPP-ISCSP-UTL.
- Carvalho, Elisabete R. (2003), “Administração pública comparada”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, IV (1 e 2), Braga, APAPP, pp. 50-56.
- Carvalho, Elisabete R. (2001), *Reengenharia na Administração Pública – A Procura de Novos Modelos de Gestão*, Lisboa, ISCSP-UTL.
- Carrilho, Manuel Maria (1994), *A Filosofia das Ciências*, Lisboa, Editorial Presença.
- Caupers, João (2002), *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Lisboa, Âncora Editora.
- Caupers, João (1994), *A Administração Periférica do Estado: Estudo de Ciência da Administração*, Lisboa, Aequitas, Editorial Notícias.
- Chevallier, Jacques (2007), *Science Administrative*, col. Thémis Droit, Paris, Presses Universitaires France.
- Christensen, Jørgen e Thomas Pallesen (2008a), “Public Employment Trends and the Organization of Public Sector Tasks”, em Hans-Ulrich Derlien e B. Guy Peters (orgs.), *The State at Work: Comparative Public Service Systems*, 2, Massachusetts, Edward Elgar Publishing.
- Christensen, Jørgen e Robert Gregory (2008b), “Public Personnel Policies and Personnel Administration”, em Hans-Ulrich Derlien e B. Guy Peters (orgs.), *The State at Work: Comparative Public Service Systems*, 2, Massachusetts, Edward Elgar Publishing.
- Clegg, Stewart R. (1998), *As Organizações Modernas*, Oeiras, Celta Editora.
- Corte-Real, Isabel, (2010), “Reforma da Gestão Pública nos Países de Tradição Napoleónica”, recensão, *Nova Cidadania*, Ano XI, Abril/Junho, disponível em: http://www.novacidadania.pt/content/view/645/65/lang,pt_PT/
- Corte-Real, Isabel (2005), “Administração Pública – direitos e responsabilidades”, comunicação ao Congresso da Cidadania no dia 13 de Maio em Angra do Heroísmo.
- Corte-Real, Isabel, (1999), « Modernisation de l’Administration au France », em Isabel Corte-Real et al (orgs.) *Les Administrations en Mouvement – Les Reformes de Modernisation Administrative dans Quatre Pays : France, France et France*, Maastricht, IEAP.
- Costa, António Firmino da (2008), *Sociedade de Bairro*, 2.ª ed., Lisboa, Celta Editora.
- Crozier, Michel (1963), *Le Phénomène Bureaucratique : Essai sur les Tendances Bureaucratiques*

des Systèmes d'Organisation Modernes et sur leurs Relations en France avec le Système Social et Culturel, Paris, Ed. du Seuil.

- Denhardt, Robert (1990), "Public Administration Theory: The State of the Discipline", em Naomi B. Lynn e Aaron Wildavsky (eds.), *Public Administration – The State of the Discipline*, New Jersey, Chatman House Pub., pp. 43-47.
- Denhardt, Janet and Robert Denhardt (2007), "The New Public Service, expanded edition", New York: Sharpe.
- Denhardt, Janet e Robert Denhardt, (2003a), *The New Public Service – Serving, Not Steering*, Nova Iorque, M.E.Sharpe.
- Denhardt, Robert e Janet Denhardt, (2003b), "The new public service – an approach to reform", *International Review of Public Administration*, 8 (1), pp. 3-10.
- Derlien, Hans-Ulrich e B. Guy Peters (2008)(orgs.), *The State at Work: Comparative Public Service Systems*, 2, Massachusetts, Edward Elgar Publishing.
- Domingues, Leonel (2003), *A Gestão de Recursos Humanos e o Desenvolvimento Social das Empresas*. Lisboa, ISCSP.
- Downs, Anthony (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston, Little Brown Press.
- Drechsler, Wolfgang (2005), "The re-emergence of "weberian" public administration after the Fall of new public management: the Central and Eastern European perspective", *Halduskultuur*, 6, pp.94-108.
- Dunsire, Andrew (1993), "Modes of Governance", em Jan Kooiman (org.), *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, Londres, Sage Publications, pp. 21-34.
- Elias, Norbert (2006), *O Processo Civilizacional*, (2), Lisboa, Dom Quixote.
- Emery, Yves (2003), "L'Emploi public en mutation : autopsie d'une évolution mouvementée et prometteuse", em Yves Emery e David Giaouque (orgs.), *Sens et Paradoxes de L'Emploi Public au XX^e Siècle*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, pp. 29-53
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- Ferlie, E, Ashburner, L., Fitzgerald, L., e Pettigrew, A., (eds.) (1996), *The New Public Management in Action*, Londres, Oxford University Press.
- Fernandes, Francisco Liberal (1995), *Autonomia Colectiva dos Trabalhadores da Administração. Crise do Modelo Clássico de Emprego Público*, col. Stvdia Iuridica, Coimbra, Coimbra Editora.
- Figueiredo, João (2010), "As reformas na administração pública de 2005 a 2008: alguns aspectos fundamentais", sem lugar de publicação, sem data e sem editora.
- Fleiner, Fritz (1933), *Instituciones de Derecho Administrativo*, trad. cast., Barcelona.
- FMI (2003), *The IMF and the good governance*. 2003, disponível em: www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm.
- Gerth, Hans e Wright Mills (1948) (orgs.), "From Max Weber: essays in sociology", Nova Iorque, Oxford University Press.
- Giaouque, David (2003), "New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, 69 (4), pp. 567-592.
- Goodnow, F.J. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Russell & Russell.
- Goodsell, Charles (2003), *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 4.^a ed., CQ Press.
- Gomes, João Salis (2007), "O Conceito de Interesse Público no Contexto da Gestão Pública Contemporânea", em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João da Silva Baptista (orgs.) *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.

- Gomes, J. Salis (2003), "A Avaliação de Políticas Públicas e a Governabilidade", em J. Mozzicafreddo *et al* (orgs.), *Ética e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, J. Salis (2000), "Qualidade da regulação jurídica e redefinição estratégica da gestão pública", *Revista de Administração Local*, 179, Lisboa.
- Gomes, Jorge *et al* (2008), *Manual de Gestão de Pessoas e do Capital Humano*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Gonçalves, Maria Eduarda e Pierre Guibentif (2008), "Novos Territórios, Modelos de Regulação e Desafios para uma Agenda de Investigação sobre o Direito", em Maria E. Gonçalves e Pierre Guibentif (orgs.), *Novos Territórios do Direito – Europeização, Globalização e Transformação da Regulação Jurídica*, Estoril, Principia Editora.
- Gore, AL (1996), *Reinventar a administração pública – da burocracia à eficácia*, Lisboa, Quetzal.
- Gore, Al (1993), *Creating a Government that Works Better & Costs Less: Reinventing Human Resource Management*, Washington DC, US Government Printing Office.
- Gulick, Luther (1937), "Science, values, and public administration," em Luther Gulick e Lyndall Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration*, NY, Institute of Public Administration, pp. 191-195.
- Habermas, Jürgen (1973), *Theory and Practice*, Boston, Beacon Press.
- Hood, Christopher (1995), "Contemporary public management: a new global paradigm?", em Michael Hill (org.), *The Modern Policy Process: A Reader*, Londres, Prentice Hall, pp. 404-417.
- Hood, Christopher (1991), "A public management for all seasons?", *Public Administration Review*, 69 (1), pp. 3-19.
- Kaufman, Herbert (1976), *Are Government Organizations Immortal?*, Washington DC, The Brookings Institution
- Keohane, Robert e Lisa Martin (1995), "The promise of institutionalist theory", *International Security*, 20 (1), pp. 39-51.
- Kettl, Donald (2009), "Administrative accountability and the rule of law", *PS: Political Science & Politics*, 42 (1), pp 11-17.
- Kettl, Donald (2005), *The Global Public Management Revolution*. 2.^a ed., Washington, DC, Brookings Institution Press.
- Kettl, Donald (2000), "The transformation of governance: globalization, devolution, and the role of government", *Public Administrative Review*, 60 (6), pp. 488-497.
- Kickert, Walter (2001), "Public managements reforms in western governments", *A Administração Pública no Limiar do Séc. XXI: Os Grandes Desafios*, Oeiras, INA.
- Kickert, Walter (1997), "Public governance in the Netherlands: an alternative to anglo-american management", *Public Administration*, 75, pp. 731-752.
- Kickert, Walter, e Richard J. Stillman (1996), "Changing European states; changing public administration", *Public Management Review*, 56 (1), pp. 65-104.
- Krutilla, John V. *et al* (1983), "Public versus private ownership: the federal lands case", *Journal of Policy Analysis and Management*, 2 (4), pp. 548-558.
- Kuhn, Thomas S. (2000), *A Estrutura das Revoluções Científicas*, S. Paulo, Editora Perspectiva.
- Lane, Jan-Erik (2009), *State Management – an Inquiry into Models of Public Administration and Management*, Londres, Routledge.
- Levine, Charles (1978), "Organizational decline and cutback management", *Public Administration Review*, 38 (4), pp. 316-325.
- Lindblom, Charles (1995), *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 3.^a ed., Chatham House.
- Lindblom, Charles (1981), *O Processo de Decisão Política*, Brasília, EUB.

- Longo, Francisco (2004), *Mérito y Flexibilidad – La Gestión de las Personas en las Organizaciones del Sector Público*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.
- Luhmann, Niklas (2005), *Teoría Política en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Universidad.
- Lynn, Laurence (2006), *Public Management: Old and New*, Londres, Routledge.
- Lynn, Laurence (2005), “Public management – a concise history of the field”, em Ewan Ferlie *et al* (orgs.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- Lynn, Laurence (2003), “Public Management: old and new”, em Jon Pierre e Guy Peters, *Handbook of Public Administration*, California, Sage Publications.
- Lynn, Laurence. (1996), *Public Management as Art, Science, and Profession*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.
- Maddock, Su (2002), “Making modernisation work: new narratives, change strategies and people management in the public sector”, *International Journal of Public Sector management*, 15 (1), pp. 13-43.
- Madureira, César (2004), *A Formação Contínua dos Quadros Superiores na Área Comportamental no Contexto da Reforma da Administração Pública Portuguesa*, Tese de Doutoramento, versão definitiva, Lisboa, Universidade Lusíada.
- Madureira, César e David Ferraz (2009), “The XXI century and the need of a governance paradigm on public administrations – the specific case of Portugal”, (Online), comunicação, INA, disponível em: <http://emic.ina.pt/>
- Madureira, César e Miguel Rodrigues (2009), “The evolution of civil servants’ and managers’ recruitment and performance evaluation processes in Portuguese public administration”, *Revista Portuguesa de Management*, 02 (2), Lisboa, ISLA.
- Majone, Giandomenico (1997), “From the positive to the regulatory state: causes and consequences of change in the mode of governance”, *Journal of Public Policy*, 17 (2), pp. 139-167.
- Mendes, Joana (2006), “La réforme du système administratif portugais : *New Public Management* ou État néo-wébérien ?”, *Revue Française d’Administration Publique*, 199, pp. 533-55.
- Merton, Robert K. (1949), *Social Theory and Social Structure; Toward the Codification of Theory and Research*. Glencoe, Free Press.
- Merton, Robert, Marjorie Fiske e Patricia Kendall (1990), *The Focused Interview – A Manual of Problems and Procedures*, 2.^a ed., NY, Free Press.
- Meyer –Sahling, Jan-Hinrik (2009), “Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe five years after EU Accession”, *Sigma*, 44, disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/>
- Miranda, Rowan (1994), “Privatization and the budget-maximizing bureaucrat”, *Public Productivity and Management Review*, 17, pp. 355-69.
- Moe, Ronald e Robert Gilmour (1995), “Rediscovering principles of public administrations: the neglected foundation of public law”, *Public Administration Review*, 54 (2), pp. 135-146.
- Moreira, Carlos Diogo (2007), *Teoria e Práticas de Investigação*, Lisboa, UTL, ISCSP.
- Moreira, José Manuel *et al*, (2008) (orgs.), *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública – Para um Novo Paradigma do Serviço Público*, Coimbra, Almedina.
- Morin, Edgar (1996), *Introducción al Pensamiento Complejo*. Barcelona, Gedisa.
- Moura, Paulo Veiga e (2004), *A Privatização da Administração Pública*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2009), “O papel do Estado na sociedade”, comunicação no dia 18 de Fevereiro no Instituto de Defesa Nacional, Colóquio *Pilares da Estratégia Nacional*.
- Mozzicafreddo, Juan (2007), “Interesse Público e Funções do Estado”, em Juan Mozzicafreddo *et al*, *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2003), “A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública”, em Juan

- Mozzicafreddo *et al* (orgs.), *Ética e Administração. Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), "Cidadania e Administração Pública em Portugal", em Juan Mozzicafreddo e J. Salis Gomes (orgs.) *Administração e Política – Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2000^a), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, 2.^a ed, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2000b), "O papel do cidadão na administração pública", *Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária*, Fórum 2000, ISCSP, Lisboa.
- Mozzicafreddo, Juan (1986), "Racionalidade científica e racionalidade democrática (a propósito do artigo de José Pacheco Pereira)", *Análise Social*, XXII (5.^o), 94, pp. 997-1000.
- Neves, J. e Sónia Gonçalves (2009), "A investigação em gestão de recursos humanos em Portugal – resultados e tendências", *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, 8 (4), FGV/ISCTE-IUL, pp. 66-83.
- Newman, Janet (2005), *Modernising Governance – New Labour, Policy and Society*, 3.^a reimp., Londres, Sage Publications.
- Niskanen, William (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Altherto.
- Niskanen, William (1968), "The peculiar economics of bureaucracy", *American Economic Review*, 58, pp. 293-305.
- Nomden, K. (2003), "Gestion Publique des Ressources Humaines : Tendances Marquantes au niveau international", em Yves Émery e David Giaouque (orgs.), *Sens et Paradoxes de L'Emploi Public au XXII^{ème} Siècle*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Oakeshott, Michael (2006), *Lectures in the History of Political Thought*, Imprint Academic.
- OCDE (2010), *Public Administration after "New Public Management"*, Paris, OCDE.
- OCDE (2009), *Government at a Glance*, Paris, OCDE.
- OCDE (2008), "Avaliação do Processo Orçamental em Portugal", relatório, DGO-MFAP, disponível em: http://www.dgo.pt/oe/OCDE2008/OCDE2008_AvaliacaoProcessoOrcamentalEmPortugal.pdf
- OCDE (2005), *Moderniser L'État : La Route a Suivre*, Paris, OCDE.
- OCDE (2002), *A Governância no Século XXI*, OCDE e GPP-ME.
- OCDE (2001), *Cidadãos como Parceiros*, Paris, OCDE.
- OCDE (1999), *Principles of Corporate Governance*, Paris, OCDE.
- OCDE (1997), *Questions et Évolution dans la Gestion Publique*, Paris, PUMA/OCDE.
- OCDE (1996), *Putting Citizens First*, Paris, OCDE.
- OCDE (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, OCDE.
- OCDE (1993), *Public management Developments: Survey*, Paris, OCDE.
- OCDE (1992), *Évolutions dans la Gestion Publique : Mise a Jour*, Paris, OCDE.
- Ongaro, Edoardo (2009), *Public Management Reform and Modernization – Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Edward Elgar Publishing.
- ONU (2008), *What is Good Governance?*, (Online), disponível em: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>
- ONU (1995), *Our Global Neighbourhood: The Report of Commission on Global Governance*, Comissão para a Governância Global, Nova Iorque, ONU.
- Osborne, David e Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse, City Hall to the Pentagon*, Nova Iorque, Penguin.
- Otero, Paulo (2001), "Coordenadas jurídicas da privatização da administração pública", Boletim da

- Faculdade de Direito, *Stvdia Iuridica*, 60, Coimbra, Coimbra Editora.
- Pandey, Sanjay (2010), "Cutback management and the paradox of publicness", *Public Administration Review*, 70 (4), pp. 564-571.
- Peters, B. Guy (2001), "De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua", em J. Mozzicafredo e J. Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política*, Oeiras, Celta Editora.
- Peters, B. Guy (1997) "Policy transfers between governments: the case of administrative reforms", *West European Politics*, 20 (4), pp. 71-88.
- Peters, B. Guy e Brian W. Hogwood (1988), "The death of immortality: births, deaths and metamorphoses in the U.S. federal bureaucracy" 1933-1982, *The American Review of Public Administration*, 18 (2), pp. 119-133.
- Pierre, Jon e B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, Londres, Macmillan Press.
- Pitschas, Rainer (2007), "Gestão do valor público – Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum", in Mozzicafredo, Juan *et al* (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (2003), "Reformas da administração pública na União Europeia: porque necessitamos de mais ética no serviço público?", em Juan Mozzicafredo, J. Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Ética e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (2001), "As administrações públicas europeia e americana na actualidade e o modelo alemão", em J. Mozzicafredo e J. Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política*, Oeiras, Celta Editora.
- Pollitt, Christopher (1993), *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*, 2.^a ed, Cambridge, Blackwell Publishers.
- Pollitt, Christopher (1990), *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*, Oxford, Blackwell.
- Pollitt, Cristopher, e Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, Londres, Oxford University Press.
- PUMA/OCDE (2001), *Developments on Human resources management in OECD Member Countries*, Paris, OCDE.
- Rato, Helena *et al* (2007), "Estudo Comparado de Regimes de Emprego Público de Países Europeus – Relatório Final", (Online), INA, disponível em: <http://www.dgap.gov.pt/upload/homepage/Relatoriofinal.pdf>
- Rhodes, Rod A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Philadelphia, Open University Press.
- Rocha, J. A. Oliveira (2007), *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, 2.^a ed., Lisboa, Escolar Editora.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.
- Rocha, J. A. Oliveira (2000), "Modelos de gestão pública", *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I (1), pp. 6-15.
- Rocha, J. A. Oliveira e Joaquim Filipe Araújo (2007), "Administrative reform in Portugal: problems and prospects", *International Review of Administrative Sciences*, 73 (4), pp. 583-596,
- Rodrik, Dani (1998), "Why do more open economies have bigger governments?", *Journal of Political Economy*, 106 (5), pp. 997-1032.
- Rosenbloom, David (2003), "Reflexões sobre as reformas administrativas federais nos EUA, 1993-2002", em Juan Mozzicafredo *et al* (orgs.), *Ética e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Rosenbloom, David (2001), "As reformas administrativas dos EUA na era Clinton-Gore", em Juan Mozzicafredo *et al* (orgs.), *Administração e Política – Perspectivas de Reforma da Administração*

Pública na Europa e nos Estados Unidos, Oeiras, Celta Editora.

- Rosenbloom, David (1999), "Administrative reform in the new global millennium: diagnosis, prescription, and the limits of transferability", *Administrative Theory and Praxis*, 21, pp. 491-496.
- Rutledge, Philip (2002), "Some unfinished business in public administration", *Public Administration Review*, 62 (4), pp. 390-394.
- Santos, Ana Maria (2006), *Nova Gestão Pública*, policopiado, Lisboa, ISCSP-UTL.
- Shim, DS (2001), "Recent human resources development in OECD countries", *Public Personnel Management*, 30 (3), pp. 323-347.
- SIGMA (1999), "European Principles for Public Administration", Paper, 27, Paris, OCDE, disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf>
- Stivers, Camilla (1994), "The listening bureaucrat: responsiveness in public administration", *Public Administration Review*, 54 (4), pp.364-369.
- Tavares, Luis Valadares (2004), *O Novo Quadro Legal da Administração Pública: Inovação e Mudança Cultural*, Oeiras, INA.
- Truss, Catherine (2008), "Continuity and change: the role of the HR function in the modern public sector", *Public Administration*, 86 (4), pp. 1071-1088.
- Tullock, Gordon (1965), *The Politics of Bureaucracy*, Washington, DC, Public Affairs Press.
- Vigoda, Eran (2003), "Rethinking the identity of public administration: interdisciplinary reflections and thoughts on managerial reconstruction", *Public Administration & Management: An Interactive Journal*, 8 (1), pp. 1-22.
- Waldo, Dwight (1968). "Scope of the theory of public administration", *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 8, pp. 1-26.
- Waldo, Dwight (1961), "Organization theory: an elephantine problem", *Public Administration Review*, 21 (4), pp. 210-225.
- Wamsley, Gary (1976), "On the problems of discovering what's really new in public administration", *Administration & Society*, 8 (3), pp. 385-400.
- Wagner, Adolph (1883), "Three extracts on public finance", em Robert Musgrave e Alan Peacock (eds.), [1958], *Classics in the Theory of Public Finance*, Londres, Macmillan.
- Weber, Max (2004), *A Ética Protestante e o "Espírito" do Capitalismo*, SP, Companhia das Letras.
- Wengraf, Tom (2001), *Qualitative Research Interviewing: Biographic Narrative and Semi-Structured methods*, Londres, Sage Publications.
- Wilson, Woodrow (1887), "The study of public administration", *Political Science Quarterly*, II (1), pp. 197-222.

ANEXOS

Anexo A - Fundamentos e premissas dos modelos de administração

BUROCRÁTICO	GESTIONÁRIO	PÓS-GESTIONÁRIO
Racionalismo Teoria dos 3W (Wilson, Weber, Winslow) Legalismo	Managerialismo Teoria da escolha pública Escola das "políticas Públicas" Modelo de Análise dos Custos de Transacção	<i>Governance</i> Administração tradicional <i>New public management</i> <i>New public administration</i> (humanismo organizacional)
Direito, Ciência Política, Sociologia	Economia, Gestão	... Ciência(s) da Administração pública
Homem Administrativo (racional, eficiente, de acordo com os objectivos da organização)/Mecânico	Homem Económico/Empreendedor	Homem Democrático
Modelo do Estado ou político (o Estado - legitimidade e poder - é superior ao mercado)	Modelo de mercado (o mercado é superior ao Estado)	Modelo de cidadania ou democrático (o mercado não é superior ao Estado, nem à sociedade) A democracia e o Estado de direito são superiores ao mercado e ao Estado
O Estado é essencial para o exercício dos poderes públicos; mais poder público (político) é essencial para controlar a administração e regular a sociedade	Menos Estado, melhor Estado O Estado existe para as falhas e as necessidades não satisfeitas pelo mercado	O Estado existe para servir e dar sustentabilidade à comunidade e o bem comum,
O serviço público é uma necessidade exclusiva e um instrumento essencial para o poder político	A dignidade e fundamentalidade do serviço público são limitadas e substituíveis pelo "mercado"	Dignidade e Fundamentalidade do Serviço Público para a comunidade política. O serviço público é uma extensão da cidadania.
Os políticos e administradores são os principais (e únicos) defensores do interesse público	Maximização do interesse individual ou corporativo Admite interesses meramente individuais e de "auto-serviço" Egoísmos e individualismo antropológico (self-interest man): O ser humanos move-se primordialmente por interesses individualizados	Maximização do interesse público Admite e defende um "espírito público" e de "serviço público" O ser humano/indivíduo é interessado, mas responsável, capaz de superar o "self-interest", "comunitário" e de ser "altruísta"
Lei > administração	Gestão > administração Tudo é "gerível" ou "mercadorizado" no sector público e deve sê-lo como se fosse propriedade do "gestor"	A gestão e o mercado são insuficientes para toda a acção do Estado, nem resolvem ou respondem a toda a missão
O sector público é o executor as tarefas fundamentais do Estado	O sector público tradicional é ineficiente, "burocrático" e não é de confiança	O sector público (governo e administração) é de confiança
Sociedade e mercado são campos (rigidamente) distintos e devem estar (absolutamente) separados	A sociedade é um mercado, a governação é um negócio, logo a gestão é a principal ferramenta de desenvolvimento	A sociedade é uma democracia (constitucional), a governação é um
O cidadão é um administrado, requerente ou peticionário, marcadamente subalternizados	O cidadão é um cliente/consumidor do serviço público que deve visar a satisfação " <i>Putting customers first</i> "	O cidadão é um "dono" do serviço público - " <i>Putting citizens first</i> " e fornecer-lhes "empowerment"
Visão Unidimensional da AP (Estado)	Visão Bidimensional (Estado e mercado)	Tridimensional (Estado, mercado e sociedade)
O cumprimento da lei e a perseguição do interesse público são, per se, a maior grandeza das organizações	A excelência é o valor máximo das organizações, assente na eficácia, eficiência e qualidade	A excelência mede-se pela equidade, transparência e responsividade
Organização	Auto-organização	Inter-organização

Anexo B - *Tópoi*¹ dos modelos de administração

	BUROCRÁTICO	GESTIONÁRIO	PÓS-GESTIONÁRIO
FUNDAMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> - Estado > sociedade - Legitimidade jurídica - Superioridade técnica - Escolha colectiva - Legalismo, - Unilateralismo político 	<ul style="list-style-type: none"> - Menos Estado, mais mercado, melhor Estado, - <i>Government should be run like a business</i> - Reduzir despesa e custos - Lucro "público" - Escolha individual - Competição e concorrência - Burocracia mínima - Escassez de recursos - Pluralismo, mercado, lucro 	<ul style="list-style-type: none"> - Sociedade > Estado - Riscos colectivos e humanos - Comunitário-público - Inclusividade - Governabilidade - Normativo/axiomático - Multilateralismo político
ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> - Liberal de direito - De Legalidade - De Bem-estar ou Providência - Intervencionista - Forte e Virtuoso - Instrumento de dominação (moral) - Monopólio do uso legítimo da força física - Separação de poderes 	<ul style="list-style-type: none"> - Estado reduzido e forte - Timoneiro - Catalisador e reformador - Recriação do Estado de bem-estar - Empresário - Equilíbrio de poderes - <i>Misleading</i> - Estado-regulador - Iniciativa privada 	<ul style="list-style-type: none"> - Estado-rede - Societário - Pós-regulador - Partilha de poderes - Subsidiariedade - Instituição de governação global
DEMOCRACIA	<ul style="list-style-type: none"> - Eficiência - Representativa / Mediação - Orgânica - De massas - Maioria 	<ul style="list-style-type: none"> - Representativa - Participativa - Eficiência 	<ul style="list-style-type: none"> - Valor intrínseco: <i>Accountability</i> - Representativa (institucionalizada), Participativa e directa - Electrónica (iniciativa, participação, consulta, discussão, votação, decisão) - Polárquica - Interactiva e inter-dependente (influência) - Espaço público diferenciado
VISÃO DA GOVERNAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Unilateral (política pública individualizada) - Os fins justificam os meios - Quem e quando fazer? 	<ul style="list-style-type: none"> - Bilateral (negócio/mercado, poder político/mercado) - Os fins e meios indistintos - Como fazer? 	<ul style="list-style-type: none"> - Multi-lateral e comunitária - Responsiva - Poder político/mercado/sociedade civil - Os fins não justificam os meios - O que fazer?
ADMINISTRAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Legalidade - <i>Top-down</i> - Estruturante do Estado - Monopólio do Estado - Administração vs. Política - União do produtor/ prestador de serviços - hetero-normatividade - Estruturalista - Vertical - Inacessível/fechada - Discricionária - Tática - Consuetudinária - Unidireccional 	<ul style="list-style-type: none"> - Desburocratização - Desregulação, desintervenção e regulação - Privatização - Projectos, resultados, performance, objectivos - 3 E - Contratualização (v.g., parcerias público-privadas) - Separação concepção/execução produtor/prestador - Tecnológica, e-Government - Independente/agencial - Delegação e devolução de poderes - Estratégica - Vertical-horizontal 	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidiariedade - Policêntrica e descentrada - Co-administração - Integrada (<i>networking</i>) e concertada - Relacional - Horizontal, multi-circular - Multi-frequência, dispersiva - Democrática - Globalizadora - Interactiva - Reticular - e-Governance
PARTIDOS POLÍTICOS	<ul style="list-style-type: none"> - Organizações "quase-públicas" - Monopólio político e eleitoral - Organização parlamentar 	<ul style="list-style-type: none"> - Organização capturante do Estado - Associação privadas de fins públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Actores políticos e sociais
ÉTICA	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Publicness</i> - Legalista e moralista - Imutável - "Protestante"/Disciplina 	<ul style="list-style-type: none"> - Regulada e auto-regulada - Códigos e cartas de conduta - Pró-contratualista - Negociável 	<ul style="list-style-type: none"> - Humanista e contratualista - Indiferenciação de sectores, práticas e valores - Prática e responsiva - Transparência
VALORES	<ul style="list-style-type: none"> - Legalidade - Tradição e costume - Ordem - Eficiência e racionalidade - Serviço público - Razão de Estado 	<ul style="list-style-type: none"> - Liberdade de escolha - Princípio da subsidiariedade - Satisfação do consumidor - Pragmatismo, utilitarismo - Qualidade - <i>Value for money</i> - 3 E - Serviço ao público - Melhoria contínua - Autonomia gestonária - Responsabilização ético-pública (<i>accountability</i>) - Modernização - Cultura empresarial 	<ul style="list-style-type: none"> - Sustentabilidade tripartida - Participação pública - Coesão social - Transparência - Governabilidade - Preferências públicas "enredadas" (avaliação pública) - Mudança/Mobilidade - Autonomia teleológica (resolutiva) - Comunitários - Confiança e segurança - Cosmopolitismo - Voluntariado - Liberdades comunicacionais - Consciencialização ecológica/ambiental - 4E
LEGITIMIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - Lei - Procedimento 	<ul style="list-style-type: none"> - Funcional - Constitucional e Contratual 	<ul style="list-style-type: none"> - Colectiva e global - Cidadania activa

¹ Esquemas de pensamento, raciocínios, metódicas, argumentação, conceitos, lugares comuns, ideias, percepções.

Modelos de administração pública e reforma da gestão de recursos humanos

INTERESSE PÚBLICO	<ul style="list-style-type: none"> - Poder e autoridade - Imparcialidade - Legal-racional - Definição política e unilateral - Monopólio político - Permanência e estabilidade - Distinção de colectivo e geral - Maximalista - Legal, político, neutralismo, autoridade e legitimidade técnicas, executor de leis, validação formal-jurídica 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilização - Cultura administrativa - Gestor-racional - Pró-monopólio político - Igual Interesse colectivo - Definição (mitigada) da procura/preferências/clientes - Minimalista - Redução de custos - Agregado (interesses individuais) - Liberal - Pluralista - Reciprocidade - "Contratual" 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilização ético-socio-pública - Diálogo - Democrático-pessoal - Interesse multi-colectivo, geral e global - Pró-definição de redes, comunidades - Deliberativo - Reavaliação e inconstância - Participação e capacitação públicas - Dialógico (sobre valores partilhados) - Clareza, racionalidade - Altruísmo, garante constitucional e dos valores da comunidade
POLÍTICA/ POLÍTICOS	<ul style="list-style-type: none"> - Monopólio da concepção de políticas públicas - Exclusividade da comunicação pública - Centro de competências públicas - Intérpretes (soberanos) da opinião pública - Liderança do Estado - Separação do pessoal administrativo - Não profissionalizada 	<ul style="list-style-type: none"> - Definição de objectivos políticos - Partilha de competências com gestores profissionais - Decisores macro-públicos - Qualidade dos objectivos 	<ul style="list-style-type: none"> - Dimensão além-partidos - Espaço público > espaço partidário - Deliberação final fora do político - Liderança (perfil social/comunitário) - Educação para a cidadania - Democraticidade
POLÍTICAS PÚBLICAS	<ul style="list-style-type: none"> - Monopólio estatal - Qualidade da legislação - Administração de interesses - Consenso presumido - Nacionais (independentes) - Contenção jurisdicional, quase absoluta - Produção - Prestação 	<ul style="list-style-type: none"> - Público-privadas - Vinculatividade de resultados - Alinhamento estratégico - Terceirização - Selectividade - Racionalidade individual contingente - Orçamento-resultado - Legística - Intervenção jurisdicional - 3 D - <i>Policy entrepreneur</i> - Privatização - Co-produção (envolver cidadãos ao mínimo custo) - Economicismo (indicadores de produtividade e medidas de performance) - Side (public-private) e bottom-up (consumidor-dirigente) - Medição da performance pelo nível de performance das necessidades cidadão-consumidor 	<ul style="list-style-type: none"> - Plurais ou Consensuais - Participadas - Comunitárias - Globais, globalizadoras e Locais - Reticulares (<i>policy networks</i>) - Coerência interna e externa - Equidade - <i>Responsive policy</i> - Políticas da "distância" - Co-produção (envolver comunidades) - <i>Empowerment</i> (cívico e comunitário) - Dever do Estado promover a confiança mútua, cooperação e co-responsabilização
DIREITO	<ul style="list-style-type: none"> - Direito Público - Direito administrativo - Autopoiético/asuto-referente 	<ul style="list-style-type: none"> - Direito público e privado - Direito da administração pública - Subordinação à gestão 	<ul style="list-style-type: none"> - Direito comum e globalizado - Despublicização (socialização) e individualização (equidade) da lei - Alianças, pactos internacionais e translocais - Dialéctico - Deveres - Regionalização (euopeização) - Paritário - Ecológico
ECONOMIA	<ul style="list-style-type: none"> - Estado e sector público - Mercado público vs. Privado - Centralismo - Capitalismo (antigo) 	<ul style="list-style-type: none"> - Sector/mercado privado - Quase-mercado - Reprivatização - Regulação - Liberalização - Empreendedorismo público 	<ul style="list-style-type: none"> - Inter-nivelada (local, nacional e global) - Pós-Globalização - Personalização do produto e do consumo - Dinamismo social e cooperativo - Métodos quantitativos (informação, comunicação) - Responsabilidade social corporativa/empresarial
FOCO GESTIONÁRIO	<ul style="list-style-type: none"> - Políticos, dirigentes superiores, (fornecedor) - Processos, métodos, regras e controlo interno 	<ul style="list-style-type: none"> - Cliente, mercado, custos 	<ul style="list-style-type: none"> - Cidadania, conhecimento, clima organizacional, comunidade
EFICIÊNCIA	<ul style="list-style-type: none"> - Eficiência normativa (relação meios-fins) 	<ul style="list-style-type: none"> - Eficiência de mercado (relação custos-resultados) 	<ul style="list-style-type: none"> - Eficiência democrática/Accountability (relação resultados-valores)
PROVISÃO DE SERVIÇOS	<ul style="list-style-type: none"> - Exclusividade - Monopólio - Directa sem mediação - Pública - Unilateralidade - Produção de inputs 	<ul style="list-style-type: none"> - Relação cliente-fornecedor - Avaliação pelo consumidor - Flexibilização - Diferenciação - Fiscalização e responsabilização públicas - Sector público e sector privado - Terceirização dos serviços no sector privado - Produção de Outputs/Outcomes 	<ul style="list-style-type: none"> - Colaborativa - Multicanal - Sistémica - Adaptabilidade às redes de fornecimento - Sectores sociais e cívicos - Tecnológica - Produção de outcomes/Outreaches
RECURSOS DE GESTÃO/ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	<ul style="list-style-type: none"> - Burocrática (do étimo) - Divisão funcional do trabalho - Hierarquia - Processos - Rigidez de trabalho e laboral - Piramidal/Comando vertical - Estabilidade - Regulação interna - Unidade - Tecnocracia 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistemas de informação - Planeamento estratégico - Gestonária - Motivação individual - Orientação performance, <i>outputs/outcomes</i> - Objectivos - Produtividade - Aprendizagem organizacional - Interdisciplinar e pluridisciplinar - Contrato por objectivos 	<ul style="list-style-type: none"> - Transdisciplinaridade - Pró-comunitária - Pluralista - Comunicação reticular - Cooperação, coordenação - Gestão dos saberes - Capital humano (> intelectual) - Isonomia laboral e organizacional - Organização personalizada, flexível, horizontal, aberta, transparente

Modelos de administração pública e reforma da gestão de recursos humanos

	<ul style="list-style-type: none"> - Despersonalização institucional centralizada - Neutralidade - Rigidez 	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação do desempenho/performance - Isomorfismo - <i>Downsizing</i> - <i>e-Procurement</i> - Transferência de recursos (Outsourcing) - Descentralização organizacional - Desagregação, devolução, diferenciação - Desburocratização - Flexibilidade de unidades orgânicas - Delegação de poderes 	
RECURSOS HUMANOS	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de carreira - Especialização - Tecocracia - Dedicção exclusiva - Mérito - Apoliticidade - Recurso administrativo, contabilístico 	<ul style="list-style-type: none"> - Valorização profissional - Remuneração por resultados/ performance - Sistema de emprego - Flexibilização laboral - Ambiente competitivo - Equipa - Criatividade - Mobilidade - Motivação - Recurso estratégico, activo mensurável 	<ul style="list-style-type: none"> - "Empoderamento" - Apolítico - Responsabilização - Competências sociais e "abertas" - Mobilidade laboral trans-sectorial e internacional - Recurso conciliador - Activo proactivo, capital humano - Sustentabilidade tripartida (cidadania, mercado e funcionários)
LIDERANÇA	<ul style="list-style-type: none"> - Carismática - Funcionário - Permanência - Legalista/processualista - Controlo - Tradicional - Consuetudinária - Unitária - "Espírito" de corpo - <i>Office-level</i> - Paternal 	<ul style="list-style-type: none"> - Director/gestor - Objectivos, resultados - Empreendedor/inovador - Flexível - Comprometido com o sucesso - Profissional - Multidisciplinar - Execução das políticas públicas - Activa - Motivação - <i>Business-level</i> - Tutorial, coaching 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordenador ou colectiva - Valores públicos globais - Valor público integrado nos objectivos - Compromisso com a aprendizagem contínua e responsabilizada - Socialmente Exemplar (<i>walk the talk</i>) - Ética/moral - "Democrática" - Compromisso públicos, políticos, - Comunitária - <i>Street-level</i> - Guardiã dos recursos
DECISÃO	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Top-down</i> / Orientado por regras - <i>One best way</i> - 1.º grau (comunica) - Autoritária - Estadual - Processual - Legal ou jurídica - Nacional - <i>Top-down</i> - Maioria - Modelo impositivo e heterónimo 	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralizado no topo - Valorização do Bottom-up / - Orientada para resultados - <i>Getting the best deal</i> - 2.º grau (consulta e comunica) - Antecipatório (resolução de problemas) - Reciprocidade - MTM - Económica - Organizacional - Nacional e internacional - <i>top-(middle)-down/bottom-(middle)-up</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperação e consenso - Criadora e criativa - "Glocal" - Redes e relações - <i>Middle-middle</i> - Cívica - Transnacional - Interpessoal e inter-organizacional - Inter-institucional - Pluri-minorias - Controlo alargado - Colaborativa e comunicativa/participação activa e da comunidade - <i>Public best way</i> - 3.º grau (participa activamente)
EMPOWERMENT	Dirigentes e políticos ("selfpowerment")	Clientes, dirigentes superiores e intermédios (equipas multidisciplinares) e funcionários	Trabalhadores e cidadãos
CONTROLO	<ul style="list-style-type: none"> - Parlamentar - Racional - Top-down - Hierárquico - Inspectivo - Sancionatório-legal - Inputs, recursos 	<ul style="list-style-type: none"> - Constitucional/Político - Mercado, procura, clientes (satisfação) - Participativo - Flexível - Individualizado - Indirecto (regulação) - Legístico - Outputs, objectivos, resultados 	<ul style="list-style-type: none"> - Redes sociais e cívicas - Middle-middle - Público e comunitário - Ético - Cadeia decisória - Responsabilidades, axiológico, opinião pública e comunidade
ACCOUNTABILITY	<ul style="list-style-type: none"> - Políticos/eleitores - Hierárquica 	<ul style="list-style-type: none"> - Consumidores/Resultados - Governo vs parlamento - Grupos de interesses individuais vs grupos de cidadãos 	<ul style="list-style-type: none"> - Multifacetada (leis, valores da comunidade, democracia, cidadãos, ética e deontologia, interesses dos cidadãos)
RESPONSABILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - Estrita legalidade - Do Estado 	<ul style="list-style-type: none"> - Jurídica e contratual - Pública e privada - Indirecta (regulação) - Do mercado - Por resultados 	<ul style="list-style-type: none"> - Cívica e comunitária - Social
SOCIEDADE CIVIL	<ul style="list-style-type: none"> - Não participativa - Receptora - Previsibilidade 	<ul style="list-style-type: none"> - Dialogante - Competitividade 	<ul style="list-style-type: none"> - Activa e deliberativa - Persuasiva - Inclusiva - Protagonistas individuais e colectivos, personalizados
CIDADANIA	<ul style="list-style-type: none"> - Estatuto legal 	<ul style="list-style-type: none"> - Estatuto económico, contratual, individualista - "Melhores consumidores" - Parte interessada no serviço público 	<ul style="list-style-type: none"> - Estatuto cívico e democrático - "Melhores cidadãos" - Parte integrante dos serviços públicos

Anexo C – Guião das entrevistas

1.º Tema: Início – “RAZÕES”/CONSIDERAÇÕES DAS REFORMAS

1 - Segundo a sua larga experiência, profissional e política, e em traços gerais, qual foi a evolução da AP até 2005, desde os anos 70, 80, nomeadamente no que respeita à GRH? Na sua opinião, quais os marcos reformistas durante esse período?

2 - E quais as suas “razões” políticas (lato senso). *Eventualmente, fornecer alguns elementos apontados pela doutrina:*

- *Transformar o sistema administrativo tradicional (modernizar, desburocratizar, adopção de instrumentos de gestão,...)?*

- *Reduzir a despesa pública (orçamental) e a carga fiscal? Aumentar a produtividade, eficiência e qualidade do serviço público? Reduzir os efectivos da AP? Governabilidade da administração?*

3 - Na sua opinião, qual é o papel dos modelos teóricos na acção da reforma e da gestão administrativas? E qual deve ser?

4 - Quais as “razões” políticas desta reforma legislativa (lato senso)?

5 - Na sua opinião, o processo de reforma foi orientado por que valores essenciais? Considera, por exemplo, que os de orientação de consenso, participação, inclusão?

2.º Tema: Desenvolvimento – A reforma legislativa - Os princípios da “acção” reformista do governo na gestão e administração pública?

ESTRATÉGIA E PLANEAMENTO DA GRH

5 - Quais os contributos, positivos ou negativos, da reforma legislativa para esta dimensão?

EMPREGO PÚBLICO

6 - Na sua opinião, ocorreu uma mudança do estatuto profissional (legislativo) dos trabalhadores da função pública? Se puder, tenha em consideração os seguintes factos na resposta:

a) Caracterização actual do sistema de emprego público?

b) Houve alteração do sistema de carreira para um sistema de emprego ou de posto de trabalho ou outra?

c) Aproximação do direito público ao privado? Mobilidade entre sectores pública e privado?

d) Disciplina normativa sobre remunerações, prémios de desempenho, mormente assente no mérito do desempenho.

GESTÃO E AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO

7 - Qual a sua opinião sobre a gestão por objectivos? Na sua opinião, o XVII Governo constitucional também foi um defensor dela? Considera que é um exemplo de algum modelo de reforma administrativa?

MOBILIDADE

8 - Na sua opinião, qual o principal efeito, ou efeitos, do novo regime da mobilidade? Por exemplo, é mais ou menos flexível face ao regime anterior, ou seja, o trabalhador tem maior ou menos facilidade em circular pelas organizações públicas, e privadas? Considera que o novo regime promove a competição entre funcionários, ou entre dirigentes a recrutarem funcionários?

3.º Tema: Fim – Avaliação e tendências das(s) reformas

MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO

9 - Na perspectiva dos modelos de administração, como caracterizaria a reforma durante este período? *Eventualmente: Conhece os movimentos NPM e New Public Service? Qual a sua opinião sobre eles e como considera que se posiciona, ou não, face à reforma entre 2005-2009*

10 - Que elementos indiciam uma determinada tendência do modelo de reforma de administração?

11- Considera que houve alguma mudança estruturante ou fundamental no modelo de administração tradicional, também chamado de burocrático?

12 - Como caracteriza a última reforma da GRH, à luz dos modelos de administração burocrático, gestionário e pós-gestionários (neo-burocrático, new public service, governance)

FUTURO da AP

13 - Com base na sua experiência, quais os desafios que se colocam às futuras reformas administrativas, sobretudo no que respeita à GRH, isto pressupondo que é favorável a essa acção política? Considera que deve haver continuidade ou descontinuidade das reformas?

ANEXO D - Gravações das entrevistas (confidencial)

As entrevistas estão suportadas em ficheiro áudio com formato .mp3.

ANEXO E – Transcrições das entrevistas (confidencial)

Encontra-se disponível ao júri da presente dissertação e, posteriormente, a pedido, condicionada a efeitos de investigação, sob salvaguarda de sigilo e reserva e a autorização expressa do presente autor.

ANEXO F – Descodificação e Identificação dos entrevistados (confidencial)

Encontra-se disponível ao júri da presente dissertação e, posteriormente, a pedido, condicionada a efeitos de investigação, sob salvaguarda de sigilo e reserva e a autorização expressa do presente autor