

“Independentemente dos paradigmas filosóficos e políticos seguidos pelos Estados, a missão pública terá sempre por obrigação servir indiferenciadamente o cidadão/utente e não a simples geração do lucro. Estas idiossincrasias do trabalhador público fazem com que a sua avaliação individualizada seja particularmente difícil.”

César Madureira & Miguel Rodrigues

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é o resultado de uma investigação que tem por escopo a obtenção do grau de mestre em Ciências Jurídico Políticas – Menção em Direito Administrativo, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, na qual nos licenciámos há 26 anos.

Porque mediaram 26 anos entre o *términus* da licenciatura em direito e a apresentação deste estudo, não podemos deixar de nos referir à importância dos colegas, das chefias, dos trabalhadores e das organizações onde cumprimos a nossa missão enquanto servidora do interesse público, em dedicação exclusiva: a Câmara Municipal da Lousã, a Câmara Municipal de Coimbra, o Ministério da Cultura, o Instituto Português do Património Arquitectónico, a Direção Regional de Cultura do Centro, o Ministério da Administração Interna, o Governo Civil de Coimbra e a Guarda Nacional Republicana.

Assim, o meu obrigado a todos, e em especial, ao Professor Horácio Antunes, ao Dr. Henrique Fernandes, ao Dr. Manuel Machado, ao Dr. Pedro Roseta, ao Eng.º Carlos Rodrigues, ao Eng.º José Maria Henriques, ao Professor Doutor António Pedro Pita, à Dr.ª Nelza Vargas Florêncio, ao Coronel António Santos Cardoso e ao Coronel João Paulo Seguro.

Determinante na nossa formação ao longo da vida, uma especial referência ao Instituto de Defesa Nacional e um particular agradecimento ao Major General Freire Nogueira, ao Coronel António Feijó e a todos os colegas do Curso de Defesa Nacional (CDN 2005) aos amigos do CDN Norte.

Não pode também ser esquecido o facto de, durante 26 anos, termos sido avaliada, mas também avaliadora, não podendo assim deixar de agradecer aos “*meus*” trabalhadores do Governo Civil de Coimbra, que conosco serviram e honraram aquela centenária instituição e que conosco a encerraram com dignidade e lealdade absolutas.

Ao Professor Doutor Pedro Costa Gonçalves por ter aceitado orientar esta dissertação de mestrado, pela visão abrangente que nos transmitiu da profunda reforma e mesmo refundação do Estado Administrativo, constituindo uma forte motivação para a realização deste estudo, a frequência das suas aulas.

Ao Professor Doutor João José Nogueira Almeida, meu colega do Curso Jurídico 83/88 e ao Dr. Paulo Veiga e Moura, pelo apoio incondicional.

Aos amigos de toda a vida e mais recentes.

Ana Paula Fernandes, Luís Nuno Providência, Alexandre Patrício Gouveia, Francisco Pedro Teles, Carmem Amado Mendes, Mário Ferreira, Rosalina Rodrigues, Alexandra Silva, Manuel da Silva, Anabela Maganete Pinto, Rosa Isabel Cruz, Ana Paula Albuquerque, Paula Moreira, Alzira Rodrigues, Bertina e Elisabete.

Ao corpo clínico do serviço de hematologia do Centro Hospitalar de Coimbra (ex. Hospital dos Covões): Dr. Tamagnini, Dr.^a Natália Martins, Dr. Ramon e Dr.^a Manuela Benedito.

Ao Dr. Azinhais e à Dr.^a Isabel Botto.

Ao Leonel, à Maria, ao Nuno e à Rita.

Ao meu marido pelos 26 anos de vida em comum, pelo apoio e interajuda incondicional e pelo melhor que a vida nos deu, os nossos filhos Carlos Guilherme e Ana Maria.

À minha mãe sempre presente, sempre ao meu lado, todos os dias, há 49 anos.

À memória do meu pai, pelo seu amor incondicional,
por tudo o que me ensinou, pela luta que travou para eu
estar aqui.

Foi por ti pai que consegui, agradeço-te eternamente.

RESUMO

Nesta dissertação, sob o título “ A avaliação do desempenho na Administração Pública-Privatização e Regulação”, propomo-nos estudar a evolução do modelo de avaliação do desempenho na Administração Pública em Portugal, com especial enfoque na última década, nas alterações de 2007 e, mais recentemente, nas alterações decorrentes da entrada em vigor do Orçamento de Estado para 2013.

O primeiro modelo de avaliação de desempenho em Portugal ocorreu numa fase de insatisfação da sociedade face aos serviços prestados pela Administração Pública burocrática, mas, ainda, num quadro de ativa e profunda intervenção do Estado na economia, ou seja, num quadro de um Estado mais prestador que regulador.

Tentaremos perceber se, na atual situação de crise económica, e num ambiente de liberalização e de privatização (um novo modelo de prestação e gestão de serviços, um modelo de oferta plural e gestão privada por oposição ao modelo de gestão burocrática e monopolista), o modelo de avaliação da Administração Pública, a gestão por objetivos, também não entrou em crise.

Este estudo tende a apurar se, nomeadamente, a partir das alterações à Lei 66-B/2007, de 28 de dezembro, introduzidas pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, o desinvestimento na avaliação dos trabalhadores e dirigentes será proporcional ao esvaziamento das funções do Estado e à privatização de serviços públicos, num contexto de transformação da Administração Pública, um Estado mais regulador que prestador a que acresce o contexto de crise económica acentuada.

Está em causa o modelo de avaliação, a perda de ganhos individuais dos trabalhadores e a coerência da avaliação dos dirigentes e dos serviços e organismos.

O modelo privilegia a avaliação dos trabalhadores por objetivos em detrimento da avaliação por competências e apesar de não se aplicar, pelo menos na sua integralidade, a todos os trabalhadores, designadamente a algumas carreiras de trabalhadores nomeados, teve um franco desenvolvimento.

Vários autores (Bilhim, Caetano, Rocha e Seixo) referem que a necessidade de desenvolver o sistema de avaliação do desempenho foi o resultado da passagem de uma Administração Pública tradicional, centrada na atividade em si mesma, no processo que avalia e gratifica o grau de adesão do indivíduo ao quadro normativo existente, para a

gestão por objetivos, cuja primordial preocupação é a relação entre os meios e os resultados obtidos com a eficiência, eficácia e a produtividade.

Passada quase uma década sobre a primeira codificação e sistematização da gestão por objetivos na Administração Pública em Portugal, há uma questão que continua a ser atual, que reside em saber se existem diferenças entre o sector público e o sector privado, e em que é que elas se traduzem.

Esta questão é tanto mais atual quanto, á medida que o modelo de avaliação por objetivos tem visto alargada a sua base de incidência nos serviços e organismos da Administração Pública em Portugal, esta realidade convive com a redução do peso do Estado na economia e a conseqüente redução da prestação em quantidade e em qualidade de serviços de interesse geral e público, justificada em “vantagens de maior qualidade e menos custo”.

As conseqüências da avaliação do desempenho para os trabalhadores numa época em que as regras na “Função Pública” estão em permanente e acelerada mutação (a gestão da mobilidade/requalificação, o contrato de trabalho em funções públicas, o despedimento de trabalhadores) condicionaram o nosso estudo, em especial, o modo como tais alterações estão a afetar o desenvolvimento de uma cultura de confiança nos serviços públicos que é a base da aplicação de qualquer modelo de avaliação.

PALAVRAS-CHAVE

Administração Pública, Avaliação do desempenho, Nova Gestão Pública, Serviço Público, Privatização, Regulação Económica, Intervenção do Estado na Economia, Emprego/desemprego na Administração Pública, Mobilidade, Requalificação

ABSTRACT

In this dissertation, under the title "The performance evaluation in public administration - Privatization and regulation" we intend to study the evolution of the evaluation model of the performance in public administration in Portugal, with special focus in the last decade, in the amendments of 2007 and most recently the changes arising from the State budget for 2013.

The first model of performance evaluation in Portugal took place in a dissatisfaction stage of society concerning the services provided by a bureaucratic public administration, within a framework of active and deep state intervention in the economy, i.e. in the context of a service provider instead of regulator.

We will try to work out whether, in the current situation of economic crisis, and in an environment of deregulation and privatization (meaning a new model of provision and service management, a plural model with private management and ownership as opposed to a bureaucratic management model and monopoly), the evaluation model of public administration, management by objectives, also didn't go into crisis.

This study tends to find out if particularly, the amendments to the law n.º 66-B/2007, of 28 December, introduced by law n.º 66-B/2012, of 31 December, the lack of investment in the evaluation of employees and managers will be proportional to the decreasing functions provided by the state and the privatization of public services, in the context of public administration reorganization.

The evaluation model is in discussing as well as the loss of individual earnings of workers and the consistency of the evaluation of the directors and offices.

The model focuses on workers evaluation by reaching the determined objectives in the detriment of competence evaluation and although it is not applied, at least in its entirety, to all workers, had a blooming development.

Several authors (Bilhim, Caetano, Rocha e Seixo) reported that the need to develop the performance appraisal system was a result of the passage of a traditional public administration, focused on the activity itself, in the process that evaluates and gratifies the adherence of the individual to the existing regulatory framework, for the management by objectives, whose paramount concern is the relationship between the

employed resources and the results obtained with the efficiency, effectiveness and productivity.

Nearly a decade after the first codification and systematization of management by objectives in public administration in Portugal, there is an issue that is still unanswered, and lies in whether there are differences between the public sector and the private sector, and what do they mean.

This issue is all the more current as the evaluation model for management by objectives has been extended to all the Public Administration offices in Portugal, this reality coexists with the structural reduction of the State in the economy and the consequent reduction of supply in quantity and in quality of general interest public services, being justified by "advantages of higher quality and less cost".

The consequences of performance assessment for workers at a time when the rules on "Public Function" are in constant and accelerated mutation (mobility/requalification management, the employment contract in state functions, the dismissal of workers) have conditioned the study throughout their realization, in particular the way in which such changes are affecting the development of a culture of trust in public services which is the basis of application of any evaluation model.

KEYWORDS

Public Administration, Performance evaluation, New Public Management, Public Service, Privatization, Economic Regulation, State intervention in the economy, Employment/unemployment in public administration, Mobility, Requalification.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	II
RESUMO.....	V
ABSTRACT.....	VII
ÍNDICE.....	IX
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	XI
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I - A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA.....	9
1.1 A evolução do modelo de avaliação do desempenho na Administração Pública - A classificação de serviço (1979-2004)	9
1.2 Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (2004)	11
1.3 Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIgADAP 2007)	15
1.4 A avaliação do desempenho da Administração Pública após a entrada em vigor do Orçamento de Estado para 2013.....	21
CAPITULO II - A PRIVATIZAÇÃO E A REGULAÇÃO	31
2.1 A evolução do papel do Estado	31
2.2 A lógica empresarial e o Estado regulador	37
CAPITULO III - A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO E A “REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”	42
3.1 Administração Pública e Serviço Público	42
3.2 A avaliação do desempenho e a gestão de recursos humanos o direito à carreira	46
3.3 Trabalhadores vitalícios e trabalhadores contratados na Administração Pública em Portugal	51
3.4 As relações de trabalho e a avaliação dos trabalhadores na Administração Pública na Europa – o caso francês.	60

3.5 Avaliar o cumprimento da missão do mesmo modo que a atividade de produção/prestação de bens e serviços.....	72
3.6 A coexistência de vários modelos de avaliação no mesmo órgão ou serviço público.....	75
3.7 Avaliação do desempenho e formação: melhorar a gestão de recursos humanos. ...	86
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	92

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BSC – Balanced Scorecard

CDI – Contrato de Duração Indeterminada em França

CRP - Constituição da República Portuguesa

DGAEP – Direção Geral da Administração e do Emprego Público

DGAFF - Direção Geral da Função Pública em França

FPE – Função Pública do Estado em França

FPT – Função Pública Territorial em França

FPH – Função Pública Hospitalar em França

LTFP – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

LVCR – Lei de Vínculos Carreiras e Remunerações

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE – Orçamento de Estado

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central

NGP – Nova Gestão Pública

NPM – New Public Management

QUAR – Quadro de avaliação e Responsabilização

RAFE – Lei de Bases da Contabilidade Pública

SIADAP – Sistema Integrado de avaliação do Desempenho na Administração Pública

SIgaDAP – Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública

INTRODUÇÃO

A “ciência da administração” vista como disciplina subsidiária do direito administrativo tem, numa conceção mais comum, expressão, como conjunto de técnicas de organização do trabalho administrativo¹. Adquire relevância, sobretudo, na sequência de estudos sobre organização científica do trabalho, que identificamos como o *taylorismo*² na indústria, e o *fayolismo*³ nas atividades administrativas.

Esta ciência da organização do trabalho administrativo procurou, através do apuramento e desenvolvimento de estudos de psicologia individual e coletiva e da atividade fisiológica do trabalhador, encontrar métodos racionais que, substituindo-se à rotina e ao empirismo, permitissem aumentar o rendimento dos serviços, diminuíssem o seu custo e melhorassem a retribuição dos trabalhadores.

Os problemas de recrutamento de pessoal, do seu melhor aproveitamento e remuneração, do horário de trabalho, da mecanização dos serviços, a simplificação de processos, a coordenação entre departamentos, o planeamento do trabalho⁴, a eficaz fiscalização das atividades, foram sendo objeto de aturados estudos donde nasceram numerosas técnicas destinadas a aumentar a eficiência ou a produtividade da “máquina” administrativa, pela melhoria da organização e dos métodos, às quais, desde finais da primeira metade do século XX se consagram, em quase todo o mundo, escolas, institutos e

¹ Bilhim, João – “*Ciência da Administração: Relação Público/privado*”. In Tavares, A (Coordenação) – Estudo e Ensino da Administração Pública em Portugal, Lisboa Escolar Editora, 2006, pp. 33-35.

² A conceção organizacional de Frederick Winslow Taylor centra-se num modelo resultante do processo de burocratização, no aumento da escala da organização do trabalho, envolvendo a sistematização e o estabelecimento de práticas de gestão e organização do processo de trabalho, o estabelecimento de hierarquias, em padrões de supervisão laboral, e sobretudo na especialização e divisão detalhada do trabalho, marcada por uma subdivisão de funções em que cada fase corresponde a tarefas separadas e especializadas, transformadas em rotinas diárias. O processo de burocratização constitui um sistema de controlo baseado na monopolização do conhecimento pela gestão e na standardização de procedimentos – cf. Morgan, Gareth – *Images of Organization*, Londres, 1986, pp. 19 – 39.

³ Henry Fayol, *Administration Industrielle et Générale – Prévoyance, Organisation, Commandement, Coordination, Contrôle*. Paris: Gatithier-Villars (1916), 1981. A teoria clássica da administração caracteriza-se pela ênfase na estrutura organizacional (hierarquização), pela visão do homem económico e, pela procura da máxima eficiência.

⁴ Passou a considerar-se que a qualidade do serviço público não pode apenas alicerçar-se no estrito cumprimento de regras procedimentais, mas essencialmente em resultados. O modelo burocrático weberiano (Teoria da Burocracia de Max Weber), foi considerado ineficiente na sociedade do conhecimento, globalizada e em constante mutação. Relatório da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública (1994), Renovar a Administração, Lisboa.

serviços dos Estados. As novas abordagens e métodos no âmbito da ciência administrativa, não abrangeram apenas os trabalhadores, mas também as chefias⁵.

A história da administração entretece-se de avanços e recuos na sua esfera de ação⁶. À Administração Pública compete prosseguir o interesse público assegurando a satisfação de necessidades e interesses coletivos. Assim, é da maior importância para a sociedade, a forma como os serviços implementam as suas atribuições, numa designação mais atual, a sua missão, e como os trabalhadores executam as suas funções, ou seja, a forma como são geridos os serviços públicos⁷.

A avaliação do desempenho dos trabalhadores, dos dirigentes e dos próprios serviços, e a evolução dos modelos que se vêm aplicando tendem a potenciar uma gestão mais eficaz e eficiente dos serviços públicos, sobretudo, com recurso a técnicas e métodos da gestão privada, o modelo gestor⁸.

A avaliação do desempenho dos serviços públicos, dos dirigentes e dos seus trabalhadores é uma ferramenta indispensável à concretização de uma nova cultura de gestão pública, uma vez que só um exigente modelo integrado de avaliação permitirá detetar desequilíbrios e deficiências nas organizações públicas⁹. A orientação para os resultados tendo por base o cumprimento de objetivos, envolvendo todos os níveis hierárquicos, quer na sua prossecução quer na consequente responsabilização pelos

⁵ Cf. G. Langrod, sobre as diferenças e a complementaridade do direito administrativo com a ciência administrativa, *Science et enseignement de l'Administration publique aux Etats Unis*, 1954. O autor defendeu a posição, para a época inovadora: “a chefia não se improvisa e os chefes têm que estar preparados e ensinados para a sua missão, pois a chefia deve também ser uma profissão”. Daqui nasceu a “ciência da direção” (*management science*).

⁶ Vide. Marcos, Rui de Figueiredo, “A Gestão por objetivos e o sistema de avaliação de desempenho da administração pública”, Boletim da Faculdade de Direito, Separata de ARS IVDICANDI, Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor António Castanheira Neves, Volume III p. 282, Coimbra Editora.

⁷ Os administradores públicos devem pautar a sua ação pela implementação de uma gestão económica e eficiente, isto é, minimizando custos e maximizando resultados. A substantiva intervenção do Estado no setor económico, na década de 30 do século XX, esteve na origem da publicação de um número significativo de obras, sobretudo nos Estados Unidos. Em 1935, “*Public Administration*”, de John Pfiffner e em 1937, os “*Papers on the Science of Administration*”. Esta última publicação reúne contribuições de autores que publicaram matérias ligadas à gestão em geral. (cf. – Morgan, Gareth, *Images of Organizations*, Londres, 1986, pp. 19 -33.

⁸ O mais significativo conjunto de ideias que serve de suporte à moderna reforma administrativa é dado pela *escola managerial*, cujos representantes mais influentes foram Thomas Peters e Robert Waterman. Estes autores criticaram a burocracia como *design* organizacional e vêm a gestão privada como sendo superior à gestão pública, considerando que a gestão de empresas privadas, que vê no mercado o princípio que deve orientar toda a sociedade, o caminho a seguir pela gestão pública tradicional (Rocha, Oliveira, “*Modelos de Gestão Pública*” in Revista de Administração e Políticas Públicas, Vol. I, n.º 2, 2000, pp. 6-16.

⁹ Moura, Paulo Veiga e, “*A Avaliação do Desempenho na Administração Pública*”, Comentário à Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, Coimbra Editora, 1ª Edição, julho 2012, pp. 9-31.

resultados, passou a ser considerada a única forma de tornar as estruturas da administração pública eficazes e eficientes¹⁰.

O impacto das práticas gestionárias e da avaliação pelos resultados, na administração privada, foi imediato, mas muito mais lento na Administração Pública. Na Administração Pública portuguesa fez-se sentir, nas duas últimas décadas¹¹, com especial acuidade, na primeira década do século XXI.

A gestão por objetivos no sector público, como instrumento eficaz para a obtenção de metas, passou a constituir o cerne do modelo dos programas de reforma das administrações públicas dos países da OCDE, embora implementada com ritmos diferentes, sendo notável o avanço dos países anglo saxónicos e dos países nórdicos, relativamente aos países da Europa continental¹². Estas variações derivam, essencialmente, de diferentes orientações políticas e do desempenho macroeconómico dos diferentes países¹³.

Vários documentos publicados pela OCDE¹⁴ revelam que, até 2004, se verificou uma maior utilização de mecanismos de mercado, como o *outsourcing* e as parcerias público-

¹⁰ A gestão por objetivos é atribuída a Peter Drucker é à sua obra *The Practice of Management*, publicada em 1955, e esta filosofia de gestão foi reforçada com a publicação, em 1964, de uma outra obra *Management by Results*. Embora a influência de Peter Drucker se tenha começado a fazer sentir no pensamento dos gestores em Portugal, a partir dos anos setenta do século XX, na Administração Pública, nessa década, não se verificou qualquer evolução em relação ao que fora em épocas anteriores, apesar de iniciativas como a proposta de criação do Secretariado da Reforma Administrativa, publicada da 23 de novembro de 1967. Bilhim, João – Peter Drucker e a Gestão Pública. In Cardoso, J. F. Rodrigues, J. N.- Peter Drucker – “*O essencial sobre a vida e a obra do homem que inventou a gestão*”. Lisboa: Centro atlântico, 2006. <http://www.centroatl.pt/drucker/testemunhos.html> (acedido em março de 2010, Formação em Gestão Pública - FORGEP, Universidade de Aveiro).

¹¹ Em Portugal, só após os anos sessenta do século XX, e no âmbito de um ensaio para a administração das colónias ultramarinas, se esboça a necessidade de uma nova abordagem científica ao estudo da Administração Pública, no então Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina. Neste Instituto ensinavam-se obras do engenheiro francês Henri Fayol (1841-1925) e do sociólogo Alemão Max Weber (1864-1920). Weber tem um papel de grande destaque no pensamento das ciências sociais, desde a sociologia à economia, e na gestão salientou-se pela forma como caracterizou as organizações de tipo burocrático. As suas ideias encontram-se, porém, muito próximas das de Frederick W. Taylor (1856-1915). Ambos defendem um modelo organizacional mecanicista, marcado pela previsibilidade, racionalidade, controlo e impessoalidade. Henri Fayol também não esteve distante do grande organizador da indústria americana no início do século XX, Taylor. O autor francês, dando mais ênfase à estrutura e ao poder formal do que às funções e tarefas, representou para a organização administrativa o que Taylor significou para a organização industrial. Após o 25 de abril de 1974, rompeu-se, claramente, a subordinação da ciência da administração ao direito administrativo. No Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, criou-se a licenciatura em Gestão e Administração Pública (substituto do curso de Administração Ultramarina), na Universidade do Minho, lançou-se a licenciatura em Administração Pública, e posteriormente, em muitas escolas superiores públicas e privadas, como seja o caso mais recente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Cf. Bilhim, João. ob. cit., p. 1.

¹² OCDE 2005. *Public Sector Modernization: the way forward*. OCDE Policy Brief.

¹³ Hood, Christopher. “*The new public management in the 1980: variations on a theme*” *Accounting, Organizations and Society*, 2005 pp. 93-109.

¹⁴ OCDEa. 2004. *Public Sector Modernization: governing for performance*. OCDE Policy Brief. e OCDEb. 2004. *Public Sector Modernization: changing organizational structures*. OCDE Policy Brief.

privadas, na gestão pública dos países de língua inglesa e nos países nórdicos, sendo semelhante a situação relativamente à adoção de outros fatores da NPM, como a introdução da avaliação de desempenho baseada em *outputs* e *outcomes*, a descentralização das estruturas, a criação de agências autónomas e a privatização de serviços, revelando um maior grau de aplicação e um maior impacto do novo modelo de gestão pública nesses países¹⁵.

Da Administração Pública tradicional, centrada na atividade em si mesma, no processo que avalia e gratifica o grau de adesão do indivíduo ao quadro normativo existente, passou-se para a gestão por objetivos, cuja primordial preocupação é a relação entre os meios e os resultados obtidos.

A partir da missão, visão, metas e objetivos da organização, são identificados para o serviço/organismo, para os dirigentes e para cada titular de um posto de trabalho os objetivos a atingir para que, toda a organização atinja os objetivos globais. São estabelecidos os objetivos para o primeiro ano, são feitas avaliações de progresso, procede-se ao reajuste ou revisão em caso de necessidade, e estabelecem-se os objetivos para o ano seguinte, sendo fundamental a sua interligação entre cada nível hierárquico e a determinação clara do ciclo de gestão.

Em Portugal, a articulação entre a avaliação dos trabalhadores e dos dirigentes, a partir da entrada em vigor do Orçamento de Estado para 2013, sofre um claro retrocesso, em relação aos ganhos de coerência que tinha desde 2007, apesar de continuar a aplicar-se de forma direta ou adaptada, a todos os níveis e serviços de diferente natureza da Administração Pública.

Embora a avaliação continue a integrar três subsistemas: SIADAP 1, para avaliação dos serviços e organismos, SIADAP 2, para avaliação dos dirigentes, e SIADAP 3, para avaliação dos trabalhadores, altera, para cada um deles, os ciclos de avaliação, passando a ser anual para os serviços, quinquenal ou trianual para os dirigentes de acordo com a duração da sua comissão de serviço e bienal para os trabalhadores.

Apesar de, quer para os dirigentes quer para os trabalhadores se prever uma monitorização do desempenho anual, é fortemente afetada a ligação ao ciclo anual de

¹⁵ O Estudo de 2005 da OCDE baseia-se em 21 países, tais como o Reino Unido, EUA, Noruega, Suíça, Nova Zelândia e Austrália, com um grau elevado de aplicação do novo modelo de gestão pública por contraposição ao Luxemburgo, Bélgica, Irlanda, França, Espanha, Itália e Portugal.

gestão, dado que o plano de atividades continua a ser anual, assim como o orçamento, o mapa de pessoal e o plano de formação.

Deixa de haver integração da avaliação do serviço, dos dirigentes e dos trabalhadores com o ciclo anual de gestão, deixando a avaliação dos dirigentes e trabalhadores de estar alinhada com o plano de atividades, o mapa anual de pessoal e o orçamento dos serviços.

O retrocesso na coerência do modelo de avaliação também não foi reganhado com a aprovação da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)¹⁶ que mantém anual o planeamento da atividade e gestão de recurso humanos, coincidente com cada exercício orçamental, bem como o respetivo mapa de pessoal¹⁷.

Passada quase uma década sobre a primeira codificação e sistematização da gestão por objetivos na Administração Pública em Portugal, há uma questão que continua a ser atual, e que reside em saber se existem diferenças entre o sector público e o sector privado, e em que é que elas se traduzem.¹⁸

Esta questão é tanto mais atual quanto, á medida que o modelo de avaliação por objetivos tem visto alargada a sua base de incidência nos serviços e organismos da Administração Pública em Portugal, se assiste à redução do peso do Estado na economia e à conseqüente redução da prestação em quantidade e em qualidade de serviços de interesse geral e público, justificada com “*vantagens de maior qualidade e menos custo*”¹⁹.

A despesa pública cresceu em geral, no mundo ocidental, e particularmente em Portugal²⁰ ao longo do século passado, mais concretamente na segunda metade e a tendência acentuou-se no início do século XXI. Não cuidaremos, neste trabalho, de saber

¹⁶ Lei n.º 35/2014 de 20 de junho, que apesar de relegar para diploma próprio o SIADAP, conforme refere a alínea a) do artigo 5º, em diversos artigos se refere expressamente à avaliação do desempenho e aos seus efeitos.

¹⁷ Cf. Artigo 28º a 31º da LTFP – Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

¹⁸ Bilhim, João – Ciência da Administração. Lisboa: Universidade Aberta, 2000.

¹⁹ Modelos de Administração Pública: o da velha Administração Pública, centrado na construção institucional de uma administração pública baseada no modelo de tipo ideal utilizado por Weber, distante da política, contrapondo leis e procedimentos administrativos a valores, políticos a burocratas, onde prevalece a racionalidade do “homem administrativo”; o da nova administração pública, liberal, desestatizante e desregulador, centrado numa administração pública mínima e submetida a um rigoroso controlo político e de mercado, contrapõe a política ao Estado; o mercado às organizações públicas, prevalecendo a racionalidade do “homem económico”; o do novo serviço público, que procura integrar aspetos positivos dos modelos anteriores, centra a gestão nas parcerias entre público, privado e o terceiro sector, ao mesmo tempo que apela ao envolvimento dos funcionários/trabalhadores, através da mística do serviço público, defendendo a liderança organizacional participada, interna e externamente, prevalecendo, neste caso, a racionalidade estratégica e política. Cf. Bilhim, João ob. cit. p. 1.

²⁰ Cf. “*Composição da Despesa Pública e Crescimento Económico*” Conceição Amaral e Ana Oliveira, GPEARI – MFAP Dezembro de 2010. Cf., ainda, “*Globalização: que futuro para o Estado?*” Sara Alves, Instituto Superior de Economia e Gestão, 1999, p.7.

se a implementação do modelo de avaliação por objetivos, e todas as medidas de reestruturação da Administração Pública, estarão relacionadas com a necessidade de equilibrar a despesa e o défice públicos, por se tratar de uma questão do âmbito da política e desse modo muito mais ideológica do que científica²¹. Não nos propomos avaliar se o interesse público é melhor servido por um Estado mais organizador do jogo estratégico e da atuação dos diversos atores, do que executor, por não ser a questão central deste trabalho.

A questão central deste trabalho e à qual procuraremos dar resposta, é a de saber se num Estado muito mais regulador que prestador e num contexto de crise económica, o modelo de avaliação do desempenho dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores, sobretudo após as alterações decorrentes da Lei do Orçamento de Estado para 2013²², serve um modelo de organização e gestão do sector público (administração central, desconcentrada, periférica, etc.) relativamente aos três níveis de governação: institucional, organizacional e operacional²³.

Constata-se, em Portugal, assim como noutros países que atravessam crises financeiras, que o Estado se vê obrigado a reduzir as estruturas administrativas.²⁴ As estratégias implementadas ou programadas passam por: congelar e reduzir salários, congelar contratações, eliminar promoções, introduzir medidas causadoras de desemprego voluntário e obrigatório e privatizar.

Neste contexto, o lugar reservado à promoção da produtividade, trazida para a Administração Pública com a introdução da avaliação por objetivos, premiando a inovação

²¹ No segundo quartel do século XX, a necessidade de introdução de mudanças na Administração Pública aumentou em virtude do peso do Estado na economia e da conseqüente crise económica associada à opinião negativa dos cidadãos em relação aos serviços públicos. Enraizou-se a convicção que os serviços públicos apresentavam um custo/benefício muito baixo e por outro lado a ideia de que a administração privada poderia oferecer melhor a custos inferiores. Cf. Bilhim, João ob. cit. p. 1.

²² Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

²³ Ao nível institucional, é necessário lidar com os problemas das regras formais e informais, hierarquias, fronteiras entre órgãos e serviços, procedimentos, valores e autoridade, ou seja com problemas culturais (normas, valores e crenças). No nível organizacional torna-se premente tratar da reestruturação de serviços e departamentos, de distinguir o que tem que ser feito pela Administração Pública do que pode ser feito fora dela (criação de empresas de capital público, desconcentração, descentralização, privatização, contratualização e terciarização). No que diz respeito ao nível operacional ou técnico surgem à cabeça os problemas relacionados com a gestão de recursos humanos (motivação, avaliação, remuneração, produtividade). Antunes, Eugénio e Carvalho, Elisabete, “Gestão Pública e *Accountability*”, FORGEP, Aveiro, maio de 2010.

²⁴ Começa a surgir o sentimento consensual de que a intervenção do Estado, e mais especificamente as suas políticas de intervenção *Keynesianas* de estímulos à atividade económica, que visam o aumento da procura global efetiva na sociedade, através de políticas de regulação económica e social é a verdadeira fonte dos problemas (Mozzicafredo, Juan, “*O Papel do Cidadão na Administração Pública*” in AAVV, Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 2001, pp. 8-9).

e a gestão mais flexível, criando incentivos racionais, tem vindo a sofrer um largo retrocesso.

No que se refere à crise financeira na Europa²⁵, e à relação, ainda que indireta, que alguns autores fazem da introdução da avaliação do desempenho, como forma de reduzir custos com os trabalhadores, a par da redução de estruturas administrativas, focaremos o caso francês e, o modo como evoluiu a avaliação profissional dos funcionários públicos do Estado, naquele país, sobretudo o modelo generalizado a partir de 2012. A avaliação dos funcionários públicos do Estado em França, em vigor desde os anos oitenta, sofreu as primeiras alterações significativas em 2007, mas foi a partir de 2012 que se generalizou²⁶.

A opção pela abordagem do modelo francês a par do modelo português resulta da constatação da proximidade temporal com que se efetuaram alterações na avaliação dos trabalhadores da função pública em ambos os países.²⁷

No caso português, os cortes nos salários e a eliminação das promoções mesmo quando estas apenas resultam da avaliação por objetivos, a que acresce a inexistência de planos de formação adequados, prejudicará a profissionalização dos trabalhadores, dificultando o impulsionar de uma “*força laboral*” sólida no sector público, que é fundamental para gerar qualidade.²⁸

Enfrentamos hoje em Portugal sérios problemas de competição entre o sector privado e o sector público, tendo este último muitas dificuldades em acompanhar a evolução e a qualidade da gestão do setor privado. Essas dificuldades não se cingem ao facto de os trabalhadores públicos terem que cumprir normas e regulamentos e desse modo ser mais difícil gerir a sua carreira e o seu rendimento pessoal. Estamos em presença da dificuldade em recrutar dirigentes com talento e capacidade e em dar aos trabalhadores formação

²⁵ A partir de finais do século XX, a que não é alheia a recessão económica provocada pela crise do petróleo nos anos 70, que resultou em défices consideráveis nos orçamentos públicos. Cf. Madureira, César e Rodrigues, Miguel “*Comportamento Organizacional e Gestão*”, INA, 2006, Vol.12, n.º 2, pp.153-171.

²⁶ O Decreto n.º 2010-888 de 28 de julho de 2010, determina a aplicação geral e automática, a partir de janeiro de 2012, do novo modelo de avaliação a todo o sistema do Estado-serviço público, mantendo-se o anterior sistema de classificação para os corpos de funcionários públicos especiais e, desde que tal resulte dos seus estatutos, embora com a obrigação de obter, para o efeito, parecer do Conselho Superior do Serviço Público do Estado. <http://fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/carriere-et-parcours-professionnel>, consultado a 21 de abril de 2014.

²⁷ Em França, a partir de 2013, a avaliação profissional substituiu definitivamente a classificação de serviço público no Estado relativa às atividades realizadas em 2012 (embora não da mesma forma para todas as carreiras e categorias). A avaliação baseia-se numa entrevista profissional que dá origem a um relatório no qual o agente pode fazer observações, podendo, ainda solicitar a revisão do relatório. A avaliação profissional é tida em consideração para a progressão e a fixação da atribuição de prémios.

²⁸ Kamark, Elaine C. “*Administrações Públicas del Mundo e Innovación*”, publicado com autorização da autora em “*Estratégias de um Governo Eficaz*”, Francisco Cabrillo, p. 58.

adequada às funções (não há recursos financeiros para a formação, nem estão definidos para requalificação, no novo regime que substituiu o da mobilidade na Administração Pública²⁹).

Há uma clara contradição entre a necessidade ter na administração pública dirigentes e trabalhadores de qualidade, quando se reduzem os salários da função pública (muitas vezes a pretexto das disparidades salariais face ao sector privado e, que não existem nos profissionais qualificados) e quando se retrocede no sistema de salários baseados no rendimento pessoal que a avaliação do desempenho esboçou desde 2007³⁰.

Para que os trabalhadores deixem de ser considerados “*apenas recursos mas também ativos*”³¹, será necessário promover a recompensa, baseada nos resultados, e o conhecimento que capacita para o desempenho.

Este estudo focará também a evolução da designação de funcionário público, para a de trabalhador da Administração Pública (pondo propositadamente de lado a de colaborador com a qual as teorias gestionárias tanto se identificam). As transformações que têm vindo a ocorrer na Administração Pública vão no sentido de esbater a especificidade do trabalhador da “função pública”. No entanto, tal especificidade continua relacionada com a existência de um estatuto próprio de organização de recursos humanos,³² a que acrescem os estatutos especiais, como é o caso das forças armadas e das forças de segurança³³.

²⁹ Lei n.º 80/2013, de 28 de dezembro que instituiu o sistema de requalificação dos trabalhadores em funções públicas e revoga a Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, que estabelece o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública.

³⁰ A Lei do Orçamento de Estado para 2013, revogou a atribuição de prémios de desempenho, a dirigentes e a trabalhadores, conferidos no âmbito da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que aprovou o SIGADAP.

³¹ “É preciso encarar os funcionários como um ativo, lidar com a cultura organizacional como variável crítica de sucesso, ter a implicação e a motivação dos funcionários como mais importante que a obediência”. Bilhim, João – “*Qualificação e Valorização de Competências*”, Sociedade Portuguesa de Inovação, Capítulo I, 2004, p. 64.

³² Fernandes, Francisco Liberal, *Autonomia coletiva dos trabalhadores da Administração Pública. Crise do modelo clássico de emprego público*. Coimbra, 1995, pp. 78 e segs.

³³ Atente-se ao facto de a LTFP não ser aplicável, por força do disposto no seu artigo 2º, entre outros, aos militares das Forças Armadas, aos militares da Guarda Nacional Republicana, ao pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública (o estatuto da Polícia de Segurança Pública irá ser objeto de lei especial a aprovar até 31 de dezembro de 2014, artigo 43º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho) às entidades públicas empresariais, às entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos sectores privado, público e cooperativo e Banco de Portugal.

Capítulo I - A avaliação do desempenho na Administração Pública portuguesa

1.1 A evolução do modelo de avaliação do desempenho na Administração Pública - A classificação de serviço (1979-2004)

Em Portugal, o primeiro passo para a implementação de um sistema de avaliação do desempenho na Administração Pública, a “*classificação de serviço*”, é dado com a estruturação das carreiras da Administração Pública em 1979³⁴, que se concretizou passados catorze meses³⁵. Foram apontadas como finalidades mais importantes deste sistema de gestão de pessoal, a informação e a motivação, o diagnóstico das condições de trabalho e a recompensa do mérito, logo se reconhecendo que se tratava de um modelo flexível na sua aplicação e de carácter experimental, prevendo-se a sua revisão ao fim de três anos.

Em 1983³⁶, surge uma nova versão de “*classificação de serviço*”, embora se tenha mantido o essencial do modelo. As características pessoais do trabalhador eram preponderantes no processo de avaliação, e traduziam-se em competências genéricas e traços de personalidade, marginalmente integrando aspetos relacionados com a qualidade e a quantidade de trabalho³⁷.

Foi, no entanto, muito considerável a importância que se deu à notação, de tal modo que ela tinha um peso decisivo no acesso dos funcionários aos concursos de promoção (condicionando a progressão na categoria e a promoção na carreira). A avaliação do desempenho tinha também reflexos ao nível da estabilidade no emprego, no que concerne à conversão da nomeação provisória em definitiva e do provimento em nova categoria ou cargo.

A grande maioria dos serviços abdicou do carácter diferenciador da avaliação e generalizou a atribuição da classificação máxima (muito bom), assumindo os dirigentes que, se dessem uma nota inferior, estariam, por comparação com funcionários de outros serviços do mesmo organismo, ou de outros organismos, a prejudicar os seus funcionários, na promoção ou progressão na carreira.

³⁴ Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de julho.

³⁵ Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de outubro.

³⁶ Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de julho e Portaria n.º 642-A/83, de 1 de julho.

³⁷ Bilhim, João – Ciência da Administração. Lisboa: Universidade Aberta. 2000.

Certo é, que o processo de avaliação desenvolvido a partir dos anos oitenta do século XX, e até 2004, constituiu um processo de “*classificação de serviço*”, e não de avaliação do mérito³⁸.

Os dirigentes da administração pública e os próprios serviços, pelo menos de forma direta e explícita, não eram abrangidos pelo processo de avaliação. Esta abrangia apenas trabalhadores que tivessem a qualidade de funcionário ou agente e que estivessem providos em categoria igual ou inferior a Assessor.

Em 1983³⁹, veio a ser alargado o âmbito de aplicação da classificação de serviço aos contratados há mais de seis meses, mesmo em regime de prestação eventual de serviços, mas restrita a trabalhadores, sem aplicabilidade ao pessoal dirigente.

A sua concepção e aplicação não tinham qualquer relação com o ciclo normal de gestão dos diferentes serviços ou organismos, no que concerne, designadamente, à elaboração do Plano e Relatório de Atividades e do Orçamento e Conta de Gerência.

Apenas tinha finalidades que se prendiam com os aspetos relacionados com o próprio funcionário ou agente, avaliando os conhecimentos e capacidades demonstrados ao longo do respetivo trabalho desenvolvido, para que lhe fosse dado a conhecer, pelo seu superior hierárquico, o juízo que este fazia do seu desempenho de funções, procurando promover a melhoria da sua eficácia profissional.

Caso fossem detetadas algumas situações de trabalho menos adequadas, era expectável, para o legislador, que fossem definidas medidas de gestão, tendentes a ultrapassar e suprir as inconformidades.

O notado (funcionário) indicava as funções que desempenhara durante o período em avaliação e quais as atividades que considerava relevantes cabendo ao notador atribuir uma pontuação a um conjunto de fatores, de acordo com descritores previamente definidos, a que se seguia a respetiva apreciação geral quanto à sua adaptação à função, os aspetos positivos e negativos e eventuais necessidades de formação.

Os notadores deviam, ainda, dar a sua opinião quanto à capacidade do funcionário para o desempenho de funções de categoria superior à que detinha ou mesmo de chefia.

³⁸ De facto, só no início do presente século, é que os académicos da área das ciências da administração começaram a pôr em causa de forma mais sistemática a inflexibilidade dos modelos organizacionais e comportamentais até aqui existentes no setor público, fossem estes mais afetos à tradição burocrática, à teoria da liderança política ou à corrente manageralista. Cf. Madureira, César e Rodrigues, Miguel, “*Os desafios da Avaliação de Desempenho na Administração Pública do século XXI*”, 5º Congresso Nacional de Administração Pública, Modernização, Desenvolvimento e Competitividade, Lisboa - 2008.

³⁹ Decreto-Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho.

1.2 Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (2004)⁴⁰

No decorrer dos últimos anos tem-se assistido a um conjunto de iniciativas de “*reforma*” da Administração Pública que configuram a presença de um movimento conhecido na literatura como a Nova Gestão Pública⁴¹. Tais iniciativas prevêm a introdução de um modelo de gestão por objetivos, considerado um instrumento fundamental de qualquer reforma, o qual permite o alcance de uma cultura de mérito na Administração Pública.

O “*new public mangament*” (NPM) foi, antes de tudo, um movimento de ideias pensado de uma forma estruturada para modernizar a Administração e introduzir modelos de boa governação da Administração Pública.⁴²

Em Portugal, a introdução de um modelo de gestão por objetivos assenta na implementação do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP).

O SIADAP de 2004 surge como o resultado de factos e medidas que foram ocorrendo, de que se destacou o trabalho do Secretariado para a Modernização Administrativa, criado em 1986 (extinto em 2001), que tinha por missão promover a inovação e a modernização administrativa e proceder à avaliação das medidas de modernização.

Um outro fator preponderante foi a adesão à então Comunidade Económica Europeia (CEE) que obrigou a Administração Pública portuguesa a ir dando resposta às exigências

⁴⁰ A Lei n.º 10/2004, de 22 de março, cria o SIADAP.

⁴¹ A partir de meados da década de 80 do século XX, o paradigma managerial foi encarado na sociedade ocidental como uma nova forma de se apostar numa cultura baseada no desempenho e num setor público menos centralizado (OCDE, 1995), num apelo ao controlo e responsabilização dos diversos atores da Administração Pública, no desenvolvimento da competição, numa otimização do aproveitamento das tecnologias de informação, assim como na desagregação das tradicionais unidades e trabalho. Nascia então uma forma de managerialismo mais aprofundada que se veio a designar por *New Public Management* (NPM). Algumas das suas propostas mais emblemáticas passam pela defesa da profissionalização da gestão no setor público, pela criação objetiva de medidas de desempenho, pelo privilegiar da importância dos resultados e pela redução dos custos na segmentação das unidades administrativas consideradas exageradamente grandes (Hood, 1991). Outros autores associados ao NPM apontam a necessidade de promoção de uma responsabilização dos gestores públicos, de competição entre serviços públicos e de avaliação dos resultados enquanto indicador fundamental dos desempenhos (Osborne e Gaebler, 1992). Dentro desta perspetiva, a avaliação do desempenho era concebida antes de mais como um instrumento de medida e de classificação dos funcionários relativamente aos seus objetivos individuais. Contudo, este paradigma não se mostra sensível à “coisa pública”, ao considerar os cidadãos apenas como clientes/consumidores, vaticinado que todo e qualquer serviço público, independentemente da sua missão ou dos pressupostos da sua existência, deveria ser gerido da mesma forma. Cf. Madureira, César e Rodrigues, Miguel. Ob. cit. p. 10.

⁴² Cf. R.Koch, “*New public management als Referenzmodell für Verwaltungsmodernisierung*”, in M. F. Strohmer, *Management im Staat*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2004, pp.65 e segs. citado por Gonçalves, Pedro Costa, “*O Governo da Administração Pública*”, Almedina, 2013, p. 19.

comunitárias⁴³, tendo passado a considerar-se que o grande objetivo da Administração Pública era o de transformar as suas relações com a sociedade, criando uma nova cultura organizacional focada no cidadão, apostando na redução de custos, simplificação de serviços e procedimentos.⁴⁴ A reforma da administração financeira do Estado (RAFE) foi uma consequência da Nova Gestão Pública, que tinha por finalidade aumentar a autonomia dos serviços públicos e flexibilizar a sua gestão.

A RAFE foi impulsionada por um conjunto de acontecimentos derivados do facto de Portugal pertencer à União Europeia e, como tal, ter de acompanhar a reforma de modernização da Administração Pública, dotando-a de uma gestão mais racional, capaz de melhorar os índices de eficiência, eficácia e economia⁴⁵.

Dirigentes e trabalhadores, passaram a ter crescentes preocupações com a qualidade dos serviços prestados, a qualificação e motivação, o recurso às novas tecnologias, a racionalização e simplificação de estruturas e procedimentos administrativos, a maior flexibilidade e maior autonomia e, mesmo, a produtividade.

A partir do ano 2000 começam a surgir algumas mudanças de atitudes e comportamentos de funcionários e dirigentes, que não sendo estruturais, tinham já algum impacto nos serviços e nas organizações, e que culminou em 2004 com a publicação de um documento destinado a facilitar a aplicação transversal e uniforme das linhas orientadoras da Reforma da Administração Pública, com objetivos exigentes (a separação das funções essenciais do Estado das funções acessórias, a redução de níveis hierárquicos, a desburocratização, a melhoria de processos, a regulamentação do contrato individual de

⁴³ Apesar de coexistirem diversas tradições de Estado e de Administrações Públicas na Europa, as mudanças no seio da Administração Pública, ao nível da gestão e organização interna (administração central) e das relações administrativas (administração central, regional e local) mas, sobretudo, ao nível das relações administrativas externas, ou seja entre governos e sociedade foram sendo objeto de diversas reformas, baseadas no “mercado” (mecanismos de competição individual e inter-organizacional que tendem a reduzir custos e melhorar o desempenho), na “participação” (melhorar o desempenho das organizações envolvendo os trabalhadores e os clientes nas decisões da organização) e na “desregulação” em matéria de gestão de pessoal, bastante difundida nos países da OCDE (a reformulação dos sistemas nos quais as pessoas atuam, através da eliminação de um conjunto alargado de regras que dificultam a tomada de decisões, para obter ganhos de eficiência). Cf. Bilhim, João. ob. cit. p. 1.

⁴⁴ Consideramos de grande relevo no que se refere ao objetivo de reforma da Administração Pública, a Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro e a Lei de Bases da Contabilidade Pública o Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho – RAFE.

⁴⁵ A revisão constitucional de 1989 constituiu o impulso legal da reforma, tendo presente o carácter normativo do modelo de gestão pública português, onde qualquer iniciativa de reforma é promovida através de leis e regulamentos. A este respeito, cf. Fernandes, Maria José, “Os Recentes Desenvolvimentos da Contabilidade Pública em Portugal: A Utilidade da informação Económica e Financeira” *Jornal de Contabilidade* - 2005.

trabalho, revisão do estatuto dos dirigentes da Administração Pública, a gestão por objetivos, os planos de formação e as tecnologias de informação).⁴⁶

A partir de 2004, os funcionários e agentes do Estado, incluindo os seus dirigentes intermédios, passaram a ser progressivamente avaliados pelo sistema integrado de avaliação do desempenho (SIADAP)⁴⁷.

A aplicação do SIADAP não ocorreu ao mesmo tempo em todos os órgãos e serviços da Administração Pública. A mudança na cultura de gestão dos recursos humanos, determinou que, em 2006,⁴⁸ a Assembleia da República sentisse necessidade de disciplinar as regras de aplicação do SIADAP para os anos de 2004, 2005 e 2006⁴⁹ e, quem não foi avaliado em 2004 ou 2005 teria nesses anos a avaliação que obtivesse em 2005 ou 2006, respetivamente⁵⁰.

Pela primeira vez a avaliação dos funcionários, agentes e dirigentes intermédios passa a integrar o ciclo de gestão anual de cada serviço e organismo, estando intimamente ligado ao respetivo plano anual de atividades, implicando a definição de objetivos anuais para o serviço e para cada um dos trabalhadores.

As preocupações deixaram de estar centradas apenas no funcionário, agente ou dirigente intermédio em termos de mera classificação abrangendo, também, o cumprimento

⁴⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de abril.

A Lei n.º 91/2001 de 20 de agosto, relativa ao conteúdo do orçamento do Estado e do sector público administrativo, estruturado por programas, composto por medidas, projetos e atividades, que consubstanciam encargos plurianuais, associados a políticas macros económicas definidas pelo governo.

O Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de junho que operacionalizou o modelo orçamental que traduz a gestão por objetivos.

Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro – Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local.

Lei n.º 23/2004, de 22 de junho – Regime Jurídico do Contrato Individual de Trabalho na Administração Pública, posteriormente revogado, na sua generalidade, pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro e, cabalmente revogado, pela LTFP.

⁴⁷ Criado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, regulamentado pelo Decreto Regulamentar 19-A/2004, de 14 de Maio.

⁴⁸ Lei n.º 15/2006, de 26 de abril, que fixa os termos de aplicação do sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública, criado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de março, e determina a sua revisão no decurso de 2006.

⁴⁹ Moura, Paulo Veiga, ob. cit. p. 2.

⁵⁰ Não foi apenas a resistência à mudança de dirigentes e trabalhadores que dificultou a implementação do modelo de avaliação trazido pelo SIADAP. Desde logo, em todos os serviços ou carreiras, onde se levavam a cabo tarefas menos rotineiras e mais intelectuais, foi sentida uma enorme dificuldade em parametrizar objetivos, dado que não foram tidas em consideração as variáveis organizacionais e produtivas dos serviços e dos seus trabalhadores. Numa constelação de organismos de dimensões imensas como é a Administração Pública, com uma diversidade de serviços e organismos (com distintos enquadramentos organizacionais e legais) e consequente existência de subculturas organizacionais, existe a necessidade de criação de sistemas de avaliação passíveis de se adaptarem a realidades específicas de uma mesma realidade. Cf. Madureira, César e Rodrigues, Miguel, ob. cit. p. 10.

dos objetivos do serviço ou organismo, como via para obter a qualidade e a excelência dos serviços que este integra, numa ótica de equipa, sem esquecer o cumprimento do serviço público.

O SIADAP configura-se como um sistema, composto por um conjunto unificado de regras, objetivos e princípios que concorrem para um dado resultado, ou seja, um conjunto harmonioso cuja bondade e eficácia é possível avaliar em função do grau de concretização dos objetivos do serviço⁵¹.

Assim, a avaliação surge como um ato construído para o todo organizacional, com responsabilização de todos e cada um dos colaboradores (nova terminologia que substituiu o funcionário), bem como da distinção de mérito de acordo com o que cada um desenvolveu no ano a que respeita a avaliação.

O SIADAP (sistema integrado), tal como foi concebido em 2004, apesar de constituído por três subsistemas, estes funcionam em cascata e estão interrelacionados, sendo a sua coerência conseguida pela necessidade de bom funcionamento, ou funcionamento harmonioso. O mau desempenho de um dos subsistemas terá imediato reflexo no funcionamento dos restantes. Embora esta situação se colocasse apenas ao nível das chefias intermédias e dos trabalhadores, situação que veio a ser alterada em 2007⁵², ao consagrar a obrigatoriedade de avaliação dos serviços.

O modelo não foi em muitos casos bem aplicado. Não raras vezes eram dados a conhecer aos seus trabalhadores os seus objetivos, sem que previamente eles pudessem conhecer os objetivos da unidade orgânica na qual estavam inseridos.

Como no anterior modelo, a avaliação tem implicações na progressão na carreira, na conversão de nomeações provisórias em definitivas e na renovação de contratos (tal como na renovação da comissão de serviço dos dirigentes intermédios).

A avaliação, a partir da implementação do SIADAP, comporta três componentes: objetivos, competências comportamentais e atitude pessoal. A cada uma das componentes é atribuída uma determinada ponderação de acordo com a categoria profissional do trabalhador, definida legalmente, sendo que para cada objetivo ou competência poderá ser atribuída ponderação diferenciadora, em sede de negociação (que se tornou obrigatória), entre avaliador e avaliado.

⁵¹ Moura, Paulo Veiga, ob. cit. p. 2.

⁵² Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, o SIGADAP.

Para a atribuição de menções resultantes da avaliação passou a ser definida uma quota para o número de trabalhadores com “muito bom” e “excelente” em cada organismo. Neste modelo e, para não correr os riscos da banalização da avaliação, o legislador expectou que, caso não houvesse impedimento legal, se tenderia a dar notas máximas à generalidade dos trabalhadores.

A grande mudança preconizada por este modelo de avaliação assentou na lógica da gestão por objetivos e, da avaliação, também, da esfera organizacional, o que acabou por não ser objeto de regulamentação, limitando-se assim a aplicação a funcionários e dirigentes intermédios, até 2007.

Não existe em Portugal qualquer estudo profundo de avaliação dos resultados da implementação do SIADAP, embora se encontrem inúmeros trabalhos focados na avaliação parcelar e, por serviço, ou organismo.

Este sistema ao adotar uma filosofia de objetivos em cascata desde o topo hierárquico até à base operacional, tem o mérito de tentar romper com uma matriz cultural predominantemente passiva, ensaiando a possibilidade de uma intervenção avaliativa tendo por propósito o desenvolvimento de sistemas profissionais progressivamente mais orientados por questões de ordem meritocrática e não apenas pela antiguidade.⁵³

1.3 Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIgADAP 2007)⁵⁴

A partir de 2004 e até 2007 evoluiu a forma de encarar a gestão pública⁵⁵, e verificaram-se outras alterações fundamentais. Entre estas alterações contam-se a nova política de mobilidade e recrutamento, o reforço dos mecanismos de controlo de contratações e de prestação de serviços, em resumo, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), o Regime Geral de Extinção, Fusão e

⁵³ Madureira, César, *“Profissionalização e Avaliação dos Dirigentes de Topo da Administração Pública”*, 8º Congresso Nacional de Administração Pública, Textos das Sessões Paralelas – 2011, p.45.

⁵⁴ Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro (SIgADAP).

⁵⁵ A gestão pública não pode ser vista como um mero centro produtor de eficácia e eficiência. Administrar o setor público é gerir redes complexas de processos e de comportamentos, compostas por atores diversos, muitos deles externos às organizações (grupos de pressão, instituições sociais, empresas privadas ou simples organizações de cidadãos). A Administração Pública tem, principalmente, o dever de observar a legalidade dos seus atos e de se manter dentro do rigoroso respeito dos direitos e interesses dos cidadãos. Barata, Óscar Soares, *“A Produtividade na Administração Pública”* in *Gestão por Objetivos na Administração Pública – Fórum 2000*, Lisboa ISCSP 1998, p. 57.

Reestruturação dos Serviços Públicos e Racionalização de Efetivos⁵⁶ a que acresce a sistemática privatização ou contratualização de serviços públicos.

A partir da publicação da Lei 66-B/2007, de 28 de Dezembro, o sistema de avaliação do desempenho da Administração Pública sofreu alterações, desde logo, no que se refere ao âmbito de aplicação, de forma direta ou adaptada, a todos os níveis e serviços de diferente natureza da Administração Pública.

O SIgADAP mantém e aprofunda a ligação ao ciclo anual de gestão, uma vez que para além do plano anual de atividades, passa a assumir uma ligação profunda ao orçamento aprovado e ao mapa de pessoal dos serviços e organismos.

O SIgADAP integra três subsistemas: SIADAP 1, para avaliação dos serviços e organismos, SIADAP 2, para avaliação dos dirigentes (cargos de direção superior e intermédia), e SIADAP 3, para avaliação dos trabalhadores. A partir de 2007, o modelo passou a servir não apenas para avaliar o desempenho, mas também para gerir o desempenho.

O sistema passou assim a ser mais complexo, e a depender das medidas aplicáveis a cada ciclo de gestão, no que se refere à remuneração, à formação, à mobilidade e ao recrutamento⁵⁷. As opções que se façam nestes domínios condicionam a aplicação do modelo. No mínimo, o que se pode conseguir é a eficácia e a eficiência dos serviços, aumentando a satisfação dos utentes ou na nova terminologia “clientes”⁵⁸. O nível mínimo será assim o do cumprimento dos objetivos elencados na lei⁵⁹.

⁵⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto. Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro.

⁵⁷ A avaliação de desempenho, foi estruturada em 2007, para ter duas grandes funções, a administrativa (a utilidade dos resultados da avaliação deve contribuir para a aplicação de outras técnicas de gestão de recurso humanos, tais como a remuneração e a promoção) e a função de desenvolvimento (a formação destinada a aumentar as competências do trabalhador).

⁵⁸ Para uma abordagem à ciência da administração na prestativa gestonária, Carvalho, Elisabete, “*Reengenharia na Administração Pública. A Procura de Novos Modelos de Gestão*”, Lisboa, 2001, pp. 37 e segs.

⁵⁹ Artigo 6º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro. Objetivos: Contribuir para a melhoria da gestão da Administração Pública em razão das necessidades dos utilizadores e alinhar a atividade dos serviços com os objetivos das políticas públicas; desenvolver e consolidar práticas de avaliação e autorregulação da Administração Pública; identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional adequadas à melhoria do desempenho dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores; promover a motivação e o desenvolvimento de competências e qualificação dos dirigentes e trabalhadores, favorecendo a formação ao longo da vida; reconhecer e distinguir serviços, dirigentes e trabalhadores pelo seu desempenho e pelos resultados obtidos e estimulando o desenvolvimento de uma cultura de excelência e qualidade; melhorar a arquitetura de processos, numa ótica de tempo, custo e qualidade; melhorar a prestação de informação e a transparência da ação dos serviços da Administração Pública; apoiar o processo de decisões estratégicas de informação relativa a resultados e custos, designadamente em matéria de pertinência da existência de serviços, das atribuições, organização e atividade.

O SIgADAP cria um sistema de incentivos para promover o desempenho. Em cada ministério 20% dos serviços que mais se distinguem no seu desempenho podiam obter uma distinção por mérito. Esta distinção de mérito pode assumir três formas: o aumento das percentagens máximas dos dirigentes intermédios e dos trabalhadores que podem receber níveis mais elevados de menção qualitativa na sua avaliação individual (respetivamente relevante e excelente), um reforço de dotações orçamentais para financiar mudanças de posições remuneratórias ou atribuição de prémios a trabalhadores e dirigentes e a obtenção de reforços orçamentais para desenvolver novos projetos que contribuam para a melhoria do desempenho organizacional.

Porém, para que a avaliação de desempenho possa ser considerada nuclear para um sistema eficaz de gestão de recursos humanos, ela tem que fornecer a informação necessária para a tomada de decisões estratégicas, diagnosticando o grau de adaptação entre o sistema de gestão de recursos humanos num dado momento e o que vier a ser exigido, caso se verifique uma mudança de direção estratégica da organização.

Por isso, o sistema de avaliação assenta na construção e definição de um Quadro de Avaliação e Responsabilização do Serviço QUAR, no qual se definem os diferentes componentes que determinam o funcionamento e a avaliação do serviço, em estreita ligação com o ciclo anual de gestão do mesmo. Surge, assim, uma novidade, uma vez que os próprios serviços passam a estar abrangidos pela avaliação formal e direta, e, logo, os respetivos dirigentes de nível superior⁶⁰.

As finalidades do SIADAP são alargadas e complexificadas, dada a própria abrangência que se passou a conferir à avaliação, resultando num sistema que, apesar de dinâmico, é também exigente do ponto de vista da sua organização interna e implementação no terreno.

A complexidade do sistema de gestão decorre das opções que se podem fazer, das decisões que se tomam em matéria de planificação da atividade, de organização do

⁶⁰ Existem exceções na componente prática de aplicação do modelo e, que ele próprio não prevê. Situações em que o modelo de avaliação apenas se aplica à gestão de topo e a uma pequeníssima parte dos trabalhadores da organização. As forças de segurança, têm uma missão (definem até uma visão) têm um QUAR, com objetivos estratégicos e operacionais, o seu cumprimento é determinado até ao nível das subunidades, mas apenas são avaliados pelo SIADAP 3 os trabalhadores não nomeados, na aceção do artigo 10º da LVCR, Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro. A partir de agosto de 2014, estipulação semelhante consta do artigo 8º da LTFP.

trabalho, de objetivos a cumprir, de meios a afetar e do grau de exigência que se pretenda reclamar dos serviços e das pessoas que nele trabalham⁶¹.

A avaliação passa a incidir sobre duas componentes, resultados e competências, no caso dos trabalhadores e dirigentes, as quais terão uma ponderação variável de acordo com regras fixadas previamente e pouco flexíveis, mas não impostas de forma taxativa como anteriormente, na designada classificação de serviço, em vigor até 2004.

Para a atribuição de menções de Desempenho Relevante e Desempenho Excelente, mantém-se a necessidade de cumprimento de quotas pré-definidas, com envolvimento do Conselho Coordenador de Avaliação, que mantém a sua existência, juntando-se a este a Comissão Paritária, em que estão representados a administração e os trabalhadores, enquanto órgão consultivo que funciona junto do dirigente máximo e a que podem recorrer os trabalhadores em caso de discordância com a avaliação que lhes pretendem atribuir.

O estabelecimento de objetivos e competências assenta num sistema de negociação entre o avaliador e o avaliado, como no anterior modelo, instituindo-se a obrigatoriedade de este último realizar a sua autoavaliação.

É necessário definir a formação ajustada ao trabalhador, para integração e eventual melhoria, mas agora associada ao plano de formação anual do serviço.

A grande mudança foi, no entanto, a gestão por objetivos do SIADAP 2004, e assim, parece justo e pertinente reconhecer que a evolução realizada desde os modelos anteriores de avaliação da Administração Pública até 1 de janeiro de 2013, foi substancial⁶².

Evoluir de uma mera visão de classificação de funcionários para a integração da avaliação em estreita ligação com o serviço e organismo em que estes desempenham funções e obtêm/propiciam a obtenção de resultados, significa um passo organizacional muito grande, e, sobretudo, indicia uma mudança de paradigma.

Esta evolução no domínio da avaliação não ocorreu de forma isolada da própria evolução organizacional dos serviços e organismos da Administração Pública, o que

⁶¹ Moura, Paulo Veiga, ob. cit. p. 2.

⁶² Embora alguns autores considerem que a prática da avaliação do desempenho nas últimas três décadas em Portugal não pode ser considerada muito positiva, dado ter estado sempre associada a processos mais ou menos complexos de reforma administrativa e organizacional, o que dificultou a sua implementação. No caso da classificação de serviço eram os atributos pessoais que dominavam o modelo, no caso do SIADAP e do SIGADAP, são os resultados que predominam na avaliação de desempenho. Madureira, César, Rodrigues, Miguel, *“Os Desafios da Avaliação do Desempenho na Administração Pública do Século XXI”* Revista Sociedade e Trabalho, n.º 33, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Direção Geral de Estudos Estatísticos e Planeamento, 2008.

parecia querer indiciar que o retrocesso da importância da avaliação, em termos de finalidades e modelo de base, não seria posto em causa⁶³.

O SIADAP assentou na definição de objetivos estratégicos para o serviço ou organismo, permitindo definir metas, temporalmente determinadas, que forçosamente conduziu a que estes se “conhecessem” melhor, questionassem a sua missão de serviço público (enquanto mais valia que a sua prestação de serviços propiciava aos seus utentes), definissem os recursos de que dispõem, a par da sua gestão e utilização mais racional e ajustada.

Por outro lado, a ligação ao ciclo anual de gestão (até às alterações introduzidas em 2013⁶⁴) implica a assunção homogênea dos objetivos estratégicos da estrutura de topo até aos trabalhadores.

Um adequado desdobramento dos objetivos pelos diferentes trabalhadores, assumidos no seio de uma equipa ou a título individual, é capaz de potenciar a obtenção de resultados com economia de esforço e de recursos, uma vez que estes, previamente perspectivados e planeados, são atingidos através de uma provável sintonia de ações.

As diferentes ações preparatórias do SIADAP exigem serviços e organismos com clara cultura organizacional⁶⁵, para obtenção de sucesso na sua implementação. Embora, nesta matéria, de início tenha sido menosprezada a necessidade de diagnóstico quanto ao verdadeiro estado dos serviços e organismos da Administração Pública, o que concorreu para alguns desequilíbrios no que concerne ao nível de prossecução das finalidades do SIADAP⁶⁶.

⁶³ A Reforma da Administração Pública não pode resultar apenas de mudanças estruturais. Sendo um processo de desenvolvimento administrativo, passa, também, pela capacidade de modificar atitudes e comportamentos de dirigentes e trabalhadores e dos cidadãos em geral. Cf. Bilhim; João, *“Problemas da Gestão por Objetivos na Administração Pública Portuguesa”*, Gestão por Objetivos na Administração Pública, Fórum 2000, Lisboa; ISCS, 1998, p. 44.

Apesar de se criticar a opção por uma solução simétrica e uniforme com vista a obter metas globais, a todos os organismos da Administração Pública e a todos os seus trabalhadores e, apesar da crise económica, que levou ao congelamento de salários, teria sido mais coerente suspender o modelo, para o repensar, do que mantê-lo, apenas, para seriar os trabalhadores que, por terem menor avaliação, poderão ser colocados em mobilidade ou, numa aceção mais recente, no sistema de requalificação, ou para a demissão/cessação do contrato de trabalho em funções públicas em caso de obterem duas avaliações negativas, neste último caso após a entrada em vigor da LTFP.

⁶⁴ Orçamento de Estado para 2013, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

⁶⁵ Cultura organizacional, entendida como toda a variedade de comportamentos, éticas e valores de cada organização, influenciados pelos regimes jurídicos aplicáveis.

⁶⁶ A implementação da gestão por objetivos implica, não só a existência de competências específicas dos dirigentes mas, também, uma dinâmica de atualização permanente dessas competências, incluindo as comportamentais. Em Portugal, os dirigentes mostraram alheamento no que diz respeito a questões relacionadas com a mudança cultural e comportamental. Cf. Madureira, César, Rodrigues, Miguel *“A*

No entanto, mesmo com falhas no diagnóstico da cultura interna de cada organização, a definição transparente, adequada e honesta dos resultados esperados no futuro implicou um trabalho de concertação e análise prévia, mesmo que menos formal, que impeliu as organizações públicas para outra forma de encarar o seu desempenho.

A necessidade de avaliar os resultados obtidos, quer pelos trabalhadores, quer pelas unidades orgânicas quer pelos serviços, assim como as competências demonstradas, fez despertar para uma nova necessidade. Com efeito, sem coligir uma série de evidências demonstrativas do desempenho não é viável concluir se um determinado resultado esperado foi ou não atingido ou se uma competência foi ou não demonstrada e em que nível⁶⁷.

Não obstante, a definição e negociação prévia dos próprios indicadores de medida a ter em conta na aferição dos resultados, esta é uma área em que continua a ser necessário um urgente investimento em formação para a construção de sistemas de recolha credíveis, ainda que o modelo de avaliação venha a servir, no futuro, apenas para seleccionar os trabalhadores que vão, em cada serviço ou organismo para a mobilidade ou requalificação, como se desenhou a partir de 2013⁶⁸, ou como fundamento do despedimento ou demissão por motivo disciplinar como agora prevê a LTFP⁶⁹.

O facto de ser obrigatória e fundamental, a negociação entre avaliador e avaliado dos resultados fixados, com a definição dos objetivos, dos indicadores de medida e critérios de superação, bem como das competências que se espera ver alcançar, constitui uma das marcas principais deste modelo, permitindo que os esforços de sucesso tivessem sido comumente aceites e desenvolvidos.

Administração Pública do Século XXI Aprendizagem Organizacional, Mudança Comportamental e Reforma Administrativa” Comportamento Organizacional e Gestão, Volume 12, n.º 2, Instituto Superior de Psicologia Aplicada ISPA, 2006, pp. 153-172.

⁶⁷ Independentemente das diferentes escolas teóricas da avaliação de desempenho, o conceito de avaliação no contexto da Administração Pública, é particular. A subjetividade indissociável de um qualquer processo de avaliação, encontra-se potenciada numa área de emprego em que não se podem, ou não devem (veja-se o caso dos operacionais das forças e serviços de segurança), calcular desempenhos em função de resultados quantitativos (volume de se serviços produzidos, número de autos de contraordenação, numero de detenções). Bilhim, João ob. cit. p.1.

⁶⁸ “Fruto das quotas, em Portugal, a atual estrutura de recompensas tem um alcance limitado, uma grande percentagem dos trabalhadores encontra-se completamente excluída, isto pode conduzir à desmotivação, sobretudo porque a introdução do SIADAP está associada à criação de uma escala única de vencimentos, na qual subir de nível depende da avaliação individual de desempenho”. Cf. A Avaliação do Processo Orçamental Português, Relatório da OCDE 2008.

⁶⁹ Extinção do contrato de trabalho em funções públicas por motivos disciplinares, sendo um dos fundamentos para o despedimento ou demissão por motivo disciplinar, conforme estatuído na alínea h) do n.º 3 do artigo 297º da LTFP, a “reiterada violação do dever de zelo, indiciada em processo de averiguações instaurado após obtenção de duas avaliações de desempenho negativas consecutivas.”

Esta ideia de uma complementaridade no desempenho de funções é reforçada com a possibilidade de definir objetivos partilhados. Desta forma, vários colaboradores que integram uma mesma unidade ou serviço desenvolvem as suas funções para a obtenção do mesmo resultado ou resultados.

A avaliação perspectivada no SIADAP conduz à diferenciação do mérito no desempenho. Mesmo com as tão criticadas quotas para o Relevante e para o Excelente é importante diferenciar aqueles que se empenham em criar sinergias que acabam por influenciar os outros ou criar inovação⁷⁰.

Independentemente de podermos ser mais ou menos “apreciadores” do modelo de avaliação é fundamental que se perceba que quando foi concebido, pretendia mesmo a diferenciação do mérito e adequar-se á nova forma de gerir serviços e organismos da Administração Pública⁷¹.

1.4 A avaliação do desempenho da Administração Pública após a entrada em vigor do Orçamento de Estado para 2013⁷²

A partir da entrada em vigor do Orçamento de Estado para 2013, o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública sofre um claro retrocesso, em relação aos ganhos de coerência que tinha desde 2007, apesar de continuar a aplicar-se de forma direta ou adaptada, a todos os níveis e serviços de diferente natureza da Administração Pública.

⁷⁰ Apesar das fragilidades e dificuldades do atual modelo de avaliação, a sua aplicação conjugada com a possibilidade de atribuição de prémios de desempenho (ainda que para muito poucos trabalhadores, em 2014, apenas 2% e se o orçamento dos serviços assim o permitir, não podendo haver encargos acrescido em despesas com pessoal), atendendo a que a LVCR se aplicava a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da modalidade de vinculação e de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respetivas funções (Ver artigo 2.º, n.º 1, da LVCR), poderiam ser atribuídos prémios de desempenho aos trabalhadores em regime de contrato em funções públicas a termo resolutivo, nos termos previstos nos artigos 74.º e 75.º da mesma lei, desde que o respetivo contrato fosse celebrado por prazo superior a seis meses, o que potenciava a competição interna entre estes trabalhadores e os que têm vínculo “*definitivo*”.

As referências que efetuamos à LVCR têm, a partir de 1 de agosto de 2014, que considerar-se efetuadas para os artigos 1º, 166º e 167º da LTFP – âmbito de aplicação (vínculo de trabalho em funções públicas) e condições da atribuição dos prémios de desempenho.

⁷¹ Embora a avaliação do desempenho do trabalhador público seja difícil de fazer, importa ressaltar a necessidade de uma monitorização/avaliação dos desempenhos dos trabalhadores públicos, nomeados ou contratados. Os resultados decorrentes da avaliação são fundamentais para a resolução de questões organizacionais, como o levantamento de necessidades de formação e a aferição de um potencial reaproveitamento do trabalhador noutras funções, mas, também, para a identificação das hipóteses de progressão imediata, de uma recompensa, ou de uma admoestação. Cf. Madureira, César e Rodrigues, Miguel. Ob. cit. p. 10.

⁷² Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

Continua a integrar três subsistemas: SIADAP 1, para avaliação dos serviços e organismos, SIADAP 2, para avaliação dos dirigentes, e SIADAP 3, para avaliação dos trabalhadores, mas altera para cada um deles os ciclos de avaliação, passando a ser anual para os serviços, quinquenal ou trienal para os dirigentes, de acordo com a duração da sua comissão de serviço e, bienal para os trabalhadores.

Apesar de, quer para os dirigentes quer para os trabalhadores, se prever uma monitorização do desempenho anual, é fortemente afetada a ligação ao ciclo anual de gestão, dado que o plano de atividades continua a ser anual, assim como o orçamento e o mapa de pessoal. A planificação da atividade de recursos humanos operada pela LVCR⁷³ e, a partir de agosto de 2014, pela LTFP⁷⁴ consagrando expressamente a obrigatoriedade de a proposta de orçamento anual de cada serviço ser acompanhada da planificação das atividades desse mesmo serviço e dos recursos a afetar ao desempenho de tais atividades, sejam de natureza permanente ou temporária, é uma norma claramente inovadora⁷⁵, sendo a principal inovação a substituição dos quadros de pessoal estáveis e imutáveis (embora podendo ou não todos os lugares estar providos) por mapas anuais de pessoal.

Passou a ser possível efetuar a gestão anual e por ciclo de gestão orçamental, do pessoal na Administração Pública, podendo os mapas ser aumentados ou reduzidos, em número de trabalhadores e em todas ou só em algumas carreiras, em função dos recursos financeiros que cada órgão ou serviço tiver disponíveis.

A partir de 1 de janeiro de 2014, deixa de haver integração da avaliação do serviço, dos dirigentes e dos trabalhadores no ciclo anual de gestão, deixando a avaliação dos dirigentes e trabalhadores de estar alinhada com o plano de atividades, o mapa anual de pessoal e o orçamento dos serviços, o que desde logo afeta a gestão de recursos humanos.⁷⁶

⁷³ Artigo 4.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro - Planificação da atividade e dos recursos: 1 - Tendo em consideração a missão, as atribuições, a estratégia, os objetivos superiormente fixados, as competências das unidades orgânicas e os recursos financeiros disponíveis, os órgãos e serviços planeiam, aquando da preparação da proposta de orçamento, as atividades, de natureza permanente ou temporária, a desenvolver durante a sua execução, as eventuais alterações a introduzir nas unidades orgânicas flexíveis, bem como o respetivo mapa de pessoal. 2 - Os elementos referidos no número anterior acompanham a respectiva proposta de orçamento.

⁷⁴ O Planeamento e Gestão de Recursos Humanos – em especial os Artigos 28º e 29º da LTFP – planeamento da atividade e gestão de recursos humanos e mapas de pessoal, efetuados por cada exercício orçamental.

⁷⁵ Moura, Paulo Veiga e Cátia Arrimar – os “*Novos Regimes de Vinculação Carreiras e Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública*”, Comentário à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, Coimbra Editora, 2008, p. 13.

⁷⁶ Como mais à frente veremos, na Europa e, mais concretamente, no caso francês, a avaliação dos trabalhadores contratados por tempo indeterminado é sempre anual, só a dos contratados (ou não titulares na aceção do Decreto n.º 2007-388 de 12 de março, para a administração pública do Estado - FPE) é trienal.

Se este modelo de avaliação se estruturava numa definição de objetivos em cascata, partindo da carta de missão que era atribuída ao dirigente máximo do serviço, a partir de janeiro de 2013, só por mera sorte ou contínuas redefinições de objetivos, será possível alinhar os objetivos do serviço (anuais) com os dos dirigentes (quinquenais ou trianuais respetivamente para dirigentes superiores ou intermédios) e bienais dos trabalhadores.

A avaliação dos trabalhadores ao ser bienal, para além de deixar de estar alinhada com o ciclo de gestão dos serviços, entra em choque com a necessidade de potenciar a mobilidade interna dos trabalhadores, que terão justo receio de alterar a sua situação funcional, face a um período de avaliação de dois anos⁷⁷. O avaliador é aquele que, a 31 de dezembro do ano em que se procede à avaliação, está em contacto funcional com o trabalhador e, pode, ou não, solicitar contributos a outros avaliadores que o trabalhador tenha tido no período de dois anos.

No que se refere à expressão da avaliação do desempenho dos dirigentes, o desempenho excelente deixa de dar lugar à atribuição de prémios de gestão (o que até agora só estava vedado, transitoriamente, desde 2011, pelos sucessivos orçamentos de Estado, e decorrente da necessidade de, face à crise económica, não aumentar e, ao invés, reduzir as despesas com salários na Administração Pública), e, aos dirigentes intermédios avaliados de excelente, deixa de ser permitido usufruir do período sabático, de estágios ou acréscimo de dias de férias⁷⁸. No que diz respeito às férias, a LTFP veio prever a possibilidade de a duração do período de férias poder ser aumentado no quadro de sistemas de recompensa do desempenho, nos termos previstos na lei ou em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho⁷⁹. Mas, trata-se apenas de uma possibilidade que o SIADAP não prevê.

Os trabalhadores com avaliação de excelente deixam também de poder receber prémio de desempenho (constituído pelo que era designado pelo 15º salário), de beneficiar de

Cf. O decreto 2007-1829, de 24 de dezembro e, para os trabalhadores da FPH o decreto 2010-19, de 6 de janeiro.

⁷⁷ Basta atentar no facto de ao mapas de pessoal serem anuais, incorporando a previsão do pessoal que se estima necessário em cada ano para a prossecução das atribuições e atividade de cada órgão ou serviço, referenciando os objetivos a alcançar através de um concreto posto de trabalho, bem como o cargo ou categoria que correspondem a tal posto e as habilitações necessárias ao seu desempenho.

⁷⁸ Esta opção contraria as recomendações da OCDE. “Embora um sistema de remuneração indexado ao desempenho não deva ser introduzido em detrimento da remuneração base, uma vez que esta tem um impacto mais significativo sobre a motivação, não podem ser descoradas as recompensas não monetárias, tais como dias de folga extra ou licenças sabáticas” (OCDE 2005).

⁷⁹ Cf. n.º 5 do artigo 126º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

período sabático ou de acréscimo dos dias de férias, mantendo-se apenas os efeitos dessa avaliação no que se refere à frequência de estágios.

A proibição de atribuição de prêmios de desempenho foi, em 2014, objeto de alguma atenuação, tendo sido prevista a possibilidade de, em 2014, com caráter excepcional, abranger 2% dos trabalhadores dos serviços, tendo como referência a última avaliação de desempenho efetuada, desde que não haja aumento global da despesa com pessoal na entidade em que aquela atribuição tenha lugar.⁸⁰

No que tange aos efeitos da avaliação do desempenho, a LTFP vem, à semelhança da LVCR, prever, para além dos que constam do diploma que a regulamenta, efeitos em matéria de alteração do posicionamento remuneratório e atribuição de prêmios de desempenho (que considera um dos componentes da remuneração, a par da remuneração base e dos suplementos remuneratórios), a que fez acrescentar os efeitos disciplinares⁸¹. Mas só os efeitos disciplinares, que não dependem de condicionalismos financeiros ou gestionários, se encontram estabilizados na LTFP.

O conselho coordenador de avaliação deixa de ter qualquer papel no que se refere à avaliação de desempenho dos dirigentes.

Também o relatório de avaliação que era anual e da competência do dirigente máximo do serviço, deixa de integrar o relatório anual de atividades do serviço, só assim acontecendo no ano da realização da avaliação.

A gestão por objetivos foi claramente posta em causa, enquanto programa de gestão baseado em objetivos definidos em cascata, do nível mais elevado da pirâmide hierárquica até ao mais baixo, que uma vez fixados em cada departamento, são de seguida, distribuídos de forma participada a cada individuo que integra o departamento, com determinação do tempo e com informação periódica da chefia sobre a forma como estão a ser cumpridos ao longo do tempo.

A responsabilidade tem que estar associada, também, à recompensa, e a esta não pode ser dissociada da motivação dos trabalhadores que o modelo de avaliação anterior pretendeu suplantar à obediência.

A alteração surgida no Orçamento de Estado de 2013 teve a vantagem de reconhecer o que foi o grande obstáculo à implementação do SIADAP, a falta de envolvimento do topo hierárquico das estruturas organizacionais da Administração Pública.

⁸⁰ Cf. n.º (s) 5 e 6 do artigo 39º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (OE 2014).

⁸¹ Cf. Artigos 91º e 146º da LTFP.

O paradigma da “gestão por objetivos” assenta na interligação dos objetivos definidos para cada nível de gestão do organismo, e a verdade é que raramente os dirigentes, pelo menos os de primeiro nível participavam, de forma construtiva, no processo de negociação e definição de objetivos.

Mas tudo isto poderá fazer sentido se atentarmos a que o modelo demorou anos a ser implementado e durante esse tempo se verificaram grandes mudanças nas funções e serviços do Estado, a que acresce a crise económica mundial que, desde 2008, tem maior expressão em Portugal.

A dificuldade de generalização do modelo de avaliação do desempenho (avaliação por objetivos), também não pode ser dissociada da existência de uma maioria esmagadora de trabalhadores da Administração Pública nomeados ou contratados antes de 1 de janeiro de 2009 (apesar da tendência para submeter os trabalhadores ao regime jurídico comum do contrato de trabalho) que não podem ser objeto de despedimento na sequência de processos de extinção, fusão ou reestruturação de serviços⁸². Esta situação ficou também acautelada na LTFP no âmbito do procedimento de reorganização do órgão ou serviço e racionalização de efetivos para os militares das Forças Armadas, para os militares da Guarda Nacional Republicana e para o pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública que, não podem ser colocados em situação de requalificação⁸³.

No que concerne aos trabalhadores nomeados e aos que se encontravam nomeados definitivamente a 1 de janeiro de 2009 e que transitaram para o contrato de trabalho em funções públicas são abrangidos pela segunda fase do processo de requalificação, mas não se lhes aplica a secção III do capítulo IX da LTFP, ou seja para estes não cessa o contrato de trabalho em funções públicas na sequência de processo de reorganização de serviços e racionalização de efetivos⁸⁴.

⁸² Até à entrada em vigor da LTFP, em agosto de 2014, se a alteração do mapa de pessoal passasse pela redução dos postos de trabalho, o serviço tinha que iniciar o processo através da cessação das relações jurídicas de emprego público constituídas por contrato a termo resolutivo certo ou incerto e por comissão de serviço, e só se o número de trabalhadores ainda fosse excessivo, iniciava o procedimento de colocação do pessoal vinculado por nomeação (com exceção dos militares dos três ramos das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana por força do n.º 3 do artigo 2º da LVCR, conjugado com o disposto no n.º 2 do artigo 2º da Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro e, dos Magistrados Judiciais nos termos do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 620/2007, publicado na I Série do Diário da República de 14 de janeiro de 2008) ou, por tempo indeterminado em situação de requalificação. No mesmo sentido, embora reportado ao, então em vigor, regime de mobilidade especial. Cf. Moura, Paulo Veiga e Cátia Arrimar, ob. cit. p.22 (p. 15).

⁸³ Por força do disposto no n.º 6 do artigo 257º conjugado com o n.º 2 do artigo 2º da LTFP.

⁸⁴ Através da alínea c) do n.º 1 do artigo 42º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (norma revogatória) que revoga a LVCR, mantiveram-se em vigor as normas transitórias constantes dos artigos 88º a 115º desta lei, sendo a situação destes trabalhadores, objeto de estatuição específica no artigo 259º da LTFP.

Existem assim corpos muito significativos de trabalhadores, dos quais fazem parte, designadamente, os militares das Forças Armadas, da Guarda Nacional Republicana ou os agentes da Polícia de Segurança Pública cujo estatuto, se mantém imutável, estando subordinados a um conjunto de direitos e deveres, prévia e unilateralmente fixados, cuja atividade operacional não permite a adoção de medidas gestionárias⁸⁵.

A introdução do SIADAP esteve sempre associada a processos mais ou menos complexos de reforma administrativa e organizacional, o que dificultou a sua implementação, mas não deveria ter sido descaracterizado, até pelo caminho que já havia sido percorrido e que foi considerado de extrema importância pela OCDE⁸⁶.

O desinvestimento na avaliação dos trabalhadores e dirigentes aparece assim, em Portugal, numa época em que se caminha para a diminuição das funções do Estado e para a privatização de serviços públicos, no contexto de transformação da Administração Pública.

Seria esta a ocasião em que mais se justificaria a opção por uma gestão em que são mais importantes os resultados alcançados do que as regras, como defende a segunda⁸⁷ corrente da Escola Managerial, o *Reinventing Government*, subscrita por autores como Osborne e Gaebler⁸⁸. Deve existir uma maior aproximação entre governantes e governados para que se apurem quais as necessidades que têm que ser satisfeitas, a que acresce a necessidade de flexibilizar estruturas hierárquicas, desconcentrando e descentralizando. Quando por essa via não se ganha a eficiência esperada, a produção de certos bens ou a prestação de certos serviços deve ser entregue ou transferida para organizações privadas.

⁸⁵ Esse diferente estatuto das carreiras elencadas (carreiras especiais) é também aplicável, no que tange à avaliação, mesmo para os trabalhadores que exerçam funções a título transitório, com contrato de trabalho a termo resolutivo, que abrange as missões genéricas e específicas das Forças Armadas, de representação externa do Estado, de informações e segurança, de investigação criminal, de segurança pública ou de inspeção, conforme resulta do n.º 3 do artigo 8º da LTFP.

⁸⁶ “A adoção de orçamentação baseada no desempenho é uma reforma muito importante para Portugal. A experiência da OCDE demonstra que este é um processo de longo prazo, o qual envolve uma mudança cultural e de comportamento. Não obstante este desafio, os países estão a desenvolver as suas abordagens e não a abandoná-las. Dado que, os cidadãos continuam a reivindicar um maior retorno do pagamento dos seus impostos, continuará a existir a necessidade de efetuar uma orçamentação baseada no desempenho (Relatório sobre a Avaliação do Processo Orçamental Português)” (OCDE 2008).

⁸⁷ A primeira, o *New Public Management* – corresponde à introdução de mecanismos de mercado nas organizações de serviço público. A reforma do programa na prestação do serviço público ambicionava: reduzir custos da ação governativa, limitar a atividade do setor público e em concomitância diminuir o número de trabalhadores e mudar os valores da Administração Pública. Moore, Mark H. “*A Privatização da Gestão Pública*”, publicado com autorização do autor em “*Estratégias de um Governo Eficaz*”, Francisco Cabrillo, pp. 87-108.

⁸⁸ Osborne, David; Gaebler, Ted, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: penguin Books, 1992.

Ambas as correntes da Escola Managerial têm como objetivo, embora adotando métodos diferentes, a melhoria dos serviços públicos, através da eficiência, eficácia e da prestação de contas, (*accountability*)⁸⁹.

Embora não seja viável realizar as reformas da Administração Pública apenas sob a égide de critérios de eficácia, eficiência e qualidade, dado que a Administração Pública tem, principalmente, o dever de observar a legalidade dos seus atos e de se manter dentro do rigoroso respeito dos direitos e interesses dos cidadãos⁹⁰, há de facto organismos e serviços que, pelas suas especiais atribuições e competências, deveriam continuar e até ver intensificada a sua avaliação de desempenho pelos resultados. Estamos a referir-nos, em primeira linha, às entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos sectores privado público e cooperativo e às entidades públicas empresariais⁹¹. No quadro da regulação em Portugal existem entidades reguladoras independentes, mas também, sectores regulados administrativamente, tendo estas últimas também, por missão, prestar serviços.⁹²

Alguns sectores estratégicos da economia, ou determinadas atividades básicas necessárias ao funcionamento da sociedade, podem deixar de estar nas mãos do Estado, mas, este não pode demitir-se da sua função de proteção dos interesses dos cidadãos. Deste modo, o rigor na avaliação destas entidades, dos seus dirigentes e trabalhadores, deveria merecer especial relevância e cuidado, não devendo avaliar-se do mesmo modo que os trabalhadores de um serviço público que emite cartões de cidadão, passaportes, certidões, registos e serviços de semelhante natureza.⁹³

⁸⁹ A obrigação de prestar contas pelas responsabilidades assumidas e justificar a utilização e a gestão dos recursos empregues.

⁹⁰ Barata, Óscar Soares – “*A Produtividade na Administração Pública*” Gestão por Objetivos na Administração Pública, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 1998, p. 57.

⁹¹ O regime jurídico da requalificação e, a LTFP, são também aplicáveis a trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas que tenham vínculo de emprego público, mas que prestem serviço em entidades públicas empresariais e nas empresas públicas, por força do disposto no artigo 274º da LTFP.

⁹² A Autoridade da Concorrência (AdC) Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de janeiro, à qual compete assegurar a promoção e a defesa das regras da concorrência em toda a economia, e as atribuições exercidas por entidades reguladoras setoriais (Decreto-Lei n.º 30/2004, de 6 de fevereiro). Entidades Reguladoras Setoriais: o Instituto de Seguros de Portugal (ISP), a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE), Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. (INAC), Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P. (InCI), Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM), Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e dos Resíduos, I.P. (ERSAR) e o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT). No que se refere ao IMT as atribuições em matéria de regulação e defesa da concorrência nos sectores marítimo-portuário, da mobilidade e no âmbito dos transportes terrestres, fluviais e marítimos foram transferidas para a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

⁹³ Nos termos do artigo 80º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, na redação conferida pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, existe a possibilidade de, em casos excecionais, a avaliação do desempenho

Aliás o reconhecimento da dificuldade em aplicar o SIADAP 3 na sua integralidade, avaliação por objetivos e por competências, mesmo nas carreiras gerais, como é o caso dos Assistentes Técnicos e dos Assistentes Operacionais, veio a tornar definitivo o regime transitório previsto no artigo 80º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

Em 2007 e, até 2010⁹⁴, a avaliação com base nas competências, era um regime transitório, a aplicar apenas nos três anos civis após a entrada em vigor do SIGDAP, a utilizar na avaliação de trabalhadores a quem, no recrutamento para a respetiva carreira, fosse exigida a habilitação literária ao nível da escolaridade obrigatória ou conferente de diploma do 12º ano do ensino secundário e, cujas atividades ou tarefas fossem caracterizadas maioritariamente como de rotina, com caráter de permanência, padronizadas, previamente determinadas e executivas⁹⁵.

Certo é que e, por maioria de razão, após 1 de janeiro de 2014, a avaliação do desempenho só ganharia se fosse efetuada apenas por competências, nalgumas carreiras e categorias, deixando de estar indexada à escolaridade obrigatória e, reportando-se, apenas, às concretas tarefas e atividades a desenvolver pelos trabalhadores, desde que tais atividades e tarefas sejam caracterizadas maioritariamente como de rotina, com caráter de permanência, padronizadas, previamente determinadas e executivas. Para estes trabalhadores e para os serviços a avaliação, também, por objetivos, não tem qualquer vantagem.

Ao invés da descaracterização do modelo de avaliação e gestão do desempenho⁹⁶ resultante das alterações à Lei n.º 66-B/2007, produzidas pela lei que aprovou o Orçamento

poder incidir apenas sobre o parâmetro “Competências”, mediante decisão fundamentada do dirigente máximo do serviço, ouvido o conselho coordenador da avaliação.

⁹⁴ A Lei 55-A/2010, de 31 de dezembro, transformou em definitivo o regime transitório da avaliação apenas por competências, para as situações previstas nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 80º, revogando o n.º 3 do mesmo artigo, da Lei n.º 66-B/2007.

⁹⁵ Na atual redação do artigo 80º da Lei 66-B/2007, deixou de se prever a avaliação apenas por competências como regime transitório.

⁹⁶ A partir das alterações introduzidas no diploma, pela lei que aprovou o Orçamento de Estado de 2013, o sistema ficou fragilizado pela desarticulação entre a avaliação dos trabalhadores, dos dirigentes e do ciclo de gestão. E, não menos importante, foi a revogação dos artigos 19º e 27º da Lei n.º 66-B/2007, que consagrava a distinção do mérito dos serviços. Em cada ministério podiam, até 1 de janeiro de 2013, ser selecionados os serviços que mais se distinguiam em cada ano, no seu desempenho para a atribuição da distinção de mérito, reconhecendo o desempenho de excelente até 20% dos serviços que o integravam ou estavam sob a sua superintendência. Deixou de existir qualquer vantagem para os serviços e, para os trabalhadores, por terem sido revogados os efeitos da avaliação do mérito: aumento de 35% e 10% das percentagens máximas para as quotas de relevante e excelente dos dirigentes e dos trabalhadores, do reforço das dotações orçamentais para a alteração de posições remuneratórias e atribuição de prémios de desempenho ou, ainda, a possibilidade de consagração de reforços orçamentais visando o suporte e dinamização de novos projetos e melhorias do serviço.

de Estado para 2013, deveria antes ter sido pensado um modelo de avaliação diversificado, ainda que, de aplicação parcelar em cada organização, face ao tipo de organismo, missão, serviço, atribuição ou carreiras.

O Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SigADAP) só poderá ter resultados satisfatórios, para os serviços e para os trabalhadores, se aplicado, como a própria designação refere, numa concepção integrada dos sistemas de gestão e avaliação, permitindo alinhar, de forma coerente, os desempenhos dos serviços e dos que neles trabalham.

Os sistemas de avaliação de desempenho têm de ser desenhados em função das finalidades organizacionais que lhe estão subjacentes⁹⁷. A avaliação tem que abranger toda a organização e ser coerente entre os seus diversos níveis, desde a gestão de topo, aqui se excluindo a de direção política, à qual cabe, como mais à frente veremos, avaliar os órgãos e serviços do respetivo ministério ou mesmo institutos sobre os quais têm poder de superintendência, no âmbito do SIADAP 1, passando pelos dirigentes intermédios e na base os trabalhadores e não apenas reconduzida à reflexão que a chefia direta do trabalhador faz sobre o desempenho do seu subordinado.

A estratégia global de qualquer órgão ou serviço só terá coerência se complementar, no domínio da gestão de recursos humanos, a implementação de sistemas de avaliação com um sistema de recrutamento e seleção, um sistema de formação,⁹⁸ um sistema de informação de recursos humanos, um sistema de carreiras e um sistema de recompensas.⁹⁹

A gestão por objetivos só conduzirá a um aumento da motivação, da satisfação e da produtividade dos trabalhadores se os objetivos ou as competências a contratualizar tiverem como finalidade primordial, alinhar a atuação dos trabalhadores com os objetivos estratégicos determinados no QUAR para o órgão ou serviço, daí resultando a mobilização dos trabalhadores para o desenvolvimento desses objetivos, fazendo-os agir para a sua

⁹⁷ Caetano, António, *“Avaliação de Desempenho – O Essencial que avaliadores e avaliados precisam saber”*, 2ª ed., Lisboa: Publicações Dom Quixote, pp. 25 e segs.

⁹⁸ A formação é obrigatória sempre que o trabalhador tenha uma avaliação com menção qualitativa de desempenho inadequado, acompanhado de um plano de desenvolvimento profissional adequado à melhoria do desempenho do trabalhador – Cf. Artigo 53º da Lei n.º 66-B/2007, de dezembro.

⁹⁹ O sistema de recompensas, prémio ou reconhecimento não relacionado com a antiguidade, diuturnidade ou progressão automática dos sistemas clássicos, que tinham apenas em consideração as atividades desenvolvidas pelos trabalhadores, mas com a habilidade e competência. “Recompensa, significa uma retribuição, prémio ou reconhecimento pelos serviços de alguém. A recompensa é um elemento basilar na condução de pessoas em termos de retribuição, retroação ou reconhecimento do seu desempenho na organização”. Cf. Chiavenato, Idalberto – *“Gestão de Pessoas: e o novo papel dos recursos humanos nas organizações”*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Editora Elsevier – Campos, 2004.

concretização.¹⁰⁰ O processo de avaliação só será eficaz se estabelecer uma ligação intrínseca e clara entre a estratégia do órgão ou serviço e os objetivos individuais ou competências que são fixados ao trabalhador.

Também a avaliação dos dirigentes superiores e, dos dirigentes intermédios, foi fortemente afetada com as alterações operadas em 2013 ao SIgADAP, deixando de haver a possibilidade de atribuição da menção qualitativa de desempenho excelente, revogando os efeitos em matéria de prémios de gestão, para os dirigentes superiores e, de prémios de desempenho, período sabático, estágios e mais dias de férias, para os dirigentes intermédios.¹⁰¹

Independentemente do modelo de avaliação em vigor, um processo, ainda que, cabal e coerente, de gestão por objetivos tem uma aplicabilidade limitada aos trabalhadores de muitos sectores, órgãos ou serviços da Administração Pública em Portugal, situação que também se verifica noutros países da Europa.

A defesa, a segurança interna, a magistratura, a representação externa do Estado, em especial, mas, também muitos órgãos ou serviços que, ainda que prestem serviços ao cidadão, o enquadramento dominante da ação dos seus trabalhadores, continua a ser a respetiva lei orgânica e os diferentes normativos que estabelecem, muitas vezes ao máximo pormenor, como administrar os recursos humanos, financeiros ou materiais.

O campo por excelência da Administração Pública competitiva seriam as agências que prestam serviços públicos ou, as entidades reguladoras, pelo papel essencial que lhes cabe na proteção do interesse geral, onde a promoção de uma cultura de avaliação e responsabilização, distinguindo o mérito, permitiria a aplicação cabal do modelo de gestão de recurso humanos, a gestão por objetivos e competências.

¹⁰⁰ Nesse sentido, embora reportado a empresas Câmara, Pedro B. Guerra.; Paulo B. Rodrigues.; Joaquim V, *Novo Humanator – Recursos Humanos e Sucesso Empresarial*. Alfragide: Publicações D. Quixote 2010.

¹⁰¹ A revogação dos efeitos da avaliação dos dirigentes superiores e intermédios, previstos na redação original dos artigos 32º e 37º, da Lei 66-B/2007, de 28 de dezembro.

Capítulo II - A privatização e a regulação

2.1 A evolução do papel do Estado

A partir da década de oitenta do século XX, começou a ser posto em causa o crescimento do denominado Estado-Providência¹⁰², tendo vingado a tese que defendia que a Administração devia renunciar à satisfação direta de bens e serviços nalguns domínios e entregar a prestação dos mesmos a particulares, tendo-se, em consequência, desenvolvido as privatizações, as concessões, as transformações de institutos públicos e empresas públicas em sociedades comerciais de capitais exclusivamente ou maioritariamente públicos e a criação de empresas municipais e intermunicipais.

A evolução de uma Administração prestadora para uma Administração garante não deixou, aliás, de ser sublinhada pela Comissão Para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública¹⁰³.

Em Portugal, estamos na atualidade, no período da administração reguladora¹⁰⁴, como resultado da constatação da impossibilidade de o Estado continuar a executar todas as tarefas que assumiu e, com um crescimento exponencial no último quartel do século XX.

O caminho na direção do direito privado, pode levar à diminuição das garantias dos particulares em termos de reação pela não satisfação de prestações a que frequentemente têm direito por força do texto constitucional¹⁰⁵ e, só a partir de finais dos anos noventa do século XX, o Direito Administrativo se começou a preocupar com a necessidade de assegurar a proteção dos particulares no domínio dos direitos fundamentais de segunda geração¹⁰⁶.

¹⁰² Cf. “*O Estado Social em Causa: instituições sociais, políticas sociais e movimentos sociolaborais*”, *Finisterra* – Revista de Reflexão e Crítica, n.º 73, pp. 39-80.

¹⁰³ Vide. “*Renovar a Administração*”, Relatório da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública, págs. 79 e 80, publicação do gabinete da Secretária de Estado da Modernização Administrativa, Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa, 1994.

¹⁰⁴ Bilhim, João, “*A Administração Reguladora e Prestadora de Serviços*”, in, *Reformar a Administração Pública: Um Imperativo*, Lisboa, 2000, pp. 149º e segs.; do mesmo autor “*Reduzir o Insustentável peso do Estado para Aumentar a leveza da Administração*”, in *Revista Portuguesa da Administração Pública e Políticas Públicas*, Vol. I, n.º 1 2000, p. 21.

¹⁰⁵ Sobre os perigos da atividade de direito privado da Administração v. o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 6/91, in *D.R.*, II Série de 14-6-91.

¹⁰⁶ Oliveira, António Cândido de, “*Administração Pública de Prestação e Direito Administrativo*”, *Scientia Iuridica*, 1996, Tomo XVI, n.ºs 259 a 261, pp. 114 e segs.

Para contrariar a tendência de diminuição de garantias do cidadão, e tentar evitar a fuga da administração pública para o direito privado¹⁰⁷, esta viu reforçada a obrigação de ter em consideração, a par das normas jurídico-privadas, certas regras e princípios gerais do direito administrativo. Entre as vinculações jurídico-públicas salienta-se a sujeição aos princípios da prossecução do interesse público e da legalidade, a vinculação aos direitos fundamentais e a sujeição ao controlo do Tribunal de Contas¹⁰⁸.

A Administração Pública não é uma atividade exclusiva do Estado, mas não pode deixar de estar relacionada com as funções deste, tal como as analisa o direito constitucional¹⁰⁹.

O Estado tem que garantir que o serviço existe. A sua configuração é avaliada caso a caso.¹¹⁰ A salvaguarda do interesse público resultará da definição das condições de acesso e das regras a observar na prossecução de certas atividades¹¹¹.

As propostas de redimensionamento do Estado, ou propostas de reforma do Estado, traduzem o reforço dos movimentos gestionários defensores de uma menor intervenção estatal.

Se atentarmos nas causas que impulsionaram as medidas tendentes ao redimensionamento do papel do Estado, para além da mudança ideológica favorável ao mercado ou do obstáculo ao crescimento e à competitividade com que passou a ser encarado o Estado-Providência, sobressaem, ainda, a crise financeira e os sinais de insucesso, como a carga fiscal, os défices orçamentais, a estagnação do crescimento económico¹¹² e no plano dos cidadãos, os baixos níveis de confiança a par de maiores níveis de exigência.

¹⁰⁷ Estudos de Maria Manuela Leitão Marques/Vital Moreira, “*A Mão Visível, Mercado e Regulação*”, Coimbra 2003.

¹⁰⁸ Sérvulo Correia defende a aplicação de alguns princípios constitucionais à atuação privada da Administração. Vide. “*Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*”, Editora Almedina, 2013, p. 532.

¹⁰⁹ Marcelo Caetano defendia já uma posição idêntica em 1968. Vide, Manual de Direito Administrativo, TOMO I, pág. 7.

¹¹⁰ Vasconcelos, Pedro Bacelar (2012), “*Repensar as Funções do Estado*” - Diário Económico de 30 de novembro de 2012.

¹¹¹ Gonçalves, Pedro Costa, “*Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*”, Coimbra Editora, 2013, pp.11-46.

¹¹² “A profundidade da crise económica atual manifestou-se, de forma particular, pela crise do sistema de referências ideológicas e políticas que nortearam e a intervenção dos principais responsáveis económicos, quer no plano nacional quer no plano internacional e que deram suporte à absolutização do mercado livre enquanto produtor de eficiência económica e bem-estar social. Este sistema de referências encontrou uma expressão canónica no chamado “consenso de Washington”, constituído a partir do trabalho do economista americano John Williamson (1989), dando origem a um verdadeiro programa de intervenção económica

A Constituição da República Portuguesa é maleável o bastante para permitir caminhar para um Estado mais regulador do que prestador.¹¹³ Veja-se o que acontece em domínios tão sensíveis como a saúde, o meio ambiente, os mercados financeiros, as telecomunicações, a eletricidade e a água.

Cabe ao Estado garantir a independência nacional, as liberdades e garantias dos cidadãos, defender a democracia, promover a qualidade de vida do povo, a efetivação dos seus direitos económicos, culturais e ambientais, defender a natureza, promover o desenvolvimento harmonioso do território.

É longa e minuciosa a lista de funções que o Estado tem que assegurar em respeito pela Constituição.

O Estado ensina, educa, distrai, constrói, defende, assiste e cura e, nessas atividades, existe, a par de uma ação jurídica (a organização dos serviços administrativos, a celebração de contratos, a disciplina dos agentes) uma outra atividade que a prolonga e verdadeiramente constitui o objeto visado, exercida pelos trabalhadores.

A função técnica do Estado abrange toda a atividade cujo objeto direto e imediato consiste na produção de bens ou na prestação de serviços destinados à satisfação de necessidades coletivas de carácter material ou cultural, de harmonia com preceitos práticos tendentes a obter a máxima eficiência dos meios empregados.¹¹⁴

Ao longo de anos assistiu-se ao crescimento das políticas sociais, “*caminhado para uma gestão social, num duplo movimento*”¹¹⁵. O alargamento, com a abertura progressiva de novas áreas de intervenção administrativa, passando, dos tradicionais ensino e assistência, para o sector do trabalho e da proteção social e, posteriormente, para um novo e vasto domínio, o sociocultural.

global, orientado para a redução da intervenção do Estado, para a privatização dos setores e empresas públicas, incluindo os setores tradicionalmente considerados da esfera pública, e para a desregulamentação e desregulação económicas e a liberalização”. Mendonça, António, “*As dimensões da crise económica atual: A economia global, a Europa e Portugal*” - Conferência Portugal, a Europa e a Crise Económica e Financeira Internacional, Parte II, Almedina 2012, p.88.

¹¹³ Duarte, Tiago (2012), “*Repensar as Funções do Estado*” - Diário Económico 30 de novembro de 2012.

¹¹⁴ Caetano, António. Ob. cit. p. 29.

¹¹⁵ Antunes, Eugénio e Carvalho, Elisabete. Ob. cit. p. 6.

Fatores de desenvolvimento do Estado-Providência: fator económico (disfunções do sistema capitalista criam a necessidade da regulação, as duas guerras mundiais e a crise dos anos 30 do século XX que levaram o Estado a substituir-se à empresas e a organizar a economia, atividade esta que não cessou com o fim das guerras) fator político ou ideológico (ascensão das forças socialista, social democratas e de movimentos sindicais, vingando no plano ideológico e simbólico a ideia da superioridade do serviço público produzido pela Administração) e o fator jurídico (nova concepção do direito em que os direitos-liberdades passam a ser vistos como direitos-obrigações, e o direito intervencionista visando produzir efeitos económicos e sociais).

Assistiu-se ao reforço do peso da gestão pública. A rede de serviços e de equipamentos públicos passou a cobrir a quase totalidade dos aspetos da vida individual e coletiva.

Mas, fora o caso de algumas funções de soberania como a administração da justiça a feitura das leis ou a defesa do território, existe uma vasta maioria de funções que já foram ou poderão vir a ser delegadas ou contratualizadas com privados¹¹⁶, e que passaram a fazer parte do leque das atividades reguladas.

São vários os estudos que vêm, nos últimos anos, tentando evidenciar quais as funções que o Estado tem que garantir, no pressuposto de que a prestação de serviços por privados é melhor assegurada, sendo unânime que, tal prestação ou fornecimento, tem que ser objeto de especiais regras de disponibilização, sobretudo quando estamos em presença de serviços de interesse económico geral¹¹⁷.

Aquilo que interessa particularmente neste estudo, no que às funções do Estado diz respeito é, não cuidar de saber quais devem ser, mas quais são e que serviços e organismos as desenvolvem. De que forma, as alterações decorrentes da privatização ou externalização afetaram a implementação do modelo de avaliação dos serviços e dos trabalhadores e as suas alterações.

O modelo de avaliação foi estruturado para ser aplicado a todos os serviços e organismos da Administração Pública e a todos os trabalhadores, nomeados ou contratados¹¹⁸, ao sector público¹¹⁹ e, foi sendo aplicado numa época de especial turbulência, no que se refere à reforma do Estado, com a redução de serviços e organismos na administração central direta e indireta, a criação de empresas públicas e a privatização.

¹¹⁶ Justiça: seria inconstitucional privatizar a justiça porque os tribunais são órgãos de soberania, mas já há casos de tribunais onde há uma aplicação privada da justiça (arbitragem), sendo que também a gestão das prisões poderia ser privada.

Educação: o Estado é obrigado a assegurar o ensino básico universal e gratuito e, nos restantes graus de ensino, estabelecer progressivamente a sua gratuitidade. Mas o serviço público é também prestado por escolas privadas, nomeadamente através de contratos de associação.

¹¹⁷ Sobre os serviços de interesse económico geral. Cf. Artigo 106º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia.

¹¹⁸ Na aceção dos artigos 9º e 10º da LVCR ou, a partir de agosto de 2014, dos artigos 89º e 90º da LTFP.

¹¹⁹ Diferente de serviço público. “A noção de serviço público tem um duplo sentido, designando tanto o organismo de produção do serviço como a missão de interesse geral a este confiado. É com o objetivo de favorecer ou de permitir a realização de missões de interesse geral que a autoridade pública pode impor obrigações específicas de serviço público a um organismo de produção do serviço, por exemplo, em matéria de transportes terrestres, aéreos ou ferroviários ou em matéria de energia. Estas obrigações podem ser impostas à escala nacional ou regional. Note-se que, com frequência, se confunde erroneamente serviço público e sector público (incluindo a função pública), ou seja, a missão e o estatuto, o destinatário e o proprietário”. Ortiz, Gaspar Ariño, Lecciones de Administración (y Políticas Públicas) Lección 22ª e 23ª, 1ª Edição 2011, pp. 723-776.

Também a LTFP considera como um dos princípios da avaliação do desempenho, o da universalidade, um sistema transversal a todos os serviços, organismos e trabalhadores da Administração Pública, embora admita de forma inovadora que os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho podem dispor sobre sistemas adaptados e específicos de avaliação do desempenho¹²⁰.

As, dificuldades de aplicação do SIADAP (2004) ou do SIgDAP (2007) resultaram da resistência à mudança¹²¹ por parte dos serviços e organismos do Estado, mas também e sobretudo, no caso do SIgDAP, da sua implementação, em simultâneo com o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado - PRACE¹²².

Os serviços e organismos viram-se forçados a aplicar a avaliação de desempenho, por objetivos, simultaneamente com o preenchimento de mapas contendo objetivos estratégicos, atividades e processos que fundamentavam a sua existência e a continuidade dos seus trabalhadores ou o seu envio para a mobilidade, no âmbito e, no momento, da sua própria extinção ou fusão. Para os trabalhadores a pressão da avaliação era a fuga à saída para a mobilidade¹²³, para os dirigentes a manutenção em funções de chefia nos novos serviços ou unidades orgânicas¹²⁴.

Para aqueles serviços onde o fenómeno da extinção ou da fusão não teve aplicabilidade e, desse modo a questão da mobilidade ou do lugar de chefia se não colocou, a lógica foi a de orçamentar e implementar os prémios de desempenho (sobretudo para os próprios gestores públicos e dirigentes dos órgãos e serviços) bem como, a alteração do posicionamento remuneratório (por regra/obrigatório e por exceção).¹²⁵ Situação que foi,

¹²⁰ Cf. Alínea c) do n.º 1 do artigo 355º da LTFP.

¹²¹ A compreensão, aceitação e apreensão do modelo de avaliação trazido pelo SIADAP, implicavam uma mudança cultural para a qual não foi preparado qualquer plano de formação ou informação alargado para a generalidade dos trabalhadores da Administração Pública. Este sistema de avaliação não foi enquadrado por uma cultura de transparência e de aceitação dos instrumentos de avaliação por todos. Quando obrigatória, centralizada, altamente estandardizada e com procedimentos impostos do topo para a base, a avaliação torna-se dispendiosa e sem que apresente os resultados desejados. Madureira, César, Rodrigues, Miguel, *1º Encontro Internacional Trabalho, Organizações e Profissões*, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 7 e 8 de julho de 2011.

¹²² A Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005, aprovou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) que tem como objetivos: Modernizar e Racionalizar a Administração Central; Melhorar a Qualidade de Serviços prestados aos Cidadãos pela Administração; Colocar a Administração Central mais próxima e dialogante com o Cidadão.

¹²³ Lei 200/2006, de 25 de outubro, regime geral de extinção, fusão e reestruturação de serviços públicos e de racionalização de efetivos. Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro. A seleção dos trabalhadores em cada carreira e categoria, a serem colocados em mobilidade, enquadrada pela nota do último ou últimos anos de serviço, atribuída segundo o SIADAP.

¹²⁴ Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro.

¹²⁵ Artigos 47º e 48º da LVCR, na sua redação original.

logo em 2008, assumida por todos os serviços, assim que foram publicadas as suas novas leis orgânicas e que estabilizaram os seus mapas de pessoal. Basta atentar ao facto da progressão nas carreiras se encontrar congelada há vários anos, quando o SIgDAP se começou a implementar.

Os excessos cometidos por alguns gestores públicos na aplicação do SIADAP¹²⁶ não podem confundir-se, nem é por essa via que a avaliação do desempenho se pode criticar, com a efetiva importância em responsabilizar os gestores públicos e os dirigentes pelos resultados a alcançar pelas unidades orgânicas que dirigem, da mesma maneira que os trabalhadores devem interiorizar uma cultura de avaliação assumindo que o seu desempenho tem que ser escrutinado.

Podemos assim afirmar que algumas das perspetivas da Nova Gestão Pública foram importantes na estruturação de soluções para a reforma da Administração Pública, tendo sido positiva a tendência para aplicar certas práticas gestionárias ao sector público¹²⁷.

Foi dada ênfase à importância da gestão por objetivos segundo critérios de *economia*, de *eficácia* e de *eficiência* da ação administrativa, uma Administração Pública focada nos resultados, tentando por essa via conduzir a uma boa governação¹²⁸.

Atente-se, no entanto, à necessidade de dosear as medidas relacionadas com o incremento da flexibilização do funcionamento dos serviços, da gestão de recursos humanos, do fomento da competitividade, da racionalização da gestão, com os valores que

¹²⁶ Ao considerarem, que as quotas de relevante e excelente tinham que ser cabalmente preenchidas em cada órgão ou serviço, independentemente do efetivo número de trabalhadores e dirigentes que de facto mereciam avaliação de relevante ou excelente e ao orçamentarem prémios de desempenho para o maior número possível de trabalhadores e dirigentes, terá contribuído para a total retração ou mesmo suspensão do modelo e dos seus efeitos, por força do aumento de encargos com a despesa pública em salários que daí adveio. Aquilo que era considerado como limite (25% para o relevante e 5% para o excelente) foi considerado como obrigação.

¹²⁷ “Fomentar uma abordagem de gestão empresarial na Administração Pública, não exige exatamente uma empresarialização das estruturas administrativas, por via da respetiva transformação em empresas, mas apenas uma gestão baseada na racionalidade gestionária, preocupada com a eficácia e com os resultados” Gonçalves, Pedro Costa, ob. cit. p. 11 (p.20).

¹²⁸ Sobre os valores que podem ser tidos em consideração para uma boa governação do sistema administrativo, a propósito do conceito de “*new public governance*” enquanto ferramenta concetual potenciadora de uma reflexão integrada sobre a Administração Pública: “separação entre política e administração”; “estabilidade dos modelos de estruturação do sistema administrativo”; “autonomia de gestão da Administração Pública”; “responsabilidade da Administração Pública pelos resultados produzidos”; “Administração Pública democrática”; Administração Pública em rede, mas coordenada”; “Administração Pública colaborante com o sector privado” e “Administração Pública subsidiária em relação à iniciativa da sociedade civil”. Gonçalves, Pedro Costa, ob. cit. pág.11.

configuram a esfera pública, o interesse geral e o serviço público, não devendo levar à aplicação linear e acrítica à Administração Pública das formas de gestão empresariais¹²⁹.

Para que o SIADAP ou qualquer outro modelo de avaliação contribua para o desenvolvimento dos trabalhadores e para a boa governação, é fundamental que exista estabilidade na estruturação do sistema administrativo.

Desde 2007 que estamos em permanente mudança e, a reforma já leva mais de sete anos¹³⁰, não se prevendo quando possa estabilizar. A Administração Pública deve responsabilizar-se pelos resultados produzidos, embora tal só possa acontecer se o modelo de avaliação dos trabalhadores estiver em linha com o dos dirigentes e o dos serviços.

2.2 A lógica empresarial e o Estado regulador

O mecanismo da privatização foi, nos países onde se implementou mais rapidamente, como a Grã-Bretanha ou os Estados Unidos da América, uma estratégia para diminuir o tamanho do Sector Público¹³¹, não constituindo, no entanto, um modelo próprio de um país ou de uma economia. Tem manifestações em todo o mundo e traduz uma alteração de papéis entre o Estado e a sociedade.

As privatizações têm como objetivos: (i) a prestação de serviços a todos os cidadãos, com qualidade, a um preço baixo, ou se o preço aumentar, que seja em correlação com o aumento da utilidade para o cidadão; (ii) promover a competição inerente ao mecanismo de mercado, mais eficiente e eficaz e, ao mesmo tempo diminuir o peso do Estado na Economia¹³².

O termo “*privatização*” foi nos últimos anos uma palavra mágica que encarnou em si mesma uma transformação profunda do modelo de Estado¹³³. Privatização de serviços e empresas públicas, contrariando o movimento de expansão do Estado, que assim se retira da economia, para se concentrar, sobretudo, nas suas funções de soberania.

¹²⁹ Antunes, Eugénio, “*Ética, Administração e Gestão Pública*”, FORGEP, INA, 2010, p. 27: “A gestão, a política e a legalidade são partes constitutivas da estrutura e dos objetivos da Administração Pública, sendo desaconselhável alinhar por visões meramente instrumentais, traduzidas simplesmente numa adoção acrítica da lógica do mercado e da esfera privada”.

¹³⁰ Primeiro o PRACE, depois o PREMAC.

¹³¹ Araújo, Joaquim Filipe “*Hierarquia e Mercado: A experiência recente da Administração Gestonária*”, Moderna Gestão Pública dos Meios aos Resultados, Ata Geral do 2º encontro do INA, Lisboa, Fundação Gulbenkian, 2000, pp. 149 – 162.

¹³² Bilhim; João de Abreu de Faria – “*Reduzir o Insustentável Peso do Estado para Aumentar a Leveza da Administração*”, Revista de administração e Políticas Públicas, Vol. I, n.º 1, 2000, pp. 18-37.

¹³³ Ortiz, Gaspar Ariño, ob. cit. p. 34.

O movimento de privatizações nos Estados Unidos da América, na Europa e na América Latina, a passagem de economias fechadas, para economias abertas e de iniciativa privada, numa palavra, a liberalização, foi acompanhado de um outro, o da internacionalização das economias. Estes movimentos foram, ainda, acompanhados de um novo modelo jurídico, a regulação¹³⁴.

Há uma evolução do conceito de Estado prestador de bens e serviços para um Estado mais regulador.

O conceito de *estado regulador* construiu-se sob a noção de “economia de mercado regulada” (ou “economia social de mercado”)¹³⁵. Enquanto sistema ou estrutura de realização do bem comum, o modelo institucional do Estado de Garantia situa-se a meio caminho, num ponto intermédio, entre dois modelos extremados – o modelo de Mercado e o modelo de Estado – propondo a doutrina designa-lo modelo de regulação¹³⁶.

Assim, são objeto de regulação as atividades que satisfazem necessidades básicas dos indivíduos, e se relacionam com o bem-estar das populações, mas em que o mercado por si só, não dá garantias de adequado funcionamento (telecomunicações, energia, banca e serviços financeiros, transportes)¹³⁷.

Uma das funções do estado regulador é criar ou potenciar a existência do mercado, mas sem descorar o bem-estar das populações, o que se traduz, após a privatização dos serviços públicos, em estabelecer regras que as empresas por si só nunca cumpririam (criar ou manter redes de distribuição de água, energia, gás, etc.).¹³⁸

O Estado, através da Regulação, obriga os operadores económicos privados, que prestam serviços ou fornecem bens aos cidadãos, considerados essenciais, a manter

¹³⁴ Sobre os três tipos de regulação (e de atividade) (i) Regulação básica e geral, pública e privada, da vida social e económica (ii) Regulação administrativa geral, de polícia e bom governo (iii) Regulação económica em sentido estrito, Ortiz, Gaspar, ob. cit. p. 34.

¹³⁵ António José Avelãs Nunes – “*As duas últimas máscaras do Estado Capitalista*”, in. Revista de Ciências Jurídicas, 20 de junho de 2011.

¹³⁶ Gonçalves, Pedro Costa – “*Estado de Garantia e Mercado*” Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, vol. VII (especial: Comunicações do I Triénio dos Encontros de Professores de Direito Público) 2010, pp. 97-128.

¹³⁷ Ortiz, Gaspar Ariño, ob. cit. p. 34.

¹³⁸ No difícil equilíbrio entre o mercado e a regulação, a competência é o objetivo prioritário e, a regulação um instrumento necessário para defender a concorrência (para a criar quando não exista) e, para a substituir, quando seja impossível a sua criação porque existem elementos de monopólio natural. Araújo, Joaquim Filipe, ob. cit. p. 37.

condições mínimas de bem-estar, a efetuar investimentos que de outro modo não fariam, “a regulação pública dita económica”.¹³⁹

O Estado Regulador tende a substituir o Estado Prestador, embora este não tenha desaparecido¹⁴⁰. O Estado Regulador não se pode descomprometer com os resultados que o mercado produz, tem que garantir que o mercado funciona, sempre que estejam em causa a defesa dos cidadãos ou atividades que necessitam de correção de eventuais falhas.¹⁴¹

A regulação pode ser entendida como uma orientação de comportamentos que o Estado dá aos operadores económicos, na tentativa de evitar desequilíbrios, criando o valor da confiança no sistema.

A regulação não substitui o mercado, a sua primordial função é torna-lo possível, competente e amigo do cidadão, na medida em que for capaz de repartir com justiça as “rendas” entre os acionistas das empresas e os consumidores.

Altera-se o modelo clássico de administração, e a primordial função do Estado é comprometer-se com os cidadãos garantindo que o mercado funciona, que determinados resultados se produzem, sem descorar a função social e garantindo o serviço público e universal, nos casos em que tal se justifique¹⁴².

Desde os anos oitenta do século XX, que a grande maioria dos países com economias de mercado tem vindo a privatizar empresas públicas e a alienar participações sociais de empresas em monopólio ou que atuam em sectores estratégicos. Mas, como movimento paralelo o Estado reforçou a sua intervenção indireta, com a regulação dos sectores da atividade económica entretanto abertos à concorrência.

Em Portugal, o modelo não está a funcionar cabalmente, dado que o Estado ainda tem empresas, existindo até empresas privadas e públicas para o mesmo fim, como é o caso dos transportes. Do Estado Social e de Serviço Público dos anos oitenta do século XX, passámos para um Estado Regulador.

¹³⁹ Raimundo, Miguel Assis, “Regulação Pública dos Serviços de Interesse Económico Geral”, in. Temas de Direito Administrativo – Cursos de Especialização, Universidade Católica Portuguesa (Porto) 7 de janeiro de 2011.

¹⁴⁰ Problemas particulares da arquitetura institucional do “Estado regulador” existem na medida em que o “Estado prestador” não desapareceu: bem à maneira da pós- modernidade o Estado regulador não sucedeu linearmente ao Estado prestador, antes permaneceram lado a lado. Raimundo, Miguel Assis, ob. cit. p. 39.

¹⁴¹ Lei da Concorrência - Lei n.º 19/2012, de 8 de maio – a disciplina do mercado.

¹⁴² O desenvolvimento industrial e tecnológico, os fenómenos de internacionalização e globalização da economia, as políticas de nacionalização, liberalização ou privatização e as preocupações e dinâmicas sociais, vão determinando, desde os anos oitenta do século XX, a variação das áreas de maior incidência da regulação pública da economia. Ortiz, Gaspar, ob. cit. p. 34.

O Estado Regulador em situações de crise pode voltar ao mercado¹⁴³, comprando bancos e empresas, defendendo o mercado e por essa via a sociedade. O Estado tem que estar preparado para intervir, se necessário, para defender os cidadãos e a sociedade. A crise financeira dos últimos anos demonstra a importância do papel do Estado, não só nas funções de regulação mas, também, através da intervenção direta, como foi o caso das instituições financeiras que foram intervencionadas para evitar a insolvência.

*“A ideia de garantia também procura enfatizar o facto de ter subjacente um modelo institucional de realização do interesse público”, cabendo ao Estado a função assegurar que as empresas atuam no mercado, “com determinados objetivos e finalidades (de interesse público) que previamente em conformidade” o Estado define.*¹⁴⁴

O Estado deixa, em larga medida, de efetuar prestações. Porém, como subsiste um claro interesse público, assume um cariz regulador.¹⁴⁵

Esta mudança não foi tida em consideração no que se refere ao papel da avaliação dos trabalhadores da Administração Pública, na medida em que a avaliação para ter êxito tem que ser coerente e consistente. Ao mesmo tempo que se avaliam as pessoas é preciso avaliar as organizações e as políticas, uma vez que os fatores que influenciam o desempenho podem incidir, quer sobre as pessoas, quer sobre as soluções organizacionais, quer ainda sobre as políticas, programas, atividades ou tarefas.

Coloca-se em causa a conveniência da aplicação de modelos de avaliação iguais a realidades muito diferentes.

Como já concluímos no presente trabalho, a avaliação do desempenho foi sendo aplicada, generalizadamente, aos vários serviços e organismos, da administração direta e da administração indireta, mas, também, nas empresas públicas e nas entidades reguladoras.

O modelo de avaliação resultante do SIADAP, ao incluir conceitos, procedimentos e expedientes que provêm da gestão empresarial de que se destacam a autonomia de gestão e responsabilização dos serviços, ao pôr a ênfase nos resultados, tem uma melhor propensão

¹⁴³ A Constituição da República Portuguesa prevê a coexistência de três sectores de propriedade e meios de produção: público, privado e cooperativo e social (arts. 80º, b e 82º). Marques, Maria Manuel Leitão e outros, Manual de Introdução ao Direito, “Saber direito para entender o mercado”, Almedina 2012, pp. 140-167.

¹⁴⁴ Gonçalves, Pedro Costa – “Estado de Garantia e Mercado” Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, vol. VII (especial: Comunicações do I Triénio dos Encontros de Professores de Direito Público) 2010, pp. 97-128.

¹⁴⁵ Marcos, Rui de Figueiredo, “A Gestão Por Objetivos e o Sistema de Avaliação do Desempenho da Administração Pública”, *Stvdia Ivridica* 92 – AD HONOREM - Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Castanheira Neves, Vol. III Coimbra Editora, p. 283.

para ser aplicado às empresas públicas ou às entidades reguladoras do que aos serviços e organismos da administração direta do Estado, relacionados com as funções de soberania clássicas.

Este modelo de avaliação do desempenho pressupõe a sua aplicação a organizações que tenham uma visão realista de si mesmas, dos seus recursos, do relacionamento que desejam manter ou desenvolver com os seus clientes e mercados, de como pretendem atingir os seus objetivos organizacionais, de como devem aproveitar as oportunidades e desafios que se lhes colocam e da envolvente em que atuam. Neste universo cabem os hospitais, as universidades, as empresas públicas, as entidades reguladoras, a cobrança de impostos, etc.

Tal não significa que haja serviços públicos ou trabalhadores que devam ser excluídos do processo de avaliação. A natureza e a forma de desempenho das organizações da Administração Pública são de tal modo diversificadas que se requer, não a descaraterização do SIADAP, com a suspensão dos efeitos da avaliação, mas uma adaptação estratégica de aplicação ajustada a cada realidade. Espera-se, assim, que a possibilidade de estabelecer sistemas de recompensas de desempenho e sistemas adaptados e específicos de avaliação do desempenho, a que a LTFP abriu a porta em sede de regulamentação coletiva de trabalho, venha a ser uma realidade.

Capítulo III - A avaliação do desempenho e a “reforma da Administração Pública”

3.1 Administração Pública e Serviço Público

A administração compreende um conjunto de decisões e operações mediante as quais alguém promove a satisfação regular de necessidades humanas obtendo e empregando racionalmente, para esse efeito, os recursos adequados¹⁴⁶.

A Administração Pública é o conjunto de decisões e operações mediante as quais o Estado e outras entidades públicas procuram, dentro das orientações gerais traçadas pela política, diretamente ou mediante estímulo, coordenação e orientação das necessidades privadas, assegurar a satisfação regular das necessidades coletivas de segurança e de bem-estar dos indivíduos, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados¹⁴⁷.

A “*função política*” tem de ser vista como uma atividade decorrente da promoção do interesse geral sentido pelos cidadãos, sendo a sua característica mais distintiva a liberdade de opção por objetivos concretos (opções determinantes) cuja realização se considera fundamental numa determinada época.

O valor da separação entre política e administração como um valor de boa governação da Administração Pública, reporta-se à distinção e separação da tarefa de direção política¹⁴⁸, que consiste na definição, por agentes políticos, das missões, das prioridades, dos programas de ação, dos objetivos e das metas das organizações administrativas, da tarefa de gestão, desenvolvida por gestores e dirigentes, reportada à escolha, com autonomia e responsabilidade, dos meios mais eficazes, eficientes e económicos para atingir os objetivos previamente identificados.¹⁴⁹

Idealmente o modelo passaria por considerar que a política não interferia nem influenciaria a atuação dos órgãos e serviços que dependem do Estado ou com ele têm relações de cooperação na prossecução do interesse geral.

¹⁴⁶ Caetano, Marcelo, 1968. Vide, Manual de Direito Administrativo, TOMO I, p. 2.

¹⁴⁷ Caetano, Marcelo, 1968, Vide. Manual de Direito Administrativo, TOMO I, p. 5.

¹⁴⁸ Governar é optar entre rumos ou soluções possíveis, assim, a função política pode ser definida como a atividade dos órgãos do Estado cujo objeto direto e imediato é a conservação da sociedade política e a definição e prossecução do interesse geral mediante a livre escolha dos rumos ou soluções consideradas preferíveis. Caetano, Marcelo, ob. cit. p. 42.

¹⁴⁹ Gonçalves, Pedro Costa, “*O Governo da Administração Pública*”, Almedina, 2013, p. 12.

Entre nós, em toda a Administração Pública se verifica a influência da política, dado que não existe uma cabal autonomia na gestão dos órgãos ou serviços, desde logo porque a maioria das entidades públicas não tem autonomia financeira, nem liberdade para aprovar os seus mapas de pessoal (face às dotações orçamentais que são atribuídas, tendo anualmente que obedecer ao número de trabalhadores que é imposto como número máximo, pela respetiva Secretaria Geral) ou a possibilidade de atribuir incentivos aos seus trabalhadores resultantes do processo de avaliação do desempenho. Mesmo os órgãos ou serviços que pertencem à administração indireta do Estado e até as autarquias locais estão abrangidos pelas medidas de racionalização de efetivos e de congelamento de salários ou progressões, desde 2012¹⁵⁰.

Não pode considerar-se a este respeito que se está no domínio da ingerência da política na Administração Pública direta do Estado, dado que os órgãos ou serviços da administração direta do Estado estão sujeitos ao poder de direção do Governo¹⁵¹, mas, no modo como esse poder de direção se estende, também, embora por outras formas, à administração indireta do Estado¹⁵².

¹⁵⁰ Segundo o artigo 47º da Lei nº 64-A/2011, de 30 de Dezembro que aprovou o Orçamento do Estado para 2012, até ao final do 2º semestre de 2012, as autarquias locais tiveram que reduzir, no mínimo, 15% do número de dirigentes em exercício efetivo de funções em 31 de Dezembro de 2011, incluindo cargos legalmente equiparados, exceto se em resultado da aplicação da referida percentagem resultar número inferior a um.

Por sua vez, conforme o seu artigo 48º, as autarquias locais tiveram igualmente que reduzir até final do 3º trimestre de 2012, o número de trabalhadores de acordo com os critérios expressos nas alíneas a) a c) do nº 1. A tais medidas, integradas na racionalização de efetivos na Administração Pública, tendo como finalidade última a redução de despesa para efeitos do cumprimento do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), vinculativo para a administração central, regional e local, acresce, o disposto no artigo 46º que, sob a epígrafe “*Controlo do recrutamento de trabalhadores nas autarquias locais*”, apenas permite o recrutamento de pessoal sem relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente estabelecida, desde que verificados os requisitos cumulativos a que se referem as alíneas a) a e) do seu nº 2, competindo ao órgão deliberativo a correspondente autorização mediante proposta do respetivo órgão executivo.

¹⁵¹ A administração direta (cf. nº 1 do artigo 2.º da Lei nº 4/2004, de 15 de janeiro) é constituída pelos serviços (centrais e periféricos) que se encontram sujeitos ao poder de direção dos membros do Governo, exercendo os serviços centrais a sua competência em todo o território nacional e os periféricos numa área territorial restrita.

¹⁵² O Estado, através do mecanismo da devolução de poderes, cria outros entes públicos especialmente incumbidos da prossecução de um ou mais objetivos, recortados no âmbito das suas funções, tendo em vista uma gestão mais ágil e eficiente.

A administração indireta do Estado é constituída por organismos dotados de personalidade jurídica e de órgãos e património próprios, sujeitos a superintendência e tutela do Governo, criados para o desenvolvimento de atribuições que, devido à sua especificidade, o Estado entende não dever prosseguir através de serviços submetidos à direção do Governo, sendo, em regra, dotados de autonomia administrativa e financeira, entre os quais se incluem os institutos públicos cujo regime jurídico foi aprovado pela Lei nº 3/2004, de 15 de janeiro, alterada pela Lei nº 51/2005, de 30 de agosto, pelo Decreto-Lei nº 200/2006, de 25 de outubro e, pelo Decreto-Lei nº 105/2007, de 3 de abril.

A direção política faz-se sentir, tanto nos institutos públicos como nas empresas públicas, dado que a lei reserva ao Governo uma função de superintendência e de orientação, entregando a gestão aos dirigentes e gestores públicos, cabendo aos diretores gerais e presidentes promover e articular a ligação entre a política e a administração¹⁵³. Importa atentar no facto de cada membro do Governo, no que à administração direta diz respeito e também nos institutos públicos, assumir uma dupla função, a de responsável político e a de superior hierárquico máximo dos serviços, sendo a ele que cabe, também, a avaliação do desempenho no âmbito do SIADAP 1 – Sistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública.

A avaliação de desempenho de cada serviço assenta num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR) onde se evidenciam: a missão do serviço, os objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente, os objetivos anualmente fixados e, em regra, hierarquizados, os indicadores de desempenho e respetivas fontes de verificação, os meios disponíveis (recursos humanos e financeiros) o grau de realização de resultados obtidos na prossecução dos objetivos, a identificação dos desvios e as respetivas causas e onde é efetuada a avaliação final do serviço.

A diferenciação de desempenhos entre órgãos ou serviços afetos a cada ministério era, também, competência do membro do Governo respetivo, sob proposta da respetiva Secretaria Geral, sendo ela própria também objeto de avaliação direta pela tutela e, concorrendo, para efeitos de distinção do mérito (até à revogação do artigo 19º do SIADAP, operada pelo OE 2013), com os restantes órgãos ou serviços avaliados no respetivo ministério.

No que se refere à avaliação do desempenho dos trabalhadores, apesar da diferença de estatuto das organizações ou da sua missão, o modelo a aplicar é o mesmo, o SIADAP. Também neste domínio, e sobretudo ao nível dos resultados ou dos efeitos que a avaliação

Cada instituto público está adstrito a um departamento ministerial, (cf. artigos 7.º, 41.º e 42.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro) abreviadamente designado por ministério da tutela, cujo ministro pode dirigir orientações, emitir diretivas sobre os objetivos a atingir na gestão e sobre as prioridades a adotar na respetiva prossecução ou solicitar informações aos seus órgãos dirigentes.

Os institutos públicos de regime comum têm como órgãos de direção um conselho diretivo ou um presidente, coadjuvado por um ou mais vice-presidentes, dispondo, obrigatoriamente, de um fiscal único, quando dotados de autonomia administrativa e financeira (cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, na redação do Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de abril).

¹⁵³ Neste sentido Gonçalves, Pedro Costa, ob. cit. p. 11.

possa e, deva, ter na carreira e na remuneração dos trabalhadores, não existe diferenciação¹⁵⁴.

Nas entidades públicas empresariais, o SIADAP 3 (salvo se a lei ou o regulamento de adaptação dispuser em contrário), é também aplicável, com as necessárias adaptações, aqueles trabalhadores que à data da entrada em vigor da LVCR tinham a qualidade de funcionário ou agente de pessoas coletivas excluídas do seu âmbito de aplicação, tendo no mesmo sentido estatuído a LTFP.

A própria função técnica do Estado¹⁵⁵, a atividade prática desenvolvida, segundo um critério de eficiência e de emprego de meios adequados à prossecução de objetivos concretos, tem vindo a ser cada vez mais afetada através do alargamento e da intensificação da tutela financeira, ou seja, do mecanismo, cada vez mais generalizado, de obtenção de autorização prévia dos ministérios da tutela e, do ministério das finanças, para a realização de despesas¹⁵⁶.

A Administração Pública não é uma atividade exclusiva do Estado, ela é uma atividade desenvolvida pelo Estado, mas também por outras entidades públicas que dele são juridicamente distintas e por entidades privadas. A Administração Pública *é um sistema de órgãos do Estado e de pessoas coletivas que com ele cooperam* por força da lei ou da satisfação de necessidades coletivas¹⁵⁷.

Mas é certo que a Administração Pública do Estado não pode deixar de estar relacionada com as funções deste, tendo como referência o direito constitucional.¹⁵⁸

A prestação de serviço público faz parte da missão do Estado, direcionada para a satisfação de necessidades coletivas, individualmente sentidas.

¹⁵⁴ Cf. Artigos 2º e 83º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro. O SIADAP aplica-se aos serviços da Administração direta e indireta do Estado, bem como, com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências dos correspondentes órgãos, aos serviços da administração regional autónoma e à administração autárquica, aos órgãos e serviços de apoio ao Presidente da República, da Assembleia da República, dos Tribunais, do Ministério Público e respetivos órgãos de gestão e de outros órgãos independentes.

¹⁵⁵ “A atividade que consiste na produção de bens ou na prestação de serviços destinados à satisfação de necessidades coletivas de carácter material ou cultural, de harmonia com preceitos práticos tendentes a obter a máxima eficiência dos meios empregados”. Caetano, Marcelo, ob. cit. p. 42.

¹⁵⁶ Cf. Os sucessivos orçamentos de Estado desde 2012.

¹⁵⁷ Caetano, Marcelo, ob. cit. p. 42.

¹⁵⁸ A Constituição da República Portuguesa atribui ao Governo competências administrativas de direção sobre a administração direta do Estado, para além do poder de direção política, mas, também, um “poder de direção administrativa” de “emissão de ordens e expedição de instruções”. Cf. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *A Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, Vol. II, 2010, p. 488. Citado por Gonçalves, Pedro Costa, ob. cit. p.11.

O conceito de serviço público tem um duplo sentido, podendo entender-se como a missão de prestação do serviço por parte do Estado ou reportar-se a uma associação com a organização pública, quase sempre motivada pela titularidade administrativa que lhe é inerente¹⁵⁹.

O serviço público, hoje, não pode no entanto ser entendido, apenas como o modo de atuar da autoridade pública¹⁶⁰, tendo presente a evolução do papel do Estado, de um Estado produtor de bens e prestador de serviços para um Estado cada vez mais regulador. Neste sentido a ligação entre serviço público e titularidade administrativa também evoluiu, embora o Estado, seja pela via da prestação direta de serviços ou produção de bens, seja pela via da regulação, tenha que continuar a “*facultar de modo regular e contínuo, a quantos dele careçam, os meios idóneos para satisfação de uma necessidade coletiva individualmente sentida*”¹⁶¹, ou a garantir o acesso a tais meios nos casos em que os serviços não são por ele prestados.

O serviço público localiza-se na encruzilhada do funcionamento do mercado, com a realização de finalidades de solidariedade, coesão e equidade¹⁶².

3.2 A avaliação do desempenho e a gestão de recursos humanos o direito à carreira¹⁶³

A eficácia do processo de avaliação só pode ser atingida se a organização implementar o processo com todos os atributos necessários à sua realização¹⁶⁴: integração da função de planeamento, ação catalítica da função de planeamento, riqueza de formulação do plano, profundidade da avaliação, tratamento de incerteza na avaliação, os recursos previstos, os

¹⁵⁹ Bilhim, João – “*Questões Atuais de Gestão de Recursos Humanos*”, Lisboa: ISCSP, 2002, p. 192.

¹⁶⁰ Caetano, Marcelo, Manual de Direito Administrativo – Vol. II, p. 1068.

¹⁶¹ Caetano, Marcelo, ob. cit. p. 42.

¹⁶² Bilhim, João, ob. cit. pp. 31 (p. 173).

¹⁶³ O sistema de avaliação dos trabalhadores consagra as seguintes prioridades:

- Privilegiar a fixação de objetivos individuais, em linha com os dos serviços e a orientação para obtenção de resultados;
- Permitir a identificação do potencial de evolução dos trabalhadores;
- Permitir o diagnóstico de necessidades de formação e de melhoria dos postos e processos de trabalho;
- Apoiar a dinâmica de evolução profissional numa perspetiva de distinção do mérito e excelência dos desempenhos;
- Reforçar a intervenção dos trabalhadores no processo de fixação de objetivos e de avaliação dos serviços;
- Existência e intervenção de uma Comissão Paritária.

¹⁶⁴ Gregory, AJ, Jackson, MC (1992) *Operational Research Society Ltd Evaluation Methodologies: A System for Use*. Hull: Department of Management Systems and Sciences, University of Hull, UK, 43 (1), pp. 18-28.

dados utilizados, interação, pressupostos, quantificação dos objetivos, medidas de controlo (capacidade de resposta à incerteza), viabilidade da implementação e uma formulação clara dos objetivos.

Os pressupostos para a implementação da avaliação de desempenho eficaz¹⁶⁵, vão muito para além da componente meramente administrativa e processual, devendo permitir: a adaptação ao modelo organizacional, que o trabalhador (colaborador na aceção das teorias gestionárias) melhore as suas competências, que a informação seja constantemente analisada e comunicada ao avaliado e, que o processo de avaliação de desempenho tenha impacto na gestão de recursos humanos.

A avaliação de desempenho deve representar um meio (e não um fim) para a obtenção de informação sobre competências adquiridas e deficitárias dos trabalhadores do órgão ou serviço, tendo como finalidade levar a melhorias internas¹⁶⁶, com impacto no desempenho global e reflexo na satisfação dos utentes ou, numa aceção mais gestionária, clientes.

O processo de avaliação para ser sustentado tem sempre que traduzir-se em ganhos e maior valor para o órgão ou serviço, mas também para o trabalhador.

O objetivo primordial da avaliação do desempenho é aumentar a produtividade no trabalho, desenvolvendo-se o processo de avaliação através da reflexão que o avaliador faz do desempenho do avaliado, sendo este subordinado daquele, tendente a aferir os resultados, mas também as dificuldades e os condicionalismos da atividade a que o avaliado esteve sujeito num determinado período de tempo de modo a propor medidas adequadas à melhoria das capacidades, dos conhecimentos, bem como, das atitudes e comportamento.

A implementação da avaliação de desempenho pelo órgão ou serviço deve corresponder a um conjunto de objetivos administrativos e estratégicos que deverão contribuir para melhorar o desempenho e a sustentabilidade económica e social da organização¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Tziner, Aron, “*Human Resource Management and Organization Behavior*” – Selected Perspectives. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2002, p. 227.

¹⁶⁶ Domingues, Ivo – *Qualidade em águas mornas*. Braga: Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho, 2002, pp. 91-92.

¹⁶⁷ Caetano, António. “*Avaliação de Desempenho – O Essencial que avaliadores e avaliados precisam saber*”, 2008, 2ª Edição, Lisboa: Livros Horizonte Lda. p. 25 – “Alinhar atividades dos colaboradores com os objetivos estratégicos da organização; melhorar o desempenho, a produtividade e a motivação; aumentar a sustentabilidade da organização; dar feedback e aconselhamento aos colaboradores sobre desempenho e carreira; constituir uma base para decidir sobre incentivos e recompensas, constituir uma base para decidir sobre progressões, promoções, demissões e rescisões e identificar necessidades de formação.”

De entre tais objetivos e a par do aumento da produtividade, ressaltam como primordiais para que a avaliação seja benéfica para o trabalhador e para o órgão ou serviço, a perceção pelo trabalhador de que a avaliação é a base da promoção ou progressão, por contraponto à cessação do contrato de trabalho em funções públicas na sequência do processo de reorganização de serviços e racionalização de efetivos¹⁶⁸ (ou da passagem ao regime de requalificação¹⁶⁹ no caso dos trabalhadores com relação jurídica de emprego público constituída definitivamente ou que se encontravam nomeados definitivamente a 1 de janeiro de 2009)¹⁷⁰. Não menos importante é a possibilidade de receber incentivos e recompensas, de ter acesso a formação e de poder, com objetividade, gerir a sua carreira, com o apoio da chefia direta.

Só deste modo a avaliação de desempenho pode ter efeito no desenvolvimento da carreira do trabalhador e este ter predisposição para atingir novas competências que vão para além da simples execução de tarefas. Os planos de carreira devem então ser o reflexo não apenas das necessidades do órgão ou serviço, mas também do trabalhador, sendo-lhe conferida, através da avaliação de desempenho a possibilidade de planearem a sua carreira e aspirarem ao desempenho de funções com maior grau de complexidade e mais bem remuneradas.¹⁷¹

Esta abordagem à forma inicial como foi pensada e transmitida a gestão de recursos humanos da Administração Pública, seguindo os princípios da gestão privada, corresponde a uma perspetiva de modernização da Administração através da flexibilização da gestão

¹⁶⁸ Cf. Artigos 259º e 311º da LTFP.

¹⁶⁹ Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro, que aprovou o regime jurídico da requalificação de trabalhadores em funções públicas visando a melhor afetação dos recursos humanos da Administração Pública, e procedeu à nona alteração à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, bem como à revogação da Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro.

¹⁷⁰ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 474/2013, de 17 de setembro, que por força do teor do n.º 4 do artigo 88º da LVCR, manteve, para os trabalhadores nomeados definitivamente a 1 de janeiro de 2009, que exercem funções em condições diferentes das referidas no artigo 10.º (os designados trabalhadores nomeados: missões genéricas e específicas das Forças Armadas em quadros permanentes, representação externa do Estado, informações e segurança, investigação criminal, segurança pública, quer em meio livre quer em meio institucional e inspeção) os regimes de cessação da relação jurídica e de emprego público e de reorganização de serviços e colocação de pessoal em situação de mobilidade especial próprios da nomeação definitiva, dado que tais trabalhadores transitaram, sem outras formalidades, para a modalidade de contrato por tempo indeterminado, com o conteúdo decorrente do mesmo diploma legal. Este acórdão impediu os órgãos e serviços da Administração Pública de despedir estes trabalhadores. Esta posição assumida no Acórdão do Tribunal Constitucional veio a ter tradução na norma revogatória da LTFP, que manteve em vigor as estipulações constantes dos artigos 88º a 115º da LVCR.

¹⁷¹ Sousa, Maria J. Duarte; Teresa, Sanches; Pedro G. e Gomes, Jorge – “*Gestão de Recursos Humanos – Métodos e Práticas*”, 5ª ed., Lisboa: Lidel – Edições Técnicas, Lda. 2006, citando Jackson, 2000, p. 160, “Entende-se o desenvolvimento de carreiras como um processo de avaliação, alinhamento e conciliação entre as necessidades, oportunidades e mudanças organizacionais e individuais, através do recurso a múltiplas abordagens e metodologias”.

dos seus trabalhadores (ainda que por contraponto ao cidadão que passou a utente/cliente os trabalhadores tenham passado a ser identificados como colaboradores).

Existem, no entanto, outras formas de enquadrar o novo modelo da avaliação do desempenho associado ao regime de requalificação dos trabalhadores em funções públicas nomeados definitivamente a 1 de janeiro de 2009¹⁷² ou à rescisão de contratos/despedimento dos contratados a partir de 2004¹⁷³, designadamente, a diminuição da despesa com recursos humanos que representa uma parte significativa do Produto Interno Bruto.

As organizações, que implementaram a avaliação de desempenho, fizeram-no tendo em vista um conjunto de objetivos administrativos e estratégias tendentes a contribuir para melhorar o desempenho e a sustentabilidade económica e social da organização: alinhar as atividades dos colaboradores com o objetivo estratégicos da organização; melhorar o desempenho, a produtividade e a motivação; aumentar a sustentabilidade da organização; dar *feedback* e aconselhamento aos colaboradores sobre desempenho e carreira; constituir uma base para decidir sobre incentivos e recompensas; constituir uma base para decidir sobre progressões, promoções, demissões e rescisões; identificar necessidades de formação¹⁷⁴.

No que tange à avaliação do desempenho e aos seus efeitos, para além da questão financeira, a poupança, que a quase inexistência de promoções automáticas acarretou¹⁷⁵, coloca-se a questão da existência do direito à carreira, ou seja, a promoção/ascensão do

¹⁷² Cujá versão atual se encontra prevista na Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro, sendo até então designado como regime comum da mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública visando o seu aproveitamento racional – Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro.

¹⁷³ Na decorrência da aplicação da Lei n.º 23/2004, de 22 de junho que aprova o regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública. Este diploma foi revogado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, com exceção dos artigos 16º, 17º e 18º, tendo tais artigos sido agora revogados com a entrada em vigor da LTFP, adotando-se a figura da cessação do contrato de trabalho.

A avaliação do desempenho ao possibilitar a passagem à mobilidade de trabalhadores com vínculo definitivo (que findo o prazo de 1 ano sem nova colocação passam a auferir 40% do salário), e a rescisão com os trabalhadores contratados, traduz uma considerável alteração dos “privilégios” ou direitos que eram atribuídos aos trabalhadores da Administração Pública, face aos trabalhadores do sector privado.

¹⁷⁴ Caetano, António – “A Avaliação de Desempenho. O essencial que avaliadores e avaliados precisam de saber”. Lisboa: Livros Horizonte, 2008, p. 25.

¹⁷⁵ Para que um trabalhador possa progredir “automaticamente” tem que atingir dez pontos, o que para 75% dos trabalhadores da Administração Pública equivale a, com avaliação de regular a valer um ponto (até 31 de dezembro de 2013) e dois pontos de dois em dois anos, após a alteração operada ao SIADAP, pelo OE de 2014, mudar de posição remuneratória de dez em dez anos, conseguindo alcançar a 4ª posição ao fim de 40 anos de carreira. A situação manteve-se com a revogação da LVCR e, encontra-se agora prevista no n.º 7 do artigo 156º da LTFP. A título de exemplo refira-se que só a carreira técnica superior tem 14 posições remuneratórias.

trabalhador para categorias superiores da mesma carreira,¹⁷⁶ nas carreiras pluricategoriais ou a mudança de posição e nível remuneratório nas carreiras já revistas e unicategoriais. Somente para as carreiras ainda não revistas se mantém a obrigatoriedade de procedimento concursal interno para que um trabalhador seja provido numa categoria superior da mesma hierarquia, e apenas abrangendo trabalhadores da mesma carreira e do mesmo serviço.

O direito à carreira enquanto faculdade garantida por lei ao trabalhador que ingresse num mapa de pessoal de um órgão ou serviço de progredir em vantagens profissionais, segundo a sua capacidade (reposicionado, pela entrada em vigor da Lei de Vínculos Carreiras e Remunerações e do SIADAP, uma vez que o direito à carreira associado ao tempo de serviço, apenas passou a ter aplicabilidade para um reduzido número de carreiras, onde não foi possível aplicar a avaliação de desempenho por objetivos)¹⁷⁷, ou que estatutariamente mantém a promoção associada, também, ao tempo de serviço na carreira.

Continua a poder dizer-se que um trabalhador que ingresse num mapa de pessoal de um serviço tem direito à carreira no sentido de que deverá melhorar a sua situação económica e progredir nas posições e níveis remuneratórios a que ele dê acesso consoante o seu desempenho, mas já não única e diretamente relacionado com as suas aptidões.¹⁷⁸

Deixou de ter aplicabilidade a regra, segundo a qual, a carreira do trabalhador compreendia os lugares ou cargos de carácter profissional ou técnico que lhe estavam reservados no próprio serviço e a que acedia por concursos internos condicionados. Também a escolha dos dirigentes e chefias se passou a poder fazer por escolha e posteriormente por concurso, por trabalhadores de dentro ou de fora da carreira do mesmo mapa de pessoal e até da Administração Pública.

¹⁷⁶ Situação que a partir da entrada em vigor da LVCR e, mantida pela LTFP, para as carreiras já revistas se passou a colocar de outra forma. Nas carreiras unicategoriais, como é o caso da carreira técnica superior, a promoção faz-se agora por níveis e posições remuneratórias, e não mediante a ascensão a categorias superiores.

¹⁷⁷ O caso dos agentes da Polícia de Segurança Pública que apesar de lhes ter sido aplicável a LVCR e, de as promoções se passarem a fazer por concurso, nunca foram avaliados por objetivos e, pelo SIADAP e, dos militares da Guarda Nacional Republicana, cuja regulamentação da avaliação do desempenho nunca foi efetuada, tendo a promoção ainda em conta (entre outros critérios) a antiguidade de acordo com o previsto na Portaria n.º 279/2000 decorrente do antigo Estatuto dos Militares da GNR, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 265/93, de 31 de julho, revogado em 2009, pelo Decreto-Lei 297/2009, de 14 de outubro.

¹⁷⁸ Para a maioria dos trabalhadores da Administração Pública, com exceção dos que ainda se encontram nas carreiras não revistas e com estatuto especial, a carreira deixou de assegurar ao trabalhador, como o fazia ao funcionário, em primeiro lugar, um aumento de remuneração por cada período de tempo de bom efetivo serviço na mesma categoria (*a diuturnidade*) e, em segundo lugar, a possibilidade de ser escolhido ou de se candidatar para o provimento nos lugares que vaguem nas categorias superiores da sua hierarquia, a (*promoção*). Na formulação anterior do direito à carreira, cf. Caetano, Marcelo, em colaboração com Freitas do Amaral, *Manual de Direito Administrativo* 8ª Edição, Tomo II, 1969, pp. 719-720.

A notação de serviço em vigor até 2004 continha uma menção expressa em que o avaliador/dirigente exprimia a sua opinião sobre se o trabalhador estava ou não apto a exercer funções de chefia.

Ao invés o trabalhador passou a estar sujeito, com base na sua avaliação de desempenho a estagnar na carreira, não acumulando pontos se a sua avaliação tiver menção de inadequado, ou mesmo ser dispensado passando para a requalificação, uma vez que em sede de reorganização de serviços, extinção ou fusão, à seleção dos trabalhadores a reafectar aplica-se a avaliação de desempenho ou a avaliação de competências profissionais, recorrendo-se, no caso da avaliação de desempenho á última a avaliação qualitativa e, em caso de igualdade, à avaliação quantitativa.¹⁷⁹

A estes efeitos da avaliação de desempenho em matéria de alteração do posicionamento remuneratório na carreira veio agora juntar-se, com a entrada em vigor da LTFP, o efeito disciplinar, sendo fundamento do despedimento ou demissão por motivo disciplinar, a reiterada violação do dever de zelo, indiciada em processo de averiguações instaurado após a obtenção de duas avaliações de desempenho negativas consecutivas¹⁸⁰.

A este respeito é imperioso que se reitere que os objetivos, no caso de não haver acordo entre a sua chefia direta/avaliador e o trabalhador, são escolhidos/impostos pelo avaliador, o que pode colocar o trabalhador numa situação de grande fragilidade, nomeadamente, se não lhe for possível aceder a formação que lhe permita adequar o seu desempenho aos objetivos que lhe forem fixados.

3.3 Trabalhadores vitalícios¹⁸¹ e trabalhadores contratados na Administração Pública em Portugal

Com a entrada em vigor da LVCR foram abandonadas, na sua terminologia, as noções de *funcionário* e de *agente administrativo*¹⁸², tendo também sido afastada a *nomeação* como regime-regra da constituição da relação jurídica de emprego público, aparecendo no seu lugar, o contrato de trabalho. Foi dado um novo impulso ao movimento de

¹⁷⁹ Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro, que estabeleceu o regime jurídico da requalificação de trabalhadores em funções públicas visando a melhor afetação dos recursos humanos da Administração Pública, revogando, também a Lei n.º 53/2006, de 7 de setembro, o regime da mobilidade geral.

¹⁸⁰ Cf. Artigos 91º e 297º da LTFP.

¹⁸¹ Quando o funcionário está provido vitaliciamente na função pública criam-se vínculos recíprocos de dependência entre ele e a Administração que só serão rotos pela exoneração ou demissão. Caetano, Marcelo - Manual de Direito Administrativo Tomo II, Coimbra Editora, Lisboa 1969, pp. 722-723.

¹⁸² Ainda que permaneçam como definições conceptuais.

“*laboralização*” da relação de emprego público, mesmo que continuando a considerar-se uma relação laboral específica, apenas aplicável à administração pública¹⁸³. Apenas para algumas carreiras de trabalhadores que exercem poderes de autoridade ou de soberania se manteve o vínculo de nomeação¹⁸⁴.

A excecionalidade do vínculo de nomeação foi transposta para a LTFP, ao estabelecer que o vínculo da nomeação se mantém para o exercício de funções em: missões genéricas e específicas das Forças Armadas em quadros permanentes, representação externa do Estado, informações e segurança, investigação criminal, segurança pública e inspeção, sendo que estas funções se desenvolvem no âmbito de carreiras especiais.

Importa, no entanto, atentar que à semelhança da LVCR¹⁸⁵ a LTFP determina, expressamente, que as funções acima elencadas e para as quais se mantém o vínculo da nomeação, podem ser exercidas a título transitório, aplicando-se o regime dela constante referente ao contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo¹⁸⁶, ou seja, a nomeação a título transitório¹⁸⁷.

O âmbito subjetivo de aplicação do regime de requalificação dos trabalhadores em funções públicas veio ainda restringir mais o núcleo de trabalhadores cujo vínculo definitivo se pode considerar não afetado, os militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana, cujos regimes de vinculação, carreiras e remunerações constam de leis especiais¹⁸⁸, sendo até esta exceção que motivou, também, a manifestação de vontade dos profissionais da Polícia de Segurança Pública de deixarem de estar sob a alçada da LVCR, o que vieram a conseguir com a LTFP que deixou de se aplicar a estes profissionais, devendo a legislação referente ao pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública ser aprovada até 31 de dezembro de 2014¹⁸⁹.

¹⁸³ Martins, Alda, “*A laboralização da função pública e o direito constitucional à segurança no emprego*”, *Julgar*, n.º 7, 2009, p. 169.

¹⁸⁴ Pires, Miguel Lucas, “*Os regimes de Vinculação e a Extinção das Relações Jurídicas dos Trabalhadores da Administração pública*”, 2013, p.57.

¹⁸⁵ O artigo 11º da LVCR já previa a nomeação transitória efetuada por tempo determinado ou determinável.

¹⁸⁶ Cf. n.º 3 do artigo 8º da LTFP.

¹⁸⁷ Esta nomeação transitória já possível no âmbito da LVCR.

¹⁸⁸ Cf. n.º 2 do artigo 3º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, conjugado com o n.º 2 do artigo 2º da lei n.º 80/2013, de 28 de novembro, que aprovou o regime da requalificação dos trabalhadores em funções públicas. Vide Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, que aprovou a orgânica da Guarda Nacional Republicana e Decreto-Lei n.º 236/99, de 25 de junho, Aprova o Estatuto dos Militares das Forças Armadas.

¹⁸⁹ Até à data de entrada em vigor da lei especial prevista no n.º 2 do artigo 43º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, o pessoal com funções policiais da PSP continua a reger-se pela lei aplicável antes da sua entrada em vigor.

A LVCR aplicou-se independentemente do regime de vinculação e de constituição da relação jurídica de emprego público, abrangendo os, até à sua entrada em vigor, designados funcionários, agentes e demais contratados, fossem contratados por contrato individual de trabalho, em regime de contrato a termo resolutivo, certo ou incerto ou em regime de prestação de serviços.

Abrangeu os então funcionários e agentes que se encontravam, no momento da sua plena entrada em vigor, a 1 de janeiro de 2009¹⁹⁰, ao serviço de pessoas coletivas não incluídas no âmbito objetivo de aplicação da lei, como foi o caso dos funcionários e agentes em serviço nas entidades públicas empresariais¹⁹¹ e, nos gabinetes de apoio a membros do governo da República, das regiões autónomas, dos executivos das câmaras municipais, da presidência da República, da Assembleia da República, dos Tribunais e do Ministério Público¹⁹².

Operou-se, de facto, uma modificação profunda nas relações de emprego público, passando a considerar-se ilícitas as relações de emprego público que não se constituam por nomeação, por contrato de trabalho em funções públicas, que pode assumir a natureza de contrato por tempo indeterminado ou contrato a termo resolutivo, certo e incerto e a comissão de serviço¹⁹³.

O enquadramento do regime em vigor no que se refere às modalidades de contratação na Administração Pública tem ainda de ter em consideração o regime jurídico do Contrato Individual de Trabalho na Administração Pública, mantido em vigor pela LVCR¹⁹⁴, que levou à generalização do contrato individual de trabalho por tempo indeterminado para

¹⁹⁰ Por força do disposto no n.º 7, do artigo 118º, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro e, no artigo 23º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas.

¹⁹¹ No âmbito de previsão da lei encontram-se os Institutos Públicos que integram a administração indireta do Estado, seja na modalidade de serviços personalizados, fundações públicas ou estabelecimentos públicos, tendo, as entidades públicas empresariais, que integravam a administração indireta do Estado, sido excluídas do âmbito de aplicação da LVCR.

¹⁹² Fora do âmbito objetivo de aplicação da LVCR, ficaram os juízes e os magistrados do Ministério Público, por força do decidido no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 620/2007, publicado na I Série do Diário da República de 14 de janeiro de 2008.

¹⁹³ Cf. Artigo 9º da LVCR e Artigo 6º da LTFP.

¹⁹⁴ Cf. Artigo 117º n.º 2 da LVCR – “A partir da data de entrada em vigor da presente lei, as relações jurídicas de emprego público constituem-se:

- a) Para o exercício de cargos abrangidos pela alínea a) do n.º 4 do artigo 9.º e de funções em carreiras cujo conteúdo funcional se insira nas atividades referidas no artigo 10.º, por comissão de serviço ou por nomeação, respectivamente, nos termos do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho e respectiva legislação complementar;
- b) Para o exercício de cargos e funções não abrangidos pela alínea anterior, por contrato de trabalho, nos termos da Lei n.º 23/2004, de 22 de junho”. A partir de 1 de janeiro de 2009 pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro que aprovou o RCTFP.

atividades que não impliquem o exercício de poderes de autoridade ou funções de soberania, podendo a entidade pública empregadora, fora desses domínios, recorrer à modalidade contratual de constituição da relação laboral em alternativa à da nomeação ou ao contrato administrativo de provimento¹⁹⁵.

Estão, assim, em vigor, na Administração Pública, desde 2005, vínculos laborais que eram específicos do contrato de trabalho de natureza privada¹⁹⁶, que não conferem aos trabalhadores assim contratados a condição equiparada à dos trabalhadores com vínculo de nomeação, nem mesmo, embora já com uma proteção da relação laboral muito mais ténue¹⁹⁷ dos trabalhadores que a 1 de janeiro de 2009 eram *funcionários* ou *agentes* e que por força da entrada em vigor da LVCR, transitaram, sem outras formalidades, para a modalidade de contrato de trabalho por tempo indeterminado, embora mantendo os regimes de cessação da relação jurídica de emprego público e de reorganização de serviços e colocação de pessoal em situação de mobilidade especial, leia-se, a partir de 28 de novembro de 2013, requalificação, próprios da nomeação definitiva¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Antunes, Vera – “*O Contrato de Trabalho na Administração Pública*”, 2010, p. 200.

¹⁹⁶ A Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, revogada pela alínea f) do artigo 18.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que Aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, com exceção dos seus artigos 16.º, 17.º e 18.º, a partir de 1 de Janeiro de 2009. Foi mantido em vigor, designadamente o que se refere à extinção da pessoa colectiva pública e ao despedimento por redução de atividade.

A Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, artigo 7.º, no que se refere à aplicação da Lei n.º 23/2004, de 22 de junho: 1 - Em caso de reorganização de órgão ou serviço, observados os procedimentos previstos no artigo 10.º do Decreto-Lei 200/2006, de 25 de outubro, e na Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro (agora Lei n.º 80/2013 de 28 de novembro), quando for o caso, aplica-se excepcionalmente o estatuído nos artigos 16.º a 18.º da Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, sem prejuízo do disposto no artigo 33º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro. 2 - A racionalização de efetivos ocorre, mediante proposta do dirigente máximo do serviço, por despacho conjunto dos membros do Governo da tutela e responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.

¹⁹⁷ Tendo por referência o regime de requalificação de trabalhadores em funções públicas a que se refere a Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro, na mesma linha do diploma que revogou a Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, bem como ao previsto no artigo 88º da LVCR, mantido em vigor pela LTFP.

¹⁹⁸ Aos trabalhadores nomeados definitivamente (*funcionários*) até 31 de dezembro de 2008, que transitaram, com efeitos a 1 de janeiro de 2009, para o RCTFP, é extensivo o regime de cessação da relação jurídica de emprego público aplicável aos trabalhadores que, nesse dia, transitaram ou mantiveram a nomeação, de molde a garantir que os regimes de cessação se mantivessem independentemente da alteração da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público (cf. n.º 4 do art. 88.º da LVCR).

Assim, é-lhes aplicável o disposto no art. 32.º da LVCR que integra os motivos de cessação da relação jurídica de emprego estabelecidos no Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de dezembro, diploma revogado, com efeitos a 1 de janeiro de 2009 (cf. alínea r) do art 116.º e n.º 7 do art. 118.º da LVCR).

Aos trabalhadores que, até 31 de dezembro de 2008, tinham um contrato administrativo de provimento (agentes) e transitaram, com efeitos a 1 de janeiro de 2009, para a modalidade de nomeação definitiva ou de nomeação transitória, aplica-se, igualmente, o disposto no art. 32.º da LVCR e aos trabalhadores que, nas mesmas circunstâncias, transitaram para o RCTFP, aplica-se o art. 33.º da mesma lei, que regula a cessação do contrato.

Também o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas¹⁹⁹ manteve, alguma especificidade, para os trabalhadores que se encontravam providos definitivamente a 1 de janeiro de 2009, e aos quais não é aplicável o regime da nomeação, a não aplicação das disposições relativas à cessação do contrato²⁰⁰.

Na mesma linha, a LTFP, ao não revogar na sua integralidade a LVCR e ao assumir que os trabalhadores nomeados definitivamente (com exclusão da nomeação transitória) e os que tendo vínculo definitivo a 1 de janeiro de 2009 transitaram para o contrato de trabalho em funções públicas, apenas ficam abrangidos pela segunda fase da requalificação, não podendo em relação a estes operar-se a cessação do contrato de trabalho em funções públicas, veio assumir alguma especificidade do vínculo de trabalho em funções públicas.

Mas essa especificidade é já muito distante daquela que considerava que o *funcionário público* tinha um vínculo vitalício, vínculo que só podia ser quebrado pela exoneração ou demissão²⁰¹.

Mesmo para os trabalhadores de que vimos falando por último, a partir do momento em que entrou em vigor o regime da mobilidade especial, agora requalificação, passaram a existir contingências e vicissitudes que embora não ponham em causa a subsistência da relação jurídica de emprego público, situam-se já fora da “*dinâmica regular da relação de emprego*” e afetam, de forma significativa, as posições jurídicas subjetivas no âmbito da relação juslaboral²⁰².

O trabalhador que no regime da mobilidade especial, em vigor até 1 de dezembro de 2013, via a sua remuneração reduzida, no máximo, para metade da remuneração base

¹⁹⁹ Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, revogada pela LTFP.

²⁰⁰ Artigo 17.º do RCTFP - Transição entre modalidades de relação jurídica de emprego público 1 - As disposições do capítulo vii do título ii do Regime, sobre cessação do contrato, não são aplicáveis aos atuais trabalhadores nomeados definitivamente que, nos termos do n.º 4 do artigo 88º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, devam transitar para a modalidade de contrato por tempo indeterminado. 2 - Sem prejuízo do disposto no artigo 109º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, a transição dos trabalhadores que, nos termos daquele diploma, se deva operar, designadamente das modalidades de nomeação e de contrato individual de trabalho, para a modalidade de contrato de trabalho em funções públicas é feita sem dependência de quaisquer formalidades, considerando-se que os documentos que suportam a relação jurídica anteriormente constituída são título bastante para sustentar a relação jurídica de emprego público constituída por contrato.

²⁰¹ Caetano, Marcelo, *Manual de Direito Administrativo* Tomo II, Coimbra Editora, Lisboa 1969, p. 723 – “Enquanto se mantiver o vínculo o funcionário conserva a sua qualidade ainda que não esteja a exercer efetivamente o lugar onde foi provido, podendo encontrar-se em diversas situações, quer relativamente ao quadro a que esse lugar pertence, quer à prestação de serviço correspondente.”

²⁰² Neves, Ana Paula – “*O direito da Função Pública*”, Tratado de Direito Administrativo Especial, Vol. IV, 2010, p. 492.

mensal²⁰³, no regime da requalificação, na primeira fase²⁰⁴ que dura um ano, auferir sessenta por cento da remuneração base, com um limite de três vezes o IAS²⁰⁵ e na segunda fase, ou seja, a partir do primeiro ano, o trabalhador entra numa bolsa de mobilidade com uma remuneração equivalente a quarenta por cento da remuneração base, tendo como limite máximo duas vezes o valor o IAS.

Apesar de continuar a existir alguma especificidade do vínculo para os trabalhadores nomeados definitivamente a 1 de janeiro de 2009, quer a LVCR, quer o RCTFP e, a partir de agosto de 2014, a LTFP, a que acrescem os regimes de aplicação complementar relativos à extinção, fusão e reestruturação de serviços da Administração Pública e racionalização de efetivos²⁰⁶ e o regime da requalificação, mais do que um impulso ao movimento de *laboralização* da relação de emprego público²⁰⁷ trouxeram uma profunda modificação nas relações de emprego públicas.²⁰⁸ Está agora na LTFP especificamente previsto o procedimento de reorganização ou racionalização e reafecção de trabalhadores.

Aquilo que podemos equiparar ao vínculo definitivo a nomeação, e nesta, na plenitude dos seus efeitos, está apenas destinada aos militares dos três ramos das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana, podendo vir a juntar-se-lhe a Polícia de Segurança Pública, dado que foi excluído do âmbito de aplicação da LTFP e normas complementares, o seu pessoal policial.

²⁰³ Não podendo em qualquer caso ser inferior ao salário mínimo nacional, embora pudesse ser acumulada com o rendimento a remuneração auferida noutra atividade profissional.

²⁰⁴ Nesta fase, o trabalhador deverá ter acesso a formação profissional no sentido de reforçar as suas capacidades.

²⁰⁵ O valor do indexante dos apoios sociais (IAS), em 2014 é de 419,22€.

²⁰⁶ Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, que procedeu à sistematização das regras e procedimentos que se encontravam dispersos em diplomas como a Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro e 4/2004 de 15 de janeiro, tendo feito acrescer ao anteriormente previsto o procedimento de racionalização de efetivos, ou seja uma nova valência que se dirige em especial à intervenção no domínio da organização e gestão de recursos humanos na Administração Pública.

²⁰⁷ Como foi colocada a questão por Martins, Alda, “A *laboralização da função pública e o direito constitucional à segurança no emprego*”, Julgar, n.º 7, 2009, p. 169.

²⁰⁸ Esta modificação só não foi mais profunda levando mesmo à rutura do vínculo para estes trabalhadores, porque o Tribunal Constitucional no seu Acórdão n.º 474/2013, referente ao processo n.º 754/13, considerou inconstitucionais algumas normas do Decreto n.º 177/XII da Assembleia da República, referentes aos fundamentos que poderiam levar à racionalização de efetivos, “de redução de orçamento do órgão ou serviço decorrente da diminuição das transferências do Orçamento do Estado ou de receitas próprias, de necessidade de requalificação dos respetivos trabalhadores, para a sua adequação às atribuições ou objetivos definidos, e de cumprimento da estratégia estabelecida, sem prejuízo da garantia de prossecução das suas atribuições”, a que acresce a declaração de inconstitucionalidade, também efetuada pelo mesmo Acórdão, referente à possibilidade de findo o prazo de doze meses da colocação no regime da requalificação sem que se verificasse o reinício de funções, cessar o contrato de trabalho em funções públicas.

As causas de cessação do contrato de trabalho por tempo indeterminado previstas na LVCR, não eram aplicáveis a todos os trabalhadores que, na data da entrada em vigor da lei, 1 de janeiro de 2009, já possuíam a categoria de funcionários²⁰⁹, vigorando, para estes, a manutenção das causas de cessação da nomeação²¹⁰. Embora lhes seja plenamente aplicável o regime da requalificação e por essa via, a “vitalicidade” da relação jurídica de emprego público que deixou de existir para quem acede à Administração Pública, foi gravemente afetada, também, para os que já nela exerciam funções por tempo indeterminado²¹¹. A LTFP manteve, como já vimos, para estes trabalhadores o mesmo regime.

Assim, o Regime de Vínculos Carreiras e Remunerações da Administração Pública restringiu a segurança do emprego público, considerada como um imperativo constitucional. Mas, foi sendo aceite e consolidada a ideia de que tal imperativo tinha que ser ponderado à luz do “interesse público” do qual decorre o dever de boa administração²¹². Na mesma linha a LTFP.

Ainda que se admita que a CRP protege a relação jurídica de emprego público como uma relação com especificidades, no que corresponde à função pública em sentido estrito, tal não significa que o modelo de vínculo laboral seja um “*modelo estatutário puro e simples*” ou que o legislador não pudesse prever formas diversas da relação de trabalho na Administração Pública, optando pela forma típica das relações de trabalho privadas, o contrato de trabalho²¹³.

²⁰⁹ Mas tal só assim é, reforçamos, por ter sido declarada inconstitucional a alínea b) do artigo 47º da Proposta de Decreto n.º 177/XII da Assembleia da República que revogava: ” b) *Os n.os 8 a 10 do artigo 33.º e o n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, alterada pelas Leis n.os 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 34/2010, de 2 de setembro, 55A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66/2012, de 31 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de abril,*” na medida em que, conjugadamente com o n.º 1 do artigo 4º da proposta, impunha a aplicação das causas de cessão do contrato de trabalho por tempo indeterminado, a todos os trabalhadores, mesmo aos que a 1 de janeiro de 2009 já possuíam a categoria de funcionários - Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 474/2013.

²¹⁰ As causas enunciadas nos artigos 28º a 30º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de dezembro, apesar da revogação expressa do diploma efetuada pela alínea x) do artigo 116º da LVCR.

²¹¹ A redução da remuneração auferida para 40% após doze meses no regime da requalificação, com os tetos máximos de duas vezes o IAS, podendo ainda a remuneração mensal ser reduzida em função de qualquer outra remuneração recebida a qualquer título de atividade privada, constitui um fator claramente desincentivador para permanecer vinculado – cf. artigo 22º da Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro, que aprova o Regime da Requalificação dos Trabalhadores em Funções Públicas.

²¹² Cf. Em especial os artigos 266º n.º 1 e 269º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa.

²¹³ Neves, Ana Fernanda – “*O Contrato de Trabalho na Administração Pública*”, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcelo Caetano, 2006, Volume I, pp. 331 e segs.

No domínio da relação jurídica de emprego público a sua modificação é um facto assente quando constatamos que a regra geral passou a ser a da contratação e a nomeação a ter um carácter excepcional, indexada a razões de especificidade das funções públicas a exercer.

No que à avaliação de desempenho diz respeito, é relevante a evolução ou “*mudança*” da relação jurídica de emprego público, nomeadamente, as causas de cessação dessa relação jurídica, mormente por razões objetivas²¹⁴, ou a colocação dos trabalhadores no regime da requalificação.

Com a entrada em vigor, em agosto de 2014, da LTFP, passou a ser causa específica de cessação do contrato de trabalho em funções públicas, a extinção do vínculo na sequência de processo de requalificação de trabalhadores em caso de reorganização de serviços ou racionalização de efetivos na Administração Pública²¹⁵.

Aqui ganham particular relevo as questões orçamentais que influenciam a decisão gestonária de iniciar um processo de requalificação.

O SIADAP é uma ferramenta de gestão dos serviços públicos e, em especial, de recursos humanos, para a prossecução do interesse público, mas que deve privilegiar a eficiência e melhoria de resultados, ou seja, primordialmente a gestão e a avaliação do desempenho²¹⁶.

No entanto, como resultado das alterações que foram introduzidas pela lei do Orçamento de Estado para 2013, pouco mitigadas pela possibilidade de atribuição de prémios de desempenho a 2% dos trabalhadores constante da lei do Orçamento de Estado para 2014, ainda, condicionado à existência de dotação orçamental e ao não aumento dos encargos com pessoal, o SIADAP (sempre que por razões gestonárias ou opções políticas de fusão ou extinção de serviços se inicie um processo de requalificação), passou a funcionar, quase exclusivamente, como um meio manutenção do emprego ou mesmo

²¹⁴ Defendidas por vários autores como Moura, Paulo Veiga – “*A Privatização da Função Pública*”, 2004, pp. 132-133. Embora até agosto de 2014 só as admitidas pela LVCR, artigo 33º e pelo RCTFP: o despedimento por inadaptação, o despedimento coletivo, o despedimento por extinção do posto de trabalho e impossibilidade superveniente, absoluta e definitiva de a entidade contratante receber o trabalhador.

²¹⁵ Cf. n.º 2 do artigo 289º conjugado com o disposto no artigo 245º da LTFP.

²¹⁶ Bilhim, João, “*Gestão por Objetivos, Desempenho e Progressão na Carreira*”, Handbook de Administração Pública, 2012, p. 189.

punição, para os trabalhadores com menor avaliação e, não como um instrumento orientado para a eficiência e a melhoria de resultados.²¹⁷

Não está em causa que os serviços da Administração Pública devam manter ao seu serviço trabalhadores que não necessitam, designadamente porque os postos de trabalho foram extintos, seja por força da privatização da produção de bens ou prestação de serviços seja por força da opção pela fusão ou extinção de serviços ou racionalização de efetivos, mas apenas a constatação de que o SIADAP, na sua atual configuração, na qual se inclui a desarticulação entre o momento da avaliação dos trabalhadores e o ciclo anual de gestão, não serve a estratégia de melhoria dos serviços da Administração Pública.

Reforçamos a ideia já transmitida de que já não existem quadros de pessoal mas mapas pessoal anualmente revistos, o que possibilita que, anualmente, se for decidida a redução de postos de trabalho, se encontre legitimada a cessação do contrato de trabalho por extinção do posto de trabalho. Assim, a estabilidade do emprego pode ser limitada a um ano ou, indo mais longe, todos os trabalhadores, incluindo os contratados por tempo indeterminado, podem ser tratados como contratados a prazo²¹⁸. O número de postos de trabalho necessários é definido de forma fundamentada e em conformidade com as disponibilidades orçamentais existentes.²¹⁹

Para os trabalhadores contratados por tempo determinado ou determinável são levadas a cabo as diligências legais necessárias à cessação da relação jurídica de emprego público, para os que tinham, até 1 de janeiro de 2009, vínculo “*definitivo*”, o procedimento tendente à sua colocação em situação de requalificação. Para a seleção dos trabalhadores, em qualquer dos procedimentos previstos na lei, é aplicável a avaliação do desempenho ou a avaliação das competências profissionais.²²⁰

Os trabalhadores com relação jurídica de emprego público constituída por tempo determinado ou determinável podem acordar a cessação do contrato ou passarem, com o limite máximo de um ano de permanência (dado que não são abrangidos pela segunda fase

²¹⁷ Se se verificar a necessidade de pôr termo a contratos por motivos de despedimento coletivo, extinção do posto de trabalho, ou sendo excessivo o número de trabalhadores em funções, o órgão ou serviço começa por promover as diligências legais necessárias à cessação das relações jurídicas de emprego público constituídas por tempo determinado ou determinável – Cf. n.º 9 do artigo 9º da Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro, que aprovou o Regime da Requalificação.

²¹⁸ Moura, Paulo Veiga e Cátia Arrimar – Cf. Moura, Paulo Veiga e Cátia Arrimar, ob. cit. p.22 (p. 73).

²¹⁹ Cf. N.º 3 do artigo 9º da Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro.

²²⁰ Cf. Artigo 10º e segs da Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro.

do processo de requalificação) para a situação de requalificação, findo o qual, e caso não reiniciem funções noutra órgão ou serviço público, o contrato cessa.²²¹

Se agora atentarmos às causas de cessação do serviço do “*funcionário vitalício*”, a morte, a exoneração a seu pedido, pelo limite de idade ou a demissão como consequência da aplicação de uma sanção criminal ou disciplinar²²² podemos avaliar o verdadeiro alcance das alterações²²³ que já se consolidaram na nossa ordem jurídica no que se refere à relação jurídica de emprego público ou na nova aceção da LTFP, vínculo de trabalho em funções públicas.

3.4 As relações de trabalho e a avaliação dos trabalhadores na Administração Pública na Europa – o caso francês.

A comparação das relações de trabalho no sector público e nas administrações centrais nos diferentes países da Europa é uma tarefa muito complexa. Cada país tem a sua própria organização jurídica e constitucional, a que acresce a diferente organização administrativa, com a principal diferença a incidir nos países que têm um estado centralizado e outros, como, por exemplo, a Alemanha ou a Bélgica, que são estados federados.

A evolução da função pública nos diferentes países da Europa teve etapas semelhantes²²⁴ e realizou-se sob a égide das reformas nos Estados europeus que traduzem uma mudança que engloba quer o peso da máquina estatal quer das suas funções²²⁵.

Dos vários estudos que foram sendo publicados pela OCDE²²⁶, apesar dos diferentes modelos, as reformas que foram sendo implementadas, no que diz respeito à reforma da Administração Pública e nela, na componente da avaliação do desempenho dos trabalhadores, quase sempre precedidas de períodos experimentais ou abrangendo apenas algumas carreiras, tiveram como principal motivação a redução do peso do Estado e a limitação dos défices públicos.

²²¹ LTFP – Artigo 311º.

²²² Caetano, Marcelo, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II, Coimbra Editora, Lisboa 1969, p. 729.

²²³ Ou transformação do vínculo juslaboral, como entendido por muitos autores, mas que não pretendemos qualificar, tendo presente a fase de mudança e de perspetiva de novas alterações com que atualmente é confrontada a Administração Pública Portuguesa.

²²⁴ « *Le Fonction Publique des pays européens* ». 2010 <http://clesdusocial.com>, consultado a 21 de abril de 2014.

²²⁵ Antunes, Eugénio – “*Ética, Administração e Gestão Pública, Gestão Pública e Accountability*” – FORGEP- INA 2010 p. 36.

²²⁶ OCDE *Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, PUMA 1995; OCDE *In Search of Results, Performance Management Practices*, PARIS OEDC 1997 e OCDE *Gérer la Modernisation: Principaux points de la réforme de la gestion publique au Portugal*, Paris, PUMA 1999.

Medidas como a aproximação dos regimes da função pública com os regimes de contratação privados, seja pela via do recurso à contratação coletiva ou das condições de trabalho, seja pela tentativa de generalizar o regime do contrato individual de trabalho ou ainda da harmonização dos regimes de aposentação, neste último caso, em especial a França e, com exceção da Grécia, quase todos os países da Europa foram implementando reformas com algum alcance.

Foi comumente considerado que as técnicas contratuais tornariam o Estado mais flexível, tendo a Nova Gestão Pública influenciado e potenciado não apenas a privatização e a desregulamentação do sector público, mas também o processo de racionalização interna das administrações públicas.

O pressuposto da Nova Gestão Pública assenta na superioridade dos mecanismos de mercado por oposição à gestão burocrática e rígida, advogando a redução do sector público, a flexibilização do regime de trabalho, a desregulamentação, a delegação e devolução de poderes, num contexto de estrangimentos orçamentais, embora alicerçada na ideia de que as reformas teriam como fim último dar resposta ao descontentamento dos cidadãos/utentes na sua qualidade de clientes dos serviços públicos.

Também por toda a Europa se passou a considerar que a maior eficiência e satisfação dos “clientes” só será conseguida se o fornecimento de bens e a prestação de serviços no sector público seguir o modelo do sector privado, devendo as organizações públicas ser geridas como as empresas privadas, desvalorizando, a Nova Gestão Pública, a ideia de que as organizações públicas são dotadas de uma cultura específica²²⁷.

Genericamente, as motivações das reformas na Administração Pública nos países europeus, a eficácia e a economia, são dificilmente mensuráveis e, a principal das reformas, a redução do papel do Estado vai tendo avanços e recuos, ou numa outra aceção, ritmos desiguais, seguindo as opções políticas dos governos e a situação financeiras dos países.

O caso francês é um exemplo de como as políticas de modernização da Administração Pública foram sendo sucessivamente alteradas, tendo o programa liberal de privatizações e

²²⁷ David Osborne (jornalista e consultor político) e Ted Gaebler (este cite manager de Visália-Califórnia e Vandália-Ohio) são as figuras mais conhecidas do *National Performance Review* que deu origem ao muito conhecido Relatório de Al Gore “*From red tape to results. Creating a government that works better and costs less*”, 1993.

de introdução de medidas gestonárias, dado lugar a políticas de refundação do serviço público, com o regresso a reformas de inspiração neoliberal²²⁸.

Em França, nos anos 60, o número de trabalhadores do sector público afetos a funções de prestação de serviços ultrapassou o dos trabalhadores afetos às funções de soberania. Começaram então as primeiras dúvidas sobre a legitimidade de os trabalhadores da função pública terem um estatuto específico.

Só no final dos anos oitenta²²⁹ no quadro da união económica e monetária, que veio pressionar os Estados Europeus para a necessidade de cumprirem critérios de disciplina orçamental, a que acresceu a necessidade de os governos repensarem o equilíbrio dos seus orçamentos e o *deficit* das contas públicas, é que questões como a aproximação das condições de emprego dos trabalhadores do sector público e do sector privado ou, a necessidade de melhorar a qualidade dos serviços ou da eficácia sector público, se começaram a colocar com maior acuidade em Franca e, no quadro do sector público do Estado²³⁰.

Mas só nos anos noventa é que, progressivamente, se foram interiorizando na Administração Pública do Estado²³¹, em França, as novas regras para a contratação de funcionários, a abertura à negociação coletiva com os sindicatos da função pública e a necessidade de implementar um regime de gestão dos serviços e dos seus recursos humanos. As novas regras traduziram-se em medidas de flexibilização dos horários de trabalho, de remuneração baseada na performance e de criação de indicadores para avaliar a qualidade dos serviços.

A remuneração baseada na performance e a promoção baseada na avaliação por competências individuais, a fixação de objetivos para algumas carreiras, ou aquilo a que designaram por “*un nouveau système pour l’avance de grade au sein des trois fonctions*

²²⁸ “*Le Fonction Publique des pays européens*”. 2010 <http://clesdusocial.com>, consultado a 21 de abril de 2014.

²²⁹ Na maioria dos países europeus – *La fonction publique des pays européens*. Clesdusocial.com 2010, p. 2.

²³⁰ Lorf: « *Culte des indicateurs ou culture de la performance? Rapport d’information* » n. ° 220 (2004-2005) de Arthuis, M. Jean, fait au nom de la commission des finances déposé de 2 mars 2005.

²³¹ A Função Pública em França, subdivide-se, também no que se refere aos regimes de avaliação/promoção em três grupos de funcionários, a Função Pública do Estado (FPE), Função Pública Territorial (FPT) e Função Pública Hospitalar (FPH): regiões, departamentos, municípios e os seus estabelecimentos – emploipublic.fr. *Dossier: Evaluation et avancement* – 20 de junho de 2011. pp. 5- 6.

publiques” (um novo sistema de promoção nas três funções públicas), surgiu apenas, a título experimental, em 2005 e 2007²³².

Centrando-nos, agora, apenas na Administração Pública do Estado, em França. Só a partir de 2007 é que a avaliação do desempenho ligado à performance conheceu um período de algum desenvolvimento, com o lançamento em junho desse ano dos trabalhos de revisão geral das políticas públicas²³³, com a pretensão de mudar profundamente a organização administrativa francesa e o conteúdo da ação pública, reportada a uma tríplice exigência: oferecer um melhor serviço público aos seus utentes, melhorar as condições de trabalho e carreira dos funcionários e agentes e diminuir o nível das despesas públicas.

Em setembro de 2007, foi anunciada pelo Presidente da República Francesa, a vontade de “*refundar a função pública*”²³⁴. Uma política para a função pública que permitisse melhorar o desempenho.

Foram estruturadas medidas inspiradas na gestão privada, tendentes a efetuar alterações em três domínios: o estatuto (a possibilidade de os novos funcionários poderem optar pelo estatuto de funcionário ou pelo contrato de trabalho de direito privado negociado “grau a grau”) a introdução de regras de gestão privadas aliadas à performance, a mobilidade (a possibilidade de os funcionários saírem da função pública recebendo uma indemnização)²³⁵ e a remuneração (melhor remuneração do trabalho extraordinário dos funcionários e agentes e a introdução da remuneração em função do mérito)²³⁶.

Como a gestão pela performance implica, necessariamente, a modernização da gestão de recursos humanos, foram sendo tentadas abordagens gestionárias desde 2007, mas só em 2012 foram efetivamente implementadas, ainda que de forma não generalizada a todos os corpos de funcionários públicos e neles a todas as carreiras.

²³² O Decreto n.º 2005-1090 de 1 de setembro de 2005 para a função pública do Estado, o artigo 35º da lei de 19 de fevereiro de 2007 para a função pública territorial e o Decreto n.º 2007-1191, de 3 de agosto de 2007, para a função pública hospitalar.

²³³ <http://WWW.rgpp.Modernization.gouv.fr> – março 2010.

²³⁴ Discurso sobre a reforma da função pública, efetuado a 19 de setembro de 2007 no Instituto Regional de Administração de Nantes.

²³⁵ Nunca, no sistema de reforma da Administração Pública em França esteve prevista a mobilidade, no sentido em que, em Portugal, esse regime se aplicou no âmbito da Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro ou no regime da requalificação de trabalhadores da Administração Pública constante da Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro. Em França a mobilidade associada à saída da função pública por opção do trabalhador com vínculo definitivo é sempre uma opção.

²³⁶ « *Dossier consacré à la politique salariale, mardi 19 avril 2011, Ministère du Budget, des Comptes Publics, de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat.* » - A Lei n.º 2010-751, de 5 de julho de 2010 referente ao diálogo social veio a consagrar o princípio da remuneração ligada à performance para as três funções públicas em França.

Em França, assim como noutros países europeus (muitos desde os anos 90), que implementaram programas de reforma da Administração Pública, seguindo algumas opções da Nova Gestão Pública, as medidas tiveram alcance limitado. Desvalorizaram a questão procedimental, enfatizando apenas a vertente gestionária, o que levou a que o debate se recentrasse na definição do que é interesse público e de qual o papel do Estado e do direito à carreira dos funcionários, secundarizando a questão dos instrumentos de gestão²³⁷.

A orientação da gestão pública terá que seguir critérios de eficiência, eficácia e efetividade, mas não apenas económica, também social²³⁸, às quais acrescentamos as relações de autoridade.

Certo é que, independentemente da implementação de novas formas de gestão dos serviços, na maioria dos países europeus, grande parte dos trabalhadores da Administração Pública (administração central) ainda beneficiam de condições de emprego e de relações sociais específicas, diferentes das dos trabalhadores do sector privado. O Estado representa o interesse geral mas também o interesse dos seus trabalhadores, não devendo um excluir o outro.

Basta relembrar a situação de muitos trabalhadores que não podem ter acesso à negociação, não têm direito à greve, o seu salário e condições de trabalho são fixados unilateralmente e a avaliação do seu desempenho não pode estar sujeita à fixação de objetivos, nem a sua progressão na carreira pode depender apenas da avaliação, sendo ainda significativo o peso da antiguidade.

Em Portugal, desde 2007²³⁹ e em França, desde 2012²⁴⁰, embora com menor impacto e intensidade e de modo diferente (a designação de funcionário público ou agente mantém-se no regime jurídico francês da função pública), algumas prerrogativas do estatuto dos “*funcionários públicos*” foram alteradas: práticas de recrutamento mais flexíveis, a

²³⁷ Terneyre, P. “*Le droit du travail, horizon indépassable du droit de la fonction publique* », AJADA, 2011, p. 2399.

²³⁸ Antunes, Eugénio – “*Ética, Administração e Gestão Pública, Gestão Pública e Accountability*” – FORGEP- INA 2010 p. 28.

²³⁹ Com o PREMAC, o SIGDAP e a Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, que aprovou o regime da mobilidade dos trabalhadores da Administração Pública.

²⁴⁰ Com a efetiva entrada em vigor do Decreto n.º 2010-888, de 28 de Julho de 2010, referente às condições gerais de apreciação do “valor” profissional dos funcionários do Estado, que modificou alguns artigos de diplomas em vigor desde 1983, 1984 e 1985.

redução da importância da antiguidade, a facilitação da mobilidade²⁴¹, a remuneração ligada ao desempenho²⁴².

No regime francês, e diferentemente dos restantes países da Europa, entre os quais Portugal, tem vindo a ser efetuada a harmonização entre os regimes aplicáveis aos funcionários públicos contratados, ou na designação própria “*não titulares*” das regras de proteção no emprego dos “*titulares*”²⁴³. A grande diferença de regimes resulta de os contratados, em França, não estarem abrangidos pelo direito privado, como nos outros países da Europa, sendo funcionários de direito público e, portanto, dependentes de decisões unilaterais, não beneficiando de convenções coletivas de trabalho.

Em Portugal, mesmo para os trabalhadores nomeados ou em regime de contrato de trabalho em funções públicas, mas com vínculo definitivo, a prática de anos de decisões unilaterais da administração tem vindo a dar lugar a formas de diálogo social com as organizações sindicais da função pública e a celebração de Acordos Coletivos de Trabalho²⁴⁴. A contratação coletiva no que tange aos trabalhadores da Administração Pública é uma realidade recente²⁴⁵ e definitivamente assumida com o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, dando corpo às disposições da LVCR, que erigiu o contrato de trabalho como figura típica da vinculação e de constituição da relação jurídica de emprego público aplicável aos trabalhadores que exercem funções públicas²⁴⁶.

²⁴¹ Embora em França não seja possível colocar em bolsas de mobilidade funcionários com vínculo definitivo, e a mobilidade para estes, apenas seja possível por via da cessação do contrato de trabalho por vontade do funcionário e com indemnização.

²⁴² Apesar de apenas 2% dos trabalhadores da Administração Pública em Portugal (Orçamento de Estado para 2014) poderem aspirar a um prémio de desempenho e as mudanças de nível e posição remuneratória, mesmo as obrigatórias, estejam suspensas desde 2010.

²⁴³ «*La fonction publique des pays européens*” Clesdusocial.com 2010. A “vinculação” dos contratados pode ser efetuada através de procedimentos de integração.

²⁴⁴ Acordo coletivo de trabalho n.º 1/2009 - Acordo Coletivo de Carreiras Gerais, entre as entidades empregadoras públicas e a Frente Sindical da Administração Pública constituída pela Federação Nacional dos Sindicatos da Educação, Sindicato Nacional dos Profissionais da Educação, Sindicato da Agricultura, Alimentação e Florestas, Sindicato dos Técnicos Superiores de Diagnóstico e Terapêutica, Sindicato Nacional e Democrático dos Professores, Sindicato da Construção, Obras Públicas e Serviços Afins, Sindicato Nacional dos Engenheiros, Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores de Serviços e Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública e a Frente Sindical constituída pelo Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado, Sindicato Nacional dos Professores Licenciados, Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos, Sindicato dos Enfermeiros, Sindicato dos Profissionais de Polícia e Sindicato Independente dos Profissionais de Enfermagem. Este acordo foi posteriormente aplicável a todos os trabalhadores, mesmo os não filiados em associações sindicais através do Regulamento de extensão n.º 1-A/2010.

²⁴⁵ Fonseca, Guilherme, Juiz Conselheiro Jubilado do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas, Parecer de 2011, p. 4.

²⁴⁶ A Lei n.º 23/98, de 26 de maio, que previa o regime da negociação coletiva e participação dos Trabalhadores da Administração Pública e posteriormente a Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, também continha alguns preceitos sobre convenções coletivas de trabalho e o processo de negociação.

Também a LTFP dedica um capítulo específico à negociação coletiva sobre o estatuto dos trabalhadores em funções públicas e um outro aos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho²⁴⁷.

A passagem de uma cultura de meios para uma cultura de resultados, introduzindo lógicas individuais embora mantendo algumas lógicas coletivas, a evolução dos modelos de gestão dos serviços em resultado da introdução de conceitos e práticas da Nova Gestão Pública, a visão da função pública fundada na performance em nome de uma melhor qualidade dos serviços públicos²⁴⁸, *podem resultar no fim do estatuto do funcionário público*²⁴⁹.

Esta apreciação do autor, reportada à situação em França, pode ser também aplicável ao estatuto do trabalhador da Administração Pública em Portugal, sobretudo, a partir da entrada em vigor da LVCR e do RCTFP e mais recentemente da LTFP. A evolução do estatuto do trabalhador da Administração Pública em Portugal, com exceção de um diminuto número de carreiras²⁵⁰ e, após a saída dos trabalhadores que a 1 de janeiro de 2009 eram detentores de vínculo definitivo, apesar de continuarem a ter aplicabilidade os valores e princípios do serviço público, poderão levar à construção de uma nova identidade²⁵¹.

O processo da avaliação de desempenho por objetivos da função pública do Estado em França²⁵² (com exceção de algumas carreiras como veremos), foi também afetado pelas teorias gestionárias, passando primeiro por uma fase de experimentação e, só em 2012, se tornou obrigatório.

Foram alteradas as condições gerais de avaliação, de notação e de promoção dos funcionários do Estado, introduzindo-se a entrevista de avaliação como complemento

²⁴⁷ Negociação coletiva – artigo 347º e seguintes da LTFP.

²⁴⁸ TERRITORIAL – Editions Carrières Publiques 2011, pp. 1-7.

²⁴⁹ Terneyre, P., AJDA, « *Le droit du travail, horizon indépassable du droit de la fonction publique* », 2011, p. 2399.

²⁵⁰ Só os militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana e o pessoal policial da Polícia de Segurança Pública não são abrangidos pela colocação em situação de requalificação no âmbito do procedimento de reorganização ou racionalização de efetivos – cf. n.º 6 do artigo 257º da LTFP.

²⁵¹ Não parece ser este o caminho que está em curso na União Europeia. Veja-se, a este respeito, a Carta de Princípios de serviço Público para a função pública da União Europeia, publicada em 2012 pelo Provedor de Justiça Europeu: “*Compromisso para com a União Europeia e os seus cidadãos, Integridade, Objetividade, Respeito pelos outros e Transparência*”.

²⁵² O site *vie-publique.fr*: réforme de l’Etat: vers l’accentuation de la révision générale des politiques publiques (RGPP), dossier d’actualité, juin 2009; Révision générale des politiques publiques: un coup d’accélérateur pour la réforme de l’Etat, dossier d’actualité, Archives, setembro de 2007.

indispensável ao procedimento de apreciação do mérito profissional dos funcionários²⁵³. O sistema passou a combinar a avaliação e a notação²⁵⁴ e funcionou a título experimental não apenas de 2007 a 2009, mas também nos anos de 2010 e 2011²⁵⁵. Apenas se tornou obrigatório e, generalizado a todos os serviços da função pública do Estado, em 2012²⁵⁶.

O novo regime de apreciação do mérito dos funcionários do Estado em França²⁵⁷, é aplicável a todos os corpos de funcionários, mesmo os dotados de estatutos especiais, embora os respetivos estatutos possam prever, após consulta ao Conselho Superior da Função Pública, um sistema de notação com modalidades específicas²⁵⁸.

As modalidades específicas de avaliação como exceção ao regime geral decorrente da entrevista profissional podem ocorrer dentro do mesmo corpo de funcionários, como é o caso da Polícia Nacional²⁵⁹, onde apenas os oficiais são avaliados pelo novo regime, sendo os operacionais das restantes carreiras avaliados pelo regime de notação, por competências e contando também a antiguidade para a progressão na carreira²⁶⁰.

Aos oficiais de polícia é aplicável o regime geral de apreciação do mérito dos funcionários do Estado, não sendo esse o modelo de avaliação que se aplica em Portugal aos militares da GNR ou ao pessoal policial da PSP. As disposições referentes à avaliação dos oficiais da Polícia Nacional Francesa tiveram início em fase experimental em 2007,

²⁵³ Évaluation et entretien professionnel – Ministère de la Décentralisation de la Réforme de L’Etat et de la Fonction Publique – 05 de agosto de 2011.

²⁵⁴ Tendo presente as alterações introduzidas pelo Decreto 2002-682, de 29 de abril e, que, em 2007, a Lei n.º 148, de 2 de fevereiro, referente à modernização da função pública, conferiu autorização aos ministérios para, nos anos 2007, 2008 e 2009, implementarem o novo regime de avaliação através da entrevista profissional, tendente à apreciação do mérito dos funcionários. O decreto 2007-1365, de 17 de setembro, regulamentou o novo modelo de avaliação.

²⁵⁵ O artigo 35º da Lei n.º 2009-972, de 3 de agosto, relativa à mobilidade e percurso profissional da função pública procedeu ao alargamento do prazo de aplicação experimental do regime de avaliação por entrevista profissional.

²⁵⁶ O Decreto n.º 2010-888, de 28 de julho, JORF n.º 0174 de 30 de julho de 2010, p. 22.

²⁵⁷ CAP carrieres-publiques – TERRITORIAL – Éditions Carrières Publiques, março de 2012 p. 1 - Para motivar os funcionários, o Governo implementou um sistema, para as três funções públicas, de ligação da remuneração à performance, fundado no reconhecimento do mérito e do talento dos funcionários.

²⁵⁸ Cf. Artigo 5º do Decreto n.º 2010-888, de 28 de julho JORF n.º 0174 de 30 de julho de 2010, p. 22

²⁵⁹ A Polícia Nacional Francesa tem uma estrutura em nada comparável com a Polícia de Segurança Pública portuguesa. Fazem parte da Polícia Nacional Francesa, ou seja, sob a tutela do Diretor Nacional de Polícia, embora com direções distintas e, de natureza civil, entre outras, a Polícia Judiciária e a Polícia de Fronteiras. A Gendarmerie, que poderemos em Portugal equiparar à Guarda Nacional Republicana, apesar de ter deixado de estar, desde 2007, sob a alçada da Defesa e, ter a tutela do mesmo ministério que a Polícia Nacional, é uma força autónoma da Polícia Nacional, com um sistema de avaliação muito distinto. São um corpo especial, não se aplica a avaliação de desempenho, sendo os seus efetivos (independentemente das carreiras) avaliados de cinco em cinco anos, através de um exame profissional que incide, também, sobre as competências. Na Gendarmerie, para a avaliação é fixada uma nota mínima a partir da qual os seus profissionais deixam de poder exercer funções e, podem perder o vínculo.

²⁶⁰ Ministère de L’Intérieur, de L’Outre-mer et des Collectivités Territoriales – DAPN/RH/OF/N.º 003506 Paris, 28 de junho de 2010.

com o acordo da Direção Geral da Administração e da Função Pública (DGAFP) e, resultaram de um protocolo de 17 de junho de 2004, que consagrou, para os oficiais, a passagem ao regime de quadro, ligada à introdução de uma metodologia de avaliação por objetivos e resultados²⁶¹.

O regime de avaliação do mérito implementado de forma geral em França em 2012, para os funcionários do Estado, embora possa ser genericamente comparável ao SIADAP, tem especificidades que o tornam mais coerente e permitem ser melhor percebido pelos avaliados. A avaliação é anual²⁶², os resultados profissionais dos funcionários têm que estar em conexão com os objetivos que lhe foram atribuídos mas também com as condições da organização na qual prestam funções e com o funcionamento e as competências do serviço.

A entrevista profissional anual para além de atribuir objetivos para o ano seguinte reflete, também, as perspetivas de desenvolvimento do funcionário e, se necessário, as perspetivas de evolução das condições da organização e do funcionamento do serviço.

Os objetivos da entrevista de avaliação e que constam do respetivo formulário de “notação” são: o profissionalismo, a competência profissional constatada pelo notador, a performance a aferir através dos objetivos individuais fixados para o ano a avaliar, em número máximo de quatro para o ano civil e, o potencial, reportado ao projeto profissional que o notado ambiciona e que o notador aprecia²⁶³.

Este processo contempla duas fases ou exercícios distintos, sendo na primeira apreciado o nível de realização dos objetivos individuais que devem estar associados a meios e com detalhes de realização, se necessário.

Está também prevista a gestão de acontecimentos/eventos particulares, atividades não definidas no quadro de um objetivo, mas que se traduzam num investimento significativo do funcionário para o seu cumprimento, o que deve ser destacado, bem como os eixos principais de desenvolvimento profissional, a gestão da carreira do funcionário.

Numa segunda fase, a avaliação tem por objetivo apreciar o valor profissional: os conhecimentos gerais e profissionais, as aptidões para comandar e as capacidades de

²⁶¹ Ministère de L’Intérieur, de L’Outre-mer et des Collectivités Territoriales – DAPN/RH/OF/N.º 003506 Paris, 28 de junho de 2010.

²⁶² Com exceção dos contratos (na aceção específica não titulares) cuja avaliação se efetua de três em três anos no âmbito das três funções públicas. Cf. *Dossier Devenir Contractuel*. Emploi-public.fr. agosto de 2009.

²⁶³ Mas, ao invés do SIADAP, não existem critérios de avaliação genéricos. Tais critérios dependem da natureza das tarefas exercidas pelo funcionário e do seu nível de responsabilidade na organização, sendo definidos por cada ministério para os seus funcionários e após aviso prévio ao comité técnico competente.

gestão, a forma como exerceu as funções que lhe foram confiadas, a experiência profissional atual e passada, as dificuldades ligadas ao posto de trabalho, o ambiente profissional e geográfico em que as funções são exercidas²⁶⁴.

No caso da Polícia Nacional Francesa, todo o sistema foi estruturado para motivar o funcionário de duas formas muito concretas, uma reportada à redução ou majoração do tempo de serviço para aceder ao escalão superior²⁶⁵ e outra, esta aplicável aos funcionários do Estado em geral, relativa ao acompanhamento anual do projeto profissional do funcionário, ao determinar e permitir ao funcionário aceder à formação necessária para cumprir as tarefas que lhe são atribuídas e às competências que deve adquirir no âmbito do seu projeto profissional, aqui se incluindo as perspetivas de evolução profissional em termos de carreira e mobilidade²⁶⁶.

A promoção dos funcionários públicos²⁶⁷, assim como a passagem ao escalão superior aplicável, em especial, aos oficiais da Polícia Nacional, está sujeita a quotas, podendo no entanto abranger uma muito maior percentagem de funcionários²⁶⁸ que o permitido para a generalidade dos trabalhadores da Administração Pública em Portugal pelo SIADAP conjugado com a aplicação da LTFP, tendo apenas presente a alteração do posicionamento remuneratório regra²⁶⁹.

A Direção Geral da Administração e da Função Pública (DGAFP) propôs que na função pública do Estado as diretivas para a determinação dos funcionários que tendo condições podem ser promovidos, em cada ano, sejam elaboradas para períodos de três

²⁶⁴ Nomeadamente, no caso dos oficiais de polícia o exercício de funções em zonas consideradas críticas.

²⁶⁵ Não podendo, ao mesmo agente, em cada ano, ser atribuída uma redução ou majoração do tempo de serviço superior a três meses. As reduções ou majorações de antiguidade são atribuídas após aviso à comissão paritária competente pelo chefe de serviço e repartidas pelos agentes que se distinguiram na avaliação numa percentagem de noventa meses por cada cem agentes. Deste modo, em cada 100 agentes se a todos for dada a majoração máxima de 3 meses por ano, 30 vêm reduzida a antiguidade para a mudança de escalão. Esta regra funciona para todos os funcionários públicos que são avaliados por objetivos. “*Évaluation et entretien professionnel - De l’expérimentation à la pérennisation de l’entretien professionnel* », Le Portail de la Fonction Publique, 21 de abril de 2014. Cf. artigo 7º do Decreto n.º 2010.888 de 28 de julho.

²⁶⁶ Mobilidade na legislação francesa reportada à carreira e não, como entre nós, “bolça de excedentes”, “excedentários”, “mobilidade especial” ou, mais recentemente, “regime da requalificação”.

²⁶⁷ O Decreto 2005-1090, de 1 de setembro para a Função Pública do Estado, o artigo 35º da Lei de 19 de fevereiro de 2007, para a Função Pública Territorial e o decreto 2007-1191, de 3 de agosto para a Função Pública Hospitalar, estabeleceram um novo sistema de promoção para as três funções públicas.

²⁶⁸ Anualmente são identificados todos os funcionários de cada corpo de profissionais que detêm as condições para beneficiar da promoção, tendo presente o seu valor e a experiência profissionais adquiridas, podendo atingir 100% dos trabalhadores. O rácio é decidido por cada corpo e quadro de funcionários nas três funções públicas (com exceção da polícia municipal e dos magistrados), podendo aplicar-se por categoria, quadro, grau, etc. A fixação do rácio é efetuada em cada ministério para os seus funcionários, após aviso prévio enviado ao ministro das finanças e da função pública, que se considera aceite por estes, se em dez dias não contestarem a proposta.

²⁶⁹ Cf. Artigo 156º da LTFP, que corresponde ao estatuído no artigo 47º da LVCR, que a LTFP revogou.

anos, por forma a melhorar a visibilidade e homogeneização das percentagens em todos os ministérios, tendo também como objetivo tornar as carreiras mais dinâmicas²⁷⁰.

Os prémios de desempenho podem ser monetários ou dias de férias, podendo o funcionário atingir os quarenta e cinco dias úteis de férias por ano civil²⁷¹.

Para os funcionários não titulares existem regras diferentes de avaliação e promoção²⁷².

Em princípio, só os funcionários têm direito à promoção na carreira. Para os não titulares a remuneração e a evolução na carreira são definidos no contrato de trabalho, não tendo direito à promoção que não esteja aí prevista. Embora não se possa falar de promoção para os contratados da função pública, nos últimos anos foram tomadas medidas que vêm reforçar os seus direitos permitindo uma espécie de evolução na carreira²⁷³.

No que concerne à avaliação dos funcionários contratados, estes são avaliados pelo menos de três em três anos, qualquer que seja a função pública onde se encontram contratados (do Estado, Territorial ou Hospitalar)²⁷⁴. Esta avaliação é efetuada através de uma entrevista que versa sobre os resultados obtidos pelo agente em confronto com os objetivos que foram definidos conjuntamente com o avaliador, as condições de organização e funcionamento do serviço e os meios que foram colocados à sua disposição para cumprir os objetivos acordados. No final dessa avaliação a remuneração do agente contratado poderá ser revista e eventualmente alterada, dando lugar a uma alteração ao contrato inicial.

A revisão da remuneração não é obrigatória, é uma possibilidade, não existe qualquer obrigação de promoção para os funcionários não titulares²⁷⁵.

²⁷⁰ La politique salariale dans la fonction publique DGAFP, abril de 2011.

²⁷¹ A avaliação profissional, que em 2013, reportada ao trabalho prestado em 2012, substituiu definitivamente a notação dos funcionários públicos do Estado, fundada na entrevista profissional é tida em consideração para a promoção mas também para a fixação de determinados prémios. Direction de l'information légale et administrative Service Public.fr. 01.02.2013.

²⁷² Emploipublic.fr Dossiers évolue dans la carrière – « *Aucune obligation d'avancement pour les non-titulaires* », junho de 2011.

²⁷³ A Lei n.º 2005-843, de 26 de julho, determina que, após seis anos contínuos de contrato na função pública, o contrato não pode, no seu termo, ser renovado, a não ser por decisão expressa e a partir desse momento com duração indeterminada.

²⁷⁴ Decreto n.º 2007-338, de 12 de março, para a função pública do Estado, Decreto n.º 2007-1829, de 24 de dezembro, para a função pública territorial e o Decreto n.º 2010-19, de 6 de janeiro, para a função pública hospitalar.

²⁷⁵ Emploipublic.fr – Dossier Evaluation et Avancement Redação de 20 de junho de 2011.

A evolução do modelo de avaliação dos funcionários públicos em França não se operou da mesma forma e ao mesmo tempo para as três funções públicas cujos regimes são autonomizados²⁷⁶.

A partir de 1946, a avaliação/notação “numérica” dos funcionários era efetuada anual ou bienalmente para todos os agentes do da função pública do Estado e da função pública territorial. Na função pública hospitalar apenas era avaliado o pessoal de direção.

Uma boa nota na avaliação podia ter como consequência o aumento de antiguidade e a promoção mais rápida por essa via, dependendo a notação apenas de critérios rígidos, onde apenas era deixada ao avaliador alguma margem de discricionariedade no que se referia à qualidade do trabalho.

Em 2002, para os funcionários públicos com vínculo definitivo, foi introduzido o modelo de avaliação através da realização de uma entrevista entre o avaliador e o seu chefe direto, a avaliação por objetivos contratualizados, utilizando o modelo do sector privado, mas não teve aplicação. Só em 2007 foi autorizado e, mesmo assim, a título experimental, que os ministérios, para a função pública do Estado, substituíssem o regime da notação de 1946, pelo sistema de avaliação por entrevista de avaliação nos anos de 2007, 2008 e 2009.

Este período experimental foi em 2009, por lei, prolongado até 2012, só se tendo iniciado a sua aplicação em 2013, para os resultados do exercício de funções do ano anterior, tendo-se generalizado a aplicação do novo modelo de avaliação aos funcionários públicos do Estado, embora deixando de fora alguns corpos de funcionários, os militares e a *Gendarmerie*, que tal como a Guarda Nacional Republicana já se encontrava, naquela data, integrada no Ministério do Interior.

Existem ainda regimes específicos de avaliação aplicáveis a determinadas profissões, como é o caso dos magistrados e dos professores por se considerar que se trata de funções que são mais difíceis de avaliar.

O sistema de avaliação aplicado em França, pode acelerar ou retardar a promoção do funcionário em função da nota obtida, reduzindo ou aumentando o tempo de serviço necessário para a promoção, permitindo a obtenção de prémios de desempenho em função dos resultados, abrindo margem para a substituição progressiva de outro tipo de subsídios, conforme as carreiras e corpos onde os funcionários se encontram inseridos.

²⁷⁶ www.la-croix.com/Actualite/Comment-sont-evalues-les-fonctionnaires - consultado a 21 de abril de 2014.

Em 2013, o novo modelo de avaliação foi aplicado à função pública territorial e, em 2014, iniciou-se a aplicação do modelo à função pública hospitalar.

3.5 Avaliar o cumprimento da missão do mesmo modo que a atividade de produção/prestação de bens e serviços.

A atuação dos trabalhadores da Administração Pública nomeados ou contratados, que designaremos, para este efeito, por funcionários, por ser ainda essa a designação mais comum, pauta-se pelos princípios ínsitos na Carta Ética da Administração Pública²⁷⁷.

Sobressai o dever de fidelidade enquanto principal obrigação do trabalhador do Estado, embora muitos trabalhadores se encontrem limitados no exercício de direitos fundamentais, como os de natureza política²⁷⁸.

O conceito tradicional de funcionário público, numa noção ampla *“indivíduos que por qualquer título exerçam atividade ao serviço das pessoas coletivas de direito público, sob a direção dos respetivos órgãos”*²⁷⁹ é, neste sentido, ainda perfeitamente atual, sendo apenas, após 2009, designado de trabalhador da Administração Pública.

²⁷⁷ Princípios do Serviço Público - Os funcionários encontram-se ao serviço exclusivo da comunidade e dos cidadãos, prevalecendo sempre o interesse público sobre os interesses particulares ou de grupo.

Princípios da Legalidade - Os funcionários atuam em conformidade com os princípios constitucionais e de acordo com a lei e o direito.

Princípio da Justiça e da Imparcialidade - Os funcionários, no exercício da sua atividade, devem tratar de forma justa e imparcial todos os cidadãos, atuando segundo rigorosos princípios de neutralidade.

Princípios da Igualdade - Os funcionários não podem beneficiar ou prejudicar qualquer cidadão em função da sua ascendência, sexo, raça, língua, convicções políticas, ideológicas ou religiosas, situação económica ou condição social.

Princípios da Proporcionalidade - Os funcionários, no exercício da sua atividade, só podem exigir aos cidadãos o indispensável à realização da atividade administrativa.

Princípio da Colaboração e da Boa-fé - Os funcionários, no exercício da sua atividade, devem colaborar com os cidadãos, segundo o princípio da Boa-fé, tendo em vista a realização do interesse da comunidade e fomentar a sua participação na realização da atividade administrativa.

Princípio da Informação e da Qualidade - Os funcionários devem prestar informações e/ou esclarecimentos de forma clara, simples, cortês e rápida.

Princípios da Lealdade - Os funcionários, no exercício da sua atividade, devem agir de forma leal, solidária e cooperante.

Princípios da Integridade - Os funcionários regem-se segundo critérios de honestidade pessoal e de integridade de carácter.

Princípio da Competência e Responsabilidade - Os funcionários agem de forma responsável e competente, dedicada e crítica, empenhando-se na valorização profissional.

Processado por computador – <http://www.dgrn.mj.pt/> Publicada em anexo ao BRN – Boletim dos Registos e do Notariado nº 7 de Julho de 2002.

²⁷⁸ Maçãs, Fernanda *“A relação jurídica de emprego público. Tendências atuais”* in Seminário Novas Perspetivas de Direito Público, policopiado, IGAT, Lisboa, 1999, p.3.

²⁷⁹ Caetano, Marcelo, Manual de Direito Administrativo, Volume II, Almedina, Coimbra, 10ª edição, setembro de 1999, p. 146. – Esta noção ampla referia-se a funcionários e agentes não funcionários, pelo que, a distinção entre ambos era fundamental, por se relacionar com o modo de ocupação do lugar e o carácter público da relação com o serviço. Os agentes não funcionários, eram os agentes políticos, os agentes interinos, provisórios, estagiários, além quadro e os agentes em regime de direito privado.

Uma outra densificação do conceito de funcionário público, em sentido mais restrito, como “*agente administrativo provido por nomeação vitalícia voluntariamente aceite ou por contrato indefinidamente renovável, para servir a tempo completo em determinado lugar criado por lei com carácter permanente, segundo o regime legal próprio da função pública*”²⁸⁰, hoje, após a entrada em vigor da LTFP (situação que já se verificava na vigência da LVCR e do RCTFP) e do regime da requalificação dos trabalhadores da Administração Pública, a que acresce o regime geral de extinção, fusão e reestruturação de serviços públicos e de racionalização de efetivos²⁸¹, apenas poderá encontrar campo de aplicação nos trabalhadores nomeados e, nestes, os que não exerçam as funções a termo resolutivo²⁸².

Para a generalidade dos trabalhadores contratados a partir de 2004²⁸³, para os trabalhadores nomeados definitivamente, que a partir de 1 de janeiro de 2009 passaram a contratados, a ocupação de lugares de quadros com carácter permanência ou imutabilidade, o contrato indefinidamente renovável, é uma realidade distante.

A esta evolução não é alheio o crescimento exponencial dos serviços administrativos de carácter comercial e industrial, tenham ou não carácter de empresas públicas²⁸⁴, que acentuou a tendência para submeter os trabalhadores ao regime jurídico comum do contrato de trabalho.

Mas para todos os trabalhadores da Administração Pública, nomeados ou contratados, há algo do estatuto do “*funcionário público*” que se mantém imutável, a subordinação a um conjunto de direitos e deveres prévia e unilateralmente fixados²⁸⁵, a que crescem os

²⁸⁰ Caetano, Marcelo, cf. Ob. Cit. a p. 72 - pp. 669/772.

²⁸¹ Decreto-Lei 200/2006, de 25 de Outubro.

²⁸² Tal como decorre do regime instituído no artigo 8º da LTFP, em especial o seu n.º 3.

²⁸³ Com exceção de algumas carreiras no âmbito da defesa, da administração interna, da justiça das informações e segurança da investigação criminal ou da inspeção.

²⁸⁴ Sentido há décadas em Portugal e já Marcelo Caetano a ele se referia no seu Manual de Direito Administrativo, Volume I, ob. cit. p. 671.

²⁸⁵ São deveres gerais dos trabalhadores, tipificados no artigo 73º da LTFP:

- a) O dever de prossecução do interesse público;
- b) O dever de isenção;
- c) O dever de imparcialidade;
- d) O dever de informação;
- e) O dever de zelo;
- f) O dever de obediência;
- g) O dever de lealdade;
- h) O dever de correção;
- i) O dever de assiduidade;
- j) O dever de pontualidade.

princípios que norteiam a sua atividade, a legalidade, a igualdade, a proporcionalidade, a justiça e a imparcialidade, tendo sempre por referência a prossecução do interesse público.

Ou seja, o conceito de poder e autoridade, ainda que aliado à legitimidade não se desvaneceram e estão presentes, também, na relação entre avaliador e avaliado. O avaliador é detentor de poder, exerce a sua autoridade legítima em que é investido pelo órgão ou serviço, sobre o avaliado, que é seu subordinado, seja ele nomeado ou contratado.

Dois dos pontos fortes da avaliação do desempenho por objetivos são a motivação e a liderança²⁸⁶.

Partindo desta constatação, a questão que se coloca é a de perceber se a avaliação do desempenho na atual configuração do SIADAP (que do ponto de vista dos trabalhadores, para ser verdadeiramente assumida, só pode ser concebida como uma via para a obtenção de recompensas, monetárias ou não monetárias), associado ao facto de, em algumas carreiras, não ser sequer coerente a fixação de objetivos²⁸⁷ (dado que os trabalhadores apenas podem, pelo seu estatuto, cumprir a missão que lhes é superiormente determinada), não deve deixar de ter por princípio a universalidade.

O SIADAP, não deve ser aplicado a todos os trabalhadores de todas as carreiras do mesmo órgão ou serviço, sendo aliás mais vantajoso que se apliquem modelos diferenciados face às carreiras e tarefas em presença.

²⁸⁶ A gestão por objetivos baseia-se na suposição de que as pessoas têm um melhor desempenho quando sabem o que é esperado delas e podem relacionar os seus objetivos pessoais com os objetivos organizacionais. É uma filosofia orientada para resultados e assente na premissa do *empowerment* (no sentido de maior autonomia) dos colaboradores. Está associada a vantagens tais como: um aumento da motivação, da dedicação e lealdade dos trabalhadores, a elevação da moral e uma liderança eficaz e determinada. Consideram os seus defensores que quando se associa a utilização deste método, o desempenho à avaliação, se consegue ter um sistema forte que apoia e valoriza os trabalhadores e facilita excelentes desempenhos. Contudo, o próprio Peter Drucker colocou em perspetiva a importância deste método organizativo da gestão quando fez notar que: "*É apenas outra ferramenta. Não é uma enorme cura para a ineficácia de gestão... A Gestão por Objetivos funciona se conhecermos os objetivos; 90% das vezes, não conhecemos*".

²⁸⁷ O que foi assumido como regra para as carreiras gerais de Assistente Técnico (com exceção da categoria de Coordenador Técnico) e Assistente Operacional, bem como para os militares e pessoal policial, sobretudo os operacionais, cujas funções ou a forma do seu exercício são, nalguns casos até, incompatíveis com a fixação de objetivos. O Artigo 80º da Lei 66-B/2007, de 28 de dezembro, que determina a exceção da avaliação apenas por competências, sempre que se trate de trabalhador cujo recrutamento para a respetiva carreira apenas exija habilitação literária ao nível da escolaridade obrigatória ou equivalente, e que desenvolvam atividades ou tarefas caracterizadas maioritariamente, como de rotina, com caráter de permanência, padronizadas, previamente determinadas e executivas, é hoje o modelo seguido como regra.

A avaliação por objetivos não é a única perspetiva que deve nortear a avaliação do desempenho, válida e motivadora é também a avaliação que se centra nas competências cognitivas, nas competências comportamentais²⁸⁸ e nas atitudes.

Na Administração Pública existem órgãos, serviços e trabalhadores para os quais a criação de valor²⁸⁹ que se associa à avaliação por objetivos²⁹⁰, não pode ter a mesma ponderação que tem nas organizações privadas ou até públicas, neste último caso, do sector empresarial do Estado.

Na Administração Pública e mesmo no sector empresarial do Estado, a criação de valor não pode ser apenas associada ao lucro, só poderá decorrer da ponderação entre a superioridade dos benefícios propiciados aos utentes e à sociedade, como são os casos dos sistemas de serviço público da segurança, da educação ou da saúde, por comparação com os custos de funcionamento desses sistemas.

Numa outra análise, no sector empresarial do Estado, os trabalhadores que eram, a 1 de janeiro de 2009, funcionários ou agentes e prestavam ou prestam serviço nessas empresas, são avaliados pelo SIADAP 3, mas tal só tem efeitos na carreira de origem, designadamente na acumulação de pontos que permitam a promoção, dado que podem ser avaliados de acordo com o sistema instituído pela respetiva empresa.²⁹¹ A estes serão aplicadas as recompensas e incentivos em vigor nas empresas.

3.6 A coexistência de vários modelos de avaliação no mesmo órgão ou serviço público

A especificidade da Administração Pública esteve sempre relacionada com a existência de um estatuto próprio de organização de recursos humanos²⁹², embora nos últimos anos se tenha vindo a aproximar, nalgumas situações específicas, ao estatuto aplicável à generalidade dos trabalhadores, o Código do Trabalho.²⁹³

²⁸⁸ Damos como exemplo algumas das competências comportamentais utilizadas, pela Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública: criatividade, determinação, persistência, confiabilidade, autoconfiança e adaptabilidade.

²⁸⁹ Criação de valor entendida como a diferença entre os benefícios propiciados por um produto ou serviço para o cliente e os custos suportados pela organização para os prestar.

²⁹⁰ Estratégicos no caso de se tratar da organização.

²⁹¹ Moura, Paulo Veiga – ob. cit. p. 2 (p. 349).

²⁹² Fernandes, Francisco Liberal, “*Autonomia coletiva dos trabalhadores da Administração Pública. Crise do modelo clássico de emprego público*”, Coimbra, 1995, p. 78 e segs.

²⁹³ Lei 7/2009, de 12 de Fevereiro.

Essa aproximação veio a ser reforçada com a LTFP que remete para o Código do Trabalho várias matérias, utilizando ainda a expressão “nomeadamente”²⁹⁴, como sejam: a relação entre a lei e os instrumentos de regulamentação coletiva e entre aquelas fontes e o contrato de trabalho em funções públicas, os direitos de personalidade, a igualdade e não discriminação, a parentalidade, o regime aplicável ao trabalhador com capacidade reduzida e trabalhadores com deficiência ou doença crónica, o estatuto do trabalhador estudante, a organização do tempo de trabalho, os tempos de não trabalho, a promoção da segurança e saúde no trabalho, incluindo a prevenção, as comissões de trabalhadores, associações sindicais e representantes dos trabalhadores em matéria de segurança e saúde no trabalho, os mecanismos de resolução pacífica de conflitos coletivos e a greve e *lock-out*.

As transformações que têm vindo a ocorrer na Administração Pública, vão no sentido de esbater, para a generalidade dos trabalhadores, a referida especificidade²⁹⁵.

Contudo, o modelo da função pública ainda mantém uma especificidade funcional e institucional, que o distingue do modelo laboral puro, aplicável à generalidade os trabalhadores por conta de outrem²⁹⁶. A missão de serviço público (em sentido amplo) e as exigências daí decorrentes para a Administração Pública, refletem, ainda, um modelo tendencialmente estatutário, relacionado com as exigências de disponibilidade funcional para cumprir ordens legítimas, a que acresce o reforço das exigências e conseqüente diminuição da possibilidade de os trabalhadores da Administração Pública exercerem outras atividades que possam conflitar com as suas funções, privilegiando-se a imparcialidade, mas, também a dedicação pessoal ao serviço público.²⁹⁷

A Constituição da República Portuguesa determina que no exercício das suas funções, os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração. Estipula, ainda, que não é

²⁹⁴ Cf. artigo 4º da LTFP.

²⁹⁵ Vejam-se, em especial, as alterações ao horário de trabalho dos trabalhadores em funções públicas, e as alterações introduzidas pela Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, não declaradas inconstitucionais pelo Acórdão n.º 794/2013 do Tribunal Constitucional.

²⁹⁶ Assim, também, entre outros, Maçãs, Fernanda “*A relação jurídica de emprego público. Tendências atuais*” in Seminário Novas Perspetivas de Direito Público, policopiado, IGAT, Lisboa, 1999, p.5.

²⁹⁷ A Lei n.º 23/2004, de junho, no seu artigo 4º, veio, inequivocamente, esclarecer que as incompatibilidades dos contratados são as mesmas dos funcionários e agentes públicos, dado que se inserem no conceito de emprego público em sentido amplo. A LTPF, no seu artigo 19º, garantias de imparcialidade incompatibilidades e impedimentos estabelece que, no exercício das suas funções, os trabalhadores em funções públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração.

permitida a acumulação de empregos ou cargos público, salvo nos casos expressamente admitidos²⁹⁸.

Apesar de a Constituição da República Portuguesa permitir que na Administração Pública se recorra à contratação privada²⁹⁹, nomeadamente, ao remeter para a lei, a definição das bases do regime e âmbito da função pública³⁰⁰ e, se tenha substituído na lei, o conceito de funcionário público pelo conceito de trabalhador da Administração Pública, o quadro constitucional não foi alterado.

A não permissão de acumulação de empregos ou cargos públicos «*traduz uma imposição legiferante de estabelecimento do sistema de incompatibilidades, de modo a garantir não só o princípio da imparcialidade da Administração mas também o princípio da eficiência (boa administração)*»³⁰¹.

E esta especificidade do regime estatutário é também assumida na LTFP e já o era na LVCR³⁰².

Embora se reconheça que se verificou uma tendência para a privatização da relação jurídica de emprego na Administração Pública, e que esta pode ocorrer por várias formas³⁰³, a grande maioria dos trabalhadores da Administração Pública tem ainda um vínculo que lhe confere alguma especificidade, e outros, como os trabalhadores nomeados, nunca a poderão perder, em resultado das funções que exercem e do seu estatuto, de que são exemplo, o pessoal policial com ou sem natureza militar.

A especificidade do regime jurídico da função pública pode ainda ser confirmada pelo entendimento que o Tribunal de Justiça da União Europeia e a Comissão Europeia têm vindo a fazer no que respeita à livre circulação de trabalhadores no interior da União

²⁹⁸ Artigo 269º n.º (s) 1, 4 e 5 da CRP.

²⁹⁹ Canotilho, Gomes e Moreira, Vital, Constituição da República Anotada, 3ª edição revista, p. 944, considerando que “não é constitucionalmente obrigatório que todos os trabalhadores e agentes (embora tal figura não seja agora admitida) do Estado e demais entidades públicas pertençam à função pública propriamente dita e possuam o regime”.

³⁰⁰ Ver, em especial, o n.º 1 do artigo 269º e a alínea t) do n.º 1 do artigo 165º da CRP.

³⁰¹ Canotilho, Gomes e Moreira, Vital, Constituição da República Anotada, 3ª edição revista, comentário ao n.º 5 do artigo 269º, p. 948.

³⁰² Sobre as garantias de imparcialidade, cf. artigos 19º a 24º da LTFP, situação que também já se encontrava prevista nos artigos 26º a 30º da LVCR, na redação dada pela Lei n.º 34/2010, de 2 de setembro, que entrou em vigor a 1 de novembro de 2010.

³⁰³ Viana, Cláudia, “A laborização do direito da função pública” in Scientia Juridica, n.º 292, Janeiro/Abril de 2002, p. 81 e segs.

Europeia. O princípio da liberdade de circulação não é aplicável aos empregos na Administração Pública³⁰⁴.

Admitimos que este regime e especificidade foram ficando menos intensos a partir da entrada em vigor da LVCR³⁰⁵ e do RCTFP³⁰⁶, bem como das alterações consagradas por lei³⁰⁷, aqui se incluindo as alterações introduzidas pelos sucessivos diplomas que aprovaram os Orçamentos de Estado desde 2011, especificamente no que diz respeito ao estatuto remuneratório e à progressão na carreira dos trabalhadores nomeados e contratados, no caso dos primeiros sujeita a aprovação do Ministério das Finanças e sem que daí resulte aumento de encargos com pessoal no órgão ou serviço do mapa de pessoal a que pertencem, no caso dos segundos, absolutamente impedida.³⁰⁸

Como vimos constatando ao longo deste trabalho, a LTFP veio acentuar e clarificar esta tendência.

Foram, no entanto, várias e mais longínquas as alterações que concorreram para a modificação do modelo clássico de emprego público de tipo estatutário, nomeadamente, o reconhecimento dos direitos sindicais aos funcionários, o direito à greve, a liberdade sindical e o direito de constituição de comissões de trabalhadores, a que acresce a evolução do que se entende por interesse e serviço públicos.

As novas abordagens da Administração Pública, quer na perspetiva gestionária quer na atual perspetiva do “Novo Serviço Público”, esbateram a superioridade da Administração

³⁰⁴ O Tribunal de Justiça da União Europeia vem interpretando restritivamente a exceção consagrada no n.º 4 do artigo 39º do Tratado, sendo secundado pela Comissão Europeia (Comunicado de 18 de março de 1988), considerando que se trata de uma restrição que não é conforme com o direito europeu. Para a Comissão, as forças armadas, a polícia, a magistratura, a administração tributária, a diplomacia e a representação externa do estado, assim como os empregos que impliquem “a elaboração de atos jurídicos e a sua execução, o controlo da sua aplicação e a tutela dos organismos dependentes, em qualquer nível da administração” são reservados aos cidadãos nacionais, ficando assim abrangidos pelo referido n.º 4 do artigo 39º do Tratado da União Europeia.

³⁰⁵ Lei n.º 12-A/2008 de 27 de fevereiro.

³⁰⁶ Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro.

³⁰⁷ A Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, determinou a aplicação do regime de feriados e do estatuto do trabalhador-estudante, previstos no Código do Trabalho, aos trabalhadores que exerciam funções públicas. Estas alterações são a prova de que a aproximação entre o estatuto do trabalhador da Administração Pública e o dos trabalhadores do sector privado se vem fazendo e, incrementando.

³⁰⁸ Cf. Em especial, os artigos 20º e 21º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que procederam, respetivamente, à redução remuneratória e à suspensão de subsídios de férias e de natal ou equivalentes, durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), ainda que parcialmente alterados após a publicação do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013, 22 de abril de 2013; artigos 27º e seguintes da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro e, o artigo 33º e seguintes da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

Pública, ao mesmo tempo que centraram no cidadão/cliente³⁰⁹, o primado da formulação do interesse e do serviço público.³¹⁰ A nova conceção do serviço público relacionada com a qualidade dos serviços, tal como é percecionada pelos cidadãos.

A doutrina clássica do *funcionário público*³¹¹, assume a relação de emprego público como uma relação de natureza não patrimonial, o objeto da relação como coisa pública, uma função pública, que não constituía uma riqueza, por não ser permutável. Assim, o funcionário e o agente eram reduzidos à categoria de órgão da administração.³¹²

A qualificação das relações laborais como um problema interno da organização da Administração e o recurso à figura do funcionário – órgão, representante da autoridade do Estado, explicam a supremacia do ente público e a subordinação do agente, já que o objetivo da doutrina clássica era garantir que o indivíduo atuasse em representação do Estado.³¹³

Nesta conceção não era possível sequer fazer apelo aos interesses pessoais do funcionário nem era admissível a eventual existência de conflitos entre aquele e a Administração.

Estamos hoje, claramente afastados da abordagem tradicional da Administração Pública, quer pelos serviços que presta ou deixou de prestar, quer pela evolução da caracterização do vínculo de trabalho em funções públicas.

A gestão de recursos humanos na Administração Pública e a componente de avaliação do desempenho, não pode alhear-se do facto de coexistirem no trabalhador da Administração Pública duas realidades. Ele é trabalhador por conta de outrem, mas ao mesmo tempo e com maior ou menor grau de intensidade (sendo essa a particularidade que

³⁰⁹ A expressão cidadão/cliente, num contexto gestor, reflete o relacionamento complexo entre a administração e o seu público. A pessoa para quem os serviços são dirigidos é o cidadão, enquanto membro de uma sociedade democrática com direitos e deveres. A pessoa deve, ainda, ser considerada cliente, não apenas no contexto da prestação de serviços, onde adota a posição de beneficiário, mas também no contexto em que tem deveres cumprir (pagamento de impostos ou multas/coimas) tendo o direito de ser tratado com equidade e cortesia sem negligenciar o interesse pelas suas necessidades.

³¹⁰ Bilhim, João, “*Qualificação e Valorização de Competências*”, Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto 2004, p. 33.

³¹¹ Constitui uma herança da teoria orgânica das pessoas coletivas, elaborada pela doutrina alemã. O funcionário deixa de ser pessoa dotada de autonomia jurídica para ser um sujeito que, tendo capacidade natural, se limita a manifestar a vontade do Estado. O funcionário enquanto entidade despersonalizada, um instrumento que desempenhava uma função.

³¹² Existia uma posição de supremacia do ente administrativo para com os agentes e assim, a relação de serviço tinha origem numa decisão unilateral da autoridade pública. A doutrina clássica rejeitava a possibilidade de se constituírem vínculos de natureza contratual e nas suas relações com terceiros, intervinha sempre na qualidade de autoridade pública.

³¹³ Bilhim, João, ob. cit.p.79 (p. 33).

pode ditar o modelo de avaliação mais adequado), parte de um órgão ou serviço que exerce autoridade pública.

Hoje convivem no mesmo órgão ou serviço da Administração Pública trabalhadores abrangidos por distintos regimes jurídicos de contratação, com vínculos distintos e avaliados por modelos distintos, não decorrendo tal distinção do tipo de vínculo (com o qual a sua esmagadora maioria foi contratado antes de 31 de dezembro de 2008), mas da carreira na qual se encontram integrados.

Esta realidade não decorreu da não previsão da aplicação generalizada do modelo de avaliação do desempenho a todas as carreiras e categorias, mas tão só porque foi impossível a sua aplicação³¹⁴, devendo esta constatação levar-nos a considerar que a realidade da Administração Pública e dos concretos órgãos e serviços que a compõem revela, também, na componente de avaliação dos seus recursos humanos, fatores de complexidade acrescida, que merecem tratamento específico.

O caráter instrumental da função pública, entendida como corpo de trabalhadores que presta serviço na Administração Pública, em ordem à prossecução do interesse público³¹⁵, não pode ser afastado por qualquer perspetiva realista de gestão de recursos humanos e, nela, da componente avaliativa³¹⁶, muito menos se estivermos em presença de um trabalhador que não pode gozar dos seus plenos direitos como trabalhador comum, de que são exemplo o pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, os militares da Guarda Nacional Republicana ou os militares das Forças Armadas.

Mesmo nos casos em que o trabalhador da Administração Pública goza dos direitos, liberdades e garantias de todos os trabalhadores, ele continua desempenhar uma atividade laboral subordinada a outrem e que representa o Estado.³¹⁷

³¹⁴ Veja-se o caso do Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro, artigos 161º e seguintes (que para os guardas nunca foi regulamentado). O estatuto apesar de se referir expressamente aos efeitos da avaliação de desempenho, designadamente na alteração do posicionamento remuneratório, numa clara similitude com o modelo do SIADAP, a progressão na carreira contínua a fazer-se tendo por base a antiguidade. Continua a aplicar-se o Regulamento de avaliação do Mérito dos Militares da Guarda Nacional Republicana aprovado pela Portaria n.º 297/2000. (Sublinhado nosso).

³¹⁵ Viana, Cláudia, “*O conceito de funcionário público – tempos de mudança?*” Revista de Estudos Politécnicos Vol. V, n.º 8, 007-034, 2007, p. 29.

³¹⁶ O elemento laboral é importante, mas o elemento organizacional, de estatuto e de papel social, não podem ser vistos do mesmo modo quando estamos em presença de um trabalhador cujas funções são de prestação de serviços e, aquele que, ainda que preste serviços ao cidadão, só pode fazê-lo, quando devidamente enquadrado numa cadeia de comando e em cumprimento da missão que o seu estatuto lhe confere.

³¹⁷ Atente-se à situação do pessoal policial da Polícia de Segurança Pública (que até tem reconhecido o direito à greve), mas que, pelas funções exerce (com um enquadramento em tudo semelhante ao dos militares da Guarda Nacional Republicana), o seu desempenho não pode ser medido pelo número de autos de

O entendimento tradicional, de que o caráter unilateral da relação jurídica de emprego público se justifica por razões de interesse público, mudou. Também o conceito tradicional de interesse público evoluiu tendo tido uma clara aproximação, em muitas áreas da Administração Pública, ao conceito de serviço público, deixando o emprego público de ser, apenas, equiparado às relações de soberania.

Independentemente de, em muitos corpos da Administração Pública, os trabalhadores exercerem funções relacionadas com a representação da autoridade do Estado, nem todos os trabalhadores desses órgãos ou serviços se encontram inseridos em carreiras que envolvem o exercício de funções predominantemente não técnicas, que contendem com a soberania do Estado e que, tradicionalmente integram, o que pode considerar-se o *núcleo duro* da Função Pública (*potestas* estadual)³¹⁸.

O legislador na LVCR (e o mesmo aconteceu na LTFP) optou mesmo por não enumerar as carreiras cujo vínculo decorrerá por recurso à figura da nomeação, mas ao invés, por indicar áreas e atividades onde podem existir carreiras cujo provimento poderá ser feito através da nomeação.

A maior inovação da LVCR traduziu-se na figura da nomeação por tempo determinado ou determinável, podendo a nomeação não dar lugar a um vínculo definitivo, tendo natureza precária, sendo possível efetuar nomeações a termo resolutivo certo ou incerto³¹⁹, constituindo esta possibilidade uma alteração significativa ao quadro jurídico tradicional do entendimento e enquadramento das carreiras que envolvem funções predominantemente não técnicas.

Esta figura de nomeação transitória ou precária, por tempo determinado ou determinável, era concretizada em observância às disposições do contrato de trabalho em funções públicas constante do RCTFP, por referência aos contratos a termo resolutivo certo ou incerto³²⁰, sendo que agora todo o regime se encontra ínsito na LTFP que procedeu à revogação dos referidos diplomas³²¹.

contraordenação, pelo número de detenções, pelo número de patrulhas ou tantos outros exemplos de idêntica natureza que poderíamos citar.

³¹⁸ Moura, Paulo Veiga e Cátia Arrimar – Cf. Moura, Paulo Veiga e Cátia Arrimar, ob. cit. p.22 (p.33).

³¹⁹ Cf. Artigo 11º da LVCR.

³²⁰ Exemplos deste tipo de nomeação precária, encontram-se nos diversos ramos das Forças Armadas (com exceção dos oficiais), sendo a sua existência anterior à entrada em vigor da LVCR. Prestação do serviço militar nos regimes de contrato e de voluntariado.

Lei n.º 174/99, de 21 de setembro (Lei do Serviço Militar - Alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2008, de 6 de Maio);

Aos militares que prestem serviço efetivo em regime de contrato ou em regime de voluntariado é garantido o direito ao subsídio de desemprego por período idêntico ao da duração do serviço, com um período máximo de concessão das prestações de desemprego de trinta meses, caso não ingressem, findo o contrato, nos quadros permanentes das Forças Armadas, das Forças de Segurança, nos mapas de pessoal civil das Forças Armadas, em qualquer mapa de pessoal da Função Pública ou nos quadros permanentes de qualquer empresa.

A nomeação, ainda que precária, tem justificação³²², pois os militares contratados exercem funções e estão sujeitos a um estatuto que lhes confere especificidade, tendo limitações no exercício de determinados direitos. Para os militares contratados apenas o vínculo não é definitivo, os deveres são os mesmos que os que se encontram nomeados definitivamente.

Assim, neste caso, a nomeação está diretamente relacionada com a especificidade das funções que exercem e, como tal, não poderiam ter um estatuto distinto dos que exercem as mesmas funções, ainda que com nomeação definitiva no quadro permanente, e não com a carreira³²³ entendida como desenvolvimento profissional³²⁴.

Decreto-Lei n.º 289/2000, de 14 de Novembro (Regulamento da Lei do Serviço Militar - Alterado pelo Decreto-Lei n.º 52/2009, de 2 de Março);

Decreto-Lei n.º 320-A/2000, de 15 de Dezembro (Regulamento de Incentivos à Prestação de Serviço Militar nos Regimes de Contrato e de Voluntariado).

Decreto-Lei n.º 118/2004, de 21 de Maio (Alteração ao Regulamento de Incentivos à Prestação de Serviço Militar nos Regimes de Contrato e de Voluntariado);

Decreto-Lei n.º 220/2006 de 3 de Novembro (Proteção no Desemprego);

Decreto-Lei n.º 320/2007, de 27 de Setembro (Alteração ao Regulamento de Incentivos à Prestação de Serviço Militar nos Regimes de Contrato e de Voluntariado);

Lei Orgânica n.º 1/2008, de 6 de Maio;

Decreto-Lei n.º 52/2009, de 2 de Março.

³²¹ Ver a este respeito o n.º 3 do artigo 8º da LTFP.

³²² Neste ponto, discordamos de alguns autores cujo entendimento é de que a nomeação precária não tem qualquer razão que a justifique. Neste sentido, Moura, Paulo Veiga e Cátia Arrimar, *ob. cit.* p.22 (p.34). Embora se tenha que concordar que, de facto, o n.º 1 do artigo 10º da LVCR refere que apenas podem ser nomeados trabalhadores que sejam integrados em carreiras e por força do disposto no artigo 40º da LVCR, poder-se-ia concluir-se que só os nomeados definitivamente é que são integrados em carreiras, ou seja a integração na carreira está diretamente relacionada com a vinculação permanente. Esta situação foi clarificada pela LTFP ao determinar que o vínculo de emprego público pode ser constituído por tempo indeterminado ou a termo resolutivo (n.º 4 do artigo 6º) e, que as funções referidas no artigo 8º se desenvolvem no âmbito de carreiras especiais, desenvolvendo-se as restantes no âmbito de carreiras gerais, tal como se encontram previstas no artigo 84º.

³²³ Nada impede que, trabalhadores nomeados ou contratados a termo certo ou incerto/tempo determinado ou determinável possam exercer funções próprias de uma determinada carreira. Cf. n.º 2 do artigo 79º da LTFP.

³²⁴ Para melhor enquadrar o problema, veja-se o sentido tradicional do direito à carreira como a faculdade garantida por lei ao funcionário que ingressava num quadro, de progredir em vantagens profissionais segundo a sua capacidade e, o seu tempo de serviço. Caetano, Marcelo, *Manuel de Direito Administrativo Tomo II* Coimbra Editora, Lisboa, 1969, p. 719.

Reconhece-se que o desenvolvimento das pessoas está relacionado com o desenvolvimento das suas carreiras e que o trabalhador tem a aspiração e o direito de planejar a sua carreira de modo a poder vir a desempenhar funções que, ainda que mais complexas, sejam melhor remuneradas³²⁵.

No entanto, a evolução na carreira³²⁶, quando deixou de estar apenas dependente do bem e efetivo serviço prestado durante um determinado período, mas também da avaliação do desempenho, pode levar a que a mudança de nível e posição remuneratória não esteja garantida, num prazo considerado razoável pelo trabalhador³²⁷, não conseguindo este estabelecer qualquer plano de carreira.

A tudo isto, haverá ainda que acrescentar a situação de estarmos, desde 2004, mas com especial acuidade desde 2007, em permanentes mudanças na Administração Pública, primeiro com o PRACE³²⁸ e depois com o PREMAC³²⁹, não existindo estabilidade que permita aos órgãos e serviços e aos trabalhadores implementarem o SIADAP de molde a cumprir um dos seus princípios fundamentais, o de garantir a equidade interna do sistema e a coerência integrada do processo de melhoria na qualidade do serviço prestado ao cidadão³³⁰.

Por isso, vimos afirmando que, sem um, ainda que parco, mas verdadeiro sistema de recompensas e incentivos que o SIADAP previa até 31 de dezembro de 2012, ainda que limitado por quotas, a que acresce a falta de coerência do modelo, desde essa data, a avaliação do desempenho não serve o propósito para que foi implementado, a melhoria da

³²⁵ Segundo Chianenato, Idalberto in *“Gestão de Pessoas: e o novo papel dos recursos humanos nas organizações”*, 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Elsevier – Campos 2004, p. 374: “a carreira pressupõe desenvolvimento profissional gradativo e cargos crescentemente mais elevados e complexos.”

³²⁶ Evolução vertical nas carreias já revistas e unicategoriais, ou seja a promoção, dado que a progressão horizontal para algumas carreias subsistentes, onde ainda tem importância preponderante o tempo de serviço prestado na mesma categoria, passou a estar reservada a muito poucos, e mesmo assim depende cumulativamente da avaliação/notação, nesse período de tempo.

³²⁷ Vide: nota 175, p. 49.

³²⁸ Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005, o governo criou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), com os seguintes objetivos: modernizar e racionalizar a Administração Central; melhorar a qualidade de serviços prestados pela Administração aos cidadãos, empresas e comunidades; colocar a administração central mais próxima e dialogante com o cidadão.

³²⁹ PREMAC e respetivo plano de trabalhos, aprovado no dia 20 de julho de 2011, visou os objetivos de redução permanente de despesa e de implementação de modelos mais eficientes para o funcionamento da administração central.

³³⁰ No preâmbulo da justificação de motivos que levou à aprovação da Lei n.º 66-B/2007 (SIADAP), Anexo C: “O Governo pretende, com a presente proposta de lei, que a Administração Pública de novos passos no desenvolvimento de uma cultura de avaliação, responsabilização e prestação de contas, de envolvimento de todos os intervenientes na execução de políticas públicas que os cidadãos sufragaram, de melhoria na prestação de serviços aos cidadãos e á sociedade, de recompensa pelo trabalho e de motivação para o futuro” (sublinhado nosso).

eficácia e da eficiência da Administração Pública pela via da promoção da motivação profissional e desenvolvimento de competências dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores.

Com as limitações que conhecemos e em coerência com o que vimos afirmando, sem deixar de reconhecer que a situação de exceção que se vive em Portugal, esteve por certo na origem da descaraterização do SIADAP, entendemos que os modelos de avaliação não revistos e conjugados com as respetivas normas estatutárias, aplicáveis aos militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana e ao pessoal policial da Policia de Segurança Pública, que permitem a promoção após o decurso de um período de bom e efetivo serviço, quando exista vaga (ainda que sem aumento global dos encargos com pessoal para a entidade empregadora) são mais eficazes, na motivação dos trabalhadores e na gestão das suas carreiras.

Pela especial relevância para a segurança e coesão do país, que as funções que exercem representam, a que acresce a sua condição estatutária, pode concluir-se que a não aplicação do SIADAP a estas carreiras foi uma boa decisão, continuando a promoção a fazer-se, também, em função do tempo de serviço em determinada categoria, a antiguidade, sendo a nota de serviço importante, mas não determinante, para a promoção, ainda que esta se encontre sujeita à existência de vagas.

Não se vê qualquer inconveniente em que no mesmo órgão ou serviço existam modelos de avaliação diferentes consoante a carreira a que concretamente se aplicam, carreiras gerais ou carreiras especiais³³¹.

A tudo isto não é indiferente a questão central relacionada com a alteração do posicionamento remuneratório que decorre da avaliação do desempenho trazida pelo SIADAP.

É atribuído ao dirigente máximo do serviço o poder arbitrário de decidir, ou não, afetar verbas do seu orçamento à alteração do posicionamento remuneratório dos trabalhadores, podendo ainda decidir se essa alteração ocorre para todas as carreiras ou apenas para algumas e, dentro delas, a que tipo de trabalhadores se deve dirigir, dado que permite a escolha da área de formação académica ou profissional dos trabalhadores integrados em determinada carreira ou titulares de determinada categoria, quando tal área de formação

³³¹ São especiais, as carreiras cujos conteúdos funcionais caracterizam postos de trabalho de que apenas um ou alguns órgãos ou serviços carecem para o desenvolvimento das respetivas atividades, Cf. artigo 84º da LTFP.

tenha sido utilizada na caracterização dos postos de trabalho contidos no mapa de pessoal do órgão ou serviço.

Assim, mesmo nas carreiras unicategoriais (e desde que o orçamento do serviço permita prever verbas para a alteração do posicionamento remuneratório)³³², como é a técnica superior, o dirigente pode optar entre as áreas de formação académica dos seus trabalhadores, aos quais pode, em função da avaliação de desempenho³³³, escolher os que podem, por essa via, ser promovidos. Faz parte da livre opção gestonária do órgão ou serviço, a possibilidade de o dirigente máximo poder optar pelo critério económico, decorrente da maior ou menor disponibilidade financeira do serviço, em detrimento do critério do mérito, a escolha de que trabalhadores devem ver alterada a sua posição remuneratória³³⁴.

Pode assim, por opção gestonária, ocorrer que um trabalhador que tenha a mesma ou menor antiguidade que outro, vir a receber um vencimento superior. Basta que o dirigente máximo do serviço decida que a alteração do posicionamento remuneratório deve abranger determinadas carreiras e, de entre estas, determinados trabalhadores.

Se esta situação nos trabalhadores da Administração Pública em geral do mesmo órgão ou serviço, já é de difícil aceitação, e para alguns autores de constitucionalidade duvidosa, o que aconteceria se se pudesse aplicar ao pessoal policial da Polícia de Segurança Pública, aos militares das Forças armadas ou da Guarda Nacional Republicana, onde a hierarquia tem que ser absolutamente respeitada e está diretamente relacionada a antiguidade num determinado posto³³⁵.

Temos como adquirido que, no âmbito da avaliação do desempenho efetuada pelo SIADAP, o mérito de um trabalhador de um órgão ou serviço, ainda que superior aos de

³³² Por opção gestonária, dado que apenas na situação prevista no n.º 7, do artigo 156º da LTFP, é obrigatória a alteração do posicionamento remuneratório (correspondente à acumulação de 10 pontos), situação que, desde o orçamento de Estado para 2012, se encontra suspensa, face à situação de crise financeira que afetou Portugal e, que levou à redução de salários na Administração Pública, embora a pontuação obtida pelos trabalhadores, ou pelos dirigentes, nas respetivas carreiras, continue a ser contabilizada para futuras alterações obrigatórias do posicionamento remuneratório.

³³³ Cf. artigos 156º a 158º da LTFP.

³³⁴ Contra esta possibilidade, o facto de o mérito não constituir o único critério para estabelecer a diferenciação de desempenhos, permitindo estabelecer diferenciações de tratamento entre trabalhadores da Administração Pública do mesmo órgão ou serviço, devendo por força do princípio constitucional da igualdade, todos serem objeto de idêntico tratamento, exceto no que resultar da efetiva diferenciação do mérito, manifestam-se alguns autores, com especial acuidade, Moura, Paulo Veiga e Cátia Arrimar, ob. cit. p.22 (p. 94).

³³⁵ Atentemos apenas, como exemplo, ao caso de um Guarda da GNR em início de carreira poder ter um maior salário que um Guarda com vinte anos de carreira com responsabilidades acrescidas e ao qual o mais novo sempre deverá reportar hierarquicamente.

outros trabalhadores do mesmo órgão ou serviço, não se traduz no direito à alteração da posição remuneratória, se não for “escolhida” a sua carreira ou área de formação académica ou profissional, aquando da caracterização dos postos de trabalho a contemplar no âmbito do despacho de afetação de recursos financeiros, anualmente elaborado³³⁶.

A mesma situação se passa com a atribuição de prémios de desempenho, onde também o dirigente máximo do serviço pode determinar o universo a considerar para efeitos de atribuição do prémio, integrando todos os trabalhadores de todas as carreiras e categorias ou só de algumas carreiras e categorias³³⁷.

3.7 Avaliação do desempenho e formação: melhorar a gestão de recursos humanos.

Melhorar a gestão dos recursos humanos foi considerado pela OCDE um objetivo estratégico no âmbito da reforma do Estado³³⁸, para Portugal.

A OCDE justifica este objetivo estratégico a três níveis, dos quais dois nos interessam especificamente neste trabalho, um relativo ao impacto das medidas de consolidação fiscal e redução das despesas operacionais que podem ter efeitos negativos sobre o desempenho dos trabalhadores da Administração Pública, o outro na indicação expressa de que o planeamento estratégico pode ser utilizado como instrumento de apoio à motivação dos trabalhadores para a prestação de serviços públicos, concretamente face à pressão a que os trabalhadores estão sujeitos como consequência da necessidade de consolidação fiscal.

Ambas as justificações apresentadas pela OCDE³³⁹ são decorrentes dos princípios da gestão estratégica de recursos humanos, parte integrante da teoria da Nova Gestão Pública³⁴⁰.

³³⁶ Nos termos previstos no artigo 31º da LTFP, “Orçamentação e gestão das despesas com pessoal” compete ao dirigente máximo do serviço, no prazo de 15 dias após o início da execução do orçamento, tomar entre outras, a decisão referente à atribuição de prémios de desempenho e alterações de posição remuneratória, o que é feito por despacho a inserir na página eletrónica do serviço. Desde 2011, por força das normas inscritas nos sucessivos Orçamentos de Estado (cf. as alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 24º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro), que estão vedadas as valorizações e outros acréscimos remuneratórios, designadamente os resultantes de alterações de posicionamento remuneratório e, de atribuição de prémios de desempenho, pelo que não tem sido possível aos serviços prever dotações para o efeito.

³³⁷ Cf. Artigos 158º e 166º da LTFP.

³³⁸ Relatório da OCDE “*Portugal – Reforming the State to promote Growth*”, Better Policies Séries, maio de 2013, Parte III.4 – Capítulo III.3.

³³⁹ No capítulo III.3 do Relatório da OCDE de maio de 2013.

³⁴⁰ Rato, Helena - Relatório da OCDE (maio de 2013) Análise crítica da Parte III “*Equipping the State to Support Robust and Inclusive Growth*” Direção-Geral da Administração e Emprego Público, junho de 2013, p. 13.

O relatório, apesar de não dar orientações específicas, é claro quanto à necessidade de existência de compensações que tenham por escopo a motivação dos trabalhadores da Administração Pública³⁴¹.

Nesta matéria, quer a LVCR quer o SIADAP, este na sua versão de 2007³⁴², assumem os princípios da gestão dos recursos humanos na Administração Pública em linha com a teoria do valor público e o mesmo veio a acontecer com a LTFP³⁴³.

No entanto, as medidas de gestão de recursos humanos ínsitas no SIADAP têm vindo a ser sistematicamente suspensas e este sistema de avaliação deixou de poder contribuir, a partir de 2013, para tal desiderato como já profusamente fomos dando nota neste trabalho³⁴⁴.

Importa, neste domínio, reforçar que a LTFP, assim como já acontecia com a LVCR (no Capítulo III do Título I, o planeamento e gestão de recursos humanos), estabelece a obrigatoriedade de planificação das atividades e dos recursos, incluindo a elaboração anual, em conjunto com o orçamento dos serviços, de mapas de pessoal.

No entanto, a manutenção do congelamento das admissões, as medidas de redução de efetivos, a que acresce a desarticulação temporal entre a avaliação dos trabalhadores (que passou a bienal a partir de 2013) dos dirigentes e dos serviços, esvaziam de sentido aquelas determinações.

Entende-se, no entanto, que o planeamento estratégico dos recursos humanos da Administração Pública terá de ser uma realidade, até por força da necessidade de capacitar os serviços para se reestruturarem e para permitir a autentica requalificação integradora dos trabalhadores que venham a ser colocados no “*regime de requalificação*”.

Também anual e acompanhado o plano de atividades e orçamento dos serviços deve ser o plano de formação. A formação como instrumento para a gestão estratégica de recursos humanos, entendida como compensação ao trabalhador da Administração Pública, não financeira, mas capacitadora, que permita, ainda que em fases de menores recursos financeiros do Estado, motivar o trabalhador, acentuando a componente de gestão da sua carreira.

³⁴¹ A insuficiência de estudos sobre as práticas de gestão de recursos humanos na Administração Pública é um dos aspetos negativos apontados no Relatório.

³⁴² Antes das alterações introduzidas pela Lei do Orçamento de Estado para 2013.

³⁴³ Os princípios da avaliação do desempenho são, entre outros, a orientação para os resultados, e o reconhecimento e motivação, garantindo a diferenciação de desempenho e promovendo uma gestão baseada na valorização das competências e do mérito – Cf. artigo 90º da LTFP.

³⁴⁴ As alterações ao SIADAP resultantes da entrada em vigor do Orçamento de Estado para 2013.

Para tal, torna-se premente contextualizar os procedimentos para a identificação de necessidades de formação decorrentes do processo de avaliação bienal, tendo em vista a concretização do programa anual de formação, mas que pode ter uma previsão plurianual³⁴⁵.

O avaliado deve proceder à apresentação de proposta de formação adequada aos objetivos e/ou competências que lhe vão ser fixados para o biénio seguinte, através do preenchimento do espaço previsto na ficha de autoavaliação do subsistema de avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública visando a identificação de áreas de desenvolvimento profissional.

Após análise, o avaliador deve preencher também os campos da ficha de avaliação do desempenho relacionados com as expectativas, condições e/ou requisitos de desenvolvimento pessoal e profissional e, particularmente, o diagnóstico das necessidades de formação (áreas a desenvolver e ações de formação profissional a considerar).

Esta informação deverá ser devidamente analisada de modo a consubstanciar uma necessidade de formação plausível, em face dos resultados alcançados na avaliação anterior e nos objetivos e competências a atingir no ano seguinte. A eficácia da formação realizada deverá ser devidamente verificada em prol de uma planificação adequada das ações a concretizar em articulação com as atividades adstritas ao concreto posto de trabalho³⁴⁶.

Ainda relativamente ao levantamento de necessidades de formação, poderá utilizar-se um questionário, de modo a complementar e otimizar o conhecimento das referidas carências ao nível das chefias e dos trabalhadores, existindo entre estas e aqueles uma relação de complementaridade. O resultado final do levantamento de necessidades será tanto mais completo quanto mais envolver um processo de análise e descrição de funções de cada trabalhador e a sua adequabilidade ao posto de trabalho³⁴⁷.

³⁴⁵ O Artigo 54º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro determina que o SIADAP: “deve permitir o diagnóstico das necessidades de formação, devendo estas ser consideradas no plano anual de formação de cada serviço. Acrescenta ainda que a identificação das necessidades de formação deve associar as necessidades prioritárias dos trabalhadores e as exigências dos postos de trabalho que lhe estão atribuídos”.

³⁴⁶ Serrano, Orlando, “*Avaliação de desempenho dos trabalhadores da Administração Pública como diagnóstico e identificação de necessidades para o plano de formação anual*”, cefona.edu.pt - Consultada a 8 de janeiro de 2014.

³⁴⁷ A Direção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP) define o diagnóstico de necessidades de formação como um “ processo metodológico de recolha e análise de informação para determinar lacunas de desempenho, as falhas de competências ou a falta de conhecimentos, necessários à realização de uma atividade profissional, com vista ao planeamento e à execução de projetos e programas de formação e desenvolvimento pessoal” Ministério das Finanças e da Administração Pública – DGAEP (2011) –*Formação*

Apesar de a avaliação dos trabalhadores não coincidir temporalmente com a avaliação dos dirigentes ou dos serviços, em resultado da versão em vigor do SIADAP, nada impede que se promova o alinhamento e desdobramento das necessidades de formação profissional dos dirigentes e dos trabalhadores da Administração Pública.

Este alinhamento não poderá deixar de ser perspetivado num quadro de anuidade, apesar de a avaliação dos trabalhadores ser bienal, tendo em consideração que os objetivos estratégicos dos serviços e organismos são anuais, coincidentes com os planos de atividades determinados superiormente em articulação com o orçamento e mapa de pessoal dos serviços, o QUAR.

A fixação de objetivos de gestão de desempenho permite definir as áreas essenciais de atuação e estabelecer quais os resultados a alcançar, através de indicadores de medida e metas a atingir, permitindo-se conhecer de uma forma mais direta a contribuição de todos os colaboradores independentemente da posição que ocupam na organização³⁴⁸.

O plano de ação aprovado em 2010 (para a formação profissional dos trabalhadores da Administração Pública para o período 2011-2013) e que não foi cumprido, consubstanciava-se em três objetivos: o acesso à formação profissional de todos os trabalhadores da administração central do Estado; adequar o plano de formação às necessidades dos trabalhadores e dos organismos; proceder à avaliação do impacto da formação na qualidade dos serviços prestados e na produtividade dos trabalhadores.

Seja por um plano nacional seja por planos sectoriais ou mesmo por serviço ou organismo, a inexistência de um plano de formação que abranja todas as carreiras torna ineficaz qualquer modelo de avaliação, ao não permitir a qualificação e valorização profissional dos trabalhadores³⁴⁹.

profissional e desenvolvimento de competências: conceitos, www.dgaep.gov.pt/stap/infoPage.cfm? - Consultado a 19 de maio de 2014.

³⁴⁸ A resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2010, de 17 de Novembro, determinou que, os organismos públicos devem prever no respetivo quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), objetivos quantificados anuais de formação profissional para dirigentes e trabalhadores, tendencialmente alinhados com o mandato dos dirigentes superiores e respetivas cartas de missão, de modo a assegurar que a totalidade dos dirigentes e trabalhadores da administração central do Estado acede a formação profissional até final de 2013.

³⁴⁹ DGAEP- www.dgaep.gov.pt/upload/newsletter/News.../DGAEP_INAposterA3: Generalizar a criação de serviços específicos de formação, reforçar a elaboração de planos de formação com base no diagnóstico de necessidades reais dos serviços, reforçar a participação na formação, corrigindo os desequilíbrios entre carreiras diversificar os regimes de formação, com particular destaque para a formação à distância, reforçar o investimento em formação com o aproveitamento do financiamento comunitário, incentivar a formação em regime de autoformação desenvolver a avaliação da formação com particular destaque para o impacto no funcionamento dos serviços. Consultado a 19 de maio de 2014.

Para permitir aos trabalhadores o acesso a formação com um mínimo de custos estão disponíveis meios tecnológicos que permitem aumentar a oferta formativa, utilizando o *e-learning*³⁵⁰ e/ou *b-learning*³⁵¹, em detrimento da formação totalmente ministrada em regime presencial. Deste modo, poderão ser superados os principais constrangimentos da oferta formativa pelos serviços da Administração Pública e que, muitas vezes são, também, responsáveis pelo desinteresse na procura de formação pelos trabalhadores (a falta de tempo face ao volume de trabalho, os objetivos a cumprir e os custos das deslocações).

Neste âmbito, com resposta à dinâmica das organizações em contexto de mudança, é recomendável que se recorra a modalidades de formação interna em contexto de trabalho de forma sistemática, não somente para a formação inicial mas também para a formação contínua³⁵². Quase todos os órgãos ou serviços têm trabalhadores das diferentes carreiras que têm habilitações e qualificação para dar formação.

Podem ainda ser fixados como objetivos bienais no âmbito do SIADAP, a determinados trabalhadores com determinadas habilitações literárias e formação específica, ministrar formação interna, podendo mesmo implementar-se um plano de formação baseado no posto de trabalho. Tal poderá funcionar como instrumento facilitador da aprendizagem e uma estratégia adequada para o cumprimento dos objetivos estratégicos do órgão ou serviço.

Avaliadores e avaliados devem reunir periodicamente ao longo do período de avaliação (o que se tornou indispensável quando a avaliação, em 2013, passou a trienal ou quinquenal para os dirigentes e bienal para os trabalhadores) e, ajustar o plano de formação às necessidades.

Os objetivos podem sempre e, a qualquer momento, ser reformulados, tendo em consideração que o Plano de Formação deve ser elaborado e aprovado anualmente³⁵³.

³⁵⁰ Formação a distância.

³⁵¹ Misto de formação presencial e a distância.

³⁵² Pereira, Isabel M. Fernandes; Brito, Maria Amélia, “A Formação no local de trabalho”. In PRÁTICAS de formação profissional, (Coordenação de José Casqueiro Cardim, Rosário Maria Miranda) Lisboa: Universidade Técnica, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. ISBN 972-9229-42-2.1998. pp. 103-143.

³⁵³ O sucesso da avaliação não se compadece apenas com um momento avaliativo, muito menos quando este passou a ser bienal para os trabalhadores da Administração Pública, com exceção dos corpos especiais. Esta monitorização confere aos intervenientes uma maior capacidade de intervenção, participação e dinamização no processo de avaliação, sendo possível identificar desvios nos objetivos traçados, detetar fragilidades nas atividades desenvolvidas e efetuar um suporte de registos (recolha de informações e elementos úteis).Essas evidências poderão contribuir para uma avaliação mais objetiva e justa.

O sistema de avaliação, ainda que as atuais medidas de contenção da despesa referentes à proibição de valorizações remuneratórias³⁵⁴ sejam um forte contratempo na aplicação do princípio da avaliação pelo mérito, só pode evoluir pela via da capacitação e formação dos trabalhadores, ajudando os serviços e os trabalhadores a atingir níveis de desempenho mais elevados, podendo ainda contribuir para que os trabalhadores deixem de perceber o SIADAP apenas como um sistema que os pode levar a ser relegados para o regime da requalificação ou para o desemprego.

A par da formação, o SIADAP deve privilegiar a proatividade dos trabalhadores.

Estranha-se, até, que as consequências das sugestões dos trabalhadores sejam valoradas e, possam até dar lugar à frequência de cursos de especialização ou bolsa de estudo, bem como à atribuição de louvores, no âmbito do regime que define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão³⁵⁵ e não no âmbito do SIADAP ou da LTFP.

³⁵⁴ Alterações de posicionamento remuneratório e atribuição de prémios de desempenho.

³⁵⁵ Artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, na redação dada pela Lei n.º 73/2014, de 13 de maio – “Sugestões dos funcionários:

1. Os trabalhadores em funções públicas, no normal exercício de funções e como demonstração do seu empenho na gestão dos serviços públicos, devem apresentar sugestões suscetíveis de melhorar o funcionamento e a qualidade dos serviços a que pertencem.
2. Sempre que as sugestões sejam apresentadas por escrito e incluam um programa de ação, devem ser avaliadas pelos dirigentes máximos no sentido da viabilidade da sua aplicação.
3. Se os programas propostos forem aprovados e implantados, o trabalhador em funções públicas pode beneficiar da frequência de um curso de especialização ou bolsa de estudo na respetiva área de intervenção.
4. Se a natureza da proposta apresentada evidenciar mérito, embora não justifique as ações referidas no número anterior, o trabalhador em funções públicas tem direito a um louvor do dirigente máximo do serviço, que constará para todos os efeitos legais, do seu processo individual.”

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Apesar de ainda estarmos longe do Estado de mercado puro (Estado privado/mínimo, assumindo apenas a condução das funções de defesa, segurança, representação externa e justiça) as transformações foram e são cada vez mais acentuadas³⁵⁶.

Ao mesmo tempo, e com a mesma velocidade, que o Estado privatizava empresas e externalizava funções³⁵⁷, num movimento de diminuição da intervenção no mercado, verificou-se a aplicação generalizada de regras de gestão privada a organismos e serviços públicos cujas competências, só com muito esforço dos seus dirigentes e dos trabalhadores, permitiram a fixação de objetivos.

A gestão por objetivos teve a sua aplicação massificada, a todos os serviços e organismos do Estado, com a introdução de diferentes modelos de gestão privada, pensados e estruturados para serem aplicados à atividade desenvolvida por organizações empresariais – que visam o lucro, sujeitas às leis de mercado – quer o seu capital seja total ou parcialmente privado ou público.

Nas áreas da saúde e da educação, a gestão por objetivos aplicou-se aos dirigentes e a todos os trabalhadores das mais diversas carreiras (com exceção dos médicos, enfermeiros e professores). Nas áreas da defesa e da segurança interna o SIADAP 1 (avaliação dos serviços) e o SIADAP 2 (avaliação dos dirigentes), também se aplicou de forma generalizada, o que já não aconteceu com o SIADAP 3, que apenas foi aplicado aos designados trabalhadores “*civis*”.

A formação que nos últimos anos o Estado exigiu e proporcionou aos dirigentes superiores e intermédios de todos os organismos e serviços (mesmo nas áreas da segurança e defesa) foi toda ela direcionada para a introdução de ferramentas de gestão privada aplicadas à gestão pública, designadamente, o *Balanced Scorecard*³⁵⁸.

³⁵⁶ O maior ou menor peso do Estado na economia é definido pelas políticas económicas dos governos, com influência das suas origens ideológicas. No entanto é notório que o Estado produtor tem vindo a perder importância, ao contrário do que se passa com o Estado regulador, fortemente impulsionado pela importante dimensão da regulação económica com a adesão à União Europeia. http://www.igf.min-financas.pt/inftecnica/75_anos_IGF/danielcosta_cap03.htm. Acedido a 16 de setembro de 2014.

³⁵⁷ Sobre este movimento de privatizações, focamo-nos apenas nos anos mais recentes. O Governo previu, em 2012, privatizar a Galp, REN, EDP, RTP1, TAP, a ANA, a CP Carga e os CTT, e apontou como prioridade a liberalização do sector postal. Na Galp, o Estado detinha 7% através da Parpública e, 1% através da Caixa Geral de Depósitos. Na REN, o Estado detinha 51% do capital e vendeu 40%, ficando com uma posição de 11%. Na EDP alienou 20,9% de uma participação total de 25%. O Canal RTP1 teve, também, a sua privatização prevista para 2012. Relatório do Orçamento do Estado para 2012.

³⁵⁸ *Balanced Scorecard* - O BSC define-se como um sistema complementar às medidas financeiras tradicionais, visando uma avaliação do desempenho das organizações, através de um conjunto de indicadores,

Os conceitos de gestão pública e administração pública, que são conceitos distintos, foram objeto de alguma confusão no âmbito do designado movimento de reinvenção da governação.³⁵⁹

A vantagem em separar os conceitos³⁶⁰, reservando a gestão pública para o sector empresarial do Estado, deverá, também, ser tida em consideração aquando da revisão do modelo de avaliação.

Antes de se ter implementado de forma generalizada a avaliação de desempenho baseada na meritocracia, deveria ter sido previamente avaliada a cultura organizacional existente nos diferentes organismos da Administração Pública, mas sobretudo o tipo de serviços que prestam ao cidadão e as suas funções ou competências.

A aplicação de uma avaliação de desempenho com objetivos quantificados (muitas vezes de uma forma rígida) aos trabalhadores da Administração Pública, independentemente das tarefas que estes desempenham (que na grande maioria são tarefas estanques e rotinadas) e do contexto em que o fazem (em órgãos e serviços cuja gestão não pode ser flexível) não constitui nenhum valor acrescentado ao desempenho.

Avaliar um serviço de uma força de segurança em função do número de autos de contra ordenação ou participações, um serviço cirúrgico pelo número de operações, um serviço de inspeção pelo volume de fiscalizações é inconsequente.

A qualidade dos serviços prestados em função da missão de serviço público direcionada para o cidadão e não para um público-alvo mais restrito (como se passa com a prestação de serviços no sector privado) serão sempre primordiais no modo como se deve trabalhar na Administração Pública.

Não obstante e, independentemente das diferenças entre o sector público e o sector privado, preconizar responsabilização, autonomia (ainda que controlada) flexibilidade

devendo esta avaliação ser parte integrante do processo de gestão. A avaliação do desempenho organizacional assenta em quatro perspetivas, a financeira, os processos internos a aprendizagem e o crescimento. Kaplan, Robert e Norton, David. *“Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System”* Harvar Business Review 1996 Jan – Fev- pp. 75-85.

³⁵⁹ Hood, C., Lodge, M *“Competency Bureaucracy and Public Management Reform: A Comparative Analysis”*, Governance, 2004, pp. 313-333.

³⁶⁰ Bilhim, João, *“Qualificação e Valorização de Competências, Sociedade Portuguesa de Inovação”*, Capítulo I, 2004, p. 11. “Reservando à gestão pública o setor empresarial do Estado que, mesmo quando assume a forma jurídica de sociedade anónima, implica o facto de o seu capital ser total ou parcialmente público, num contexto de gestão que o diferenciará sempre de uma qualquer empresa privada. De facto, tudo indica que o setor empresarial do Estado venha a expandir-se, fruto da empresarialização de serviços da administração direta ou da administração autárquica e, a reserva do termo gestão pública para este setor, faria todo o sentido.”

acrescida na gestão de recursos humanos, deve ser um imperativo de gestão na Administração Pública.

As alterações ao SIgADAP, operadas com o OE para 2013, vão no sentido de retirar toda e qualquer importância ao modelo, ao separar a avaliação dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores, e assim retirar a lógica da avaliação por ciclo de gestão para a organização.

As restantes alterações, especificamente, a não existência de quaisquer incentivos (com exceção dos 2% dos trabalhadores que hipoteticamente e caso existam recursos financeiros poderiam ser candidatos à atribuição de um prémio de desempenho), nem prémios de desempenho nem efeitos na carreira, desincentivará, em definitivo, os dirigentes e os trabalhadores de aplicarem o modelo³⁶¹.

Fruto da crise económica e/ou da constatação que existem serviços públicos que ainda não foram privatizados ou não são privatizáveis, a prazo, poderão ficar na Administração Pública apenas organismos e trabalhadores que, não podem, ou não se justifica (face ao tipo de funções que exercem, como é o caso dos assistentes técnicos ou dos assistentes operacionais), sejam avaliados pelo mérito. O SIADAP deixou de ser um modelo coerente, para ser aplicado, genericamente, a todas as carreiras, até mesmo dentro do mesmo órgão ou serviço.

Num contexto em que se procura repensar a estruturação da Administração Pública, os sistemas de avaliação do desempenho deveriam, também, ser revistos.

A acrescer ao congelamento das progressões, por imposição orçamental (dado que a inexistência de dotação orçamental que já se fazia sentir nos serviços antes de 2011), o facto de a progressão (quando for possível) depender do desempenho individual (e não grupal), da homogeneização do modelo de avaliação sem que se tivesse em consideração o tipo de serviço público em presença e, o envolvimento organizacional, o modelo em uso foi profundamente mutilado, sem que se conheça qualquer estudo sobre o impacto da aplicação do SIADAP, em vigor, até 31 de dezembro de 2012.

Existindo na Administração Pública um grande número de organismos com dimensões muito variadas, com distintos enquadramentos organizacionais e legais, acentua-se a

³⁶¹ Pese embora, para os dirigentes máximos dos serviços, incluindo os membros dos concelhos diretivos de institutos públicos, a não aplicação do SIADAP determine a cessação das respetivas funções e, para os dirigentes intermédios a cessão da respetiva comissão de serviço - cf., respetivamente, n.º 2 do artigo 34º e n.º 11 do artigo 39º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

necessidade de criação ou manutenção de sistemas de avaliação de desempenho passíveis de se adaptarem a realidades específicas, ainda que dentro da mesma realidade.

Não deverá constituir obstáculo à avaliação, a coexistência de diversos modelos de avaliação aplicáveis a carreiras de natureza diversa, nos mesmos organismos ou serviços.

Veja-se o caso da Guarda Nacional Republicana onde se aplica o SIADAP aos trabalhadores civis nomeados (Guardas Florestais) contratados (Técnicos Superiores, Assistentes Técnicos e Assistentes Operacionais), os Oficiais e Sargentos são avaliados por um modelo específico³⁶².

Os Guardas não têm um modelo de avaliação aplicável, fruto da não publicação da regulamentação á Portaria que aprovou o Regulamento de Avaliação do Mérito dos Militares da Guarda Nacional Republicana (RAMMGNR), mas não é por isso que o seu desempenho não é considerado na sua carreira, constituindo a atribuição de louvores, menções honrosas e condecorações a vertente da motivação.

Formalmente, quer para os Oficiais, Sargentos e Guardas, quando os superiores hierárquicos tomam decisões sobre louvores, punições, seleções, promoções e, informalmente, na cultura da organização, qualquer censura ou aprovação de ações individuais traduz, inevitavelmente, a avaliação dos militares.

Para os militares ou para o pessoal policial ainda que a componente de avaliação por objetivos fosse cabalmente implementada, o que é inviável, nomeadamente, para os escalões mais operacionais, tal não acarretaria qualquer vantagem.³⁶³

As recentes alterações ao SIADAP parecem consubstanciar o fim anunciado do modelo existente sem apresentar uma alternativa credível, e que dê corpo ao investimento humano e material que nos últimos quase dez anos foram afetos à implementação deste modelo de avaliação.

A avaliação do desempenho corre o risco de vir a servir apenas para seleção de trabalhadores que passam para a mobilidade nas reestruturações de serviços, ou numa aceção mais recente, para a requalificação. Os que têm piores notas dentro do órgão ou

³⁶² Portaria 279/2000, de 15 de fevereiro que aprova o Regulamento de Avaliação do Mérito dos Militares da Guarda Nacional Republicana (RAMMGNR) define o sistema de avaliação do mérito dos militares da Guarda Nacional Republicana (SAMMGNR) e os princípios que regem a sua aplicação.

³⁶³ “Infere-se da disciplina e da cultura organizacional que os mesmos (objetivos) seriam atingidos, a menos que fatores exógenos aos militares e à instituição o impusessem” “*O Desafio da implementação do SIADAP na GNR no Contexto da Reforma da Administração e da Gestão Pública*”, Trabalho de Investigação de Grupo do CPOS/GNR 2006/2007 – pp. 297- 303.

serviço são aqueles que são relegados para os “excedentários”, ou ainda, como forma de extinguir o vínculo de emprego público³⁶⁴.

A mobilidade na Administração Pública é tratada de forma oposta à que vigora no sector privado.

No sector privado a mobilidade interna é valorizada, sendo utilizada como fator de desenvolvimento, das pessoas e das organizações. Nas empresas bem geridas, a mobilidade é, em regra, reservada aos melhores, na Administração Pública aos “excedentes”.³⁶⁵

De uma forma simplista, é frequentemente referido, que o desempenho na Administração Pública não é bom ou mesmo satisfatório. Esta generalização é injusta para os serviços e organismos da Administração Pública que vêm demonstrando, precisamente o contrário, ao longo dos últimos anos. Como a metodologia de avaliação foi universalmente aplicada à generalidade dos serviços e organismos da Administração Pública, produziram-se resultados que não são comparáveis³⁶⁶.

Na fase conturbada de “*reforma*” ou “*redimensionamento*” do Estado, fruto da situação de exceção em que se encontrava o país (quando se tem como objetivo adequar a dimensão do Estado às reais capacidades financeiras), da constante alteração (mais sentida desde 2007), da orgânica dos serviços em resultado da extinção ou fusão, da revogação dos Regimes de Vinculação de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública, do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, operada pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, do novo Regime da Requalificação que revogou o Regime Comum de Mobilidade entre Serviços dos Funcionários e Agentes da Administração Pública, do congelamento e redução salarial, a avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública, não deveria ter sofrido alterações tão significativas.

³⁶⁴ Constitui fundamento para o despedimento ou demissão, por motivo disciplinar, a obtenção de duas avaliações negativas consecutivas, tendo a LTFP densificado, deste modo, a violação do dever de zelo.

³⁶⁵ Meneses, Luís, “*Reflexões sobre cinco anos na Administração Pública*”, 8º Congresso Nacional de Administração Pública, Textos das Sessões Paralelas – 2011, p.51.

³⁶⁶ No SIADAP I procedia-se à diferenciação dos desempenhos dos órgãos ou serviços que se encontravam sob a tutela de cada ministério. A título de exemplo, no Ministério da Administração Interna a comparação era feita entre, por exemplo, os dezoito governos civis, alguns com menos de dez trabalhadores e, a GNR ou a PSP, com mais de vinte mil trabalhadores cada. Tratava-se de comparar o incomparável. A partir da entrada em vigor das alterações ao SIADAP, resultantes do OE 2013, foi revogada a distinção de mérito para os serviços e, desse modo, deixaram de ser elaboradas as listas a apresentar, por ministério, ao respetivo membro do Governo, para efeitos de distinção do mérito.

Assim, a revisão do sistema de avaliação, terá que ser um objetivo prioritário quando for conseguida a necessária “*estabilidade dos modelos de estruturação do sistema administrativo*”³⁶⁷.

O modelo de avaliação e gestão do desempenho entrou em crise, não se operou uma mudança gradual e adaptada às diversas realidades, as alterações decorrentes da Lei do Orçamento de Estado para 2013 descaracterizaram-no e, de novo, se fica com a sensação que a reforma da avaliação foi uma tentativa falhada.

Seja o SIADAP, seja qualquer outro sistema ou sistemas de avaliação que vierem a ser implementados (tendo presente a realidade e cultura interna de cada organismo e/ou a concreta carreira dos trabalhadores dentro da mesmo órgão ou serviço), que não associe ou não permita nenhum ganho, vantagem profissional ou estímulo, nunca será um modelo de avaliação que permita o desenvolvimento.

Medidas legislativas que impeçam vantagens profissionais deveriam possuir uma natureza excepcional e temporária, destinadas apenas à salvaguarda de bens e valores constitucionalmente relevantes, nunca eliminar todos os estímulos, sob pena de serem os próprios objetivos do sistema de avaliação a ficarem comprometidos e a tornar-se irrealizáveis.³⁶⁸

Os sistemas de avaliação do desempenho têm que ser adaptados às finalidades de cada órgão ou serviço e, dentro destes, das carreiras dos trabalhadores que neles prestam serviço devendo criar, em qualquer circunstância (ainda que adaptada à situação financeira de cada ciclo económico), uma expectativa de desenvolvimento de carreira, ritmo de progresso e oportunidades futuras realistas. O desenvolvimento dos trabalhadores (e os da Administração Pública não são exceção), está diretamente relacionado com o desenvolvimento das suas carreiras.

O SIADAP e os sistemas de recompensas do desempenho, agora expressamente permitidos pela LTFP em sede de regulamentação coletiva de trabalho³⁶⁹, devem agregar todas as disposições dispersas que podem influenciar a carreira dos trabalhadores sejam eles nomeados ou contratados, como é o caso das consequências das sugestões dos trabalhadores, que sejam valoradas e possam até dar lugar à frequência de cursos de especialização ou bolsa de estudo, bem como à atribuição de louvores, no âmbito do

³⁶⁷ Gonçalves, Pedro Costa, ob. cit. P.11 (p.17).

³⁶⁸ Moura, Paulo Veiga, ob. cit. p. 2.

³⁶⁹ Cf. artigo 355º da LTFP.

regime que define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública, na sua atuação face ao cidadão e, que consta de um diploma que em nada se reporta à gestão de recursos humanos na Administração Pública.

O princípio da universalidade da avaliação do desempenho, assumido pela LTFP como um sistema transversal a todos os serviços, organismos e trabalhadores da Administração Pública, deve ser entendido como o princípio de que todos devem ser avaliados e não como todos tendo que ser avaliados pelo mesmo modelo, desde logo devendo atentar-se à diferenciação das carreiras gerais e das carreiras especiais.

Neste particular aspeto, devemos ainda atentar a que estando previsto na LTFP, o controlo de gestão do empregador público, que visa promover o empenhamento responsável dos trabalhadores na vida do empregador público, designadamente através da emissão de parecer sobre os orçamentos do órgão ou serviço e acompanhar a sua execução, esse controlo não pode ser exercido em relação a algumas atividades que são desenvolvidas pelos trabalhadores com vínculo de emprego público constituído por nomeação³⁷⁰ e cujas funções se desenvolvem em carreiras especiais³⁷¹.

Apesar de a LTFP continuar a prever como efeitos da avaliação do desempenho, a alteração do posicionamento remuneratório na carreira e a atribuição de prémios de desempenho, a concretização de tais efeitos é relegada para o SIADAP ou, pelos sucessivos orçamentos de Estado. Só se encontram estabilizados os novos efeitos disciplinares da avaliação do desempenho.

A LTFP parece querer tipificar expressamente os efeitos da avaliação do desempenho³⁷² elencando expressamente três e, remetendo outros para o SIADAP. O facto é que quer a LTFP quer o SIADAP deixam dispersos vários potenciais efeitos da avaliação noutros diplomas legais (ou no seu articulado no caso da LTFP, como é o caso da duração do período de férias)³⁷³, remetendo para a regulamentação coletiva de trabalho, sendo que

³⁷⁰ De que são exemplo as atividades de segurança e defesa.

³⁷¹ Mas, neste caso, está também vedada tal possibilidade aos trabalhadores integrados em carreiras gerais que prestem serviço, ainda que com vínculo de emprego público constituído por tempo indeterminado, mas não nomeados, em órgão ou serviço onde se desenvolvam atividades de defesa nacional, representação externa do Estado, informações e segurança, investigação criminal, segurança pública e inspeção, que ficam abrangidos pelos limites ao controlo de gestão do empregador público. Cf. Artigo 329º da LTFP.

³⁷² Cf. artigo 91º da LTFP.

³⁷³ A duração do período de férias pode ainda ser aumentada no quadro de sistemas de recompensa do desempenho, nos termos previstos na lei ou em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho – Cf. n.º 5 do artigo 126º da LTFP.

os acordos coletivos de trabalho podem não se aplicar a todos os trabalhadores integrados em carreira ou em funções no mesmo empregador público³⁷⁴.

Em Portugal, os resultados alcançados com a NGP traduziram-se em elevados custos para os cidadãos, devido ao facto de as privatizações não terem sido acompanhadas da regulação necessária³⁷⁵ e, da aplicação, generalizada, dos modelos de gestão privada à Administração Pública.

Não haverá um modelo ideal e generalizável de gestão pública aplicável a todos os órgãos ou serviços aí se incluindo o modelo de avaliação do desempenho.

Para cada administração é necessário adotar um modelo adequado às estruturas, tarefas, funções, nível de autonomia, valores e cultura de cada sector público, assumindo-se um modelo de governação, de gestão e de avaliação baseado na complementaridade entre o modelo tradicional e o modelo de gestor.

A universalidade, enquanto princípio da avaliação do desempenho, deve ter em consideração que a realidade pública é determinada pela ação de redes onde intervêm atores nacionais e internacionais, sindicatos, partidos políticos, grupos de pressão e de interesses e empresas privadas, o que leva a que a principal tarefa dos governos e das administrações se deva centrar em mediar o diálogo entre os diversos atores intervenientes no processo³⁷⁶ e, assumir, a diversidade institucional e comportamental no contexto da prestação de serviço público.

Só o desenvolvimento efetivo das competências (capacidade demonstrada/aplicada em situação de trabalho) dos trabalhadores da Administração Pública poderá fazer avançar a reforma da gestão pública³⁷⁷. Daí a primordial importância da formação como componente do processo de avaliação do desempenho.

Num contexto em que a equação principal é a de *mudança/adaptação* ou ainda de *antecipação/capacidade de influência na mudança a efetuar*, as competências a valorizar prioritariamente são as de carácter comportamental, uma vez que são transversais para

³⁷⁴ O acordo coletivo de trabalho aplica -se ainda aos restantes trabalhadores integrados em carreira ou em funções no empregador público a que é aplicável o acordo coletivo de trabalho, salvo oposição expressa do trabalhador não sindicalizado ou de associação sindical interessada e com legitimidade para celebrar o acordo coletivo de trabalho, relativamente aos seus filiados. – Cf. n.º 3 do artigo 370º da LTFP.

³⁷⁵ Rocha, Oliveira, “*Modelos de Gestão Pública*” in Revista de Administração e Políticas Públicas, Vol. I, n.º 2, 2000, pp. 6-16.

³⁷⁶ Madureira, César e Rodrigues, Miguel “*A Administração Pública do século XXI: A Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa*” In. Comportamento Organizacional e Gestão, 2006, VOL. 12, n.º 2, pp. 153-171.

³⁷⁷ Hood, C., Lodge “*Competency, Bureaucracy and Public Management Reform: A Comparative Analysis*”. Governance. 2004, pp. 313-333.

todas as áreas de trabalho independentemente da posição hierárquica ocupada ou da componente técnica específica dos postos de trabalho³⁷⁸. Daí a primordial importância da formação, especificamente a que se prende com as questões comportamentais, enquanto fator de influência, a confiança, a motivação e a implicação dos trabalhadores no funcionamento dos serviços.

A avaliação, apenas por competências, deve deixar de estar indexada à escolaridade obrigatória e, reportar-se apenas às concretas tarefas e atividades a desenvolver pelos trabalhadores. Desde que tais atividades e tarefas sejam caracterizadas maioritariamente como de rotina, com caráter de permanência, padronizadas, previamente determinadas e executivas a avaliação, também, por objetivos, não tem qualquer vantagem nem para o trabalhador, nem para os serviços.

A existência de regras que imponham o balanço e a avaliação sistemáticos da atividade dos organismos e do desempenho dos dirigentes e dos trabalhadores, é vital, para a dignificação e qualificação das funções públicas e de quem as exerce, mas, não menos importante, é manutenção das expectativas de progressão na carreira e de desenvolvimento profissional dos trabalhadores da Administração Pública, o que só pode ser conseguido com a melhoria da avaliação dos trabalhadores e dos dirigentes.

O SIADAP é um modelo de avaliação pouco democrático (os objetivos caso não haja acordo entre o avaliado e o avaliador podem ser impostos) e, muito burocrático, devendo ser redimensionada a importância atribuída à avaliação por objetivos, por contraponto à avaliação por competências.

Ainda que os objetivos possam ser impostos, quando não haja acordo entre o avaliador e o avaliado, no mínimo, tem que ser tido em linha de conta, o projeto profissional que o avaliado tem para a sua carreira, os eixos principais de desenvolvimento profissional, a formação necessária para cumprir as tarefas que lhe são atribuídas, ou seja, a gestão da carreira do trabalhador.

A avaliação não pode, ainda, ser desligada das condições em que o trabalho é executado (as condições de organização e o funcionamento do serviço), das atividades mais ou menos exigentes, da valoração de acontecimentos ou eventos imprevistos, atividades não definidas no quadro dos objetivos, mas que se traduzem num investimento

³⁷⁸ Meneses, Luís, ob. cit. p. 96.

significativo do trabalhador para o seu cumprimento, o que tem que ser valorado, bem como, os meios que são colocados à disposição do trabalhador para cumprir os objetivos.

A avaliação e gestão do desempenho, foi estruturada em 2007, para ter duas grandes funções, a administrativa (a utilidade dos resultados da avaliação deve contribuir para a aplicação de outras técnicas de gestão de recurso humanos, tais como a remuneração e a promoção) e a função de desenvolvimento (a formação destinada a aumentar as competências do trabalhador).

Não encontramos evidências de que qualquer uma dessas funções tenha sido conseguida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES, Eugénio – *Ética, Administração e Gestão Pública, Gestão Pública e Accountability* – FORGEP- INA 2010, p. 36.
- ANTUNES, Eugénio e CARVALHO, Elisabete “*Gestão Pública e Accountability*”, Formação em Gestão Pública - FORGEP, Aveiro, Maio de 2010.
- ARAÚJO, Joaquim Filipe “*Hierarquia e Mercado: A experiência recente da Administração Gestonária*”, Moderna Gestão Pública dos Meios aos Resultados, Ata Geral do 2º encontro do INA, Lisboa, Fundação Gulbenkian, 2000, pp. 149 – 162.
- BARATA, Óscar Soares – “*A Produtividade na Administração Pública*” Gestão por Objetivos na Administração Pública, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 1998, p. 57.
- BILHIM, João, “*Problemas da Gestão por Objetivos na Administração Pública Portuguesa*”, Gestão por Objetivos na Administração Pública, Fórum 2000, Lisboa; ISCSP, 1998 – Ciência da Administração. Lisboa: Universidade Aberta. 2000, p. 44.
- BILHIM, João, “*A Administração Reguladora e Prestadora de Serviços*”, in, Reformar a Administração Pública: Um Imperativo, Lisboa, 2000, pág. 149º e segs.
- BILHIM, João, “*Reduzir o insustentável peso do Estado para Aumentar a leveza da Administração*”, in “*Revista Portuguesa da Administração Pública e Políticas Públicas*”, Vol. I, n.º 1 (2000), pp. 18-37.
- BILHIM, João, “*João, Qualificação e Valorização de Competências, Sociedade Portuguesas de Inovação*”, Capítulo I, 2004, p. 11.
- BILHIM, João, – “*Ciência da Administração: Relação Público/privado*”. In Tavares, A (Coordenação) – Estudo e Ensino da Administração Pública em Portugal, Lisboa Escolar Editora, 2006, pp. 33-35.
- BILHIM, João – Peter Drucker e a Gestão Pública. In Cardoso, J. F. Rodrigues, J. N.- Peter Drucker – “*O essencial sobre a vida e a obra do homem que inventou a gestão*”. Lisboa: Centro Atlântico, 2006. <http://www.centroatl.pt/drucker/testemunhos.html> (acedido em março de 2010, FORGEP, Universidade de Aveiro).
- CAETANO, António. “*Avaliação de Desempenho – O Essencial que avaliadores e avaliados precisam saber*”, 2008, 2ª Edição, Lisboa: Livros Horizonte Lda. p. 25.

- CAETANO, Marcelo, Manual de Direito Administrativo, TOMO I, 1968, pp. 7-10.
- CAETANO, Marcelo, Manual de Direito Administrativo, Volume II, Almedina, Coimbra, 10ª edição, setembro de 1999, p. 146.
- CANOTILHO, Gomes e Moreira, Vital, Constituição da República, Anotada, 3ª edição revista, comentário ao n.º 5 do artigo 269º p. 948.
- CARVALHO, Elisabete Reis, *Reengenharia na Administração Pública. A Procura de Novos Modelos de Gestão*, Lisboa, 2001, p. 37 e segs.
- DOMINGUES, Ivo – “*Qualidade em águas mornas*”. Braga: Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho, 2002, pp. 91-92.
- FERNANDES, Francisco Liberal, “*Autonomia coletiva dos trabalhadores da Administração Pública. Crise do modelo clássico de emprego público*”, Coimbra, 1995, pp. 78 e segs.
- GONÇALVES, Pedro Costa – “*Estado de Garantia e Mercado*” Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, vol. VII (especial: Comunicações do I Triénio dos Encontros de Professores de Direito Público) 2010, pp. 97-128.
- GONÇALVES, Pedro Costa – “*Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*” Coimbra Editora, 2013, pp.11-46.
- GONÇALVES, Pedro Costa e outros – “*O Governo aa Administração Pública*” Almedina, 2013, pp.7-33.
- GREGORY, AJ, Jackson, MC *Operational Research Society Ltd Evaluation Methodologies: A System for Use*. Hull: Department of Management Systems and Sciences, University of Hull, UK, 43 (1) 1992 pp. 18-28.
- HENRY FAYOL, *Administration Industrielle et Générale – Prévoyance, Organisation, Commandement, Coordination, Contrôle*. Paris: Gatithier-Villars (1916), 1981.
- HOOD, C., Lodge, M. *Competency Bureaucracy and Public Management Reform: A Comparative Analysis, Governance*, 2004, pp. 313-333.
- MAÇÃS, Fernanda “*A relação jurídica de emprego público. Tendências atuais*” in Seminário Novas Perspetivas de Direito Público, policopiado, IGAT, Lisboa, 1999, p.5

- MADUREIRA, César e Rodrigues, Miguel, “*Os desafios da Avaliação de Desempenho na Administração Pública do século XXI*”, 5º Congresso Nacional de Administração Pública, Modernização, Desenvolvimento e Competitividade, Lisboa 2008.
- MADUREIRA, César, Rodrigues, Miguel “*A Administração Pública do Século XXI Aprendizagem Organizacional, Mudança Comportamental e Reforma Administrativa*” Comportamento Organizacional e Gestão, Volume 12, n.º 2, Instituto Superior de Psicologia Aplicada ISPA, 2006, pp. 153-172.
- MADUREIRA, César, Rodrigues, Miguel, “*Os Desafios da Avaliação do Desempenho na Administração Pública do Século XXI*” Revista Sociedade e Trabalho, n.º 33, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Direção Geral de Estudos Estatísticos e Planeamento, 2008.
- MADUREIRA, César, “*Profissionalização e Avaliação dos Dirigentes de Topo da Administração Pública*”, 8º Congresso Nacional de Administração Pública, Textos das Sessões Paralelas – 2011, p.45.
- MADUREIRA, César, Rodrigues, Miguel, 1º Encontro Internacional Trabalho, Organizações e Profissões, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 7 e 8 de julho de 2011.
- MARCOS, Rui de Figueiredo, “*A Gestão por objetivos e o sistema de avaliação de desempenho da administração pública*”, Boletim da Faculdade de Direito Separata de ARS Iudicandi, Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor António Castanheira Neves, Volume III pp. 282 e segs, Coimbra Editora.
- MARQUES, Maria Manuel Leitão e outros, “*Manual de Introdução ao Direito, saber direito para entender o mercado*”, Almedina 2012, pp. 140-167.
- MENDONÇA, António, “*As dimensões da crise económica atual: A economia global, a Europa e Portugal*” - Conferência Portugal, a Europa e a Crise Económica e Financeira Internacional, Parte II, Almedina 2012, p.88.
- MENESES, Luís, “*Reflexões sobre cinco anos na administração pública*”, 8º Congresso Nacional de Administração Pública, Textos das Sessões Paralelas – 2011, p.51.
- MORGAN, Gareth – “*Images of Organization*”, Londres, 1986, pp. 19-39.

- MARTINS, Alda, “*A laboralização da função pública e o direito constitucional à segurança no emprego*”, Julgar, n.º 7, 2009, Pág. 169.
- MOURA, Paulo Veiga e, “*A Avaliação do Desempenho na Administração Pública, Cometário à Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro*”, Coimbra Editora, 1ª Edição, julho 2012, pp. 9-31.
- MOORE, Mark H. “*A Privatização da Gestão Pública*”, publicado com autorização do autor em *Estratégias de um Governo Eficaz*, Francisco Cabrillo, pp. 87-108.
- MOZZICAFREDO, Juan, “*O Papel do Cidadão na Administração Pública*” in AAVV, *Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 2001, pp. 8-9
- NEVES, Ana Fernanda – “*O Contrato de Trabalho na Administração Pública*”, in *Estudos em Homenagem ao professor Doutor Marcelo Caetano*, Volume I, 2006, Pág. 331 e segs.
- OLIVEIRA, António Cândido de, “*Administração Pública de Prestação e Direito Administrativo*”, *Scientia Iuridica*, Tomo XVI, n.ºs 259 a 261, 1996, p. 114 e segs.
- OSBORNE, David, Gaebler, Ted, “*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*”. New York: penguin Books, 1992.
- ORTIZ, Gaspar Ariño, “*Lecciones de Administración (y Políticas Públicas)*” Lección 22º e 23ª, 1ª Edição 2011, pp. 723-776.
- KAMARCK, Elaine C. “*Admnsitrações Públicas del Mundo e Innovación*”, publicado com autorização da autora em, “*Estratégias de um Governo Eficaz*”, Francisco Cabrillo, p. 58.
- KAPLAN, Robert e Norton, David. “*Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*” *Harvar Business Review* Jan – Fev,1996 - pp. 75-85.
- PEREIRA, Isabel Brito, Maria Amélia, a “*Formação no local de trabalho*”. In *Práticas de formação profissional*, (Coord. José Casqueiro Cardim, Rosário Maria Miranda) Lisboa: Universidade Técnica, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. ISBN 972-9229-42-2.1998. pp. 103-143.
- PIRES, Miguel Lucas, “*Os regimes de Vinculação e a Extinção das Relações Jurídicas dos Trabalhadores da Administração Pública*”, 2013, p.57.

- RAIMUNDO, Miguel Assis, “*Regulação Pública dos Serviços de Interesse Económico Geral*” Temas de Direito Administrativo – Cursos de Especialização, Universidade Católica Portuguesa (Porto) 7 de janeiro de 2011.
- RATO, Helena - Relatório da OCDE (maio de 2013) Análise crítica da Parte III “*Equipping the State to Support Robust and Inclusive Growth*” Direção-Geral da Administração e Emprego Público, junho de 2013, p. 13.
- ROCHA, Oliveira, “*Modelos de Gestão Pública*” in Revista de Administração e Políticas Públicas, Vol. I, n.º 2, 2000, pp. 6-16.
- SERRANO, Orlando, “*Avaliação de desempenho dos trabalhadores da Administração Pública como diagnóstico e identificação de necessidades para o plano de formação anual*” cefona.edu.pt - Consultada a 8 de janeiro de 2014.
- SILVA, João Nuno Calvão da, “*Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*”, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 215 e segs.
- TERNEYRE, P., AJDA, «*Le droit du travail, horizon indépassable du droit de la fonction publique*», 2011, p. 2399.
- TZINER, Aron, Human Resource Management and Organization Behavior – Selected Perspectives. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2002, p. 227.
- VIANA, Cláudia, “*A laboralização do direito da função pública*” in *Scientia Juridica*, n.º 292, Janeiro/Abril de 2002, pp. 81 e segs.

Obras e Estudos consultados:

- “*Renovar a Administração*”, Relatório da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública, publicação do gabinete da Secretária de Estado da Modernização Administrativa, Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa, 1994 pp. 79-80.
- “*Ciência da Administração*”, Bilhim, João –. Lisboa: Universidade Aberta. 2000.
- “*A Mão Visível, Mercado e Regulação*”, Estudos de Maria Manuela Leitão Marques/Vital Moreira, Coimbra, 2003.
- “*O Desafio da implementação do SIADAP na GNR no Contexto da Reforma da Administração e da Gestão Pública*”, Trabalho de Investigação de Grupo do CPOS/GNR 2006/2007 – Cap. Bogas, Cap. Santos, Cap. Inf. Veloso, Cap. Silva e Adj. Superint. Francisco – pp. 297-303.
- “*A Avaliação do Processo Orçamental português*”, Relatório da OCDE 2008.
- “*As duas últimas máscaras do Estado Capitalista*”, António José Avelãs Nunes - 20 de junho de 2011.
- OCDE *Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, PUMA 1995; *OCDE In Search of Results, Performance Management Practices*, PARIS OEDC 1997 e OCDE *Gérer la Modernisation: Principaux points de la réforme de la gestion publique au Portugal*, Paris, PUMA 1999.
- LORF: *culte des indicateurs ou culture de la performance? Rapport d’information n.º 220 (2004-2005)* de ARTHUIS, M. JEAN, fait au nom de la commission des finances déposé de 2 mars 2005.
- *CAP carrieres-publiques – TERRITORIAL* – Editions Carrières Publiques, março de 2012 p. 1-7.
- Ministère de L’Intérieur, de L’Outre-mer et des Collectivités Territoriales – DAPN/RH/OF/N.º 003506 Paris, 28 de junho de 2010.
- La politique salariale dans la fonction publique DGAFP, abril de 2011.
- Emploi public.fr Dossiers évolue dans la carrière – « *Aucune obligation d’avancement pour les non-titulaires* », junho de 2011.

- “*Composição da Despesa Pública e Crescimento Económico*” Conceição Amaral e Ana Oliveira, GPEARI – MFAP Dezembro de 2010.

- “*Globalização: que futuro para o Estado?*” Sara Alves, Instituto Superior de Economia e Gestão, 1999, p.7.

Sites consultados:

- Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho - DGAEP www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=83ddd323 - Consultado a 18 de Abril de 2013.

- Avaliação de Desempenho Antonio Caetano PDF - Livros br.librosintinta.in/avaliacao-de-desempenho - Translate this page Baixar Livro Avaliação De Desempenho Antonio Caetano em PDF, por Latham e Wexley, e utilizada por Caetano (1990). Consultado a 10 de fevereiro de 2013.

- PRACE programa de reestruturação da administração central do estado www.dgaep.gov.pt/media/.../cap1_3/cap%20I.pdf I – PRACE. Relatório Final do PRACE

- « *Le Fonction Publique des pays européens* » 2010 <http://clesdusocial.com>. Consultado a 21 de abril de 2014.

- www.dgaep.gov.pt/stap/infoPage.cfm - Consultado a 19 de maio de 2014.

- www.dgaep.gov.pt/upload/newsletter/News.../DGAEP_INAposterA3, Consultado a 19 de maio de 2014.

- <http://WWW.rgpp.Modernization.gouv.fr> – março 2010.

- « *Évaluation et entretien professionnel* » - De l’expérimentation à la pérennisation de l’entretien professionnel, Le Portail de la Fonction Publique, 21 de abril de 2014.

- Emploipublic.fr – Dossier Evaluation et Avancement, de 20 de junho de 2011.

- www.la-croix.com/Actualite/Comment-sont-evalues-les-fonctionnaires, à par les enseignants - consultado a 21 de abril de 2014.

Legislação Portuguesa:

- Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de junho.
- Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de outubro.
- Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de julho
- Portaria n.º 642-A/83, de 1 de julho.
- Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.
- Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de janeiro.
- Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de junho.
- Lei 2/2004, de 15 de janeiro.
- Decreto-Lei n.º 30/2004, de 6 de fevereiro
- Lei n.º 10/2004, de 22 de março.
- Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio.
- Lei n.º 23/2004, de 22 de junho.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de abril.
- Lei n.º 15/2006, de 26 de abril.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto.
- Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro.
- Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro.
- Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.
- Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.
- Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.
- Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.
- Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
- Lei 80/2013, de 28 de novembro.
- Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.
- Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.
- Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

Legislação Francesa:

- Decreto N.º 2005-1090 de 1 de setembro de 2005 para a função pública do Estado, o artigo 35º da Lei de 19 de fevereiro de 2007 para a função pública territorial e o Decreto n.º 2007-1191, de 3 de agosto de 2007, para a função pública hospitalar.
- Decreto N.º 2010-888, de 28 de Julho de 2010, referente às condições gerais de apreciação.
- Decreto 2002-682, de 29 de abril e que, em 2007, a Lei n.º 148, de 2 de fevereiro referente à modernização da função pública, procedeu à autorização aos ministérios para nos anos 2007, 2008 e 2009 implementarem o novo regime de avaliação através da entrevista profissional, para apreciar o mérito dos funcionários, tendo o decreto 2007-1365, de 17 de setembro regulamentado o novo modelo de avaliação do valor profissional dos funcionários do Estado.
- Lei n.º 2009-972, de 3 de agosto.
- Decreto n.º 2010-888, de 28 de julho.
- Lei n.º 2005-843 de 26 de julho, determina que após seis anos contínuos de contrato na função pública, o contrato não pode, no seu termo, ser renovado, a não ser por decisão expressa e a partir desse momento com duração indeterminada.
- Decreto n.º 2007-338, de 12 de março para a função pública do Estado, Decreto n.º 2007-1829, de 24 de dezembro para a função pública territorial e o Decreto n.º 2010-19, de 6 de janeiro para a função pública hospitalar.