

REFLEXÕES POLÍTICAS

administração
pública 1974-2024

50 1974 - 2024
ANOS

dgaep

Ficha Técnica

Título

Administração Pública 1974-2024 | Reflexões políticas*

Coordenação editorial

Teresa Ganhão

Editor

Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP)

Design

DRIC

Paginação

DRIC

Revisão

Teresa Ganhão e Célia Fernandes

Execução gráfica

Editorial do Ministério da Educação e Ciência

Depósito legal

541 077/24

Edição

novembro 2024

*Os textos foram revistos de acordo com a nova ortografia da língua portuguesa.

ÍNDICE


6 PREFÁCIO

12 LINHA DO
TEMPO

16 SECRETÁRIOS
DE ESTADO

19 António
Figueiredo
Lopes

39 Rui Carp



61 Isabel Corte-
Real

95 Norberto
Rosa

117 Alexandre
Rosa

131 Suzana
Toscano

145 Sofia Galvão

157 Maria do
Rosário
Águas

163 João
Figueiredo

195 Gonçalo
Castilho dos
Santos

211 Hélder
Rosalino

237 José Leite
Martins

255 Maria de
Fátima
Fonseca

279 Inês Ramires

PREFÁCIO



Foi com grande regozijo que acolhi a ideia da diretora de serviços do Departamento de Relações Internacionais e Comunicação da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, Teresa Ganhão, também responsável pela organização e publicação do próximo número especial da Revista de Administração e Emprego Público (RAEP), de uma publicação comemorativa dos 50 anos da Direção-Geral com os depoimentos dos principais responsáveis pela definição e execução das políticas públicas para a Administração Pública no Portugal Democrático.

Assim, foi pedido aos secretários de Estado que exerceram funções entre 1974 e 2024 e que tiveram responsabilidades sobre a administração pública que respondessem às seguintes questões: «Quais foram as principais medidas de política para a administração pública do governo que integrou?»; «Que dificuldades enfrentou na sua implementação?»; «Que medidas ficaram por adotar e porquê?»; «Qual a avaliação que faz dos desenvolvimentos da administração ao longo dos últimos 50 anos?»; «Que desafios e perspetivas de futuro para a administração pública identifica?».

De facto,

Quem estaria mais bem posicionado do que os membros do Governo responsáveis pela área da administração pública ou da modernização administrativa para contar as venturas e desventuras da administração pública portuguesa no último meio século?

O resultado pode ser traduzido nas palavras de Álvaro de Campos [*in* Tabacaria, Álvaro de Campos (Fernando Pessoa)], sabiamente invocadas por Inês Ramires, cujo texto fecha esta edição: “*Sempre isto ou sempre outra coisa ou nem uma coisa nem outra*”.



Certo é que através dos vários e diferentes depoimentos se vai percebendo também uma parte da história do país, para além da história da administração pública portuguesa e da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público que, este ano, comemora cinquenta anos de existência (ainda que com diferentes nomes e figurinos).

Percebemos como a administração pública foi progressivamente mudando: a várias velocidades e impelida por múltiplos fatores, umas vezes internos e outras externos, não só para se adaptar a diferentes realidades, mas, sobretudo, para responder às múltiplas necessidades dos cidadãos de que os autores dos textos que compõem esta edição foram intérpretes.

Notamos as resistências ou oposições, os avanços e recuos - que, em algumas matérias, como as relacionadas com as remunerações e, concretamente, os acréscimos ou suplementos remuneratórios, se sucedem com grande coerência - e, claro, os progressos, que também os houve e não foram poucos.

Há algumas histórias hilárias, como a que conta Isabel Corte-Real a propósito da eliminação do papel selado - muitos trabalhadores em funções públicas recordar-se-ão do uso do papel selado, mas as gerações mais novas nasceram já depois da sua eliminação -, que ilustram estes movimentos de avanços e recuos, não obstante, no caso concreto, o objeto dos desacordos ou hesitações nos pareça hoje anacrónico.

A despeito de todos estes movimentos de vaivém, a realidade da administração pública de 2024, com os seus problemas, dificuldades, atrasos ou ineficiências, é muito diferente da herdada do Estado Novo.

Para além das circunstâncias históricas, das diferentes perspetivas individuais e dos programas políticos que os membros dos vários governos defenderam, não podemos deixar de notar que muitas das preocupações são comuns e sobreviveram até aos nossos dias. Estão entre estas - para só citar alguns exemplos relacionados com a gestão dos recursos humanos ou, como se usa dizer hoje, com a gestão das pessoas - as preocupações relacionadas com o controlo de

admissões de trabalhadores na administração pública, o recrutamento e estatuto remuneratório dos seus dirigentes, a fixação ou deslocação de funcionários para a periferia ou para o interior ou a equidade das remunerações fixadas para os múltiplos grupos profissionais e carreiras existentes.

Por outro lado, é possível encontrar bastantes pontos em comum quando são abordados os desafios e perspectivas de futuro para a administração pública. Parece ser consensual o diagnóstico de que é preciso mais do que legislação para melhorar o funcionamento da administração pública e os serviços prestados aos cidadãos; pelo contrário, há bastantes críticas dirigidas à proliferação, rigidez e falta de clareza da lei e regulamentos - a título de exemplo e como alguém também recordou, a legislação sobre negociação coletiva só foi publicada 10 anos após a Revolução, em 1984, o que não impediu práticas de negociação que a nova Constituição determinava. Sem hierarquizar, são feitas várias referências à transição digital e ao uso da inteligência artificial na administração pública, à melhoria e simplificação de processos, à necessidade de atrair as novas gerações para o exercício de funções públicas, ao aperfeiçoamento do modelo de recrutamento dos dirigentes, à capacitação de trabalhadores e dirigentes, à adoção de formas mais flexíveis, descentralizadas e ágeis de gestão pública.

Vale a pena reter os apelos, uns mais explícitos do que outros, para que a administração pública, através dos seus dirigentes e trabalhadores, não perca o foco na prossecução do interesse público e garanta que a sua atuação se pauta, em todos os casos, pela imparcialidade e pela isenção face a interesses corporativos, fortalecendo a confiança dos cidadãos na *res publica*.

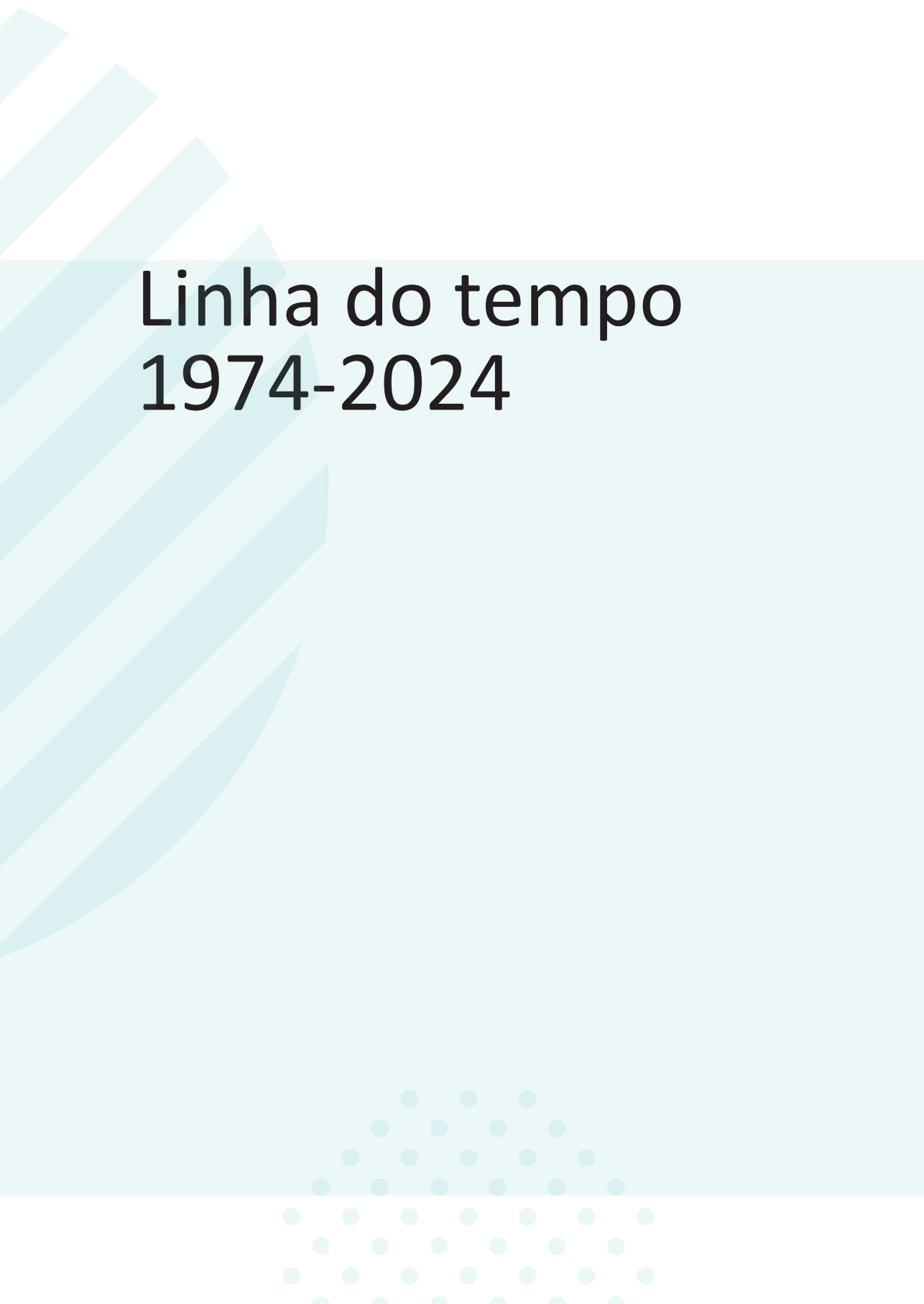
Ademais e a despeito de ser frequentemente encarada como uma promessa adiada, o tema da reforma da administração pública perpassa, de um ou outro modo, por todos os depoimentos, quer para afirmar a sua realização quer para afastar a sua necessidade.

A terminar, não posso deixar de notar e agradecer a generosidade com que os signatários dos textos que compõem esta edição aderiram ao repto da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

para a ajudar a contar a história desta direção-geral e a história da administração pública portuguesa dos últimos 50 anos.

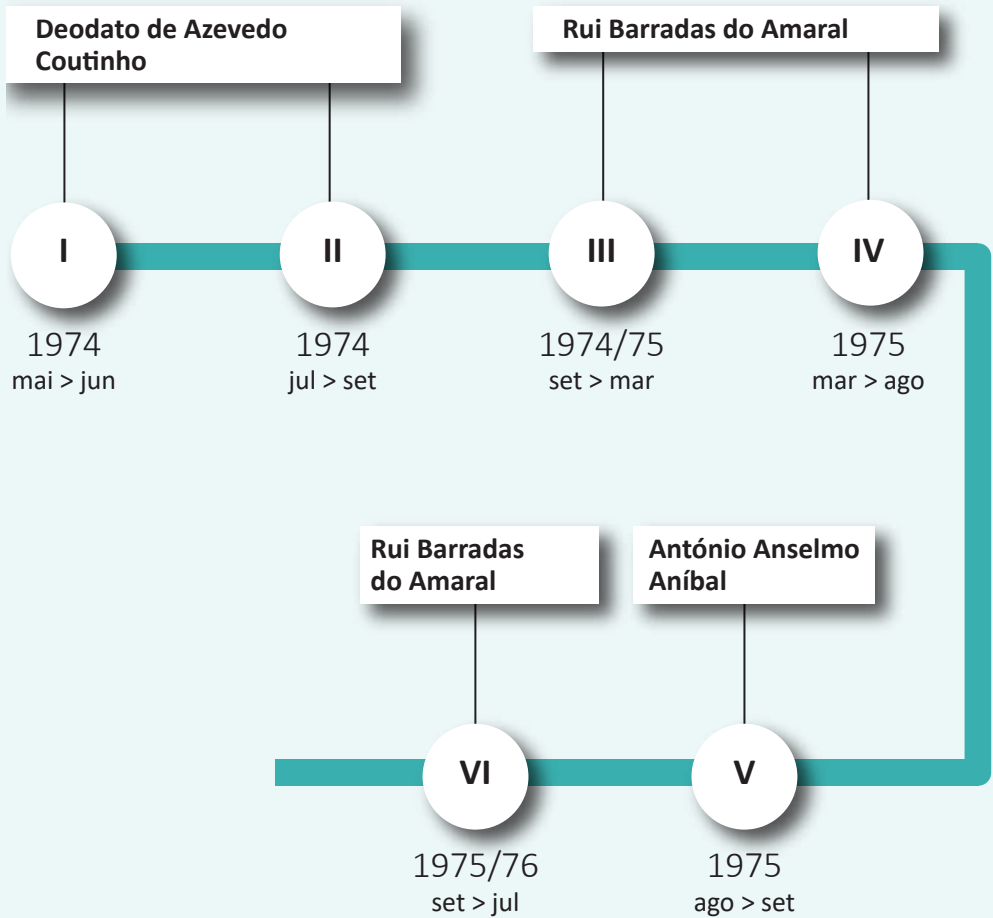
Armanda Fonseca

Diretora-Geral da DGAEP

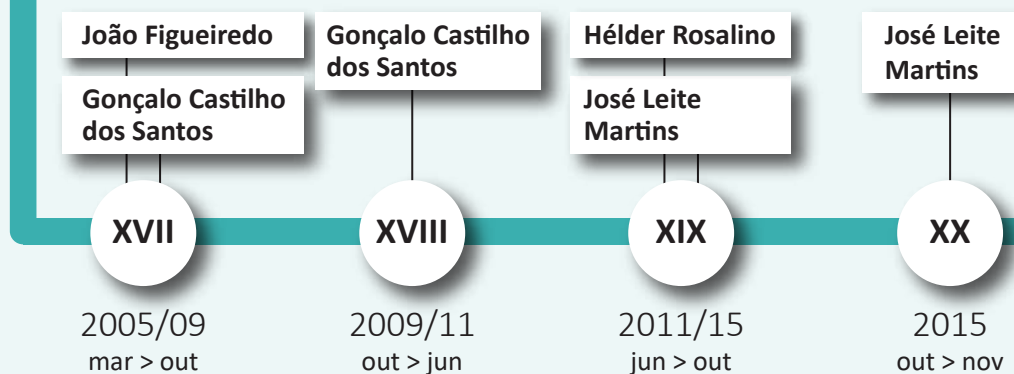
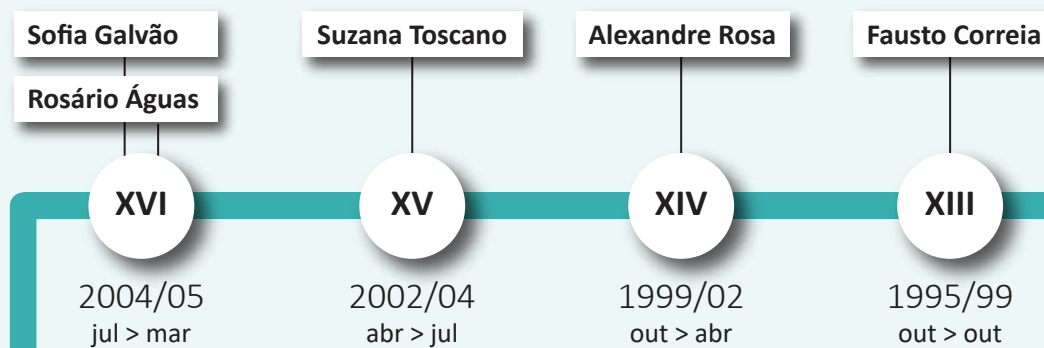
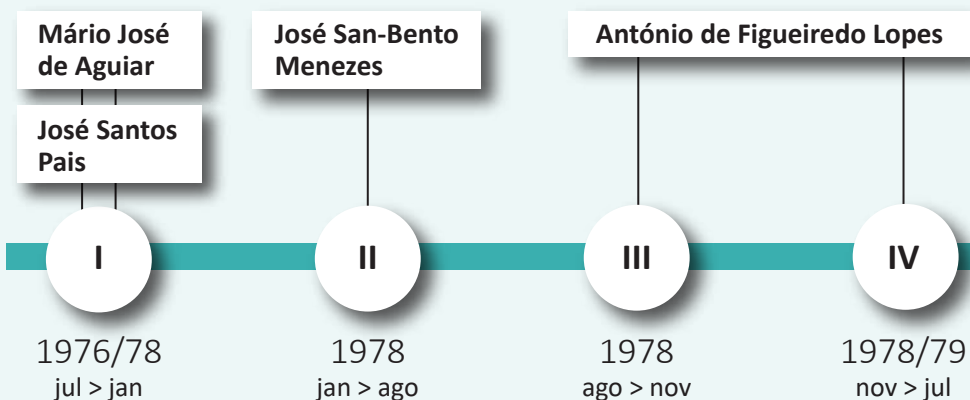


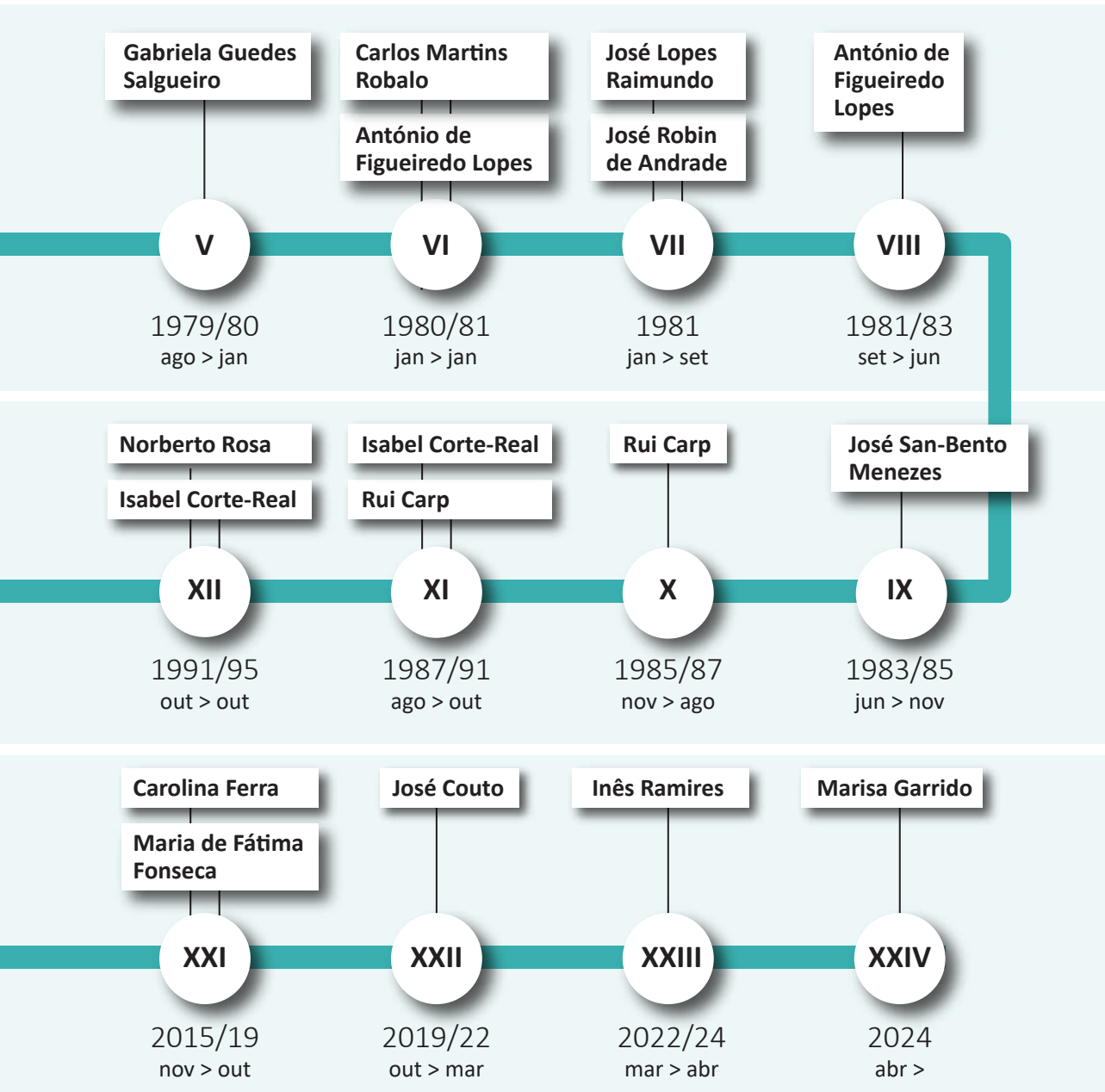
Linha do tempo 1974-2024

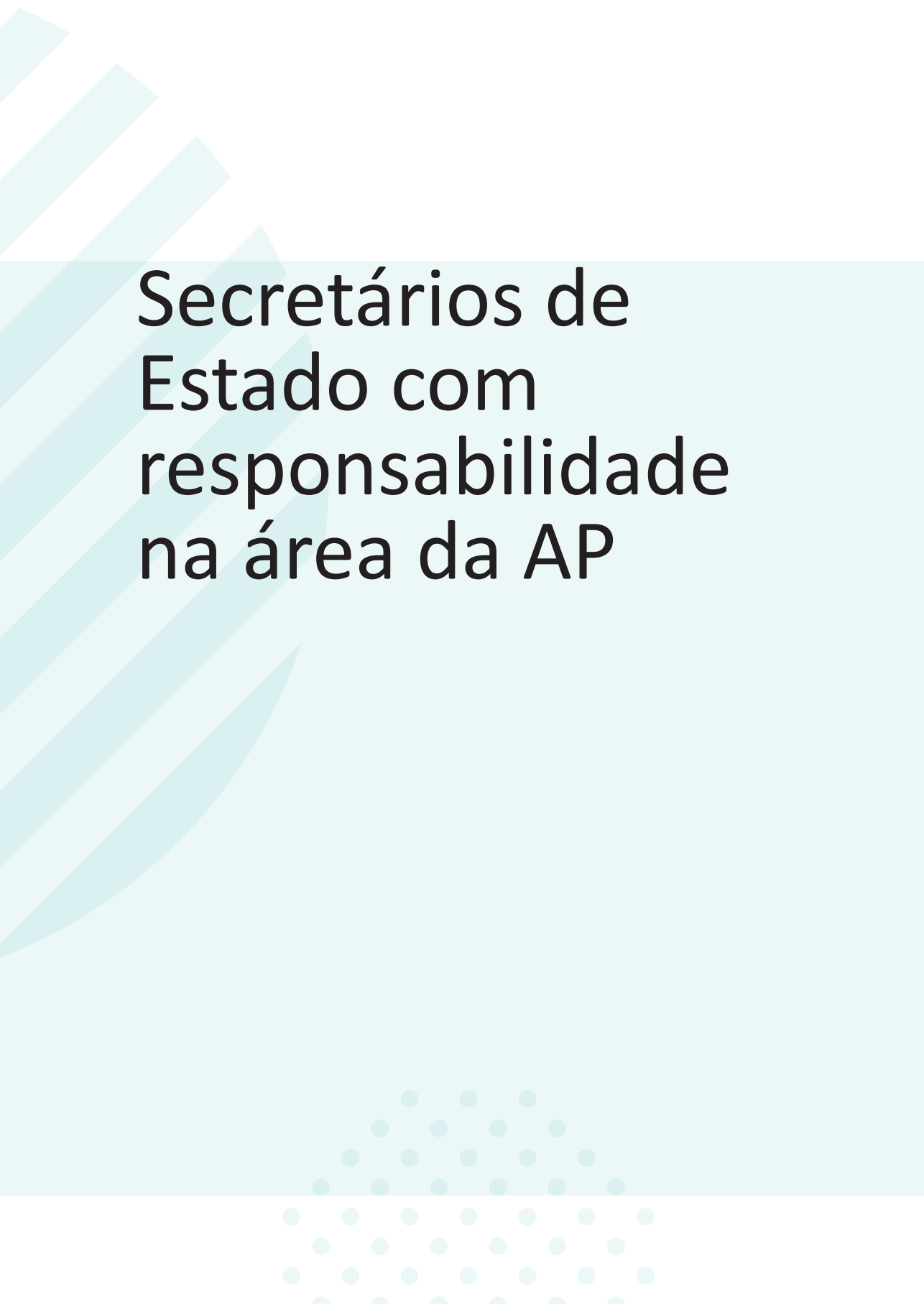
Governos Provisórios



Governos Constitucionais







Secretários de Estado com responsabilidade na área da AP



Secretário de Estado da Administração Pública

[agosto de 1978 - julho de 1979]

III E IV GOVERNOS CONSTITUCIONAIS

Secretário de Estado do Orçamento

[janeiro de 1980 - janeiro de 1981]

VI GOVERNO CONSTITUCIONAL

Secretário de Estado da Reforma Administrativa

[setembro de 1981 - junho de 1983]

VIII GOVERNO CONSTITUCIONAL

António Jorge de Figueiredo Lopes¹

Quero, em primeiro lugar, felicitar a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público por esta publicação comemorativa dos seus 50 anos e agradecer à Senhora Diretora-Geral o convite para participar com o meu testemunho enquanto membro de alguns governos com responsabilidades na área da Administração Pública.

Quando fui chamado para funções governativas, já estava diretamente envolvido num processo de adaptação das estruturas administrativas do Estado a novos desafios. Em 25 de Abril de 1974, exercia as funções de Subdiretor do Secretariado da Administração Pública, um organismo com atribuições e competências alargadas no quadro da Reforma Administrativa. Dois meses depois, em 29 de junho de 1974, o primeiro Governo Provisório aprovou uma Resolução do Conselho de Ministros onde se estabeleciam as primeiras linhas de orientação estratégica para a administração pública e confirmava o papel do Secretariado da Administração Pública como órgão central coordenador da reestruturação da função pública.

Alguns meses depois, fui nomeado Diretor Interino e, em 23 de janeiro de 1975, assumi as funções de Diretor-Geral da Organização

¹ Participou em três Governos Constitucionais com responsabilidades diretas na área da administração pública e da reforma administrativa, mas foi mais longa a sua participação no processo de reorganização administrativa do Estado.

Administrativa (DGOA), organismo que, juntamente com a Direção-Geral da Função Pública, herdou parte das competências do Secretariado entretanto extinto, e são os históricos antepassados da DGAEP.

Deste modo, a minha participação nos III, IV e VIII Governos Constitucionais, a que poderíamos juntar o VI Governo Constitucional, onde exerci o cargo de Secretário de Estado do Orçamento, com a incumbência especial de promover medidas de controlo da despesa pública, não foi para mim mais do que uma mudança do patamar de responsabilidades no exercício continuado de funções públicas nos mesmos domínios.

I | Medidas de política para a AP dos III e IV Governos Constitucionais

O III Governo Constitucional iniciou funções em 27 de agosto de 1978. A sua lei orgânica extinguiu o Ministério da Reforma Administrativa, criado no governo anterior, integrando a Secretaria de Estado da Administração Pública na Presidência do Conselho de Ministros. O Secretário de Estado foi colocado sob a direta dependência do Primeiro-Ministro, com assento no Conselho de Ministros, sem direito a voto, nos termos da referida lei orgânica. Tive a honra de ser convidado, pelo Primeiro-Ministro Alfredo Nobre da Costa, para exercer esse cargo governativo, interrompendo as funções de Diretor-Geral da Organização Administrativa.

Com a queda deste Governo, por falta de apoio parlamentar, o Presidente da República General Ramalho Eanes convidou Carlos da Mota Pinto para formar o IV Governo Constitucional, cuja tomada de posse ocorreu em 21 de novembro de 1978. A convite do Primeiro-Ministro, continuei no cargo de Secretário de Estado da Administração Pública nas mesmas condições do governo anterior.

Nos programas de ambos os Governos, afirmava-se expressamente a necessidade de continuar o estudo e a aplicação de medidas de modernização e de racionalização das estruturas e do funcionamento dos serviços públicos. No IV Governo Constitucional, dada a natureza transitória dos governos de iniciativa presidencial, era expressamente recomendado algum realismo na escolha de medidas, optando apenas

por aquelas cuja realização pudesse consolidar-se e contribuir, desde logo, para prosseguir com a reforma administrativa, entendida como um empreendimento de médio prazo e de realização sistemática, gradual e progressiva.

Como Secretário de Estado da Administração Pública dos III e IV Governos Constitucionais, concentrei todos os esforços no sentido de ver no terreno um conjunto de medidas consideradas fundamentais para iniciar o processo de reforma administrativa e de modernização da função pública, desde há muito em estudo, no quadro de uma estratégia de reforma administrativa que vinha sendo desenvolvida. O objetivo imediato destas medidas era promover a dignificação da função pública, melhorar a situação dos trabalhadores do Estado e corrigir distorções e anomalias de um sistema ultrapassado e incompatível com o regime democrático já consolidado com a entrada em vigor da Constituição da República de 1976.

Assim, em 13 de dezembro de 1978, menos de um mês depois da tomada de posse, foi entregue na Assembleia da República (AR) uma proposta de autorização legislativa que permitiria alterar as bases jurídicas da função pública. A AR reconheceu a urgência de discussão desta proposta que, em substância, era semelhante a um pedido idêntico já anteriormente apresentado por Rui Pena, Ministro da Reforma Administrativa do II Governo Constitucional.

Concedida a autorização legislativa, importava agora finalizar e submeter ao Conselho de Ministros os projetos de diploma. Tudo teria de ser feito aceleradamente porque se aproximava o debate do Orçamento e o Governo poderia então encontrar dificuldade para se manter, como veio a acontecer. Por isso, foi desenvolvida uma intensa atividade quer na revisão e aperfeiçoamento dos anteprojetos quer na consulta e discussão que, sobre os mesmos, se entabulou com as várias organizações sindicais da função pública.

É justo recordar, a propósito, a dedicação, o empenhamento e o mérito das equipas da Direção-Geral da Função Pública que, sob a competente e sábia orientação da Diretora-Geral, a minha colega e amiga Adelina de Sá Carvalho, estudaram os problemas e elaboraram as propostas para submeter ao Conselho de Ministros.

Dignificar a Função Pública era o grande princípio que presidiu à feitura de um conjunto de seis decretos-leis publicados no Diário da República de 25 de junho de 1979. Pode dizer-se que este “pacote legislativo” constitui a base do novo regime jurídico do funcionalismo público, elaborado em conformidade com os princípios fundamentais do Estado de direito democrático.

As inovações mais relevantes são as seguintes:

- Revisão do Estatuto da Aposentação (Decreto-Lei n.º 191-A/79, de 25 de junho)

Ajusta o regime da aposentação aos novos princípios de justiça social decorrentes das orientações programáticas da Constituição e consagra importantes inovações, tais como: a redução de 15 para 5 anos do período mínimo durante o qual devem ser descontadas quotas para obtenção do direito à pensão; a redução para 36 anos de serviço necessários para requerer a aposentação voluntária aos 60 anos; eliminação dos efeitos da aplicação de penas disciplinares ou de natureza criminal sobre o direito à pensão;

- Revisão do Estatuto das Pensões de Sobrevivência (Decreto-Lei n.º 191-B/79, de 25 de junho)

Adota medidas destinadas a corrigir situações de injustiça relativa em que se encontravam familiares de funcionários públicos falecidos, designadamente, o acolhimento de uniões de facto;

- Princípios gerais das carreiras da função pública (Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de junho)

Este diploma constitui o quadro de referências que irá pautar o reordenamento geral das carreiras em termos uniformes e racionais, acabando com um sistema de situações diferenciadas entre os diversos serviços; estabelece os critérios gerais e corrige numerosas situações de injustiça originadas pelo estado de subvalorização em que se encontravam múltiplas carreiras, designadamente, operários, administrativos, datilógrafos, telefonistas e motoristas;

- Revisão do Estatuto Disciplinar dos Funcionários (Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de junho)

Destaco o reforço das garantias de legalidade do processo disciplinar, aproximando-as às garantias do processo criminal, nomeadamente, através da assistência por advogado de defesa, o direito de consulta do processo, a possibilidade de recurso e a introdução da figura de reabilitação;

- Reversão de vencimentos de exercício (Decreto-Lei n.º 191-E/79, de 25 de junho)

Procura pôr cobro a um conjunto de situações abusivas e introduz os critérios que deverão presidir à concessão da reversão de vencimentos de funcionários a quem tenham sido cometidas as responsabilidades inerentes ao lugar superior da mesma carreira;

- Estatuto do pessoal dirigente da função pública (Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 25 de junho)

Valoriza a função de direção e chefia, realçando a sua importância no processo de mudança e inovação administrativa orientada no sentido da eficácia; delimita as áreas de recrutamento e seleção, vencimentos e competências; estabelece o princípio do equilíbrio entre a vitaliciedade e a total instabilidade na ocupação dos cargos; e moraliza as acumulações, evitando situações de desigualdade no que se refere às remunerações.

Foram ainda aprovados por este IV Governo outros diplomas considerados da maior importância para a Reforma Administrativa, com especial incidência na gestão dos recursos humanos e na dignificação da função pública, cujo processo preparatório também já vinha de anteriores governos, tendo sido, desde o início, acompanhado por mim ainda como Diretor-Geral.

São de destacar:

- Criação do Instituto Nacional de Administração - INA (Decreto-Lei n.º 160/79, de 30 de maio)

A aprovação deste diploma foi o culminar de um processo lançado dois anos antes, por Mário Sottomayor Cardia, Ministro da

Educação e Investigação Científica do I Governo Constitucional, com a criação, por seu Despacho de 8 de junho de 1977, de um Grupo de Trabalho para a Criação de uma Escola de Administração (GTEA), com uma alargada representação da Universidade, da Secretaria de Estado da Administração Pública, através da DGOA, de vários Ministérios e da sociedade civil (Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação Eng. António de Almeida). Como membro deste grupo de trabalho, fui cooptado como seu coordenador.

Com o estatuto aprovado, a Comissão Instaladora nomeada e o local de instalação escolhido (Palácio do Marquês de Pombal, em Oeiras) pelo IV Governo Constitucional, o INA foi oficialmente inaugurado, em 31 de outubro de 1980, pelo Primeiro-Ministro Sá Carneiro (VI GC);

- Revisão da tabela de vencimentos da função pública e demais melhorias e remunerações (Decreto-Lei n.º 204-A/79, de 3 de julho)

Além da aprovação de um aumento salarial de 15% incluindo o aumento de pensões, diuturnidades e subsídio de refeição, este mesmo diploma continha outras normas de correção de injustiças como a extensão dos benefícios da ADSE a descendentes maiores de 21 anos, enquanto estudantes e a ascendentes economicamente dependentes do beneficiário;

- Criação da Comissão de Racionalização de Efetivos da Administração Pública - CREAP (Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/79, de 7 de março)

Reconhecendo que o crescimento da função pública se processou, nos últimos anos, de forma desordenada, devido, sobretudo, ao empolamento das estruturas e dos quadros de pessoal, nem sempre claramente justificado, foi decidido criar uma comissão interministerial, sob a tutela do SEAP, para, durante o prazo de um ano, promover os necessários apuramentos e propor, coordenar e acompanhar a realização das medidas indispensáveis;

- Semana de cinco dias (Resolução n.º 142/79, de 11 de maio)

Procurando moralizar uma situação onde eram frequentes estatutos privilegiados que conduziam, na prática, a efetiva

redução da duração do trabalho, o IV Governo Constitucional decidiu estabelecer um novo regime de horário de trabalho na função pública e instituiu, a título experimental, a semana de cinco dias com o encerramento ao sábado e a redistribuição das respetivas horas de trabalho pelos restantes dias da semana;

- Medidas para impulsionar o uso da informática na administração pública

De entre outras medidas destinadas a preparar a administração pública para o recurso mais intenso à informática, é de referir o lançamento de cursos de correspondentes de informática organizados pela Direção-Geral da Organização Administrativa, tendo como objetivo principal divulgar e incentivar a utilização da metodologia informática, lançar novas aplicações e melhorar o aproveitamento das já existentes.

II | Medidas de política para a AP do VI Governo Constitucional

Depois da instabilidade política que obrigou o Presidente da República a formar os chamados governos de iniciativa presidencial e da realização de eleições em 2 de dezembro de 1979, a Aliança Democrática (PSD, CDS e PPM) conquistou uma maioria parlamentar e foi convidada a formar o VI Governo Constitucional. Tendo, certamente, em conta a minha experiência anterior, o Primeiro-Ministro Sá Carneiro convidou-me para integrar, como Secretário de Estado do Orçamento, a equipa do Ministério das Finanças e do Plano liderada pelo Ministro Aníbal Cavaco Silva.

A minha entrada inesperada nesta área, estava justificada no Programa do Governo que, no âmbito das orientações básicas da política orçamental, destacava o controlo das despesas públicas e o combate à ineficiência na utilização dos dinheiros públicos como prioridade. Para a prossecução destes objetivos, impunha-se o fortalecimento da cooperação entre o Orçamento e a Reforma Administrativa, o que foi facilitado pelas minhas excelentes relações pessoais com o Secretário de Estado da Reforma Administrativa, Carlos Robalo (CDS).

Infelizmente, este Governo durou apenas um ano devido ao dramático acidente aéreo que provocou a morte do Primeiro-Ministro Francisco Sá Carneiro, do Ministro da Defesa Nacional, Adelino Amaro da Costa, e dos seus acompanhantes. Contudo, ainda houve tempo para a Secretaria de Estado do Orçamento propor e ver aprovadas diversas medidas com impacto na redução da despesa pública assim como na racionalização e modernização da Administração Pública, com destaque para as seguintes:

- Medidas que visam controlar e racionalizar as despesas do Estado (Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/80, de 7 de fevereiro)

Considerando como um imperativo o combate à inflação e a melhor racionalização dos gastos orçamentais, eram aqui definidas normas e procedimentos rigorosos no sentido de racionalizar certos domínios da despesa pública como, por exemplo, as deslocações ao estrangeiro, a aquisição, reparação e uso de automóveis do Estado, o consumo de energia, etc;

- Plano de Modernização da Administração Fiscal (PLAMAF)

Enquadrado pela estratégia da Reforma Administrativa, com preocupações especiais no desenvolvimento das relações de proximidade com os cidadãos, o Plano previa uma série de medidas de simplificação e automatização das operações de liquidação de impostos, assim como o desdobramento e abertura de novas repartições de finanças ao longo de todo o país;

- Mudança radical no sistema de cobrança de contribuições e impostos com o alargamento dos locais de pagamento aos balcões dos bancos e da rede dos CTT

Depois de algumas resistências do sistema bancário, estas medidas foram bem acolhidas porque mais convenientes para os cidadãos contribuintes, com horários mais flexíveis e mais pontos de atendimento. Até então, apenas as tesourarias da Fazenda Pública tinham o serviço de arrecadação e cobrança das receitas do Estado.

III | Medidas de política para a AP do VIII Governo Constitucional

Depois de uma ausência de oito meses, em 4 de setembro de 1981, regressei às funções governamentais na mesma área, com o cargo de Secretário de Estado da Reforma Administrativa do VIII Governo Constitucional, a convite do Primeiro-Ministro Francisco Pinto Balsemão. Aceitei depois de alguma resistência, porque o enquadramento político seria diferente das minhas anteriores experiências.

A lei orgânica do Governo criava o Ministério da Reforma Administrativa com uma Secretaria de Estado; no entanto, por razões políticas e conjunturais decorrentes dos difíceis equilíbrios na coligação AD, depois da morte de Sá Carneiro, o cargo de Ministro da Reforma Administrativa seria acumulado pelo Ministro da Justiça Menéres Pimentel (PSD). Como é sabido, também este Governo soçobrou com pouco mais de um ano em funções.

O Programa do VIII Governo, no seu primeiro capítulo sob a epígrafe “Organização do Estado democrático”, inscrevia, como primeira área, a Reforma Administrativa com prioridade para a definição de uma política de emprego e de gestão de pessoal da função pública para todos os sectores da administração pública portuguesa, incluído a administração local.

Na proposta de Lei do Orçamento Geral do Estado para 1982 foi incluído um pedido de autorização legislativa para o Governo aprovar um ambicioso conjunto de medidas de política, cujas propostas estavam, em grande parte, já em adiantado estado de elaboração pelos serviços competentes. Faziam parte da estratégia e dos programas de reforma administrativa em que a DGOA e a DGFP vinham trabalhando desde o I Governo Constitucional (1976).

Deste modo, no uso da autorização legislativa, o Governo aprovou importantes medidas de que destaco as seguintes:

- Criação do SIGEP - Sistema de Informação para Gestão de Pessoal na Função Pública (Decreto-Lei n.º 163/82, de 10 de maio de 1982)

Em 1979, tinha sido lançado um inquérito que permitiu reunir um conjunto de dados sobre a situação real dos trabalhadores da função pública, faltava, porém, definir os princípios a que passaria a obedecer a sua permanente atualização, sob pena de os mesmos deixarem de ser representativos a curto prazo. Era essa a principal preocupação deste novo instrumento de gestão;

- Aprovação de incentivos para a fixação ou deslocação de funcionários para a periferia (Decreto-Lei n.º 164/82, de 10 de maio de 1982)

Este diploma descreve com detalhe os diversos incentivos que incluíam, por exemplo, a compensação de despesas motivadas pela deslocação e instalação na periferia; o apoio social e familiar; facilidades no domínio da inscrição e transferência escolar dos filhos e muitos outros;

- Definição de um sistema de gestão previsional de pessoal (Decreto-Lei n.º 165/82, de 10 de maio)

É um diploma muito extenso (24 artigos), com uma invulgar densidade de regras técnicas e de novos conceitos de mobilidade interdepartamental e interprofissional na função pública que passariam a ser aplicadas na criação e reorganização dos serviços, quadros e carreiras de pessoal;

- Restrições à admissão de pessoal na função pública e estabelecimento de medidas para o seu descongestionamento (Decreto-Lei n.º 166/82, de 10 de maio)

O crescimento desordenado do pessoal efetivo causou desequilíbrios internos na estrutura da função pública e exigiu a tomada de medidas capazes de travar essa tendência, tais como: o congelamento da admissão de pessoal que não se encontrasse vinculado à Administração e a proibição de novos contratos de pessoal além dos quadros, em regime de prestação eventual de serviço, por prazo superior a seis meses;

- Constituição e gestão de efetivos excedentários (Decreto-Lei n.º 167/82, de 10 de maio)

Define as situações e os condicionalismos que podem dar origem à constituição de excedentes da função pública e estabelece as regras e critérios a que deverão obedecer a sua gestão e recolocação;

- Recrutamento e seleção de pessoal dos quadros dos serviços e organismos da administração central (Decreto-Lei n.º 171/82, de 10 de maio)

Estabelece os princípios gerais informadores do recrutamento e seleção de pessoal. De destacar uma medida que impunha aos dirigentes superiores a elaboração de um plano anual de gestão dos efetivos a submeter à apreciação dos respetivos membros do Governo, juntamente com o projeto de orçamento para o ano seguinte.

IV | Dificuldades na implementação das medidas de política

A instabilidade política e a crise socioeconómica do pós-25 de Abril fizeram-se sentir por longo tempo e tiveram um impacto direto na vida interna dos Serviços Públicos, com manifestações de conflitualidade e forte rotatividade dos seus dirigentes, o que não era propício a mudanças estruturais nem a processos de racionalização e melhoramento dos sistemas de organização administrativa e de gestão do pessoal que careciam de reformas.

Recordo que foi o IV Governo Constitucional que pôs fim à atividade das Comissões de Trabalhadores na Administração Pública, profundamente politizadas, com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/79, de 15 de janeiro, que declarou ilegítima a intromissão, ainda que a título meramente consultivo, de grupos ou comissões de funcionários ou agentes do Estado na gestão dos organismos e na realização dos seus fins.

Simultaneamente, este Governo foi o primeiro a sentar-se à mesa com uma Comissão Negociadora Sindical constituída por diversos sindicatos da função pública para negociar vencimentos e condições de trabalho assim como vários projetos de reforma previstos no seu programa.

Mesmo assim, houve ameaças de greve e uma grande manifestação em frente à Assembleia da República por ocasião do debate da proposta de Lei do Orçamento.

No que respeita à aplicação efetiva das medidas de racionalização, também encontramos muitas dificuldades por resistência dos serviços. Dominados por conceitos individualistas e uma arregaçada cultura burocrática,



Dominados por conceitos individualistas e uma arregaçada cultura burocrática, a tendência de diversos setores era para se considerarem como serviços especiais e merecedores de regras de exceção

a tendência de diversos setores era para se considerarem como serviços especiais e merecedores de regras de exceção e, por isso, numa primeira reação, criticavam e contestavam o estabelecimento de normas gerais. Como é sabido, nem sempre é fácil estabelecer um regime jurídico administrativo que possa equilibrar a aplicação de normas gerais com a necessária flexibilidade e adaptação a circunstâncias específicas, o que, em si mesmo, constitui argumento

atendível, mas que contribui para retardar as mudanças.

Por seu lado, o poder político, preocupado com a crise político-económica e o crescimento desmesurado dos efetivos e da despesa pública, situações de conflitualidade nalguns serviços e um jovem movimento sindical muito dinâmico, esperava do órgão central da Reforma Administrativa, sobretudo, uma intervenção controladora, em prejuízo evidente das tarefas de estudo, análise e proposição de novas medidas orientadas para a mudança, a racionalização das estruturas e a modernização dos processos e métodos de trabalho.

V | Medidas que ficaram por adotar

Reverendo os Programas dos Governos em que participei, diria que foi adotado tudo o que foi possível face às circunstâncias de cada momento e não foi pouco, mas muito ficou adiado, principalmente, pelas razões atrás apontadas. Mesmo no III Governo Constitucional que não mereceu o apoio político do Parlamento, mas se manteve em funções de gestão corrente durante três meses, a Secretaria de Estado da Administração Pública e as suas Direções-Gerais (Organização Administrativa e Função Pública) mantiveram igual ritmo de trabalho dando continuidade ao estudo e preparação de diversos projetos que integravam o Programa de Reforma Administrativa e vieram a ser implementados nos governos seguintes.

Já em relação ao IV e VIII Governos, houve medidas que não foi possível aplicar, como, por exemplo, a ambição de criar estruturas setoriais de organização e pessoal nos ministérios que, em articulação com os órgãos centrais, se viriam a constituir como verdadeiros núcleos de execução do Programa de Reforma Administrativa.

Talvez a principal consequência desta falta de receptividade e de participação alargada tenha sido travar o desenvolvimento de uma estratégica nacional de reforma administrativa e de modernização dos serviços públicos. Posso assim reconhecer que essa é a principal causa dos insuficientes resultados de uma reforma administrativa que se pretendia mais dinâmica, consolidada e participada, com permanente adequação às novas realidades internas e externas de cada organismo da Administração Central.

Pelas mesmas razões, não foi possível dar corpo a uma eficiente articulação entre os vários departamentos do Estado na aplicação das medidas de racionalização e, sobretudo, das regras de mobilidade estabelecidas pelo VIII Governo, tendo ainda ficado a meio caminho os planos de formação geral e especializada do pessoal que integrava as diferentes carreiras administrativas, com exceção dos cursos de formação profissional levados a cabo pelo Serviço Central de Pessoal. Por seu lado, o INA, beneficiando de uma enorme autonomia de gestão, cedo granjeou prestígio nas atividades que promoveu,

destinadas à formação e sensibilização de quadros superiores e dirigentes da função pública, geralmente reconhecidas como de elevada qualidade.

Em síntese, pode dizer-se que as dificuldades encontradas e os atrasos verificados no processo de mudanças são clássicos. Por falta de espírito participativo e cooperativo – que continuo a considerar ainda hoje como um mal da sociedade portuguesa e não só da Administração Pública – cada Direção-Geral, Secretaria de Estado ou Ministério se considera o centro de toda a Administração e dono das soluções quando porventura detete problemas de funcionamento.



falta de espírito participativo e cooperativo – que continuo a considerar ainda hoje como um mal da sociedade portuguesa e não só da Administração Pública

VI | Balanço de 50 anos de AP em democracia

A Revolução de 25 de Abril de 1974 e a adesão à União Europeia em 1986, assim como, já no século XXI e até aos nossos dias, a introdução da inovação tecnológica no trabalho administrativo dos organismos do Estado constituem, sem dúvida, marcos históricos nas mudanças estruturais e no desenvolvimento da administração pública ao longo dos 50 anos.

O 25 de Abril veio encontrar um modelo de Administração largamente ultrapassado e em processo de transformação, imposto pelos imperativos do desenvolvimento económico, tendo como órgão incumbido da ação global de aperfeiçoamento e modernização da Administração, o Secretariado da Administração Pública. Como já foi referido, este organismo foi encarregado, pelo I Governo Provisório, de coordenar os estudos e propostas de organização e reestruturação da administração pública impostas pelos valores e princípios democráticos que tinham sido restaurados no nosso País.

Assim se iniciava o que poderemos identificar como a primeira fase do processo de reformas administrativas no nosso País sob o impulso da Revolução de 25 de Abril de 1974. Nesta primeira fase, podemos distinguir duas etapas que se sucedem.

Uma primeira etapa, entre 1974 e 1981, onde se pode identificar um esforço de planeamento focado em desenhar uma estratégia e um programa de Reforma Administrativa, visando a adoção de medidas de política realistas e adequadas a suprir as principais deficiências diagnosticadas, designadamente, em termos de recursos humanos, estruturas, organização, funcionamento de serviços, equipamentos e instalações. Por outro lado, exigiam-se mudanças estruturais no que respeita ao regime jurídico dos funcionários públicos e a sua adequação ao estado de direito democrático. Estes objetivos estratégicos foram, em grande parte, concretizados com a aprovação de vários diplomas na vigência do IV Governo Constitucional, já atrás identificados.

Numa segunda etapa, entre 1981 e 1986, a principal tarefa da Reforma Administrativa consiste na definição e implementação de medidas de emprego e de gestão do pessoal da função pública. Face ao diagnóstico já referido, era urgente melhorar as condições de trabalho assim como introduzir novos métodos, novas tecnologias de comunicação e informação e a simplificação das regras e dos procedimentos administrativos. Neste período, foram dados os primeiros passos no desenvolvimento dos conceitos de descentralização e desconcentração, iniciando-se mesmo os primeiros grandes debates públicos sobre o processo de regionalização administrativa do nosso País.

A segunda fase começa em 1986, com a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, um acontecimento histórico com importantes repercussões diretas na vida dos portugueses e também na administração pública. Um dos principais desafios que então se colocavam a Portugal e especialmente aos serviços públicos era conquistar credibilidade na forma como iria assumir o seu novo estatuto europeu e revelar, no domínio administrativo, capacidade para transcrever para a ordem jurídica interna as normas e diretivas comunitárias.

Para surpresa de alguns em Bruxelas, este desafio foi vencido porque houve um grande esforço de preparação, tanto antes como depois

da integração europeia, traduzido em reestruturações de serviços e na realização de programas de formação intensiva para preparar os quadros técnicos e administrativos para aplicar a lei europeia e participar no sistema de preparação das decisões. Pode hoje dizer-se que tudo estava pronto para corresponder às novas exigências, o que ficou demonstrado, por exemplo, pela capacidade dos serviços públicos para acederem e gerirem os fundos estruturais que tiveram um papel fundamental na modernização e desenvolvimento económico e social do nosso País.

Nesta segunda fase de reformas da administração pública, já sob influência da integração europeia, assiste-se a uma necessária mudança de paradigma no que respeita à estratégia da reforma administrativa. Enquanto, na primeira fase, as medidas de reforma administrativa eram elaboradas no topo da Administração e impostas aos diversos serviços, sendo difícil, em muitos casos, obter resultados concretos, como já referi anteriormente, na segunda fase a estratégia evoluiu no sentido da seletividade e da flexibilidade.

A responsabilidade da Reforma Administrativa foi confiada ao Secretário de Estado da Modernização Administrativa, diretamente dependente do primeiro-ministro, cuja missão principal era promover, dinamizar e coordenar as ações de modernização, apoiando os serviços na sua realização. A existência de um Ministério da Reforma Administrativa só viria a repetir-se em 1999, no XIV Governo Constitucional e, em minha opinião, deixou de fazer qualquer sentido.

Finalmente, já no século XXI, podemos identificar uma última fase marcada pelo lançamento, em 2006, do Programa Simplex e, um pouco antes, pela louvável iniciativa da criação das Lojas do Cidadão. Trata-se, no fundo, de aplicar e desenvolver o conceito de proximidade da Administração aos cidadãos mediante medidas com impactos muito positivos na vida das pessoas e das empresas. Creio que ainda hoje se continua a trabalhar no sentido de cumprir o grande objetivo desta governação eletrónica que é o de substituir os guichets de atendimento do público pelos nossos computadores e telemóveis, embora tal objetivo mereça uma profunda reflexão.

VII | Desafios e perspectivas de futuro para a AP

Na resposta anterior, ao avaliar o estado da Administração ao longo dos últimos cinquenta anos, além de reformas estruturais e medidas de gestão que mudaram para melhor a nossa administração pública, de 1974 até ao fim do século, considerei como muito positivo tudo o que se fez nestas primeiras duas décadas do séc. XXI nas áreas da simplificação dos procedimentos administrativos e da melhoria do acesso dos cidadãos aos serviços do Estado, com especial relevância para as Lojas do Cidadão, o Simplex e a governação eletrónica.

Certamente, exagerei ao antecipar o encerramento dos atendimentos pessoais substituídos pelos meios telemáticos e a inteligência artificial, mas todos sabemos que a inovação tecnológica na administração pública é irreversível.

Tudo isto nos parece, porém, contraditório quando somos frequentemente surpreendidos por notícias de insatisfação e de indignação de sectores relevantes da sociedade e de cidadãos anónimos por falta de resposta da administração pública às suas necessidades, com manifestações de indiferença e em total desrespeito das boas relações entre Estado e cidadãos, contribuintes e utentes dos serviços públicos.

No que respeita, por exemplo, ao importante papel das Lojas do Cidadão que já elogiei como facilitadoras do acesso aos serviços públicos, foi com desgosto que, nos primeiros dias de agosto de 2024, li nos jornais e ouvi as televisões noticiar situações caóticas junto da Loja do Cidadão das Laranjeiras, com dezenas de pessoas na rua à espera de atendimento, o que é causado, segundo as mesmas notícias, por falta de trabalhadores e mau funcionamento dos serviços.

Poderíamos citar igualmente frequentes notícias de problemas com a acessibilidade aos sites da administração pública, apesar de Portugal ter sido pioneiro na utilização da internet, considerada fundamental para manter a administração pública acessível a todos os cidadãos. Portugal tem mesmo sido reconhecido internacionalmente pelos seus avanços em *e-government*.

Segundo alguns especialistas nestas áreas, a evidente deterioração das relações entre os cidadãos e a administração pública, mais chocante em sectores vitais como a saúde ou a educação, não se deve apenas à falta de capacidade de resposta dos serviços públicos é também uma consequência de deficiências estruturais mais profundas e burocracias que tardam em ser corrigidas. A falta de flexibilidade é uma crítica frequente nos contactos com os serviços públicos em Portugal. Devido à rigidez burocrática, quando as necessidades dos cidadãos mudam, a resposta dos serviços é mais lenta, o que aumenta o mal-estar e a frustração.

Em minha opinião são estes os principais desafios que hoje se colocam não só à administração pública, mas também aos responsáveis políticos e a toda a sociedade.

Quanto às perspectivas de futuro da administração pública, diria que, se queremos um serviço público de qualidade, que seja eficiente, acessível, justo e transparente, é imperativo identificar e resolver radicalmente os problemas estruturais ligados à persistência do modelo burocrático, enraizado na administração do Estado por razões históricas e culturais; sem descurar, naturalmente, a continuidade das ações orientadas para a simplificação dos procedimentos e o bom funcionamento dos serviços públicos, por recurso equilibrado à transformação digital e à otimização dos recursos humanos.



é imperativo identificar e resolver radicalmente os problemas estruturais ligados à persistência do modelo burocrático, enraizado na administração do Estado por razões históricas e culturais

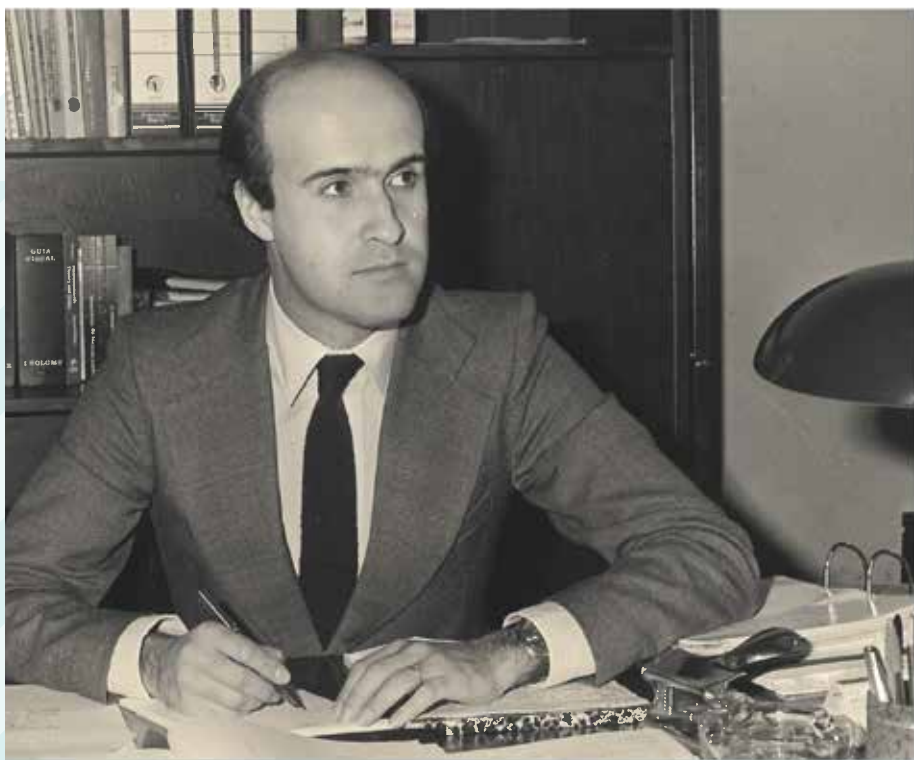
Convém sublinhar que a transformação digital e a inteligência artificial são ferramentas fundamentais para melhorar a eficiência na prestação de serviços, mas impõe-se, ao mesmo tempo, melhorar

substancialmente o recrutamento, a formação e o desenvolvimento profissional, assim como as remunerações e o bem-estar dos trabalhadores.

Lisboa, 7 de agosto de 2024

António Figueiredo Lopes





Secretário de Estado do Orçamento

[novembro de 1985 - janeiro de 1990]

X E XI GOVERNOS CONSTITUCIONAIS

Rui Carlos Alvarez Carp

Antes de apresentar uma síntese, muito sucinta, sobre o período em que desempenhei o cargo de Secretário de Estado do Orçamento (novembro de 1985 a início de janeiro de 1990),¹ nos X e XI Governos Constitucionais, entendo por bem começar por recordar uma importante alteração estrutural na orgânica governamental, relativamente a governos precedentes: a inclusão da Direção-Geral da Função Pública no Ministério das Finanças. Isto porque, entre 1974 e 1985, essa direção esteve ou na Presidência do Conselho de Ministros, ou no Ministério da Reforma Administrativa (quando existiu) ou no Ministério da Administração Interna. Com o X Governo (PSD), chefiado por Aníbal Cavaco Silva, desaparece o cargo de Secretário de Estado da Administração Pública² e são extintas várias direções-gerais dele dependentes. A inclusão da gestão do

¹ O signatário muito beneficiou como Secretário de Estado do Orçamento (SEO) das experiências sobre gestão e organização da função pública, com António Figueiredo Lopes, SEO no Governo da Aliança Democrática (VI Governo Constitucional, 1980), presidido por Francisco Sá Carneiro, onde foi Subsecretário de Estado do Orçamento, e quando foi Diretor-Geral da Contabilidade Pública (DGCP), com José San-Bento Menezes como Secretário de Estado da Administração Pública no Governo presidido por Mário Soares (IX Governo Constitucional, PS/PSD). Também é inteiramente justo mencionar o inestimável apoio jurídico-político dos colaboradores do meu Gabinete de SEO: Dra. Suzana Toscano, Dra. Ana Maria Jordão, Prof. Doutor Vasco Valdez Matias e Dr. Paulo Taveira de Sousa.

² O cargo de Secretário de Estado da Administração Pública surge, pela primeira vez depois do 25 de Abril, no Decreto-Lei n.º 747/74, de 27 de dezembro, integrado no Ministério da Administração Interna.

funcionalismo no Ministério das Finanças visou concentrar áreas conexas com a administração pública, como a ADSE, a Caixa Geral de Aposentações e Montepio dos Servidores do Estado, a Direção-Geral da Contabilidade Pública (DGCP) e a Inspeção-Geral de Finanças. Consequentemente, o novo Ministro das Finanças³ delegou essas competências no Secretário de Estado do Orçamento. Por sua vez, decide-se as extinções das Direção-Geral do Emprego e Formação da Administração Pública, Direção-Geral da Administração e da Função Pública, Direção-Geral da Organização Administrativa (DGOA), Direção-Geral da Integração Administrativa e do Centro de Informação Científica e Técnica da Reforma Administrativa (CICTRA), além de outros serviços e comissões, passando a esmagadora maioria das competências e atribuições dos organismos extintos para a recém criada Direção-Geral da Administração Pública (Decreto-Lei n.º 229/86, de 14 de agosto). Por outro lado, é então criada, na Presidência do Conselho de Ministros, uma estrutura ligeira, mas com técnicos altamente qualificados, designada por Secretariado para a Modernização Administrativa, dependendo diretamente do Primeiro-Ministro (Decreto-Lei n.º 497/85, de 17 de dezembro). Optou-se pela escolha de dirigentes máximos com muita experiência e espírito inovador, de extintas direções-gerais, para liderarem a nova Direção-Geral da Administração Pública (DGAP) e o novo Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA).⁴ Já quanto aos restantes diretores-gerais da extinta Secretaria de Estado da Administração Pública, eles foram sendo convidados para integrar equipas dirigentes de outras direções-gerais do Ministério das Finanças, onde as suas experiências seriam mais-valia em matérias de

³ Miguel Ribeiro Cadilhe, que tinha sido Secretário de Estado do Planeamento no Governo da Aliança Democrática (VI Governo). O Professor Miguel Cadilhe, nos mais de quatro anos que desempenhou o cargo de Ministro das Finanças, revelou sempre uma grande sensibilidade para a importância de reformas, visando uma ainda mais qualificada e eficiente Função Pública, pelo que chamo a atenção para duas das suas obras: “Factos e Enredos: quatro anos no Ministério das Finanças”, 1990, e “O Sobrepeso do Estado em Portugal” (2ª edição, 2013), ARKHEION editores.

⁴ O Dr. Rui Pessoa de Amorim (para a DGAP) e a Dra. Isabel Freire Corte-Real (para o SMA). O Dr. Pessoa de Amorim ficara associado à criação do Quadro-Geral de Adidos, em 1975, para integrar e normalizar a situação de dezenas de milhares de funcionários da administração ultramarina, uma tarefa hercúlea, sem precedentes em qualquer país europeu. A Dra. Isabel Corte-Real desenvolvera no CICTRA um centro de excelência no domínio da informação sobre gestão na AP e emprego público.

gestão de recursos humanos (v.g. D.G. Alfândegas, D.G. Contribuições e Impostos, ADSE e Instituto de Informática).

Acrescentarei que, embora integrados em ministérios diferentes, a DGAP (se considerarmos a Direção-Geral da Administração Política e Civil do extinto Ministério do Interior, o serviço antecessor desta) e a DGCP já tinham trabalhado, proficuamente, em conjunto, desde, pelo menos, o início dos anos cinquenta do século passado, na representação nacional nos Congressos Internacionais de Ciências Administrativas.⁵

O nosso País, em finais de 1985, vinha de uma década em que sofrera desequilíbrios sucessivos na sua Balança de Pagamentos, gerando escassez de divisas, falhas de bens essenciais e inflação elevada. Esses desequilíbrios, largamente estiveram associados, por um lado, a choques externos, como as crises petrolíferas, às repercussões da grande instabilidade de política interna, ocorrida até finais de novembro de 1975, com nacionalização de vastos setores produtivos e do setor bancário e financeiro, ocupações e saneamentos arbitrários em empresas e propriedades privadas, e, por outro lado, com o aumento forte da despesa pública nos setores sociais (Educação, Saúde, Segurança Social), nas Regiões Autónomas e no Poder Local,⁶ procurando recuperar atrasos de décadas. Então, o X Governo recém-empossado começou a preparar vários planos de curto e de médio prazo, para reduzir quer os défices públicos (do administrativo e do setor empresarial), quer o défice externo e quer ainda o elevado desemprego, para além, obviamente, de vários pressupostos económicos para aumentar a competitividade da economia e preparar a integração do País na Comunidade Económica Europeia (CEE). Com esses desígnios, começou a ser preparado, em 1986, um plano, sob a designação de PCEDED⁷ - Programa de Correção Estrutural do Déficit Externo e do Desemprego - que seria aprovado pela Resolução de

⁵ Sobre esta representação recomenda-se a consulta do desenvolvido estudo do Doutor Nuno Ivo Gonçalves (2019). *As Secções Nacionais Portuguesas no Instituto Internacional de Ciências Administrativas (1908-2012)*, Edições Ex-Libris.

⁶ Para um resumo objetivo e quantificado sobre o assunto, leia-se OECD (1988), OECD Economic Surveys: Portugal 1987/1988, Paris, OECD Publishing, cap. III (Medium-term strategy and problems).

⁷ Cadilhe, Miguel (1990). *Factos e Enredos: quatro anos no Ministério das Finanças*, Porto, ASA.

Conselho de Ministros, em 31 de março de 1987, com prévia audição de vários parceiros económicos e sociais.

Especificamente na administração pública (AP), os objetivos prioritários na política de gestão dos recursos humanos tiveram de ver quer com a garantia aos seus trabalhadores de maior estabilidade de emprego e de desenvolvimento profissional, quer com a reforma das carreiras e do estatuto remuneratório (ambos envolvidos com aumentos inteligíveis de produtividade).

O desenvolvimento profissional dos funcionários públicos foi uma prioridade, através de programas de formação contínua visando as melhores práticas e mais consciente adesão a novas tecnologias. Recordo a realização de mais cursos de especialização em áreas críticas, como gestão financeira, direito administrativo e políticas públicas [v.g. cursos ministrados pelo Instituto Nacional de Administração (INA), ou pela DGAP, ou ainda com apoio da Universidade].

Quanto à reforma das carreiras e dos sistemas de remuneração, ela teve como objetivos reter e atrair talentos para o Serviço Público, motivando os funcionários, através:

- Da reestruturação das carreiras: revisão das carreiras na administração pública para criar caminhos claros de progressão e desenvolvimento profissional. Por exemplo, criação de novas categorias de carreira que oferecessem progressão baseada no mérito e no desempenho;
- Da revisão salarial: ajustes nos salários para torná-los mais competitivos em comparação com o setor privado e neutralizar o impacto da reforma da tributação dos rendimentos com a aprovação do novo Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), desaparecendo o imposto profissional (de que estavam isentos os funcionários e agentes do Estado) e o imposto complementar;
- De incentivos e bonificações: introdução de incentivos e bonificações para recompensar o desempenho excecional e promover a excelência. Por exemplo, bonificações por desempenho e prémios anuais para equipas que atingissem ou superassem suas metas;

- Da redução e flexibilização do horário semanal de trabalho.

Já quanto a aumentar a produtividade, ela teria de fazer-se com mais recurso aos sistemas de informação e a novos critérios de avaliação de desempenho, simultaneamente combatendo múltiplas situações de subemprego e de empolamento de estruturas nos ministérios, visando uma ideia-força do programa dos X e XI Governos: “Menos Estado melhor Estado”.

Devo recordar que medidas concebidas para modernizar a administração pública em Portugal eram consideradas essenciais para responder às exigências da adesão à CEE e melhorar a qualidade dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos, assim respondendo às expectativas destes. Note-se que a OCDE reconheceu mesmo a validade desse esforço, quando afirmou que “Portugal está em vias de introduzir uma reforma administrativa com monitorização mais severa do crescimento e utilização dos recursos públicos [...], provendo maior mobilidade dos quadros técnicos, entre departamentos e entre ministérios”.⁸

Atendendo à assinatura, em 1985, do Tratado de Adesão de Portugal às então Comunidades Europeias (CEE e CECA), intensamente negociado desde 1977, tornou-se também urgente e prioritário preparar a administração pública para o seu forte impacto. Embora não sendo novidade para muitos dirigentes e técnicos da AP, quer devido à nossa inserção, de décadas, em organizações internacionais como a ONU, a OCDE e a EFTA, quer na sequência das múltiplas reuniões realizadas durante a fase de negociação da adesão, havia que preparar centenas de funcionários para um novo patamar de exigência, de responsabilidade e de intensidade, tanto nas instituições europeias (Comissão Europeia, Conselho Europeu, Parlamento Europeu, Tribunais de Justiça e de Contas, ou ainda em outros organismos comunitários), como em reuniões bilaterais entre Administrações de Estados-membros, como ainda na aplicação da legislação comunitária no nível interno. Daí a grande urgência na formação e na reforma das carreiras da AP, principalmente para dirigentes e quadros das carreiras técnicas e de investigação, aproveitando o “refrescamento” da legislação aprovada desde a entrada em vigor da Constituição de

⁸ OECD Economic Surveys: Portugal, op. cit., págs. 52-54.

1976, entretanto revista em 1982. Foi o que se procurou fazer. Sabia-se que as decisões a tomar, para se atingir as grandes prioridades supramencionadas, tinham prazos muito apertados para se começar a ver resultados.

I | Medidas de política para a AP dos X e XI Governos Constitucionais

Passo a recordar as principais medidas legislativas para a função pública dos X e XI Governos Constitucionais, entre novembro de 1985 e início de 1990.⁹

Começo pelo Decreto-Lei n.º 497/85, de 17 de dezembro (Lei orgânica do X Governo), onde foram integrados no Ministério das Finanças, para além dos organismos e serviços integrados no ex-Ministério das Finanças e do Plano e que não tenham passado, por este diploma, para outros ministérios, todos os organismos e serviços da anterior Secretaria de Estado da Administração Pública, então objeto de reestruturação, fusão ou extinção, à exceção do Gabinete de Estudos e Coordenação da Reforma Administrativa, que foi integrado na Presidência do Conselho de Ministros, sendo criado, na Presidência do Conselho de Ministros, o Secretariado para a Modernização Administrativa.¹⁰

Seguidamente, pelo Decreto-Lei n.º 229/86, de 14 de agosto (que estabeleceu as normas básicas da nova estrutura orgânica do Ministério das Finanças), foi então criada a Direção-Geral da Administração

⁹ Quero agradecer o precioso auxílio da Senhora Dra. Teresa Ganhão, Diretora do Departamento de Relações Internacionais e Comunicação da DGAEP, no apuramento da legislação concernente, embora erros e omissões sejam da minha inteira responsabilidade.

¹⁰ Pelo Decreto-Lei n.º 401/88, de 9 de novembro, seria criado na Presidência do Conselho de Ministros, o cargo de Subsecretário de Estado da Modernização Administrativa (cuja primeira titular foi a até então diretora do SMA), corresponsabilizando-se, conjuntamente com o Secretário de Estado do Orçamento, na produção legislativa mais inovadora na área das reformas do sistema retributivo na função pública e nas negociações com os representantes sindicais. Na sequência da criação desse novo cargo governativo, ficou o SMA encarregado de estudar e propor ao governo os princípios a aplicar num novo sistema remuneratório (NSR), sendo também criada para o efeito, uma comissão *ad hoc*, presidida pelo titular da presidência do Tribunal de Contas, integrando, entre outras personalidades, o Inspetor-Geral de Finanças e a Diretora-Geral da Contabilidade Pública.

Pública¹¹ e determinada a reestruturação do Instituto de Informática do Ministério das Finanças, sendo extintos os organismos, comissões e serviços da ex-Secretaria de Estado da Administração Pública.

Julgo que será bom recordar, para se perceber as linhas de força do governo para a função pública, o articulado da Lei do Orçamento do Estado para 1986, a saber:

“1 - A política de recursos humanos, a adotar pelo Governo em 1986, visará o aumento da eficiência e da eficácia da Administração, mediante a aplicação dos instrumentos de mobilidade e reafecção, bem como do reforço dos incentivos à colocação de pessoal em zonas periféricas;

2 - Com o fim de contribuir para a realização dos objetivos enunciados, serão extintos ou reestruturados os serviços cuja missão se encontre esgotada ou prossigam atividades paralelas ou sobrepostas;

3 - O Governo providenciará no sentido de que o número de efetivos da Administração Pública não seja, em termos globais, aumentado em 1986;

4 - Para a gestão eficiente dos efetivos da função pública, incluindo a promoção da mobilidade e a reafecção dos excedentes, será elaborado um quadro trimestral por todos os serviços, expressando os movimentos de pessoal com libertações e reforços realizados;

5 - Um serviço que liberte pessoal para outrem poderá ser compensado com aumento de dotação realocada a outras aplicações, podendo ao mesmo tempo ser congeladas as verbas de pessoal libertadas pelas saídas dos funcionários e agentes;

6 - Poderão aposentar-se, com direito à pensão completa, independentemente de apresentação a junta médica, os funcionários e agentes que, qualquer que seja a sua idade, reúnam 36 anos de serviço;

¹¹ Essa acumulação de funções e atribuições à nova DGAP, exigiu do seu quadro dirigente e técnico superior, um esforço adicional, sempre respondido com elevada competência, dedicação e lealdade, que é justo salientar. Como contrapartida óbvia, os seus funcionários passaram a beneficiar das participações emolumentares da generalidade dos seus colegas do Ministério das Finanças.

7 - Poderão também aposentar-se, por sua iniciativa e independentemente de submissão a junta médica, os funcionários e agentes que:

- a) Contem mais de 60 anos de idade e 20 anos de serviço;
- b) Reúnam 30 anos de serviço, independentemente da respetiva idade.

8 - Aos funcionários e agentes referidos nas alíneas a) e b) do número anterior será atribuída uma pensão correspondente ao número de anos de serviço efetivamente prestado, acrescida de uma importância correspondente a 20% do seu quantitativo, benefício que só será aplicável até ao limite da pensão respeitante a 36 anos de serviço, calculada em função do vencimento-base e das diuturnidades a que o funcionário ou agente tiver direito;

9 - O pessoal constituído em excedente e integrado nos quadros de efetivos interdepartamentais - QEI, enquanto na situação de disponibilidade, tem apenas direito a partir do 30.º dia a 90% do vencimento correspondente à respetiva letra, bem como aos demais direitos e regalias previstos nos números 4 e 5 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 43/84, de 3 de fevereiro;

10 - O Governo aprovará legislação tendente a não permitir a admissão e a renovação do exercício de funções remuneradas, no âmbito dos serviços da administração central e local, de pessoal aposentado, reformado ou abonado com pensão de reserva, bem como beneficiários de pensão atribuída por instituições de Segurança Social, excetuando a modalidade de contrato de prestação de serviço regulado pela lei civil...”.

Também nessa Lei do OE para 1986, visando a entrada em vigor do imposto único sobre o rendimento (IRS) a partir de 1987, no âmbito de uma profunda reforma fiscal, o Governo estabeleceu que “promoverá as ações necessárias à tributação [no ainda existente Imposto Profissional] das remunerações dos funcionários e agentes da Administração Pública, magistrados judiciais, elementos das forças militares e titulares dos cargos políticos”.

As alterações da legislação da função pública abrangeram variadas vertentes, antecedidas por numerosas e prolongadas negociações com as organizações sindicais, designadamente a Frente Comum (Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais, CGTP/IN) a FESAP/SINTAP (Frente Sindical da Administração Pública, UGT) e o STE (Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado, UGT), tendo-se mesmo conseguido firmar, com estas duas últimas, importantes acordos laborais, em momentos diferentes e em várias vertentes, nos anos de 1988/89.¹² Vale a pena acrescentar que, num dos acordos assinados com a FESAP, o governo decidiu atribuir, a partir de 1991, a décima quarta prestação mensal aos aposentados da CGA e MSE.

Passamos a enunciar as principais medidas aprovadas em 1987, 1988 e 1989, começando pelos novos regimes jurídicos:

- Novo regime das carreiras técnica superior e técnica, pelo Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de julho, reestruturando-as e revalorizando-as;
- Novo regime de férias, faltas e licenças, pelo Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de dezembro, codificando e modernizando as normas, com alguma aproximando às do setor empresarial e concentrando num só diploma o que andava disperso por um emaranhado de diplomas;
- Novo regime de recrutamento e seleção de pessoal na administração pública, pelo Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de dezembro, com novas soluções metodológicas, mais simples, rápidas e justas, como o concurso interno condicionado, ou a reserva de recrutamento, ou a maior responsabilização dos diretores-gerais nas escolhas dos candidatos;
- Novo regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na administração pública, pelo Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de dezembro;

¹² Merece uma palavra de respeito a abertura, compreensão, frontalidade e espírito de Serviço Público demonstrados pelos representantes das frentes sindicais ao longo das negociações, em especial os seus coordenadores Eng. João Proença (FESAP) e Dr. Leodolfo Bettencourt Picanço (STE). Os acordos alcançados foram resultado disso.

- Novos princípios gerais em matéria de emprego público e sistemas remuneratórios, pelo Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho, no sentido de lhes devolver coerência e de os dotar de mais equidade, quer no plano interno, quer no âmbito do mercado de emprego em geral e também na gestão de pessoal em todas os serviços e organismos da AP (incluindo as forças armadas e as forças de segurança, com as adaptações decorrentes das suas especificidades, excluindo apenas os juízes e magistrados do Ministério Público);
- O Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de outubro, que estabeleceu regras sobre o estatuto remuneratório dos funcionários e agentes da administração pública e a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias nele contempladas, reconvertendo o sistema em vigor há mais de 50 anos, substituindo a tabela de letras por novas escalas indiciárias - a remuneração base mensal correspondente a cada categoria e escalão referencia-se por índices, com um índice 100, alterado por Portaria conjunta do Primeiro-Ministro e dos Ministro das Finanças, cujo limite máximo é o índice 900 para a escala salarial de regime geral - extinguindo-se as diuturnidades,¹³ sem se visar um aumento generalizado da função pública, mas tentando alcançar, através do alargamento do leque salarial nos grupos de pessoal técnico superior e técnico, uma progressiva competitividade no recrutamento e manutenção dos recursos humanos ao serviço da organização;
- O Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de setembro, que estabeleceu o estatuto do pessoal dirigente dos serviços do Estado – recrutamento, provimento e exercício de funções, regime de exclusividade, isenção de horário de trabalho, competências, direitos e deveres, regime remuneratório excecional - sejam da administração central, local ou regional, incluindo institutos públicos (excetuando aqueles com dirigentes subordinados ao Estatuto do Gestor Público, e os cargos de direção integrados em carreiras e ainda o cargo de secretário-geral da Assembleia da República);

¹³ O diploma incluiu 10 anexos (um para cada carreira, um para a administração local e outro para os dirigentes), com índices para cada posição.

- O Decreto-Lei n.º 383-A/87, de 23 de dezembro, que procedeu a uma alteração importante ao cálculo remuneratório do pessoal dirigente, estabelecendo que os vencimentos mensais íliquidos dos dirigentes seriam determinados em percentagem do valor padrão (de 100%) fixado para o cargo de diretor-geral (despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do Ministro das Finanças). Também em 1987 foi determinado pelo Decreto-Lei n.º 127/87, de 17 de março, que os serviços e organismos passam a ficar obrigados a providenciar, 90 dias antes da data em que os seus funcionários completem 70 anos, que a pensão de aposentação que lhes for devida possa vir a ser processada e paga atempadamente, revogando o artigo 6.º do Decreto com força de lei n.º 16563, de 2 de março de 1929, ao fim de quase seis décadas de vigência;
- O Decreto-Lei n.º 272/88, de 3 de agosto, que aprovou um novo regime jurídico que possibilitou a equiparação a bolseiro no País a funcionários e agentes do Estado;
- O Decreto-Lei n.º 426/88, de 18 de novembro, que garantiu a igualdade de oportunidade e tratamento entre homens e mulheres na admissão e no exercício de funções públicas em todos os níveis da administração pública incluindo as instituições de previdência social;
- O Decreto-Lei n.º 4/89, de 6 de janeiro, que instituiu um novo regime de abonos para falhas;
- O Decreto-Lei n.º 315/88, de 8 de setembro, como que deu por findo o processo excecional de integração do pessoal da ex-administração ultramarina, determinando que o tempo de serviço prestado por funcionários e agentes dessa administração, bem como do ex-Ministério do Ultramar e organismos dele dependentes, passe a ser contado pela Caixa Geral de Aposentações exclusivamente para efeitos de aposentação, com base em elementos de informação, que esta considere suficientes;
- O Decreto-Lei n.º 143/88, de 22 de abril, que estabeleceu as condições de atribuição da pensão unificada, sempre que, no exercício da sua atividade, o trabalhador esteja abrangido pelo

sistema de segurança social e pelo sistema de proteção própria dos trabalhadores da função pública, traduzindo vantagens para o trabalhador e, ultrapassadas as operações iniciais de cálculo, dando origem, também, a uma simplificação no âmbito dos serviços processadores;¹⁴

Para além destas medidas legislativas, devo acrescentar que, entre 1986 e 1990, o governo também foi aprovando outros importantes diplomas, em setores fundamentais na função pública civil, como os da Saúde e da Educação, tais como:

- O Decreto-Lei n.º 19/88, de 21 de janeiro, explicitando o princípio de que os hospitais devem organizar-se e ser administrados em termos empresariais, com novos tipos de órgãos sociais, com a criação de centros de responsabilidade como níveis intermédios de administração, atribuindo à gestão hospitalar uma posição inovadora;
- O Decreto-Lei n.º 401/89, de 10 de novembro, que estabeleceu as condições de nomeação dos enfermeiros diretores dos serviços de enfermagem dos hospitais, verificados que sejam os requisitos de competência e perfil adequado ao desempenho da função;
- O Decreto-Lei n.º 34/90, de 24 de janeiro, que aplicou o novo sistema retributivo (Decreto-Lei n.º 383-A/87) ao pessoal da carreira de enfermagem, desse modo refletindo a valorização da formação dos enfermeiros cuja formação base de bacharelato e licenciatura os colocou ao nível do pessoal técnico e técnico superior, para além de definir uma escala salarial ao nível dos grupos antes referidos;
- O Decreto-Lei n.º 100/86, de 17 de maio, que reestruturou a carreira do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos primário, preparatório e secundário;

¹⁴ Posteriormente, proceder-se-ia, com base em autorização legislativa incluída no artigo 17º da Lei do OE para 1990, à revisão do Estatuto da Aposentação, visando disciplinar a intercomunicabilidade entre o regime da Caixa Geral de Aposentações e os outros regimes de segurança social, além de outras simplificações burocráticas.

- O Decreto-Lei n.º 287/88, de 19 de agosto, que regulamentou a profissionalização, em serviço, dos professores pertencentes aos quadros, com nomeação provisória, dos ensinos preparatório e secundário, na sequência do Decreto-Lei n.º 18/88, de 21 de janeiro, que definiu os quadros docentes das escolas dos ensinos preparatório e secundário e a reestruturação dos concursos para a docência; assim obedecendo ao determinado na Lei n.º 46/86, de 14 de outubro - Lei de Bases do Sistema Educativo;
- O Decreto-Lei n.º 358/88, de 13 de outubro, que regularizou o provimento de professores não efetivos do ensino não superior nos anos de 1985 a 1988, dada a expansão do sistema educativo manifestada pelo acréscimo de discentes em sucessivos anos letivos, bem como pela criação e reorganização de muitas escolas.

Não posso deixar de salientar que esta produção legislativa esteve articulada com outras reformas estruturais na área económico-financeira pública, com vastas conexões com a gestão da AP, como o início do processo das reprivatizações, a Reforma Fiscal (IRS e IRC, além da plena entrada em vigor do IVA), a aprovação da Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro), a Lei de Reforma do Tribunal de Contas (Lei n.º 86/89, de 8 de setembro), a extinção dos organismos de coordenação económica, de fundos ou serviços autónomos, alguns oriundos do extinto regime corporativo, a fusão ou integração de serviços públicos, a alteração do regime de Crédito Público, a regularização das dívidas ocultas do setor público ou a reforma da gestão da tesouraria do Estado. Sempre numa visão gradualista¹⁵ a produção legislativa no Setor Público Administrativo foi sendo acompanhada “no terreno” por reuniões com titulares de altos cargos públicos, como as promovidas pelo SEO na sede do Instituto Nacional de Administração (INA), em 1989, com participação dos secretários-gerais (e outros diretores-gerais) dos ministérios, para dilucidação, troca de experiências e posterior ajustamento legislativo, visando a melhor articulação das medidas aprovadas. Por outro lado, o SEO, acompanhado pelo Diretor-Geral da DGAP, participou, em 1989,

¹⁵ Cadilhe, Miguel (2005). “O gradualismo político é uma arte fina”, in *O Sobrepeso do Estado em Portugal - Uma Proposta de Reforma Conceitual e Administrativa*, Fubu.

em Maastricht, na primeira reunião (informal) a Doze, dos ministros dos Estados-Membros (EM) com o pelouro da Função Pública, estabelecendo uma profícua futura rede de contactos periódicos para troca de conhecimentos e aproximação de metodologias entre as administrações públicas nacionais.

O que se fez desde o final de 1985 até janeiro de 1990 foi satisfatório?

Houve de tudo, mas, no cômputo final, julgo que o saldo pode ser reconhecido como positivo. Obviamente, nem tudo correu como se desejaria, não só porque as circunstâncias envolventes foram mudando como também porque foram lançados processos com interesses conflituais. Julgo que dificuldades em criar mais mobilidade dentro da administração central, ou entre esta e as autarquias locais e entre regiões do País (no Continente e nas Regiões Autónomas) não geraram significativas poupanças orçamentais, nem marcante melhoria de produtividade, nem redução de efetivos. Neste último caso, porque se foi exigindo mais admissões em diversos setores do Estado, em especial na Saúde e na Educação, não compensando o acréscimo de despesa resultante, grosso modo, das melhorias salariais decorrentes do NSR ou dos incentivos às aposentações antecipadas, para rejuvenescer os quadros do Estado. Também o impacto financeiro e as prioridades da nossa adesão à União Europeia obrigaram a uma reafecção dos recursos públicos para outras prioridades, que surgiram desde o início da década de noventa, relacionadas com a maximização dos fundos comunitários. Por outro lado, o diploma que estabeleceu o estatuto do pessoal dirigente dos serviços do Estado, deveria ter sido posteriormente “afinado” com outro que estabeleceria vários níveis remuneratórios para os diretores-gerais e dirigentes equiparados, semelhante, com adaptações, aos níveis existentes para os gestores das empresas do setor empresarial do Estado, deste modo aumentando a sua área de recrutamento.

II | Balanço de 50 anos de AP em democracia

Depois de enunciar as principais medidas legislativas do período 1986-90, procurarei agora fazer uma apreciação, “a traços muito largos”, da

função pública portuguesa nos últimos cinquenta anos, entendendo que ela passou por quatro fases marcantes:

Na primeira, que vai do 25 de Abril de 1974 até à aprovação da Constituição de 1976, houve grande agitação, com saneamentos de dirigentes, comissões administrativas no lugar de diretores-gerais e alguma perda setorial da autoridade do Estado. Nesse período, só não se chegou ao caos devido à competência técnica, determinação, coragem e sentido de serviço demonstrado por alguns dirigentes e muitos funcionários.

Uma segunda fase, desde a posse do primeiro Governo Constitucional, em junho de 1976, eleito democraticamente embora com maioria relativa, seguindo-se mais quatro governos até dezembro de 1979 (os três últimos de iniciativa Presidencial), com estabilização dos princípios de um Estado Democrático de Direito e com a função pública a ser melhor organizada e gerida hierarquicamente (recordo o inovador Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de junho) sendo o Governo assumido como o indiscutível órgão superior de direção da administração pública, embora ainda sob a vigilância de um órgão pós-revolucionário político-militar, o Conselho da Revolução (só extinto pela revisão constitucional de 1982), presidido pelo Chefe de Estado.

Uma terceira fase, que decorre a partir de janeiro de 1980, quando o País desfrutou de governos com apoio maioritário na Assembleia da República (três da Aliança Democrática e um PS/PSD), até à entrada de Portugal na União Europeia em 1986, com significativa legislação reformadora nos regimes da função pública, incluindo ajustamentos na distinção dos três níveis de administração (Direta do Estado, Indireta do Estado e Autónoma) embora, a dada altura, necessitando solicitar assistência do FMI (após uma primeira, solicitada em 1978, sempre relacionadas com desequilíbrios na balança de pagamentos e escassez de divisas).

A quarta e última fase, que decorre desde 1986 até atualmente, com Portugal plenamente integrado na União Europeia, com várias alterações legislativas, quer na relação de emprego público quer nos processos de admissão, recrutamento e avaliação dos

trabalhadores em funções públicas,¹⁶ em especial as alterações legislativas aprovadas em 2004¹⁷ e em 2008/2009. Pode-se afirmar que a generalidade das Administrações Públicas (Central, Local e das Regiões Autónomas) responderem competentemente aos novos desafios decorrentes da adesão e da globalização, em especial na utilização dos fundos comunitários, na transposição das diretivas comunitárias, no controle da União Aduaneira, entre outras obrigações de um Estado-Membro da União Europeia, para além dos compromissos com as várias organizações internacionais de que faz parte.

Face ao grande salto no desenvolvimento económico-social apresentado por Portugal nos últimos cinquenta anos como comprovam numerosos indicadores (v.g. a esperança de vida passou dos 78 para os 85 anos; o pré-escolar passou dos 8% para 90%; o ensino secundário, entre os 15 e os 17 anos, passou dos 5% para quase 90%; o número de alunos aumentou mais de cinco vezes no ensino superior, sendo cerca de 80% no público; a rede de autoestradas passou de 66Km para 3110 Km;¹⁸ foi criado um Sistema Nacional de Saúde, tendencialmente gratuito; abriram-se Universidades e Institutos Politécnicos por todo o País; o território nacional ficou coberto por redes de água canalizada e por redes elétricas e de telecomunicações; o uso de sistemas e tecnologias de informação generalizou-se nas escolas, nos serviços públicos, na Proteção Civil...). É óbvio que os meios humanos aumentaram significativamente na função pública (em especial nas escolas e nas unidades de saúde), com diversificação dos regimes de emprego, chegando-se mesmo a uma certa indefinição sobre o que fica abrangido pelo Direito do Trabalho e pelo Direito Administrativo,¹⁹ (com complexa variedade de carreiras), para além do crescente recurso a prestadores

¹⁶ Uma apresentação clara e rigorosa sobre estas distinções inclui-se em *Breve Caracterização da Administração Pública Central Portuguesa*, da Dra. Célia Fernandes, publicado pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público em 2021.

¹⁷ Particularmente importante, no domínio da escolha de dirigentes e gestores, a criação da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública, vulgarmente designada por CRESAP.

¹⁸ Fonte: dados da DGEEC/PORDATA.

¹⁹ Ver, sobre a situação jurídica dos trabalhadores subordinados na AP e a sua distinção dos restantes setores, a obra do Professor Pedro Madeira de Brito (2019). *Contrato de Trabalho da Administração Pública e Sistemas de Fontes*, AAFDL.

de serviços externos. Certo é que, com mais ou menos burocracia, mais ou menos queixas dos cidadãos, mais ou menos legislação confusa ou conflitual, a AP portuguesa foi dando “conta do recado”, procurando resolver os problemas muitas vezes gerados por diplomas menos bem formulados ou por algum pontual excesso de voluntarismo da parte do poder político.

III | Desafios e perspectivas de futuro para a AP

O grande desafio nos próximos tempos na política de recursos humanos da AP passará, cada vez mais, pela necessidade de atrair, maioritariamente, pessoas mais qualificadas, dedicadas e com sentido de serviço ao Bem Público, que transmitam confiança aos cidadãos.²⁰ A atratividade é uma palavra-chave. Parece indiscutível que há que atrair profissionais cada vez mais qualificados para o Estado, renovando os seus efetivos nos ministérios, já não falando de docentes para o ensino não superior, ou de médicos, enfermeiros e técnicos de diagnóstico e terapêutica para o SNS, ou de juristas e peritos para o aparelho de Justiça, para a Autoridade Tributária ou de jovens para as forças de segurança ou para as Forças Armadas. Atrair, mas como? Pela remuneração? Pelo horário laboral mais flexível? Pelas perspectivas de carreira? Pela segurança da relação de emprego? Pelas funções que vão desempenhar? Sabemos que melhores condições de remuneração são apresentadas como as principais. Contudo, elas esbarram com o peso, já muito elevado, no consumo público, das despesas com salários dos funcionários e agentes, bloqueando ou entrando em conflito com outros objetivos fundamentais que têm que ver com o crescimento dos investimentos e a redução da elevada e progressiva carga fiscal (ou nível de fiscalidade), que asfixia os cidadãos cumpridores e afugenta os melhores para outras alternativas de vida. Aqui, o poder político terá de abrir, “a sério”, a grelha salarial na AP, mesmo antevendo críticas dos que defendem a proteção dos medíocres ou aumentos reais apenas nas categorias com vencimentos mais baixos, atendendo estes quase só à função redistributiva direta. Há que optar, com coragem

²⁰ Recordo a frase que li, algures, do politólogo norte-americano Francis Fukuyama “a confiança na Administração Pública favorece o desenvolvimento económico-social porque torna a cooperação [público/privado] mais fácil”.

e visão, ou por um Estado modernizado ou por um Estado pesado e de “costas voltadas” para os cidadãos. Outras vias, com algum sucesso, poderão passar por mais atenção positiva à relação emprego/família dos trabalhadores do Estado, por horários mais flexíveis (melhorando o que já existe), por mais cobertura na saúde e na assistência social, ou aumentando (quando funcionalmente possível) o recurso ao teletrabalho e às possibilidades da designada inteligência artificial. Ainda nestas opções para atrair melhores quadros, julgo que haverá que proceder a ajustamentos periódicos nos critérios da CRESAP e equacionar mais hipóteses de pluriemprego, em especial na investigação e na docência universitária. A perspetiva de estabilidade de emprego já não tem, para jovens qualificados ou para quem esteja no meio de um percurso profissional, o impacto do passado, porque tende a ser associada a rotinas ou a uma progressão lenta na carreira. A participação em projetos estratégicos para a inovação e desenvolvimento pode ter potencial de atratividade, embora se restrinja a uma pequena parte da AP. O alargamento das hipóteses de admissão na AP, sem ser pela base da carreira, será mais uma hipótese atrativa.

Sabemos que haverá quem sempre critique os funcionários do Estado²¹ e também sabemos que há quem defenda a tese de um Estado a tratar “de tudo” na vida profissional das pessoas (como na velha ex-URSS). Geralmente essas críticas vêm de quem tem baixo nível de literacia ou tendem a ser muito distraídas, pelo que não se ganha muito a pensar nelas. Deve-se, no entanto, refletir sobre críticas construtivas, como as de João Proença “... gigantismo; burocracia, na medida em que temos a noção de fazermos muitos atos inúteis, que há muitos circuitos repetitivos e que até há associada alguma falta de respeito pelo cidadão nalguns atos praticados; ineficiência, no quadro de que há uma baixa produtividade em que, por vezes, há dificuldade em atingir objetivos ...” ou de Manuel Carvalho da Silva “... nós sabemos que a AP tem rotinas instaladas, tem burocracias. Isto

²¹ Como escreveu Honoré de Balzac, o genial escritor francês do século XIX, autor da *Comédie Humaine*: “o funcionário é um homem que vive do seu ordenado e que nada mais sabe fazer do que mexer, remexer e escrevinhar em papel”, in *Physiologie de l'employé*, tradução portuguesa (2007). *Os funcionários*, Lisboa, Padrões Culturais Editora.

é um facto que é preciso assumir. Tem interesses corporativos que se manifestam...”.²² Estas observações fazem-nos pensar num objetivo que terá de enquadrar, cada vez mais, o futuro da Política Pública em Portugal (tanto em Politics como em Policy): a blindagem, tanto quanto possível, isenta e racional da administração pública a grupos de interesses, sejam de partidos políticos, de grupos empresariais, de centrais sindicais ou de meios de comunicação social, é uma preocupação não desprecianda.

Depois, há aqueles que entendem que as soluções para a gestão da AP podem ser decalcadas da gestão dos grandes grupos económicos, o que é contestado por pessoas como o Prémio Nobel Paul Krugman, que escreveu que “os conselhos deste tipo de pessoas [empresários que fizeram grandes negócios e fortunas] costumam ser desastradamente falaciosos”.²³ É claro que muita coisa inovadora usada no setor privado deverá continuar a ser estudada e possivelmente adotada, com necessárias adaptações, no setor público administrativo.

Enfim, a Administração e quem nela trabalha tem de continuar a pautar-se pela dedicação ao serviço do Bem Comum.²⁴ Um conceito por vezes difícil de definir na prática, tal como é difícil cumprir os princípios do sigilo e da transparência. Concluindo, julgo que um Estado forte numa democracia consolidada não tem de ser um Estado maior.



um Estado forte
numa democracia
consolidada não
tem de ser um
Estado maior.

Um pedido de desculpas pelo eventual excesso de citações, inseridas numa reflexão sobre a evolução da administração pública portuguesa. Sobre isso, recordo uma frase de

²² Dois reconhecidos e experientes dirigentes sindicais, em palestras proferidas em “As Conferências do Marquês. “Modernizar a Administração: uma visão exterior, crítica, construtiva, mas não complacente”, cuja realização decorreu entre outubro de 1997 e janeiro de 1999, no INA, em Oeiras, que mereceram publicação do INA, enquanto entidade organizadora, em 1999.

²³ Krugman, Paul (2022). *Um País não é uma empresa*, Clássicos Harvard Business Review, ed. Actual.

²⁴ As declarações solenes nos atos de posse devem ser convictas, não podem ser meros rituais.

Montaigne: "Nous ne faisons que nous entregloser", que respiguei de uma obra de Antoine Compagnon, professor do Collège de France e da Universidade de Columbia.²⁵

28 de julho de 2024

Rui Carp

²⁵ Em "La seconde main ou le travail de la citation", Éditions du Seuil, 2016.



Secretária de Estado da Modernização Administrativa

[maio de 1989 - outubro de 1995]

XI E XII GOVERNOS CONSTITUCIONAIS

Isabel Maria Freire dos Santos Corte-Real

Tive durante cerca de 9 anos responsabilidades políticas e administrativas no domínio da modernização administrativa na direta dependência do Primeiro-Ministro, Prof. Cavaco Silva, primeiro como Diretora do Secretariado para a Modernização Administrativa, depois no governo como Subsecretária (1988) e Secretária de Estado da Modernização Administrativa em dois mandatos (1989-1991/ 1991-1995).¹

Durante esse período dei regularmente conta, publiquei e divulguei quer as políticas que me nortearam, quer as ações desenvolvidas e concretizadas, quer ainda perspectivas para o futuro.

Este ciclo dispõe de um manancial completo de informação publicada que descreve o trabalho feito.

Os dois volumes de “Cidadão, Administração e Poder” contêm as intervenções públicas que pude fazer, desde o meu ato de posse, até ao fecho do ciclo de governação exercida.

O II Volume contém uma intervenção: “Uma estratégia de reforma, uma acção de multiações”, que fiz no último congresso da Modernização Administrativa a que presidi, que descreve de forma sumária, a

¹ Durante todo este período as políticas de inovação estiveram na tutela do Primeiro-Ministro. A função pública, bem como as políticas de acompanhamento de natureza financeira e de contabilidade pública ficaram no Ministério das Finanças.

estratégia, as políticas delineadas e ações realizadas. Inclui ainda pensamento para o futuro e as avaliações realizadas ao trabalho feito por entidades externas à organização.

O livro da Modernização Administrativa também publicado em 1995, dá conta de forma exaustiva de políticas de desburocratização e simplificações postas em prática, das avaliações e do pensamento prospetivo. Contém até um glossário de Modernização de “A a Z” e enuncia todos os instrumentos legais que foram aprovados, concretizando as políticas, fossem eles Decretos-Leis, Decretos, Portarias, Resoluções ou Despachos.

Do ponto de vista do futuro, foi publicado o Relatório “Renovar a Administração, um desafio, uma aposta”, que identificava a estratégia para um novo ciclo, que iniciei, mas que já não conduzi inteiramente. Em outubro de 1995, tomou posse um novo governo do Partido Socialista, cujo Primeiro-Ministro foi o Eng.º António Guterres.

Documento de referência é também o relatório analítico das políticas de reforma administrativa realizado sob a égide do Comité PUMA da OCDE, sob o título “Putting Citizens First, managing administrative reform, a case study from Portugal (1976-1994)” que contém a análise positiva feita por esta organização internacional.

Foi assim muito difundida, partilhada e avaliada a política de modernização administrativa adotada no período em análise.

Irei obedecer neste contributo, que honrosamente me foi pedido pelos 50 anos da DGAEP, aos requisitos de organização do texto.

Não o poderia fazer, porém sem mencionar previamente factos e documentos de referência, cuja consulta dará uma leitura completa de todo o processo.

Não falei nesta introdução de dois aspetos essenciais: a importância da liderança e do patrocínio do Primeiro-Ministro em todo o processo e a excecional equipa que com enorme competência e lealdade me apoiou no meu trabalho, de que me orgulho.

I | Medidas de política para a AP dos XI e XII Governos Constitucionais

Ao enunciar as principais medidas de política, há que relembrar o primeiro passo.

O meu envolvimento inicial foi no Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA). Era Diretora-Geral, mas não membro do Governo, pois quando o Governo criou o SMA fê-lo na direta dependência do Primeiro-Ministro.

Tive então oportunidade de proferir as seguintes palavras no meu discurso de posse:

«Proferi há pouco, julgo que pela décima vez na minha vida profissional, o juramento habitual em tomadas de posse de funções públicas: «afirmo solenemente pela minha honra que cumprirei com lealdade as funções que me são confiadas». Embora estas palavras estejam um pouco gastas, porque repetidas centenas de vezes ao longo das múltiplas tomadas de posse de funcionários públicos, digo-as sempre com alguma emoção e também com a convicção de que elas possuem um valor emblemático capaz de modificar a face da administração se tomadas seriamente e no seu verdadeiro sentido: empenha-se a honra, declara-se a lealdade para com o Estado e anuncia-se o princípio de prosseguir as missões que pelas hierarquias competentes são confiadas à execução dos funcionários. Tomado no seu sentido mais profundo, o juramento da função pública dispensaria quaisquer palavras adicionais. O cumprimento empenhado, motivado e consciente das funções públicas, constituiria sem dúvida, só por si um elemento-chave no desenvolvimento e mudança das organizações (...).»

O patrocínio do Primeiro-Ministro no processo ficou igualmente claro e patente, sem margem de dúvida. E a pequena estrutura criada, que foi composta por um número restrito de assessores (8 inicialmente), muito qualificados, traduzia-se num modelo de organização: um pequeno núcleo central impulsionou as reformas necessárias, ficando a sua concretização a cargo dos diferentes serviços e organismos da

Administração. O SMA desenvolvia o que se poderia chamar um *semi-produto*. O produto acabado ficava a cargo dos serviços prestadores, junto dos cidadãos.

Assim o ciclo de Modernização a que estou associada, enquanto Diretora-Geral do SMA, partia de uma perspetiva simples e óbvia: a administração é serviço aos cidadãos. Se em ciclos anteriores se ganhou experiência e perícia em aspetos instrumentais de gestão de recursos, de tecnologia, de logística e até na formação de uma geração de decisores e altos funcionários com capacidades de analisar os fenómenos e também de conhecer o limite da tecnocracia, o ciclo iniciado com a criação do SMA concentrou-se, focou-se no serviço aos cidadãos e na sua qualidade. Dedicou-se mais ao serviço, ao produto, à melhoria da qualidade do que aos aspetos de natureza instrumental.

Uma meta e ideia-chave orientou o processo: construir uma Administração dos cidadãos e para os cidadãos, que têm direito a um melhor serviço, foi a ideia mobilizadora.

Abandonou-se assim a via exclusiva da reforma voltada para dentro da organização, do pessoal, das tecnologias. O acento tónico passou a ser nos resultados, no serviço público e na sua melhoria. No essencial, a Administração é serviço aos cidadãos e à sociedade. Este aspeto foi profundamente inovador à época. Foi um momento de viragem na perspetiva e no método de reforma da administração pública. Focar a atenção na vertente da melhoria imediata do serviço ao cidadão e às empresas foi inovador em Portugal e colocou Portugal no limitado leque de países que assumiram a liderança na inovação dos processos de reforma no âmbito dos países da OCDE. O referido relatório - "Putting Citizens First, managing administrative reform, a case study from Portugal (1976-1994)" - sublinha-o.

O conceito de modernização administrativa privilegiou abordagens de sentido mais evolutivo e prospetivo. Assumiu-se que a modernização se traduz numa ação persistente e duradoura de aperfeiçoamento progressivo e sistemático da Administração. Foi impulsionada por medidas, algumas de curto prazo, umas mais simples do que outras, mas todas visando, ainda que por aproximações sucessivas, melhorar o serviço ao cidadão, a gestão dos serviços públicos, a relação

Administração/cidadão e a vida dos funcionários. Adotou-se então a ideia de que a inovação assentaria não só no pragmatismo, mas também numa estratégia de seletividade, que localizaria pontos-chave do sistema. Estimava-se que as medidas que tivessem probabilidades de êxito, libertariam forças positivas de mudança, o que estimularia os atores intervenientes e criaria um movimento de adesão por parte de cidadãos e administração.

Porque trabalhei em três governos diferentes não reproduzo os seus programas, que defendiam os princípios e metas de estratégia e de políticas para o ciclo.

No entanto o programa de 1991 sintetiza, já com base em trabalho feito, o pensamento norteador da reforma:

«Construir a Administração dos cidadãos é tarefa que cabe a toda a sociedade e não apenas à Administração Pública. De facto, Administração e Sociedade, não se opõem. A primeira deve estar ao serviço da segunda e esta não se pode dissociar daquela.

Num contexto europeu e internacional com desafios políticos, económicos e sociais crescentes importa melhorar a capacidade de resposta da Administração Pública Portuguesa, porque dela também dependerá a resposta da sociedade.

A Administração Pública será cada vez mais confrontada com outras Administrações e a sua capacidade para preparar decisões e resolver problemas, constituirá a vertente que influenciará o prestígio de Portugal na comunidade internacional e o próprio progresso do País.

A Administração Pública portuguesa pode e deve constituir-se como vetor de estratégia de desenvolvimento e progresso, de reforço dos direitos de cidadania e de realização de justiça.

Urge, pois, continuar a reforçar a ação de modernização administrativa orientada por três ideias força:

Em primeiro lugar, a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos;

Em segundo lugar importa qualificar, mobilizar e dignificar os funcionários;

Finalmente importa construir uma administração que incentive e dinamize a vitalidade e capacidade realizadora da sociedade e o talento empreendedor dos portugueses».

Assim, na base de uma estratégia pragmática, descentralizada e dinamizadora do processo, definiram-se metas essencialmente à volta das seguintes preocupações:

1. *Melhorar o serviço público*, no triplo sentido que importa informar os utentes dos serviços a que têm direito e das garantias que devem rodear as relações da Administração com os cidadãos; acolher com cortesia os cidadãos-clientes da Administração; simplificar procedimentos e diminuir prazos e tempos de resposta a solicitações, suprimindo formalidades inúteis e redundantes, numa ótica de melhoria de relação com os utentes e de custo benefício;

2. *Praticar Qualidade em serviços públicos*. As questões da Qualidade e da melhoria da qualidade dos serviços prestados atingiram à época enorme importância, no domínio da gestão empresarial e também pública;

3. *Valorizar e qualificar os funcionários*, por forma a motivá-los para as inovações de modernização administrativa.

A concretização destes objetivos foi inspirada por uma política de recetividade, conceito então inovador, introduzido pelo Comité de Gestão Pública da OCDE. A recetividade inclui/ia uma função de informação aos utentes, de acolhimento, de melhoria de acessibilidade dos serviços, bem como de abertura às suas sugestões para melhoria dos serviços e para criar novos produtos.

Sem que seja exaustiva, descreverei algumas das medidas tomadas, nos três âmbitos acima enumerados (1. melhoria do serviço público, no sentido de informação aos utentes dos serviços a que têm direito, do acolhimento e diminuição de prazos de resposta, da simplificação de procedimentos e formalidades; 2. movimento de melhoria da Qualidade dos serviços; 3. valorização dos recursos humanos).

A melhoria do serviço público e simplificação de formalidades/ /desburocratização foi o lema da administração pública portuguesa, que colocou o cidadão e as empresas no cerne da sua atividade no período em análise. O cidadão/utente dos serviços públicos passou a ser considerado o foco mais importante da ação desenvolvida.

Relembrei de seguida algumas das iniciativas concretizadas, umas mais estruturais, outras mais circunstanciais, mas todas com idêntico propósito: servir melhor os utentes dos serviços públicos. Iniciou-se o ciclo aprovando medidas de aparente simplicidade, mas com impacto direto e imediato na relação Administração-cidadão. Visou-se a criação de uma energia positiva para o processo de reforma, ganhando para o mesmo credibilidade e confiança por parte do cidadão e da sociedade. Aprovaram-se também medidas mais ambiciosas e estruturais como o Código do Procedimento Administrativo.

Assim:

- Emitiram-se instruções sobre atendimento do público e campanha sobre o mesmo tema através de folhetos, cartazes, guias, vídeos e ações de formação, utilizando-se, pela primeira vez, outras formas de comunicação que não a tradicional instrução ou texto escrito; também instruções sob introdução de comodidade nas salas de atendimento do público, entre elas a introdução de marcador de vez e a prioridade a cidadãos com especiais necessidades;
- Abertura de alguns serviços durante o período de almoço, para atendimento e para facilitar o contacto (serviços notariais, conservatórias, serviços fiscais);
- Instituição dos sistemas de opiniões e sugestões, para acolher críticas e sugestões;
- Supressão do anonimato dos funcionários em contacto com o público, quer para responsabilizar os funcionários, quer para reforçar a transparência da ação administrativa, pois a *Administração tem rosto* e responsabilidade;
- Adoção nos serviços públicos do *Livro de reclamações*, sob o slogan «este Livro fala por si»;

- Dinamização de bases de dados de informação administrativa e jurídica, nomeadamente o INFOCID, informação ao cidadão;
- Criação de linhas azuis para atendimento, disponíveis nalguns casos em horários alargados;
- Institucionalização de *Protocolos de modernização administrativa*, entre o SMA e diferentes serviços, para financiar e apoiar pequenos investimentos, para melhoria das condições de atendimento, extensivos à Administração Local;
- Eliminação do papel selado, imposto encapotado que existia desde as guerras da restauração, embora já tivesse perdido sentido e propósito;
- Instalação de postos móveis de atendimento, em períodos de grande afluência, por exemplo, declaração de impostos, aproximando os serviços aos cidadãos;
- Substituição do reconhecimento notarial de assinatura, pela simples exibição do bilhete de identidade;
- Eliminação do prazo de validade de certidões de óbito;²
- Duplicação do prazo de validade das certidões;
- Adoção de certidões multiuso, ou seja, utilização do mesmo documento para vários fins, não previamente explicitados;
- Possibilidade de pagamento de impostos ou serviços ao Estado através de Cartão e caixas Multibanco;
- Chegou-se, em determinado momento, a divulgar uma publicação sob o título «As mil medidas de modernização administrativa», que aliás elencava mais de mil medidas da responsabilidade dos diferentes sectores da Administração;
- Na perspetiva de audição dos utentes deu-se particular atenção às Empresas e às suas relações com a Administração. A *Comissão de Empresas-Administração* (CEA) realizou longo e persistente trabalho. Foi presidida pela Diretora do Secretariado

² À época só emitidas em papel. A introdução de *certidões de óbito online* e eliminação do seu prazo de validade é mais recente.

para a Modernização Administrativa e por representantes das Associações e Confederações empresariais, bem como representantes dos serviços com mais frequente contacto com as empresas.

Quando assumi funções políticas, como Subsecretária e Secretária de Estado da Modernização Administrativa continuei a presidir à comissão. A CEA foi criada tendo em vista manter o diálogo com os agentes económicos, levando-os a pronunciar-se sobre nova legislação com impacto na atividade empresarial e a propor a supressão de burocracias e constrangimentos. Como Presidente da Comissão pude atestar que se criou um clima de diálogo construtivo entre empresas e Administração. Nunca foi recusada a audição das empresas, quando em reunião de Secretários de Estado apresentei o pedido de audição das empresas.

A aprovação do Código do Procedimento Administrativo – objetivo há largos anos anunciado, mas nunca concretizado - foi uma reforma estrutural consonante com os princípios gerais atrás enunciados. Baseou-se no trabalho de uma excepcional equipa de professores universitários e administrativistas.³ O Código reforçou os direitos e garantias dos cidadãos, consagrou a informação aos interessados e a sua participação nas decisões que lhes diziam respeito, preconizou a simplificação administrativa e a desburocratização, a fim de assegurar celeridade e eficiência nas decisões. A aprovação do Código foi seguida da realização de ações de divulgação do mesmo, em edições de bolso, em folhetos, cartazes e também acompanhada de formação profissional dos funcionários, por forma a tornar operativa a legislação consagrada.

No que respeita ao domínio da Qualidade:

- Concebeu-se, adotou-se e divulgou-se o programa *Praticar Qualidade em serviços públicos*.
- O movimento para a Qualidade, através do qual as organizações produtivas passaram cada vez mais a centrar a sua atividade nos

³ A equipa foi coordenada pelo Professor Freitas do Amaral e dela fizeram parte os Professores João Raposo, João Caupers, João Martins Claro e Vasco Pereira da Silva.

seus clientes, foi, é, um facto que imprime uma forte dinâmica à economia. A administração pública é uma enorme organização produtiva, influenciando direta ou indiretamente toda a economia. Não faria sentido que se ignorasse o movimento mundial para a Qualidade, pois condenaria o país a um atraso progressivo e irreversível em relação aos países que fizeram opção pela Qualidade, tanto mais que a administração pública portuguesa, no contexto da modernização administrativa no período em análise, colocou o utente no cerne da sua atividade, que passou a ser considerado o foco mais importante da ação desenvolvida.

- Deu-se início a um ciclo de aprovação de cartas sectoriais de qualidade, movimento que se iniciou formalmente em outubro de 1993. Só em 2000 foi pensada idêntica iniciativa pelos Estados-Membros da União Europeia, com a adoção de uma grelha de avaliação da Qualidade (CAF - Common Assessment Framework), movimento que pude acompanhar e impulsionar mais tarde como Diretora-Geral do Instituto Europeu de Administração Pública de Maastricht (EIPA) e que tem continuado a adotar-se nas administrações europeias.
- O movimento de preparação das cartas sectoriais de Qualidade em Portugal iniciou-se com a presença do Primeiro-Ministro num encontro com todos os dirigentes de topo da Administração. O tema já tinha sido introduzido em planos sectoriais de modernização administrativa. Realizou-se formação sobre o tema (18 000 formandos entre 1992/1993) tendo havido lugar a formação internacional para um grupo de Diretores-Gerais de áreas-chave.
- Criou-se um prémio nacional de qualidade, que era entregue pelo Primeiro-Ministro em cerimónia pública.
- Criaram-se equipas piloto que foram acompanhadas e apoiadas tecnicamente mais de perto pelo SMA.
- Estruturou-se e implementou-se formação específica sobre qualidade em serviços públicos, incluindo a formação de altos funcionários (dirigentes de topo).

Valorização dos Recursos humanos

Em matéria de recursos humanos foi desenvolvida uma política orientada para a qualificação, mobilização e dignificação dos funcionários. Neste âmbito:

- Foi conduzida uma profunda reforma da função pública tendo-se substituído um sistema salarial obsoleto, com mais de 50 anos, e definidos os princípios gerais de emprego e gestão dos recursos humanos. Estes princípios gerais foram negociados e acordados com as forças sindicais de todas as tendências. A reforma foi nor-



Foi conduzida uma profunda reforma da função pública tendo-se substituído um sistema salarial obsoleto, com mais de 50 anos

teada por dois princípios: alcançar equidade interna, ou seja, aproximar os salários dos diferentes serviços e sectores da Administração que praticavam valores salariais muito diferentes para idênticas funções, e a equidade externa, procurando valorizar os salários do sector público, aproximando-os aos praticados no sector privado.

A reforma salarial foi antecedida da elaboração e divulgação de um Livro branco sobre os salários da função pública, cujo segundo volu-

me apresentava propostas de políticas e de medidas corretivas para os mesmos.⁴

Apesar da sua complexidade, do número de funcionários abrangidos e de interesses contraditórios dos diferentes grupos, a reforma salarial manteve-se nas balizas programáticas e orçamentais traçadas pelo Conselho de Ministros.

Sob o ponto de vista de concertação e diálogo foi obtido um acordo com as forças sindicais quanto à nova estrutura⁵ da função

⁴ A comissão do Livro Branco foi presidida pelo Professor Sousa Franco e composta de diferentes especialistas e peritos na matéria.

⁵ Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho.

pública. O Novo Sistema Retributivo (NSR), naquilo que teve de estrutural, não conjuntural, foi objeto de um amplo consenso, essencial num projeto de tal envergadura.

Em termos laborais houve resistências e aspetos conflituais, sendo de assinalar, porém, que em todos os casos a reforma foi legitimada por acordos, senão globais, pelo menos com forças sindicais representativas dos trabalhadores abrangidos;

- Foi elaborado e posto em execução um Programa Integrado de Formação Profissional para a Administração Pública (PROFAP), com recurso a fundos comunitários, ao abrigo do qual se formaram cerca de 42 000 formandos em 92/93 prevendo-se então abranger até ao ano 2000 cerca de 180 000 formandos. Esta foi a primeira vez em que a Comissão Europeia aceitou financiar um programa de formação destinado à administração pública;
- Foram reorganizados os serviços centrais de formação, que passaram a ser exclusivamente o Instituto Nacional de Administração (INA) para a Administração Central e o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), para a Administração Local;
- Foi aprovada uma lei-quadro da formação profissional, racionalizando-se atividades e serviços, definindo-se ainda formas de participação sindical através da Comissão Interministerial de Formação;
- Foi aprovada uma carta deontológica de serviço público. A ética e a deontologia profissional foram assumidas como uma vertente importante da transformação da cultura de serviço público.

Não poderia fechar este ciclo de principais medidas de política para a administração pública do governo que integrei, sem mencionar o trabalho feito pela Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração, a que tive a honra de presidir.

Perspetivando-se trabalho futuro da Modernização Administrativa em Portugal, projetou-se e trabalhou-se a visão de que Estado deve rejeitar a tentação de tudo fazer, devendo retirar-se de áreas onde cidadãos e

agentes económicos prestam serviços com melhor qualidade e menor custo, sendo esta uma forma de respeitar a criatividade, energia e capacidade realizadora de cidadãos e empresas.

Motivado por estas razões, o Governo criou e pôs a funcionar a Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública, presidida pela Secretária de Estado da Modernização Administrativa, sendo esta composta por personalidades destacadas da vida nacional.⁶ Foi esta Comissão que produziu o relatório «Renovar a administração, um desafio, uma aposta».

O mandato da Comissão residiu no essencial na caracterização qualitativa e quantitativa do sector público administrativo, no papel que tem o respetivo orçamento na política económica global e na formulação de recomendações que visassem a melhoria dos serviços prestados ao menor custo para a sociedade, tendo como referência a convergência com a União Europeia.

Um elemento marcante do diagnóstico realizado respeitou à confirmação do aumento da pressão sobre as prestações públicas. Não se vendo forma de satisfazer as necessidades crescentes de serviço, designadamente pelo envelhecimento das populações, injetando mais meios sem limite, constatou a Comissão que haveria que atuar na realidade de então e redescobrir formas de atuação articuladas com a iniciativa privada e social.

A Comissão perspetivou ainda o ponto de vista que os valores da competitividade e liberdade de escolha podem propiciar novas formas de estar que vão ao encontro da Qualidade, Renovação e Convergência preconizadas.

Reconheceu-se que a gestão privada apresenta características de racionalidade, as quais lhe advêm dos seus particulares mecanismos

⁶ Isabel Maria Freire dos Santos Corte-Real, que presidiu, sendo membros da comissão José Cândido de Sousa Robin de Andrade, António José de Castro Bagão Félix, José Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo, Júlio Gabriel Casanova Nabais, Maria do Carmo Clímaco Monteiro de Oliveira, Fernando Manuel Santos Vigário Pacheco, Armando Pereira, Jorge Alberto de Vasconcelos e Sá, João Maurício Fernandes Salgueiro, Joana Maria Cabrita Orvalho Silva e Suzana Maria de Moura Alves da Silva Toscano.

de regulação de mercado. «A chave da regulação» estará não só nos métodos e práticas de trabalho, mas também na competitividade necessária para ir ao encontro das solicitações entre diferentes prestadores de serviços. A liberdade de escolha é outro elemento que elimina o monopólio e deixa a concorrência crescer.

Do trabalho realizado destacaria os seguintes pontos de agenda:

- Repensar a Administração no sentido de que esta não tem necessariamente de ser prestadora de serviços. Importa antes que a Administração assegure a prestação de serviços essenciais à sociedade e seu equilíbrio social. Não interessa tanto se os produz diretamente ou através de outros que melhor executem as tarefas;
- Dinamizar novos modelos estruturais, no sentido de que se deve fomentar a filosofia de pequena entidade ou pequeno grupo, de centro de decisão dedicado à sua missão essencial, liberto de tarefas não principais, as quais podem ser contratadas com outros serviços públicos ou privados;
- Inovar no sentido de que importa favorecer a introdução de mecanismos do «tipo de mercado» reproduzindo-se na administração as características de mercado, que favoreçam a competitividade e a liberdade de escolha, utilizando métodos de retirada do Estado e privatização, quando as funções não são essenciais e os agentes privados melhor as executem. Ou seja, não recusar contratar serviços para determinadas tarefas, onde o exercício de poderes de autoridade esteja ausente. Foram, aliás, elencados pela Comissão os *mecanismos tipo de mercado* já usados em diferentes administrações;
- Dar maior protagonismo ao cidadão, criando formas de diálogo com os cidadãos, para além de fórmulas de concertação social;
- Desenvolver no cerne dos órgãos condutores das reformas três valências: sistema de informação, essencial ao processo de decisão, acompanhamento e controlo no sentido de assegurar sempre a continuidade de serviços, mesmo em caso de crises e falhas de mercado; política de formação profissional e de apoio à inovação.

O relatório foi finalizado em 1994. Algumas recomendações receberam adesão. Por exemplo, no domínio da saúde foi usado pela primeira vez o modelo de parceria público-privada no Hospital Amadora-Sintra (aliás, solução contemplada na lei de bases da saúde). Houve também larga utilização de contratação de serviços para a realização de tarefas de natureza instrumental, que puderam ser externalizados, tais como, manutenção de instalações, serviços de limpeza, serviços de portaria, manutenção de jardins, etc. Num caso ainda, começou a ser utilizado um serviço externo de inspeção técnica: inspeção regular de veículos e emissão de documento que ateste as suas condições de circulação.

O ano de 1995 foi ano de fim de ciclo eleitoral. O movimento para a Qualidade, Racionalização e Renovação da Administração iniciou-se, mas não teve o grau de concretização de outras políticas e medidas de modernização administrativa, muito embora tenha deixado sementes para o novo ciclo político.

II | Dificuldades na implementação das medidas de política

Todo o programa, sobretudo no domínio da simplificação de formalidades e desburocratização, foi norteado por uma política de concretização, donde grande parte das medidas, como abertura de serviços no período de almoço, pagamento de despesas ao Estado por cartão multibanco, duplicação de prazo de validade de certidões, etc., tiveram impacto e efeito quase imediato. Um estudo encomendado avaliou que a aplicação de algumas destas medidas gerou, à data, poupanças consideráveis. Tal como atrás mencionado era aliás objetivo que a concretização tivesse lugar numa perspetiva gradual, mas persistente e que um número alargado de medidas de simplificação libertasse sinergia para o processo de mudança.

O processo de reforma então iniciado, tal como tive oportunidade de dizer no início deste documento, teve por base uma pequena equipa que dinamizou, impulsionou e acompanhou o processo de reforma, ficando muitas das realizações a cargo de todos os setores envolvidos da Administração de forma extremamente descentralizada.

Esta característica intrínseca tem vantagens e limitações. Se é dinâmica e impulsionadora, o resultado do empenhamento dos diferentes sectores vai até ao posto de trabalho, que está em contacto com o cliente e é determinante na concretização de projetos e medidas. Não fica na inteira disponibilidade do órgão central.

A equipa dedicada à reforma teve sempre a consciência de que impulsionava um programa de mudança vigoroso e extenso, que exigia um elevado grau de adesão dos sectores implicados. Publicações que dão conta do trabalho feito, tais como *As Mil medidas de modernização administrativa*, reportam um largo conjunto de realizações com esta visão.

Por outro lado, se muito do que se fez em relação à melhoria do serviço, resultou da ação concertada dos serviços centrais e sectoriais, casos houve em que, no domínio de reformas seletivas radicais, o núcleo da modernização administrativa se ocupou em exclusividade de todo o ciclo da reforma.

Está neste caso a reforma salarial da função pública, realizada entre 89/90, desde a sua conceção, negociação com todas as forças laborais e aplicação de novas tabelas a todos os funcionários e grupos profissionais (cerca de 600 000 trabalhadores da administração central e local). Foi um programa extremamente exigente, com impacto na despesa pública, com muitas reações sobretudo no domínio sindical e de competição entre sectores e serviços da Administração. O diálogo social foi sempre praticado com afinco e até à exaustão.

Em resumo: nesta fase a maioria das iniciativas foram implementadas, não só anunciadas. Foi efetivado o mais longo ciclo de reforma da nova era democrática (cerca de 9 anos). Foram feitas avaliações positivas, internas e externas, a nível nacional e internacional. Como as moedas, a realidade tem duas faces: a reforma salarial foi realizada, mas enfrentou dificuldades e tensões.

No domínio da melhoria do serviço, diria que o público entendeu as mudanças realizadas como abordagens amigáveis para o exercício da cidadania e melhoria do relacionamento com a Administração.

Em síntese, as dificuldades e fragilidades são próprias de um processo de mudança, ou não se trataria de mudança. O objetivo geral das

reformas é o de a mudança ir tão longe quanto possível, sem criar ruturas drásticas com os diferentes grupos envolvidos.

Em muitos casos houve que fazer e desfazer, vencendo resistências e convencendo as partes interessadas.

A mero título de exemplo, medidas de efeito imediato e aparentemente tão simples como a eliminação do papel selado motivou uma leva de diplomas legislativos: primeiro os agentes aplicadores da lei entenderam que só fora suprimido o selo, fonte de receita, mas que continuava a ser exigido que os requerimentos se fizessem em papel azul de 25 linhas. Obrigava-se o utente a ir comprar previamente o papel, perdendo-se parte do efeito simplificador e economizador do processo. Era, aliás, difícil fotocopiar o documento, em virtude da cor escura do papel, sendo depois mais difícil a leitura de fotocópias. Foi assim necessário produzir legislação que determinava que qualquer requerimento ou petição se fizesse numa folha de cor clara A4, que os balcões de atendimento deviam facultar.

Tal novela simplificadora levou o que um conhecido caricaturista publicasse na imprensa, com muito humor, um cartoon, em que o papel selado morria, ressuscitava e tornava a morrer, que apelidou de *Vida e morte do papel selado*.

No que ao NSR respeita também se destacam aspetos positivos, dificuldades e resistências.

A introdução do NSR foi então uma reforma estrutural muito profunda, cuja concretização exigiu empenhamento e diálogo permanente entre a equipa dinamizadora da reforma, todos os sectores da administração pública (e foram todos abrangidos, carreiras de regime geral, docentes, professores universitários, investigadores, enfermeiros, médicos, forças e serviços de segurança etc.) e os representantes dos trabalhadores de todas as forças sindicais da função pública. Assim, a auscultação e diálogo foram permanentes no interior da Administração e organizações sindicais. Em resultado do debate de ideias e aproximação de posições, foi possível, em fevereiro de 1989, celebrar um acordo com as forças sindicais de todas as tendências que participaram no processo. Desse acordo resultaram as reformas contempladas no Decreto-Lei n.º 184/89,

de 2 de junho. O esforço negocial ultrapassou nessa fase as 120 horas de negociação.⁷

Em maio de 1989, produziu-se um documento técnico sobre as novas escalas salariais. Mais de 100 reuniões de trabalho tiveram lugar, as quais, numa estimativa que peca por defeito, implicaram cerca de 500 horas de negociação.

Merece referência especial o protocolo de acordo celebrado com o STE sobre o diploma que fez o desenvolvimento dos princípios gerais do sistema retributivo e fixou as grelhas salariais das carreiras comuns e algumas de regime especial (Decreto-Lei n.º 355-A/89, de 16 de outubro), bem como o diploma dos vínculos. No entanto, a negociação do NSR não foi um processo tecnicamente fácil, nem foi socialmente pacífico em todas as fases.

As principais dificuldades e constrangimentos que foram sentidos podem-se sintetizar nos seguintes aspetos:

- Complexidade do sistema a reformar, traduzida na dispersão legislativa e regulamentar, na enorme diversidade de situações existentes e na falta de lógica interna do sistema;
- A carga psicológica resultante da transferência para esta reforma de muitas expectativas e ansiedades acumuladas ao longo de anos, confiando-se que se resolveriam de uma vez por todas os problemas sucessivamente adiados;
- Os recursos financeiros envolvidos não são inesgotáveis, pelo que ao iniciar-se um processo desta amplitude houve que agir prudente e criteriosamente, atuando dentro das balizas traçadas e recursos disponíveis, com precisão e também faseando encargos orçamentais;
- As reivindicações dos diferentes grupos profissionais, visando manter ou criar situações de privilégio, exigiu um esforço suplementar para salvaguardar coerência e justiça do sistema;

⁷ Os dados e informação sobre o NSR tiveram como fonte o Relatório de Execução do Novo Sistema Retributivo, na edição do SMA, dezembro de 1991.

- A aplicação simultânea do NSR e da Reforma Fiscal veio trazer dificuldades adicionais já que parte dos acréscimos salariais foram objeto de tributação, a qual ainda não tinha tradição na função pública.

Sintetizando dados relativos ao processo, vale a pena recordar que tiveram lugar 16 paralisações concentradas entre junho de 1989 e início de 1990 (de nível geral, nas alfândegas, contribuições e impostos, enfermagem, polícia judiciária, etc.).

No sector de docência foram 7 as paralisações, ocupando 21 dias de greve com impacto negativo sobretudo no que respeitou à realização de provas de acesso à Universidade, marcadas e desmarcadas várias vezes em virtude das greves.

Recordaria aqui o que disse no início: o NSR, naquilo que teve de estrutural, foi apoiado por forças laborais de todas as tendências, foi realizado dentro das balizas orçamentais e *timings* previstos. Houve acordos de negociação, mas também dificuldades cuja evidência é atestada pelos factos e números atrás descritos.

Finalmente, e retomando o processo de modernização administrativa no seu todo, que teve especial enfoque no cidadão e forte envolvimento social, entendeu-se ser sempre necessário monitorar as medidas tomadas, tendo sido por isso realizadas avaliações externas a quem conduzia o processo.

Mais do que considerações sobre a efetividade do trabalho feito e das dificuldades na sua implementação cabe aqui recordar somente duas avaliações a cargo de diferentes entidades:

A primeira tratou-se de um estudo de opinião sobre a melhoria do serviço público sob o tema «como avalia a sociedade a prestação de serviços pelo Estado», encomendado no âmbito dos trabalhos da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública (1993).

Sem ser exaustiva, apenas sublinharia que o cidadão opinou no sentido de que os *serviços públicos asseguravam a prestação de forma adequada e rápida* (67% dos inquiridos quanto à administração central

e 60% quanto à administração local). Destes, 62,4% considerava que os serviços funcionavam bem ou *assim-assim*. A percentagem dos que entendiam que funcionavam *muito mal* era, porém, muito próxima dos que consideravam que funcionavam bem (11,8%).

O cidadão parecia então considerar que os serviços públicos apresentavam mudanças para melhor nos últimos 5 anos; 51% dos inquiridos disse claramente que *sim* e 36% entendeu que *não*.

As mudanças de sentido positivo produziram-se essencialmente na maior qualidade do atendimento, maior simplificação e mais competência (45% mencionou um melhor atendimento; 35,2% referiu um maior número de locais de atendimento; 25,1% mencionou existência de menos burocracia e 23 % maior competência).

Tendências de imagem negativa foram registadas igualmente; relativamente a rapidez, informação, burocracia e a custos.⁸

A segunda avaliação, debruçou-se sobre o Novo Sistema Retributivo da Função Pública. Efetivamente foi encomendada à *Hay Management Consultants* uma avaliação qualitativa do novo sistema de salários da função pública. Numa abordagem genérica aquela consultora assinalou «o excelente grau de intervenção efetuado, ... bem como ... o admirável esforço para se conseguir sistematizar, de um modo claro e com a lógica e coerência pretendidas, um enorme e variado conjunto de mecanismos anteriormente desordenados e desatualizados».

O relatório citado refere que «muito foi feito para dar à função pública a credibilidade e o reconhecimento há muito perdidos» tendo sido «... eliminado em grande escala o fator subjetivo da atribuição de benefícios ou regalias, em virtude de ter sido sistematizada e racionalizada a sua atribuição».⁹

Em idêntico sentido pronunciaram-se académicos¹⁰ que se manifestaram dizendo que «...é ainda muito cedo para se avaliarem os efeitos de tal legislação. Como em qualquer obra humana encontram-se-lhe méritos

⁸ *Renovar a Administração*, págs. 35-36.

⁹ Livro da Modernização Administrativa, págs. 46-47.

¹⁰ "Legislação da Função Pública" de João Caupers e António de Almeida (Aequitas e Editorial Notícias, 1991) cit. em *Livro da Modernização Administrativa*, pág. 47.

e defeitos. O que não parece ser de duvidar é que mesmo sob suspeita de que o sistema tenha sofrido pressões indevidas provenientes de grupos de pressão mais incomodados com as tentativas de lhes introduzir um mínimo de racionalidade e adequação às necessidades dos portugueses neste final de século, tentativas essas que inevitavelmente ameaçam privilégios tão antigos como injustificados, a nova legislação representa um esforço significativo de modernizar e ajustar o estatuto da função pública».

III | Medidas que ficaram por adotar

Como atrás mencionado, da monitorização dos diferentes programas e projetos de modernização administrativa pode-se concluir que houve razoável concretização das políticas e medidas.

De entre as políticas mais de fundo, assinalaria que o relatório *Renovar a Administração* só foi publicado em 1994. O ano de 1995 foi ano de fim de ciclo eleitoral. O movimento para a Qualidade, Racionalização e Renovação da Administração iniciou-se, mas não teve um grau de concretização tão intenso quanto outras políticas e medidas de modernização administrativa.

Dentro da postura política que foi marca da Modernização Administrativa, nos anos em causa, muitas das realizações teriam de ser graduais, acarinhadas no detalhe, lançando uma semente de mudança, sem alterar o imperativo de competência, isenção e imparcialidade das administrações públicas.

O relatório *Renovar a Administração* efetivamente não deixou de motivar e enquadrar mudanças, tendo introduzido um novo ponto na agenda de modernização: explorar formas de assegurar um serviço público que trabalhe melhor e custe menos.

Foi muito inovador e pioneiro, tendo aliás sido ultimado antes da publicação do relatório Al Gore da Administração Clinton, que não era conhecido à data da sua produção e finalização.

Estimo, porém, que teria tido um resultado mais visível de implementação se o ciclo de acompanhamento e execução tivesse sido um pouco mais longo.

IV | Balanço de 50 anos de AP em democracia

Tive o gosto e a honra de ter participado, sob liderança do Professor Edoardo Ongaro, na produção de um texto sobre a gestão dos serviços públicos em Portugal, sucessos e falhas (Public management reform in Portugal: successes and failures).¹¹ Tive aí oportunidade de caracterizar os diferentes ciclos de reforma, que então identifiquei.

Não obstante me ter desligado das políticas de serviço público há quase trinta anos faria hoje uma leitura mais sucinta e mais atualizada.

Caracterizaria os desenvolvimentos da administração pública ao longo de 50 anos sob os seguintes títulos:

1º Uma nova Administração para responder à nova ordem democrática após a revolução do 25 de Abril

Neste âmbito, diria que administração pública portuguesa, no período pós 25 de Abril, foi capaz de lidar sabiamente com a nova ordem democrática.

Adotou-se uma postura pragmática e incremental. Criou-se a Direção-Geral da Função Pública antecessora da DGAEP, que agora celebra os seus 50 anos de existência.

Foi institucionalizada a figura do Provedor de Justiça, no sentido do reforço dos direitos dos cidadãos e da análise das suas pretensões, deu-se atenção às políticas de formação, tendo sido criado o Instituto Nacional de Administração Pública, realizaram-se correções de monta nos regimes da função pública, que vinham do tempo de Salazar. Deu-se corpo e forma às relações com os trabalhadores e sindicatos de maneira construtiva e sentido prático, sendo que a legislação sobre negociação coletiva só foi publicada 10 anos após a Revolução, em 1984. Tal não impediu práticas de negociação, que a nova Constituição determinava. Deu-se lugar à efetiva descentralização nas autarquias locais (1976), sendo patente o reforço do poder local.

¹¹ Publicado em 2009, no *Emerald Journal of Public Sector*.

Aprovaram-se medidas para receber os quase 600 000 retornados das ex-colónias e os 40 000 funcionários, a quem se assegurou transição e rápida integração na administração pública portuguesa.

Preparámos as Administrações e as decisões necessárias ao processo de adesão e integração na CEE.

Também houve lugar a reformas técnicas do regime. Aperfeiçoou-se o regime de carreiras da função pública (1979-1984), de recrutamento, seleção e remuneração dos dirigentes (1979), por iniciativa do bloco central PS/PSD, criaram-se regras que regulamentavam o exercício da função dirigente.

Começaram-se a utilizar novos instrumentos técnicos na gestão dos recursos humanos: avaliação de desempenho, análise e qualificação de funções, planeamento e controlo de efetivos, orçamento base zero, enquadramento dos novos sistemas de informação e utilização das novas TI.

Em suma, teve lugar uma operação de capacitação da administração pública, rápida e pacífica. Emergiu um novo serviço público capaz de trabalhar na nova ordem democrática.

2º O segundo ciclo receberia a epígrafe *o cidadão primeiro*

O período (1986/1995) durante o qual tive especial responsabilidade, correspondeu a uma forte iniciativa, liderada e patrocinada pelo Primeiro-Ministro, de melhoria do serviço público, de atenção ao cidadão, de simplificação de procedimentos, quer para cidadãos quer para empresas, de adoção de Cartas de Qualidade, de melhoria da qualidade na prestação de serviços, da aprovação de um novo sistema de função pública e aposta na formação profissional.

Foi um virar de página, à época totalmente inovador, com enfoque no cidadão e nos serviços. Também de alguma forma inovador nos serviços públicos europeus e da OCDE. A publicação do Relatório da autoria do Comité de Gestão Pública da OCDE, "Putting citizens first", relata o interesse que esta organização internacional dedicou ao processo português.

As fases que se lhe seguiram em ciclos sequentes continuaram portadoras do élan que tinham recebido e do consolidado trabalho de anteriores gerações de políticas e políticos.

Nesta fase, a maioria das iniciativas foram implementadas, não só anunciadas. Foram feitas avaliações positivas. Os cidadãos perceberam melhoria na prestação dos serviços e valorizaram a sua importância, designadamente em matérias como a saúde e a educação.

3ª À terceira etapa chamar-lha-ia *potenciar o impulso da dimensão de serviço e atenção ao cidadão*

As lojas do cidadão (1996) foram criadas com continuado objetivo de melhoria de serviço e desburocratização. Ofereceram possibilidade alargada de tratar vários procedimentos sob o mesmo teto, visando a satisfação simultânea de formalidades exigíveis por diferentes serviços, desde o cartão do cidadão, entretanto criado, a assuntos fiscais e da segurança social. A inovação do *balcão perdi a carteira*, permitia numa só visita à loja do cidadão realizar vários procedimentos essenciais para recuperar documentação com manifesta comodidade e celeridade.

Foi criado o Centro de Formalidades das Empresas, no âmbito do Ministério da Indústria (1996), com impacto no sector empresarial.

As carreiras da função pública continuaram a merecer atenção.

O programa Simplex foi lançado.

Houve substanciais avanços na utilização das tecnologias de informação, embora aí haja ainda um caminho de aprendizagem a ter lugar, por parte dos utentes e funcionários.

A 4ª etapa denominá-la-ia *como vencer a crise financeira*.

O título corresponde a factos reais. A crise financeira passou a ser controlada (2009-2011).

Não tenho, porém, tido acesso a estudos de avaliação e diagnóstico das novas políticas de modernização administrativa e função pública ensaiadas.

Mas sem margem de dúvida pode-se dizer que no período de início da crise económica e financeira tomaram-se decisões, que penalizaram fortemente funcionários públicos e aposentados e as suas remunerações.

Efetivamente, no que à função pública respeita houve descontinuidade nas medidas de política, não houve um cerne adotado, mas antes medidas de contrarreforma, mais ou menos avulsas e não sistémicas.

Revogou-se, parcialmente, o anterior sistema de função pública, com foco nas carreiras de regime geral e no novo regime de contratação de pessoal.

Já em 2008 se tinha introduzido maior discricionariedade na gestão do pessoal e carreiras de regime geral (por exemplo, os técnicos superiores passaram a ter uma única categoria e escala salarial, sendo a carreira calculada para mais de 100 anos de vida ativa, com desempenho satisfatório).

Esta legislação encontra-se hoje mais sistematizada, tendo sido introduzidos aceleradores de carreira em 2023-2024.¹²

Houve, assim, seletiva penalização de uma carreira que tinha constituído até aí a espinha dorsal do apoio às políticas públicas e viveiro de recrutamento de dirigentes. Tinha aliás recebido esforços continuados no domínio da formação profissional qualificada, o último dos quais (CEAGP – Curso de Estudos Avançados em Administração Pública) era suscetível de conferir título de mestrado, quando complementado com defesa de tese de mestrado na Universidade.

Na tentativa de estancar a crescente partidarização na ocupação de cargos dirigentes e privilegiar o mérito e formação adequada foi criado um novo sistema de recrutamento de cargos dirigentes na administração pública. Lendo o que se tem publicado sobre o novo

¹² Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro; Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas); Decreto-Lei n.º 75/2023, de 29 de agosto (acelerador do desenvolvimento das carreiras dos trabalhadores com vínculo de emprego público) e Decreto-Lei n.º 12/2024, de 10 de janeiro, que alterou o SIADAP. Não conheço, porém, estudo ou análise que dê indicação concreta do atual tempo médio efetivo de carreira de um técnico superior após estas alterações.

sistema de recrutamento parece poder concluir-se que o objetivo se gorou. Não só não se estancaram as nomeações com base em critérios de famílias políticas como se burocratizou muito a nomeação de dirigentes e se criaram novos problemas relativos à falta de coerência e solidariedade das equipas dirigentes dos serviços públicos.

Terminaram graus hierárquicos, concursos de acesso, viabilizaram-se escolhas de pessoal entre serviços com *lógica de mercado*, jogando com a oferta de remunerações de escalão superior nos casos de mobilidade, onde não há nem havia mercado, por isso escolhas permeáveis a favoritismos, influência e poder orçamental dos recrutadores. Porém, se se visava uma reforma do sistema, não chegou a ter lugar generalizadamente, uma vez que se mantiveram intocadas as carreiras dos corpos especiais, onde se esquadravam/enquadram a maioria dos licenciados e doutorados da função pública.

As medidas de austeridade tomadas no pico da crise e o regime fiscal sobre os salários associado ao processo de inflação, diminuíram substancialmente as remunerações líquidas, e a capacidade de satisfazer necessidades básicas como habitação, cujos preços subiram muito quer para famílias, quer para estudantes universitários. E isto respeita a trabalhadores das administrações públicas ou do setor privado. Cada vez mais os novos quadros licenciados e/ou com altas habilitações procuram emprego fora do país, não se sentindo atraídos pelas administrações públicas ou privadas nacionais.¹³

Usou-se e abusou-se do uso de tarefas entregues a empresas tarefeiras de serviços para trabalhos no cerne do desenvolvimento do serviço público (p. ex., urgências nos hospitais), com conseqüente mal-estar pela diferença de salários e responsabilidades.

Eliminaram-se muitas estruturas administrativas, sem substancial poupança ou ganho de natureza financeira,¹⁴ havendo neste caso um relatório analítico de avaliação da medida.

¹³ O Atlas da Emigração Portuguesa registou, em janeiro de 2024, que 30% dos nascidos em Portugal com idade entre 15 e 39 anos vivem atualmente fora do país. São mais de 850 000. Entre 2001 e 2020, saíram ao ritmo de 75 000 portugueses por ano, sendo de 60 000 o número referente a 2021.

¹⁴ A DGAEP divulgou um estudo sobre esta matéria.

Começaram-se a utilizar novas figuras de institutos públicos, com missão pública, mas de regime empresarial, cada vez mais frequentemente, criando mal-estar pela prática das remunerações mais elevadas que as da função pública.

Há sinais de insatisfação quanto à prestação de serviços, mencionando, a título de exemplo, serviços de saúde, educação, legalização de imigrantes, excesso de burocracias e procedimentos, e dificuldades na utilização das TI.

Em síntese, tendo procurado identificar disfunções e progressos, saudarei com entusiasmo e alegria um novo impulso de reforma para o futuro da administração pública portuguesa.

V | Desafios e perspetivas de futuro para a AP

No último subtítulo do capítulo anterior, que denominei “Vencer a crise”, admiti que não tinha tido acesso a estudos de diagnóstico e avaliação sobre o impacto das novas políticas, ou mesmo das políticas mais recentes de modernização.

Foram, porém, identificados constrangimentos a necessitar de correção, no domínio do deficiente serviço ao cidadão na saúde e educação, na inquietação de grupos e carreiras, na desvalorização económica e social dos recursos humanos da função pública, e ainda no atendimento ao cidadão, colocando grupos numerosos em demorada espera para resolução dos seus problemas.

Acredito que é sobre informação cuidada, monitorada e estudada que se poderão traçar perspetivas de futuro. Entendi, porém, que nesta rubrica «desafios e perspetivas de futuro para a AP», não se poderiam ignorar sinais de degradação de serviço público. Importaria identificar no mínimo o que me parecem ser as características e exigências intrínsecas de serviço, que serão um denominador comum num processo de reforço da capacidade administrativa para melhoria do serviço, seja qual for a mudança visada. E é isso o que me proponho aqui fazer.

A primeira, e mais destacada característica, é de que a *Administração Pública é serviço ao cidadão* e sociedade. Essa é a sua missão e razão

de ser. A dimensão que interessa e justifica o esforço dos contribuintes. A melhoria do serviço público e da satisfação das necessidades coletivas dos utentes, cidadãos e empresas, é, e será sempre, objeto das políticas e das ações da modernização administrativa.

A segunda é porventura tão importante quanto a primeira. *A prestação de serviços a toda a sociedade deve ser garantida com critérios de isenção, independência, equidade, que são próprios da administração pública e que não são garantidos pelo mercado.* É assim suposto que a Administração atue de acordo com princípios orientadores da atividade administrativa em matérias que se relacionam com poderes de autoridade, tais como licenciamentos, fiscalização ou cobrança de impostos, mas também na prestação efetiva de serviços, por exemplo, de educação ou de saúde. Os princípios da legalidade, imparcialidade e isenção estão no cerne das atividades administrativas e são exigíveis à Administração. Os processos de modernização e reforma têm assim de respeitar princípios que são de uma linear transparência.

Efetivamente, qualquer reforma exige a adoção de critérios de competência nas escolhas públicas, em especial no recrutamento e seleção de dirigentes e funcionários. A eles se exige também isenção e imparcialidade. Sem que se satisfaçam estas dimensões básicas, tendendo a substituí-las por critérios de filiação partidária ou outros fatores que impeçam assegurar em cada recrutamento na Administração as características atrás enunciadas, é desvirtuar o cerne e razão de ser da administração pública e do serviço público. Tal é importante, diria mesmo essencial, sobretudo ao nível dos dirigentes que devem falar verdade ao poder em todas as circunstâncias e contribuir para escolhas fundamentadas e realistas, independentemente das suas preferências partidárias, que a democracia viabilizou e que foi recebida com alegria pelos portugueses. As escolhas acertadas para o desempenho de cargos públicos de profissionais competentes devolverão prestígio e confiança na Administração e função pública.

Em terceiro lugar, acredito ainda numa abordagem seletiva e incremental, que leve os decisores a realizarem todos os dias o que tem de ser feito com sentido de exigência e consistência, sem

necessidade de grandes discursos, nem de grandes teorias, que aliás poucas inspirações nos oferecem neste início de século.

A administração pública soube ser realizadora de muitas mudanças e obreira de muitas soluções, tendo deixado um legado: foi capaz de construir respostas para resolver problemas complexos. Foi um fator de equilíbrio numa fase de mudanças políticas radicais. Adotou uma postura seletiva e incremental.

Enunciar o avassalador processo de mudança da sociedade portuguesa dos últimos 50 anos deixamos quase sem fôlego e com orgulho. Da ditadura à democracia. Da colonização à descolonização.

Da nacionalização total da economia, à reprivatização e devolução de terras. Do isolamento internacional à integração europeia. Do escudo português à integração na Zona Euro. Do desenvolvimento dos anos 90 à apertada gestão do programa de assistência, de uma curta acalmia económica e orçamental à surpreendente e inesperada gestão de uma pandemia, ...

Em quarto lugar, sublinharia que as Administrações produzem quase sempre serviços em regime de monopólio, não existindo relativamente a estes, qualquer regulação de mercado. São necessárias formas públicas de regulação.

Não podemos obter identificação ou cartão do cidadão a não ser nos serviços de identificação do Estado, custando-nos a sua obtenção o que for necessário. Não temos escola pública alternativa para os nossos jovens a não ser na escola da zona de residência. Não temos acesso aos cuidados primários de saúde a não ser no centro de saúde da zona, etc. Por isso, a regulação da Administração não se faz como no mercado, pela concorrência dos prestadores. Temos de aceitar e



A administração pública soube ser realizadora de muitas mudanças e obreira de muitas soluções, tendo deixado um legado: foi capaz de construir respostas para resolver problemas complexos

acolher a prestação que nos é oferecida em muitos casos sem que possamos ter alternativa para o mesmo serviço.

Efetivamente, exige-se que a Administração seja competente e isenta, que atue em conformidade com a lei, sendo que a regulação da Administração exige formas públicas de regulação.

Em quinto lugar, saliento que a administração pública tem de lidar com a complexidade. A atividade administrativa produz milhares de produtos ou serviços. As maiores organizações do sector privado, como a banca ou seguros, produzem um número identificável de serviços ou produtos para o mercado. Nas organizações pequenas o número de produtos ou serviços é ainda mais restrito e sempre de idêntica natureza. Não é o que se passa com a Administração: produz centenas de produtos ou serviços, da saúde à educação, da segurança social ao ambiente e saneamento, etc. E todos eles para dez milhões de portugueses, que são os seus clientes. Daí o grande impacto que as decisões e orientações têm sobre a sociedade: impacto político, social e económico. Por outro lado, destacaria a própria natureza da organização administrativa. Fala-se cada vez mais em administrações públicas no plural em vez de administração pública. De facto, a administração pública é composta por dezenas de sectores e subsectores organizados como verdadeiras constelações de organizações complexas que em conjunto tratam de problemas complexos, os quais não podem ser resolvidos no setor privado e por uma única instituição. Tomemos, por exemplo, a questão da criminalidade e do seu combate: aí se interligam sistemas e subsistemas de educação, inserção social, habitação, legislação penal, sistema prisional, etc. Estas características nas administrações públicas - falarei a partir de aqui no plural - diferenciam-nas fortemente das instituições de natureza privada. De facto, espera-se que a administração pública resolva questões complexas. O Estado tem vantagens competitivas na gestão da complexidade, pois tem séculos de experiência em questões complexas, designadamente de soberania, diplomacia e defesa. Mas acontece que os problemas mais complexos das sociedades contemporâneas são hoje um desafio permanente.

A título de exemplo, enfrentamos desafios postos pelas TI e Inteligência Artificial (IA).

A administração pública portuguesa tem feito investimentos e esforços reconhecidos no sentido de acelerar o seu processo de digitalização no quadro europeu.¹⁵ Porém, debate-se com uma utilização nem sempre frequente, nem sempre eficiente, já que funcionários e cidadãos, sobretudo os mais idosos, encontram muitas vezes dificuldade em dialogar com a tecnologia e/ou através da tecnologia. Tendo sido significativo o investimento em digitalização, diria que o retorno é limitado. Há aqui um campo para atuar, com afinco e energia, não se desperdiçando o investimento feito.

Como irá ainda a administração pública lidar com a inteligência artificial? Quais os valores que vai prosseguir e as soluções que vai adotar?

Existem conflitos bélicos, como não se viam desde o final da Segunda Guerra Mundial, nova pobreza, intensa imigração, nova fragilidade em domínios básicos como habitação, saúde, educação dos filhos, isolamento de idosos, ou numa esfera de soberania, a segurança nacional, a gestão dos territórios vulneráveis ou a demografia são exemplos de problemas complexos que fustigam a sociedade portuguesa diariamente. Esta gestão da complexidade impõe que sobre as organizações seja executado um trabalho de ponto de cruz - e nesta expressão não enjeito o meu lado feminino na gestão - que valorize a organização por produtos, resultados, mais ágil, flexível, menos hierarquizada, que favoreça a governação em rede, o trabalho de equipa e as soluções transversais para a resolução de problemas complexos.

Finalmente, em sexto lugar, salientaria que descentralizar, geográfica e funcionalmente, dando maior relevo à iniciativa dos cidadãos e empresas, à sua participação nas escolhas públicas e na gestão pública, parece ser um caminho a explorar com provas dadas noutros países. Descentralizar é importante. A Administração centralizada além de pesada e com muitos custos, centraliza também erros e disfunções, que, por isso, têm maior impacto e atingem maior dimensão.

¹⁵ O Digital Economy and Society Index 2022, divulgado pela União Europeia, regista progressos e investimento realizados na digitalização, sendo que Portugal ocupa a 3ª posição na Europa, na adesão a banda larga e fibra ótica.

Li recentemente na imprensa diária que há mais de 40 000 professores efetivos descontentes com o local onde estão colocados, sendo que o processo de colocação é, há dezenas de anos, centralizado. É certamente possível avaliar os sucessos e desgastes deste processo para melhorar o serviço ao cidadão na comunidade escolar. Por outro lado, reconhece-se que durante o ano letivo há alunos que nunca tiveram professor a alguma(s) disciplina(s). Será que o funcionamento de uma escola pública é assim tão diferente do privado? Uma direção de escola competente, isenta e imparcial, não poderia resolver questões desta natureza?

Partir, fazer mais pequeno e atuar ao nível local, em serviços desconcentrados, seria desejável.

Terminaria reforçando a ideia de que interessa a todos, ao tecido institucional português e aos cidadãos, partilharem uma visão de serviço público à sociedade, que os cidadãos, como contribuintes e primeiros interessados na qualidade do serviço, possam suportar. É da maior importância identificar o que une os portugueses e não o que os separa, designadamente em matéria tão institucional como a gestão pública e a reforma da Administração.

A sociedade, o cidadão e as empresas estão porventura dispostos a dar o seu melhor e a assumir responsabilidades, participando, pagando impostos, consubstanciando iniciativas, mas tal pressupõe confiança na *governance* ou governança, como se vem dizendo. Pode-se pensar, por vezes, que uma perceção positiva do serviço se obtém através de uma mistura de políticas, de grandes ideias e de uma imagem atrativa. A verdade é mais simples: tudo isto não são senão ingredientes de um aspeto mais vasto: a confiança.

O exercício da cidadania pressupõe confiança, que repousa sobre um bem imaterial que é a capacidade de responder com imparcialidade, equidade e justiça às solicitações da sociedade. A linguagem da Administração tem sido praticamente mantida ao longo do tempo, por diferentes ciclos políticos e de governação, mas precisa do meu ponto de vista de ser motivadora e renovada para dar espaço, corpo e alma, à confiança numa Administração garantia dos valores essenciais do serviço público, de competência, imparcialidade, isenção e equidade.

Fecho este texto com votos de esperança e de futuro: teria muita alegria que estes contributos e observações possam ser inspiradores de uma nova vaga de decisões políticas para melhorar o serviço público e a capacidade de resposta das Administrações.

8 de julho de 2024

Isabel Corte-Real





Secretário de Estado do Orçamento

[dezembro de 1993 - outubro de 1995]

XII GOVERNO CONSTITUCIONAL

Norberto Sequeira da Rosa

Foi com alguma surpresa que recebi o convite para colaborar, no âmbito da celebração dos 50 anos da Direção-Geral da Administração e do Emprego e enquanto membro do Governo responsável pela Administração Pública no período compreendido entre 1993 e 1995, numa publicação comemorativa.

Passados 30 anos quais são as principais memórias desse período?

No início de dezembro de 1993, após a aprovação do Orçamento do Estado, o Primeiro-Ministro resolve fazer uma profunda remodelação governamental. O Ministro das Finanças é substituído por Eduardo Catroga e a então Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, Manuela Ferreira Leite, é nomeada Ministra da Educação.

Na altura, em que exercia as funções de Subdiretor-Geral na Direção-Geral da Contabilidade Pública, recebi um telefonema da ainda Secretária de Estado do Orçamento a informar-me que o Primeiro-Ministro tinha intenção de me convidar para Secretário de Estado do Orçamento, convocando-me para uma reunião na sua residência oficial.

Nessa reunião, em que fui formalmente convidado, ficou acordado que ficaria também com a responsabilidade da administração pública, continuando, no entanto, a prossecução da modernização e desburocratização da administração pública no âmbito da Secretária

de Estado da Modernização Administrativa, Isabel Corte-Real, na dependência direta do Primeiro-Ministro.

Foi-me também dado conhecimento da composição da nova equipa das Finanças dirigida por Eduardo Catroga: Secretário de Estado Adjunto e das Finanças – António de Sousa, Secretário de Estado do Tesouro – Esteves de Carvalho e Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais – Vasco Valdez.

A posse dos novos membros do Governo teve lugar no Palácio de Belém, no dia 7 de dezembro de 1993, num contexto de recessão económica.

Em 1993, viria a verificar-se uma redução de 1,7% do PIB e um agravamento do défice orçamental para 5,8% do PIB, com um saldo primário (saldo global sem juros) negativo (-0,3% do PIB), situação que não se verificava desde 1986, ainda que se tivesse continuado a assistir a uma trajetória descendente da inflação para 6,8%.

O Primeiro-Ministro traçara como objetivo do Governo procurar atenuar as incidências negativas da crise económica internacional, sem pôr em causa as grandes orientações estratégicas da política económica, em particular, o rigor orçamental e a contenção das despesas correntes do Estado, a estabilidade cambial, o combate à inflação e a continuação da política das reformas estruturais, orientações indispensáveis para colocar Portugal no caminho da moeda única, o grande objetivo da legislatura.

I | Medidas de política para a AP do XII Governo Constitucional

Em termos das orientações para a administração pública, transcrevo algumas passagens do programa do XII Governo Constitucional:

“Num contexto europeu e internacional com desafios políticos, económicos e sociais crescentes, importa melhorar a capacidade de resposta da Administração Pública portuguesa, porque dela dependerá também a própria capacidade de resposta da sociedade. (...) A Administração Pública pode e deve constituir-se

como vetor estratégico de desenvolvimento e progresso, e de reforço dos direitos de cidadania e de realização da justiça.

Em matéria de recursos humanos propõe-se ainda o Governo desenvolver uma política orientada para a qualificação, mobilização e dignificação dos funcionários. Entende também o Governo que a formação profissional é um instrumento essencial para o processo de modernização administrativa, devendo desenvolver-se num quadro integrado de gestão e racionalização das estruturas e meios formativos existentes, visando promover a eficácia e eficiência dos serviços públicos e a qualificação dos seus recursos humanos.

O Governo propõe-se, ainda, desenvolver e aperfeiçoar a gestão de recursos humanos”.

No final de 1993, estava em curso uma das maiores reformas da administração pública, o designado Novo Sistema Retributivo (NSR), enquadrado pelo Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho, que definiu os princípios gerais em matéria de emprego público, remunerações e gestão de pessoal da função pública, pelo Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de dezembro, que definiu o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na administração pública e o Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de outubro, que estabeleceu as regras sobre o estatuto remuneratório dos funcionários e agentes da administração pública e a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias comuns, cargos dirigentes e outras, com o objetivo de criar condições à Administração para recrutar, manter e desenvolver os recursos humanos necessários à consecução das suas missões.

O NSR criava a possibilidade de, mediante diploma legal, identificar diferentes grupos profissionais com características específicas o que obrigou à elaboração de mais de 160 diplomas (Decretos-Leis, Decretos Regulamentares e Portarias) durante os anos de 1990 a 1993.

Em 1994, ainda participei na elaboração dos diplomas que estabeleceram as regras de descongelamento de escalões das carreiras médicas, na regulamentação da estrutura indiciária da carreira na Inspeção-Geral

e Auditoria de Gestão, do Ministério da Agricultura, na estrutura das remunerações das carreiras em serviços e organismos dependentes do Ministério do Comércio e Turismo, na reformulação da carreira do pessoal de vigilância dos museus, palácios e monumentos nacionais, na alteração da escala indiciária de auxiliar de segurança, na fixação da escala remuneratória dos bombeiros e na definição do regime legal da carreira dos técnicos superiores de saúde.

Negociação coletiva com Associações Sindicais representantes dos interesses de trabalhadores da Administração Pública

Uma das primeiras tarefas que me foi atribuída pelo Ministro das Finanças, enquanto Secretário de Estado, foi de presidir, em nome do Governo, às negociações sindicais com vista à revisão anual para 1994 das remunerações dos funcionários e agentes da administração central, local e regional, e à atualização das pensões a cargo da Caixa Geral de Aposentações.

O ano de 1993 tinha-se caracterizado por um agravamento das contas públicas, devido fundamentalmente a uma diminuição das receitas de impostos provocada pela crise económica, havendo necessidade de conter a despesa pública, em especial as despesas com pessoal.

Definiu-se, como objetivo, um crescimento de 4,5% das despesas com pessoal, cerca de metade do aumento ocorrido no ano anterior.

Estimando-se um *Wage Drift* de cerca de 2%, a margem negocial para os aumentos salariais era apenas de 2,5%, no pressuposto de que haveria uma redução do número de funcionários públicos que compensasse o aumento do número de reformados.

Foram com estas restrições que se iniciaram as negociações.

Nas reuniões, com as Associações Sindicais, fui assessorado pelo Diretor-Geral da Direção-Geral da Administração Pública (DGAP), Pessoa de Amorim, aproveitando esta oportunidade para lhe prestar uma homenagem póstuma por tudo o que fez em prol da administração pública, expressando o meu agradecimento público pela forma como permitiu que beneficiasse do seu conhecimento e experiência durante

o exercício do meu mandato, pelo Diretor-Geral da Direção-Geral da Contabilidade Pública, Orlando Calião, pelo Diretor da Caixa Geral de Aposentações, Serafim Amorim, pelo Diretor-Geral da ADSE e por membros do meu Gabinete, realçando o Chefe do Gabinete, Eduardo Sequeira, e Rogério Peixoto.

A minha proposta de uma atualização salarial de 2,5%, num quadro em que se tinha verificado uma inflação de 6,8%, não tinha quaisquer hipóteses de sucesso junto dos sindicatos.

Acresce ainda que, no prosseguimento do objetivo constitucionalmente consagrado de harmonizar o regime da função pública com o vigente para os demais trabalhadores por conta de outrem (como já tinha ocorrido com a aplicação do regime do imposto sobre os rendimentos do trabalho), se instituiu, para a função pública, um regime contributivo idêntico ao da generalidade dos restantes trabalhadores. Assim, a quotização para a aposentação e para efeitos de pensão de sobrevivência foi aumentada em 2 pontos percentuais, de 8% para 10% (os descontos para o Montepio dos Servidores do Estado e para a Caixa Geral de Aposentações (CGA) passaram de respetivamente 1,5% e 6,5% para 2,5% e 7,5%) percentagem que, adicionada à vigente para a ADSE, representava uma taxa global de 11%, igual à paga pelos trabalhadores do sector privado (Decreto-Lei n.º 78/94, de 9 de março).

Esta medida, para além de representar um marco importante no sentido de se estabelecer um regime unitário de segurança social, tornava-se absolutamente necessária, tendo em vista o seu equilíbrio financeiro, mas tornou a negociação ainda mais difícil, tendo o Governo sido acusado pelos sindicatos que “o que estava a dar com uma mão estava a tirar com a outra”.

Como era expectável, o processo negocial terminou sem qualquer acordo, tendo sido aprovada a atualização salarial e das pensões de reforma pagas pela CGA em 2,5%, sendo valorizadas em mais 1% as pensões calculadas com base nas remunerações anteriores à entrada em vigor do NSR (30 de setembro de 1989) – Portaria n.º 79-A/94, de 4 de fevereiro.

Desenvolverei mais à frente as dificuldades enfrentadas neste processo negocial e na concretização do Decreto-Lei n.º 78/94.

No ano de 1994, assiste-se a uma recuperação económica com reflexos na melhoria das contas públicas. O PIB cresce a um ritmo semelhante ao de 1992 (+1.8%), as receitas dos impostos aumentam, o saldo primário passa novamente para um valor marginalmente positivo e a inflação continua a sua trajetória descendente para 5,4%.

A perspetiva de a situação continuar a melhorar para 1995 permitiu assumir como premissa, para o Orçamento de Estado de 1995, um crescimento da tabela salarial para os funcionários públicos de cerca de 5%.

As negociações salariais iniciam-se em paralelo com a discussão do Orçamento de Estado, na Assembleia da República, após se ter gorado o acordo de concertação social, decerto um mau augúrio para o sucesso das negociações.

Nas primeiras reuniões, realizadas em três mesas separadas, pude constatar que, com um aumento dos vencimentos e pensões de reforma de 5%, existiu alguma abertura por parte do Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado, dirigidos por Bettencourt Picanço, e da FESAP – Frente Sindical da Administração Pública, dirigida por Nobre dos Santos, afeta à UGT, para assinarem um acordo, desde que incluísse outras cláusulas que ultrapassassem a mera atualização salarial. Já em relação à Plataforma Reivindicativa Comum para a Administração Pública, afeta à CGTP, nunca descortinei qualquer interesse em chegar a um acordo.

Após várias reuniões e avaliação de várias propostas apresentadas pelos sindicatos e, bem assim, de contrapropostas do Governo, surge uma convergência de pontos de vista, principalmente no momento em que o Governo aceita antecipar um aumento intercalar de 1%, na tabela salarial, com efeitos reportados a 1 de outubro de 1994.

No processo negocial, à medida que se progredia e acordava em vários pontos, recordo sempre o princípio seguido pelo Governo. “Nada está decidido enquanto tudo não estiver decidido”, o que significava que mesmo que tivesse concordado com algumas das propostas dos

sindicatos, se não houvesse um acordo global, o Governo não se comprometeria com a sua execução.

Apresentei, na fase final do processo negocial e sempre com o apoio do Diretor-Geral da DGAP, uma contraproposta que foi ao encontro das principais preocupações dos sindicatos, tendo subjacente que os encargos daí decorrentes estavam contemplados na proposta de Orçamento de Estado para 1995.

Agendei duas reuniões, uma com o Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado e outra com a FESAP, na expectativa de poder assinar os dois acordos.

Entretanto, Nobre dos Santos solicitou-me uma reunião a sós, antes da assinatura formal do acordo. Como estava na Assembleia da República a discutir o Orçamento de Estado na especialidade e os trabalhos tinham-se prolongado pela noite fora, a reunião só se realizou, no meu gabinete, já de madrugada, onde se acertou a última redação de alguns pontos do acordo, os quais viriam a ser apresentados, pela FESAP, durante a reunião formal com todos os sindicatos que faziam parte dessa Frente Sindical, e contemplados no documento final.

Assim, no dia 7 de dezembro de 1994, exatamente um ano após a minha posse, assinei, em nome do Governo, os acordos com o Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado (SQTE) e a FESAP que incluíram, entre outros, os seguintes pontos:

- Atualização dos vencimentos e pensões de reforma em 5% (1% com efeitos a partir de 1 de outubro de 1994 e 4% a partir de 1 de janeiro de 1995);
- Majoração, novamente, em 1%, das pensões fixadas até 30 de setembro de 1989 (antes da entrada em vigor do NSR);
- Reformulação do desenvolvimento indiciário na carreira técnica superior e dos chefes de secção;
- Melhoria do regime de ajudas de custo;
- Aperfeiçoamento da legislação reguladora da negociação coletiva na administração pública, realizando estudos comparativos com a situação existente em outros países da União Europeia;

- Realização de estudos, em conjunto com a organização sindical signatária, com vista à criação de Conselhos Consultivos junto da Caixa Geral de Aposentações e da ADSE, com representações das organizações sindicais da função pública;
- Revisão do regime de férias, de faltas e licenças, do regime de subsídio por morte, do regime de acidentes em serviço e doenças profissionais e da regulamentação sobre a segurança, higiene e saúde no trabalho;
- Alteração do regime geral de concursos, aperfeiçoamento do sistema de classificação de serviço e regulamentação da Lei de Balanço Social;
- Correção, prevenção e penalização da utilização indevida de contratação temporária, limitando o recurso a pessoal aposentado para satisfação de necessidades permanentes dos serviços;
- Avaliação da forma como estava a ser aplicado o Decreto-Lei n.º 247/92, de 7 de novembro (conhecido como a lei dos disponíveis), regulamentando a medida excecional de desvinculação da função pública, mediante indemnização, permitindo e incentivando a mobilidade voluntária entre serviços da administração central e facilitando a transferência para a administração local e para os serviços da administração central sediados na periferia;
- Promoção de uma política de formação e reconversão profissional dos trabalhadores;
- Reafirmação expressa, por parte do Governo, que não estavam em preparação, nem se pretendia adotar quaisquer medidas que colocassem em causa os direitos adquiridos de funcionários e agentes da Administração em matéria de aposentação.

As ajudas de custo e a dignidade dos funcionários públicos

A regulamentação relativamente ao abono de ajudas de custo no estrangeiro estava totalmente desajustada da realidade, em não raros casos criando situações de consternação e mesmo de indignidade nos

funcionários públicos que se deslocavam ao estrangeiro em serviço.

O montante de ajudas de custo era, em geral, insuficiente para suportar os encargos de um hotel, com um mínimo de condições, na maior parte dos países estrangeiros. Por essa razão, muitos funcionários públicos solicitavam, a título excepcional, ao Secretário de Estado do Orçamento, o pagamento integral das despesas com o alojamento mediante a redução do valor das ajudas de custo em 30%, pedido que considerava não ter condições para recusar, mas que criava ainda uma maior injustiça relativamente aos outros funcionários que não fizessem o mesmo pedido.

Tratava-se de uma situação que punha em causa o prestígio e a dignidade do exercício da função pública. Após a audição das organizações representativas dos trabalhadores, que já tinham sinalizado esta preocupação no acordo salarial assinado em 7 de dezembro de 1994, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 192/95, de 28 de julho, que passou a permitir ao pessoal que se deslocasse ao estrangeiro, por motivo de serviço público, optar por um alojamento em estabelecimento hoteleiro de três estrelas, ou equivalente, acrescido do montante correspondente a 70% da ajuda de custo diária, em todos os dias da deslocação, podendo, em situações excecionais devidamente justificadas, ser autorizado, por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do membro do Governo competente, alojamento em estabelecimento hoteleiro superior a três estrelas.

O diploma também previa a celebração de acordos com estabelecimentos hoteleiros, quando a frequência das deslocações a uma dada cidade o justificasse.

Reconhecimento por parte do Estado Português dos direitos dos funcionários públicos que exerceram funções em território de Timor-Leste sob administração portuguesa

A Lei n.º 1/95, de 14 de janeiro, estabeleceu que os funcionários e agentes do Estado e dos corpos administrativos, bem como os contratados e assalariados eventuais, que tivessem exercido funções no território de Timor-Leste sob administração portuguesa, mantivessem o vínculo ou

relação jurídica que os ligava à administração pública em 22 de janeiro de 1975, sendo contado o tempo de serviço desde dessa data até ao momento da sua apresentação na Direção-Geral da Administração Pública, tempo de serviço que também contava para o efeito de aposentação, com dispensa de pagamento das respetivas quotas.

Situação dos cidadãos portugueses que trabalham nos serviços públicos de Macau, tendo em conta o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau

De acordo com a Declaração Conjunta dos Governos da República Portuguesa e da República Popular da China, esta assumiria a soberania sobre Macau a partir de 20 de dezembro de 1999.

Nessa declaração ficou consagrada a possibilidade de os cidadãos portugueses, que trabalhavam nos serviços públicos de Macau, poderem manter os seus vínculos funcionais após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, o que viria a ser concretizada através do Decreto-Lei n.º 357/93, de 14 de outubro, onde se reconhece o direito de integração, nos serviços da República Portuguesa, ao pessoal dos serviços públicos do território de Macau, incluindo os serviços e fundos autónomos, os municípios e as forças de segurança, regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 14/94/M, de 23 de fevereiro, do Governo de Macau.

Entretanto, o CDS – Partido Popular dirigiu uma pergunta ao Governo, no dia 21 de março de 1994, sobre a “Situação e problemas da integração dos trabalhadores da Função Pública de Macau”.

Transcrevo alguns excertos da minha resposta à questão suscitada pelo CDS que teve lugar no Plenário da Assembleia da República realizado no dia 25 de março de 1994:

“O Governo vai garantir plenamente o futuro desses cidadãos.

Com esta finalidade, já foi publicada legislação adequada, a qual prevê a possibilidade de os funcionários e agentes da Administração do Território optarem pela integração nos quadros da Administração da república ou pela aplicação de medidas de descongestionamento – aposentação antecipada a cargo

da Caixa Geral de Aposentações ou desvinculação mediante indemnização pecuniária.

Trabalham no território cerca de 6 000 funcionários e agentes em condições de serem abrangidos pela legislação publicada, 2 700 pertencentes às forças de segurança os quais já têm a sua situação inteiramente definida.

Deste modo será assegurada a situação do pessoal em causa sem sobressaltos e sem perturbação na Administração da República e no Território de Macau.”

Apoio ao desenvolvimento da alta competição

O Decreto-Lei n.º 125/95, de 31 de maio, estabeleceu as medidas específicas de apoio ao desenvolvimento da alta competição, visando proporcionar aos praticantes os meios técnicos e materiais necessários às especiais exigências da sua preparação desportiva e facultando aos praticantes em regime de alta competição, que frequentemente estabelecimentos de qualquer grau de ensino, um horário escolar e um regime de frequência que melhor se adaptem à sua preparação desportiva; a relevação de faltas dadas durante o período de preparação e participação em competições desportivas; a alteração de datas de provas de avaliação; a transferência de estabelecimento de ensino; a possibilidade de terem aulas de compensação e a concessão de bolsas académicas.

Já em relação aos trabalhadores do sector público, pôde ser concedida uma licença extraordinária pelo período de tempo necessário à sua preparação e participação nas provas constantes do plano estabelecido pela federação respetiva, sem prejuízo das regalias inerentes ao efetivo desempenho, designadamente o abono da remuneração e a contagem de tempo de serviço para todos os efeitos legais, podendo ainda ser transferido para um local de trabalho onde seja possível exercer as respetivas funções, sem prejuízo da sua atividade desportiva.

Subsídio por morte

O Decreto-Lei n.º 223/95, de 8 de setembro, regula a atribuição do subsídio por morte, prestação pecuniária, de concessão única,

integrada no regime de proteção social da função pública, salientando o alargamento do direito à sua perceção por parte das pessoas em união de facto, bem como dos familiares equiparados, a possibilidades de atribuição provisória do subsídio em situações de desaparecimento, bem como reembolso das despesas de funeral a quem as suportar quando não existam titulares do direito que satisfaçam as condições exigidas. Merecem ainda destaque a substituição da confirmação da autoridade administrativa pela declaração do interessado e o alargamento do prazo para requerer o subsídio.

Portarias de alteração dos quadros de pessoal dos serviços públicos

A alteração dos quadros de pessoal dos serviços públicos era realizada por portaria conjunta do membro do Governo responsável pelo Serviço e pelo Ministro da Finanças.

A participação do Ministério das Finanças tinha um duplo objetivo: garantir o necessário cabimento orçamental e avaliar essas alterações numa perspetiva global da gestão dos recursos da administração pública.

O Ministro da Finanças tinha delegado essas duas funções no Secretário de Estado do Orçamento, o que me obrigava a solicitar, para cada proposta, os pareceres da DGAP e da DGCP.

A aprovação de cada portaria implicava um diálogo constante com cada um dos Membros do Governo no sentido de encontrar a dimensão equilibrada dos quadros de pessoal dos diferentes Serviços.

Em geral, havia uma compreensão de parte a parte e, depois de várias iterações, consensualizava-se uma versão final da portaria.

Em determinadas situações, nomeadamente quando os encargos decorrentes dos novos quadros de pessoal não eram compatíveis com os valores orçamentados, os processos tornavam-se mais complexos, extravasando, por vezes, a discussão para a opinião pública.

Como exemplo, recordo o título do Semanário Independente, na edição de 8 de julho de 94 que, fazendo o trocadilho com o nome do Ministro da Saúde, Paulo Mendo, referia de uma forma alarmista:

“Sem Orçamento. O Secretário de Estado do Orçamento tem recusado sistematicamente à Saúde a abertura de novos quadros nos hospitais. Em risco pode estar o plano das mil vagas médicas e o emprego de algumas centenas de funcionários”.

Numa posição contrária, destaco a aprovação da Portaria alterando o quadro de pessoal da Direção-Geral do Tribunal de Contas em que o seu Presidente, António Sousa Franco, não poupou nos agradecimentos referindo o seu “apreço pela tomada desta decisão que constitui um contributo importante para a resolução dos muito graves problemas de gestão de pessoal do Tribunal de Contas”, congratulando-se “pois com esta medida, ficando sempre à inteira disposição de Vossa Excelência”, de seguida, após os melhores cumprimentos, escreveu manualmente “sublinhando como me é grato ver que há quem seja sensível ao interesse público e ficando às ordens de V. Ex.ª”.

II | Dificuldades na implementação das medidas de política

Dificuldades enfrentadas na implementação do Decreto-Lei n.º 78/94, de 9 de março, e no processo negocial de atualização salarial que lhe esteve associado.

Como referi anteriormente, uma das primeiras tarefas que me foi atribuída pelo Ministro das Finanças, logo após a tomada de posse, foi de presidir, em nome do Governo, às negociações sindicais.

O ambiente era muito adverso. Não tinha sido possível consensualizar um acordo na Concertação Social. A situação de crise em que se vivia e a necessidade de encetar uma recuperação económica saudável não eram compatíveis com as exigências das organizações sindicais.



A situação de crise em que se vivia e a necessidade de encetar uma recuperação económica saudável não eram compatíveis com as exigências das organizações sindicais.

No âmbito do Conselho Económico e Social, o Governo chegou a aventar aumentos salariais da ordem dos 4%, que, embora não tivessem tido o beneplácito dos parceiros sociais, criou a expectativa que poderia ser esse o aumento das tabelas salariais para a função pública.

Na primeira reunião com os sindicatos apresento, como objetivo, um aumento da massa salarial entre 2% a 3%, não identificando o valor da atualização das tabelas salariais, pois ainda não tinha a informação das importâncias que teriam de ser afetadas à subida de escalões das carreiras dos docentes e dos médicos.

Por questões de total transparência e com a intenção de manter com os sindicatos um processo de negociação totalmente assente no princípio da boa-fé, informei que o Governo também se preparava para decidir um aumento da quotização para a CGA de 8% para 10%, no âmbito do processo de harmonização com os trabalhadores do Regime Geral da Segurança Social.

Os dirigentes sindicais rejeitam liminarmente a proposta governamental considerando-a uma provocação e ameaçando com a realização de greves.

Os títulos de imprensa do dia 30 de dezembro de 1993 são bem elucidativos desta ambiência, refletindo o posicionamento dos sindicatos: “Aumentos só para a Caixa”, “Ano novo; greve nova”, “Desespero Público”, “Proposta Governamental só aumenta nos descontos”, “Aumentos de apenas 1% na função pública – denunciam sindicatos do sector” com os sindicalistas a acusarem o Governo de ter circunscrito o seu discurso a uma “lição académica” sobre macroeconomia nacional e internacional e do Secretário de Estado do Orçamento ter lembrado que, em França, os aumentos concedidos aos trabalhadores da função pública tinham ficado por 1% e que, tanto em Espanha como no Reino Unido, nenhum aumento foi considerado para 1994.

Os jornais de 6 de janeiro de 1994 antecipam uma greve com títulos como: “Greve geral à vista para os funcionários públicos” e “Função pública reage com greve”.

Nas rondas negociais seguintes propus um aumento das tabelas salariais para 2,5%, um valor ainda muito longe das reivindicações

dos funcionários públicos, ficando totalmente goradas, se porventura ainda existissem, quaisquer hipóteses de atingir um acordo, decidindo o Governo unilateralmente a atualização salarial, através da Portaria n.º 79-A/94, de 4 de fevereiro.

Este processo, porém, não ficaria por aqui.

Na reunião plenária da Assembleia da República, de 20 de maio de 1994, por proposta do PCP, é apreciado o Decreto-Lei n.º 78/94, de 9 de março, com uma intervenção inicial muito crítica do deputado Paulo Trindade do PCP em que propõe a não ratificação do diploma em apreciação, corroborada pelo deputado João Proença do PS, ambos dirigentes sindicais da função pública.

Defendi no plenário a ratificação do Decreto-Lei n.º 78/94, realçando a necessidade de garantir as condições necessárias para que os aposentados pudessem continuar a usufruir do aumento sustentado das suas reformas, num contexto caracterizado pelo decréscimo da taxa de natalidade e pelo aumento dos níveis de esperança de vida que tinham vindo a provocar um desequilíbrio entre os reformados e a população ativa, não defraudando as legítimas expectativas dos funcionários públicos quanto ao nível das suas futuras pensões, argumentando que esta medida não podia ser considerada uma neutralização da atualização salarial.

Acrescentei que, para continuar a assegurar o equilíbrio da Segurança Social, urgia tomar as decisões adequadas de forma a garantir um futuro tranquilo para todos os aposentados.

Reforcei a minha argumentação com a apresentação de dados sobre a evolução significativa do número de aposentados e pensionistas, do valor médio das pensões e da diminuição do rácio entre o número de subscritores e de aposentados.

III | Medidas que ficaram por adotar

Durante o processo de negociação salarial ficou contemplado no acordo estabelecido com a FESAP, por minha iniciativa, um ponto relativo ao “Aperfeiçoamento do sistema de classificação de serviço, tendo em

vista torná-lo mais objetivo, seletivo e operante como instrumento de gestão de recursos humanos.”

Tendo consciência que, enquanto não se estabelecesse quotas, o sistema de avaliação nunca cumpriria os seus objetivos como instrumento adequado da gestão do pessoal, abordei algumas vezes esta questão com as estruturas sindicais, obtendo sempre a mesma resposta.

Este era um assunto tabu que os sindicatos se recusavam a discutir. Qualquer medida tomada nesse sentido teria a oposição frontal das estruturas representativas dos trabalhadores.

Estando no último ano do mandato da legislatura e pretendendo salvaguardar a paz social na administração pública, não cheguei a propor nenhuma medida nesse sentido.

No entanto, na vigência do XV Governo Constitucional, enquanto exercia novamente as funções de Secretário de Estado do Orçamento, sendo Manuela Ferreira Leite Ministra das Finanças e Suzana Toscano Secretária de Estado da Administração Pública, o Governo fez uma proposta de lei, que viria a ser aprovada (Lei n.º 10/2004, de 22 de março), com vista à criação de um sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública, designado por SIADAP. Este sistema integra a avaliação de desempenho dos funcionários, agentes e demais trabalhadores, dos dirigentes de nível intermédio e dos serviços e organismos da administração direta do Estado e dos institutos públicos. Nesse diploma ficou contemplado, no artigo 15.º, a diferenciação de desempenhos numa perspetiva de maximização da qualidade dos serviços prestados, devendo em conformidade ser estabelecidas percentagens máximas para atribuição das classificações mais elevadas em cada organismo.

Assim, foi com bastante satisfação que, 10 anos depois, uma medida que não tinha tido condições para ser adotada, foi concretizada, num Governo no qual tive orgulho de fazer parte, como instrumento fundamental para promover a melhoria na administração pública e a valorização dos funcionários públicos.

IV | Balanço de 50 anos de AP em democracia

A administração pública tem passado por significativos desenvolvimentos ao longo dos últimos 50 anos, marcados por diversas reformas, avanços tecnológicos e mudanças na gestão de recursos humanos.

As grandes alterações estruturais da administração pública decorreram de dois choques exógenos.

A necessidade de adaptar a Administração a um regime democrático, a partir de 1974, e de harmonizar legislações e práticas administrativas aos padrões europeus, não só a partir do momento da adesão à Comunidade Económica Europeia, em 1986, como em todo o período negocial de pré-adesão de forma a criar as condições para Portugal passar a ser um dos membros da CEE de pleno direito.

Uma das reformas que não posso deixar de realçar, pela sua importância e também por ter tido o privilégio de participar na sua elaboração, enquanto Subdiretor-Geral da DGCP, foi a *Reforma da Administração Financeira do Estado* (Lei de Bases da Contabilidade Pública - Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro).

- Esta reforma revestiu-se de uma importância estratégica na reorganização e redimensionamento do aparelho de Estado e na eficácia e eficiência da sua organização e funcionamento, consagrando os princípios da descentralização e da responsabilização dos órgãos dirigentes, passando os anteriores serviços



As grandes alterações estruturais da administração pública decorreram de dois choques exógenos.

A necessidade de adaptar a Administração a um regime democrático, a partir de 1974, e de harmonizar legislações e práticas administrativas aos padrões europeus

simples ou integrados, protótipo da administração financeira que vigorava desde o século XIX, a dispor de autonomia administrativa para o ordenamento das despesas, processamento e autorização do seu pagamento;

- Restringiu o universo dos serviços e fundos autónomos, que dispõem de autonomia administrativa e financeira, sujeitando-os ao cumprimento de um conjunto de regras fundamentais que permitem o adequado controlo orçamental;
- Previu a possibilidade de organização do Orçamento por programas;
- Consagrou um novo sistema de controlo das despesas, assente na regra do controlo sucessivo e através de auditorias aprofundadas e sistemáticas de legalidade, regularidade financeira, economia, eficiência e eficácia da gestão, e de pagamentos no respeito escrupuloso e universal pelo princípio da unidade de tesouraria;
- Reorganizou o sistema de informação da gestão orçamental, que passou a abranger todos os serviços e organismos do sector público administrativo, incluindo as regiões autónomas e as autarquias locais.

Realço ainda o programa Simplex, iniciado em 2006, com o objetivo de reduzir a burocracia e simplificar os processos administrativos.

Em 2020, há um terceiro choque exógeno a afetar determinantemente o funcionamento da administração pública.

A *Pandemia de COVID-19* acelerou a transformação digital, com um aumento significativo na prestação de serviços *online* e no teletrabalho, tendo sido lançado, pela União Europeia, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) que inclui investimentos significativos na modernização da administração pública, digitalização e sustentabilidade e é financiado, pela primeira vez, com a emissão de dívida emitida pela Comissão Europeia.

V | Desafios e perspectivas de futuro para a AP

A administração pública portuguesa enfrenta uma série de desafios e oportunidades que moldarão o seu futuro, dos quais realço a continuação da *digitalização* e *modernização tecnológica*, destacando neste ponto o papel da *Inteligência Artificial*, a maior *flexibilidade* nas políticas de *gestão de recursos humanos*, incluindo a *formação contínua* e *incentivos ao desempenho*, e uma maior *descentralização* e *responsabilização* da gestão pública que havia sido consagrada na Reforma da Administração Financeira do Estado e que tenho a percepção de se ter assistido a um retrocesso, nomeadamente após a intervenção da *Troika* aquando da crise financeira das dívidas soberanas.

Não posso terminar sem chamar a atenção para o desafio que passa pela aplicabilidade dos fatores ESG (*Environmental, Social and Governance*) à administração pública.

Os fatores ESG foram criados para medir o grau de compromisso das organizações relativamente aos objetivos do desenvolvimento sustentável e adotados como critérios para a avaliação do desempenho das empresas e instituições em matéria de sustentabilidade, no quadro europeu das finanças sustentáveis onde:

- *O Ambiente* – representa atividades relacionadas com política ambiental, sistemas de gestão ambiental, programas ambientais e de formação e sensibilização ambiental, gestão de resíduos, reutilização de matérias-primas ou sua substituição por materiais mais ecológicos e menos prejudiciais para o ambiente, medidas para a redução da intensidade energética e das emissões de gases com efeito de estufa, gestão do consumo de água, prevenção da biodiversidade e riscos climáticos e economia circular.
- *O Social* – representa políticas de contratação e de direitos humanos, igualdade salarial, sistemas de saúde e segurança no trabalho e bem-estar, medidas para aumentar a diversidade e inclusão da força de trabalho, igualdade de género, qualificação de trabalhadores, medidas de conciliação entre a vida pessoal e profissional.

- *A Governação* – representa medidas relacionadas com valores de ética, transparência e conformidade legal, política anticorrupção, política salarial, códigos de ética e de conduta, diversidade de género na gestão, políticas de compras responsáveis, códigos para fornecedores e medidas de diligência nas cadeias de abastecimento e gestão de riscos.

Lisboa, 29 de julho de 2024

Norberto Sequeira da Rosa



**Secretário de Estado da Administração Pública e da
Modernização Administrativa**

[outubro de 1999 – abril de 2002]

XIV GOVERNO CONSTITUCIONAL

Alexandre Cantigas Rosa

Antes de tentar responder às questões que nos colocam, permitam-me que saúde a iniciativa da atual Equipa Dirigente da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, em assinalar o 50.º aniversário da criação da entidade pública orientada para a regulação da organização e funcionamento da Administração e Função Pública.

Não posso, igualmente, deixar de agradecer o convite que me foi endereçado para me associar a este momento, o que faço com muita honra e orgulho.

A então Direção-Geral da Função Pública, filha direta do novo clima criado pelo 25 de Abril, constituiu-se, bem cedo, como um espaço de reflexão e de produção de pensamento estruturado sobre o serviço público, tendo desempenhado o seu papel, em diferentes contextos políticos, orientado, com recurso a quadros qualificados e, inicialmente, recrutados entre jovens que, aí, iniciaram as suas carreiras.

Gostaria, nesta ocasião e como homenagem a todos os que, estando ou não entre nós, passaram por esta casa, de deixar uma menção especial a quem ocupou os primeiros lugares de direção da então Direção-Geral da Função Pública. Falo da Conselheira Maria Adelina de Sá Carvalho que bem merece a homenagem de todos nós.

A minha primeira relação com a então Direção-Geral da Função Pública foi, devo dizê-lo, do outro lado da barricada. Enquanto membro da Comissão de Trabalhadores do Ministério da Educação participei num complexo processo negocial, marcado por uma das primeiras greves da função pública, no pós-25 de Abril, ocorrido no Verão de 1975, sendo Ministro da Educação o Major Vítor Alves. Em todo esse processo negocial destacava-se, pela descrição e competência na elaboração técnica das propostas que iam sendo negociadas com a Equipa Ministerial, o Dr. Manuel Pádua que, ocupou, deste o início e durante muito tempo, o lugar de Subdiretor-Geral, em diferentes fases desta casa e que, também aqui gostava de recordar e prestar a minha homenagem.

Tentemos, então, abordar as questões que nos colocam. Fá-lo-ei ao correr da pena e sem preocupação de rigor nos termos e nas datas. Entendam este meu contributo como uma oportunidade de deixar um registo de uma leitura, não pretensiosa, dos processos de que fui, direta ou indiretamente, protagonista.

I | Medidas de política para a AP do XIV Governo Constitucional

Integrei, como Secretário de Estado da Administração Pública e Modernização Administrativa, o XIV Governo Constitucional, sendo Ministro da Reforma do Estado o Dr. Alberto Martins e Primeiro-Ministro o Eng.º António Guterres, no período entre outubro de 1999 e abril de 2002, estando o governo em gestão a partir de janeiro desse ano.

Lembro-me que a primeira tarefa de emergência, a que tive de deitar mãos, foi tentar mediar um conflito existente com os profissionais de informática da administração pública, que se propunham realizar uma greve no fim do ano de 1999, o que coincidia com o perigo de ocorrência do chamado *bug* do ano 2000, motivado pela mudança de século e milénio, o que, admitia-se, poderia acarretar problemas imprevisíveis no funcionamento dos sistemas informáticos.

Através de reuniões com os sindicatos do setor conseguiu-se evitar a greve, mediante a promessa de revisão da carreira de informática

que haveria, posteriormente, de ser cumprida com a aprovação de uma nova carreira que integrava, de forma equilibrada, na mesma carreira, os detentores de licenciaturas informáticas e os informáticos sem licenciatura, mas que, ao longo dos anos, vinham assegurando os serviços de informática na administração pública.

Felizmente, não se concretizou o chamado *bug* do ano 2000 e os informáticos da administração pública viram revista uma carreira, cuja solução mereceu uma aceitação generalizada dos profissionais do setor.

O meu mandato ocorreu na sequência de um mandato anterior, sendo Secretário de Estado o Dr. Fausto Correia e Ministro-Adjunto do Primeiro Ministro, com a tutela da Administração Pública, o Dr. Jorge Coelho, marcado por grande atividade na revisão de um conjunto vasto de matérias que constituem o chamado regime da função pública, com a negociação e aprovação de um conjunto amplo de diplomas abrangendo praticamente todas as matérias relevantes para a regulamentação das relações de trabalho na administração pública. Nesta matéria, poder-se-á dizer que pouco havia para fazer. De facto, depois de quatro anos de intensas negociações com todos os sindicatos do setor, não havia grande espaço para novas negociações de fundo sobre o regime da função pública.

Herdámos, contudo, três questões que tentámos enfrentar da melhor forma que conseguimos, a saber: i) a revisão do regime das diferentes inspeções existentes na administração pública; ii) a questão dos subsídios de risco que proliferavam, e ainda proliferam, pelas diferentes carreiras da administração pública e iii) a regulamentação do regime dos institutos públicos.

Das três questões, para a primeira e terceira foram encontradas soluções legislativas que contribuíram, na altura, para solucionar problemas que afetavam a organização de serviços especializados da administração pública e que careciam de regras mais ou menos claras que impedissem soluções casuísticas em função do maior ou menor poder negocial dos respetivos ministérios.

Quanto aos subsídios de risco, não fomos bem-sucedidos. Trata-se de matéria complexa para que não é fácil encontrar soluções.

Conseguimos, contudo, e para uma pequena carreira profissional, testar uma solução que resolveu, para aquela carreira, um conflito que durava há alguns anos. Trata-se da carreira, então existente, de guardas-florestais que, anualmente e por altura da abertura da caça, faziam uma greve para reivindicar a diretorização do subsídio de risco.

A solução encontrada passou por acabar com o subsídio de risco, integrando, com um pequeno aumento, o respetivo valor no montante da remuneração. Diga-se, contudo, que esta solução terá sido possível por se tratar de um pequeno grupo profissional (se bem me lembro, não seriam mais que 400 pessoas), o que seria mais difícil para grupos profissionais mais numerosos. Ficou o exemplo de um caminho que, estou ainda convencido, valerá a pena explorar. Se o risco é específico das funções desempenhadas, então a remuneração da carreira deve, tendencialmente, compreender essa dimensão.

Para além destas questões que, embora pontuais, poderiam ter algum efeito sistémico, o essencial do mandato, de pouco mais de dois anos, no domínio das questões da Administração e função pública, centrou-se fundamentalmente na gestão de assuntos correntes e na gestão dos sempre difíceis processos negociais anuais relativos à questão salarial.

Em toda esta atividade contei sempre com o apoio muito profissional e competente dos serviços da Direção-Geral da Administração Pública, e do seu incansável Diretor-Geral, Dr. Júlio Nabais, a que me ligam, anda hoje, laços de amizade e a quem quero deixar o justo agradecimento pelo apoio que sempre me dispensou.

O meu mandato ficaria, contudo, marcado por uma importante dinâmica no domínio da modernização administrativa.

Dando continuidade a programas inovadores, que vinham de mandatos anteriores, quer, num primeiro momento, sob a liderança da Secretária de Estado da Modernização Administrativa, Dra. Isabel Corte-Real (XI e XII Governos Constitucionais), quer sob a liderança do Ministro Jorge Coelho e do Secretário de Estado Fausto Correia (XIII Governo Constitucional), no âmbito do esforço orientado para a simplificação administrativa e para a promoção de melhores relações

com os cidadãos e as empresas, destacaria, durante o meu mandato, duas medidas:

- a criação, permito-me arriscar, do primeiro portal de transação eletrónica de serviços, desenvolvido pela Equipa do Secretariado da Modernização Administrativa, relativa ao pedido e emissão de todo o tipo de certidões pelas conservatórias do registo civil e predial, denominado Serviço Público Direto;
- a abolição da obrigatoriedade de autenticação de fotocópias de documentos para instrução de processos na administração pública.

Vistos a partir de hoje, tal é a velocidade a que as coisas acontecem nos nossos dias, parece que se tratava de pequenas coisas. Porém, à época, foram medidas inovadoras, só possíveis com um forte envolvimento dos serviços do Ministério da Justiça. Podemos considerar estas medidas, de certo modo, como precursoras do movimento de simplificação administrativa que se conheceu nos anos seguintes.

A primeira aconteceu num período em que era muito débil o nível de informatização das conservatórias, o que dificultava o funcionamento de uma solução de transação eletrónica, que se pretendia fácil e acessível a todos os cidadãos, de qualquer parte do mundo. Mas fez-se. A solução desenvolvida pela Equipa do SMA previa que, no processamento do pedido, a plataforma identificasse a existência de ligação à *internet* da conservatória de destino e, caso tal não acontecesse, o sistema transformava o pedido eletrónico em fax, que era enviado para a Conservatória. No fim, o cidadão recebia, em sua casa, no País ou no estrangeiro, por via eletrónica ou em formato físico, pelo correio, a certidão pretendida.

A segunda, bastante mais simples de realizar, viria, contudo, a ser alvo de bastantes resistências por parte de diferentes operadores, invocando a sensível questão da certeza jurídica dos procedimentos, tendo por base a exibição de documentos não autenticados notarialmente. Mas a medida acabou por ser adotada e, com ela, de acordo com estimativas feitas na altura, se pouparam cerca de 5 milhões de atos notariais anuais, com as correspondentes deslocações aos cartórios e os

respetivos custos. E não há notícia de que algo de mal tenha acontecido. A resistência faz parte dos processos de mudança e tem de ser entendida e, pacientemente, superada em nome de valores maiores.



O meu mandato ficou, ainda, marcado por um programa que (...) se tinha afirmado como a grande inovação na prestação de serviços aos cidadãos. Trata-se das Lojas do Cidadão

O meu mandato ficou, ainda, marcado por um programa que, iniciado no mandato anterior, no XIII Governo Constitucional, se tinha afirmado como a grande inovação na prestação de serviços aos cidadãos. Trata-se das *Lojas do Cidadão*, corajosamente impulsionadas pela Equipa do Ministro Jorge Coelho e Secretário de Estado Fausto Correia.

Com um conceito simples e ainda longe da era da prestação de serviços eletrónicos *online*, as Lojas do Cidadão representaram

um avanço bastante significativo na prestação de serviços públicos aos cidadãos e às empresas (para estas tinham, anteriormente, no XIII Governo Constitucional, sido criados os Centros de Formalidades de Empresas), concentrando num só local, e esse era o seu elemento diferenciador, o acesso a um conjunto variado de serviços públicos e privados, que fazem parte do dia-a-dia dos cidadãos.

A primeira Loja do Cidadão foi construída nas Laranjeiras, onde ainda se encontra, tendo, durante o meu mandato, surgido as Lojas do Cidadão de Aveiro, Braga, Viseu e Setúbal, e iniciados os processos de construção das Lojas de Coimbra e da segunda Loja de Lisboa, localizada nos Restauradores.

II | Dificuldades na implementação das medidas de política

No que se refere às questões relativas ao regime da função pública direi, como já ficou indicado acima, que não se apresentaram dificuldades de maior, para além, da necessidade de gestão dos conflitos recorrentes e associados às reivindicações salariais. Como já referi, a equipa que integrei, beneficiou do grande e abrangente trabalho que, nesta área tinha sido feito em exigentes processos negociais pela Equipa que nos antecedeu.

Quanto às questões orientadas para a modernização e simplificação administrativa, tratando-se de medidas inovadoras houve que gerir naturais resistências à mudança, mas que, atendendo à reconhecida bondade e importância das medidas, foram superadas, não inviabilizando a sua concretização.

III | Medidas que ficaram por adotar

Havia uma medida que gostaria de ter tido tempo e condições para desenhar e implementar, que se refere à criação de um modelo de gestão, para os serviços públicos, nomeadamente da administração direta do Estado, que permitisse maior autonomia e flexibilidade de gestão, visando, se quisermos, um maior aprofundamento da ideia dos contratos de gestão.

É algo que ainda hoje me faz confusão, embora saiba que não é fácil, não poder haver um sistema de gestão pública que combine responsabilidade com liberdade e flexibilidade de gestão, permitindo adotar sistemas de incentivos mobilizadores dos recursos existentes e, assim, conseguindo mais eficiência nos Serviços Públicos.

É um desafio em que, a meu ver, valerá a pena apostar, sem preconceitos. Não podemos estar, para conseguir mais flexibilidade de gestão, dependentes do recurso à criação de instituições de natureza empresarial para conseguir, por exemplo, maior flexibilidade no recrutamento e criação de incentivos. As experiências, já implementadas na área da saúde, como as Unidades de Saúde Familiar, podem ser

uma referência e uma inspiração para, de forma adequada, promover a construção de uma nova forma de gestão dos serviços públicos.

Deixámos, no dossiê de transição para o XV Governo Constitucional, um *draft*, muito embrionário ainda, para se poder começar a pensar nisso. Bem sei que não é tarefa fácil. Mas vale a pena não desistir.

IV | Balanço de 50 anos de AP em democracia

O Estado Novo deixou-nos um País atrasado, com uma economia pouco dinâmica e com um peso muito grande de setores de mão-de-obra intensiva e pouco qualificada, como é o caso da agricultura e de outros setores da indústria tradicional, como o têxtil e o calçado. Ao mesmo tempo tínhamos grandes deficits de qualificação dos portugueses, com níveis de analfabetismo rondando os 30% e baixíssimos níveis de escolarização da população em geral e da população ativa em particular.

O 25 de Abril encontrou, assim, um País, de algum modo, bloqueado e, apesar de, embora os esforços de modernização visíveis em alguns setores, durante a chamada Primavera marcelista, a partir do final dos anos sessenta, até 1974, onde persistiam as características predominantes dos períodos anteriores.

Na administração pública a situação não podia ser muito diferente e no fim do anterior regime, o que tínhamos era uma administração pública frágil, pouco qualifi-



no fim do anterior regime, o que tínhamos era uma administração pública frágil, pouco qualificada, com baixíssimos níveis de tecnicidade, com um peso fortíssimo das carreiras administrativas e onde imperava uma cultura muito burocrática e muito pouco preocupada e orientada para os cidadãos.

cada, com baixíssimos níveis de tecnicidade, com um peso fortíssimo das carreiras administrativas e onde imperava uma cultura muito burocrática e muito pouco preocupada e orientada para os cidadãos.

Tal como na sociedade em geral, também na administração pública, no final da década de sessenta, se verificava a existência de alguns espaços de modernidade, especialmente nas áreas da Economia e da Educação, onde era possível identificar esforços de modernização, como são o caso, na área da educação, sob o Ministério de Veiga Simão, do reforço do Gabinete de Estudos e Planeamento e da criação da Direção-Geral da Administração Escolar, com níveis de tecnicidade assinalável. Também na área da Economia, são disso exemplo, sob a égide do dinâmico Secretário de Estado da Indústria, Rogério Martins, a criação ou modernização de Serviços como é o caso, a título de exemplo, do Instituto Nacional de Investigação Industrial e do GEBEI, onde era possível encontrar quadros bastante qualificados e que desempenharam um papel importante na dinamização dos setores mais dinâmicos da economia.

Apesar da existência destes espaços de modernidade, as características gerais da administração pública portuguesa permaneciam as mesmas.

Após o 25 de Abril os desafios eram, por isso, muitos, também ao nível da nossa Administração, para a preparar para responder aos desafios das mudanças profundas que o País começava a trilhar, nomeadamente no que se refere à sua transformação numa Administração ao serviço dos cidadãos e das empresas.

É justo reconhecer que muito foi feito nos últimos 50 anos e que a administração pública dos nossos dias, apesar de persistirem problemas que impedem ou dificultam mudanças mais profundas, sofreu grandes transformações em diferentes domínios, de forma muito especial ao nível da modernização dos serviços e das relações com os cidadãos.

Aumentaram significativamente os níveis de tecnicidade dos recursos humanos na administração pública, apesar dos pouco mais de 10% que representam as carreiras técnicas superiores (dados da SIEP - 2ºT 2024). Este esforço de qualificação dos Recursos Humanos está na base, seguramente, das mudanças operadas ao nível da modernização

e simplificação administrativa, onde, sem dúvida, se verificam mudanças profundas, que se traduzem diretamente numa melhor e mais qualificada prestação de serviço público em diferentes domínios.

Este processo de transformação e modernização da administração pública tem uma história, para a qual muitos contribuíram ao longo dos últimos 50 anos.

Desde logo os trabalhos pioneiros desenvolvidos no âmbito do Secretariado da Modernização Administrativa, criado em 1985, durante o X Governo Constitucional. Diria que aqui se concentra o esforço para uma reflexão mais sistemática sobre os processos de modernização da administração pública e da simplificação administrativa, com intervenções orientadas para a melhoria das relações com os cidadãos e com as empresas, de que são exemplo, entre outros, os quiosques INFOCID e o Serviço Público Direto de que falei anteriormente, criado já durante o meu mandato.

Estas intervenções ocorreram, contudo, numa época em que a revolução tecnológica ao nível das tecnologias da informação e comunicação dava os seus primeiros passos, o que, naturalmente, limitava o seu alcance.

A este nível é, penso que pode dizer-se, na década de noventa, especialmente a partir de 1995, que se inicia o aprofundamento do processo de modernização da administração pública que, iniciando-se com o projeto das Lojas do Cidadão, orientado para facilitar o atendimento presencial, viria a alastrar, com a utilização massificada dos meios informáticos, nomeadamente com a generalização da *internet*, para a digitalização de grande parte dos serviços da administração pública, permitindo a transação eletrónica de serviços, acompanhada por um grande esforço de simplificação de procedimentos, através dos Programas SIMPLEX que, sem dúvida, trouxeram uma dinâmica modernizadora ao serviço público, que é imparável e que continuará a desenvolver-se no futuro.

A administração pública portuguesa, apesar das dificuldades que enfrenta, e são muitas, é hoje, em muitos campos, um exemplo de modernidade e de qualidade.

A revolução digital criou uma oportunidade que foi aproveitada pelos diferentes serviços da administração pública, permitindo a prestação de serviços de melhor qualidade aos cidadãos e às empresas, com aumento significativo dos níveis de eficiência, contribuindo, igualmente, para uma melhor transparência da atividade administrativa.

Ainda me lembro de quando contávamos os Serviços que já tinham sítio na *internet*. Hoje será impossível, ou quase, encontrar um serviço público que, de forma mais ou menos sofisticada, não tenha presença na *internet* e, através dos seus diferentes canais, transmitindo a sua atividade e partilhando informação útil aos cidadãos.

A este propósito e para terminar este ponto, permitam-me uma referência ao sítio da DGAEP na *internet* onde se pode ter acesso a muita informação, onde me permito destacar a disponibilização regular e atualizada das estatísticas do emprego público. Ainda nos lembramos todos quando não sabíamos exatamente quantos eramos e como eramos e dos esforços realizados, também durante o meu mandato e no mandato anterior, para a construção da base de dados que permitiu iniciar o processo de recolha sistemática de informação sobre os Recursos Humanos da Administração Pública. E hoje, temos tudo, graças ao trabalho acumulado ao longo do tempo, em tempo e à distância de um *click*.

Parabéns.

V | Desafios e perspetivas de futuro para a AP

Não tenho uma reflexão sistemática que me permita elencar o que poderia ser um programa de intervenção para a “reforma”, sim, digo-o entre aspas porque não acredito em grandes reformas. Mas em pequenos passos, com visão estratégica, que permita ir percorrendo um caminho que nos permita ir construindo uma administração pública de qualidade, orientada para responder às necessidades dos cidadãos e dos agentes económicos, o que só será possível se enfrentarmos, de forma continuada, três desafios:

1. Promover a qualificação dos serviços públicos e a criação de condições de trabalho que permitam o recrutamento e a retenção

dos melhores quadros na administração pública, assegurando remunerações e sistemas de carreiras atrativas que, sendo compatíveis com as possibilidades do País, permitam mobilizar os profissionais do serviço público.

2. Apostar em modelos de gestão que garantam maior flexibilidade e liberdade de gestão, com a correspondente responsabilização, às instituições da administração pública.
3. Continuar a apostar na modernização da administração pública, através do aprofundamento da simplificação de processos e da digitalização dos serviços.

Isto dito assim, parece fácil. Mas sabemos todos que não é. Implica muito trabalho, muita dedicação e equipas motivadas e empenhadas.

13 de setembro de 2024

Alexandre Rosa



Secretária de Estado da Administração Pública

[abril 2002 – julho 2004]

XV GOVERNO CONSTITUCIONAL

Suzana Maria de Moura Alves da Silva Toscano

Gostaria de começar por felicitar a DGAEP pelos seus 50 anos de serviço público e pela iniciativa de os comemorar com uma publicação dedicada à identificação das muitas medidas legislativas e políticas ensaiadas ou executadas ao longo destas décadas neste âmbito.

De facto, se há tema permanente nas agendas políticas, nas discussões públicas, nos textos de opinião e nos trabalhos de investigadores que se dedicam às políticas públicas, a Reforma da Administração Pública foi e é uma constante, a despeito das mais variadas perspetivas e, muitas vezes, é preciso dizê-lo, do desconhecimento prático da realidade imensa sobre a qual se pretende opinar ou agir.

Não há uma administração pública, mas várias realidades dentro dessa ampla formulação, desde logo a central, local e regional, a centralizada e a descentralizada, as múltiplas fórmulas jurídicas e organizacionais que se foram acumulando, convivendo ou sobrepondo conforme as necessidades do serviço às populações, a natureza distinta dos serviços prestados, o impulso indispensável à competitividade e à capacidade de recrutar e manter as pessoas adequadas, entre muitos outros fatores.

É preciso dizer que os modelos de transição que o impulso reformista possa querer impor são essenciais para garantir o sucesso de qualquer empreendimento, ou seja, o desenho teórico, desejado ou copiado de

outras realidades políticas, sociais e económicas, estará votado ao insucesso, ou à paralisia, se não atender à realidade de que parte.



Os serviços públicos, num país como Portugal, são uma trave-mestra da nossa organização social, concorde-se ou não com a sua dimensão, intervenção e organização.

Os serviços públicos, num país como Portugal, são uma trave-mestra da nossa organização social, concorde-se ou não com a sua dimensão, intervenção e organização. Como tal, a sua desarticulação ou sufocação, por muito meritória que seja a intenção, pode trazer graves disrupções, dificilmente colmatadas em curto espaço de tempo pela atuação de prestadores alternativos.

Por outro lado, a ineficiência ou o gigantismo sufocante da AP pode implicar, se nada se fizer, que essa substituição se venha a fazer “de facto”, pela força

das circunstâncias e do mercado, sem que a orientação política ou a transição correta possam responder pelos resultados.

Ou seja, o decisor político confronta-se com duas alternativas: ou mantém, de forma mais ou menos assumida, o modo como a AP vai funcionando, aumentando a despesa pública à medida que as necessidades da população vão elas próprias crescendo ou variando, ou procura moldar progressivamente essa imensa organização, racionalizando, dando condições de trabalho, modernizando, contendo a despesa sem criar bloqueios difíceis de reverter.

É um trabalho permanente, que tem de acompanhar a dinâmica da sociedade e da economia, impulsionando o progresso e o bem-estar das populações com os meios disponíveis e as exigências de cada período de vida do país.

I | Medidas de política para a AP do XV Governo Constitucional

O XV Governo Constitucional, (abril de 2002-julho de 2004), liderado pelo Primeiro-Ministro Durão Barroso, definiu como grande prioridade a Reforma da Administração Pública como fator indispensável ao desenvolvimento socioeconómico do país, capaz de gerar competitividade e justiça social através de uma atuação criteriosa, eficaz e modernizada nas suas estruturas e modo de funcionamento.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 10 de julho, definiu as seguintes linhas de orientação:

- a) Prestigiar a ação da Administração Pública (AP) e os seus agentes;
- b) Delimitar as funções que o Estado deve assegurar com vantagem para o cidadão;
- c) Promover a modernização dos serviços, qualificando, inovando e adotando novas práticas de gestão;
- d) Definir o novo modelo de avaliação de desempenho de trabalhadores e serviços, reconhecendo e estimulando o mérito;
- e) Promover a formação e a valorização dos funcionários.

A amplitude destes objetivos ditava necessariamente a identificação de passos sucessivos, de planeamento, gradualismo e apoio à execução. Foram então estabelecidos os três eixos da Reforma: Organização, Liderança e Responsabilidade, Mérito e Qualificação.

Organização da Administração e regimes de trabalho

A AP vivia então, reconhecidamente, um momento de grande confusão organizativa, com a proliferação de organismos estatutariamente híbridos, com regimes de trabalho e remuneratórios dispersos e muitas vezes difíceis de enquadrar juridicamente, em regra procurando libertar-se de constrangimentos burocráticos, administrativos ou orçamentais.

Seria necessário consagrar regras disciplinadoras da constituição e modelos das antigas e novas estruturas de modo a permitir a

transformação necessária e desejada dentro de modelos claros capazes de enquadrar as necessidades de cada função.

Foram aprovadas as Leis n.º 3/2004, de 15 de janeiro, sobre a organização e funcionamento dos institutos públicos, e a n.º 4/2004, de 15 de janeiro, com princípios e normas para a organização da administração direta do Estado. Procedeu-se ainda, nesse âmbito, à caracterização dos *organismos independentes*, então em desenvolvimento, de modo a garantir a afirmação clara e transparente do Estado Regulador.

Como se disse, o hibridismo institucional que então se constatava refletia-se também nos regimes de trabalho, hesitando-se entre o público e o privado, em regra selecionando num e noutro o que mais conviesse, sem que fosse possível encontrar um critério lógico e sistemático que conferisse segurança jurídica aos trabalhadores, clareza na ação dos dirigentes e contenção orçamental.

O Código do Trabalho então em vigor (Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto) já previa a adaptação das suas normas aos contratos de trabalho na AP, em especial aos celebrados por pessoas coletivas públicas.

Procedeu-se, assim, à elaboração da Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, que aprovou o regime jurídico do contrato individual de trabalho na função pública, tendo ficado expressamente excluídos desse âmbito as funções correspondentes ao exercício de poderes de autoridade ou soberania.

Esta regulamentação incluiu regras especiais de recrutamento de pessoal em regime de contrato individual de trabalho, mecanismos de contratação coletiva específicos das pessoas coletiva públicas e regras de incompatibilidade adequadas à natureza das entidades públicas empregadoras.

Liderança e Responsabilidade

ESTATUTO DO PESSOAL DIRIGENTE

Outro eixo definido para a Reforma foi o da Liderança e Responsabilidade, exigindo a profunda revisão do Estatuto dos Dirigentes, indissociável do que se pretendia vir a ser uma nova cultura de gestão,

inovadora, motivadora e responsável pela definição e concretização dos objetivos definidos nos planos de atividade.

Foram atribuídas novas competências, mais autonomia nas decisões e nomeação dos colaboradores diretos e capacidade de avaliação.

A renovação das comissões de serviço ficou dependente da demonstração de resultados obtidos pelo serviço.

Ficou ainda prevista a diferenciação remuneratória por níveis de complexidade de funções e consagrou-se a exigência de formação profissional específica quer para cargos dirigentes de nível intermédio quer para a direção superior.

Esta formação profissional, considerada da maior importância para o futuro da AP e a perspectiva de evolução profissional dos seus dirigentes, ficou a cargo do Instituto Nacional de Administração (INA). Então dirigido pelo Professor Luís Valadares Tavares, a iniciativa e dinamismo que o INA teve constituíram fator determinante quer no desenvolvimento desta formação (CADAP – Curso para Altos Dirigentes da AP), quer na conceção e concretização do que viria a ser o novo Sistema Integrado de Avaliação na AP (SIADAP).

Devo dizer que este modelo de formação, tal como o de avaliação, tinham como objetivo reforçar as perspetivas dos funcionários de progredir na carreira e ascender a cargos dirigentes, pondo termo a uma perceção generalizada de “progressão automática” e pouco criteriosa, desmotivadora e pouco prestigiante.

Pretendia-se também aumentar as capacidades de competir com candidaturas externas aos cargos dirigentes, valorizando os currícula e modernizando os conhecimentos e técnicas de gestão humana e orçamental específicas da AP.

Mérito e Qualificação

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

A criação de um novo modelo de Avaliação, substituindo o então praticamente inexistente, ineficaz e totalmente desatualizado, foi também um eixo importante da Reforma.

Estudaram-se inúmeros modelos, públicos e empresarias, existentes em vários países europeus e organizações internacionais, procurando identificar o fio condutor que, de forma exequível, pudesse trazer uma nova cultura alicerçada nos princípios éticos de responsabilidade, estímulo e reconhecimento do mérito.

A promoção do mérito, a melhoria das práticas de gestão de recursos e de prestação de contas, o aumento da responsabilidade e clareza da definição de objetivos exigidos e esperados de cada um, deviam ser recebidos e sentidos como estímulos positivos, prestigiantes e portadores de empenho profissional, e não como “castigo” ou “ameaça” disponível na ação dos dirigentes. A estes exigia-se a clara definição dos objetivos, o apoio à formação e desenvolvimento, o acompanhamento criterioso da evolução dos objetivos, dificuldades e correções a fazer.

Também deste modo seria expectável que os cidadãos pudessem ter maior capacidade de conhecer e valorizar o trabalho dos serviços públicos e dos seus colaboradores, o seu progresso e o seu mérito.

O SIADAP criou um sistema integrado de avaliação do desempenho – individual, dos dirigentes e dos serviços – com critérios objetivos de diferenciação pelo mérito, quotas de excelência e incremento de uma atitude de participação e compromisso na definição das metas a alcançar, estabelecidas previamente entre avaliador e avaliados.

Foi criada uma Base de Dados sobre o Sistema para permitir a elaboração de um relatório anual da sua execução e identificação das dificuldades. Os resultados seriam publicitados na página eletrónica.

O ciclo anual de gestão do SIADAP integrava um modelo “em cascata”: atribuições orgânicas, orientações da tutela, objetivos estratégicos, plano de atividades, unidade orgânica, objetivos por equipa e por trabalhador, resultados esperados.

O SIADAP incluía, como se disse, a avaliação dos dirigentes a nível intermédio e a avaliação de serviços e organismos, sendo que esta última seria, por natureza a avaliação do dirigente máximo.

Não é demais realçar o papel que o INA, em colaboração com a DGAEP, teve nesta matéria, no estudo, conceção, preparação e testes

sucessivos do modelo a aprovar, bem como da elaboração de todo o suporte técnico e informático que tal exigiu.

Foram um esforço e um envolvimento notáveis, profundamente empenhados no sucesso do novo modelo e bem conscientes dos desafios e dificuldades que envolveria a sua execução e persistência no tempo. Havia a plena consciência de que não é uma lei ou regulamentos que mudam culturas, mentalidades e resistências, estes são apenas o princípio para legitimar a ação e exigir um trabalho constante de envolvimento, esclarecimento, tentativa-erro e progresso. Enfim, tudo o que exige a concretização de uma Reforma.

II | Dificuldades na implementação das medidas de política

Reconheceu na altura o Governo que a amplitude e complexidade das iniciativas previstas no plano da Reforma implicariam necessariamente não só o seu faseamento, mas uma estratégia para a sua execução e monitorização. Essa missão implicaria também, obviamente, uma grande proximidade com os serviços e responsáveis dos projetos, ou seja, um trabalho “no terreno” fundamental.

Foi assim criada uma estrutura de missão (RCM n.º 96/2003, de 30 de julho), liderada pelo Professor João de Deus Pinheiro, e criado o Conselho Consultivo da Reforma, com mandato definido até dezembro de 2004 (RCM n.º 53/2004, de 11 de março). Foi definida uma metodologia de atuação para cada área – gestão por objetivos, revisão das estruturas existentes e novos modelos organizativos, política de formação profissional, informatização e simplificação de processos.

A MARAP (Missão de Acompanhamento da Reforma da AP) apresentou um extenso e detalhado plano de trabalho, prevendo-se a constituição de núcleos de acompanhamento (NAR) em cada ministério para dinamização e execução de cada um dos objetos, métodos de trabalho, calendarização de reuniões e com uma minuciosa explicação gráfica da metodologia e etapas a seguir na adoção da gestão por objetivos, visão à época inovadora e que exigia grande empenho na sua pedagogia e aprendizagem.

A MARAP desenvolveu um relevante trabalho no arranque e progresso da Reforma, contactando e envolvendo múltiplas instituições, decisores e funcionários, estabelecendo uma rede eficaz de pontos de contacto e transmissores de informação, formando, esclarecendo, apontando soluções e correções.

Fizeram-se várias apresentações públicas da Reforma no país, muitas delas dirigidas apenas ao sector público e seus dirigentes, abertas à participação da audiência e à apresentação de alternativas ou melhorias, organizaram-se conferências e debates, suscitando uma crescente curiosidade e interesse no tema. A Reforma foi apresentada à OCDE e assumida como um compromisso junto de instâncias europeias tendo ainda sido analisada e comentada por universidades e consultoras.

Mas uma “Reforma da Administração Pública” é sempre um título equívoco pela impossibilidade manifesta de abarcar todas as vertentes possíveis. Pela amplitude e diversidade das instituições e suas missões, pelas expectativas que gera e que serão necessariamente demasiadas ou frustradas, enfim, porque na verdade pode conter muito, pouco ou quase nada e ainda assim ter esse título de apresentação, acaba sempre por gerar reações que as inviabilizam, neutralizam ou distorcem.

Uma mudança que todos reclamam, mas que é muito vulnerável ao ambiente político, às tensões sociais, às urgências nas respostas e, como é evidente, que depende das condicionantes orçamentais e financeiras.

À época o país vivia um tempo de grandes restrições decorrentes do processo por défice excessivo que Portugal enfrentava e a que tinha de dar resposta adequada e urgente, reduzindo substancialmente o défice.

Esta circunstância, por um lado, tornava ainda mais premente a reorganização do Estado e a racionalização das estruturas e formas de gestão, exigência de produtividade e contributo para a competitividade das empresas e do país. Por outro, não era possível contar com verbas significativas para a Reforma, tendo a sua execução que se conter nos limites orçamentais dos serviços já definidos.

A dinâmica que se tinha vivido até então era a de crescimento e multiplicação de estruturas, de regimes confusos e práticas remuneratórias difíceis de conter, rota que foi preciso não só estancar como inverter, impondo uma disciplina comum que muitos responsáveis, a vários níveis, tinham dificuldade em aceitar e submeter-se.

Ainda que, nalguns casos, tal não fosse indispensável pela natureza das matérias em aprovação, optou o Governo de então por levar à aprovação parlamentar a apreciação e aprovação do conjunto de diplomas que estruturavam a Reforma, de modo que a sua discussão e debate fosse amplamente efetuada e a sua aprovação representasse um compromisso político importante.

Todo este processo legislativo envolveu negociações com as organizações sindicais, mais habituadas a centrar-se nos regimes de trabalho e remuneratórios do que em organização e novos métodos de gestão as quais, no entanto, teriam um impacto nas organizações que justificaria a participação sindical.

Outra grande dificuldade foi a existência de muitos preconceitos ou falta de conhecimento das especificidades na gestão pública, por vezes sobreavaliadas, outras tantas desconsideradas.

De facto, a dicotomia “público-privado” que então se discutia intensamente, não tem que ser absolutamente antagónica, mas é inevitável assumir que há de haver um fio condutor que não reduza a “burocracia inútil” a fórmulas de decisão e regras de atuação que o sector público impõe. O princípio da legalidade, determinante de uma atuação transparente, previsível e que garante a igualdade de direitos



A dinâmica que se tinha vivido até então era a de crescimento e multiplicação de estruturas, de regimes confusos e práticas remuneratórias difíceis de conter, rota que foi preciso não só estancar como inverter

dos cidadãos, tem de ser respeitado na formação e comunicação das decisões e formas de usar o dinheiro público, assim como o princípio da imparcialidade ou o da isenção cujos fundamentos implicam, muitas vezes, complexidade dos processos e, é claro, regras estatutárias, de comportamento e responsabilidade dos agentes públicos.

Também o regime laboral – como veio a provar-se posteriormente com o novo Código do Trabalho em Funções Públicas – não pode ser reduzido à citada dicotomia. A gestão de pessoas na AP é particularmente complexa e muitas vezes subestimada na sua exigência, com pouca autonomia de decisão dos gestores públicos e, em regra, submetida a condicionantes e regras de carácter geral.

A competitividade do Estado e dos seus diferentes sectores e missões a cumprir depende não só das condições remuneratórias objetivas, mas também das expectativas profissionais, do reconhecimento do mérito, do equilíbrio entre o que se exige e o que se proporciona. Depende também, e muito, desse “imaterial” que é o prestígio da sua missão junto dos cidadãos e do país.

III | Medidas que ficaram por adotar

O Governo de que fiz parte cumpriu apenas metade do seu mandato por motivo da eleição do Primeiro-Ministro para Presidente da Comissão Europeia. A interrupção do mandato não permitiu a concretização de muito do que estava planeado fazer e, por isso, não é em consciência possível dizer até que ponto teria sido possível levar a execução a bom termo, sendo certo que nunca nenhuma Reforma está feita ou completa, tudo muda e exige ajustamentos.

Em muitas das suas vertentes o trabalho veio a ter continuidade, não tendo sido objetivamente invertido o rumo teórico que se tinha desenhado, mas muitos dos diplomas foram sendo sucessivamente alterados e as circunstâncias e prioridades do país também se modificaram, em particular com a intervenção das entidades financeiras externas a partir de 2011, que impuseram drásticas condições de redução da despesa pública.

IV | Balanço de 50 anos de AP em democracia

É evidente que a AP de hoje não é comparável com o que era há 50 anos, ao menos num exercício breve de reflexão como este. Em traços muito gerais, a AP acompanhou, como não podia deixar de ser, quer as vicissitudes quer o extraordinário desenvolvimento e evolução do país.

Na sua dimensão, estruturas, qualificação, modernização tecnológica, enfim, na capacidade que teve de dar resposta às crescentes exigências do país e dos cidadãos, a AP foi, muitas vezes e mau grado muitas das insuficiências conhecidas, o motor da resposta de 1ª linha e o contexto de formação de muitos quadros técnicos que alimentaram com competência o crescimento de outros setores.

Basta uma consulta aos dados da Pordata para se identificarem os grandes progressos neste meio século e as profundas alterações que o setor público protagonizou e também viveu. Comparar numericamente a dimensão do Estado central, local e regional com o que era então e concluir criticamente, como tantas vezes se ouve, pelo seu crescimento exponencial, é muito redutor. Percebe-se, é claro, a preocupação com os níveis de despesa insustentáveis ou a dimensão das expectativas que é preciso gerir politicamente, mas seria também necessário dar um valor, incluindo económico, ao contributo essencial dos serviços prestados, sem os quais não teria sido possível alcançar os progressos que hoje conhecemos. Quando se fala em “custos de contexto” e se aponta a burocracia, os atrasos, as idiosincrasias a que assistimos no setor público, faria falta referir que fatores de competitividade determinantes como os níveis de educação, qualidade na assistência na saúde, a segurança pública, o saneamento ou a proteção social são indissociáveis da prestação do serviço público quase sem concorrência em boa parte deste meio século.

Vivemos a transformação, em curto espaço de tempo, de um Estado autoritário e ocupado essencialmente em funções de soberania e autoridade para um Estado prestador de serviços, cada vez mais amplos e diversificados, em resposta urgente às exigências de uma sociedade ansiosa pelo progresso, justiça social e acesso a melhores condições de vida e igualdade de oportunidades.

O mundo globalizou-se, aboliram-se fronteiras, integrámos a União Europeia, a demografia mudou substancialmente, a economia do País transformou-se profundamente...

Sem dúvida que pode discutir-se se teria de ter sido o Estado a assumir tal relevância em todas as áreas, ou a prossegui-las, mas o facto é que o fez, por opções políticas democraticamente assumidas, por necessidade ou por ausência relevante de alternativas. Cresceu muitas vezes sem que a organização pudesse adaptar-se, outras renovou-se e modernizou-se, outras ainda assumiu áreas de inovação, acompanhando as mais avançadas linhas de ação noutros países, outras estagnou por constrangimentos de várias ordens, incluindo limitações financeiras mais ou menos acentuadas.

V | Desafios e perspetivas de futuro para a AP

Continuará sempre atual a procura de um modelo equilibrado e ajustado às necessidades de cada momento. É uma exigência determinada pela necessidade de resposta eficaz e economicamente sustentável, e socialmente aceite, ao que as populações aspiram e ao que os poderes públicos prometem e querem alcançar para o seu país.

A velha dicotomia Estado/mercado está há muito ultrapassada. Persistir em definições rígidas, por mais sustentação teórica ou ideológica que tenham, só dificulta a legitimidade da ação pública ou a capacidade de se desenvolverem, com confiança, as alternativas de natureza privada.

A opinião pública será cada vez mais exigente, mais intransigente e, desejavelmente, mais consciente do que pode e deve ser esperado e pedido ao Estado



A opinião pública será cada vez mais exigente, mais intransigente e, desejavelmente, mais consciente do que pode e deve ser esperado e pedido ao Estado e do custo e valia associados

e do custo e valia associados. Exigência de resposta, de qualidade, de prontidão, de transparência e de custo, comparando dados crescentemente precisos e detalhados com os níveis atingidos nos segmentos mais evoluídos no setor privado.

Cabe aos políticos definir e modelar a ação do Estado, garantindo continuidade e ajustamentos permanentes, disponibilidade e racionalidade de custos, ontem como no futuro é preciso prever, planejar e, como sempre, garantir resposta ao que a realidade, na sua vertiginosa dinâmica, vai impondo.

Como já é hoje claramente visível e é crescentemente comprovado, a interação entre público e privado é cada vez mais fluida e mutuamente influenciada na sua organização e modos de intervenção e o futuro demonstrará, como creio, que o benefício para as sociedades dependerá muito da capacidade de visão conjunta do que é o interesse geral.

5 de agosto de 2024

Suzana Toscano





Secretária de Estado da Administração Pública

[julho de 2004 – novembro de 2004]

XVI GOVERNO CONSTITUCIONAL

Sofia de Sequeira Galvão

A Reforma da Administração Pública

UMA TRANSFORMAÇÃO NECESSÁRIA

Duas décadas depois de ter exercido funções como Secretária de Estado da Administração Pública, do XVI Governo Constitucional, associo-me com gosto à comemoração dos 50 anos da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP). E felicito-a pela iniciativa de celebrar a importância desta data com uma publicação especial.

A minha formação jurídica de base, o meu percurso profissional como advogada, a minha experiência de vida como cidadã-contribuinte-utente de serviços públicos e, de modo muito determinante, as minhas responsabilidades governativas na referida pasta deixaram-me uma profunda certeza acerca da centralidade da Reforma da Administração Pública para o desenvolvimento do país. Ainda que o meu mandato tenha sido muito breve (julho a novembro de 2004), já que assumi depois funções como Secretária de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, foi possível confirmar o potencial transformador da administração pública e a importância de avançar, de forma consistente, firme e incremental, no caminho de mudar e

melhorar modelos, procedimentos, ferramentas e metas, em prol de níveis de desempenho e compromisso capazes de suportar objetivos de desenvolvimento coletivo com uma nova ambição.

Ao tempo, e com este espírito, foram dados alguns passos relevantes, dos quais me é imperativo dar testemunho. Porque é importante fazer balanços no quadro da celebração destes 50 anos da DGAEP, é fundamental sindicarmos o que se fez e não se fez, o que podia ter sido feito e não foi, o que correu bem e o que correu mal. O futuro depende disso, da nossa capacidade de assumir o passado, nos seus acertos e desacertos, êxitos e falhas, em nome de um futuro que tem de ousar ser muito diferente e muito melhor para poder estar à altura do que virá a ser exigido à administração pública no tempo de enormes desafios e disrupções que aí vem e para o qual os nossos velhos quadros organizacionais e funcionais estão, inexoravelmente, desapetrechados.

Para os balanços a fazer, e para o futuro que deles depende, aqui fica o essencial de um legado com 20 anos.

I | Medidas de política para a AP do XVI Governo Constitucional

Objetivos da reforma

Em julho de 2004, o XVI Governo Constitucional seguiu o rumo desenhado pelo anterior Executivo e, sem hesitar na ambição, fez seus os grandes objetivos da reforma da administração pública anteriormente assumidos: (i.) redefinição do papel do Estado, (ii.) melhoria da qualidade dos serviços prestados, (iii.) aumento da eficiência administrativa e (iv.) valorização dos funcionários públicos.

O primeiro objetivo assumia, sem complexos, a necessidade de redefinição do perímetro de atuação do Estado, concentrando-o nas suas funções essenciais e inalienáveis. Fazendo-o, queríamos também promover, abertamente, uma maior concorrência com a sociedade. Ou seja, o critério passaria por reduzir a intervenção estatal em áreas em que o sector privado, ou outras organizações, pudessem operar de maneira mais eficiente.

O segundo objetivo visava aumentar a qualidade e a eficácia da administração pública. Isso envolvia a racionalização de processos e a otimização do uso de recursos financeiros, humanos, tecnológicos e infraestruturais, com o propósito de consolidar um modelo de melhoria contínua dos níveis de serviço. Para tornar tal desígnio alcançável, foi necessário implementar uma cultura de objetivos definidos e reforçar novos mecanismos de avaliação.

O terceiro objetivo, decisivo, focava-se nos níveis de eficiência da administração pública e na sua necessária melhoria. Para isso, foram introduzidos novos mecanismos de avaliação, focados em resultados e no desempenho. Sabia-se que era vital trabalhar na promoção da motivação e da valorização dos funcionários públicos e fazer disso um desiderato político, renovando a administração pública através de formação, qualificação e remunerações mais adequadas e justas.

Qualidade dos Dirigentes

PROTAGONISTAS DA MUDANÇA

O sucesso da reforma da administração pública dependia – como depende e dependerá sempre –, criticamente, da qualidade dos dirigentes públicos. São eles – só podem ser eles – os *drivers* da transformação.

Para tanto, os dirigentes públicos têm de ser convocados para um processo de mudança que devem saber inspirar, interiorizar e protagonizar, de modo que o mesmo se *entranhe* no exercício das respectivas funções.

No quadro de uma dinâmica transformacional, não basta dirigir, é preciso liderar. E essa outra dimensão do que compete a quem vai à frente, a apontar e a iluminar o caminho, é determinante também no âmbito da administração pública. Aliás, aqui, por força da sedimentação de modelos e práticas que há muito ninguém questiona, o papel dos líderes ganha um alcance de enorme significado: há que explicar a mudança, tocar a reunir em torno da mudança, visualizar tudo o que pode depender dela. E refundar uma motivação perdida nesse processo.

Para nós, ao tempo, era inequívoco que os dirigentes deveriam ser, nos seus diversos patamares de influência, protagonistas do processo de



os dirigentes deveriam ser, nos seus diversos patamares de influência, protagonistas do processo de mudança, possuindo um alto compromisso com o serviço público e uma dedicação efetiva à melhoria contínua.

mudança, possuindo um alto compromisso com o serviço público e uma dedicação efetiva à melhoria contínua. A Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, tinha acabado de definir um papel claro para os dirigentes da administração pública, densificando missões, princípios de ética e competências. Estava, pois, aberta a porta para um tempo verdadeiramente diferente e promissor, assente numa gestão orientada por modernos princípios administrativos, centrada na reforma e nos interesses dos cidadãos e empresas.

A qualificação e a formação contínua dos dirigentes foram, então, compreendidas como fatores de sucesso da própria reforma. Colhendo ensinamentos recorrentemente testados na gestão das organizações, sabíamos que só os dirigentes bem formados e comprometidos são capazes de implementar as mudanças necessárias, inspirando as suas equipas e promovendo uma cultura de excelência e inovação. A valorização destes líderes era, portanto, para nós, crucial para garantir a efetividade e sustentabilidade das reformas.

Realizações e iniciativas

Durante o meu mandato, seguimos um princípio metodológico muito básico e simples, embora – infelizmente – demasiadas vezes esquecido: não estávamos em tábua-rasa, não tínhamos uma folha em branco à frente a pedir-nos que reinventássemos tudo de novo. Havia trabalho feito, havia caminho vindo de trás. Mais: havia mesmo um *acquis* importante em matéria de Reforma da Administração Pública,

com um quadro operacional dedicado e um lastro de iniciativas concretas,¹ atravessando transversalmente ministérios e serviços, e tendo conseguido reunir um conjunto vasto de responsáveis numa rede capilar que potenciou o alcance da mudança.

Portanto, entrámos num comboio em andamento, sabendo que este ia na direção certa. O nosso contributo consistiu em focar as ações e, num primeiro momento, em garantir operacionalidade às várias iniciativas delineadas pelo governo anterior, ajustando-as para garantir a sua eficácia e aplicabilidade. Para tanto, criámos uma estrutura mais compacta de coordenação política da reforma da administração pública, assumida no âmbito do meu próprio gabinete, com o apoio de um Coordenador Executivo então nomeado (Eng.º Paulo Magro da Luz), extinguindo-se, assim, a anterior Estrutura de Missão para o Acompanhamento da Reforma da Administração Pública.²

Ressalvada a evolução de enquadramento referida, trabalhámos, no essencial, sobre a base traçada pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de julho, e n.º 53/2004, de 21 de abril, que apontaram um rumo claro para a reforma, estabelecendo princípios e áreas de atuação.

O Plano de Ação para o Governo Eletrónico (Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2003, de 12 de agosto) havia sido outra iniciativa crucial, visando criar uma relação mais eficiente entre cidadãos, empresas e governo, através da digitalização dos serviços públicos. Paralelamente, o Programa Nacional de Compras Eletrónicas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2003, de 12 de agosto) havia sido implementado para gerar poupanças e aumentar a eficiência dos processos aquisitivos, promovendo as melhores práticas na administração pública.

¹ E, obviamente, pessoas responsáveis por tudo isso, das quais destaco, no quadro do XV Governo Constitucional, para além da Secretária de Estado da Administração Pública, Dra. Suzana Toscano, o Eng.º João de Deus Pinheiro e o Eng.º Manuel Lancastre, Encarregados da Missão para o Acompanhamento da Reforma da Administração Pública (2003-2004).

² O Encarregado de Missão, Eng.º Manuel Lancastre, aliás, deixara o cargo vago para assumir funções como Secretário de Estado do Desenvolvimento Económico do XVI Governo Constitucional.

Em termos orgânicos e funcionais, o passado recente também nos deixara um legado importante e era a partir dele que se colocava a exigência política de há 20 anos. A nova Lei da Administração Direta do Estado (Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro) e a Lei-Quadro dos Institutos Públicos (Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro) estabeleceram as bases para uma maior eficácia e moralização na administração central, com orientações relevantes para a racionalização de estruturas e a maximização do potencial das tecnologias. E, como já referimos antes, a Lei n.º 2/2004 definiu um novo papel para os dirigentes da administração pública, clarificando os grandes vetores materiais e de princípio da sua ação, bem como enfatizando a necessidade de qualificação e formação contínua.

Consistência das políticas e continuidade

Há 20 anos tínhamos uma profunda convicção acerca de algo que o tempo, entretanto transcorrido, colocou sob permanente desafio e



a consistência e a continuidade das políticas são componentes vitais para o sucesso da reforma da administração pública.

teste: a consistência e a continuidade das políticas são componentes vitais para o sucesso da reforma da administração pública. Processos de natureza incremental, como a reforma administrativa, não podem estar sujeitos a mudanças constantes de políticas, perspectivas, ritmo e abordagens.

Para lá das normais e variáveis conjunturas parlamentares e governativas, é absolutamente urgente um pacto de regime que assegure a estabilidade das iniciativas e as monitorize e corrija à luz dos interesses públicos em jogo.

Sem esse “contrato” alargado e assumido, jamais teremos reformas implementadas de forma eficaz e sustentável, sem interrupções que comprometam os progressos alcançados. Sem esse “contrato” politicamente proposto, negociado e sindicado, ficaremos sempre aquém, nunca iremos tão longe nem tão fundo na transformação de modelos e práticas, andaremos sempre de solavanco em solavanco,

errando ora por desvios ora por atalhos, iludidos pelos muitos passos dados, mas incapazes de lhes ver a redundância e a inconsequência.

Vivemos, hoje, um tempo de mudanças aceleradas e irreversíveis. Em muitas vertentes, de entre as quais várias em que se entretetece a longa *manus* da administração pública, tempos de disrupções efetivas, que desafiam quadros mentais, saberes aprendidos, modos de vida. Perante tudo isto, os serviços públicos são confrontados com a enorme exigência – simultaneamente social, económica e política – de terem de continuar a dar resposta às necessidades coletivas, num contexto em que boa parte das variáveis de atuação e decisão evolui para cenários essencialmente desconhecidos.

Transformar e melhorar deixaram de ser uma opção para se tornarem uma inevitabilidade. Mas a dificuldade e a incerteza do que aí vem impõem consensos operativos: (i.) nos diagnósticos, desde logo, que têm de ser aprofundados, discutidos e fechados, porque só assim são base sólida para o caminho a trilhar; (ii.) nas soluções e, não menos, nos modos de as alcançar, que podem e devem envolver Estado, demais entidades públicas, empresas, sociedade civil, promovendo modelos partilhados de intervenção, compromisso e responsabilidade.

Mobilidade e Avaliação do Desempenho

Há 20 anos, foram dados passos significativos em algumas das ferramentas fundamentais para a gestão da administração pública. Não se fez tudo, nem sequer foi possível concretizar plenamente muito do que se alcançou, mas o caminho ficou apontado. Como em qualquer universo organizacional, também no serviço público não há qualificação sem que consiga instituir-se – e, mais do que isso, torná-la efetivamente operativa e consequente – uma cultura meritocrática.

Com essa *rectora* em mente, tinham sido muito recentemente criados quer os novos mecanismos de mobilidade, quer o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP). Coube-nos começar a desenvolver, aprofundar e consolidar esse caminho, fomentando, por um lado, de forma sistémica e racional, a mobilidade através da criação da Bolsa de Emprego Público (Decreto-Lei n.º 78/2003,

de 23 de abril), a qual veio facilitar a reafecção de pessoal e melhorar a gestão de recursos humanos no âmbito público. Por outro lado, e pela primeira vez, foi possível, em contexto administrativo, estruturar e assumir a aplicação alargada de um modelo de avaliação por objetivos, incorporando princípios de diferenciação baseados no mérito.

Embora o tempo em funções tenha sido curto, foi possível iniciar um processo dinâmico de operacionalização das reformas, concentrando-nos em duas vertentes principais: (i.) com enorme impacto, e numa verdadeiro contrarrelógio, conseguimos negociar e aprovar o Programa Operacional para a Administração Pública, que se revelaria determinante ao disponibilizar cerca de 140 milhões de euros para investimentos em projetos de reformulação e qualificação nos dois anos seguintes; (ii.) em paralelo, assegurámos o lançamento de projetos prioritários e inovadores em quatro grandes áreas de atuação.

De entre estes, vale a pena destacar a operacionalização da rede de Núcleos de Acompanhamento da Reforma de cada ministério – rede capilar absolutamente decisiva para a mobilização dos agentes públicos para um processo contínuo de transformação e, nesse âmbito, para a consolidação de lideranças com um enorme alcance operacional –, a recuperação e aprofundamento do processo do SIADAP (criado, pouco antes, pelo governo anterior), o co-lançamento do projeto de “Reengenharia de Processos na AP” em colaboração com a UMIC,³ o qual visava automatizar e simplificar macroprocessos com impacto significativo na vida e nas atividades dos cidadãos e das empresas.

Medidas Prioritárias para os Próximos Anos

Há 20 anos, havia uma noção muito viva de que a reforma da administração pública era um processo, algo que ia acontecendo, que ia evoluindo, mas que sempre seria uma corrida de longo curso. Nesse sentido, uma reforma que deveria ser pensada, planeada, preparada e executada, com disciplina e método, para ser efetiva e congruente. Caso contrário, perder-se-ia pelo caminho.

³ Beneficiando da inspiração e da energia inesgotáveis do respetivo Encarregado de Missão, Dr. Diogo Vasconcelos, meu bom e saudoso amigo.

Ora, no nosso planeamento, incluímos várias medidas prioritárias. Em primeiro lugar, era necessário redefinir o perímetro do Estado, finalizando a revisão de estatuto, funções e justificação de todos os institutos públicos até ao fim de 2005 e concluindo os processos de reestruturação até o fim de 2006. Para ser consequente, tal exercício deveria envolver a eliminação de ineficiências e, sempre que fosse essa a forma de garantir ganhos de eficiência, mesmo a externalização de funções.

Em termos de eficácia, a revisão das leis orgânicas de todos os ministérios em seis meses era uma prioridade, seguida pela implementação de projetos que simplificassem operações em áreas prioritárias como a gestão de compras, imóveis, frotas, sistemas de informação e recursos humanos. A racionalização de processos incluía já a reformulação de macroprocessos críticos, como a criação de empresas em 48 horas ou a simplificação do licenciamento urbanístico.

A implementação da excelência nos serviços públicos era outra meta assumida, com a criação de um sistema de gestão de qualidade de atendimento em todas as repartições de finanças até ao fim de 2005, o qual se queria estender a outras áreas da administração pública nos anos seguintes. Havia ideias novas que queríamos estruturar como projetos-piloto no *front-office* do serviço público, recorrendo a modelos de “cliente-mistério”, já muito testados em contextos empresariais, aqui convolados em modelos de “administrado-mistério”.

Em prol da profunda mudança de cultura que queríamos consolidar na administração pública, estabelecemos o objetivo exigente de aplicar a gestão por objetivos e o aprofundamento do SIADAP a toda a administração central até 2006.

Renovação da Administração Pública

Em 2004, a nossa administração pública estava envelhecida, desmotivada, acomodada. Com muita qualidade individual, patente em milhares de funcionários e agentes públicos, dirigentes e não dirigentes, o todo não inspirava, não emulava, não prometia, não retribuía. O “sistema” vivia de modelos inquestionados, da ritualização dos procedimentos, da prevalência da forma sobre a substância.

Era urgente renovar, rejuvenescer, arejar. Trazer uma nova visão e uma nova ambição para o serviço público. Acreditar que era possível recuperar o brio e o orgulho inerentes à missão de vida assumida pelos que escolheram a via do serviço público.

Foi, então, lançado um programa dedicado à implementação de estágios, formação e qualificação, tendo por metas a formação de 130.000 funcionários nos três anos subsequentes e a abertura concomitante de 4.000 estágios para candidatos com formação média ou superior. Foi um enorme esforço, muito exigente em matéria de recursos, destinado a criar uma força de trabalho bem preparada e motivada, capaz de levar adiante os diversos processos de transformação já iniciados ou a desencadear com o propósito de melhorar a prestação de serviços aos cidadãos.

A minha experiência como Secretária de Estado da Administração Pública, embora breve, foi profundamente enriquecedora e mostrou-me o imenso potencial de transformação da nossa administração pública.

Ganhei então, para não mais perder, a firme convicção de que o compromisso com essa reforma, incremental e contínua, era – como é e sempre será – determinante para o nosso futuro coletivo. Se queremos crescer, viver melhor, distribuir mais, abrir caminhos de esperança para os nossos filhos e netos, não podemos prescindir de modernizar, racionalizar e qualificar a nossa administração pública, como não podemos baixar os nossos níveis de exigência relativamente à prioridade política desse processo.



Se queremos crescer,
viver melhor, distribuir
mais, abrir caminhos
de esperança para os
nossos filhos e netos,
não podemos prescindir
de modernizar,
racionalizar e qualificar
a nossa administração
pública

A administração pública tem um papel crucial na construção de um país mais justo, eficiente e moderno, e requer um caminho de transformação consistente para estar em condições de cumprir o (muito) que lhe cabe.

7 de agosto de 2024

Sofia Galvão





Secretária de Estado da Administração Pública

[novembro de 2004 – março de 2005]

XVI GOVERNO CONSTITUCIONAL

Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas

O XVI Governo Constitucional que integrei, primeiro como Secretária de Estado Adjunta da Segurança Social e, a partir de 25 de novembro de 2004, como Secretária de Estado da Administração Pública, caiu a 13 de dezembro 2004, menos de um mês após ter iniciado funções.

Por esta razão, o trabalho executado por mim, neste cargo, foi pouco além da gestão corrente a que todos os governantes ficaram limitados, em resultado da dissolução do Parlamento decretada pelo Presidente da República e, o programa de Governo nesta área, consistente com as reformas em curso, promovidas pelo XV Governo, que se perspetivava desenvolver em continuidade e coerência, ficou fortemente comprometido.

Destaco as medidas e iniciativas legislativas daquele Governo, sendo Ministra de Estado e das Finanças, a Dr^a Manuela Ferreira Leite, que foram excecionalmente impactantes e determinantes para a modernização e qualificação da administração pública e concretização da Reforma da Administração Pública.

I | Medidas de política do XV Governo Constitucional

Entre julho de 2003 e julho de 2004, o governo fez uma das mais abrangentes e impactantes reformas no âmbito da administração pública. Primou pela conceção e integração das diversas vertentes que contribuía para uma administração pública mais eficiente, focada nas pessoas e na prestação de serviços públicos de excelência e nos funcionários como agentes qualificados da mudança.

Naquele período, houve uma alteração de fundo nos temas a debate. Na abordagem ao papel do Estado e ao funcionamento da administração pública. Foi amplo, e por vezes fraturante, o debate sobre as funções do Estado e sobre a distinção entre as funções principais e acessórias. Houve um foco na cultura do mérito e da eficiência do serviço público, na formação, qualificação e valorização dos funcionários públicos, na avaliação do desempenho individual e dos serviços.

A gestão pública foi orientada para objetivos e foi promovida a simplificação e a “arquitetura” inteligente dos processos administrativos e funcionais, encurtando “caminhos” administrativos e eliminando redundâncias. Houve uma enorme aposta no papel dos dirigentes da administração pública, confiando na sua responsabilidade e capacidades de liderança e inovação.

Com esta ambição, visão e motivação foram produzidos vários diplomas legais, uns enquadreadores e outros regulamentadores, dos quais saliento, pela sua importância e impacto: o regime jurídico do estatuto do pessoal dirigente; o Sistema In-



A gestão pública foi orientada para objetivos e foi promovida a simplificação e a “arquitetura” inteligente dos processos administrativos e funcionais, encurtando “caminhos” administrativos e eliminando redundâncias.

tegrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIA-DAP); o regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública; a criação da Bolsa de Emprego Público; o Plano de Ação para o Governo Eletrónico; a lei-quadro dos institutos públicos e a organização da administração direta do Estado, entre muitas outras.

Estas iniciativas políticas e legislativas marcaram, especialmente, a história da administração pública, bem como influenciaram as políticas dos governos que se seguiram.

Com os XV e XVI Governos, a abordagem à administração pública mudou profundamente e até o léxico dominante se alterou: avaliação do desempenho; reconhecimento do mérito; gestão por objetivos; medição de resultados; indicadores de eficácia; eficiência de processos; procedimentos redundantes; excelência e economia nos serviços prestados; auditoria e controlo interno, etc. Estes conceitos foram totalmente interiorizados e são ainda atuais e consensuais, qualquer que seja a abordagem à administração pública e qualquer que seja a orientação política dos governantes.

A dissolução do Parlamento, seguida da alteração da força política no governo interrompeu a reforma em curso, mudou protagonistas e introduziu alterações na condução da reforma, não obstante, o alinhamento político que se encontra na substância do discurso e na mensagem política e que se encontram, por exemplo, na exposição de motivos dos diplomas que se seguiram e linhas orientadoras do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado de 2005.

II | Desafios e perspetivas de futuro para a AP

A administração pública atravessa tempos de grandes oportunidades. O mundo está a viver um período de transformação tecnológica, social e económica gigantesca, talvez sem paralelo nas últimas décadas, porque abrange questões tão profundas como, por exemplo, um novo equilíbrio e complementaridade entre as funções reservadas ao Homem e às “máquinas”, a transformação do mercado de trabalho, a relação entre as Pessoas, o Estado e a Administração Pública, entre muitas outras.

Já hoje sentimos, que a realidade virtual que nos envolve e, por vezes, nos confunde, pode até alterar o quadro de referência dos valores, direitos e deveres que assumíamos como adquiridos, estabilizados e imutáveis, na atual organização social.

Seguramente, que as profundas alterações em curso vão exigir, de todos nós, cidadãos, e das instituições sejam elas públicas ou privadas, de cariz social e económico, uma especial capacidade de adaptação para compatibilizar os modos de vida e os hábitos de trabalho, que até hoje conhecemos, com as inovações tecnológicas e com a alteração das necessidades das Pessoas, em consequência da evolução da sociedade e dos seus múltiplos fenómenos.

O recurso, cada vez maior, à digitalização e à automação vão beneficiar muito a administração pública conferindo-lhe mais eficiência e mais flexibilidade através da simplificação de processos, rapidez de resposta, integração de serviços, libertação de recursos humanos de tarefas burocráticas para atividades mais sofisticadas, etc.

Por outro lado, o acesso rápido à informação e a mais informação permitirá mais escrutínio e motivará mais participação cívica logo, mais exigência e responsabilidade, podendo criar um ciclo virtuoso de qualidade, exigência, transparência nos processos e procedimentos, ou seja, uma administração pública mais ágil, mais eficaz e mais confiável.

A dinâmica do tratamento de grandes volumes de informação permite um conhecimento fiel e em tempo real da realidade, dos comportamentos e das necessidades dos cidadãos que, por sua vez, permitem melhores e mais profundas análises e diagnósticos. Conhecendo melhor a realidade, as soluções e as políticas públicas podem ser muito mais eficazes, fundamentadas e orientadas para o cidadão.

E, por fim, uma boa arquitetura e interpretação de dados poderá favorecer a monitorização de ações, resultados e até auditorias automatizadas para a deteção/prevenção de situações e comportamentos menos consentâneos com o interesse público.

É inquestionável que a digitalização e a automatização de procedimentos e processos são instrumentos muito valiosos para a eficácia e eficiência

dos serviços públicos e das políticas públicas, mas é prudente registrar que estas facilidades tecnológicas e digitais, não estão isentas de riscos.

Sabemos que os falados algoritmos e a inteligência artificial, se alimentam totalmente de informação recolhida das mais diversas formas, podendo pôr em causa a privacidade e a proteção de dados pessoais de todos nós.

Assim, a par da digitalização e da automatização de processos e procedimentos, o Estado e a administração pública também têm enormes desafios na definição dos limites à participação das novas tecnologias nas nossas vidas e na prevenção da devassa dos dados pessoais e/ou a sua utilização indevida.

Por isso, é crucial estabelecer regras e limites para a utilização desses “algoritmos e inteligência artificial”, sobretudo quando estejam em causa processos/decisões críticos que impactem direta ou indiretamente na vida e direitos dos cidadãos.

Não podem as Pessoas ser substituídas por máquinas. As facilidades proporcionadas pelos sistemas informáticos e matemáticos devem ser utilizadas como ferramentas de trabalho complementares à atividade humana e no interesse e proteção dos direitos das Pessoas.

Antecipo por isso, que a DGAEP, atendendo à sua missão terá um papel muito importante no futuro utilizando e disseminando boas práticas na utilização das novas tecnologias em proveito da governação e gestão da administração pública.

13 de setembro de 2024

Rosário Águas



Secretário de Estado da Administração Pública

[março 2005 – junho 2008]

XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL

João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Refletir sobre cinco décadas de administração pública, em democracia, suprimindo um dos mais importantes períodos reformistas e estruturantes da sua história configuraria uma omissão grave e injusta para o governante que liderou o processo de reforma entre 2005 e 2008, o Secretário de Estado da Administração Pública, João Figueiredo.

Se é certo que a reflexão pessoal sobre a política pública implementada pelo XVII Governo Constitucional - com a identificação das dificuldades enfrentadas, a avaliação dos desenvolvimentos da AP desde o 25 de Abril até à atualidade, ou a perspetiva de futuro e desafios que terá de superar nos próximos anos - nos está vedada, pelo motivo consabido, o mesmo não se verifica em relação ao legado.

Ninguém melhor que o próprio para descrever as medidas de política implementadas. O que, aliás, fez num artigo publicado numa separata da Revista do Tribunal de Contas,¹ que reproduzimos, ainda que não na íntegra.

¹ Figueiredo, João (2011) “As reformas na Administração Pública de 2005 a 2008: Alguns aspetos fundamentais”, em *Separata da Revista do Tribunal de Contas*, n.º 52, julho/dezembro, 2009, 2º semestre de 2009, Lisboa.

I | Medidas de política para a AP do XVII Governo Constitucional

Alguns dos pressupostos subjacentes à política de reformas na AP

As reformas concretizaram, como não podia deixar de ser, por razões constitucionais e de legitimidade política, o Programa do Governo então em funções. Contudo, não só é necessário explicitar pressupostos subjacentes aos enunciados do programa de ação governativa, como apresentar desenvolvimentos que, com base naqueles enunciados, necessariamente tiveram de ser feitos.

De entre os pressupostos, destaque-se o entendimento de que a Administração Pública constitui um instrumento fundamental para a satisfação das necessidades coletivas e de crescimento sustentado da economia e de desenvolvimento integrado do País. E tal entendimento incidia sobre todas as Administrações Públicas: a do Estado, mas também a autónoma, e as administrações das Regiões e das autarquias locais.

Consciente dessa importância, fazia-se contudo uma constatação: tendo sido objeto, ao longo das últimas décadas, de inúmeras iniciativas de reforma, em quase todos os seus domínios, e algumas da maior importância, a situação existente em 2005 era, em muitos aspetos, paradoxal, com regimes por vezes contraditórios – mercê de conceções e impulsos políticos divergentes e da influência de



a situação existente em 2005 era, em muitos aspetos, paradoxal, com regimes por vezes contraditórios – mercê de conceções e impulsos políticos divergentes e da influência de grupos de pressão com interesses contraditórios e, inúmeras vezes, opostos a interesses gerais.

grupos de pressão com interesses contraditórios e, inúmeras vezes, opostos a interesses gerais – alguns consagrando soluções pontuais e, em alguns domínios essenciais, refletindo concepções claramente desfasadas no tempo, mantendo matrizes fundamentais inalteradas há longas décadas.

Assim, por exemplo, no domínio da organização administrativa da Administração do Estado, a par de um movimento constante de crescimento estrutural, sem orientação definida, tinha-se assistido à descaracterização das opções organizativas fundamentais.

No domínio da gestão dos recursos humanos, mantinham-se modelos radicalmente diferentes dos consagrados no direito laboral comum, reféns de um pensamento e concepções com décadas de existência e claramente ultrapassados, mantendo-se uma fratura demasiado vincada entre o sector público administrativo e o sector empresarial, público e privado, que só contribuía para a rigidez do mercado de trabalho e inibia a possibilidade de trocas entre os dois sectores e as vantagens que mutuamente daí podem resultar,² para além de, em alguns aspetos, traduzirem verdadeiras desigualdades entre trabalhadores, sem qualquer justificação. Em matéria de carreiras e remunerações detetava-se extrema complexidade e rigidez, com mais de 1500 carreiras profissionais diferentes, com conteúdos funcionais muitas vezes idênticos, mas com estruturas remuneratórias por vezes diferentes. No sistema de carreiras e correspondentes remunerações imperavam mecanismos automáticos de progressão, incluindo a salarial, inúmeras vezes sem relação de facto com os níveis de desempenho profissional e com as capacidades orçamentais do Estado.

Mantinham-se soluções manifestamente injustas, por vezes iníquas e incoerentes entre si, nomeadamente nas matérias relativas à proteção social.

² Refira-se, por exemplo, que as reformas introduzidas, neste domínio, no final da década de 80 e início de 90 do século passado, incidindo sobretudo sobre a questão das carreiras e remunerações – em que, aliás, as soluções anteriormente em vigor estavam completamente esgotadas – não abordaram a questão dos vínculos laborais, mantendo-se no essencial inalteradas as soluções vigentes há décadas, perdendo-se aliás uma oportunidade excelente, face às positivas soluções adotadas em matéria de remunerações que a situação financeira do Estado permitiu consagrar.

A problemática da avaliação dos desempenhos, pese embora tenha sido objeto de uma reforma então recente³ – muito contestada, apesar de se subordinar a opções válidas – não tinha soluções para a questão da avaliação dos dirigentes máximos e a sua articulação com a avaliação das organizações.

Refira-se ainda que havia um grande desconhecimento em matéria de dados quantitativos sobre a Administração e os seus efetivos, a par de um discurso recorrente sobre excesso de efetivos, sobre desequilíbrios na sua distribuição e rigidez nos mecanismos de reafectação e mobilidade, não em função de opções individuais, mas em função de opções globais de gestão dos serviços públicos.

A par destes aspetos relacionados com a gestão de recursos afetos às Administrações Públicas, era geral o diagnóstico de excessiva burocratização na relação dos cidadãos e empresas com os serviços públicos e nas dificuldades de acesso à prestação de serviços.

Finalmente, o diagnóstico sobre a Administração, não podia desligar-se da situação das finanças públicas que, em 2005, apresentava um défice projetado para esse ano de 6,2% do PIB e as despesas com pessoal nas Administrações Públicas representavam 14,4% do PIB, valor muito superior à média observada nos países da União Europeia e da OCDE. Como se sabe, as despesas com pessoal constituem uma das componentes fundamentais da despesa pública – juntamente com as prestações sociais – e por isso qualquer política de reformas na Administração Pública não podia, nem pode, ignorar tal vertente.⁴

Tais constatações não ignoravam, contudo, os inúmeros sucessos conseguidos nas últimas décadas, por ação dos poderes públicos e das

³ Referimo-nos à introduzida pela Lei n.º 10/2004 de 22 de março, correntemente conhecida já então por SIADAP.

⁴ Note-se que a explicitação desta preocupação ao nível da estrutura política do Estado se evidenciou pela consagração da Secretaria de Estado da Administração Pública no âmbito do Ministério das Finanças, então designado por Ministério das Finanças e da Administração Pública. Tal solução, já adotada nas soluções governativas imediatamente anteriores, contrasta com a adotada noutros períodos em que a mesma Secretaria de Estado, quando existente, se inseria na Presidência do Conselho de Ministros ou, em períodos mais recuados e pontualmente, no Ministério da Administração Interna.

suas administrações, na construção do Estado de Direito Social, e em domínios tão diferenciados como, por exemplo, o da universalização do acesso aos cuidados de saúde e dos sistemas de ensino, da construção de infraestruturas, do desenvolvimento dos sistemas de proteção social, de integração nas Comunidades Europeias...

É perante tais pressupostos – muito sinteticamente agora enunciados – que se posiciona o Programa de Governo. Daí que inserida logo no Capítulo I sobre “Uma estratégia de crescimento para a próxima década”, a parte relativa à Administração Pública intitulava-se “Modernizar a Administração Pública para um país em crescimento” e enunciava três ideias fundamentais: “facilitar a vida aos cidadãos e às empresas”, “qualificar os recursos humanos e as condições de trabalho” e “adequar a Administração aos objetivos de crescimento”. Uma análise mais detalhada de todo o texto permite destacar algumas preocupações fundamentais.

Desde logo, a referência de que a “modernização da Administração Pública é uma peça essencial da nossa estratégia de crescimento para o País” e o reconhecimento de que “[n]ão se trata de fazer uma mítica” grande reforma da Administração Pública”, mas de conduzir um processo reformador feito de passos positivos, firmes e consequentes (...)”.

Assim, naquele período – a partir de 2005 – em regra, rejeitou-se a ideia de uma “Reforma da Administração Pública” e sempre se advogou a necessidade de “reformas na Administração Pública”. É que a reforma administrativa deve ser entendida como uma dinâmica de reformas. Feita uma, inicia-se outra. E, por vezes, feita uma, aprofunda-se a seguir. E, naturalmente, feitas



a partir de 2005 – em regra, rejeitou-se a ideia de uma “Reforma da Administração Pública” e sempre se advogou a necessidade de “reformas na Administração Pública”.

algumas, devem ser aperfeiçoadas ou mesmo corrigidas. A percepção da realidade varia, as necessidades coletivas evoluem e as exigências de uma melhor gestão e administração aumentam constantemente: mais e melhores serviços públicos, financeiramente sustentados e com redução de encargos é um lema por quase todos proclamado.

Para além daqueles enunciados gerais, o Programa apresentava inúmeras medidas que concretizavam as seguintes ideias fundamentais: simplificação administrativa e desburocratização, melhoria dos mecanismos de acesso à prestação de serviços públicos, reorganização dos serviços do Estado e sua redução, promoção de uma cultura de gestão por objetivos, avaliação de desempenhos e recompensa do mérito, redução de efetivos e reforço das condições da sua mobilidade, aproximação ao regime laboral comum, desenvolvimento da administração eletrónica.

Os principais domínios das reformas

Naquele período, assistiu-se, pois, a um conjunto de reformas que incidiriam sobre os mais relevantes aspetos da vida administrativa. Fazendo uma análise do que então se de facto se passou, pode dizer-se que as reformas tiveram como objeto os seguintes domínios fundamentais:

- A reorganização da Administração do Estado;
- A reforma dos regimes do emprego público;
- Os sistemas de avaliação dos serviços públicos, dirigentes e trabalhadores;
- A reforma dos sistemas de proteção social;
- O recrutamento e a mobilidade dos recursos humanos;
- A simplificação administrativa e o desenvolvimento da administração eletrónica;
- A reforma dos regimes de obras públicas e aquisição de bens e serviços;
- Um novo regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado.

Nestes domínios produziram-se novos regimes jurídicos, mas adotaram-se igualmente muitas medidas de gestão. A Administração Pública não se resume ao Direito e as reformas administrativas não se bastam com alterações jurídicas. Assim, por exemplo, se na reforma dos regimes de obras públicas e de aquisição de bens e serviços, foi adotado um novo Código dos Contratos Públicos (veja-se o Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que o aprovou e toda a sua regulamentação) que constituirá um marco na gestão pública e na sua relação com a vida económica, também foram dados passos muito importantes na gestão das compras públicas, designadamente com o desenvolvimento das unidades ministeriais de compras, dos mecanismos eletrónicos associados à celebração dos contratos e a criação da Agência Nacional das Compras Públicas. Igualmente, no domínio da simplificação administrativa, nunca antes se tinha assistido em Portugal a um movimento de reformas, algumas pontuais, outras de largo alcance, como as que corporizaram no que ficou conhecido por “Programa Simplex”.



A Administração Pública não se resume ao Direito e as reformas administrativas não se bastam com alterações jurídicas.

No domínio do recrutamento e da redução de pessoal das Administrações Públicas, concretizou-se a regra de “2 por 1”,⁵ através de mecanismos regulamentares adequados⁶ que, devidamente ativados, permitiram cumprir o objetivo de redução de efetivos.⁷

⁵ Com tal regra pretendia-se proceder ao recrutamento externo de um efetivo por cada dois efetivos saídos, como ratio e mecanismo de redução de efetivos.

⁶ Vide a Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2006, publicada em 18 de abril, que estabeleceu os procedimentos a seguir pelos serviços da Administração do Estado para se obter aquele ratio de substituição.

⁷ A evolução dos efetivos das Administrações Públicas pode evidenciar-se com os seguintes dados até 2008 (ano/n.º de efetivos): 1935/25.588; 1968/196.755; 1979/372.086; 1988/485.368; 1996/638.938; 2005/747.880; 2007/708.507; 2008/692.279). Veja-se, designadamente o Relatório do Orçamento de Estado para

Diga-se igualmente, que as soluções jurídicas adotadas correspondem a novos modelos de organização e gestão da Administração Pública que, em certos domínios, como a seguir se verá, foram particularmente inovadores, especialmente na organização administrativa, na gestão de recursos humanos e na avaliação dos desempenhos.

Destaque-se ainda outro aspeto que só uma análise muito atenta das reformas empreendidas permite perceber: a da estreita articulação entre elas, apesar de incidirem sobre domínios muito diferentes, suportadas por um pensamento comum: assim, por exemplo, e como abaixo em alguns aspetos se verá, há soluções na reorganização dos serviços do Estado que se articulam com as que foram consagradas na reforma dos sistemas de avaliação; esta tem uma estreita relação com as soluções adotadas na reforma do regime de vínculos, carreiras e remunerações e nela há também aspetos que têm conexão com soluções adotadas na reforma do regime disciplinar; a reforma dos vínculos, carreiras e remunerações, por sua vez, é fundamento de muitas das soluções estabelecidas no regime do contrato de trabalho em funções públicas, e ambas se articulam também com aspetos do novo regime disciplinar, com a reforma da proteção social e com soluções dos regimes de mobilidade.

Só o facto de se ter empreendido um conjunto de reformas de largo espectro, no mesmo período temporal, permitiu obter coerência no conjunto, com algumas falhas – há que se reconhecer – que o tempo e correções não deixarão de colmatar.

Mas vejamos, em maior pormenor, os quatro primeiros domínios acima referidos.

A reorganização da Administração do Estado

É útil relembrar que nas últimas décadas se assistiu a um constante crescimento da dimensão da Administração do Estado, traduzido pela criação de novos serviços públicos ou pelo seu desenvolvimento

2010, pág. 31 in <http://www.dgo.pt/oe/2010/Proposta/Relatorio/rel-2010.pdf>. Note-se que nos dados relativos a 2005 e anos posteriores continuaram a ser contabilizados os efetivos que tinham relação jurídica de emprego público e que exerciam funções nos hospitais empresarializados.

estrutural interno. Tal crescimento, contudo, nem sempre se traduziu em maior racionalidade da organização, nem em melhores serviços prestados, mas quase sempre se verificou impacto no aumento da despesa pública. E correspondeu, quase sempre, a impulsos reorganizadores pontuais ou sectoriais, o que aliás contribuiu fortemente para a fragilização progressiva ou desaparecimento de um “racional” da organização administrativa do Estado. Deve igualmente dizer-se que, se é verdade que quase todos os Governos anteriores tentaram proceder a movimentos mais gerais de reorganização, sempre se mostraram tímidos e os resultados obtidos foram muito limitados.

Impunha-se, pois, inverter essas tendências, visando precisamente uma melhor e mais racional organização. Pode-se seguramente afirmar que a reorganização do Estado que se concretizou através do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) não tem qualquer paralelo anterior.

A reavaliação estrutural

Relembre-se que foram identificados e avaliados 518 organismos públicos,⁸ tendo-se consagrado no final do programa 331,⁹ após opções de criação, fusão e extinção de órgãos e serviços públicos.¹⁰ E se aqueles organismos, antes da reforma, contavam com 5254 estruturas internas,¹¹ no final englobavam 3947.¹² Contudo, não se tratou só de reduzir a dimensão organizativa da Administração do Estado¹³ mas, como se disse, também de a subordinar a maior racionalidade. Tal objetivo, que é patente nas Resoluções do Conselho de Ministros

⁸ 170 direções-gerais, 93 institutos públicos e 255 outras macroestruturas (conselhos, comissões, estruturas de missão, etc.).

⁹ 124 direções-gerais, 70 institutos públicos e 137 outras macroestruturas.

¹⁰ Ao nível das grandes estruturas do Estado procedeu-se, pois, a uma redução da ordem dos 26,2% no que respeita a direções-gerais e institutos públicos e de 46,3% nas outras macroestruturas. No total a redução foi de 36,1%.

¹¹ Direções de Serviços e Divisões ou unidades equiparadas.

¹² Ao nível das microestruturas do Estado procedeu-se, pois, a uma redução da ordem dos 24,9%.

¹³ Deve igualmente referir-se que a redução das estruturas teve naturalmente impacto na redução do número de cargos dirigentes: assim antes do PRACE foram identificados 5984 cargos e depois da sua execução ficaram consagrados 4516, significando, pois, uma redução de 24,5%.

n.º 124/2005, de 4 de agosto, e n.º 39/2006, de 21 de abril, assentou na definição de um modelo fundamental para todos os ministérios,¹⁴ respeitando as suas especificidades e verificou-se sobretudo em três domínios: no reforço das funções de apoio à governação, na reorganização da administração desconcentrada e na reorientação das funções de gestão de recursos.

O reforço das funções de apoio à governação

Relembre-se que as funções de apoio à governação tiveram relevância no interior da Administração, sobretudo a partir do final da década de 60, mas a partir da década de 90 foram progressivamente descaracterizadas. A Administração perdeu capacidades de planeamento de médio e longo prazo e de avaliação e de controlo. O seu reforço, no PRACE, traduziu-se sobretudo na consagração em todos os ministérios de organismos com atribuições em matéria de estratégia, planeamento, avaliação e relações internacionais.¹⁵ Nas suas atribuições, surgem, pois, relacionadas a função de definição da estratégia para o sector ou sectores que constituem o objeto da ação de cada ministério com o planeamento que o concretiza, como também a função de avaliação, na sua vertente avaliativa da estratégia e dos resultados obtidos na execução do planeado, como também de avaliação dos órgãos e serviços públicos de cada ministério. Surgia, pois, através destes serviços, o suporte orgânico à realização da avaliação dos serviços públicos, que

¹⁴ O modelo definia em cada ministério vários tipos de órgãos e serviços cuja concreta natureza jurídica variava, em função das suas especificidades: órgãos consultivos, serviços de apoio à governação (de estratégia, planeamento, relações internacionais, avaliação e inspeção, controlador financeiro...), serviços instrumentais de gestão (secretarias gerais, serviços de finanças e património, serviços de tecnologias de informação, centros de formação...) e serviços operacionais, centrais e desconcentrados.

¹⁵ Em vários ministérios adotaram a mesma designação: Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI). Noutros ministérios foi feita opção por designação mais conforme às suas especificidades: por exemplo, a Direcção-Geral da Administração Interna no Ministério da Administração Interna, a Direcção-Geral da Política de Justiça no Ministério da Justiça, o Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação, no Ministério respetivo. A OCDE no seu relatório acima referido sobre “Avaliação do Processo Orçamental em Portugal”, 2008, veio sublinhar a importância da criação destes departamentos para o futuro de uma moderna gestão orçamental.

encontraria consagração noutra reforma: a dos sistemas de avaliação (em particular o que ficou por ser designado SIADAP 1). À definição da estratégia, ao planeamento e à avaliação, surge igualmente associada a função de relações internacionais – salvaguardadas as necessárias articulações com o Ministério dos Negócios Estrangeiros - por ser bem claro que, num contexto de integração europeia e de globalização, aquelas funções devem contar com os dados relevantes no contexto internacional. O reforço das funções de apoio à governação passou igualmente pela conformação, em todos os ministérios, de serviços de inspeção e auditoria, subordinados ao mesmo modelo de atribuições e competências (vide o Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, que fixou esse modelo). Há, pois, uma intencionalidade e racionalidade específicas na estruturação destes organismos. Tratou-se, pois, de concretizar nestas tão importantes funções, um específico pensamento sobre a organização do Estado. Assim, se cada um daqueles departamentos, nos vários ministérios, apresenta especificidades, todos obedecem a uma lógica comum.

A reorganização dos serviços desconcentrados do Estado

No que respeita à Administração desconcentrada do Estado, tenha-se presente que durante décadas se constatou que cada ministério tinha uma organização própria – e, por vezes, mais do que uma – correspondendo a uma determinada divisão territorial do país. Antes do PRACE registou-se a existência de 30 soluções diferentes de organização dos serviços desconcentrados do Estado. Esta situação de irracionalidade estrutural teve, como se sabe, grandes consequências nas dificuldades encontradas na coordenação da formulação e execução de políticas, sobretudo na sua dimensão regional, e no estabelecimento de mecanismos de articulação entre os vários sectores da Administração do Estado, mas também entre esta e as instâncias supramunicipais e autárquicas. Ao longo de décadas – e repita-se: décadas – este diagnóstico foi várias vezes realizado e várias foram as tentativas de ordenar racionalmente este “caos”, mas sem sucesso. Com o PRACE – e porque toda a Administração do Estado então esteve sob avaliação – foi possível consagrar dois modelos básicos, aos quais todos os Ministérios se conformaram: o

das “regiões – plano” (NUT’S II) e o dos distritos. De trinta modelos passou-se, pois, para dois.

Soluções estruturais para a gestão dos recursos

No que respeita às funções de gestão dos recursos, a par da manutenção das Secretarias-Gerais, sublinhe-se a criação dos “controladores financeiros” (vide o Decreto-Lei n.º 33/2006, de 17 de fevereiro) e a concretização de uma ideia que pode ter, na Administração Pública, a importância que já revelou nas administrações privadas: o início de experiências de serviços partilhados. Concebidos como entidades prestadoras de serviços nos domínios da gestão financeira, contabilidade, gestão e administração de recursos humanos e de recursos materiais – a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública (GeRAP) e a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP) - não podiam deixar de ter forma empresarial, de forma a refletir nos seus instrumentos de gestão a sua atividade e os seus resultados, por essa via obter as suas receitas e, no futuro, tão próximo quanto possível, em concorrência com entidades privadas que queiram competir nesse mercado de serviços públicos, após uma primeira fase que deve ser de fixação de regras e de modelos que todos os serviços públicos devem seguir, para coerência da ação pública e dos sistemas de informação.

Todo este movimento de reestruturação foi conduzido no quadro de diplomas legais, vindos do período legislativo anterior, que se entendeu dever manter como traves-mestras - a lei da administração direta do Estado e a dos institutos públicos¹⁶ - e do Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, que estabeleceu uma disciplina coerente das operações de reorganização de serviços públicos e das regras a seguir em matéria de recursos a eles afetos.

¹⁶ As Leis n.ºs 3 e 4/2004, de 15 de janeiro, mas que foi necessário alterar posteriormente, por exigência das reformas (vide a Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, os Decretos-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, e n.º 105/2007, de 3 de abril, e a Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro).

A reforma dos regimes do emprego público

Foi este um dos domínios em que as reformas foram mais significativas, quer pela sua extensão, quer pela sua novidade. Como se sabe, e já se referiu, no início da década de 90 operou-se uma importante reforma neste domínio, em particular nas carreiras e nas remunerações. Contudo, nela não foi praticamente tocada a problemática dos vínculos, o que significa que a natureza do emprego público ficou, nos seus aspetos essenciais, inalterada. E, tanto as alterações introduzidas em matéria de carreiras e de remunerações como o modelo então em vigor de avaliação de desempenho deram origem ao que, na linguagem comum, ficou conhecido por “mecanismos automáticos” de evolução nas carreiras, também já acima referenciados.

Tais mecanismos foram uma das causas para que as despesas com pessoal das administrações públicas tivessem estado fora de controlo: refira-se, por exemplo, que em cada ano os competentes organismos centrais, em matéria de orçamentação, não conseguiam fazer previsões, com rigor, de quanto seria a despesa total com pessoal, em anos económicos futuros. Assim se chegou a uma situação em que aquelas despesas representaram, em 2005, como já se referiu, um valor correspondente a 14,4% do PIB.

As reformas operadas a partir de 2005 incidiram pois sobre essas dimensões – os vínculos, as carreiras e as remunerações - e, por ser matéria estritamente conexa, sobre o regime disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas. Pela sua importância, justifica-se igualmente, em matéria de vinculação, fazer uma referência mais desenvolvida ao regime do contrato de trabalho em funções públicas.

A reforma dos vínculos, das carreiras e das remunerações

Em matéria de vínculos, carreira e remunerações, a reforma aprovada – que é a mais importante e estruturadora destes domínios – assentou nas seguintes constatações:

- Reconhecimento de desnecessária complexidade do sistema de modalidades e submodalidades de constituição da relação jurídica

de emprego público e, sobretudo, progressiva descaracterização das situações às quais eram até então legalmente aplicáveis. Era já então praticamente impossível estabelecer uma distinção conceptual clara entre as situações em que devia ser constituída uma relação de emprego na modalidade de nomeação, aquelas em que devia utilizar-se o contrato individual de trabalho por tempo indeterminado e as demais em que se podia fazer uso das restantes modalidades;

- Relação muito fraca entre os mecanismos de gestão dos recursos humanos e as necessidades da gestão global dos serviços e muito deficiente a relação entre os mecanismos de gestão dos recursos humanos e as capacidades orçamentais do Estado, contribuindo para a impossibilidade de controlo da evolução da despesa com pessoal e para os desequilíbrios das finanças públicas;
- Reconhecimento da rigidez das regras aplicáveis ao pessoal em regime de nomeação, largamente maioritário na Administração Pública, de que decorriam dificuldades de gestão e pouca flexibilidade na relação com as necessidades dos serviços e no ajustamento aos níveis de desempenho revelados;
- Elevado número de carreiras com conteúdos funcionais idênticos e proliferação de carreiras de regime especial e de corpos especiais, muitas vezes sem clara justificação funcional;
- Dinâmica das carreiras muito baseada na antiguidade e em níveis de avaliação de desempenho generalizadamente obtidos, o que lhe conferia natureza quase automática, ou baseada em concursos com procedimentos muito burocratizados;
- Existência de várias escalas remuneratórias contribuindo para a pouca transparência do sistema de remunerações e um número excessivo de posições salariais diferentes. Contribuindo para a complexidade dos sistemas remuneratórios, constatava-se ainda a existência de inúmeros suplementos consagrados frequentemente com o objetivo exclusivo de assegurar acréscimos à remuneração base. Por outro lado, estavam pouco desenvolvidos os mecanismos remuneratórios verdadeiramente relacionados com os níveis de desempenho;

A reforma empreendida transporta fortes inovações inspiradas pelas seguintes opções:

- Aproximação ao regime laboral comum, mantendo-se, contudo, uma intuição fundamental: as relações de emprego com instituições públicas devem subordinar-se aos interesses públicos que são prosseguidos. Assim, devem manter sempre uma natureza pública;
- Consagração de um novo modelo da gestão de recursos humanos, com uma relação mais forte com a gestão orçamental, de forma que esta, nas dimensões em que se relaciona com a primeira, não fique dela prisioneira. Isto é: a gestão de pessoal passou a estar mais condicionada pelas capacidades orçamentais públicas;
- Gestão dos recursos humanos desenvolvendo-se a partir da identificação das atividades e dos postos de trabalho necessários à prossecução de objetivos e obtenção de resultados dos serviços, através de mapas de pessoal de atualização anual ou plurianual, e progressivamente assente na definição de perfis de competências;
- Simplificação das modalidades de vinculação;
- Emprego público baseado num “modelo de carreira”, mas flexibilizado com soluções próprias dos “modelos de emprego”;
- Mais forte relação entre evolução nas carreiras e remunerações e a avaliação do desempenho e a compensação do mérito;
- Simplificação do sistema de carreiras;
- Simplificação e transparência nos sistemas remuneratórios.

Estas opções foram concretizadas pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que estabeleceu os regimes de vinculação, de carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (LVCR) e a sua regulamentação posterior; pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que aprovou o regime do contrato de trabalho em funções públicas e o seu regulamento e pelo Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho, que procedeu à extinção e fusão de carreiras.

Destaque-se nesses diplomas - em particular na LVCR e no diploma de extinção e fusão de carreiras - as seguintes soluções:

- A consagração de duas modalidades de vinculação: a nomeação, para funções envolvendo o exercício de poderes de autoridade e o contrato para as demais funções. Esta solução constituirá um marco na evolução da Administração Pública portuguesa, rompendo com tradições de longas décadas, em que a nomeação teve um papel central e as soluções contratuais eram meramente residuais. Com as duas modalidades de vinculação ultrapassou-se igualmente a confusão previamente existente de várias modalidades e submodalidades de vinculação, utilizadas, de facto, sem critério claramente definido. Sublinhe-se que, para o exercício das funções sujeitas ao regime de nomeação, não se poderá recorrer ao regime de contratação, tal como, para o início de funções sujeitas ao regime de contrato, não se poderá recorrer ao regime de nomeação;
- Sujeição ao mesmo regime em domínios fundamentais da relação de emprego público, independentemente do tipo de vínculo: integração em carreiras e respeito pelas regras legais da sua organização, respeito pelas regras de recrutamento, figuras de mobilidade geral e respeito pelas regras gerais enformadoras do sistema remuneratório;



A consagração de duas modalidades de vinculação: a nomeação, para funções envolvendo o exercício de poderes de autoridade e o contrato para as demais funções (...) constituirá um marco na evolução da Administração Pública portuguesa

- A nomeação continuou a seguir, no essencial, o anterior regime. Todavia introduziram-se alterações em matéria de cessação da vinculação, consagrando-se a cessação por mútuo acordo, mediante justa compensação;
- Aplicação a todos os trabalhadores, vinculados por nomeação e por contrato, de um corpo comum de impedimentos e incompatibilidades, sem prejuízo de maiores exigências a prever em carreiras em que se justifiquem, independentemente da modalidade de vinculação;
- As nomeações e contratações de carácter definitivo passaram a ter um regime claro de publicitação em Diário da República. As demais contratações e nomeações passaram a ser objeto de publicitação adequada, designadamente através de afixação em locais próprios dos serviços públicos;
- Consagraram-se carreiras gerais e especiais e estas passariam a substituir, em regra, as anteriores carreiras de regime especial e corpos especiais;
- As carreiras devem ter as categorias que as exigências funcionais impuserem. No caso de haver várias categorias a cada uma deve corresponder uma especificidade funcional própria, ainda que abranja o conteúdo da categoria inferior. Cada categoria integrará diferentes posições remuneratórias;
- Em matéria de carreiras, reduziu-se o seu número, dando origem a carreiras com designações e conteúdos funcionais mais abrangentes. Assim, foram consagradas três carreiras gerais nas quais se integraram as cinco anteriores e mais de 1700 outras carreiras, muitas meramente “adjetivadas”, mas muitas também com conteúdos funcionais e estruturas remuneratórias próprias e muito específicas, o que se traduzia em obstáculos a uma mais eficiente gestão. Tal redução foi acompanhada pela consagração de mecanismos que permitem maior flexibilidade para os trabalhadores na mudança entre carreiras;
- A dinâmica das carreiras passou a estar relacionada com a gestão dos recursos humanos em cada serviço e tal gestão passou a articular-se naturalmente com as necessidades de gestão

global, estando também mais condicionada pelas capacidades orçamentais existentes e com a dinâmica de avaliações de desempenho;

- Consagração de uma tabela remuneratória única, em substituição de 22 pré-existentes, com 115 posições remuneratórias que substituiriam 522;
- Consagração dos prémios de desempenho;
- Fixação dos princípios de reforma do regime dos suplementos remuneratórios.

O contrato de trabalho em funções públicas

Deve fazer-se uma especial referência ao Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP) e respetivo regulamento, cuja elaboração se traduziu numa tarefa de grande dimensão, sobretudo face ao pouco tempo de que se dispunha para a concretizar. Relembre-se que o contrato passou a ser a modalidade de vinculação para o exercício da maior parte das funções públicas. Através daquele regime foi estabelecida a disciplina fundamental da relação laboral de centenas de milhares de trabalhadores. Aquele regime deveria traduzir a preocupação de aproximação ao regime laboral comum, mas ao mesmo tempo considerar as especificidades da Administração Pública. Daí que se tenha estabelecido a natureza administrativa do contrato, encontrando-se uma solução equilibrada que protege os interesses públicos e previne desequilíbrios que a “privatização” das relações de emprego poderia gerar, como se tem observado noutros países. Tratou-se, pois, de adaptar os, então vigentes, Código do Trabalho e seu Regulamento à realidade da prestação de trabalho nas instituições públicas. (...) Refira-se ainda que, por disposição legal específica, todos os trabalhadores que não exercessem funções de autoridade¹⁷ transitaram para a modalidade de vinculação contratual, mantendo, por questões de conformidade constitucional, o seu regime anterior em matéria de cessação da relação jurídica de emprego, de proteção social e de colocação em situação de mobilidade especial.

¹⁷ As referidas no artigo 10º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

O RCTFP inspira-se nas seguintes preocupações fundamentais:

- Aproximação ao regime laboral comum, como já se referiu;
- Combate às situações de precariedade no domínio do emprego público;
- Manutenção e reforço dos direitos dos trabalhadores;
- Criação de condições para o desenvolvimento da contratação coletiva na Administração Pública;
- Consagração de um quadro jurídico claro da intervenção das associações sindicais e da ação dos seus dirigentes.

Sublinhem-se apenas alguns aspetos do RCTFP. Com o novo regime consagram-se como fonte de direito, aplicáveis aos contratos de trabalho agora “em funções públicas”, os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho - mas não os usos laborais -, o que consubstanciou uma importante alteração no domínio das relações jurídicas de emprego público, até então caracterizadas pela sua natureza exclusivamente estatutária e, logo, imunes a formas convencionais de auto-composição coletiva das condições de trabalho. Ora, tendo-se adotado o contrato de trabalho como a modalidade-regra de vinculação na Administração Pública, passou a garantir-se aos trabalhadores que exercem funções públicas, na modalidade de contrato, o exercício do direito de contratação coletiva.

Foi, todavia, alterada a tipologia de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho prevista no Código de Trabalho. Assim, por exemplo, quanto aos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho negociais, no lugar de convenções coletivas foram previstos acordos coletivos de trabalho – que, por sua vez, podem ser acordos coletivos de carreira, quando aplicáveis a uma carreira ou a um conjunto de carreiras, independentemente dos órgãos ou serviços onde os trabalhadores nelas integrados exerçam funções, ou acordos coletivos de entidade empregadora pública, quando aplicáveis a uma entidade empregadora pública, com ou sem personalidade jurídica - mantendo-se os demais instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho negociais previstos no Código do Trabalho, o acordo de adesão e a decisão de arbitragem voluntária. Relativamente aos instrumentos de

regulamentação coletiva de trabalho não negociais, foi mantido apenas o regulamento de extensão e a decisão de arbitragem necessária.

No que respeita às relações entre a lei e os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, optou-se por afirmar a regra de que os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho podem afastar as normas do RCTFP, desde que aqueles estabeleçam condições mais favoráveis para o trabalhador e do RCTFP não resulte que as mesmas não podem ser afastadas.

Como já estabelecia a Lei sobre vínculos, carreiras e remunerações, o contrato de trabalho é, por regra, celebrado por tempo indeterminado. O contrato a termo resolutivo é a exceção. Assim, mantiveram-se as regras especiais aplicáveis ao contrato de trabalho a termo resolutivo já anteriormente previstas, que visam, no essencial, adequar o regime de contratação a termo no âmbito da Administração Pública às exigências de interesse público e, sobretudo, conformar aquele regime com o direito constitucional de “acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso”.¹⁸

Assim, o contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo só pode ser utilizado nas situações expressamente previstas no RCTFP, tem exigências qualificadas de forma, não está sujeito a renovação automática, caducando no termo do prazo estipulado, e não se converte, em caso algum, em contrato por tempo indeterminado. Contudo, neste domínio, deram-se dois passos de maior relevo no combate à precariedade no emprego público. Por um lado, o contrato a termo certo passou a ter a duração máxima de três anos, incluindo renovações, sem prejuízo do disposto em lei especial, para situações muito específicas que nestas se venham a consagrar. Por outro, estabeleceu-se, em norma transitória, que para os contratos em vigor cuja renovação implique duração superior a cinco anos, em certas situações, são os serviços obrigados a publicitação de procedimento concursal para ocupação de postos de trabalho a que corresponda relação de emprego por tempo indeterminado.

¹⁸ Artigo 47º n.º 2 da Constituição.

O contrato a termo não pode, em caso algum, converter-se em contrato por tempo indeterminado, como acima se disse. Contudo, prevê-se que o trabalhador contratado a termo que se candidate a procedimento concursal de recrutamento, publicitado durante a execução do contrato, ou até 90 dias após a cessação do mesmo, tem preferência em caso de igualdade de classificação.

Deve sublinhar-se que se manteve o regime de acidentes de trabalho e de doenças profissionais anteriormente em vigor na Administração Pública, mas o RCTFP introduziu uma alteração fundamental: tal regime passou a abranger, não apenas os então designados funcionários e agentes, mas todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da respetiva modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público. De facto, não existiam razões que justifiquem a atribuição às entidades empregadoras públicas da responsabilidade pela reparação dos danos emergentes dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais, no caso dos trabalhadores nomeados, e a transferência da responsabilidade para entidades seguradoras, no caso dos trabalhadores contratados. A opção pela manutenção do princípio da não transferência da responsabilidade para entidades seguradoras – como princípio geral, pois mantém-se a possibilidade de transferência da responsabilidade em casos devidamente justificados, desde que tal se revele mais vantajoso – é ainda justificada pelo número reduzido, sobretudo se comparado com outros sectores de atividade, de acidentes de trabalho ocorridos no âmbito da Administração Pública. É, pois, uma solução mais favorável para os trabalhadores e mais favorável para as entidades empregadoras públicas.

Finalmente, no domínio das causas de cessação do contrato, afastaram-se as disposições do Código do Trabalho relativas ao despedimento por facto imputável ao trabalhador, aplicando-se aos trabalhadores contratados, como aos trabalhadores nomeados, o Estatuto Disciplinar. Garantiu-se, assim, que todos os trabalhadores que exercem funções públicas, qualquer que seja a modalidade de constituição da sua relação jurídica de emprego público, ficam sujeitos aos mesmos deveres e, no essencial, aos mesmos procedimentos disciplinares e sanções.

Em matéria de despedimento coletivo e de despedimento por extinção de posto de trabalho, manteve-se o regime em vigor nesta matéria, já previsto na Lei n.º 23/2004, de 22 de junho.

A reforma do regime disciplinar

Em matéria disciplinar, relembre-se que estavam em vigor dois regimes disciplinares diferentes: um para os nomeados (o anterior estatuto disciplinar da função pública) e outro para os contratados (o do Código do Trabalho). Relembre-se igualmente que havia situações – resultantes da confusão já vivida no domínio dos vínculos – em que, nos mesmos serviços e para as mesmas funções, podiam coexistir trabalhadores com diferentes regimes disciplinares. O novo estatuto disciplinar – aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro - seguiu, pois, a opção de um só estatuto para os trabalhadores que exercem funções públicas, fundando-se no facto de que todos estão ao serviço de interesses públicos e, por isso, consagrou um elenco de deveres comuns para todos, independentemente da modalidade da vinculação. Esta passou a ser só relevante para certas especificidades, quanto aos procedimentos e quanto às sanções aplicadas.

Relembre-se igualmente que o novo estatuto disciplinar, para além de fazer a adequação dessa disciplina ao novo regime de vinculação e de carreiras, teve preocupações de simplificação e de celeridade na tramitação dos procedimentos disciplinares – vejam-se as novas regras em matéria de instauração, prescrição e de conclusão dos procedimentos - e, também aqui, de aproximação ao regime laboral comum. Registe-se ainda que é com este novo estatuto que desaparece do elenco dos deveres o dever de sigilo, substituído pelo dever de informação, conforme exigência da Constituição. Desaparecem também sanções notoriamente obsoletas, como a aposentação compulsiva. Finalmente, reforçou-se a posição do advogado constituído no procedimento disciplinar.

A entrada em vigor daqueles diplomas legais teve igualmente um efeito “saneador” da ordem jurídica. Efetivamente, aqueles 4 diplomas revogaram expressa e integralmente 110 diplomas anteriores onde se concentravam as correspondentes matérias e muitas centenas de outras disposições.

As reformas no domínio de emprego público transportaram a Administração Pública portuguesa para um novo nível de desenvolvimento, mais consentâneo com os desafios que o País está a enfrentar neste novo século. Certamente que será necessário fazer ajustamentos. Mas não ter realizado esta reforma teria significado a cristalização irracional de soluções do passado e um perigo para a evolução das instituições públicas portuguesas.

Os sistemas de avaliação dos serviços públicos, dirigentes e trabalhadores

Não se pode dizer que as preocupações relativas ao desempenho dos serviços públicos e à sua avaliação sejam novas. Mas como se sabe, nos tempos mais recentes, tais preocupações ganharam especial importância no âmbito dos movimentos de reforma inspirados no pensamento da “Nova Gestão Pública” e da “Reinvenção Governativa”. A abordagem tradicional da avaliação dos serviços centrava-se nos processos e na sua conformidade com as leis e os regulamentos. Acontece que a tradicional “Administração dos meios” deu lugar, cada vez mais, à “Administração por resultados”. De uma “lógica de conformidade” passámos para uma “lógica de economia, eficácia e eficiência”. Na Administração, desenvolveram-se princípios e práticas de “gestão por objetivos” e a avaliação passou a ser uma das suas fases, baseada nos resultados obtidos.

O sistema de gestão e avaliação de desempenho estabelecido pela Lei n.º 66-B/2007, de 22 de dezembro, e pela regulamentação que se lhe seguiu (Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública – SIADAP), insere-se neste movimento, apresentando três características fundamentais: articula-se com o ciclo de gestão, está centrado em objetivos e em resultados e exige o estabelecimento prévio de indicadores de desempenho.

Mas apresenta ainda uma característica muito inovadora (tanto no plano nacional, como no internacional): é um sistema integrado, pois aponta para a relação entre a avaliação de desempenho das organizações, a

dos dirigentes e a dos demais trabalhadores.¹⁹ E a articulação entre estes três domínios de avaliação traduz-se em mecanismos previstos pela lei que atuam, particularmente, em dois momentos:

- No da fixação de objetivos, na medida em que os que são prosseguidos pela organização produzem impacto nos que devem ser definidos para os dirigentes e para os trabalhadores;
- No da avaliação, já que os resultados obtidos pelo serviço se refletem na avaliação dos dirigentes e na avaliação dos trabalhadores.

Sublinha-se que é a primeira vez que se estabeleceu, em geral, mecanismos de avaliação dos serviços e dos dirigentes superiores: aquela baseada no Quadro de Avaliação e Responsabilização, definida pela lei e pelo serviço; esta baseada na Carta de Missão que o dirigente recebe quando toma posse.

Refira-se ainda que o sistema concebido consagra uma larga margem de flexibilidade que permite a sua adaptação, com respeito pelos seus princípios fundamentais, às especificidades dos serviços, com a consciência de que a Administração Pública integra realidades muito diversas.

Deve igualmente referir-se que, no que respeita à avaliação de desempenho dos trabalhadores, no essencial adotou-se o regime já



é a primeira vez que se estabeleceu, em geral, mecanismos de avaliação dos serviços e dos dirigentes superiores: aquela baseada no Quadro de Avaliação e Responsabilização, definida pela lei e pelo serviço; esta baseada na Carta de Missão que o dirigente recebe quando toma posse.

¹⁹ Daí que o sistema (SIADAP) consagre três subsistemas: o SIADAP 1 (avaliação dos serviços), SIADAP 2 (avaliação dos dirigentes) e SIADAP 3 (avaliação dos trabalhadores).

anteriormente aprovado, embora com simplificações que a experiência aconselhou. (...) Neste plano, não deve deixar de se referir a consagração de “quotas” para classificações, muitas vezes denunciadas como um mecanismo injusto, na medida em que condiciona o processo avaliativo. Sendo um mecanismo imperfeito, as quotas justificam-se inteiramente: por um lado tem de se aceitar que os trabalhadores não têm todos os mesmos níveis de desempenho. Há os excelentes, há os bons, há os medianos e - não se fugindo à questão - há os médios. Deve ser feita diferenciação, pois não sendo assim cometem-se injustiças, penalizam-se os melhores e estimula-se a mediocridade. Por outro, duas décadas de experiência em Portugal de avaliação na Administração sem quotas, deram resultados bem conhecidos: todos – ou quase todos – eram classificados nos níveis máximos. Tal situação redundava no absoluto descrédito da avaliação, no desprestígio do exercício de funções públicas e, como as carreiras estavam associadas a esses mecanismos, na constante e descontrolada subida da despesa pública. Sendo um “mal”, as quotas são um “mal menor”. E lembre-se que as “quotas” que se fixaram foram só para as classificações mais elevadas. (...)

Destaque-se ainda um outro aspeto, porque suscitou grande polémica: a previsão, no novo estatuto disciplinar, de instauração de processo de averiguações quando um titular de cargo dirigente ou outro trabalhador obtenha duas avaliações de desempenho negativas consecutivas. Visa tal processo averiguar se, subjacente a tal avaliação, ocorreu a violação de deveres funcionais e, se tal tiver acontecido e verificados os demais pressupostos, desencadeando-se as consequências legalmente previstas. Visou-se com essa solução vincar a seriedade dos processos de avaliação e fazer face aos desempenhos com avaliação negativa que, até então, pelo menos legalmente, não acarretavam consequências gravosas em termos de manutenção da relação de emprego. Apesar das cautelas e quase timidez com que tal solução foi consagrada, a polémica suscitada foi das mais agrestes, pois rompeu com fundas tradições da vida administrativa.²⁰

²⁰ Refira-se que em Administrações de outros países, mesmo com a mesma tradição administrativa fundamental, a atribuição de avaliações negativas acarreta de imediato consequências gravosas na manutenção da relação de emprego.

Esta reforma, difícil de conceber e mais difícil ainda de executar face à sua complexidade, mas também enfrentando resistências bem conhecidas, visou reforçar uma cultura de gestão por objetivos, de avaliação, de responsabilização e de prestação de contas.

A reforma dos sistemas de proteção social

Passado já algum tempo sobre as medidas tomadas neste domínio das reformas, tão importante para a concretização dos valores da justiça e da igualdade numa sociedade, haverá muitas pessoas que ainda se lembrarão de que, até elas serem tomadas:

- Em regra, os trabalhadores que exerciam funções públicas se podiam aposentar cinco anos mais cedo (aos 60 anos) do que os restantes trabalhadores (aos 65)?
- Para além deste regime geral mais favorável – que só irresponsavelmente se poderia alargar aos demais trabalhadores ou mesmo manter, como certos sectores reivindicavam – existiam 32 regimes especiais mais favoráveis, que permitiam a aposentação de certos grupos profissionais, nuns casos a partir dos 50/51 anos, noutros aos 55 anos e noutros aos 57 anos de idade?
- Para além de regimes especiais relacionados com o requisito da idade, havia igualmente regimes especiais relativos ao tempo de serviço necessário, com bonificações entre 20% e 25%, que conduziam à atribuição de pensões por inteiro a carreiras reais inferiores a 30 anos?
- Para além dos regimes relativos à velhice, invalidez e morte, a proteção social nas demais eventualidades (doença, maternidade, acidentes de trabalho, doenças profissionais e desemprego) dos trabalhadores que exerciam funções públicas, seguia basicamente dois regimes – o da função pública e o da segurança social – em função da data e do título de vinculação e, em algumas situações, não havia proteção alguma? E, em algumas situações ainda, o mesmo trabalhador tinha um regime de proteção, numas eventualidades e outro regime, noutras?

E que havia soluções diferentes, igualmente em matéria de organização da proteção social e dos sistemas de financiamento? E que estas situações podiam coexistir no mesmo serviço público?

Pergunta-se ainda se, para além da proteção social propriamente dita, alguém se lembrará ainda de que:

- A par do sistema de proteção de saúde que a ADSE traduz para a generalidade dos trabalhadores que exercem funções públicas, e que o Estado, como entidade empregadora, deliberadamente quis manter, existiam subsistemas de proteção da saúde, em regra muito mais favoráveis, para certos grupos profissionais e que financeiramente eram insustentáveis?
- Existia uma ação social complementar dispersa por seis serviços sociais diferentes, cobrindo todos os ministérios, mas cada um oferecendo benefícios diferentes, sem qualquer coerência?

Provavelmente muitas pessoas se lembrarão destes factos, tanto mais que rara é a semana que passa que não surjam vozes, mais ou menos veladamente, a advogar o regresso a essas situações anteriores.

A situação era de facto caótica, e seria risível, se não fosse injusta e insustentável. Por isso, se produziram as reformas da proteção social que envolveram em especial:

- A fixação de um quadro geral de disciplina e evolução da proteção social que, por razões diversas, só viu a luz em 2009 com a Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro;
- As alterações ao estatuto de aposentação desencadeadas sobretudo a partir da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, e a reforma dos regimes especiais de aposentação concretizada também em 2005, através dos Decretos-Lei n.ºs 157, 159, 166, 219, 220, 221, 229 e 235;
- A reforma dos subsistemas de saúde concretizada, em especial, pelos Decretos-Lei n.ºs 158, 167 e 212, todos de 2005;
- A aprovação do novo regime de ação social complementar pelo Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril e a fusão dos seis serviços anteriores de ação social complementar nos Serviços Sociais da

Administração Pública, operada pelo Decreto Regulamentar n.º 49/2007, de 27 de abril.

Refira-se finalmente que é, neste período que, pela primeira vez, se consagra, para toda e qualquer situação, a proteção no desemprego de quem tenha exercido funções públicas, o que se fez através da Lei n.º 11/2008, de 20 de fevereiro, e que se permite a todos os trabalhadores que exercem funções públicas a inscrição na ADSE, independentemente da modalidade de vinculação. Todas estas reformas inspiraram-se em preocupações de convergência de regimes, progressividade, salvaguarda de direitos e de reforço de sustentabilidade financeira da proteção social e prosseguindo valores de justiça e de igualdade.



é, neste período que, pela primeira vez, se consagra, para toda e qualquer situação, a proteção no desemprego de quem tenha exercido funções públicas

Diálogo, trabalho e comunicação na complexidade

O que agora se disse pretende ajudar à interpretação do movimento de reformas na Administração Pública empreendido a partir de 2005, num contexto muito difícil de necessária redução do défice orçamental público.²¹ Crê-se que é patente a complexidade de situação de partida e das reformas empreendidas. Das que foram já sumariamente

²¹ Refira-se que o défice do Orçamento de Estado em 2008 foi fixado em 2,7% do PIB e as despesas com pessoal nesse ano passaram a representar 11,1 % do PIB (em 2005, os valores verificados foram, respetivamente, de 6,1% e 14,4 %, como acima se referiu). Contudo, este valor de 11,1% deve ser colocado em perspetiva e sujeito a correção face ao movimento de empresariação dos hospitais. Veja-se o Relatório do Banco de Portugal 2007, onde se refere, no quadro 3, p. 151, que o valor das despesas com pessoal em 2007, corrigido do efeito da empresariação dos hospitais, foi de 12,8 %, representando mesmo assim, em dois anos, uma redução de 1,6 pp. Vide igualmente o Relatório do Banco de Portugal 2008, em que no Quadro 6.3.1., se refere que as despesas de pessoal, corrigidas do mesmo efeito, em 2008, constituíram 12,9 % do PIB. Repita-se, contudo, que, na contabilização de efetivos que ao longo dos anos foi sendo feita e publicitada, sempre se incluíram os efetivos que, nos hospitais empresariação, mantinham relação de emprego público.

apresentadas, mas sem esquecer muitas outras, nos mais diversos domínios: as relativas ao estatuto do pessoal dirigente, aos mecanismos de mobilidade geral e especial que permitem aos serviços racionalizar os seus efetivos e aos trabalhadores encontrar novos postos de trabalhos, dentro ou fora da Administração – incluindo a possibilidade de os ativar por opção voluntária e a sua aplicação também ao pessoal em regime de contrato – à formação de dirigentes, aos regimes de faltas, férias e licenças e de duração e horário de trabalho, em matéria de reforço de competências de autarquias locais, no regime de finanças regionais e locais, no acesso aos documentos administrativos, no património do Estado, na regulamentação do sector empresarial, em matéria de responsabilidade civil extracontratual do Estado... Perante tal complexidade e dimensão, três palavras importa registar:

- Trabalho, esforçado, mas exaltante, para melhorar a Administração e bem servir o País, por todos aqueles que prepararam, impulsionaram e decidiram as reformas e por todos aqueles que depois as aplicam num esforço quotidiano e que nunca finda, dos níveis mais altos da Administração do Estado, aos locais mais recônditos da administração autárquica;
- Diálogo, naturalmente difícil, entre o Estado empregador e as associações sindicais mais amplamente representativas dos trabalhadores, mas que obteve resultados positivos em importantíssimas matérias, com a construção de soluções de compromisso entre as partes negociadoras. Passada a “espuma dos dias” relembre-se que foi possível celebrar onze acordos sindicais em seis domínios: na reforma dos vínculos, carreiras e remunerações, nos sistemas de avaliação, no regime de contrato de trabalho em funções públicas, no diploma de fusão de carreiras, no estatuto disciplinar e na lei-quadro da proteção social;
- Comunicação, finalmente, com o País, através dos órgãos de comunicação social, cujos profissionais quase sempre perceberam a complexidade e dimensão dos trabalhos e que, sem quebra da sua independência, seguiram, em regra com generosidade, o esforço desenvolvido.

Finalmente, diga-se que se está convicto que as reformas referidas corresponderam a necessidades do País e da sua Administração Pública. Mas tem-se consciência de que não há trabalhos nem reformas perfeitas. A todo o momento devem ser aperfeiçoadas e sobretudo deve haver perseverança no seu desenvolvimento,²² mantendo espírito de inovação, respeito pelas matrizes fundamentais da nossa ordem administrativa, atenção à evolução das Administrações mais avançadas e prosseguindo sempre uma melhor gestão pública. Foi com esse espírito que se conceberam, concretizaram e aprovaram as reformas”.

Março de 2010

João Figueiredo

²² No relatório da OCDE acima referido sobre “Avaliação do Processo Orçamental em Portugal” refere-se: “(...) é essencial que as reformas – no domínio do processo orçamental e no conjunto da administração pública – continuem o seu percurso e sejam integralmente implementadas na prática, especialmente considerando o atual clima económico menos favorável. A inação não é uma opção para Portugal, sendo vital o apoio político à continuação das reformas”.



Secretário de Estado Administração Pública

[junho de 2008 - junho de 2011]

XVII E XVIII GOVERNOS CONSTITUCIONAIS

Gonçalo André Castilho dos Santos

Exerci as funções de Secretário de Estado da Administração Pública nos XVII e XVIII Governos Constitucionais (junho de 2008 a junho de 2011). Tive, portanto, o privilégio de trabalhar de perto com as equipas da DGAEP, lideradas pelas Dras. Teresa Nunes e Carolina Ferra, enquanto Diretoras-Gerais da DGAEP, durante aquele mandato governamental. Agradeço o convite para me associar a esta publicação comemorativa e saúdo calorosamente a DGAEP (sucessora da DGFP e da DGAP) por esta iniciativa e pelo seu percurso institucional de décadas de meritório serviço público, em particular no decisivo apoio à conceção e à execução, nos últimos 50 anos, das políticas públicas para a administração pública em Portugal.

I | Medidas de política para a AP dos XVII e XVIII Governos Constitucionais

Quando assumi, em junho de 2008, funções como Secretário de Estado da Administração Pública (SEAP), sucedendo nesse cargo ao entretanto saudosíssimo Dr. João Figueiredo, sabia que a minha principal missão seria a de, por um lado, completar o roteiro de iniciativas de natureza legislativa que foram sendo ambiciosamente impulsionadas, a partir da liderança do Ministério das Finanças e da Administração Pública, logo desde o início do mandato do XVII Governo Constitucional (março de 2005) e, por outro lado (o que, adiante-se já, veio depois a acelerar

decisivamente no período do XVIII Governo Constitucional), assegurar a execução, no dia a dia dos organismos e serviços públicos, dos novíssimos normativos que entretanto tinham sido aprovados pela Assembleia da República e pelo Governo no âmbito das reformas em curso para a administração pública.

Com efeito, o Programa do XVII Governo, na parte relativa à administração pública (“Modernizar a Administração Pública para um país em crescimento”), enunciava como principais objetivos políticos “facilitar a vida aos cidadãos e às empresas”, “qualificar os recursos humanos e as condições de trabalho” e “adequar a Administração aos objetivos de crescimento”. O trabalho a prosseguir na ação governativa deveria, ainda, assumir que “a modernização da Administração Pública é uma peça essencial da [nossa] estratégia de crescimento para o País” e o reconhecimento de que “[n]ão se trata de fazer uma mítica “grande reforma da Administração Pública”, mas de conduzir um processo reformador feito de passos positivos, firmes e consequentes (...)”. Nesse contexto, apresentavam-se várias medidas que permitiriam concretizar as pretendidas políticas públicas para a administração pública, como o sejam a simplificação administrativa e a desburocratização, a melhoria dos mecanismos de acesso à prestação de serviços públicos, a reorganização dos serviços do Estado e a sua redução, a promoção de uma cultura de gestão por objetivos, a avaliação de desempenhos e a recompensa do mérito, a redução de efetivos e o reforço das condições da sua mobilidade, a aproximação ao regime laboral comum, bem como o desenvolvimento da administração eletrónica.

As reformas no âmbito da atividade da administração pública incidiam, portanto, a nosso ver, no decurso do mandato do XVII Governo Constitucional, em seis principais domínios: a reorganização da Administração do Estado; a reforma dos regimes do emprego público; os sistemas de avaliação dos serviços públicos, dirigentes e trabalhadores; a reforma dos sistemas de proteção social; o recrutamento e a mobilidade dos recursos humanos; a simplificação administrativa e o desenvolvimento da administração eletrónica.

Precisamente, enquanto SEAP e em estreita articulação com a DGAEP, concentrámos o nosso esforço, prioritariamente, em assegurar a efetiva entrada em vigor, em janeiro de 2009 e nos meses subsequentes,

da Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR) e conexo diploma da fusão de (centenas de) carreiras, do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), da Lei da Proteção Social dos trabalhadores que exercem funções públicas e do novo Estatuto Disciplinar (este, por sua vez, o diploma que justificou, logo em junho de 2008, o meu primeiro debate parlamentar, em representação do Governo, na defesa desse projeto legislativo!).

A substituição de cerca de 1700 carreiras e corpos especiais por três carreiras gerais e um conjunto muito mais circunscrito de carreiras especiais, a integração num único estatuto disciplinar para todos os trabalhadores que exercem funções públicas (ainda que com especificidades e adaptações para um conjunto limitado de carreiras especiais), substituindo mais de uma centena de diplomas de conteúdo disciplinar, ou ainda a substituição de mais de 520 posições remuneratórias, dispersas por dezenas de tabelas remuneratórias no Estado, por 115 posições remuneratórias na (nova) tabela remuneratória única para trabalhadores que exercem funções públicas ou a fusão dos seis serviços anteriores de ação social complementar nos Serviços Sociais da Administração Pública são alguns exemplos das mudanças e reformas implementadas naquele intensíssimo período de legiferação, regulamentação, esclarecimento incansável pela DGAEP de dúvidas por parte de serviços e de trabalhadores, de negociação aprofundada e diálogo social com estruturas representativas dos trabalhadores e de resposta ao escrutínio público e político em relação às múltiplas e complexas vertentes das reformas em curso no período 2005-2010.

Em jeito de síntese, a dinâmica das carreiras na administração pública passou, assim, a estar relacionada com a gestão dos recursos humanos em cada serviço, com manutenção da respetiva natureza pública e subordinada ao superior interesse público, mas em estreita articulação com as necessidades de gestão global, designadamente baseada em serviços partilhados (encabeçados pela Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública (GeRAP) e pela Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP)), estando também mais condicionada pelas capacidades orçamentais existentes e com a dinâmica de avaliações de desempenho dos serviços, dos dirigentes e dos restantes trabalhadores.

A continuidade destas linhas estratégicas e de reformas entre o XVII e o XVIII Governos Constitucionais é evidente, ainda que, a partir de 2009, os objetivos se centrassem, cada vez mais, na implementação das medidas legislativas gizadas e aprovadas no referido período 2005-2008, bem como, sempre que necessário, no ajustamento ou adaptação de regras gerais face às específicas necessidades com que as administrações públicas, com mais de seis centenas de milhares de trabalhadores, necessariamente se confrontavam na atividade quotidiana.

Assim, relativamente às principais medidas de política para a administração pública, a cargo do XVIII Governo Constitucional – detalhando-se também, é certo, de seguida a propósito das principais dificuldades enfrentadas na sua implementação no período 2009-2011 – permito-me destacar as seguintes, a par do anúncio do lançamento de um programa de 5000 estágios na Administração Pública no correspondente período governativo 2009-2013:

- A consolidação da cultura de avaliação do desempenho dos serviços dos dirigentes e dos trabalhadores, assumindo a gestão por objetivos e a necessidade de mecanismos de diferenciação do desempenho nos vários universos de avaliados, num quadro de uma maior autonomia e responsabilização dos dirigentes na gestão dos seus organismos;
- A aposta na formação e valorização dos recursos humanos e reforço da sua empregabilidade, prosseguindo uma estratégia de racionalização do universo dos trabalhadores em funções públicas, mantendo para isso como referencial a contratação de um novo trabalhador por cada dois que se desvinculam da administração pública;
- A conclusão da estratégia de combate à precariedade laboral na administração pública (no seguimento da redução efetuada, pelo XVII Governo, de recibos verdes em aproximadamente 30%);
- O aproveitamento do potencial da gestão partilhada de recursos, bem como da posição e poder negocial da administração pública, tendo em vista concretizar as economias e o serviço mais profissional que advêm da gestão centralizada dos seus recursos financeiros, patrimoniais e humanos;

- A prossecução da convergência entre sistemas de proteção social do setor público e do setor privado, com destaque para a proteção na parentalidade dos trabalhadores que exercem funções públicas, conforme legislação depois aprovada em abril de 2009, no âmbito do regime de proteção social convergente.

II | Dificuldades na implementação das medidas de política

Depois de um período bem sucedido, entre 2005 e 2009, de aprovação de um novo quadro jurídico – transversal, articulado entre si e modernizador – para a administração pública, o período de 2009 em diante (XVIII Governo Constitucional) seria marcado, precisamente, pela necessidade de “implementação” não só do que fora concebido nas referidas reformas materializadas, por exemplo, pelo PRACE, por legislação como a LVCR e o RCTFP, o SIADAP ou os normativos sobre proteção social e ação social complementar para os trabalhadores em funções públicas, como também pelas linhas estratégicas enunciadas supra por ocasião do início de funções do novo Governo (em 2009), desta feita sem poder contar com clara maioria na Assembleia da República. Mais uma vez, a DGAEP teria de estar à altura desse desafio, agora já não tanto no epicentro da conceção normativa e técnico-jurídica, mas ante o desafio de orientação interpretativa, de suporte aos serviços e aos trabalhadores e, sempre que necessário, de introdução de ajustamentos de âmbito operacional que permitissem alcançar os objetivos subjacentes às reformas aprovadas pelo Legislador (eminentemente legislativas numa primeira fase, mas sempre dirigidas, desde a primeira hora, à mudança da cultura de gestão e do desempenho nos serviços e organismos públicos).

As dificuldades enfrentadas nessa implementação são as, diríamos, normais em situações de execução de reformas administrativas de largo espectro, com o intuito de substituir conceções organizacionais e de modelação dos vínculos e gestão públicos que se encontravam claramente ultrapassados e já não consentâneas com as melhores práticas de gestão pública e de serviço aos cidadãos, às famílias e às empresas, num quadro de crescente contestação social e laboral, sem

apoio político-partidário robusto no Parlamento e em vésperas do agudizar de constrangimentos orçamentais que vieram, infelizmente, a culminar no PAEF, em maio de 2011, e na interrupção da legislatura.

Alguns exemplos dessas dificuldades, aproveitando para enunciar algumas das iniciativas que foram marcando o final de 2009 até sensivelmente ao início de 2011:

- A publicação periódica do Boletim Estatístico do Emprego Público (BOEP) pela DGAEP, essencialmente a partir dos dados sobre emprego recolhidos pelo Sistema de Informação de Organização do Estado (SIOE), era um marco sempre muito celebrado no Ministério das Finanças e da Administração Pública, de modo particular pela equipa na DGAEP, na GeRAP e no Gabinete SEAP que levavam essa empreitada, regularmente, a bom porto, mas era também sempre um exercício exigente – e nem sempre plenamente bem sucedido na completude e amplitude dos dados compilados – de contrariar a cultura de opacidade e de “silos de informação” que ainda se ia verificando ao nível das diversas áreas governamentais setoriais e alguma desconfiança na partilha de informação que poderia depois ser cruzada com outras fontes de natureza estatística e gestão orçamental ou de abertura de procedimentos concursais em certos setores da administração pública;
- A evolução de aplicação do SIADAP a cerca de 20% dos trabalhadores em funções públicas, em 2003/2004, para cerca de 80% desse universo de trabalhadores em 2009/2010, num sistema de diferenciação de mérito, já abarcando a avaliação dos serviços (QUAR) e dirigentes da administração pública (cartas de missão, SIADAP 2), sendo um marco relevante na estratégia de consolidação de uma cultura generalizada e amplificada de meritocracia e de gestão por objetivos, evidenciava, simultaneamente, um conjunto significativo de dificuldades políticas (com firme resistência, quando não oposição, por parte das estruturas representativas dos trabalhadores e, em certos setores, dos próprios dirigentes avaliadores confrontados com o sistema de quotas de desempenho para as notações mais

- elevadas), mas também técnicas (bloqueio na prática do processo de finalização da avaliação a partir dos procedimentos de garantia dos trabalhadores avaliados e de especial fundamentação a cargo dos conselhos coordenadores de avaliação e da hierarquia) ou decorrentes da necessidade de negociação pelo SEAP (junto das estruturas sindicais) da adaptação do SIADAP a especificidades inerentes a diversas carreiras especiais;
- O lançamento, em 2010, do Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública Central (PEPAP), depois estendido à Administração Local (PEPAL), implicou a adoção de procedimentos de natureza concursal, de certificação curricular dos candidatos e de graduação por mérito dos milhares de candidatos que acorreram a esta medida emblemática do XVIII Governo Constitucional, com muitas dificuldades da parte das estruturas da administração central (sobretudo na vertente tecnológica de implementação de plataforma digital de candidaturas e de resposta aos candidatos, mas também quanto aos procedimentos de seriação das candidaturas, com envolvimento das secretarias-gerais das áreas ministeriais e dos institutos públicos) em encontrarem um equilíbrio adequado entre um modelo concentrado – pelo Ministério das Finanças, DGAEP-DGO – de monitorização do PEPAC e a incontornável necessidade de desconcentração do processo decisório e de resposta a centenas de reclamações dos candidatos;
 - O combate à precariedade laboral na administração pública, sobretudo nas áreas setoriais da educação e ensino superior, da saúde e da cultura, avançava, com crescentes e promissores resultados, mas continuava a ser necessário fazer ainda bastante mais, recuperando de décadas de “normalização” de recibos verdes enquanto forma de contornar a celebração de contratos de trabalho em funções públicas ou mesmo de vinculação pública na modalidade de nomeação; a redução expressiva de “falsos recibos verdes”, no final do mandato do XVII Governo Constitucional e no arranque do mandato do XVIII Governo Constitucional, deu lugar, depois, a uma situação de “abrandamento” dessa curva de crescente integração de trabalhadores nos mapas de pessoal

dos serviços, sobretudo decorrente de crescente dificuldade orçamental na manutenção desse objetivo, acompanhada da não abertura de procedimentos concursais para substituição da cessação de avenças e tarefas), motivando indignação em várias carreiras e acréscimo de contestação sindical e debate político mais hostil ao Governo e, por contágio, relativamente às restantes medidas de reforma da administração pública;

- A adoção de oferta mais padronizada e, portanto, equitativa, em sede de ação social complementar para todos os trabalhadores em funções públicas, estratégia liderada pelos Serviços Sociais da Administração Pública (resultantes da fusão de vários serviços sociais setoriais e assimétricos entre si no que respeitava à esfera de benefícios que asseguravam aos trabalhadores), implicou, numa primeira fase, eliminar alguns benefícios de natureza social e, gradualmente, substituí-los por oferta de outros benefícios transversais, sobretudo na vertente infantojuvenil de descendentes dos trabalhadores, mas também nos cuidados de saúde ou de bem-estar, o que, atendendo à necessidade de sustentabilidade financeira e de recursos associados a essa reforma, ia ocorrendo a um ritmo mais lento e gradual do que o desejado por vários grupos profissionais, alimentando, portanto, por seu turno, o argumentário anti-reformas encetadas desde 2005;
- A admissibilidade da contratação coletiva laboral para a generalidade dos trabalhadores em funções públicas no nosso país foi um dos principais traços inovatórios das reformas concebidas e implementadas



A admissibilidade da contratação coletiva laboral para a generalidade dos trabalhadores em funções públicas no nosso país foi um dos principais traços inovatórios das reformas concebidas e implementadas desde 2005

desde 2005, tendo, nesta sede, sido possível recolher os primeiros frutos dessa opção estratégica a favor da contratação coletiva a partir, essencialmente, de 2009. A celebração dos primeiros acordos coletivos de carreira e dos acordos coletivos de entidade empregadora pública foram marcos que recorro com especial orgulho, mas sobretudo com um sentimento de especial reconhecimento à equipa da DGAEP que “agarrou” esse desafio de trilhar, com sucesso, caminhos inexplorados de contratação coletiva no setor laboral estadual, aprendendo, aliás, com erros e insuficiências registados em reformas de emprego público noutras latitudes e que soubemos evitar em Portugal. Este propósito confrontou-se, todavia, com grandes dificuldades e resistências, sobretudo junto de setores sindicais, em alguns nichos mais corporativistas ou de conexão menos disfarçada com agendas político-partidárias, que não estavam alinhados com uma abordagem de diálogo social alicerçada na negociação e na gradativa evolução do compromisso gestor e jurídico a favor dos trabalhadores e da Administração, mas antes com uma abordagem de reivindicação e de contestação “entrincheirada”, independentemente da margem de concertação social e laboral que sempre foi sendo possível, felizmente, encontrar em mais de uma dezena de acordos no período 2006-2008 e, a partir de 2009, de contratos coletivos, em múltiplos setores da atividade pública em Portugal;

- A “democratização” do acesso à qualificação, inicial e contínua, dos trabalhadores que exercem funções públicas, que não de natureza dirigente, passou a ser, em estreita articulação com o Instituto Nacional da Administração – até então mais vocacionado para a formação dos altos quadros da administração pública ou específicos segmentos de trabalhadores com elevados níveis de tecnicidade e para a cooperação internacional – uma prioridade política no dealbar de 2010. Mais uma vez, a DGAEP posicionou-se como parceira dessa “revolução copernicana” na forma de encarar e implementar, a partir do conhecimento acumulado no INA e nas instituições de ensino superior nacionais, uma oferta de formação inicial (de enquadramento nos valores,

missão pública, conceitos e procedimentos operativos da vida administrativa) para os novos trabalhadores em funções públicas, bem como uma oferta de formação contínua/de atualização nos anos subsequentes da carreira dos trabalhadores. Este plano, que chegou a ser testado em projeto-piloto junto de algumas carreiras e/ou organismos do Estado, esbarrou com o ceticismo e a caricatura do projeto por parte dos setores do Estado que encaravam a formação como “um privilégio de alguns” ou “um bem demasiado escasso que não devia ser desperdiçado” com trabalhadores que não iriam exercer, pelo menos em parte significativa das suas carreiras, funções dirigentes ou de assessoria técnica especializada, mas também no seio do próprio INA e da DGAEP – felizmente minoritariamente e sem respaldo nas respetivas direções e nos muitos colegas que abraçaram esse desafio – tendo-se revelado mais demorado o lançamento desse programa-piloto do que o esperado e pese embora o entusiasmo que o mesmo ia recolhendo nas visitas que concretizei, enquanto SEAP, a todas as capitais de distrito e as respetivas sessões de diálogo em proximidade com os trabalhadores em funções públicas nas administrações públicas central e local;

- Por fim, ainda mais um exemplo das dificuldades com que nos fomos confrontando, sobretudo, a partir de 2009, desta feita sublinhando a natureza intercomunicante e multiforme dessas dificuldades. Por um lado, o atraso e o desgaste político associado à regulamentação da tramitação do procedimento concursal nos termos do artigo 54.º, n.º 2, da LVCR, bem como as dificuldades na conversão do regime da situação de mobilidade especial num regime de mobilidade mais flexível e não estigmatizante para os trabalhadores, por outro lado, a rigidez do regime e instrumentos de gestão dos fluxos crescentes de pedidos de mobilidade de trabalhadores entre a administração central e a administração local, bem como a dificuldade de filtrar adequadamente os pedidos de licenças extraordinárias ou de cedências de interesse público, no contexto de crescente necessidade de capacitar os dirigentes dos organismos com maior autonomia gestionária dos seus recursos e, simultaneamente, habilitar, desde logo, a GeRAP com as competências e os meios para concretizar soluções mais

robustas de serviços partilhados e gestão integrada transversal na administração pública. Esta panóplia de desafios e de dificuldades, tecnicamente autónomas entre si, mas interligadas e “alimentando-se” reciprocamente, ora em ciclos virtuosos, ora em ciclos viciosos ou desmobilizadores, parece-nos ser um bom exemplo da complexidade e multiplicidade das dificuldades com que nos confrontávamos, em 2009-2011, na consolidação das reformas concebidas e aprovadas no período 2005-2008.

III | Medidas que ficaram por adotar

A plena adaptação do SIADAP, nos termos da lei, às carreiras especiais, a consolidação do PEPAP como instrumento regular de rejuvenescimento e de capacitação técnica da administração pública, o aperfeiçoamento dos instrumentos de mobilidade funcional e geográfica, nos termos da LVCR e do CTFP, a implementação do programa de formação inicial e contínua para trabalhadores em funções públicas não dirigentes, a conclusão da revisão das leis orgânicas e diplomas estatutários de institutos e organismos na sequência do PRACE (e subsequente revisão das carreiras especiais inerentes a essas entidades), a implementação do SIOE ou ainda o alargamento da contratação coletiva a todas as carreiras são exemplos de medidas que ficaram por adotar quando, em 2011, a legislatura foi interrompida e cessou o mandato do XVIII Governo Constitucional.

IV | Balanço de 50 anos de AP em democracia

Os últimos 50 anos da administração pública em Portugal estão repletos de exemplos marcantes de muitos e variados desenvolvimentos quer na organização, quer no funcionamento da nossa administração pública. Abarcando, precisamente, as realidades administrativas quer da administração central, quer das administrações regional e local, destaco as seguintes traves-mestras dessa evolução claramente positiva e de robustecimento da administração pública nacional:

- Maior transparência administrativa, com dever acrescido de fundamentação e de prossecução do interesse público, no

respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, constitucionalmente consagrados, adotando práticas administrativas de simplificação, tramitação eletrónica e, com níveis acrescidos de *accountability*, cada vez mais centrada no administrado cidadão-utente-cliente;

- Reforço da regra concursal no ingresso, progressão na carreira/ /categoria e, em geral, na gestão meritocrática dos recursos, alinhando a gestão dos recursos humanos pelo macro-enquadramento orçamental e dos objetivos e da missão pública que norteiam os organismos e serviços estaduais;
- Mais amplo e mais efetivo diálogo social no seio das reformas administrativas que foram sendo conduzidas ao longo destas décadas, com a aceleração dessa concertação social específica a partir da contratação coletiva na Administração portuguesa e da negociação anual dos elementos essenciais da gestão dos respetivos recursos;
- Aproximação gradual entre os regimes laborais público e privado, salvaguardando as especificidades e a natureza de interesse público da atividade administrativa, dotando, nesse contexto, a gestão pública, cada vez mais, de instrumentos de flexibilidade, de inovação e de administração em rede (independentemente da natureza e dos vínculos que conformam os serviços e projetos na administração pública).

V | Desafios e perspetivas de futuro para a AP

A administração pública está, naturalmente, confrontada com múltiplos e complexos desafios, tal como a sociedade que a envolve e a conforma nas suas características e perfil orgânico e funcional.

Enunciaria, neste contexto, os seguintes desafios:

- Impacto da curva demográfica desfavorável em Portugal no que respeita à capacidade de captação de recursos humanos na administração pública, os quais, por sua vez, estejam vocacionados para contribuir para a resposta às necessidades de interesse

público elas próprias (re)moldadas por essa nova e estruturalmente diferente matriz demográfica no nosso País;

- Acolher a inteligência artificial como oportunidade e não como ameaça para a administração pública, os seus trabalhadores e a sua missão pública, preservando os direitos dos cidadãos, os padrões éticos e de equidade que devem sempre nortear a conduta administrativa, mas abraçando, sem ingenuidade ou receios defensivos, as vantagens de eficiência, eficácia e qualidade que a inteligência artificial e as suas muitas decorências podem trazer à organização e ao funcionamento da administração pública;



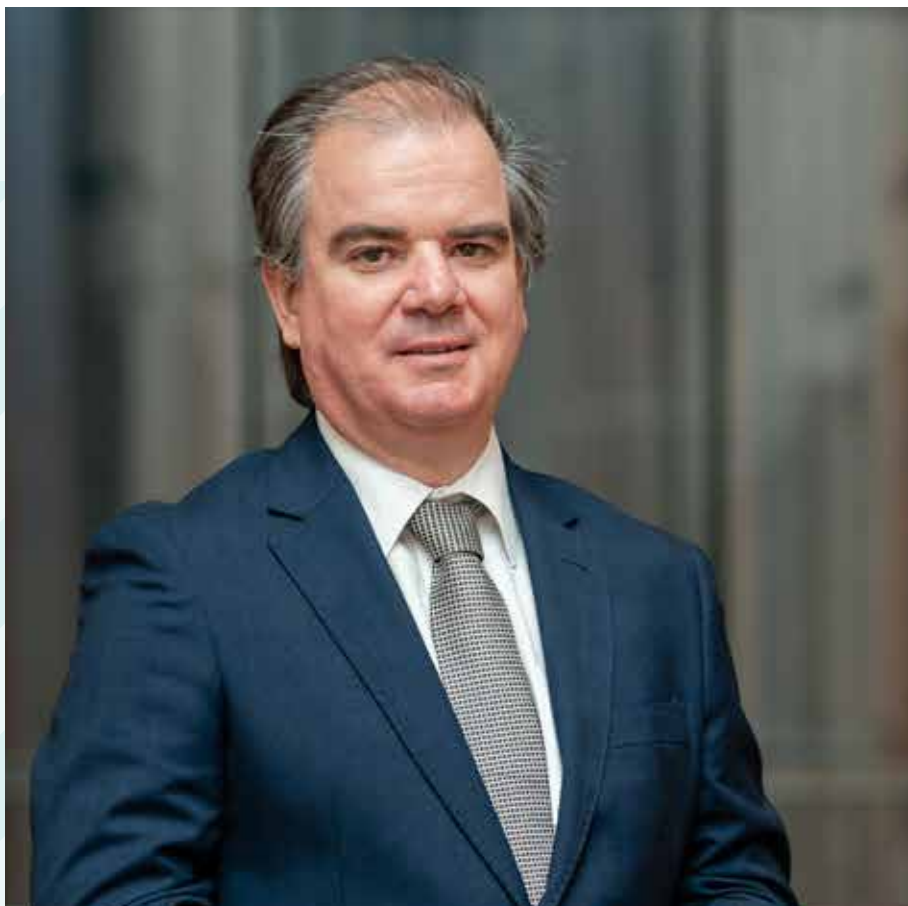
Acolher a inteligência artificial como oportunidade e não como ameaça para a administração pública, os seus trabalhadores e a sua missão pública, preservando os direitos dos cidadãos, os padrões éticos e de equidade que devem sempre nortear a conduta administrativa

- Conciliar melhor e de modo mais efetivo a tutela do princípio da igualdade e a salvaguarda da transparência e do “espírito de corpo e de pertença no serviço público”, que deve animar a conduta nos serviços e organismos estaduais, com as especificidades de setores, carreiras, missões públicas, muitas vezes desconcentradas e descentralizadas, em moldes de flexibilidade e de autonomia gestionárias, sem desferir golpes de fragmentação ou de alienação de certos organismos e carreiras face ao todo, coerente e intercomunicante, que deve continuar a ser a administração pública portuguesa;
- Reconhecer, capacitar, preservar e desenvolver profissional e humanamente as centenas de milhares de trabalhadores em funções públicas em Portugal, enquadrando-os nas suas famílias

e comunidades, salvaguardando – nesse esforço de gestão cada vez mais próxima e em rede dos problemas e dos argumentos que os trabalhadores que lidam com os cidadãos são os primeiros a identificar e a vocalizar – o seu estatuto profissional e a sua motivação individual e em equipa de modernização administrativa e inovação a favor dos cidadãos, no contexto hiper-desafiante (!) da natureza sempre limitada dos recursos públicos que são confiados, precisamente, à administração pública e da sustentabilidade (nas várias vertentes) das políticas públicas no nosso País.

14 de agosto de 2024

Gonçalo Castilho dos Santos



Secretário de Estado da Administração Pública

[junho de 2011- dezembro de 2013]

XIX GOVERNO CONSTITUCIONAL

Hélder Manuel Sebastião Rosalino

O signatário exerceu as funções de Secretário de Estado da Administração Pública, entre 28 de junho de 2011 e 30 de dezembro de 2013, tendo assumido, nessa qualidade, a responsabilidade pela implementação das medidas previstas no Programa de Assistência Económica e Financeira diretamente relacionadas com a administração pública e na dependência do Ministério das Finanças, bem como apoiando outros ministérios na implementação das medidas setoriais respetivas, também relacionadas com a administração pública.

Enquadramento do período 2011-2013

Portugal enfrentava, nos últimos anos da primeira década do século XXI, uma das mais profundas crises económicas e financeiras da sua história, resultado de debilidades estruturais e de desequilíbrios macroeconómicos e financeiros acumulados particularmente na década anterior. As debilidades e desequilíbrios estruturais tornaram-se mais visíveis no contexto da crise global e europeia, que começou em 2007.

Os primeiros meses de 2011 foram marcados por instabilidade política, com a apresentação de pedido de demissão pelo Primeiro-Ministro do XVIII Governo Constitucional, a realização de eleições legislativas antecipadas e, em 21 de junho de 2011, a tomada de posse do XIX Governo Constitucional.

Nessa altura, Portugal entrou, por uma combinação de fatores exógenos e endógenos, numa situação de grave crise económica e financeira, que implicou a necessidade de recorrer a assistência financeira externa e, para tanto, na celebração, em maio de 2011, de um Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Este Programa permitiu o acesso a um empréstimo de 78 mil milhões de euros, em condições mais favoráveis em termos de taxas de juro face à disponibilidade do mercado. Porém, o Programa continha um conjunto de compromissos que condicionavam a sua aplicação. Desde logo, critérios quantitativos definidos para os valores do défice e da dívida, acompanhados numa base trimestral pelas entidades internacionais. O Programa continha, igualmente, como não poderia deixar de acontecer, um vasto conjunto de condicionalidades que Portugal se comprometia a cumprir, sob pena de não ver reunidos os requisitos que lhe permitiam aceder ao financiamento acordado.

A administração pública, nos seus diversos serviços e organismos, dirigentes e trabalhadores, tem sido permanentemente confrontada com a necessidade de adaptação a mudanças económicas, financeiras, políticas, sociais ou tecnológicas, sendo que a forma como essa adaptação ocorre pode ser, entre outros, mais ou menos acelerada, em função do grau de urgência, mais ou menos disruptiva, em função do impacto de transformação, mais ou menos abrangente, em função do seu alcance.

O período de vigência do PAEF, em que se insere o intervalo temporal em que o signatário exerceu as funções de Secretário de Estado da Administração Pública, corresponde claramente a um dos momentos de mais rápida, profunda e abrangente adaptação da administração pública a exigências colocadas por novas realidades, atendendo ao extenso e reformador conjunto de medidas que constavam do PAEF e de cuja implementação dependia a receção dos desembolsos financeiros previstos.

Os objetivos definidos no PAEF para a administração pública eram particularmente desafiantes, não apenas pelo tempo exíguo para a sua implementação, como também pelo seu grau de complexidade

e transversalidade. Atente-se que alguns desses objetivos já haviam sido ponderados em momentos anteriores, sempre marcados por desistências, recuos ou inconsistências face às dificuldades encontradas pelos responsáveis políticos então em funções, de que podemos dar, como exemplo, a aprovação de diplomas de enquadramento para fundações e para entidades reguladoras, bem como outros ensaios realizados no âmbito dos chamados Programas de Estabilidade e Crescimento (PECs), como sucedeu com a aplicação de reduções remuneratórias realizadas através da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2011.

Sucedeu que, por motivos de pressão externa das contrapartes do PAEF, que exigiam a efetiva implementação das medidas acordadas e, também, por uma conjugação de fatores de empenho político e técnico na sua conclusão, foram alcançados, entre 28 de junho de 2011 a 30 de dezembro de 2013, muitos dos objetivos definidos no PAEF para a administração pública.

Extrato do: MEMORANDO DE ENTENDIMENTO SOBRE AS CONDICIONALIDADES DE POLÍTICA ECONÓMICA (versão inicial - incompleta) com impacto na administração pública

1.7. Melhorar o funcionamento da administração central, eliminando duplicações, aumentando a eficiência, reduzindo e extinguindo serviços que não representem uma utilização eficaz de fundos públicos. Tal deverá resultar em poupanças anuais de, pelo menos, 500 milhões de euros.

Para este fim, o Governo irá:

- i. reduzir o número de serviços mantendo a qualidade na prestação de serviço público;*
- ii. criar um serviço único tributário e promover serviços partilhados entre as diferentes áreas da Administração Pública;*
- iii. promover a mobilidade dos trabalhadores nas administrações central, regional e local;*

1.9. Assegurar que o peso das despesas com pessoal no PIB diminua em 2012 e em 2013:

- i. *limitar admissões de pessoal na administração pública para obter decréscimos anuais em 2012-2014 de 1% por ano na administração central e de 2% nas administrações local e regional.*
- ii. *congelar salários no sector público, em termos nominais, em 2012 e 2013, e limitar promoções.*
- iii. *reduzir o custo orçamental global com sistemas de saúde dos trabalhadores em funções públicas (ADSE, ADM e SAD) diminuindo a participação da entidade empregadora e ajustando o âmbito dos benefícios de saúde, com poupanças de 100 milhões de euros em 2012.*

(...)

1.11. Reduzir as pensões acima de 1.500 euros, de acordo com as taxas progressivas aplicadas às remunerações do sector público a partir de janeiro de 2011, com o objetivo de obter poupanças de, pelo menos, 445 milhões de euros.

(...)

2.9. Publicar, trimestralmente, informação relativa à evolução mensal dos trabalhadores da Administração Pública e do Sector Empresarial do Estado.

(...)

3.39. Reduzir os cargos dirigentes e os serviços em, pelo menos, 15% na administração central.

3.40. Com vista a aumentar a eficiência da administração central e racionalizar a utilização de recursos, implementar uma segunda fase do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE 2007). [T4-2011]

(...)

3.42. Em conjunto com a avaliação do SEE (vide acima), elaborar uma análise detalhada do custo/benefício de todas as entidades públicas ou semipúblicas, incluindo fundações, associações e outras entidades, em todos os sectores das administrações públicas. [T4-2011]

3.43. Regular, através de lei, a criação e o funcionamento de fundações, associações e outras entidades semelhantes pela administração central e local.

(...)

Serviços partilhados

3.46. Desenvolver a utilização de serviços partilhados na administração central implementando na totalidade os projectos em curso e avaliando regularmente a possibilidade de maior integração:

- i. implementação integral da estratégia de serviços partilhados nas áreas dos recursos financeiros (GeRFIP) e humanos (GeRHup); [T2-2012]*
- ii. racionalização da utilização das tecnologias de informação (TI) na administração central, através da implementação de serviços partilhados e da redução do número de entidades TI em ministérios ou outras entidades públicas. [T4-2012]*

(...)

Recursos humanos

3.48. Preparar um plano abrangente para promover a flexibilidade, a adaptabilidade e a mobilidade dos recursos humanos na administração pública, nomeadamente através da oferta de formação, nos casos em que for necessário. [T4-2011]

3.49. Limitar as admissões de trabalhadores na administração pública, com vista a atingir decréscimos anuais em 2012-2014 de 1% por ano na administração central e de 2% por ano nas administrações regional e local.

Importará recordar, relendo agora o Memorando, que foram muitas as vozes que, quando o mesmo foi apresentado, vieram a público dizer que, finalmente, com este ambicioso programa de medidas seria desenvolvida uma profunda reforma da administração pública portuguesa.

Decorridos quase dez anos, serão, porventura, os mesmos que afirmam que a reforma da administração pública está ainda por fazer, sem cuidar de verificar o que foi e não foi realizado, por comparação com um programa que foi amplamente valorizado quando foi conhecido.

Em Portugal, há uma prática recorrente de exigir reformas (sempre a próxima) e uma constante displicência ou desinteresse em avaliar o que já se fez.

A verdade é que, não só foram cumpridas todas as medidas previstas no Memorando relativas à administração pública, como o âmbito e o alcance das reformas desenvolvidas foram muito para além do que estava previsto no Programa de Ajustamento, não obstante os profundos constrangimentos existentes.

Terá sido, porventura, o período mais reformista da administração pública verificado em democracia, como se poderá constatar ao longo deste texto.

I | Medidas de política para a AP do XIX Governo Constitucional

Principais reformas desenvolvidas na administração pública entre 2011 e 2013



Estas áreas de atuação concretizaram-se no seguinte conjunto de medidas concretas (não exaustivas):

1. Melhorar o funcionamento da administração central através da implementação do Programa de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) - redução de cargos de gestão e de organismos públicos.

O PAEF previa a redução em 15% dos cargos dirigentes e dos organismos da administração central. Os resultados excederam o objetivo inicial, tendo sido eliminados 27% dos cargos dirigentes existentes e 40% das estruturas de primeiro nível da administração central, ou seja, uma redução de cerca de 1700 cargos dirigentes e 140 estruturas, sem prejudicar o funcionamento dos serviços e, dada a alteração das respetivas leis orgânicas, esta medida revestiu-se de um carácter permanente e estrutural.

2. Atingir decréscimos anuais de recursos humanos em 1% na Administração Central (depois revisto para 2%) e de 2% nas administrações regional e local, através da limitação das admissões de trabalhadores na Administração Pública.

O PAEF previa uma redução dos recursos humanos na administração pública com o objetivo de adequar a estrutura de pessoal às necessidades reais do Estado. Entre dezembro de 2011 e dezembro de 2013, o número total de funcionários públicos decresceu 8%, passando de 613 mil trabalhadores no final de 2011 para 564 mil trabalhadores no final de 2013. Este decréscimo foi superior ao inicialmente estabelecido no Programa, onde se previa uma redução anual de 2% do total de trabalhadores. A redução foi



O PAEF previa uma redução dos recursos humanos na administração pública com o objetivo de adequar a estrutura de pessoal às necessidades reais do Estado. Entre dezembro de 2011 e dezembro de 2013, o número total de funcionários públicos decresceu 8%

conseguida através de um efetivo controlo das admissões, conjugado com normais passagens à situação de aposentação e através de uma redução de 37% dos contratos a termo.

Importa referir que entre o final de 2010 e o final de 2013, os custos com pessoal das administrações públicas caíram mais de 3,5 mil milhões de euros (cerca de 17%), sendo que esta redução apenas pode ser explicada em cerca de 500 milhões de euros pelo corte salarial (entre 3,5% e 10%, a partir de 1500 euros) imposto pelo Orçamento de Estado de 2011 (Governo anterior). Ou seja, o corte salarial transversal dos salários apenas justifica um sexto (1/6) da redução da fatura salarial das administrações públicas ocorrida nos últimos 3 anos (entre 2011 e 2013).

3. Criação de um sistema de informação de suporte à gestão contendo uma base atualizada de dados sobre a organização e os recursos humanos das administrações públicas - reformulação do Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE).

O PAEF exigiu uma reformulação do Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE)¹ para se obter dados imprescindíveis e detalhados sobre a forma de organização e o número de trabalhadores das administrações públicas. A produção da primeira Síntese Estatística do Emprego Público (SIEP), divulgada em maio de 2012, permitiu que se passasse a dispor de um importante instrumento de gestão que possibilita conhecer, caracterizar e acompanhar a evolução dos recursos humanos nas administrações públicas. Através dos dados de emprego recolhidos pelo SIOE, foi ainda possível dar início aos trabalhos relativos a um estudo abrangente sobre diferenças de retribuição entre o setor público e o setor privado, que foi concluído em março de 2013. O alargamento progressivo do número de entidades que reportam no SIOE permitiu também passar a dispor de informação relativa às empresas públicas.

4. Aproximar a legislação laboral aplicável aos trabalhadores que exercem funções públicas do regime laboral comum, contribuindo para a melhoria dos processos de gestão de recursos humanos, para a simplificação e modernização administrativa, para o reforço da

¹ <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/57-2011-146185>

transparência e para o aumento da produtividade e eficiência dos serviços públicos.

a) Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)

A nova Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), que entrou em vigor em 2014, veio compilar e sistematizar um conjunto de normas dispersas por vários diplomas e, em alguns casos parcialmente revogados, em que consistia a legislação laboral aplicável aos trabalhadores em funções públicas, revogando 10 diplomas legais que, no seu conjunto, continham perto de 1300 artigos, transformados em cerca de 400 artigos concentrados e articulados numa única Lei.

A facilidade e simplicidade de consulta introduzida pela LTFP teve inegável e relevante consequências práticas no que respeita à gestão de recursos humanos na administração pública e ao exercício de direitos pelos trabalhadores, simplificando e compilando diversos diplomas que regem as relações de trabalho no âmbito da administração pública.

A LTFP foi assumida como uma reforma laboral de grande alcance para o futuro da administração pública e um marco decisivo para a melhoria dos processos de gestão de recursos humanos, para a simplificação e modernização administrativa, para o reforço da transparência e para o aumento da produtividade e eficiência dos serviços públicos. Com a LTFP cumpriu-se o objetivo de dotar a administração pública de um diploma que reúne o essencial do regime laboral dos seus trabalhadores, viabilizando a sua mais fácil apreensão e aplicação.

b) Convergência dos regimes de proteção social dos funcionários públicos

Atendendo à necessidade de gerar equilíbrio e equidade entre os trabalhadores integrados no Regime de Proteção Social Convergente e os trabalhadores integrados no Regime Geral de Segurança Social, aprofundou-se o processo de convergência das respetivas regras ou efeitos através das seguintes medidas:

- No que respeita às situações de faltas por doença dos trabalhadores do regime de proteção social convergente, se o impedimento se

prolongar, efetiva ou previsivelmente, para além de um mês, determina-se os efeitos no direito a férias e respetivo subsídio estabelecidos e vigentes para os demais trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas, ou seja, a não aquisição do direito a férias e respetivo subsídio nessas circunstâncias;

- Redução do absentismo ao trabalho: aproximação dos efeitos das regras para a eventualidade na doença. Os trabalhadores abrangidos pelo regime de proteção social convergente não recebem remuneração durante as ausências por doença até 3 dias, inclusive, e estão sujeitos a uma redução de 10% na remuneração base diária (sem possibilidade de reembolso) para baixas médicas desde o 4.º dia até ao 30.º dia;
- Antecipação dos prazos para a completa convergência da idade legal geral da aposentação para os 65 anos e das idades legais especiais para os 60 anos. Com esta antecipação suprimiu-se a transição faseada que se encontrava prevista (ao ritmo de 6 meses por cada ano civil) para todos os subscritores da CGA. Quer os trabalhadores abrangidos pela idade legal geral, quer os que beneficiam de idades especiais (por exemplo, os militares das Forças Armadas e o pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública), viram a idade legal de aposentação passar a ser, a partir de 1 de janeiro de 2013, 65 e 60 anos, respetivamente. A revogação do regime de transição implicou também que a idade normal de passagem à situação de reserva (e outras situações análogas) seja, a partir de 1 de janeiro de 2013, os 55 anos (em vez dos 53 anos e 6 meses).

5. Assegurar que o processo de recrutamento de dirigentes e gestores públicos se rege por princípios de transparência, imparcialidade e mérito, promovendo a independência e a continuidade dos titulares de cargos de direção superior para além dos ciclos políticos - revisão dos modelos de governação e recrutamento.

No âmbito do PAEF previa-se a adoção de medidas que assegurassem transparência na seleção para cargos de gestão de topo, tendo sido concluída uma profunda reformulação dos modelos de governação através da revisão do Estatuto do Pessoal Dirigente², da Lei-Quadro dos Institutos Públicos³ e do Estatuto do Gestor Público.⁴

² <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2004-34547575>

³ <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2004-34547675>

⁴ <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2007-67390970>

Em síntese, o novo modelo veio introduzir regras de recrutamento e seleção para cargos de direção superior baseadas nos princípios da meritocracia, imparcialidade e transparência. O recrutamento e seleção para os titulares de cargos de topo dos órgãos e serviços da administração direta e indireta passou a requerer procedimento concursal com requisitos formais de provimento publicitados. A responsabilidade pela realização dos processos de recrutamento e seleção passou também a ser assegurada por uma entidade independente – a Comissão de Recrutamento e de Seleção para a Administração Pública (CReSAP).⁵

Ainda no que se refere aos cargos de topo, estes passaram a ser desempenhados em regime de comissão de serviço por períodos de cinco anos e máximo de dez anos consecutivos, deixando a mudança de Governo de ser causa de cessação de mandato. Procedeu-se também à racionalização e ajustamento das remunerações e benefícios dos cargos da administração indireta, incluindo o sector empresarial do Estado, às condições económicas do país e das próprias entidades públicas.

Tratou-se de uma importante alteração estrutural, tendente a reforçar a independência das instituições do Estado e a separar claramente o exercício do poder político do desempenho de funções públicas por parte dos dirigentes que servem a administração.

6. Promover a flexibilidade, adaptabilidade e mobilidade dos recursos humanos na administração pública, nomeadamente através da oferta de formação.

a) Promoção da flexibilidade e mobilidade dos recursos humanos

Em matéria de melhoria dos instrumentos de gestão de recursos humanos, além do reforço da informação proveniente do SIOE, aperfeiçoaram-se os mecanismos de flexibilidade e da mobilidade. Num contexto de restrição às admissões e de objetivos anuais de redução de pessoal, foi dada ênfase a procedimentos de agilização da colocação de trabalhadores onde eram efetivamente necessários.

Nesse contexto, foi criado um novo organismo - Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas - vocacionado

⁵ <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2011-34582475>

para a gestão da mobilidade e da qualificação dos trabalhadores em funções públicas, e lançou-se o Protocolo Aliança para a Excelência (APEX) que permite o acesso dos trabalhadores do Estado a cursos de pós-graduação e mestrados em escolas de negócios de referência, em condições muito favoráveis.

b) Rescisões por mútuo acordo

No que respeita às rescisões, além do mecanismo geral que pode ser utilizado em cada serviço (que prevê a atribuição de compensação equivalente a 20 dias de remuneração por cada ano de serviço), ficou prevista a possibilidade de serem desenvolvidos programas com regras e montantes indemnizatórios definidos pelos membros do Governo, em função dos objetivos que se pretendam em termos de ajustamento dos quadros de pessoal, apoiada por opções políticas e soluções de gestão. O primeiro programa de rescisões por mútuo acordo iniciou-se no dia 1 de setembro de 2013 destinado a trabalhadores menos qualificados, com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado e idade inferior a 60 anos.

c) Revisão da mobilidade especial

O PAEF reconhecia a necessidade de revisão e adequação da mobilidade especial a melhores práticas, incluindo a formação e requalificação dos trabalhadores. Esta reforma tinha três objetivos:

- Promover uma melhor afetação dos recursos humanos, com o objetivo de facilitar e simplificar os procedimentos de gestão dos trabalhadores abrangidos pela mobilidade especial;
- Obter uma redução progressiva da remuneração dos trabalhadores que se encontravam em situação de mobilidade especial e fixar a sua duração máxima;
- Estender a sua aplicação a todos os setores da administração pública, de forma a incluir também docentes e profissionais de saúde.

Tendo em vista a concretização desses objetivos, foi implementado o novo sistema da requalificação. Este sistema apoiou os processos de reestruturação de serviços e de racionalização de efetivos, proporcionando formação e orientação profissional aos trabalhadores considerados excedentários, com vista à sua rápida recolocação em funções em outros organismos públicos.

Com efeito, o objetivo central do novo sistema passou a ser o de promover a recolocação dos trabalhadores em órgãos e serviços da administração pública, após a realização de um plano de formação que permita a sua requalificação e o melhor aproveitamento profissional. Precisamente ao contrário do que acontece com o anterior sistema da mobilidade especial, que não previa qualquer tipo de investimento nos trabalhadores, nem o seu acompanhamento individual com vista à sua reintegração.

Com esta nova orientação, são criadas efetivas condições para que os trabalhadores tenham condições de voltar a exercer funções. A Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA), entidade gestora do sistema, passou a ser responsável pelo acompanhamento individual de todos os trabalhadores, não só com o objetivo de lhes proporcionar um adequado plano de formação, mas também para lhes prestar a devida orientação profissional.

d) Passagem do horário de trabalho semanal para 40 horas (entretanto revogado)

Relativamente ao horário semanal de trabalho, procedeu-se em 2013 ao aumento do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas das 7 horas diárias e 35 semanais para 8 horas diárias e 40 semanais, visando diminuir as diferenças entre Portugal e outros Estados-membros da União Europeia, bem como entre o sector público e o sector privado. Esta medida permitiu ainda a redução dos encargos com horas extraordinárias, a redução de contratos a prazo e aumento da produtividade dos trabalhadores da função pública. Esta medida veio também corrigir situações de desigualdade dentro do próprio Estado.

7. Desenvolver a utilização de serviços partilhados na administração central implementando projetos na área financeira, de recursos humanos e de compras públicas.

a) Implementação de soluções de serviços partilhados na AP

O GeRFiP, ferramenta de gestão contabilística e financeira, foi introduzido em 351 estruturas da administração pública, permitindo uma maior articulação dos diversos centros de custos. Uma estratégia semelhante para a gestão integrada de recursos humanos (GeRHup) encontrava-se em fase de implementação, cobrindo, em final de 2013, os órgãos e serviços do Ministério das Finanças.

Nesse processo, foi criada a Entidade Gestora de Serviços Partilhados na Administração Pública (ESPAP, I.P.), que resultou da fusão de três organismos públicos que desempenhavam, de forma desarticulada, responsabilidades no âmbito da prestação de serviços ao Estado (a GERAP, o Instituto de Informática do Ministério das Finanças e a Agência Nacional de Compras Públicas⁶).

b) Racionalização e redução de custos nas TIC na AP

Foi criado o Grupo de Projeto para as Tecnologias de Informação e Comunicação (GPTIC). Este grupo apresentou 25 medidas para a racionalização de custos na administração pública, na vertente de sistemas de informação e comunicação, no chamado “Plano Global Estratégico de racionalização e redução de custos com TIC na Administração Pública”. As medidas propostas assentavam na implementação de mecanismos efetivos de governação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), definindo de forma clara objetivos e planos comuns para toda a administração pública, partilhando soluções tecnológicas, evitando duplicação de despesa e desalinhamento com orientações estratégicas, potenciando a mudança e a modernização administrativa, centralizando serviços e infraestruturas comuns, partilhando *software* e conhecimento.

⁶ <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/117-a-2012-411608>

8. Regular a criação e o funcionamento das fundações públicas, recentrando as suas atividades nos objetivos essenciais das políticas públicas, melhorando a eficiência de custos e promovendo a sustentabilidade orçamental destas instituições.

a) Aprovação da Lei-Quadro das Fundações

Em linha com o PAEF foi aprovada a lei-quadro para as fundações⁷ que: (i) redefiniu as condições de criação de fundações públicas, que passaram a poder ser criadas apenas pelo Estado, pelas Regiões Autónomas ou pelos municípios, (ii) estabeleceu limites à despesa em custos com pessoal, ficando sujeitas a um limite de despesas com pessoal correspondente a 10% da sua receita anual (nos casos em que a atividade predominante da fundação seja a concessão de benefícios financeiros à comunidade) ou de dois terços da receita anual (para fundações essencialmente dedicadas à prestação de serviços de sustentação à comunidade) (iii) especificou os mecanismos de acompanhamento, avaliação de desempenho e fiscalização das fundações e (iv) facilitou a extinção de fundações, através de critérios objetivos.

Em suma, a nova Lei-Quadro estabeleceu regras para evitar abusos na utilização do instituto fundacional e procura uma evidente separação entre a instituição privada de fundações e a sua instituição pelo Estado, neste caso com o objetivo assumido de combater a proliferação do «Estado paralelo» e de criar mecanismos de controlo rigoroso e um regime mais exigente.

b) Revisão do financiamento público às fundações

No âmbito do PAEF foi realizado um censo a todas as fundações que operam em território português, tendo sido avaliadas segundo três critérios: (1) relevância, (2) eficácia e eficiência e (3) sustentabilidade, entendida como nível de dependência de apoios públicos. Após análise do censo ao setor das fundações implementaram-se as respetivas decisões de extinção, redução ou cessação de apoios financeiros públicos e de cancelamento do estatuto de utilidade pública.

⁷ <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2012-61239015>

A medida permitiu otimizar a alocação dos recursos públicos, abandonando compromissos com uma relação custo-benefício pouco atrativa e criando incentivos à eficiência nas fundações financiadas com fundos públicos.

9. Aprovação de Lei-Quadro para as entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica.

O novo quadro jurídico referente à criação, organização e funcionamento dos reguladores económicos veio consagrar princípios gerais de independência para estas entidades, definindo modelos de governação, princípios de gestão administrativa e financeira e requisitos de transparência e prestação de contas a que passam a estar sujeitas.

Em traços gerais, a nova Lei-Quadro (i) identificou as entidades reguladoras já existentes em Portugal e as condições e critérios que podem levar à criação de novas entidades administrativas independentes com atribuições de regulação económica, (ii) conferiu estabilidade às entidades reguladoras através da intervenção da Assembleia da República no processo da sua criação, extinção, fusão ou cisão, na sequência de proposta do Governo e tendo por base, no caso da sua criação, um estudo prévio que avalie da sua efetiva necessidade e do interesse público na sua existência, (iii) reforçou claramente a independência das entidades reguladoras, na medida em que passou a prever a sua não submissão à superintendência ou tutela governamental, bem como a impossibilidade dos membros do Governo dirigirem recomendações ou emitirem diretivas aos seus órgãos de gestão, (iv) passou a prever a existência de adequados níveis de autonomia financeira face ao Orçamento do Estado, definindo fontes de receita a realizar principalmente junto do sector regulado através da aplicação de contribuições e taxas, e (v) reforçou a prevenção de conflitos de interesse e definiu regras estritas relativas à possibilidade de cessação de mandato assentes no princípio de inamovibilidade dos membros dos Conselhos de Administração.

O novo enquadramento legal deu um contributo decisivo para o bom funcionamento das entidades reguladoras, criando condições para a prossecução das suas atribuições de forma verdadeiramente

independente e transparente, assumindo, nessa medida, um papel reformador para as entidades reguladoras nacionais e para os sectores económicos em que atuam.

Em síntese, em dezembro de 2013, a maioria das medidas estabelecidas nos termos do PAEF, em maio de 2011, com relação à administração pública, estavam implementadas e em aplicação.

A Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), que durante esse período esteve sob a hierarquia do signatário, foi tanto afetada pelos objetivos definidos no PAEF, do que é exemplo o Decreto Regulamentar n.º 27/2012, que aprovou a respetiva orgânica no quadro do PREMAC, como assumiu um importantíssimo papel no apoio técnico à preparação das ações que permitiram alcançar os objetivos acima referidos, com especial relevo para aqueles na sua área de competência e atenta a elevada qualidade técnica dos respetivos trabalhadores, que num contexto de forte restrição à despesa pública decorrente do PAEF, foram a “prata da casa” sem a qual alguns desses objetivos teriam sido impossíveis de alcançar, por exemplo, como sucedeu com a LTFP, que é ainda hoje um diploma central para a missão e atribuições da DGAEP.

Passados cerca de 10 anos sobre a implementação das referidas medidas do PAEF, constata-se que também essas medidas registaram a necessidade de adaptação, algo que consideramos absolutamente justificado e até desejável se realizado com responsabilidade financeira e pelos melhores motivos, designadamente, de melhoria da capacidade de resposta da administração pública, com eficiência, aos novos desafios que lhe vão sendo colocados no desempenho das suas missões e atribuições ao serviço da sociedade portuguesa.

II | Balanço de 50 anos de AP em democracia

Para pensarmos a reforma da administração pública, numa perspetiva de linhas de ação para o futuro, devemos começar por assumir que, ao longo das últimas décadas, já se verificaram evoluções significativas e duradouras. O balanço que pode ser feito das reformas levadas a cabo no nosso país revela que existe uma profunda transformação, não só ao nível da máquina administrativa, mas também ao nível das suas

funções. A administração pública portuguesa tem sido bem-sucedida em vários domínios, há que reconhecê-lo. Porém, ter-se-á igualmente de assumir que há ainda um longo caminho de melhoria a percorrer em várias áreas da administração pública.

III | Desafios e perspectivas de futuro para a AP

Porque de análises sobre as prometidas reformas estão as gavetas dos gabinetes governamentais repletas, julga-se importante desenvolver uma abordagem pragmática sobre o que deve e pode, em continuidade, ser feito nos próximos anos para melhorar o funcionamento da administração pública portuguesa.

O mais importante e também mais complexo no processo de reforma das administrações é precisamente a reforma dos regimes jurídicos que enquadram a sua organização e o seu funcionamento, designadamente no plano laboral/previdencial, organizacional, gestor e remuneratório.

São essas as reformas que, verdadeiramente, levarão a uma transformação de fundo da administração pública, adaptando-a a um contexto em permanente mudança e com níveis de exigência cada vez mais elevados.

As reformas a empreender deverão, nos próximos anos, dar prioridade aos seguintes eixos fundamentais:

a) A reorganização das estruturas da administração central do Estado

Apesar do trabalho realizado nos últimos anos, que levou à reorganização de muitos organismos públicos, impõe-se, ex-novo, a necessidade de promover uma nova e profunda reflexão sobre o modelo organizacional da administração pública.

O aprofundamento dos objetivos de racionalização do Estado e de utilização dos recursos humanos é, de facto, crucial no processo de modernização e de otimização do funcionamento da administração pública e, conseqüentemente, da melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados. Tais propósitos associam-se, igualmente, à impe-

riosa necessidade de se reduzir o volume da despesa pública, para a qual contribui ainda de forma muito relevante o peso do funcionamento interno da administração pública, muitas vezes com pouco valor acrescentado para o cidadão.

Tal terá, inevitavelmente, que passar pela avaliação analítica das atribuições dos serviços e organismos, incidindo o foco de análise sobre as possibilidades de melhoria de processos/funções e de simplificação de estruturas organizativas.

b) Redimensionamento dos mapas de pessoal e requalificação dos recursos humanos

As restrições que muitos organismos sentem atualmente devem, para além do mais, ser encaradas como oportunidades de melhoria funcional e organizativa interna.

A aplicação de medidas conducentes ao redimensionamento do número de trabalhadores da administração pública pressupõe:

- Desenvolvimento de um diagnóstico e de plano global de evolução dos recursos humanos a 10 anos, tendo por base vários cenários de decisão;
- A identificação das áreas onde exista sobredimensionamento de emprego e as áreas com carência de recursos humanos;
- A definição de objetivos quantitativos - setoriais e transversais – quer de redução, quer de reforço de recursos humanos;
- Aplicação articulada dos instrumentos de gestão que os permitam concretizar (v.g. reformas, rescisões, requalificação de trabalhadores, mobilidade interna e recrutamento externo);
- Desenvolvimento de um modelo de recrutamento orientado e seletivo de novos quadros técnicos que permitam a retenção e a reprodução do conhecimento dos trabalhadores que vão saindo, especialmente em áreas nucleares do serviço público, como a saúde, a justiça, a regulação e a inspeção, a proteção social, entre outras;
- Desenvolvimento de programas de formação, que permitam uma maior mobilidade entre carreiras e grupos profissionais;

- Recrutamento centralizado, que permite economias de escala com o processo e maior transparência, imparcialidade e igualdade de oportunidades.

c) A aposta na qualificação dos recursos humanos da AP

Só com uma Administração qualificada, motivada e com forte sentido de serviço público, poderá o país ultrapassar os enormes desafios que ainda enfrenta nos próximos anos. Será exigida à administração pública uma permanente capacidade de adaptação e flexibilidade de atuação com reflexos diretos na competitividade e crescimento do setor privado.

Neste âmbito, o investimento na qualificação e no reforço de competências dos trabalhadores é determinante para o aumento da eficiência e produtividade da administração pública. Para este efeito, importa desenvolver um sistema de formação profissional que garanta a aproximação entre as competências detidas pelos trabalhadores e as efetivamente necessárias em contexto de trabalho.

A par do desenvolvimento de competências específicas de elevada tecnicidade, haverá que assegurar o reforço de competências transversais imprescindíveis a uma maior flexibilidade de trabalho, permitindo que o trabalhador se adapte mais rapidamente às necessidades de mudança. Competências como a comunicação na língua materna e em línguas estrangeiras, competências matemáticas, tecnológicas e digitais, iniciativa e empreendedorismo e saber aprender, entre outras, devem ser entendidas como competências-chave, constituindo um fator decisivo de inovação, motivação e qualidade de trabalho.



o investimento na qualificação e no reforço de competências dos trabalhadores é determinante para o aumento da eficiência e produtividade da administração pública

Através da definição de uma política integrada de recrutamento, formação e gestão das situações de aposentação, importará garantir a ocupação de postos de trabalho vagos ou a vagar a curto prazo, identificando os primeiros e perspetivando aqueles que possam vagar nos próximos anos em cada ministério e organismo/serviço, por área de habilitação académica e/ou profissional.

A definição desta política integrada deve considerar os instrumentos de gestão de recursos humanos existentes, em particular o recrutamento centralizado.

d) Revisão das políticas remuneratórias

Apesar de terem sido dados alguns passos no sentido da uniformização dos regimes remuneratórios da administração pública, continua a ser significativa a dispersão e o desconhecimento das várias componentes remuneratórias praticadas no Estado.

Estudos, desenvolvidos por entidades externas e internas, confirmam a ideia de que a política de remunerações da administração pública não é adequada nem transparente. Concluem mesmo que a política remuneratória do Estado leva, em muitos setores, à desmotivação dos trabalhadores que exercem funções públicas e afeta a competitividade do mercado de trabalho.

Com efeito, a existência dentro da administração pública de múltiplas e de diferentes realidades remuneratórias, sem coerência entre si, torna o sistema injusto para os próprios trabalhadores, gera desigualdade dentro da sociedade e prejudica o mercado laboral, por distorcer os salários. Desde logo porque a política remuneratória dos trabalhadores em funções públicas resulta da combinação da remuneração base com um conjunto de suplementos remuneratórios e outras regalias ou benefícios suplementares que, em muitos casos, não são verdadeiramente conhecidos e valorizados.

É, pois, inquestionável que deverão ser implementadas políticas de revisão remuneratória, melhorando os níveis de remuneração para as funções prioritárias e com maior contributo para a melhoria da competitividade da economia e atração de investimento, bem como

para atrair e reter os trabalhadores mais competentes, qualificados e produtivos.

29 de julho de 2024

Hélder Rosalino

ANEXO

Quadros síntese das medidas implementadas no período 2011-2013:

Principais medidas	Período	Resultados
Reformulação do Sistema de Informação e Organização do Estado (SIOE)	> novembro 2011	Produção de informação completa sobre a organização e os recursos humanos das Administrações Públicas <ul style="list-style-type: none"> Relatórios trimestrais sobre a evolução do emprego e das remunerações da AP e do SEE
Plano de Redução e Melhoria da Ad. Central do Estado (PREMAC)	2011 e 2012	Profunda reflexão sobre o modelo de organização da Administração Central do Estado <ul style="list-style-type: none"> -142 entidades da AC (-40%) -1.711 dirigentes da AC (-27%)
Reforço dos mecanismos de gestão de entradas e saídas de trabalhadores	>2011	<ul style="list-style-type: none"> Política de recrutamento restritiva e sujeita a rigoroso controlo Controlo e redução de contratos a prazo <ul style="list-style-type: none"> Redução líquida de cerca de 80 mil trabalhadores em 3 anos Redução de 37% nos contratos a termo
Programa de Rescisões por Mútuo Acordo	<ul style="list-style-type: none"> Regulamentação (2012) 3 programas em 2013 	Novo instrumento de apoio à reestruturação e racionalização do Estado <ul style="list-style-type: none"> Programas de rescisão com efetiva adesão e com potencial de utilização futura
Limitação de outsourcing (controlo central)	> 2011	Controlo central de todas as aquisições de bens e serviços, com obrigação de justificação e redução de 10% da despesa <ul style="list-style-type: none"> Mais de 5000 pedidos sujeitos a parecer prévio e comunicações por ano; Redução dos consumos intermédios
Implementação de serviços partilhados na área financeira, de RH e de logística	Em curso	Criação da Entidade de Serviços Partilhados da AP, I.P. <ul style="list-style-type: none"> Status em 12/2013 311 organismos com GeRFIP 20 organismos (MF) com GeRHup, incluindo gabinetes MG
Piloto de gestão de serviços comuns no MF	Em 2013	Alteração do modelo de gestão dos serviços comuns do MF, através do reforço de competências da SGMF <ul style="list-style-type: none"> Criação de um modelo piloto do MF com vista a alargar a outros ministérios

Principais medidas	Período	Resultados
Reformulação dos modelos de governação / designação autónoma de ciclo político	> janeiro de 2012	Nomeação dos dirigentes superiores por concurso público aberto ao exterior da AP <ul style="list-style-type: none"> Revisão do Estatuto do Pessoal Dirigente Revisão da Lei-Quadro dos IP Revisão do Estatuto do Gestor Público Procedimentos concursais e avaliação de candidaturas a gestor público Regras objetivas e transparentes para a fixação das remunerações dos gestores do SEE
Criação da Comissão de Recrutamento e Seleção (CReSAP)	> janeiro de 2012	Os dirigentes são nomeados por períodos de 5 anos, num máximo de 10 anos consecutivos, deixando a mudança de Governo de ser causa de cessação de mandato.
Nova Lei dos Gabinetes dos MG	2012	Revisão do regime jurídico aplicável aos membros do governo com reforço da transparência e controlo
Censo e análise às fundações (redução Estado paralelo)	2012 a março 2013	Não existiam dados sobre número, dimensão e objetivos das fundações (dimensão do Estado paralelo) <ul style="list-style-type: none"> Retrato da situação 132 com alterações 193 com proibição transferências Novo censo e avaliação no 2ºS 2014
Aprovação lei -quadro das fundações	2012	<ul style="list-style-type: none"> Criação de mecanismos de controlo e um regime mais exigente para o regime fundacional (Lei nº 24/2012, de 9 julho)
Aprovação lei-quadro das entidades independentes de regulação económica	2013	Falta de quadro jurídico para criação, organização e funcionamento dos reguladores <ul style="list-style-type: none"> Identificação clara das EIA Reforço da independência e da transparência (Lei nº 67/2013, de 28 de agosto)

Principais medidas	Período	Resultados
Agilização dos mecanismos de mobilidade geral e geográfica	Leis do OE 2012 e 2013	Introdução de regras que facilitam e incentivam movimentações entre serviços da administração
Alteração de vários diplomas laborais da AP	Em vigor desde 1 jan 2013	Reforma laboral da AP Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro
Aumento do horário de trabalho para 40 horas	Agosto de 2013	Regime desadequado face ao setor privado e face a outros Estados-Membros
Reformulação da Mobilidade Especial	2013	Regime que não se articula com a mobilidade interna nem incentivava a recolocação em funções
Proposta de Lei geral do trabalho em funções públicas	Em aprovação	<ul style="list-style-type: none"> Apesar da Lei 66/2012, persistem normas laborais dispersas Regimes desadequados à atualidade Carreiras subsistentes e por rever

Equilíbrio entre regime praticado no setor público e privado (Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto)

Nova Lei da Requalificação (Lei n.º 80/2013) que cria mecanismos para a reintegração mais célere e eficiente. Reforço das competências da INA na gestão da mobilidade

*Simplificação legislativa:
A Proposta de Lei segue a sistemática do atual Código do Trabalho(CT), revogando 10 diplomas legais, que no seu conjunto contém perto de 1300 artigos por cerca de 400 artigos concentrados e articulados numa única Lei*

Assume a convergência do regime dos trabalhadores públicos com o regime privado, ressalvadas as especificidades exigidas pela função e pela natureza pública do empregador Estado.

Assume como modelo regra de vínculo de emprego público a figura do contrato de trabalho em funções públicas

Integra, harmoniza e racionaliza as múltiplas alterações legislativas concretizadas nos últimos dez anos no regime laboral da função pública.

Convergência com o regime laboral privado no que respeita ao regime de férias.

Principais medidas	Período	Resultados
Aproximação de regimes de proteção social (pensões)	LOE 2013	Desigualdade entre trabalhadores públicos e privados ao nível das eventualidades
Proposta de Lei sobre a convergência da CGA com o RGSS	2014	Desigualdade entre beneficiários da CGA e do RGSS
Estudo comparativo das remunerações praticadas no setor público e setor privado	2012-2013	Não possível de desenvolver sem a informação recolhida através do SIOE reformulado
Levantamento das componentes remuneratórias das administrações públicas	2013	Informação inexistente de forma agregada

- Aplicação do Código Contributivo à CGA;
- Convergência no regime de faltas por doença;
- Convergência da idade legal da aposentação;
- Alinhamento da contribuição do empregador público para a CGA com a contribuição para a Segurança Social.

- Convergência dos sistemas de pensões da CGA com o RGSS para novas pensões;

Identifica diferenças de padrão entre as remunerações praticadas no setor público e no setor privado, recomendando um alinhamento de práticas

Levantamento possível através da Lei n.º 59/2013, de 23 de agosto



Base para a alteração da política remuneratória da AP



Secretário de Estado da Administração Pública

[dezembro de 2013 – novembro de 2015]

XIX E XX GOVERNOS CONSTITUCIONAIS

José Maria Teixeira Leite Martins

Reforms are like London buses, it doesn't really matter if you miss one, because there'll be another along in a minute

Michael Barber, Instruction to deliver - 2007¹

Assumi responsabilidades governamentais na área da Administração Pública no período decorrido entre finais de 2013 e finais de 2015.

I | Medidas de política para a AP do XIX Governo Constitucional

A ação política nesse período foi determinada, em grande medida, pela execução do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal, acordado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Comissão Europeia (CE) e o Banco Central Europeu (BCE), vulgarmente referenciados como Troika.

Este Programa foi negociado num contexto de uma situação de forte crise financeira e económica e configurou um severo ajustamento com acentuadas restrições e imposições, designadamente, de carácter orçamental.

¹ Antigo responsável da *Delivery Unit* do PM inglês Tony Blair, citando a opinião que lhe teria sido transmitida por um funcionário público nos anos 90.

As despesas com pessoal, em 2013, situaram-se em cerca de 22% da despesa total, o que torna evidente a importância de se ter atuado na área da administração pública, no contexto de uma estratégia de ajustamento orçamental.

O pressuposto fundamental das opções políticas nesta matéria foi assim o de atuar sobre o valor global das despesas com pessoal, com um sentido de redução, quer no plano do número de recursos humanos, quer no do seu custo.

Os principais objetivos definidos na execução da política para o setor foram os seguintes:

- Implementação do PREMAC (Programa de Redução e Melhoria da Administração Central), através de um plano de redução de cargos dirigentes e de organismos públicos;
- Redução prevista de 2% no universo global dos recursos humanos da administração pública;
- Melhoria do sistema de informação de suporte à gestão da administração pública permitindo reforçar o conhecimento sobre a organização e os recursos humanos das administrações públicas – SIOE (Sistema de Informação da Organização do Estado);²
- Compilação dos diplomas reguladores das relações laborais na administração pública, com aproximação ao regime laboral comum (Código do Trabalho), consubstanciado na aprovação da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas;
- Revisão global dos suplementos remuneratórios da administração pública;
- Revisão do processo de recrutamento para cargos dirigentes superiores, mediante um procedimento concursal conduzido pela CRESAP (Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública), órgão legalmente dotado de independência, no caso dos dirigentes superiores da

² Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro.

administração pública,³ e de uma avaliação não vinculativa de currículo e de adequação de competências, pela mesma CRESAP, no caso dos gestores públicos;⁴

- Promoção de alguma convergência dos regimes de proteção social convergente com o regime geral da segurança social;
- Promoção da flexibilidade e mobilidade de recursos humanos na administração pública, com a previsão de um programa de rescisões voluntárias em algumas carreiras (v.g. trabalhadores de menores qualificações, técnicos superiores e professores) e com a revisão do sistema de mobilidade especial substituído pelo sistema de requalificação cuja gestão foi atribuída ao INA;
- Incremento da utilização de soluções de serviços partilhados quer na área orçamental quer na dos recursos humanos;
- Racionalização da utilização das TIC na administração pública, com a criação de um Grupo de Projeto para as Tecnologias de Informação e Comunicação (GPTIC);⁵
- Revisão do financiamento público das fundações, quer na dimensão orçamental de contenção do financiamento de fundações privadas, quer das fundações públicas, como expressão de um Estado paralelo, culminando na aprovação de uma Lei-Quadro das Fundações.⁶

II | Dificuldades na implementação das medidas de política

As dificuldades experimentadas na implementação das medidas de política para a administração pública neste contexto de execução do programa de ajustamento resultaram compreensivelmente, em primeiro lugar e com carácter geral, da natureza das medidas adotadas que, como todos recordamos, assumiram objetivamente contornos de afeção muito negativa das expetativas dos cidadãos e dos trabalhadores

³ Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, artigos 18º e 19º.

⁴ Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, artigo 13º.

⁵ RCM n.º 46/2011.

⁶ Lei n.º 24/2012, de 9 de julho.

em geral da administração pública. A título ilustrativo, sublinham-se as reduções remuneratórias e os congelamentos de progressões que naturalmente tiveram um efeito desmotivador, independentemente do juízo de valor de maior ou menor compreensão perante as opções políticas subjacentes e as respetivas causas estruturais e conjunturais.

Embora correspondam a soluções políticas recorrentes que os trabalhadores e dirigentes da administração pública não ignoravam, dada a respetiva repetição frequente com sucessivas designações, mas com conteúdo materialmente semelhante, a redução do número de cargos dirigentes e de organismos públicos, em muitos casos, com critérios muitas vezes cegos, bem como as restrições de recrutamento de novos recursos humanos, numa situação geral da administração pública de pauperização de recursos de qualidade⁷ e de uma situação de canibalização de recursos entre serviços, como única solução disponível na prática para assegurar os recursos mínimos, potenciaram compreensíveis resistências passivas. Sublinham-se os efeitos de desmotivação associados à eliminação de muitos cargos dirigentes superiores e intermédios que, com reduzido impacto orçamental real, impactaram negativamente no desempenho individual e muitas vezes coletivo. Em momento ulterior, a propósito do futuro, procurarei formular algumas notas críticas nesta matéria baseadas na minha experiência de mais de 43 anos no serviço público, dos quais mais de 20 anos como dirigente superior de 1º grau em três áreas governamentais diferentes e não apenas nas funções de responsabilidade governamental que circunstancialmente assumi.

A melhoria do SIOE traduz-se num contributo muito relevante para minimizar as crónicas dificuldades de informação que dificultam a capacidade de ação dos escalões superiores e governamentais, do antecedente muito baseada na informação orçamental, que sendo muito rica não esgota as necessidades de informação fiável e oportuna, na ótica da administração pública. Esta foi uma matéria em que se destacou o contributo da DGAEP.

A aprovação da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LTFP) constituiu um marco relevante na consolidação do regime laboral

⁷ À exceção de algumas áreas privilegiadas.

da função pública e dez anos passados continua substancialmente válida, com alguns ajustamentos pontuais. Como diploma legal, a respetiva elaboração teve um forte pendor de trabalho técnico consistindo basicamente na compilação da vastíssima legislação sobre o regime laboral na administração pública e completando o trabalho de consolidação já desenvolvido na Lei de Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas (LVCR).⁸ Mantiveram-se por opção legislativa fora da compilação na LTFP o sistema de avaliação do desempenho, o regime de acidentes de trabalho e doenças profissionais, o regime de formação profissional e o estatuto do pessoal dirigente e fez-se uma remissão geral em certas matérias para o Código do Trabalho, assinalando a aproximação dos regimes laborais comuns da administração pública ao regime laboral comum. O desafio sempre presente é o da melhoria contínua e não podemos esquecer que a LTFP é em si mesma uma solução de compromisso⁹ num determinado contexto histórico e também o da boa aplicação do regime legal previsto, designadamente nas suas dimensões inovadoras.

O constrangimento referido relativamente às insuficiências de informação foi sentido com muita nitidez aquando dos trabalhos que o meu Gabinete, com a colaboração de alguns elementos da DGAEP de que me permito destacar com justiça a Isabel Figueiredo, desenvolveram no sentido de preparar uma revisão geral dos suplementos remuneratórios com rigor, equidade e consistência técnica. Uma vez elaborado um inventário geral de suplementos e determinados os respetivos pressupostos e condições de atribuição, fizeram-se sentir como era esperado muitas resistências que no final inviabilizaram a aprovação dessa revisão geral.¹⁰ O modelo retributivo na administração pública, por razões políticas, assenta há muitos anos em cumulação da retribuição base com suplementos e esse racional é de muito difícil evolução como o demonstra a experiência passada consolidada e os desenvolvimentos corporativos recentes. A alteração

⁸ Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

⁹ A este propósito sublinham-se, por exemplo, as exclusões do âmbito de aplicação previstas no artigo 2º da LTFP.

¹⁰ Já em 2008 na LVCR – artigo 112º - se preconizava, com prazo irrealista de 180 dias, a revisão dos suplementos remuneratórios.

deste estado de coisas afigura-se de enorme complexidade e melindre e realisticamente não se perspectiva nos próximos tempos.

A previsão da intervenção da CRESAP no recrutamento de cargos de direção superior teve como objetivo declarado obter uma melhor adesão aos princípios da meritocracia, imparcialidade e transparência no recrutamento. O modelo previsto, independentemente do juízo que se faça sobre a respetiva bondade conceptual, tem apresentado dificuldades na aplicação prática e carece de uma avaliação da respetiva aplicação concreta nos quase treze anos que já leva de vigência. Empiricamente das opiniões colhidas e das minhas próprias percepções, tenho por certo que o sistema poderia beneficiar de uma revisão consequente dessa avaliação preconizada. As dificuldades experimentadas serão assim muito da esfera da aplicação prática, visto que o sistema está legalmente consagrado, mas de todo o modo sujeito a melhorias. Não é possível ignorar que a respetiva consagração não foi desde o início consensual.

A designada convergência dos regimes de proteção social foi objeto de diplomas legais pelo que não houve dificuldades de relevo a assinalar na respetiva aprovação.

Os programas de rescisões voluntárias desenvolvidos tiveram um êxito modesto pelas circunstâncias conjunturais do mercado de trabalho e por razões de aversão ao risco de muitos trabalhadores, aliadas ao nível baixo das contrapartidas oferecidas para a cessação do vínculo. Note-se que se verificou posteriormente um efeito iô-iô com o reforço muito significativo de recrutamento para a administração pública em ciclos políticos posteriores que elevaram significativamente o universo de trabalhadores públicos, ultrapassando em muito o efeito de redução anteriormente verificado.

O regime de requalificação foi, entretanto, substituído pelo regime de valorização profissional, ambos com resultados muito relativos, na senda dos regimes que, com diferentes semânticas, mas idênticos objetivos se têm sucedido desde há dezenas de anos, sempre com reduzido sucesso, em função das condições estruturais da administração pública e dos condicionamentos políticos e legais.

A utilização extensiva dos serviços partilhados constitui indiscutivelmente um dos vetores de maior potencial reformista da administração pública. Tem efeito na diminuição dos recursos humanos afetos a várias atividades de suporte, na modernização de processos e, conseqüentemente, na expressão orçamental desta dimensão da gestão pública. Porém este modelo colide com muitos interesses instalados e com a constante resistência à mudança e o seu avanço carece de uma forte vontade política e de mecanismos de desenvolvimento e acompanhamento que não se têm visto. Não tem ajudado a criação de vários centros de serviços partilhados ou comuns em específicas áreas governamentais. A experiência observada fica muito aquém do que poderia ser o potencial pela falta dos apoios e condições enunciadas e ainda pela dispersão de esforços. Este processo deveria ser conduzido por uma direção única e não ter serviços concorrentes em algumas áreas ministeriais específicas. Naturalmente que é pressuposto a garantia da prestação de serviços a níveis elevados de qualidade, como contrapartida da centralização. Até que se encontrem reunidas estas condições o incremento destas soluções e os respetivos benefícios reais ficarão longe do desejável.

O GPTIC (Grupo de Projeto para as Tecnologias de Informação e Comunicação) desenvolveu os seus trabalhos conducentes à proposta de medidas de racionalização das despesas com sistemas de informação e comunicação, envolvendo mecanismos de governação, definição de planos comuns, partilha de soluções tecnológicas, evitando gastos duplicados ou sobrepostos e reforço do alinhamento com as orientações estratégicas. As dificuldades experimentadas foram as usuais na compaginação de interesses diferenciados e na contenção em propostas adequadas e realistas neste domínio crítico da atividade da administração pública.



A utilização extensiva dos serviços partilhados constitui indiscutivelmente um dos vetores de maior potencial reformista da administração pública

Relativamente à revisão do financiamento público das fundações o trabalho realizado envolveu um prévio inquérito¹¹ às fundações visando obter um conhecimento aprofundado da respetiva realidade. Esta ação contou com um apreciável nível de cooperação das entidades envolvidas e as decisões do Governo sobre a matéria foram consubstanciadas na RCM n.º 13-A/2013, de 8 de março. Este processo decorreu sem dificuldades significativas.

Foi ainda publicada uma Lei-Quadro das Fundações que, entre outras dimensões, assumiu o objetivo de evitar a extensão de um Estado paralelo, procurando contrariar uma tendência que se vinha consolidando do antecedente, com o inerente incremento da despesa pública.

III | Medidas que ficaram por adotar

Dois objetivos de política previstos ficaram ou por realizar ou com um grau de realização insuficiente.

Tendo em vista a revisão geral dos suplementos remuneratórios prevista pelo menos desde 2008, e retomada no contexto do programa de ajustamento, o meu Gabinete, com a colaboração de alguns elementos da DGAEP desenvolveu trabalhos no sentido de uma completa e exaustiva caracterização dos suplementos existentes que habilitasse àquela revisão geral com rigor e consistência técnica.

Para a elaboração do inventário geral de suplementos e determinação dos respetivos pressupostos e condições de atribuição, efetivaram-se múltiplas interações com as áreas governamentais envolvidas. Nessas interações procurou-se colher a sensibilidade dessas áreas para procurar o nível de consensualização que fosse a mais larga possível, no quadro das necessidades de cada setor, das expectativas dos trabalhadores e dos constrangimentos existentes à época. A perspetiva dos trabalhadores era como se calcula no sentido da manutenção dos suplementos, se possível melhorados,¹² enquanto o objetivo do lado

¹¹ Designado por censo e regulado pela Lei n.º 1/2012, de 3 de janeiro.

¹² De notar que houve vários momentos em que se congelaram em valor nominal suplementos expressos em percentagem da remuneração e essa memória era muito viva.

do Governo se orientava para um resultado de diminuição da despesa orçamental. Este dilema não se apresentava de fácil resolução. As resistências observadas, de forma não ostensiva, mas clara, foram assim muito substanciais. A dinâmica interna do Governo não logrou ultrapassar as dificuldades agravadas pelas dificuldades inerentes à fase final do ciclo político em que nos encontrávamos. Embora o trabalho técnico para habilitar a decisão estivesse basicamente concluído, não foi possível fazer aprovar as soluções preconizadas, envolvendo extinção ou reformulação dos suplementos existentes. A decisão na matéria passou assim para os Governos seguintes, caso entendam que a racionalização dos suplementos remuneratórios é um elemento importante de política para a administração pública, de acordo com as respetivas visões e opções políticas.

A expansão da utilização dos mecanismos de serviços partilhados ou comuns na administração pública tem um racional evidente, quer em termos de processos mais eficazes e eficientes, quer na dimensão de poupanças orçamentais. A evolução dos processos,¹³ a utilização cada vez mais larga das tecnologias de informação e comunicação na gestão pública¹⁴ e a escassez de recursos qualificados parecem aconselhar formas inteligentes de concentração do desenvolvimento dos processos da gestão pública, particularmente dos mais padronizados, a saber, por exemplo, os orçamentais, os de contratação pública e os de recursos humanos. Foram dados passos importantes, mas insuficientes. A ESPAP, entidade responsável por estas soluções, conseguiu algum sucesso na utilização da ferramenta GeRFiP, mas um sucesso mais limitado na ferramenta GeRHuP. O envolvimento de um nível político elevado afigura-se constituir um fator crítico de sucesso. Uma expressão prática do avanço nesta matéria poderia ser o processamento centralizado de remunerações e demais abonos para toda a administração direta do Estado.

¹³ Na noção de Clayton Christensen (Harvard) como “padrões de interação, coordenação, comunicação e tomada de decisão, usados para transformar os recursos em produtos e serviços de valor acrescentado”.

¹⁴ E no presente e futuro próximo a da própria inteligência artificial, sem prejuízo da inteligência natural que sempre será necessária e insubstituível.

IV | Balanço de 50 anos de AP em democracia

O objetivo de avaliar os desenvolvimentos da administração pública nos últimos 50 anos é muito ambicioso e não cabe no espaço disponível. Poderei, no entanto, e penso que isso é o pretendido dar testemunho da minha experiência do serviço público e de como pude observar a transformação radical verificada. Focaria as minhas observações em algumas dimensões mais salientes da transformação observada desde a Administração que encontrei no longínquo ano de 1980 em que entrei e a atual. Conceptualmente a Administração evoluiu de uma estrutura de poder face ao cidadão para uma estrutura de serviço ao cidadão. Esta constitui uma evolução marcante corporizada de forma cabal no Código de Procedimento Administrativo, na senda de uma evolução de muitos anos desde a Constituição de 1976 e da jurisprudência dos tribunais administrativos, bem como de uma doutrina muito consistente, alinhada com as tendências dos países europeus.

Outra dimensão verificada a partir de 1986, aquando da adesão às instituições europeias, foi um reforço enorme do contacto com as burocracias europeias e dos Estados-membros que teve um efeito de fertilização cruzada com impacto marcante no alargamento de horizontes e na qualificação dos nossos funcionários por efeito dessa proximidade e trabalho em comum. Posso testemunhar pessoalmente os benefícios que pude colher desse trabalho em comum, quer na área das finanças, quer na área dos negócios estrangeiros em que tive oportunidades importantes de contacto nesse domínio e posso também dar nota dos benefícios paralelos noutros colegas que pude constatar.

Paralelamente, observei uma permanente atenção ao reforço da qualificação do capital humano da Administração, a todos os níveis, pelo reconhecimento da importância desse capital humano para uma melhor prossecução do interesse público confiada aos órgãos e serviços públicos na generalidade. Esse esforço foi desenvolvido desde logo por estes órgãos e serviços, mas particularmente pelo INA, pela DGAEP e pelas várias secretarias-gerais.

Esta ação formativa muito alargada teve efeitos muito benéficos para os trabalhadores e dirigentes e também para a Administração, permitindo

uma transição mais suave para a generalização da utilização das tecnologias de informação e comunicação,¹⁵ para a desmaterialização dos processos e para a transformação dos processos em geral. Esta evolução foi gradual tendo-se iniciado por alguns serviços públicos de forte pendor transaccional como os do Fisco e da Justiça, mas com progressiva generalização.

Quem tivesse contactado a administração pública há 50 anos e a voltasse a contactar agora, sem passar pelo período intermédio, teria uma enorme surpresa e provavelmente não a reconheceria. Neste intervalo de tempo formularam-se muitas teorias sobre a Administração num esforço muito interessante do ponto de vista científico,¹⁶ embora largamente subsidiário de contribuições externas que impulsionaram decisivamente as transformações constatadas. Ainda há, no entanto, muito a fazer no sentido de quebrar os silos de informação e de ação que obstaculizam uma cooperação ativa e uma maior eficácia e eficiência da ação pública.

Neste contexto, afigura-se de elementar justiça registar o contributo de tantos e tantos trabalhadores e dirigentes da administração pública que, em condições difíceis, deram o seu melhor em favor da Administração e dos cidadãos ao longo dos últimos 50 anos, nem sempre com o reconhecimento devido.

Comemorando os 50 anos da DGAEP e dos órgãos que a antecederam com as mesmas atribuições e competências, é justo sublinhar o papel que desempenharam na modernização do enquadramento legal da administração pública e no apoio aos decisores políticos e também a muitos órgãos e serviços, visando a melhoria sustentada das normas legais pertinentes e uma aplicação tendencialmente uniforme dos dispositivos legais relativos à organização pública e aos estatutos laborais públicos e preparando e divulgando a informação global relativa à Administração para uso dos decisores políticos e do público em geral.

¹⁵ Na dimensão operativa e transaccional.

¹⁶ De que constituem exemplo, a *Public Choice*, o *New Public Management* e o *Total Quality Management* e o modelo da governança, que assinalam uma transição de uma administração de lógica burocrática para uma administração por objetivos e o recurso a ferramentas de gestão privada no Estado e à consideração do papel dos *stakeholders* na dinâmica da AP.

V | Desafios e perspetivas de futuro para a AP

A reforma da administração pública é um objetivo que consta de todos os programas políticos há dezenas de anos. Constitui assim um objetivo permanente.

O programa de reforma da administração pública moderna carece, como qualquer projeto que pretenda sucesso, de uma direção política empenhada, de uma equipa de desenvolvimento capaz, de um *road map* bem calendarizado, do conhecimento dos objetivos a alcançar por todos e do envolvimento de todos os grupos interessados. Naturalmente se se pretender evitar a passagem de uma frota grande de autocarros sucessivos como em Londres,¹⁷ sem resultados que perdurem e sejam meras bandeiras políticas circunstanciais.

Existe um razoável consenso de que as reformas não podem limitar-se a ser apenas camadas de legislação, aliás já abundante e nem sempre consistente. No caso português podem apontar-se alguns fatores favoráveis ou propulsivos e alguns fatores negativos ou de travagem.

De entre os positivos podem destacar-se:

- Abertura psicológica ao exterior e à mudança;
- Abertura às novas tecnologias de informação e comunicação;
- Circunstâncias do ambiente económico e social que apontam para a necessidade de reformas substanciais, designadamente de carácter orçamental.

De entre os negativos, alguns com carácter cultural, sublinham-se:

- Complexa estrutura de órgãos e serviços no perímetro do Estado com potenciais e reais redundâncias e sobreposições;
- Correlativa, insuficiente e, por vezes, equívoca delimitação de responsabilidades;
- Excessiva fragmentação dos sistemas de informação, não obstante o relevante trabalho que tem sido desenvolvido e continua a desenvolver-se neste domínio;

¹⁷ Conferir a frase de abertura deste texto.

- Persistência de uma abordagem de quintas e insuficiência do espírito cooperativo;¹⁸
- Existência inferior ao desejável de protocolos de cooperação e relacionamento entre órgãos e serviços deixando espaço para o adhocismo;
- Falta de cultura de avaliação e ausência de instrumentos adequados para uma avaliação substantiva, focando-se os que existem muito nos objetivos de atividade¹⁹ e pouco nos resultados;
- Excessiva dependência de regras muito precisas legalmente vinculativas e pouca atenção a princípios e conceitos abertos como critério da ação administrativa;
- Propensão para o formalismo e o nominalismo incluindo a adoção formal de soluções já testadas noutros países sem a consagração plena dos pressupostos e mecanismos que as operacionalizam em termos substantivos;
- Degradação da qualidade de serviço pela concorrência por vezes perversa na captação de recursos entre administrações.

Importa minimizar os riscos subjacentes e potenciar os pontos favoráveis.

Como condicionantes de carácter geral, conhecido o risco Salisbury:²⁰

- Necessidade de um largo consenso político a favor da reforma, incluindo uma adequada minimização das pulsões contraditórias sempre existentes no interior dos governos e também entre partidos políticos num contexto atual de fragmentação da representação parlamentar;
- Necessidade de envolvimento e compromisso de todos os *stakeholders* e atores relevantes (para além do universo político

¹⁸ Apesar do forte sinal que resultou da introdução da figura da conferência procedimental nos artigos 77.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, na linha da figura da *conferenza di servizi* da lei italiana.

¹⁹ Basicamente o SIADAP 1.

²⁰ Expresso na frase atribuída a Lord Salisbury, PM inglês do século XIX, - “*All change is for worse so it’s in our interest that as little should happen as possible*”.

tout court – Governo e Assembleia da República) também o Conselho de Finanças Públicas, o Tribunal de Contas e, eventualmente, o Conselho Económico e Social;

- Necessidade de um mix entre uma abordagem *top-down* e *bottom-up* visto ser vital assegurar, por um lado, uma visão e uma estratégia clara e, por outro lado, o comprometimento pleno da Administração no seu conjunto e dos respetivos dirigentes e trabalhadores o que constitui uma condição crítica de sucesso;
- Necessidade de uma abordagem gradualista, mas com marcos definidos e *quick wins* visto que uma reforma sujeita aos condicionamentos culturais e organizacionais do nosso País pressupõe um ritmo continuamente sustentado que evite baixas na coligação de apoio e perda de *momentum*.

A própria opção de levar a cabo essa reforma estrutural, a respetiva abrangência e a oportunidade constituem decisões políticas que pressupõem avaliação ponderada.

Pressuposto fundamental de qualquer transformação estrutural da nossa Administração é sem margem para dúvidas a restrição orçamental. É crucial definir o envelope orçamental disponível para uma Administração de qualidade e de dimensão adequada às políticas públicas que lhe sejam atribuídas desenvolver. Por definição os recursos orçamentais são escassos para as ambições apresentadas e por isso há que fazer escolhas.



Pressuposto fundamental de qualquer transformação estrutural da nossa Administração é sem margem para dúvidas a restrição orçamental

Essas escolhas, em minha opinião, têm desde logo duas dimensões críticas:

- Uma é a da dimensão quantitativa e qualitativa da estrutura da Administração, com alguma compressão das múltiplas camadas que se foram acrescentando ao longo do tempo, com racionalidade técnica nem sempre evidente, processo que, para além de ganhos orçamentais sustentáveis, teria, com forte probabilidade, ganhos de eficácia e eficiência relevantes;
- Outra tem a ver com um equilibrado sistema de incentivos que assegure um desenvolvimento harmonioso e uma adequada distribuição e manutenção do capital humano das administrações.

A definição da orgânica da administração pública parece dever resultar de um trabalho prévio de análise de funções e de processos e não ser desenhada partindo do que existe e fazendo algumas extinções e fusões a régua e esquadro. É importante ter presentes os entregáveis (*deliverables*), os bens e serviços reais prestados diretamente aos cidadãos e empresas ou prestados internamente à Administração para satisfação das respetivas necessidades e os processos que os viabilizam, como antecedente metodológico da conceção e desenho dos órgãos e serviços que os deverão prestar.²¹ Este caminho permitiria encontrar a dimensão quantitativa e qualitativa adequada às funções desenvolvidas e aos processos reais utilizados, nos limites das disponibilidades orçamentais e de acordo com a orientação do Governo relativamente às funções do Estado e ao modo de as exercer. O exercício referido permitiria também como resultado uma informação de base fiável e completa para permitir a adaptação dinâmica às opções nesta matéria dos sucessivos ciclos políticos.

²¹ Esta metodologia foi utilizada por orientação do então Ministro de Estado e das Finanças, Professor Vítor Gaspar, num exercício piloto para o Ministério das Finanças com a coordenação política do então Secretário de Estado das Finanças, Professor Manuel Rodrigues, e que o signatário teve o privilégio de coordenar tecnicamente, entre finais de 2012 e 2013.

No que tange aos aspetos de estatuto remuneratório e demais incentivos, importa assinalar que é pacífico que na estrutura do Estado, à exceção de alguns organismos privilegiados, a realidade remuneratória é basicamente a de remunerações inferiores ao setor privado nos quadros técnicos e dirigentes e superiores nos grupos profissionais mais indiferenciados. Por opção política continuada os aumentos têm privilegiado os grupos com menor remuneração o que tem como efeito o encurtamento do leque salarial. Essa realidade não é consentânea, num prazo longo, com um robustecimento técnico e de gestão da Administração. Não se ignora o recurso à compra de serviços no exterior, mas essa solução não deve ser banalizada em detrimento do desenvolvimento de recursos próprios ou de um verdadeiro capital humano público.²² Outro elemento que merece ponderação é a ultrapassagem da ideia errada de que as remunerações devem ser iguais para todas as funções existentes na administração pública agrupadas tendencialmente em três ou quatro carreiras. Com a necessária seletividade e diferenciação positiva, baseada em critérios objetivos, lógicos, coerentes e substanciais adequados à realidade das coisas, torna-se imperativo com coragem e bom senso diferenciar remunerações, como aliás se vai já fazendo para algumas posições, embora com uma base algo aleatória. A administração pública não é objetivamente uma realidade homogénea e nela coexistem distintos patamares estatutários e remuneratórios.

Do ponto de vista individual, além de não ser justo, não é também racional em termos de gestão não diferenciar níveis de desempenho com correspondência remuneratória. Seria uma importação para o setor público de uma prática consolidada do setor privado. Reconheço que esse exercício é difícil e que têm de ser previstas garantias que dificultem ou desejavelmente eliminem atuações ilegítimas de agentes individuais envolvidos nessa avaliação e decisão. Os riscos gerem-se, mas são inevitáveis quando se assumem opções. O regime dos

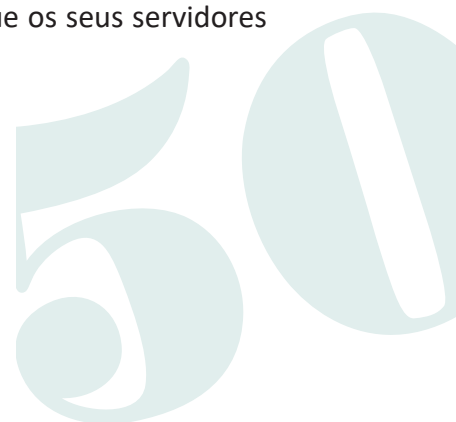
²² Na lição, que se mantém válida no essencial, de Hannah Arendt – As origens do totalitarismo- “No nosso tempo torna-se óbvio que a autoridade do próprio Estado-nação depende em grande parte da independência económica e da neutralidade política dos seus servidores públicos; o declínio das nações é gerado invariavelmente pela corrupção da sua administração permanente e pela convicção generalizada de que os servidores públicos estão a soldo das classes proprietárias e não do Estado”.

prémios de desempenho marcou um avanço não despreciando neste domínio, mas afigura-se útil ponderar o respetivo aprofundamento e a consideração de um âmbito mais alargado. A gestão dos recursos humanos alocados e a gestão pública em geral torna-se mais difícil, no contexto geral de contenção remuneratória, se um nível de desempenho mais elevado não tiver como consequência um efeito remuneratório. Naturalmente que esta linha de ação teria impacto orçamental que poderia ser controlado com o efeito de streamlining obtido com a revisão de processos e a concomitante diminuição das necessidades quantitativas de pessoal.

A terminar, nos 50 anos de atividade valiosa para o desenvolvimento progressivo da administração pública, não quero deixar de expressar votos de muitos sucessos para todos os que fazem a DGAEP nos dias de hoje e de que esses sucessos possam continuar a contribuir para uma sempre melhor administração pública de que os seus servidores se possam orgulhar.

30 de julho de 2024

José Leite Martins





**Secretária de Estado da Administração e do Emprego
Público**

[julho 2017- outubro 2019]

XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL

Maria de Fátima de Jesus Fonseca

Integrei o XXI Governo Constitucional em julho de 2017, quando fui convidada para a equipa do Ministério das Finanças, na qual a Secretaria de Estado da Administração e Emprego Público (SEAE) se encontrava desde o início da legislatura, em novembro de 2015.

I | Medidas de política para a AP do XXI Governo Constitucional

Como não poderia deixar de ser, o trabalho que foi desenvolvido nesta área até 2019 teve por base os principais objetivos do programa de Governo, em particular virar a página na política de austeridade e defender o Estado Social e os serviços públicos, um dos setores que sofreu um forte impacto negativo das medidas tomadas no período do Programa de Assistência Financeira a Portugal. Por isso, o governo assumiu como desígnio fortalecer a administração pública (AP), definindo como principais objetivos: (i) promover o emprego e combater a precariedade, através da regularização dos vínculos precários, da limitação do uso do trabalho precário no Estado e relançando o diálogo e a negociação sindical; (ii), fortalecer, simplificar e digitalizar a administração pública, através da promoção da inovação no setor público, constituindo centros de competência transversais na AP e da valorização do exercício de funções públicas pela eliminação da redução salarial dos funcionários públicos ao longo de 2016, o regresso

ao regime das 35 horas semanais de período normal de trabalho, o início do processo de descongelamento das carreiras em 2018, a reposição de incentivos aos recursos humanos, o lançamento de concursos para jovens quadros, a gestão integrada dos trabalhadores, a adoção de um novo sistema de formação contínua e integrada e ainda a revisão do então vigente regime de “requalificação” e (iii) garantir que a AP contribui para uma sociedade mais igual, promovendo a igualdade e não discriminação, nomeadamente através de planos de igualdade e políticas de conciliação entre vida familiar e vida profissional como fatores de competitividade, inovação e desenvolvimento.

Estes objetivos foram concretizados através de medidas previstas nas Grandes Opções que anualmente acompanham as Leis do Orçamento do Estado (LOE) e das sucessivas atualizações ao Programa Nacional de Reformas, tendo sido possível ir além das medidas inicialmente previstas do programa de Governo sempre que a evolução da situação do país assim o permitiu.

Claro que para concretizar estes objetivos, foi necessário definir uma abordagem integrada, com múltiplas medidas, com a consciência que o processo de reconstrução da AP seria um processo colaborativo, com o esforço conjunto de todas as áreas de governo e, naturalmente, contando com os seus trabalhadores como agentes de mudança. Por isso, foi delineada uma estratégia assente em três eixos complementares, concretizados através de inúmeras medidas. Destacarei apenas aquelas que considero as mais emblemáticas.

I. Valorizar os trabalhadores em funções públicas

Uma AP eficiente e capaz de satisfazer, em tempo útil, as mais variadas necessidades sociais, depende de trabalhadores empenhados e motivados. Combater a visível desmotivação dos trabalhadores nessa época exigiu dois tipos de medidas.

Por um lado, medidas de valorização salarial, iniciando um caminho de reposição da normalidade e de restituição de direitos.

- Com a reversão dos cortes salariais, a redução remuneratória implementada desde 2011 foi eliminada progressivamente ao longo do ano de 2016.

- Foi reposto o regime de pagamento do subsídio de Natal que estava a ser pago em duodécimos, integralmente reposto desde 2018.
- Com a Lei do Orçamento de Estado para 2018, iniciou-se o processo de descongelamento das carreiras, abrangendo todos os trabalhadores e todo o período congelado (7 anos), reconhecendo todos os direitos de todos os trabalhadores de acordo com o regime aplicável à respetiva carreira.
- Com a LOE 2019, passaram a ainda ser possíveis, nomeadamente as alterações gestionárias de posicionamento remuneratório, a atribuição de prémios de desempenho ou outras prestações pecuniárias de natureza afim, o trabalhador ser remunerado, nas situações de mobilidade na categoria em órgão ou serviço diferente, pela posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que se encontre posicionado.
- Embora não constasse do programa do Governo nem constituísse um compromisso deste, o Governo foi sensível à matéria da não contagem do tempo de serviço do período do congelamento no caso das carreiras em que o modelo de progressão assenta essencialmente no tempo de serviço, pelo que desenvolveu processos negociais, que tiveram em conta a sustentabilidade das carreiras na AP e a sustentabilidade orçamental. Estes processos permitiram concretizar, com o Decreto-Lei n.º 36/2019, de 15 de março, um modelo de recuperação do tempo de serviço dos docentes de carreira dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar, e dos ensinos básico e secundário, cuja contagem do tempo de serviço esteve congelada entre 2011 e 2017, e com o Decreto-Lei n.º 65/2019, de 20 de maio, regular o modelo de recuperação do tempo de serviço aos trabalhadores de carreiras, cargos ou categorias integrados em corpos especiais em que a progressão e mudança de posição remuneratória dependia do decurso de determinado período de prestação de serviço legalmente estabelecido para o efeito.
- Foi ainda corrigida a distorção na tabela remuneratória da carreira geral de assistente operacional (AO), designadamente

as que resultaram das sucessivas atualizações da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG).

- Em 2019, foi promovida a elevação da base salarial da AP, medida que também não se encontrava prevista no programa do Governo e que representou a antecipação de discussão de um tema que só estava equacionado para 2020 no Programa de Estabilidade, beneficiando cerca de 70 mil trabalhadores em funções públicas em 2019.

Por outro lado, para além da valorização salarial, foram adotadas medidas que proporcionam aos trabalhadores mais e melhores perspectivas de desenvolvimento, percursos profissionais mais estimulantes e favorecem a sua motivação e satisfação. Foi o caso das seguintes medidas:

- Processo de harmonização de carreiras para promover maior coerência e equidade ao sistema de emprego público, de acordo com o estabelecido na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que não havia ainda sido integralmente cumprida. Foram desenvolvidos processos negociais para as carreiras de âmbito transversal, que culminaram na criação da carreira especial de fiscalização (Decreto-Lei n.º 114/2019, de 20 de agosto); da carreira especial de inspeção da ASAE (Decreto-Lei n.º 74/2018, de 21 de setembro); de inspeção veterinária da Direção-Geral de Alimentação e Veterinária; das pescas da Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos e de navios e segurança marítima da (Decreto-Lei n.º 141/2019, de 19 de setembro). Foram igualmente revistas as carreiras da Autoridade Tributária e Aduaneira (Decreto-Lei n.º 132/2019, de 30 de agosto), as carreiras especiais de conservador de registos e de oficial de registos (Decreto-Lei n.º 115/2018, de 21 de dezembro e Decreto-Lei n.º 145/2019, de 23 de setembro), a carreira especial de enfermagem (Decreto-Lei n.º 71/2019, de 27 de maio). Foram ainda aprovados a revisão do estatuto profissional do pessoal da Polícia Judiciária, bem como o regime das carreiras especiais de investigação criminal e de apoio à investigação criminal (Decreto-Lei n.º 138/2019, de 13 de setembro), a revisão do Estatuto do

Pessoal do Corpo da Guarda Prisional (Decreto-Lei n.º 134/2019, de 6 de setembro) e criadas as carreiras especiais de sapador bombeiro e de oficial sapador bombeiro e respetivos regimes jurídicos (Decreto-Lei n.º 86/2019, de 2 de julho).

- Regime de valorização profissional, que sucedeu ao regime de requalificação, agora assente numa abordagem de gestão de recursos humanos diferenciada, promovendo o reinício de funções, por integração dos trabalhadores, mediante a definição de planos de valorização profissional que contemplavam formação adequada aos perfis e às necessidades entretanto identificadas nos diferentes órgãos e serviços da administração pública (Lei n.º 25/2017, de 30 de maio).
- Novo regime de formação profissional, enquanto instrumento de desenvolvimento de competências e de realização pessoal e profissional dos trabalhadores, que justificou a revisão conceptual e metodológica da formação profissional na AP (Decreto-Lei n.º 86-A/2016 de 29 de dezembro). O Conselho Geral de Formação Profissional, reuniu pela primeira vez a 25 de janeiro de 2019, com representantes das várias entidades com responsabilidades na área do emprego, formação e qualificação na administração pública central, local e regional e representantes das estruturas sindicais dos trabalhadores da AP.
- Criação do Programa de Capacitação Avançada para Trabalhadores em Funções Públicas - CAT - (previsto no artigo 39.º-A da LTFP, aditado pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro e regulamentado pela Portaria n.º 231/2019, de 23 de julho), alinhado com o processo de recrutamento centralizado, lançado pela primeira vez em 2019. O CAT é dirigido à carreira geral de técnico superior, obrigatório para os trabalhadores que ingressem por via do procedimento de recrutamento centralizado, mas que pode igualmente ser frequentado por trabalhadores recrutados através de outras modalidades de procedimento concursal. O CAT incluiu: (i) a formação inicial obrigatória que reforça as competências dos técnicos superiores que é designada por “Programa de Capacitação Avançada para o Início de Funções na Carreira de Técnico Superior (CAT — Formação Inicial)” e (ii) a

formação contínua para o desempenho de funções de liderança nos serviços e destinado também à capacitação de futuros dirigentes, designado por “Programa de Capacitação Avançada para a Preparação de Futuros Líderes (CAT — Futuros Líderes)”.

- Programa Qualifica AP (RCM n.º 32/2019, de 14 de fevereiro), inserido no programa Qualifica - uma estratégia mais ampla de qualificação da população portuguesa – com o objetivo de elevar as qualificações dos trabalhadores em funções públicas através da facilitação de acesso ao programa, do estabelecimento de condições flexíveis de frequência dos percursos de qualificação e potenciando a adaptação das respostas e dos próprios percursos às especificidades organizativas.

II. Garantir boas condições de trabalho

Promover boas condições de trabalho e ambientes de trabalho positivos, seguros e saudáveis, que evidenciem uma verdadeira cultura de Segurança e Saúde no Trabalho (SST) foram por nós consideradas condições essenciais para o bem-estar no contexto organizacional e na vida pessoal dos trabalhadores e constituiu outro dos eixos prioritários de intervenção. Esta dimensão é muito importante, pois a satisfação e mobilização dos trabalhadores na prossecução do interesse público, a produtividade e a qualidade do desempenho não dependem apenas de melhores políticas remuneratórias ou medidas de valorização profissional. Visando a prevenção do risco físico e psicossocial, a promo-



a satisfação e mobilização dos trabalhadores na prossecução do interesse público, a produtividade e a qualidade do desempenho não dependem apenas de melhores políticas remuneratórias ou medidas de valorização profissional.

ção ativa da saúde nos locais de trabalho e a conciliação da vida profissional, pessoal e familiar, foram implementadas diversas medidas.

- A reposição do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas em 35 horas de trabalho que, em setembro de 2013, havia sido alargado para 40 horas semanais (Lei n.º 18/2016, de 20 de junho), com garantia de que da sua aplicação não poderia resultar para os trabalhadores redução do nível remuneratório ou qualquer alteração desfavorável das condições de trabalho. Posteriormente, este regime foi alargado aos trabalhadores com contrato individual de trabalho a partir de 1 de julho de 2018, garantindo a equidade de tratamento.
- O Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP), enquadrado na estratégia plurianual de promoção do emprego e combate à precariedade, foi lançado pelo Governo em 2016 e concretizado pela RCM n.º 32/2017 (antecedida pela Portaria n.º 150/2017, de 3 de maio, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 331/2017, de 3 de novembro. Definiu os procedimentos da avaliação de situações a submeter ao programa; pela Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro, estabeleceu os termos da regularização de vínculos precários prevista no PREVPAP; e seguida pelo Decreto-Lei n.º 34/2018, de 15 de maio, definiu os termos da integração dos trabalhadores da AP que prestam serviço nos programas operacionais, nos organismos intermédios e no órgão de coordenação dos fundos europeus), que determinou as condições em que deveria ser operacionalizado.
- No quadro de novas políticas de recrutamento para assegurar o rejuvenescimento da força de trabalho pública, foi lançado o primeiro procedimento de recrutamento centralizado (com tramitação definida na Portaria n.º 125-A/2019, de 30 de abril) para 1000 técnicos superiores na AP, permitindo a racionalização de meios humanos e financeiros no desenvolvimento dos concursos de recrutamento.
- Foi reforçado o regime legal aplicável à SST na AP (Lei n.º 79/2019, de 2 de setembro) concluindo a transposição da diretiva sobre

SST para o ordenamento jurídico interno, estabelecendo as formas de aplicação do regime previsto no Código do Trabalho e legislação complementar, incluindo a respetiva responsabilidade contraordenacional, aos órgãos e serviços da administração pública.

- Foi aprovado um plano de ação para a Segurança e Saúde no Trabalho na Administração Pública 2020 (RCM n.º 28/2019, de 13 de fevereiro), que operacionalizou não só a dimensão legal, como pretendeu estimular a capacitação, o trabalho colaborativo e a procura de soluções para desafios quotidianos que se relacionam, por exemplo, com a gestão do risco e da doença. Destaca-se a promoção de serviços comuns de SST partilhados dentro de um mesmo ministério ou entre diferentes ministérios como medida de racionalização de meios e de facilitação da expansão destes serviços na AP, permitindo a cobertura integral da força de trabalho pública. Para melhor alcançar os objetivos, para além do envolvimento particular de quatro entidades tidas como essenciais neste domínio (ACT, DGS, DGAEP e INA) que são também responsáveis pelas 7 medidas constantes do Plano, foi criada uma rede colaborativa, a Rede SST-AP, com o objetivo de promover, de forma articulada e transversal, a discussão, partilha de experiências e execução do plano de ação, uma vez que contou com representantes de todas as áreas de Governo e outros organismos da administração local e administração regional autónoma, com competências de coordenação na área da gestão pública.
- O programa “3 em linha”, para promover a conciliação da vida profissional, pessoal e familiar, lançado a 5 de dezembro de 2018 e que visou promover um maior equilíbrio entre estas três dimensões como condição para uma efetiva igualdade entre homens e mulheres e para uma cidadania plena. Foi uma iniciativa que integrou 33 medidas para a administração pública e o setor privado, num esforço conjunto de ação e sensibilização. Incluiu medidas como “O primeiro dia de escola” (Decreto-Lei n.º 85/2019, de 1 de julho), que permite aos trabalhadores da administração pública faltarem justificadamente para acompanhamento de menor de 12 anos no primeiro dia do ano

letivo; “Missão conciliar” (artigo 25º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que aprovou o OE para 2019), com a introdução, nas cartas de missão de dirigentes superiores, de objetivos de gestão que incluíssem o desenvolvimento de práticas de conciliação, e a obrigatoriedade de inscrição nos QUAR 2019 de objetivos de gestão dos trabalhadores que integrem práticas de gestão eficiente e responsável, nomeadamente no domínio da conciliação da vida profissional com a vida pessoal e familiar.

III. Melhorar a organização e a gestão pública

Este eixo suporta a concretização dos dois eixos anteriores e contribui para a sustentabilidade do serviço público, garantindo eficiência e níveis adequados de desempenho. A adequação das estruturas, a utilização racional dos recursos, a utilização da tecnologia para libertar as pessoas para tarefas que acrescentem valor e os modelos de gestão orientados para os cidadãos e as empresas são fundamentais para que as organizações criem condições para que os trabalhadores coloquem o seu saber e a sua experiência ao serviço da satisfação das necessidades sociais. Neste contexto, os dirigentes públicos têm um papel decisivo para desenvolver modelos de gestão centrados nas pessoas, que garantam a sua motivação e desenvolvam organizações públicas produtivas, eficientes e sustentáveis. Um conjunto vasto de medidas concorre para este desígnio, darei apenas alguns exemplos.

- A criação dos “Centros de Competência”, estruturas de apoio técnico dos departamentos governamentais e de apoio transversal à administração direta e indireta do Estado, dotadas de meios técnicos e sobretudo humanos especializados e vocacionadas para áreas particularmente exigentes no contexto da administração pública, seja pela sua complexidade, grau de especificidade ou dependência de contratação externa. Nessa legislatura, foram criados: o Centro de Competências Jurídicas - “JurisAPP” (Decreto-Lei n.º 149/2017 de 6 de dezembro) e o Centro de Competências Digitais da Administração Pública – “TicAPP” (RCM n.º 22/2018, publicada em DR n.º 47, 2ª série, de 7 de março). Esta medida representa uma aposta no reforço da capacidade interna da administração pública para que com maior

autonomia, qualidade, eficácia e eficiência possa responder aos desafios do quotidiano.

- A metodologia de identificação das competências na administração pública (modelo gecAP) desenvolvida pelo INA desde 2016, permitiu lançar o procedimento de recrutamento centralizado na AP em 2019, com perfis de competências definidos para as áreas jurídica, económico-financeira, de planeamento, controlo e avaliação, estatística e relações internacionais e ciência política, na carreira de técnico superior. Foi um primeiro passo para introduzir medidas que permitam à AP gerir os seus trabalhadores por competências e não apenas olhando para os perfis funcionais clássicos, o que permite tirar partido de todo o acervo de capacidades e conhecimentos dos seus trabalhadores, seja nos processos de recrutamento e seleção, de avaliação de desempenho, de formação e de desenvolvimento pessoal ou de reafecção de pessoas a outras funções.
- A estratégia para a formação profissional, no quadro do novo regime da formação profissional, implicou a organização da oferta formativa do INA em torno das áreas estratégicas de formação (com foco nas estabelecidas no Despacho n.º 3431/2019, publicado em DR n.º 62, 2ª série, de 28 de março: competências de inovação, competências de liderança e competências digitais) e a criação, em 2019, do Centro de Desenvolvimento de Liderança, para assegurar a componente formativa direcionada aos dirigentes para além da formação inicial e contínua obrigatória, bem como preparar os futuros líderes no setor público. O INA diversificou ainda as modalidades de formação em oferta com a introdução de novos formatos de aprendizagem para além da formação em sala e que abrangem, entre outras, workshops ou núcleos de práticas, seminários, sessões de cocriação e mentorias. É ainda de destacar a medida 3.8 do INCODE.2030 (Qualificação digital dos trabalhadores em funções públicas), programa lançado em 2017 enquanto estratégia nacional para o desenvolvimento de competências digitais no horizonte temporal de 2017-2030. O INA ficou incumbido de dois projetos emblemáticos: o “Infoexclusão Zero”, que pretende promover a

- aquisição e desenvolvimento de competências digitais básicas nos trabalhadores que revelem níveis de proficiência mais baixos para que possam explorar as potencialidades das tecnologias de informação e comunicação; e o “AP Digital 4.0”, que visa o reforço da oferta formativa em competências digitais, procurando atualizar, especializar e aprofundar os conhecimentos e as capacidades dos trabalhadores do sector público, designadamente os que desempenhem funções TIC.
- Uma outra dimensão importante são os incentivos para a AP funcionar melhor, uma dimensão menos normativa e mais soft que, no longo prazo e se patrocinada com consistência, pode ter resultados transformadores.
 - > O Sistema de Incentivos à Eficiência da Despesa Pública (SIEF) foi previsto na Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017 e foi criado pela Portaria n.º 186/2017, de 1 de junho e replicado, em 2018, pela Portaria n.º 11/2018, de 10 de janeiro e em 2019 pela Portaria n.º 172/2019, de 3 de junho. Tratou-se de um sistema de atribuição de incentivos financeiros ou não financeiros, de estímulo à melhoria da eficiência da despesa pública, nomeadamente pela redução de despesa numa ótica consolidada, sem com isso comprometer o cumprimento das missões dos serviços e a prossecução das suas atribuições e aplicou-se ao subsector da administração central, com exceção das Entidades Públicas Reclassificadas.
 - > O Sistema de Incentivos à Inovação na Gestão Pública (SIIGeP) foi lançado a 27 de junho de 2018 através da Portaria n.º 186/2018, atua em três domínios - valorização dos recursos humanos, melhoria dos ambientes de trabalho e desenvolvimento dos modelos de gestão - e tem três tipologias de incentivos: (i) capacitação, oferta formativa que pode assumir formatos tão diversificados quanto ações de formação convencionais, experiências de trabalho em instituições internacionais, dias abertos à inovação ou oficinas de cocriação e abrange temas desde o desenvolvimento de competências de gestão e

liderança especificamente para dirigentes, desenho de serviços, gestão de projetos ou construção de indicadores e métricas de avaliação; (ii) experimentação, através do desenvolvimento de projetos experimentais inovadores, em ambiente controlado e com investimentos reduzidos, permitindo testar soluções e experimentar conceitos; acresce que introduziu na esfera jurídica portuguesa o conceito de “direito ao desafio”, um mecanismo que permite, por iniciativa das equipas proponentes, suspender temporariamente regimes legais vigentes através de instrumento legal adequado para esse efeito e pelo período de duração dos projetos candidatos, permitindo avaliar novos modelos de funcionamento nos organismos da administração pública, sem exigir uma alteração legal de âmbito geral e servindo como mecanismo de avaliação prévia de futuras medidas legais; o Decreto-Lei n.º 126/2019, de 29 de agosto, que autorizou a implementação de um primeiro conjunto de projetos experimentais desenvolvidos com recurso ao mecanismo do “direito ao desafio” no domínio da gestão; e (iii) reconhecimento, que consiste na atribuição de três prémios pecuniários no valor de 10.000 cada, destinados a cada um dos domínios do SIIGeP e visa distinguir projetos que pelo seu grau de inovação, demonstração de resultados e potencial de replicação à restante administração pública merecem esse reconhecimento de mérito. A primeira entrega dos prémios de inovação na gestão pública decorreu em julho de 2019.

- Uma nova versão do Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE+) pretendeu melhorar o conhecimento da dimensão e organização do Estado, nomeadamente no que aos recursos humanos diz respeito, o que é imprescindível para a definição das políticas para a administração pública e as crescentes exigências de planeamento, monitorização e avaliação. A Lei n.º 104/2019, de 6 de setembro, aprovou a versão reformulada e ampliada do SIOE, com o objetivo de concentrar, num único sistema, toda a informação relativa à caracterização do emprego público e das

entidades que integram o universo do setor público e conhecer com rigor as competências instaladas na Administração e potenciar o seu pleno aproveitamento.

Como referi, estas foram apenas algumas das medidas implementadas, porventura as mais emblemáticas, que exprimem uma visão sobre a importância da AP e a sua relevância para a sociedade.

II | Dificuldades na implementação das medidas de política

O período de governação do XXI Governo foi muito marcado pelos efeitos na AP do Programa de Assistência Financeira a Portugal. A forte redução dos recursos humanos, os muito significativos cortes, quer nas remunerações, quer no investimento, originaram um enorme desgaste operacional e humano e tornaram muito exigente a implementação das medidas, nomeadamente a descrença no futuro e a ansiedade de recuperar todos os direitos, que colocaram muita pressão sobre o tema salarial. Por outro lado, a dimensão da AP e um registo de funcionamento em silos que o período que antecedeu o XXI governo agravou, também colocaram os seus desafios.

Foi claro desde a primeira hora que só a aposta na negociação e na colaboração poderia mitigar estes efeitos e criar uma dinâmica de mudança através do envolvimento dos trabalhadores e seus representantes. O facto de eu própria ter uma carreira de décadas na AP e ter sido dirigente superior durante mais de 10 anos, ajudou a delinear uma estratégia que permitisse comunicar, criar confiança e mobilizar aliados, ao mesmo tempo que inscrevia na agenda partilhada pelos diversos parceiros, os vários eixos de intervenção na área da AP. Para isso, para além de ativar uma agenda regular de negociação sindical, foram adotadas diversas medidas de comunicação com os trabalhadores e os dirigentes.

Em consonância, para além de uma comunicação mais fluída, sistemática e orientada aos públicos-alvo, uma extensa agenda de eventos permitiu abordar os temas necessários a este projeto de mudança.

- Durante o primeiro semestre de 2018, através do INA, foi promovido um ciclo de três encontros subordinado ao tema “Construir hoje a Administração Pública do Futuro” cujo principal objetivo era, à luz dos três pilares que estruturam a estratégia transformadora da administração pública, estimular a reflexão e o debate informado em torno dos desafios presentes e futuros dos serviços públicos: (i) “Ambiente de Trabalho Positivo: Missão Possível”; (ii) “Percurso Profissionais na Administração Pública: Carreiras e Competências” e (iii) “Inovação na Gestão da Administração Pública”, no qual foi lançado o SIIGeP. Dos encontros resultaram documentos síntese das intervenções e das conclusões dos grupos que participaram das sessões de trabalho, que foram disponibilizados online no site do INA.
- Foi também retomado o tradicional Congresso Nacional da Administração Pública, cuja 10ª edição – “Inovação sem fronteiras: a realidade por trás de mitos e barreiras” - em outubro de 2018, contou com a experiência de inúmeros gestores públicos, empresários e investigadores que, ao longo das “mesas redondas”, deram o seu testemunho e contribuíram para a discussão dos três temas em debate: as políticas públicas de inovação, as tecnologias no contexto da administração pública e o papel dos ambientes de trabalho. Sendo a inovação um dos focos da agenda transformadora da AP, por ocasião do 1º aniversário do SIIGeP, o INA promoveu o mês de julho de 2019 como o Mês da Inovação na AP, com um conjunto de iniciativas.
- A Agenda 2030 foi o mote para uma conferência realizada em 2019 subordinada ao tema "Agenda 2030 - Uma Agenda de Inovação na Gestão Pública". Esta foi uma iniciativa conjunta das Secretarias de Estado da Administração e Emprego Público e Negócios Estrangeiros e Cooperação com o objetivo de promover um debate amplo e informado em torno dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no contexto da administração pública, evidenciar o alinhamento dos organismos para com a Agenda 2030 e, simultaneamente, conferir visibilidade às políticas públicas nacionais com impacto neste compromisso global.

III | Medidas que ficaram por adotar

Não identifico propriamente medidas por adotar, mas sim medidas cuja implementação se revelou mais demorada do que o desejado. É o caso do PREVPAP, pois a integração de muitos precários nos mapas de pessoal acabou por ser mais demorada do que as expectativas mais otimistas fariam prever, uma vez que envolveu uma avaliação minuciosa de cada situação individual e a realização de procedimentos concursais para integração dos trabalhadores (com exceção do setor empresarial que pode converter os vínculos irregulares em contratos individuais de trabalho). Foi também o caso do SIOE+, cuja implementação se revelou complexa, pois a dimensão da AP e a multiplicidade de sistemas de informação e procedimentos de gestão existentes fez derrapar o calendário de trabalho inicialmente previsto.

Mas a verdade é que, em muitos domínios, fomos além do previsto no programa do Governo e não só em matéria salarial, como a contagem de tempo congelado nas carreiras cuja valorização remuneratória assenta nesse elemento. O amplo conjunto de projetos na área da capacitação de lideranças e as matérias da segurança e saúde no trabalho são alguns exemplos de outras medidas implementadas e não inicialmente previstas.

IV | Balanço de 50 anos de AP em democracia

Nos últimos 50 anos, a AP sofreu grandes transformações. É fácil constatar que têm existido pressões para mudar os paradigmas de gestão pública, ou seja, a visão que se adota para o funcionamento da AP: os problemas hipercomplexos e transnacionais como o ambiente ou a saúde; a consequente transversalidade das políticas e procura de soluções coordenadas a nível global; uma sociedade com cidadãos mais informados, reivindicativos e com falta de confiança na atuação do Estado e o desenvolvimento acelerado de novas tecnologias, são fatores que impõem à AP uma atuação crescentemente ágil, coordenada, proativa, baseada em evidências e inovadora.

Em Portugal, a pressão dos desafios aliada à inspiração de reformas realizadas noutros países, muito por via do trabalho realizado por

organizações como a OCDE e não apenas em resultado da integração na então CEE, também originou transformações ao longo destes 50 anos, umas vezes batizadas de reforma, outras vezes de modernização. Sem discutir o léxico e sem preocupações de exaustividade, irei destacar aquelas que considero mais emblemáticas.

Inicialmente por via legislativa, foram introduzidas mudanças para criar capacidade de resposta a uma sociedade cujas necessidades também mudaram. As reformas dos sistemas de carreiras e remunerações, a formação específica para a AP, a substituição do sistema de notação pela avaliação de desempenho, a noção de procedimento administrativo, o próprio repensar periódico das estruturas organizativas e o conceito de modernização e, mais tarde, de simplificação administrativa são apenas alguns exemplos das transformações que foram introduzidas ao longo dos anos. Mas nem sempre tiveram o impacto desejado na cultura organizacional da AP, o que nos deve fazer refletir acerca das alavancas operacionais que são necessárias para transformar mentalidades e modos de funcionamento que muitas vezes desafiam regras formais. Só para dar um exemplo, existe uma crónica dificuldade no cumprimento da avaliação de desempenho, o que tornou os efeitos do descongelamento das carreiras mais demorados para os trabalhadores.

Pretende-se uma AP mais rápida e inovadora, um maior foco na capacidade de gestão e a valorização dos trabalhadores enquanto ativos das organizações públicas. Mas a verdade é que a cultura da AP conserva, em geral, muitos traços do clássico funcionamento em silos associado ao modelo tradicional da AP burocrática, no sentido do tipo ideal weberiano. Este modelo, assente numa lógica jurídico-legal, funcionamento fortemente hierarquizado e com autonomia limitada parece não ser totalmente ajustado ao mundo de hoje. Por isso, entre os anos 70 e os anos 90, foram introduzidas medidas de inspiração gestionária, vindas do setor privado, que procuraram reforçar a componente de gestão, com a profissionalização dos dirigentes ou a avaliação de desempenho em função do cumprimento de objetivos, a orientação para a qualidade do serviço prestado aos cidadãos-clientes e a empresarialização de muitos serviços. Mas desde essa época, a visão da nova governança pública, orientada para os valores do setor público

e a partilha de responsabilidades com os trabalhadores e cidadãos, tem vindo a introduzir outro tipo de instrumentos, de carácter democrático e participativo, para dinamizar a construção de redes e parcerias que, em coprodução, definem o que é o interesse público a prosseguir em cada momento.

Alguma da explicação para muito do comportamento da AP que por vezes percecionamos como desfasado da realidade, tem origem neste facto: vivemos hoje num Estado em rede com uma AP híbrida, pois incorpora elementos de todos estes paradigmas. Continuamos a ter, na generalidade da AP um regime de emprego distinto do setor privado (com ressalva do setor empresarial e de algumas organizações de regime especial), um direito público que regula a atuação dos trabalhadores e define procedimentos. Estes elementos, que associamos à burocracia clássica, coexistem com elementos da nova gestão pública, como a capacitação dos dirigentes em matéria de gestão, a avaliação de desempenho associada aos resultados obtidos pelos trabalhadores e pelos serviços, os prémios de desempenho ou a promoção da eficiência através da utilização da tecnologia digital, com serviços que se pretendem mais simples e até proativos. E começamos a ter elementos de nova governança pública, como os orçamentos participativos e o trabalho colaborativo entre organizações e setores, com diversos formatos, formais e informais, criando parcerias que promovem o interesse público. Alguns destes elementos estão mais presentes numas áreas de política do que noutras e variam ao longo do tempo, em função das necessidades operacionais da AP. A própria aposta na promoção da inovação no setor público (como o SIIGEP, que já referi, ou o direito ao desafio) configura um mix de influências gestionárias e de nova governança pública, ou seja, alia a promoção da eficiência e eficácia com a democratização do processo de inovação.

Uma coisa é certa: há muito que todos percebemos que não basta aprovar ou rever uma lei. É necessário que a legislação seja adequada à realidade, que os protagonistas nas entidades da AP que têm a cargo a sua execução compreendam as suas implicações e que invistam na criação das condições para a sua aplicação prática. Este é porventura o maior desafio de qualquer governo: garantir que as organizações da AP

compreendem a sua missão, tenham uma clara atribuição de responsabilidades, lideranças capazes de as conduzir para cumprir uma estratégia, uma cultura orientada para resultados e uma força de trabalho com as competências necessárias.

Por esta razão, a gestão de recursos humanos tem de estar no centro



a gestão de recursos humanos tem de estar no centro do modelo de gestão de qualquer organização pública. É esse o seu lugar estratégico, não se reduzindo a práticas rotineiras e administrativas

do modelo de gestão de qualquer organização pública. É esse o seu lugar estratégico, não se reduzindo a práticas rotineiras e administrativas. Um bom modelo de gestão das pessoas ajuda a compreender os objetivos da organização e o papel dos trabalhadores na equipa e inspira as pessoas para concretizar a respetiva missão. Mais do que remunerações ou perspetivas de carreira “à antiga”, esta dimensão da gestão das pessoas é fundamental para atrair e manter na organização os trabalhadores necessários, dando um sentido de propósito ao trabalho, encorajando um clima de confiança,

autonomia, colaboração, comunicação e trabalho em equipa.

A centralidade deste tema sublinha a importância das lideranças organizacionais, que devem reunir um conjunto de competências que os colocam cada vez mais longe da relação clássica de superior/subordinado, típicas do modelo de comando e controlo da economia industrial e mais próximos de um modelo em que os líderes estão ao serviço de todas as partes interessadas, nomeadamente das pessoas que lideram. São estas competências que os programas de desenvolvimento de competências de liderança na AP têm de promover, seja para os dirigentes superiores, seja para os dirigentes intermédios. Estes últimos têm um papel crucial no quotidiano: desenvolver as capacidades da sua equipa, orientar, criar relações positivas, dar sentido ao trabalho. Este tipo de liderança próxima,

empática e mobilizadora é valorizada pelas pessoas e fundamental na competição da AP pelo talento.

Na trajetória para termos uma AP moderna e inovadora, sempre adequada aos desafios, estas são condições essenciais. O Decreto-Lei n.º 153/99, de 22 de abril, o diploma da modernização administrativa, já o sublinhava. E inúmeros diplomas, programas e projetos continuam a afirmá-lo: como o já referido SIIGEP e ainda a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da AP, aprovada já no XXII Governo constitucional pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, de 31 de julho. Esta Estratégia destaca que, para mudar a forma como a AP trabalha, para além de reforçar a proximidade às populações e o potencial da tecnologia digital, é necessário investir nas pessoas, ou seja, nos trabalhadores e nas suas lideranças, e desenvolver a capacidade de gestão. São aspetos que nunca podem ficar subordinados à voragem das metodologias ou das tecnologias da moda.

V | Desafios e perspetivas de futuro para a AP

Num Estado de direito, democrático e social, que promova o progresso e prosperidade do país, é inevitável prosseguir o caminho de renovação da AP. Simplesmente porque as respostas que a sociedade procura obter do Estado estão em permanente evolução e os desafios também estão em constante mutação: os desafios demográficos, a sociedade digital, as desigualdades ou as questões da emergência climática são apenas alguns dos desafios que se colocam a todos os governos do planeta e que estão enunciados na Agenda 2030 das Nações Unidas. Mas também os desafios internos à própria AP são relevantes, nomeadamente o alinhamento das várias administrações públicas, em toda a sua diversidade de setores, regimes jurídicos e microculturas, num processo de transformação dinâmico, pois a incerteza e os desafios complexos que as administrações públicas enfrentam exigem tanto a capacidade de entregar valor no quotidiano como uma postura inovadora e antecipatória permanente.

Compreendendo os potenciais desafios e analisando as trajetórias de cada país, como faz a OCDE, é possível identificar algumas linhas de ação para construir uma AP “à prova de futuro”.

A primeira é ter consciência que ninguém tem a capacidade de operar transformações pelo mero efeito da vontade. Lidar com estes desafios exige tanto estratégia como consistência. As discontinuidades nas políticas para a AP associadas à alternância de ciclos e responsáveis políticos são uma das armadilhas a evitar, assim como a falta do investimento necessário em meios materiais e humanos.

É fundamental dotar os serviços públicos com uma força de trabalho apta para o futuro, multigeracional, capacitada e motivada. O que implica definir uma estratégia e uma política de recursos humanos que combine vários instrumentos para gerir todos os trabalhadores, em todos os tipos de postos de trabalho e que abranjam toda a duração das suas carreiras. E, apesar de o tema salarial ser um fator em que se centram habitualmente as atenções (e sem o desvalorizar, porque naturalmente é importante) é fundamental pensar em todas as dimensões que são determinantes para atrair, manter, motivar e manter produtivos os trabalhadores da AP, apelando sobretudo às novas gerações, catalogadas como Y e Z, que têm uma atitude e expectativas muito diferentes das gerações que as antecederam. Aspectos como os processos de recrutamento céleres; percursos profissionais ricos, que incluam a perspetiva de progressão, muitas vezes em diagonal, em várias carreiras; ter lideranças reconhecidas e inspiradoras; um trabalho com propósito; reverem-se nos valores da organização; flexibilidade (geográfica e horária) no trabalho; equilíbrio entre a vida pessoal e profissional; reconhecimento e valorização do trabalho realizado; possibilidade de participar ativamente na vida da sua organização; formação e oportunidades de desenvolvimento; e a promoção de culturas organizacionais saudáveis e positivas.



É fundamental dotar os serviços públicos com uma força de trabalho apta para o futuro, multigeracional, capacitada e motivada.

O futuro do trabalho e os seus desafios também chegam à AP e é fundamental antever o impacto que, em particular, a revolução digital, a automação e a inteligência artificial têm e terão nas profissões. Esse é um dado fundamental para preparar, com tempo, o eventual redesenho das carreiras da AP e dos mecanismos de gestão dos seus trabalhadores. E, naturalmente, também a capacitação das pessoas que nela trabalham para se manterem produtivas num cenário laboral que pode vir a ser radicalmente diferente. Para isso, é importante desenvolver sistemas de aprendizagem rápida, ampla, inclusiva e flexível, que conjuguem formação de longa e de curta duração, tirando já partido dos meios digitais para facilitar o acesso dos trabalhadores às competências necessárias aos seus percursos profissionais.

Compreender que atuamos numa burocracia híbrida, que conjuga traços da burocracia weberiana, de nova gestão pública e de governança pública, para encontrar formas de atuação mais ágil, proativa e coordenada que garanta melhores resultados para a sociedade é também importante. Não é necessário, prudente nem desejável fazer implodir todo o edifício clássico da AP: em muitos setores, os modelos organizativos hierarquizados continuam a ser necessários e as regras de enquadramento das missões e procedimentos, embora mais flexíveis, trazem consigo os valores do setor público, que importa conservar para manter íntegra a especificidade da AP.

Igualmente relevante é assumir que o interesse público continua a nortear a ação pública como imperativo que decorre da natureza do Estado, embora já não seja definido apenas pelos órgãos do Estado e resulta da interação entre vários atores (supra e infra-estaduais, incluindo os cidadãos). Os processos de governança permitem o confronto entre diferentes interesses ao longo do ciclo das políticas públicas e é aí que o interesse público é definido e concretizado. Isto sem prejuízo do papel qualificado que têm o Estado e a AP, pois a definição das grandes linhas das políticas públicas compete aos representantes do povo e a AP continua a deter uma inigualável expertise e capacidade de gestão de recursos para lidar com a complexidade do contexto e uma força de trabalho que deve continuar a compreender e a vincular-se aos valores específicos do setor público, como legalidade, imparcialidade e transparência.

Por outro lado, as políticas públicas e os serviços públicos prestados são “públicos” não só porque o interesse que servem é público, mas também porque o processo da sua conceção e implementação (e avaliação) é cada vez mais público, com a participação dos diversos stakeholders, internos à AP e externos, oriundos de vastos setores da sociedade. Criar confiança e potenciar a implementação das medidas depende cada vez mais da participação ativa, desenvolvendo o governo aberto, com novas formas de decisão aberta e colaborativa.



As equipas dirigentes das organizações, que incluem dirigentes de topo e todos os dirigentes intermédios, são um pilar central de qualquer processo de transformação da AP

As lideranças são fundamentais para o desempenho da AP. Não apenas porque concretizam as medidas promovidas politicamente, mas porque constroem os pilares da organização, gerem recursos, dão orientação estratégica e mobilizam trabalhadores e outros *stakeholders*. As equipas dirigentes das organizações, que incluem dirigentes de topo e todos os dirigentes intermédios, são um pilar central de qualquer processo de transformação da AP. Num documento de 2022 sobre liderança (*Leadership for a high performing public service*), a OCDE afirma mesmo que face

aos desafios que os governos enfrentam, a sua eficácia depende muito da qualidade da gestão e liderança nas organizações públicas. E tanto assim é que existem práticas de referência para as lideranças, por exemplo, na Estrutura Comum de Avaliação (*Common Assessment Framework-CAF*), um modelo de autoavaliação do desempenho organizacional já na sua quinta versão desde que nasceu em 2000.

Por fim, importa promover a inovação com uma abordagem sistémica, através da capacitação das equipas e da criação de espaços de liberdade, criatividade e experimentação, que permitem a emergência de soluções novas no presente e antecipar respostas para o futuro.

Apesar de alavancada pela tecnologia digital, a inovação é uma capacidade humana e se os trabalhadores não estiverem a bordo, a inovação não acontece ou é apenas episódica. Por isso, estimular o empreendedorismo dos trabalhadores públicos, concedendo tempo e oportunidade para inovar nos seus serviços ou em projetos colaborativos com outros serviços é muito importante. Assim como aprofundar o ecossistema de inovação, com atores públicos e privados, disponibilizando mais dados abertos e estimulando a colaboração para experimentar políticas, medidas e instrumentos com envolvimento de todas as partes interessadas.

Estratégia, consistência, capacidade de gestão, modelos organizacionais adaptativos, valorização dos trabalhadores, espaço para experimentar, errar e inovar, trabalho colaborativo, exigência nos resultados e celebração das conquistas. Palavras-chave que, associadas e traduzidas num *mix* variado de medidas, legislativas e operacionais, significam mais do que qualquer mítica reforma que alguém possa decretar. Só desta forma será possível ter uma cultura organizacional que permita transformar continuamente a AP por dentro. Para que os efeitos se sintam no quotidiano dos cidadãos e no serviço ao país.

2 de agosto de 2024

Maria de Fátima Fonseca



Secretária de Estado da Administração Pública

[março de 2022 – abril de 2024]

XXIII GOVERNO CONSTITUCIONAL

Inês Pacheco Ramires Ferreira

*Sempre isto ou sempre outra coisa ou nem
uma coisa nem outra.*

In Tabacaria, Álvaro de Campos

Sempre que um Governo inicia funções, a sua missão, em termos de administração pública, consiste em dar resposta a duas perguntas:

1. Qual a administração pública que o país precisa?
2. Como podemos alcançar esse ideal, respeitando os compromissos assumidos com os eleitores?

Acompanho de perto a administração pública portuguesa desde as reformas empreendidas entre 2006 e 2009, quando o responsável da pasta era o saudoso João Figueiredo – um homem com a rara qualidade de juntar um conhecimento profundo da Administração com uma visão estratégica sobre a mesma – ainda que a semente do interesse pela área venha desde os tempos da Faculdade em que frequentei a disciplina de Ciência da Administração Pública, uma inovação do curso de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

As mudanças empreendidas desde o 25 de Abril demonstram uma Administração que foi lentamente alterando paradigmas e

procedimentos¹ e, na medida em que as tendências das teorias da Ciência da Administração Pública² foram aplicadas de forma desfasada da maioria do mundo ocidental, a aplicação dessas tendências resultaram em modelos híbridos.³ Não parece claro se os resultados da aplicação desses modelos híbridos, a maioria deles por estudar aprofundadamente – um dos nossos grandes problemas tem sido, precisamente, a incapacidade de monitorizar a implementação de mudanças/reformas com a conseqüente dificuldade em avaliar os impactos das políticas públicas –, podem ser imputáveis a essas teorias. Acresce que as teorias foram sendo pensadas para administrações públicas com características diferentes da portuguesa e a sua aplicação ao nosso caso nem sempre teve em consideração as especificidades e a cultura própria da nossa Administração,⁴ que reflete a cultura da sociedade portuguesa.

Mas, mais do que debruçar-me sobre o passado – ainda que tal seja importantíssimo para perceber como aqui chegámos e o que podemos fazer – neste espaço que me foi dado por ocasião do 50.º aniversário de uma casa tão importante como é a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, pretendo debruçar-me sobre como responder às duas perguntas iniciais para o futuro.

I | Qual a administração pública que o país precisa?

À primeira pergunta respondo que o país precisa de uma Administração eficiente, inovadora, transparente, preparada e motivada para responder às legítimas necessidades dos cidadãos e do tecido social

¹ Ferraz, David (2013). «Política, Administração e responsabilização de dirigentes públicos: implicações das teorias, modelos e reformas da Administração». *Handbook de Administração Pública*, INA.

² Asencio, Maria (2016). «Os limites entre o controlo político e a profissionalização da Administração Pública». *Revista de Administração e Emprego Público*, n.º 03, DGAEP, págs 81- 109.

³ Esteves de Araújo, Joaquim (2013). «Da nova gestão pública à nova governação pública: pressões emergentes na Administração Pública». *Handbook de Administração Pública*, INA.

⁴ Tavares, José (2023). «A Administração Pública na atual sociedade em mudança». *Revista de Administração e Emprego Público*, n.º 09, dezembro, págs. 73–94.

e económico. E para esta Administração ser alcançada, respondendo à segunda pergunta, eu concentro-me nas pessoas que a podem construir.

A administração pública portuguesa está envelhecida, como é revelado nos sucessivos Boletins Estatísticos do Emprego Público, e um dos grandes desafios é a integração das novas gerações. Este desafio divide-se, por sua vez, em dois grandes problemas.

Um primeiro que se cifra em como assegurar que o conhecimento e a memória histórica das instituições são efetivamente transmitidos. Ainda que os mais novos tragam novas competências, necessárias para fazer face aos desafios futuros, o conhecimento e a memória de quem está há mais tempo na Administração é absolutamente essencial para que não se cometam erros cujas consequências já se conhecem. Uma forma de assegurar a entrada de pessoas para a renovação dos quadros da Administração é a abertura de procedimentos de recrutamento centralizado, de periodicidade anual. Tal permite, por um lado, aos interessados saberem que existe uma via de entrada universal, previsível e acessível a todos os que detenham os conhecimentos exigíveis e demonstrem as competências necessárias e, por outro, à Administração recrutar novas pessoas de acordo com as necessidades estudadas e planeadas.

O segundo problema consiste na atração e retenção do talento, designadamente, nas camadas mais jovens. Este é, aliás, um dilema transversal ao mercado de trabalho. Poderá a administração pública competir com recrutamentos do setor privado, realizados em menos de um mês, através das redes sociais? Uma vez que o acesso à administração pública deve respeitar especiais princípios enquadramentos com respaldo constitucional, não poderemos escapar a um procedimento concursal mais demorado. Acresce que o recrutamento deve cumprir elevados padrões de exigência pois um vínculo à administração pública pode durar, em circunstâncias normais, a restante carreira contributiva dos candidatos e, atendendo à mobilidade que se verifica dentro da Administração, como a seguir elencarei, o trabalhador recrutado assumirá muito provavelmente funções com diferentes perfis ao longo da sua carreira. Deste modo, a melhoria e a celeridade dos

procedimentos concursais centralizados são absolutamente essenciais porque, ainda assim, abreviam concursos que se eternizam no tempo e que levam à desistência de uma parte substancial dos candidatos.

Por outro lado, defendo que a Administração deve ter um papel pró-ativo neste campo. Concretizando iniciativas, junto das instituições de ensino superior, como feiras de emprego, em que se mostra o que de melhor acontece e é desenvolvido dentro da Administração, ou mesmo a organização de estágios remunerados para os recém-licenciados. Se os jovens contactarem com o interior dos serviços públicos vão constatar uma realidade diferente daquela que durante anos foi disseminada e caricaturada através do funcionário “mangas de alpaca”. Se os jovens ficarem a perceber como se pensa, estrutura e implementa uma política pública e de como os trabalhadores em funções públicas contribuem todos os dias para essa missão de serviço público, estou certa de que, pelo menos alguns, quererão esse propósito para a sua vida.

Atraídos e recrutados, subsiste a questão de como manter o talento. E aqui as novas gerações são diferentes das mais antigas porque a sua necessidade de estímulo permanente difere da educação das anteriores, doutrinadas para o sacrifício. Nesse sentido, defendo um sistema de mentoria/tutoria para quem entra de novo na Administração. Para além de permitir a transmissão de conhecimento, de valores e da memória institucional, este sistema possibilitaria um acompanhamento próximo de quem está pela primeira vez inserido numa equipa de trabalho ou de quem não tem experiência de serviço público, facilitando com a proximidade a organização dos estímulos, sobejamente identificados como necessários para manter o interesse dos mais jovens no desenvolvimento do seu trabalho.

Todavia, o problema da retenção de talento não se coloca apenas para os mais novos e é, mais uma vez, um problema transversal a todo o mercado de trabalho.

Ainda que a liberdade de contratação e de fixação de remunerações permita a uma parte dos trabalhadores do setor privado uma mobilidade entre empregos com inerentes progressões salariais, a permanente procura de empregos mais bem remunerados está a levar a uma

grande instabilidade nas equipas e não está a conduzir a situações de maior motivação no trabalho, como o comprovam os inúmeros estudos realizados sobre o setor privado. Também os sucessivos inquéritos aos trabalhadores revelam que, para a maioria, melhores condições laborais não se reconduzem exclusivamente a melhores condições salariais.



os sucessivos inquéritos aos trabalhadores revelam que, para a maioria, melhores condições laborais não se reconduzem exclusivamente a melhores condições salariais

Melhorar condições no exercício do trabalho abrange uma gestão de pessoas que saiba motivar as equipas, ouvindo e dando retorno às pessoas do seu trabalho, e que permita uma melhor conciliação da vida pessoal e laboral. Este último é, aliás, um dos aspetos mais valorizados pelos trabalhadores,⁵ que se pode traduzir de diversas formas, como a implementação de flexibilidade nos horários ou de sistemas híbridos de prestação de trabalho presencial e a distância. A implementação

destes sistemas híbridos necessita, da parte da Administração, de mais concentração de meios num modelo de gestão de projetos que possibilite um maior e melhor acompanhamento das tarefas de cada trabalhador e uma melhor monitorização de como essas tarefas contribuem para o resultado final.

Na administração pública, os trabalhadores podem ainda lançar mão de um poderoso instrumento que é a mobilidade. E o uso desta prerrogativa, que ultrapassa mesmo a vontade do dirigente máximo do serviço ou organismo caso este se oponha, tem demonstrado que, mesmo dentro do empregador Estado, os dirigentes sabem que

⁵ Como o revelam os inquéritos subjacentes ao estudo feito pela DGAEP em 2021: “A adaptação dos modelos da organização do trabalho na Administração Pública central durante a pandemia COVID-19: dificuldades e oportunidades” e depois, em 2023, o “Estudo de Avaliação dos Riscos Psicossociais na Administração Pública”.

para manter as suas equipas com uma certa estabilidade têm de usar instrumentos de gestão de recursos humanos que até há pouco só eram pensadas e usadas no setor privado.

II | Medidas de política para a AP do XXIII Governo Constitucional

Passando à segunda pergunta que inicialmente enunciei, o caminho feito pelo XXIII Governo Constitucional, do qual tive a honra de fazer parte, foi um caminho de valorização das pessoas que integram a administração pública.

Esta valorização passou por estabelecer, pela primeira vez na história da administração pública portuguesa, um Acordo Plurianual de valorização salarial,⁶ atingindo com este instrumento vários objetivos.

Um primeiro objetivo, muito relevante por a história recente ter no seu horizonte um período sem atualizações salariais e mesmo com cortes remuneratórios, foi fixar a regularidade das atualizações anuais, conferindo-lhe previsibilidade. O aumento anual equivalente a um nível remuneratório da Tabela Remuneratória Única (TRU) ou pelo menos 2% ficou escrito na pedra para os anos de 2023, 2024, 2025 e 2026, sendo que, nos anos de 2023 e 2024, os aumentos superaram o fixado, com todas as carreiras a subirem, no mínimo, 3%.

Este aumento salarial percentualmente diferenciado, experimentado pela primeira vez numa atualização salarial anual, para além de aumentar mais quem recebe menos (e, conseqüentemente, quem sofreu o maior impacto com o aumento da inflação), foi articulado com uma solução que assegura a diferenciação entre as diferentes carreiras gerais da AP, uma vez que a ambiciosa subida da retribuição mínima mensal garantida (RMMG) nos anos anteriores não tinha sido acompanhada por um aumento correspondente nos restantes níveis da TRU. As medidas aplicadas com vista à necessária diferenciação entre as três carreiras gerais permitiram fixar entre a entrada na carreira e categoria de Assistente Operacional (AO), correspondente à Base Remuneratória

⁶ Texto do Acordo Plurianual de Valorização dos Trabalhadores da Administração Pública.

da Administração Pública (BRAP), e a entrada na carreira e categoria de Assistente Técnico (AT) a diferença de cerca de 100€, quando chegou a ser inferior a 5€, e entre esta carreira e categoria de AT e a carreira de Técnico Superior (TS) o valor superior a 450€, fixando, desta forma, a diferença em mais de 550€ entre AO e TS.

Através das medidas inscritas no Acordo Plurianual, foram ainda revistas as tabelas remuneratórias de várias carreiras especiais de grau de complexidade 2, que tinham sido comprimidas pela subida da BRAP, e estabeleceu-se um horizonte de 4 anos para proceder à diferenciação na categoria dos AO, com base na longevidade de muitos milhares de trabalhadores na carreira, situados na base da categoria devido à galopante subida da RMMG que foi consumindo posições remuneratórias da categoria.

Para além dos objetivos já referidos, a prioridade do Acordo, em termos de carreiras, correspondia ao Programa do Governo: valorização das carreiras gerais, que são o esqueleto da AP, e a revisão das carreiras especiais que ainda não tinham sido revistas, fixando-se para estas um exigente calendário de revisão que acompanharia a execução do acordo plurianual. Permito-me realçar o trabalho feito com a revisão do regime das carreiras especiais de sistemas e tecnologias de informação, pela enorme dificuldade em atingir um equilíbrio entre os valores muito elevados praticados no setor privado e a manutenção de uma coerência interna com as restantes carreiras da administração pública (de complexidade funcional e exigências de conhecimentos e competências relativamente idênticas), assim como a previsão de instrumentos de *reskilling* e *upskilling* de atuais quadros da Administração para o conteúdo funcional destas carreiras.

Quando o Acordo Plurianual foi assinado por duas das três estruturas sindicais, representantes de trabalhadores da AP – a FESAP e a Frente Sindical STE – muitos foram os que não perceberam a posição que estas estruturas assumiram. Da minha parte, apenas tenho a elogiar a visão estratégica daquelas estruturas sindicais, pois o Acordo, podendo não responder totalmente às suas reivindicações mais imediatas, deu uma resposta de médio prazo às necessidades de muitos milhares de trabalhadores. Conforme os dados da última Síntese Estatística do

Emprego Público (SIEP)⁷ demonstram, no segundo trimestre de 2024, o ganho médio dos trabalhadores da AP teve um aumento homólogo de 8,4%, muito acima da inflação registada.

O cumprimento deste Acordo Plurianual coloca a AP a par do setor privado, para o qual também foi celebrado um acordo plurianual, pretendendo-se para ambos um crescimento salarial médio de 20% em 4 anos a fim de atingir o desejado aumento do peso dos salários no PIB e Portugal ficar em linha com os países da OCDE com melhores desempenhos neste parâmetro.

Por todas estas razões, qualquer incumprimento deste acordo, designadamente no que toca às valorizações salariais, será um retrocesso para a AP como um todo.

O XXIII Governo Constitucional não se contentou, porém, com as atualizações salariais (ainda que lhes tenha dado previsibilidade) serem a única forma de os trabalhadores em funções públicas terem valorizações salariais. Na senda de um processo sustentado nos dois Governos anteriores de reposição de direitos e valorização dos seus trabalhadores, designadamente com o descongelamento das carreiras e das admissões, a revisão do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) foi feita com o principal propósito de viabilizar uma progressão mais rápida a todos os trabalhadores e, ainda, colocar mais trabalhadores a sentir os reflexos da sua avaliação numa progressão mais célere nas suas carreiras.

Mais uma vez, os avanços obtidos com esta revisão foram suficientemente valorizados para terem resultado num acordo com os sindicatos, ainda que não se tenha atingido o seu objetivo máximo de não haver quotas. Conheço à exaustão os argumentos contra as quotas. Reconheço mesmo que estas podem ser vistas como uma artificialidade, algo imposto de fora, mas, como referia no início, é preciso conhecer a administração pública e a sua história para assumir que (ainda) não estamos em condições de embarcar num sistema sem quotas, nesta fase da nossa vida coletiva. Isto porque antes do SIADAP, aprovado em 2004, havia um sistema de notação que, não tendo

⁷ SIEP do 2.º trimestre de 2024.

quotas, tinha como resultado praticamente todos os trabalhadores da AP serem excelentes. Se olharmos para todas as métricas aplicáveis em estudos, a AP daquela altura não era excelente e, por isso, os seus trabalhadores não podiam ser, na esmagadora maioria, excelentes.

A nossa cultura é avessa à avaliação, tanto do lado dos avaliados como dos avaliadores. Os mecanismos que atualmente integram o SIADAP, bem como o regime de progressão de carreiras, visam promover uma avaliação credível com efetivas consequências para as carreiras dos trabalhadores. Podia falar do aumento do número de menções ou da redução dos pontos necessários para as progressões obrigatórias ou do aumento muito significativo de quotas para as melhores menções, mas atrevo-me a dizer que um dos pontos-chave para evitar que os melhores trabalhadores aceitem a prática (instituída em muitos organismos e serviços) de distribuição das notas mais altas alternadamente consiste na medida da manutenção dos pontos sobranes, quando o trabalhador atinge os pontos necessários (agora 8 em vez dos anteriores 10) para a subida de posição remuneratória.



A nossa cultura é avessa à avaliação, tanto do lado dos avaliados como dos avaliadores

Tendo o mandato ficado a meio, muita coisa ficou por fazer, designadamente uma necessária e aguardada revisão do estatuto do pessoal dirigente. Todavia, mesmo no que não foi feito por faltar ainda metade do tempo da legislatura, considero que o princípio fundamental em qualquer intervenção na AP é a necessidade de promover regras transversais na gestão do emprego público. Existe uma enorme diversidade de carreiras, conteúdos funcionais e perfis dentro da Administração, mas as regras que definem remunerações, suplementos, sistemas de avaliação ou prémios de desempenho devem cumprir os mesmos princípios sob pena de perdermos a coerência. Ouvir as reivindicações dos diferentes corpos e carreiras especiais e ser sensível às suas razões não pode conduzir à perda da noção da

Administração como um corpo comum. A falta de coerência conduzirá, inevitavelmente, à noção de injustiça interna e esta, por sua vez, a uma falta de motivação dos trabalhadores que se sentem injustiçados. E, assim, voltando às perguntas e respostas que enunciei no início, não conseguiremos atingir a administração pública que o país precisa por falta de motivação dos trabalhadores que a constroem todos os dias.

Nesta celebração dos 50 anos da grande casa que atualmente dá pelo nome de Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, queria renovar a minha expressão de gratidão pelo trabalho importantíssimo desempenhado pelos trabalhadores e dirigentes desta casa que, ao longo do tempo, contribuíram para a fixação de entendimentos transversais sobre organização administrativa e emprego público, que permitiram a entidades e trabalhadores resolver problemas diários da Administração e aos Governos projetarem políticas públicas para este setor.

11 de setembro de 2024

Inês Ramires



REPÚBLICA
PORTUGUESA

PRESIDÊNCIA



REPÚBLICA
PORTUGUESA

FINANÇAS