

EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS DOS R.H. NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*

1. Os elementos de que dispomos

1.1. Quanto ao número de trabalhadores e sua distribuição

Falar sobre a evolução e perspectivas dos recursos humanos na Administração Pública não é fácil.

Não é fácil desde logo porque nos faltam os necessários elementos estatísticos.

Quantos são os trabalhadores da Administração Pública?

Os elementos de que dispomos são os do último recenseamento, reportados a Dezembro de 1999.

Segundo estes tínhamos:

716 418 empregos;

360 067 na Administração Directa do Estado (50,1%)

200756 na Administração Indirecta (27,6%)

116 066 na Administração autárquica (16%)

33 804 nas Administrações Regionais (4,7%)

5 725 em Órgãos de Soberania (0,8%)

Ocupados por 708 159 pessoas.

Isto significa que temos na Administração Pública **14,8% da população empregada** (4 852 200) e **14,2% da população activa.**

Mas, se tivermos em conta os números dos subscritores da Caixa Geral de Aposentações, que são os que nos últimos anos têm sido avançados na falta de outros com maior credibilidade, **então teremos 778 357** (em Dezembro de 2003). Este ao que parece, o último número referido pelo anterior Governo na medida em que **representaria uma redução de 425 trabalhadores face aos 778 782 de 31 de Dezembro de 2002!**

Já agora, e dado que não possuímos outros elementos estatísticos sobre como estão a evoluir os Recursos Humanos na Administração Pública no passado recente e no que toca os grandes números, há que referir que **a evolução de inscrições na CGA, de 1998 a 2003, foi como segue:**

Quadro 1

EVOLUÇÃO DA INSCRIÇÃO DE SUBSCRITORES

ÁREA DE ORIGEM	ANO					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Administração Central	21 475	26 837	32 513	17 569	16 314	13 100
Administração Regional	2 455	2 314	3 063	2 785	1 801	1 683
Administração Local	5 600	5 143	7 471	6 703	4 903	5 062
Forças Armadas	3 862	4 053	4 069	6 157	4 481	5 166
Forças de Segurança	1 870	903	1 713	1 119	488	1 631
Outras entidades ⁽¹⁾	2 235	1 548	1 779	3 931	1 663	2 709
TOTAL	37 497	40 798	50 608	38 264	29 650	29 351

(1) Adm. Pública de Macau, CGD, Ens. Sup. Part. e Cooperativo, Ensino Não Superior Particular e Cooperativo

Fonte: Relatórios da CGA

E a distribuição desses subscritores pelas diversas Administrações, em 2002 e 2003, é também a que se apresenta no quadro 2.

SUBSCRITORES INSCRITOS

ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	2002		2003	
	N.º	%	N.º	%
Assembleia da República e Presidência de Ministros	47	0,2	12	0,0
Ministério da Justiça	902	3,0	767	2,6
Ministérios da Defesa Nacional (civis)	26	0,1	27	0,1
Ministério das Finanças	129	0,4	85	0,3
Ministério do Planeamento	3	0,0	-	-
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação	21	0,1	7	0,0
Ministério da Administração Interna	108	0,4	7	0,0
Ministério dos Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas	56	0,2	1	0,0
Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	53	0,2	26	0,1
Ministério da Educação	10 395	35,2	6 893	23,3
Ministério da Economia	67	0,2	18	0,1
Ministério da Saúde	3.715	12,5	4 164	14,2
Ministério da Segurança Social e do Trabalho	89	0,3	120	0,4
Ministério das Cidades, ordenamento do Território e ambiente	55	0,2	27	0,1
Ministério da Cultura	6	0,0	1	0,0
Ministério da Ciência e do Ensino Superior	631	2,1	945	3,2
Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública	11	0,0	-	-
	16 314	55,1	13 100	44,4
ADMINISTRAÇÃO REGIONAL				
Região Autónoma dos Açores	537	1,8	608	2,1
Região Autónoma da Madeira	1 264	4,3	1 075	3,7
	1 801	6,1	1 683	5,8
ADMINISTRAÇÃO LOCAL				
Autarquias Locais	4 903	16,5	5 062	17,2
	4 903	16,5	5 062	17,2
FORÇAS ARMADAS E DE SEGURANÇA				
Estado-Maior do Exército	2 882	9,7	3 630	12,4
Estado-Maior da Armada	1 024	3,5	902	3,1
Estado-Maior da Força Aérea	575	1,9	634	2,2
Guarda Nacional Republicana	1	0,0	1 586	5,4
Polícia de Segurança Pública	487	1,6	45	0,2
	4 969	16,7	6 797	23,3
OUTROS				
Outras entidades	1 663	5,6	2 709	9,3
	1 663	5,6	2 709	9,3
TOTAL	29 650	100,0	29 351	100,0

Fonte: Relatórios da CGA

Há que salientar que tivemos na Administração Pública seis **inquéritos aos recursos humanos**: 1979, 1983, 1986, 1988, 1991 e 1993.

E que a se juntam um **1.º recenseamento** em 1996 e um **2.º recenseamento** em 1999.

Muito resumidamente aponta-se para:

- **464 321 trabalhadores em 1986**
 - 384 448 (82,8%) na Adm. Central
 - 79 873 (17,2%) na Adm. Local

- **520 000 trabalhadores em 1991** (+12% em 5 anos)
 - 439 000 (84,4%) na Adm. Central
 - 81 000 (15,6%) na Adm. Local

- **638 674 trabalhadores em 1996** (+22,8% em 5 anos)
 - 500 016 (78,3%) na Adm. Central
 - 99 658 (16,5%) na Adm. Local
 - 33 500 na Adm. Regional

- **708 158 trabalhadores em 1999** (+ 10,9% em 3 anos)
 - 560 823 (78,3%) na Adm. Central

- 360 067 (50,3%) na Adm. Directa
- 200 756 (28%) na Adm. Indirecta
- 116 066 (16,4%) na Adm. Local
- 33 804 (4,8%) na Adm. Regional
- 15 166 (2,1%) na R.A. Açores
- 18 638 (2,6%) na R.A. Madeira
- 5 725 (0,8%) nos órgãos de Soberania e Independentes

1.2. São muitos ou poucos?

1.2.1. Face à inexistência de elementos fidedignos, recolhidos e tratados pelos departamentos competentes da Administração Pública, não nos resta outra solução que o lançar mão dos elementos da Caixa Geral de Aposentações:

Quadro 3

Número de Funcionários Públicos, População Activa e Peso dos Trabalhadores da Adm. Pública na População Activa e no Emprego

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total Emprego (milhares)	4.843,8	4.910,4	5.020,9	5.111,7	5.137,3	5.118,0
Total Desemprego (milhares)	251,9	225,8	205,5	213,6	270,5	342,3
Pop. Activa (milhares)	5.095,7	5.136,2	5.226,4	5.325,2	5.407,8	5.460,3
Nº Trab. da AP (milhares)	681,2	709,2	747,4	771,3	778,8	778,4
Peso Nº Trab. da AP no Emprego	14,1%	14,4%	14,9%	15,1%	15,2%	15,2%
Peso Nº Trab. da AP. na Pop. Activa	13,4%	13,8%	14,3%	14,5%	14,4%	14,3%

Fontes: CGA; INE.

Como se vê 15,2% dos trabalhadores estão na Administração Pública em 2003

Em 1996 e tendo em conta os elementos recolhidos no recenseamento o peso dos trabalhadores da Administração Pública seria:

- na população activa de 13,95% (em 2003 e tendo em conta os números da CGD, serão 14,3% da população activa)
- no emprego de 15,03%

É, também importante podermos comparar o número de trabalhadores na Administração Pública, em Portugal com o de outros países da U.E., tendo em conta a sua relação com a população activa.

É isso que fazemos com o quadro seguinte, sendo certo que se trata de uma comparação com grandes riscos atenta a diversidade de entendimentos a propósito do que está ou não está considerado como Administração Pública e como trabalhador da mesma em cada país.

Quadro 4

Número de trabalhadores da Adm. Pública, População Activa e Peso daqueles na População Activa em Portugal e na Europa

Países	Número Funcionários Públicos (milhares)	População Activa (milhares)	Emprego Público em % Pop. Activa	Último ano disponível
Portugal	778,4	5.460,3	14,3%	2003
Alemanha	4.347,3	41.818,0	10,4%	2000
França	4.704,1	26.416,0	17,8%	1999
Espanha	2.136,8	17.996,0	11,9%	2001
Finlândia	542,1	2.576,0	21,0%	2001
Grécia	270,9	4.423,0	6,1%	1998
Itália	3.108,8	25.327,0	12,3%	1999
Luxemburgo	18,9	284,0	6,7%	2001
Holanda	846,3	8.361,0	10,1%	2000
Áustria	438,3	4.190,0	10,5%	2000
Irlanda	259,2	1.810,0	14,3%	2001
Dinamarca	700,5	2.823,0	24,8%	1997
Suécia	1.044,1	4.494,0	23,2%	1995
Reino Unido	3.793,0	30.078,0	12,6%	1997

Fontes: Public Management, 2002, OCDE; Rapport Emploi en Europe, 2004, Comissão Europeia ; CGA e INE p/ Portugal

1.2.2. Parece de salientar, face aos elementos recolhidos aquando do 2.º recenseamento e que os relativos às inscrições da CGA não deixam de acentuar, que às funções sociais do Estado: Educação e Saúde, correspondem 60,3% dos trabalhadores da Administração Central.

Por outro lado, se aos trabalhadores adstritos às funções sociais do Estado juntarmos o pessoal do MDN (9,1%) e os do MAI (9%), a que correspondem funções de defesa e de autoridade, ficamos com 78,4%.

Se tivermos em conta que não é possível ignorar as funções do Ministério da Justiça, com 4,4%, as do Ministério das Finanças, com 3%, e as do Trabalho e Segurança Social, com 4,8%, ficamos com 90,6% dos trabalhadores.

E é face a estes dados que poderão ser formuladas as questões - chave:

- Os portugueses pretendem ou não bons cuidados de saúde e melhor educação?
- Os portugueses pretendem ou não que se invista em segurança, interna e externa?

A questão subjacente é eminentemente política. Não é, obviamente, um mero problema de gestão.

E tem a ver com a dimensão social que a sociedade portuguesa persegue e que o reduzido desenvolvimento económico dos últimos anos parece pôr em causa.

1.2.3. Mas a questão do peso da Administração Pública não é algo que se reduza ao número de trabalhadores.

Tem a ver também com o peso das despesas com o pessoal no PIB.

São esses os elementos que apresento no quadro seguinte salientando que, em termos europeus e com os seus 15,0% de peso das despesas com pessoal no PIB Portugal acompanha o grupo de países na U.E. em que essas despesas mais pesam no PIB.

De salientar, talvez, que Portugal é dos países em que o PIB menos tem crescido e em que a economia informal e a fuga e evasão fiscal têm um peso superior a 20% da economia.

Os problemas da economia e da sociedade portuguesa não se resolvem com menos desenvolvimento, redução da produtividade e do emprego.

Os problemas resolvem-se com melhor gestão dos meios, maior produtividade e aposta na criação de mais valor com o trabalho. E isto nada tem a ver com o trabalhar mais horas ou reduzir os salários.

Quadro 5

Peso das Despesas com o Pessoal do Total da Administração Pública em % do PIB em Portugal e na Europa

	2000	2001	2002	2003	2004
Austria	11,0	9,9	9,7	9,6	9,4
Belgica	11,4	11,6	12,0	11,8	11,6
Dinamarca	16,9	17,3	17,6	17,7	17,7
Finlândia	13,2	13,2	13,5	13,8	13,9
França	13,5	13,5	13,7	13,9	13,9
Alemanha	8,2	8,0	7,9	7,9	7,8
Irlanda	8,0	8,4	8,3	8,5	8,7
Itália	10,6	10,8	10,8	11,0	11,1
Luxemburgo	7,8	8,1	8,6	9,2	9,2
Holanda	10,0	10,1	10,5	10,9	10,9
Portugal	15,0	15,1	15,4	15,0	15,0
Espanha	10,5	10,4	10,3	10,3	10,3
Suécia	15,7	16,0	16,1	16,4	16,4
Reino Unido	7,3	7,5	7,8	8,2	8,2
Grécia	11,7	11,6	12,0	12,1	12,1
UE-15	10,4	10,3	10,3	10,4	10,6

Fontes: Finances Publiques em 2004, Comissão Europeia; Ministério das Finanças e da Administração Pública p/ Portugal.

Quadro 6

Variação do Peso das Despesas com o Pessoal do Total da Administração Pública em pontos percentuais em Portugal e na Europa

	2000/1995	2000/1990	1995/1990	2004/2000
Austria	-1,6	-0,7	0,9	-1,6
Belgica	-0,5	0,2	0,7	0,2
Dinamarca	-0,4	-0,8	-0,4	0,8
Finlândia	-2,0	-1,2	0,8	0,7
França	-0,2	0,5	0,7	0,4
Alemanha	-0,8	-1,3	-0,5	-0,4
Irlanda	-2,2	-1,8	0,4	0,7
Itália	-0,6	-2,0	-1,4	0,5
Luxemburgo	-1,9	-2,3	-0,4	1,4
Holanda	-0,8	0,7	1,5	0,9
Portugal	1,4	3,2	1,8	0,0
Espanha	-0,8	-0,2	0,6	-0,2
Suécia	-1,0	-2,3	-1,3	0,7
Reino Unido	-1,0	-4,2	-3,2	0,9
Grécia	0,4	-0,8	-1,2	0,4
UE-15	-0,7	-1,4	-0,7	0,2

Fontes: Finances Publiques em 2004, Comissão Europeia; Ministério das Finanças e da Administração Pública p/ Portugal.

1.3. Que evolução tem sido esta?

Pode dizer-se que a evolução dos R.H. da Administração foi marcada, depois de 1935:

- Pela introdução das carreiras técnicas e da comissão de serviço para o pessoal dirigente, **em 1979**;
- Por uma tentativa de introdução do controlo de efectivos **em 1984**;
- Pela adopção de um conjunto de princípios relativos a emprego, remunerações e gestão de pessoal, bem como uma nova grelha salarial **em 1989**;
- Pela regularização de situações precárias **em 1996**;
- Pela adopção de **diversas normas em 1996, 1997 e 1998** atinentes a:
 - planos e relatórios;
 - balanço social,
 - auditoria;
 - formação profissional;
 - negociação colectiva e participação;
 - planeamento de efectivos;
 - estruturação de carreiras;

- Pela aprovação de um novo Estatuto do Pessoal Dirigente **em 1999**.

É uma evolução em que se podem assinalar momentos de séria preocupação com os problemas e tentativas consequentes de para eles encontrar as melhores soluções.

Só que o poder político chama a si a responsabilidade de pensar os problemas, decidir sobre as melhores soluções e controlar a execução das medidas.

Assim, quando muda o poder político, autor ou responsável pelas medidas, estas apagam-se qual chamam bruxeleantes em dias de vento.

É óbvio que se foi estabelecida uma nova estrutura de carreiras ou salarial, estas mantêm-se enquanto têm destinatários sujeitos de direitos.

Mas se se estabelecem procedimentos tendo como destinatários os detentores do poder político, estes ou acham que isso não é importante ou começam a preparar novos procedimentos a institucionalizar!

È a sua criatividade, bem como a capacidade para apreciar e decidir, medida através dos diplomas que forem capazes de fazer publicar.

Na prática é a autonomia e a responsabilização da Administração Pública que está permanentemente em causa e o controlo de todos e de cada um dos serviços.

Porque, do que estamos agora a falar é:

- Da evolução das estruturas e dos R.H. da Administração Pública;
- Do seu controlo que alguém ou algum em serviço faz ou não faz;
- Da avaliação dos caminhos percorridos (o que se ganhou e o que se perdeu);
- Dos desvios, no dia a dia governativo, aos próprios princípios legalmente assumidos, sem que se assumam o peso disso nas ineficiências ou incapacidades.

E, quanto à evolução das estruturas e dos R.H. da Administração Pública a elas adstritos, o que se pode dizer é que a evolução tem sido caótica: cada Governo entende que deve deixar sua marca na Administração Pública. É assim que se criam Ministérios ou Secretarias de Estado para acomodar novos Ministros ou Secretários de Estado, se mudam os nomes às estruturas porque soa melhor ou fica mais pomposo.

Na prática os próprios trabalhadores levam algum tempo a adaptar-se às novas designações e, quanto aos cidadãos... continuam a usar os nomes antigos visto que são os que ainda lhes dizem alguma coisa! Mas a Administração Central, com tantas e sucessivas alterações, é uma nebulosa que não se sabe bem o que faz e para que serve.

Quem ganha com isto?

Quanto ao controlo, refiro dois exemplos para uma adequada compreensão do que está em causa.

O primeiro tem a ver com a necessidade de sabermos quantos são os trabalhadores, como estão distribuídos e qual a razão dessa concreta evolução.

E o que já vimos é que a despeito de seis inquéritos e dois recenseamentos, o que temos são aproximações que, mesmo assim, ficam em 1999!

Isto é, temos algumas fotografias imprecisas e continua a faltar-nos o filme indispensável à compreensão, em tempo, dos movimentos, de modo a termos uma capacidade de intervenção normal.

Interessante é assinalar que se esperaria que, face a esta situação, os esforços nomeadamente de decisão política, se voltassem para a mesma e para a adopção de medidas que permitissem ultrapassar o problema. O que de facto não tem acontecido.

O poder político avança com as decisões que entende adequadas a problemas insuficientemente equacionados ou...respondendo a problema diferente que como tal deveria ter sido formulado. É a chamada resposta ao lado!

O segundo exemplo tem a ver com o efectivo controlo dos objectivos que cabem à administração pública e que, na prática, são assumidos pelo poder político.

É que, muitas vezes incapaz de projectar as grandes Opções de médio prazo e as medidas de política qualitativamente relevantes, o poder político refugia-se no elencar das medidas que cabem a cada serviço, considerando o respectivo plano de actividades, confundindo-se Administração com poder político.

Daí que aquela continue sem qualquer controlo institucionalizado em termos de objectivos e meios envolvidos para os atingir, sejam eles humanos ou financeiros.

E se não há controlo não pode haver **avaliação**. Porque a avaliação que está aqui em causa não é a avaliação política que cabe a outros fóruns.

Estamos a falar na avaliação da eficiência e da eficácia, pressupostos fundamentais para uma eventual avaliação dos trabalhadores. Porque sem aquela esta é, manifestamente, uma falácia.

Sem tudo isto e um controlo mínimo que assegure que a Administração, cada um dos seus serviços, cumpre a legislação que permite que aquele (controlo) se concretize, não há qualquer possibilidade de uma avaliação efectiva do que fez a administração com os meios que lhe foram atribuídos.

Muitos serviços não elaboram planos de actividades e relatórios e a sua articulação com a gestão financeira e os objectivos é manifestamente insuficiente. Os governos não têm considerado esta dimensão como prioritária e os resultados estão à vista.

2. O que se pode perspectivar?

2.1. Em termos gerais

2.1.1. Quando não sabemos ao certo quantos trabalhadores temos e como se distribuem,

Quando resultam daí dúvidas sobre as tendências que podemos prever,

Quando não vemos medidas fundadas na distribuição dos efectivos, dos efeitos dessa distribuição na actividade dos diversos serviços e, muito menos, nas perspectivas que uma tal evolução não deixará de abrir (ou fechar) quanto à qualidade do serviço a prestar,

Quando o que vemos são só medidas que apontam unicamente para a redução de efectivos, seja como for, a nossa preocupação cresce.

E cresce na medida em que se tende a aprofundar a irracionalidade quanto aos recursos humanos que, no futuro desenvolverão a sua actividade na Administração Pública.

2.1.2. Mesmo tendo em conta a evolução do número dos novos subscritos da CGA podemos afirmar que:

- Há uma drástica redução de admissões na Administração Central nos últimos três anos: cerca de 50%;
- Há uma redução, ainda que inferior, na Administração Regional : cerca de 25%;
- As Forças Armadas aumentaram bastante as admissões nos últimos 3 anos: cerca de 25%;
- As Forças de Segurança mantiveram o mesmo ritmo de admissões e

E a questão que há que pôr, desde logo, é se se chega a este resultado por mero acaso ou se houve algum planeamento.

E a triste conclusão a que temos de chegar é que não houve qualquer planeamento. Chegámos àqueles números como poderíamos ter chegado a outros e o objectivo era, unicamente, o da redução do peso orçamental das despesas com pessoal sem cuidar de saber como e quais os efeitos em cada uma das áreas envolvidas.

É por isso que dizemos que estamos a falar de uma redução acentuada das admissões sem sabermos ou sem cuidarmos de saber quais os seus efeitos na Administração.

Isto é, sabendo-se que o congelamento das admissões é selectivo ou produz efeitos nuns sectores e não noutros, conviria reflectir sobre o que afinal estará a acontecer à Função Pública para além dos efeitos orçamentais da, pela primeira vez, anunciada redução global do número de trabalhadores.

E o que está a acontecer é que:

- **Em 2002** o Ministério da Educação abrangeu 35,2% dos novos subscritores, o Ministério da Saúde 12,5%, a Administração Local 16,5% e as Forças Armadas 15,1% e
- **Em 2003** o Ministério da Educação abrangeu 23,3%, o da Saúde 14,2%, a Administração Local 17,2% e as Forças Armadas 17,7%.

A generalidade dos outros Ministérios tem uma variação entre 0,0% e 0,4%!

2.2. Que consequências?

Este movimento de congelamento cego que tem levado á efectiva ruptura da Administração em algumas áreas (ou, em alternativa, à contratação de prestadores de serviços para prestar trabalho subordinado), enquanto se acumulam trabalhadores desocupados noutras, como é o caso do Ministério da Educação, aponta para algumas consequências graves:

- **O progressivo desmantelamento da Administração.** São áreas apetecidas por determinados sectores, como as áreas da organização e gestão e as áreas inspectivas.

Dominando umas e outras é a própria Administração que se domina, sujeitando-a no seu desenvolvimento e na própria performance de serviços operativos que acabam por falhar.

Temos tido exemplos em várias áreas - chave como na Educação, na Segurança Social e nas Finanças.

- **A irracionalidade do crescimento de algumas áreas,** como tem acontecido com o ME, quando são milhares os docentes sem ocupação.

São inclusivamente os serviços, Centrais e Regionais, que têm passado a funcionar não com pessoal técnico, administrativo e auxiliar mas, antes... só com pessoal docente que se pretende substitua todos aqueles nas suas funções!

E tudo porquê? Porque o congelamento funciona para o pessoal técnico, administrativo e auxiliar e não funciona para os docentes!

Planeamento? Gestão de recursos humanos? Não há !

Chega-se ao cúmulo de preparar uma reestruturação dos Serviços do Ministério da Educação em que se prevê a ida para um quadro de supranumerários não dos milhares de professores desocupados mas... de alguns elementos do reduzido número ainda existente do pessoal técnico e administrativo!

Que conclusão tirar?

Há uma total ausência de um pensamento gestor assente no conhecimento dos recursos humanos da Administração Pública.

E isto acentua-se porque o que se conhece permitiria ir mais além ao nível de cada Ministério e a nível Central.

É assim que nos podemos questionar:

- **Sobre a política remuneratória**

Estabelecida uma estrutura remuneratória indiciária em 1989, com o objectivo de assegurar a "equidade interna e externa", o poder político tem-se entretido em diversos anos:

- a alterar diversos índices, sem explicitar os fundamentos, de modo a utilizar essas alterações como actualizações das remunerações;

- a congelar as remunerações do pessoal mais qualificado promovendo a actualização dos outros trabalhadores através de alterações dos índices inicialmente fixados.

É assim que se pode dizer que não há efectivamente qualquer política remuneratória. É tudo casuístico e de acordo com o que ao poder político parece “ politicamente” mais conveniente atento o número dos trabalhadores envolvidos.

- **Sobre o recrutamento**

Já vimos quais as áreas em que tem havido efectivo recrutamento. São áreas com disposições regulamentares próprias.

No que toca as restantes áreas da Administração Central tem-se assistido a uma aposta na contratação de prestadores de serviços em vez da admissão de trabalhadores subordinados, contrariando a legislação geral sobre a matéria.

E, na medida em que estão geralmente em causa necessidades permanentes, **tudo aponta para uma efectiva precarização no exercício de funções públicas que tem e terá reflexos profundos na qualidade e na ética do serviço público.**

- **Sobre a gestão do pessoal**

Com serviços que ainda não elaboram planos e relatórios de actividade, como legalmente estabelecido e em que a opacidade sobre a gestão previsional é total, a gestão do

peçoal não tem qualquer sentido. São cumpridos os procedimentos administrativos previstos para as diversas situações e é tudo.

De resto, em muitos dos serviços onde há promoções, estas fazem-se no seguimento da pressão ou do acaso de um dirigente com mais sensibilidade para a função.

E, no que toca a avaliação do desempenho estamos conversados.

Sem metas estabelecidas e condicionadoras da avaliação dos serviços, a avaliação do desempenho dos trabalhadores, com as inevitáveis excepções, é uma tarefa sem peso na função direcção dos serviços.

- **Sobre a relação Poder Político/ Administração Pública**

Enredada na dependência do poder político, quer no que toca os objectivos de serviços, quer no que concerne a gestão dos recursos humanos, a **Administração Pública aparece em perda num e nouro campo.**

Porque nunca se chega a saber de quem é a culpa: se do poder político se da Administração, nomeadamente dos seus dirigentes.

Este é o nó górdio que não temos conseguido cortar ou desatar e que fará com que toda e qualquer reforma soçobre ou por culpa de um ou por culpa do outro.

Sendo que nos parece claro que o problema só tem uma solução:

- Responsabilizar os dirigentes pela gestão dos recursos que são postos à sua disposição para atingir determinados objectivos;
- Responsabilizar determinadas entidades pelo acompanhamento desse processo, em cada Ministério, com produção dos adequados outputs;
- Disponibilizar, no início de cada ano, em relação do anterior, um relatório, por Serviço, Ministério e conjunto das Administrações Públicas, sobre objectivos atingidos e recursos envolvidos, com especial enfoque nos recursos humanos.

3. COMO FICAMOS COM O PROCESSO LANÇADO EM 2003 DE REFORMA E MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

O Governo anterior pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.º 65/2003, de 30 de Julho e n.º 53/2004, de 11 de Março, veio estabelecer os princípios e o processo de reforma e modernização da Administração Pública.

Estando a abordar a evolução e perspectivas dos R.H. na Administração Pública não seria razoável nada dizer sobre as medidas entretanto implementadas e as correspondentes perspectivas.

Em que é que assenta esta reforma e modernização da Administração Pública?

3.1. Na Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, que aprova o regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública.

Acontece que **com esta lei**:

- a) Qualquer Governo pode:
 - Extinguir Serviços;
 - Criar Serviços contratando para os mesmos os trabalhadores que mais lhe convierem;
- b) Afastam-se os princípios do Código do Trabalho quando obrigam à integração dos trabalhadores contratados a termo que são mantidos para além do prazo;
- c) Estabelecem-se os princípios para a admissão de trabalhadores, mas não qualquer processo que obrigue ao cumprimento dos mesmos o que torna a verificação insindicável;
- d) Estabelece-se que a duração média do trabalho não pode exceder 48 horas num período de referência de 6 meses, ignorando-se que a generalidade dos trabalhadores pratica já um horário de 35 horas;
- e) Os contratos de trabalho caducam com a extinção da pessoa colectiva;
- f) Pode ser decidido o despedimento colectivo ou a extinção dos postos de trabalho com fundamento:
 - na cessação parcial da actividade;

- na extinção, fusão ou reestruturação de uma unidade orgânica (parte de um serviço)
- g) As actividades de apoio administrativo, auxiliar e de serviços gerais podem, desde já, ser objecto de contrato de trabalho na administração directa do Estado.

3.2. Na Lei n.º 10/2004, de 22 de Março e no Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, relativos ao “sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública”.

Com esta lei:

- a) Promove-se a avaliação dos trabalhadores esquecendo-se a avaliação sistemática e em permanência dos serviços;
- b) Promove-se a avaliação dos trabalhadores de uma forma e de dirigentes intermédios de outra. Quanto à avaliação de dirigentes de topo...não há!

Onde fica o conceito de equipa responsável por objectivos?

- c) Todo o processo de fixação de objectivos e de avaliação do desempenho é reduzido a uma entrevista no início do ano.

E a palavra do chefe ou dos chefes é final. Não há intervenção de qualquer entidade susceptível de compor os conflitos;

- d) São estabelecidas quotas:

5% para Excelente e 20% para Muito Bom. A aplicar por serviço aos diferentes grupos profissionais, que podem ser agregados caso o número de avaliados seja inferior a 20.

É, portanto, um sistema que aposta na instrumentalização e desresponsabilização dos dirigentes e cuja aplicação se pode transformar em totalmente irracional;

- e) Com um Decreto Regulamentar de 14 de Maio pretende-se que o processo de avaliação relativo a 2004, a efectuar em 2005, se inicie com a fixação de objectivos, a ter lugar “até final do mês de Maio de 2004”.

Só que a generalidade dos Serviços não promoveu a fixação de objectivos com cada trabalhador até ao final do mês de Maio de 2004.

E, alguns, como já referido, nem sequer elaboraram planos de actividades, como previsto na lei.

De qualquer modo, tornar extensiva a avaliação da actividade de 4 meses aos restantes 8... não é razoável nem sério.

3.3. Na Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, que aprovou o estatuto do pessoal dirigente.

Com esta lei:

- a) Quer os titulares dos cargos de direcção superior, quer os de direcção intermédia são recrutados por escolha.

Consideramos que a escolha não é aceitável como método de selecção. E isto porque a Administração Pública devia fazer um percurso rumo a uma maior exigência de profissionalização no exercício de funções e não o contrário;

- b) Prevê-se que as comissões de serviço possam ser dadas por findas com base “na necessidade de imprimir nova” orientação à gestão dos serviços, o que não se considera uma apreciação objectiva que fundamente o pretendido;
- c) Prevê-se que os trabalhadores escolhidos para os cargos dirigentes sejam providos em categoria superior, com dispensa de concurso, a atribuir em função do número de anos de exercício continuado em funções dirigentes.

Há que considerar que prever a escolha dos dirigentes de topo pelo Governo e a dos dirigentes intermédios por aqueles para, de seguida, lhes garantir a promoção para uma categoria superior (que pode ou não ser a imediata), não parece razoável para os outros trabalhadores que não são escolhidos.

Muito em especial quando nem se prevê, para estes, a exigência de cabimento orçamental, omnipresente para aqueles.

È querer Deus para uns - os escolhidos - e o Diabo para os outros, o que não nos parece razoável fundamento para uma política de gestão de recursos humanos.

3.4. Na Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado.

Com esta lei:

a) Visa-se liberalizar ainda mais a nomeação de dirigentes intermédios com os chefes de equipa. Equiparados a directores de serviço ou chefes de divisão e de livre escolha do dirigente máximo;

b) Prevê-se a possibilidade de serem celebrados contratos individuais de trabalho a termo para as estruturas de missão.

A precarização em marcha;

c) Prevê-se que a avaliação do desempenho dos serviços possa ser feita desde que determinada por despacho conjunto e...” por auditores externos ou por órgãos de controlo oficiais.”

A avaliação dos serviços será, portanto, algo excepcional!

d) Os dirigentes de topo podem promover o desmantelamento dos serviços:

- criando as estruturas de projecto que entenderem;

- criando e extinguindo as divisões que entenderem;

e) Implementa-se uma dita “mobilidade funcional”, comandada pelos dirigentes de topo. Como se não estivéssemos a falar de pessoal altamente qualificado, com habilitações e formação específicas para funções específicas;

- f) Ignora-se, ostensivamente, a necessidade de **controle** permanente, que permita uma avaliação consequente:
- assumida em estruturas próprias;
 - com indicadores periodicamente publicitados.

3.5. Na Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, que aprova a lei-quadro dos institutos públicos.

Com esta lei:

- a) Podem ser autonomizadas determinadas actividades, designando-se o conjunto (trabalhadores incluídos) como **estabelecimento**. Para quê?
- Para a transmissão ou cedência temporária, a privados;
 - Para a concessão de atribuições com delegação de poderes a privados;
 - Para a delegação, a privados;
- b) Mantém-se o tratamento remuneratório discriminatório entre trabalhadores de um mesmo Instituto, com a aplicação de dois regimes de trabalho e desrespeito de um dos princípios constitucionais;
- c) Toda a negociação carece de prévia autorização e de posterior aprovação;

- d) Que é uma lei-quadro, prevê-se que possam existir mais 8 para institutos de regime especial, a regular por lei específica;
- e) Os institutos podem adoptar o regime do contrato individual de trabalho em relação à totalidade ou parte do respectivo pessoal ou... o regime jurídico da função pública.

3.6. Podemos claramente concluir que com estes diplomas não e caminha num processo de "reforma e modernização da Administração Pública":

- Não se vai ao fundo da questão Administração Pública/Poder Político, dotando aquela da capacidade de gerir com autonomia os meios, nomeadamente os recursos humanos e submetendo-a e a todos os serviços a um processo contínuo de controlo e avaliação;
- Abre-se a porta, quer na administração directa, quer nos institutos públicos, à privatização das áreas de negócio que mais convierem. Já não estamos a falar da privatização de Serviços Públicos mas dos pedaços mais apetecidos dos Serviços!
- Assume-se que a reforma e a modernização assentam na precarização das relações laborais e... no trabalhar mais horas;
- É uma "reforma" e uma "modernização" claramente desenhadas contra os trabalhadores: reduzindo-lhes os direitos, num contexto de congelamento e contenção salarial, e sem cuidar de controlar os serviços, tudo irá melhor.

Presume-se que os *experts* a quem as medidas foram encomendadas se esqueceram do básico:

Qualquer reforma, muito em especial quando envolve tanta gente, só é possível com a adesão e empenhamento das pessoas.

* Texto relativo a intervenção do presidente do STE, L. Bettencourt Picanço, na Universidade do Minho em 2004-10-20