



**UNIVERSIDADE DOS AÇORES
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E GESTÃO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM CIÊNCIAS ECONÓMICAS E
EMPRESARIAIS**

**ANÁLISE DA PERCEÇÃO DA REFORMA DO ESTADO, AO NÍVEL DA
ADMINISTRAÇÃO LOCAL, NA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES**

Albertina Maria Costa Oliveira

Ponta Delgada, setembro de 2014

**UNIVERSIDADE DOS AÇORES
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E GESTÃO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM CIÊNCIAS ECONÓMICAS E
EMPRESARIAIS**

**ANÁLISE DA PERCEÇÃO DA REFORMA DO ESTADO, AO NÍVEL DA
ADMINISTRAÇÃO LOCAL, NA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES**

Albertina Maria Costa Oliveira

Orientador: José António Cabral Vieira

Ponta Delgada, setembro de 2014

RESUMO

Ao longo dos últimos anos, a reforma da Administração Pública tem constituído um tema central de debate na sociedade portuguesa. De facto, é unânime a opinião de que o país necessita de um novo modelo de Administração Pública, capaz de servir o cidadão, de uma forma eficiente e eficaz, de apresentar resultados e de mobilizar capacidades. Por tal razão, é necessário instaurar uma nova cultura de Administração Pública, fundada em valores, que visam estimular a motivação do pessoal e garantir a formação profissional adequada, apostando no mérito, no incentivo ao desempenho individual e coletivo, na responsabilidade e na responsabilização de dirigentes e colaboradores.

A presente dissertação analisa a perceção da reforma do Estado, ao nível da Administração Local, na Região Autónoma dos Açores, recolhendo e interpretando dados provenientes quer de dirigentes e de colaboradores dos Municípios/Juntas de Freguesia, quer de munícipes.

Em termos gerais, os resultados obtidos com este estudo demonstram que a maioria dos dirigentes/colaboradores assume a sua desmotivação, claramente percecionada pelos munícipes, face às medidas empreendidas, demonstrando que a reforma da Administração Pública negligenciou a importância da motivação dos trabalhadores para a consecução dos objetivos pretendidos. Assim, os inquiridos revelam-se descrentes quanto ao aumento do nível da produtividade dos serviços, o que não contribuirá para satisfazer, de forma eficaz e atempada, as necessidades dos cidadãos, tanto mais que se assiste a uma situação de redução efetiva de trabalhadores e de quadros de dirigentes.

Palavras-Chave: Reforma, Estado, Administração Pública, Administração Local, Recursos Humanos

ABSTRACT

Over the past few years, Public Administration reform has been a central theme of debate in Portuguese society. In fact, everyone agrees that the country needs a new model of Public Administration, which will be able to serve the citizen, in an efficient and effective way, by showing results and mobilizing innovative abilities. Therefore, it is necessary to establish a new Public Administration culture, based on solid values, which aim to stimulate staff motivation and ensure adequate vocational training, focusing on merit, on encouraging individual and collective performance, on responsibility and accountability of leaders and collaborators.

This dissertation analyzes the perception of State Reform on Local Government, in Azores, by collecting and interpreting data from a survey made both by leaders and collaborators of municipalities/ local councils and citizens.

Generally, the results obtained through this study prove that the majority of the leaders/collaborators assume their lack of motivation, clearly understood by the citizens, as a result of the measures taken by government, showing, this way, that the Public Administration reform neglected the importance of having motivated collaborators in order to achieve the proposed targets. Thus, the respondents show that they do not believe that the productivity level of the services will increase, which will not contribute to satisfy, in an effective and timely way, the citizens' needs, since we are facing a situation of effective reduction of workers and their leaders.

Key-Words: Reform, State, Public Administration, Local Government, Human Resources.

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, pelo esforço que fizeram para investir na minha educação e por todas as oportunidades de formação que me proporcionaram.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho só foi possível com o apoio de várias pessoas. Gostaria, por isso, de manifestar aqui os meus sinceros e reconhecidos agradecimentos.

- Ao Professor Doutor José António Cabral Vieira, orientador desta tese de Mestrado, pela sua disponibilidade e preciosa colaboração neste projeto de enriquecimento pessoal;

- À minha família, pelo carinho, paciência e incentivo demonstrados, nesta etapa da minha vida;

- Aos meus amigos e colegas de trabalho, Sofia de Medeiros, Diogo Figueiredo, Helena Mendes, Serafina Cravinho, João Miranda e Luís Barbosa, que sempre me apoiaram nos momentos mais difíceis;

- À Professora e amiga Margarida Andrade, pelo empenho demonstrado na revisão deste trabalho.

A todos, um muito obrigada!

ÍNDICE

RESUMO	ii
ABSTRACT	iii
DEDICATÓRIA	iv
AGRADECIMENTOS	v
LISTA DE TABELAS	7
LISTA DE FIGURAS	8
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	9
CAPÍTULO I - Introdução	10
CAPÍTULO II – Revisão da Literatura	13
2.1 O significado sociológico do Estado	13
2.2 O papel do Estado na satisfação das necessidades coletivas	17
2.3 Os diferentes níveis do Poder do Estado em Portugal	22
2.3.1 O Poder Central	22
2.3.2 O Poder Regional e o Poder Local	29
2.4 A dimensão do Estado	33
CAPÍTULO III - A Reforma Administrativa	49
CAPÍTULO IV – Análise Empírica	92
4.1 Apresentação e pertinência do problema a analisar	92
4.2 Metodologia	93
4.3 Instrumento de observação	94
4.4 Procedimentos	95
4.5 Análise e discussão de dados	97
4.5.1 Estatística Descritiva	97
4.5.1.1 Dados relativos aos Municípios/JF	98
4.5.1.2 Dados relativos aos municípios	126
4.6 Análise de Regressão	149
4.6.1 O Modelo	149
4.6.2 A perspetiva dos Municípios/Juntas	151
4.6.3 A perspetiva dos municípios	156
CAPÍTULO V - Conclusões e Recomendações	161
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	169
ANEXOS	182
Anexo 1 - Carta enviada aos Municípios	183
Anexo 2 - Carta enviada às JF	185
Anexo 3 - Questionário enviado aos Municípios/JF	187
Anexo 4 - Questionário enviado aos Municípios	191

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Número de SFA existentes	24
Tabela 2. Evolução do Emprego na AP, em Portugal	34
Tabela 3. Número de trabalhadores na Administração Local - RAA.....	35
Tabela 4. Número de trabalhadores dos serviços municipais da RAA	61
Tabela 5. Variação global do número de dirigentes prevista no Relatório do OE - 2014.....	72
Tabela 6. Evolução dos postos de trabalho dos cargos de dirigentes na RAA.....	72
Tabela 7. Quantificação da amostra/Dirigentes/Colaboradores das CM/JF.....	96
Tabela 8. Quantificação da amostra/Munícipes	97
Tabela 9. Resultados - Regressão I	151
Tabela 10. Resultados - Regressão II.....	152
Tabela 11. Resultados - Regressão III.....	153
Tabela 12. Resultados - Regressão IV	154
Tabela 13. Resultados - Regressão V.....	155
Tabela 14. Resultados - Regressão VI	156
Tabela 15. Resultados - Regressão VII	157
Tabela 16. Resultados - Regressão VIII.....	158
Tabela 17. Resultados - Regressão IX	159
Tabela 18. Resultados - Regressão X.....	160

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. A dimensão do governo - a curva do crescimento	39
Figura 2. Identificação do Município	98
Figura 3. Idades dos inquiridos	99
Figura 4. Habilitações literárias dos inquiridos.....	100
Figura 5. Acha que a Reforma da Administração Pública contribui para satisfazer, de forma eficaz e atempada, as necessidades dos cidadãos?	101
Figura 6. Na sua opinião, esta Reforma irá promover uma maior motivação dos funcionários públicos?	102
Figura 7. Pensa que a atual Reforma da Administração Pública conduzirá a uma maior produtividade dos serviços?	105
Figura 8. Admite que a Reforma da Administração Pública, em particular das autarquias, implique a redução de trabalhadores?	110
Figura 9. Admite que a Reforma da Administração Pública, em particular das autarquias, implique a redução de dirigentes?	117
Figura 10. Pensa que a formação profissional contínua:.....	121
Figura 11. Na sua opinião, os Programas Ocupacionais de Emprego:.....	124
Figura 12. Identificação do Município.....	126
Figura 13. Idades dos inquiridos	127
Figura 14. Habilitações literárias dos inquiridos.....	128
Figura 15. Situação profissional dos inquiridos	129
Figura 16. Sabe que está em progresso um processo de Reforma Administrativa do Estado? .	130
Figura 17. Na sua opinião, esta Reforma irá promover uma maior motivação dos funcionários públicos?	131
Figura 18. Pensa que a atual Reforma da Administração Pública conduzirá a uma maior produtividade dos serviços?	134
Figura 19. Considera que a sua autarquia presta um serviço de qualidade, que responde às exigências e expetativas dos munícipes?.....	137
Figura 20. Admite que a Reforma da Administração Pública, em particular das autarquias, implique a redução de trabalhadores?	138
Figura 21. Admite que a Reforma da Administração Pública, em particular das autarquias, implique a redução de dirigentes?	142
Figura 22. Pensa que a formação profissional contínua:.....	146
Figura 23. Na sua opinião, os Programas Ocupacionais de Emprego:.....	148

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Administração Central
AL	Administração Local
AM	Assembleia Municipal
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
AP	Administração Pública
AR	Administração Regional
ARL	Administração Regional e Local
CM	Câmara Municipal
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGAEP	Direção Geral da Administração e do Emprego Público
DGAL	Direção Geral da Administração Local
EU	Estados da União
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FMI	Fundo Monetário Internacional
SFA/FSA	Serviços e Fundos Autónomos/Fundos e Serviços Autónomos
FSE	Fundo Social Europeu
GDP	<i>Growth Domestic Product</i>
GRH	Gestão de Recursos Humanos
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IRC	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JF	Junta de Freguesia
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
POPH	Programa Operacional para o Potencial Humano
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RAA	Região Autónoma dos Açores
RH	Recursos Humanos
RSI	Rendimento Social de Inserção
SIADAP	Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública
SA	Serviços Autónomos
SS	Segurança Social

CAPÍTULO I - Introdução

Tradicionalmente, a Administração Pública (AP) portuguesa assentava numa estrutura pesada, burocrática e centralista, assumindo-se como um modelo que acabou por se revelar ineficiente, sobretudo pela sua falta de flexibilidade em gerir o aumento da dimensão e das responsabilidades do Estado.

Com efeito, apesar da AP portuguesa ter sido alvo, ao longo das últimas décadas, de inúmeras reformas fiscais e estruturais, a verdade é que nem sempre se alcançaram os resultados desejados, devido a lacunas no processo de implementação e de monitorização. Saliente-se, em particular, a ausência de uma visão estrategicamente abrangente, no que diz respeito à gestão financeira e de Recursos Humanos (RH), que acabou por lhe retirar a autonomia que deveria garantir a continuidade e a eficácia próprias da AP, num regime democrático.

Assim, tanto o atual contexto económico e social, como os desafios da modernidade exigem uma mudança efetiva de paradigma, que conduzirá à instauração de uma nova AP mais competitiva, eficiente e transparente.

Nesta nova visão da AP, assume crucial importância a “Nova Gestão Pública” cujo objetivo último se traduz quer na utilização de indicadores de desempenho, quer na prestação de serviços públicos mais eficientes e eficazes, resultantes da reestruturação efetuada na AP, que conduziu à redução de pessoal e à subsequente requalificação/renovação de trabalhadores e de dirigentes.

No contexto mais global da AP portuguesa, a reforma administrativa do Poder Local impõe-se como um pilar fundamental para a melhoria da gestão do território e da prestação de serviços aos cidadãos. Neste âmbito, as autarquias locais são um veículo de descentralização de políticas, que visam o desenvolvimento económico e social das populações, em que os municípios e as freguesias, no quadro do respetivo estatuto constitucional, terão de adotar novas regras, consentâneas com um novo tempo.

A presente dissertação, que parte destes pressupostos teóricos, para analisar a perceção da reforma da AP, ao nível da Administração Local (AL), estrutura-se em cinco capítulos:

Na Introdução, que corresponde ao primeiro capítulo, apresenta-se, de um modo abrangente, o tema que será tratado ao longo deste estudo.

A revisão da literatura está patente no segundo capítulo, no qual se procede à concetualização teórica acerca do significado sociológico do Estado, ao papel do Estado na satisfação das necessidades coletivas, aos diferentes níveis do poder do Estado em Portugal e à sua dimensão, a fim de se compreender as razões subjacentes à reforma da AP portuguesa.

No terceiro capítulo é abordada a reforma administrativa, que é perspectivada, inicialmente, de uma forma diacrónica; posteriormente, são enunciadas as medidas implementadas, no âmbito da reforma administrativa da AP, enfatizando a requalificação e a renovação dos RH, nas organizações, e o papel dos dirigentes, enquanto líderes, que promovem as mudanças organizacionais.

No quarto capítulo procedeu-se, em primeiro lugar, à análise empírica, que integra a apresentação e a pertinência do problema estudado; em seguida, fez-se a explanação da metodologia utilizada. Por fim, recorreu-se à Estatística Descritiva e à Análise de Regressão, para realizar a análise e discussão dos dados recolhidos, os quais foram sendo confrontados com a bibliografia patente na revisão da literatura e outra considerada de interesse.

O quinto e último capítulo foi reservado para a apresentação das conclusões e para a formulação de recomendações, tendo em conta a análise dos resultados obtidos. Por fim, deu-se conta das limitações da presente dissertação.

CAPÍTULO II – Revisão da Literatura

2.1 O significado sociológico do Estado

O significado sociológico do Estado está intimamente ligado à história do Ocidente, onde a Europa ocupa um lugar de centralidade (Estanque, 2012). Com efeito, o termo Estado é usado, pela primeira vez, por Maquiavel, na sua obra *O Príncipe*, em 1532; todavia, o nascimento do Estado moderno surge através do Tratado de Paz de Westfália (1648), com o reconhecimento de governos soberanos sobre uma determinada área territorial. Por sua vez, o Estado-Nação resulta da desagregação dos grandes impérios e traduz a soberania de cada território e das funções imputadas ao Estado, nomeadamente uma forma de governo dotada de instituições e de meios para impor a sua lei, um povo que aceita submeter-se a esse governo e com ele partilha determinados valores e, finalmente, um território com fronteiras bem delimitadas.

Na obra *Leviatã*, de Thomas Hobbes (1587-1666), o Estado de natureza é aquele em que, dadas as diferenças de poder e de inteligência entre os homens, e considerando que os recursos são sempre escassos, a ausência de um poder dissuasor tende a suscitar uma guerra de todos contra todos. Como é impossível sustentar uma situação de guerra permanente, os homens sentem necessidade de assegurar a paz e tomam consciência da importância de promover um compromisso controlado por uma força centralizadora à qual a sociedade deve submeter-se.

No entanto, a esta visão de Hobbes, em que a autoridade centralizada é imposta pelo Estado, opõe-se a teoria de John Locke (1632-1704), a qual assenta numa ideia de

soberania, igualmente representada pelo Estado, mas consentida pelos indivíduos. Ao Estado caberá velar pelas liberdades e pelos direitos de propriedade dos indivíduos, pois, se tal não acontecer, o Estado perde a sua legitimidade e os cidadãos têm o direito de se revoltarem. Esta tese de John Locke pressupõe o respeito pelas liberdades e implica que todo o governo só se pode assumir como tal, através do consentimento dos indivíduos, dando, assim, origem ao conceito de Contrato Social, que se assume como uma base fundamental de governação, de justiça e de progresso das sociedades.

Ao estatismo de Hobbes e ao liberalismo de Locke, juntar-se-á a teoria de Jean Jacques Rosseau (1778-1712), o qual acreditava que a origem das desigualdades entre os homens resultava da própria sociedade, da divisão do trabalho e da propriedade privada. Assim, defendia que só através da razão é que se podia criar um pacto que permitiria a passagem do Estado natural ao Estado “civil”, o qual teve consequências negativas como a guerra e o egoísmo.

Deste modo, Rosseau defende que compete ao Estado promover o Contrato Social, apoiando-se na inteligência dos indivíduos, no seu pensamento racional-moral e na promoção de leis, que exprimam a vontade geral, com vista a ultrapassar a tendência à desordem instigada pelo sistema social emergente. No entanto, só o povo pode conferir legitimidade ao governo, que garantirá o respeito pela liberdade, pela justiça e pela igualdade, consideradas a base do Contrato Social entre os súbditos e os soberanos, cujas relações são de reciprocidade.

No contexto da emergência do capitalismo moderno, surgem autores como Max Weber (1864-1920) e Émile Durkheim (1917-1858), que perspetivam o Estado moderno como

uma instância fundamental de racionalidade política e de organização da ordem social e moral da sociedade. Ao invés, Karl Marx (1818-1883) vê o Estado capitalista como um aparelho de dominação associado à ordem econômica e ao poder do capital nas sociedades industriais. Todavia, estes pensadores defenderam que o Estado e a economia são dimensões da sociedade e, por isso, integram a sua estrutura socioeconômica.

Com efeito, Marx compreendeu a natureza contraditória do capitalismo moderno, uma vez que o Estado, ainda que se impusesse, como uma instância superior e acima da sociedade, assumia-se, ao mesmo tempo, como o principal meio de legitimação e de reprodução de fortes desigualdades sociais e econômicas, pelas quais se rege a sociedade capitalista. Assim, Marx vê o Estado como um sistema de dominação de classes, considerando-o uma instituição “parasita” que serve os interesses da burguesia e dos altos funcionários.

Relativamente à tese de Weber, o Estado deve prevenir, através da lei, o risco de excessivo intervencionismo na economia e na sociedade, pois, sendo ele o único detentor da violência legítima, deve assegurar a ordem social, promovendo os meios legais para regular os conflitos, criando uma saudável competição individual que leva a sociedade a premiar os mais aptos, dando lugar a um sistema estratificado que reflita a distribuição diferencial do poder. Neste contexto, compete ao Estado e ao mercado, desenvolver e aperfeiçoar a racionalidade, promovendo leis e formas administrativas assentes em sistemas impessoais e burocráticos capazes de consolidar esta mesma ordem assente em formas legítimas de consentimento e não na coerção. Na perspectiva

weberiana ganha especial relevo o papel dos funcionários e técnicos, especializados na gestão do direito formal.

No que diz respeito a Durkheim, este considerou o Estado como inerente ao carácter complexo e plural das sociedades “políticas”. Assim, o Estado impõe-se, enquanto autoridade, não pela força, mas através da moralidade, desencadeando nos indivíduos o desejo de participar, sobretudo através do associativismo corporativo, no exercício de profissões, em que o coletivo tem a primazia sobre o individual. Deste modo, o Estado é encarado como “a sede” de uma consciência mais elevada”.

Neste âmbito, compreende-se que se o Estado conquistou um lugar relevante no mundo ocidental, não foi apenas devido ao seu papel político, mas, sobretudo, porque a economia de mercado provocou fortes ruturas sociais e conduziu a um desmembramento violento das velhas formas de organização económica e de coesão cultural das comunidades tradicionais (Estanque, 2012).

No contexto nacional, também, existem vários teóricos que abordaram a definição de Estado. Assim, Pinto et al., (2005) referem que José Carlos Moreira considera que Estado é “um conjunto de homens, geralmente, fixados num território e que vivem sujeitos ao domínio de uma autoridade comum irresistível e suprema”. Por sua vez, Freitas do Amaral define Estado como a “comunidade constituída por um povo que, a fim de realizar os seus ideais de segurança, justiça e bem-estar se assenhoreia de um território e nele institui, por autoridade própria, o poder de dirigir os destinos nacionais e de impor as normas necessárias à vida coletiva”. Já Marcello Caetano entende o Estado como “um povo fixado num território de que é senhor, e que dentro das

fronteiras deste território institui, por autoridade própria, os órgãos que elaboram as leis necessárias à vida coletiva, impondo a respetiva execução”.

A análise desta conceção enfatiza os três elementos do Estado, quer dizer, um povo, um território e um poder político. De acordo com Marcelo Rebelo de Sousa, a delimitação do conceito jurídico de Estado, recorrendo àqueles três elementos fundamentais, é a mais difundida, uma vez que por ordem de natureza didática traduz a observação das comunidades estaduais e constitui um razoável ponto de partida para o estudo da sua estrutura, manifestando, ainda, a relevância que efetivamente o povo, o território e o poder político têm na definição dos Estados contemporâneos (Pinto et al., 2005).

2.2 O papel do Estado na satisfação das necessidades coletivas

A fim de cumprir o seu papel, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades coletivas, o Estado tem desempenhado, ao longo dos tempos, diversas funções. Assim, em Portugal, no princípio do Estado Constitucional, emergente da Revolução Liberal do século XIX, as funções do Estado resumiam-se às funções básicas de defesa e de manutenção do sistema político-social, relações internacionais, defesa, justiça, segurança, polícia, impostos e finanças (CGTP-IN, 2005).

Já no século XX, no período posterior à 2.ª Guerra Mundial, as funções do Estado cresceram e este tomou a seu cargo “a mobilização de recursos” e o estabelecimento de infraestruturas, como caminhos-de-ferro, portos, aeroportos, estradas, entre outros. Numa segunda fase, o Estado tomou a seu cargo a satisfação de necessidades sociais, no plano da educação, da saúde, dos transportes, da segurança social, do fornecimento de

água, de energia e comunicações como resposta a novos modelos de serviços que a reivindicação popular e a própria organização do Estado impuseram.

Em 1974, com a Revolução de Abril, os portugueses conquistaram um conjunto de direitos que veio a ser consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP), em 1976. Deste modo, incumbe ao Estado assumir relevantes funções sociais, nomeadamente o direito à segurança social, à educação e à cultura, ao ensino, à habitação, ao ambiente e qualidade de vida, à saúde e à maternidade.

A partir da década de 80, do século XX, as políticas ideológicas neoliberais têm vindo a afirmar-se de uma forma crescente e, conseqüentemente, o Estado tem perdido influência na orientação das economias nacionais, passando de uma situação de produtor e de planificador de serviços e de bens para um papel de regulador, com vista à criação de condições favoráveis à dinamização e à reestruturação interna do setor empresarial.

Tendo em conta o papel do Estado, podemos distinguir três áreas de atuação: as atividades exclusivas do Estado; os serviços sociais e científicos do Estado e a produção de bens e de serviços para o mercado. Relativamente às atividades exclusivas do Estado, estas são atividades monopolistas, em que o poder do Estado é exercido, nomeadamente o poder de definir as leis do país, de impor a justiça, de manter a ordem, de defender o país, de policiar e de fiscalizar o cumprimento das leis (Pereira, 1998).

No que diz respeito aos serviços sociais e científicos do Estado, estes incluem escolas, universidades, centros de pesquisa científicos e tecnológicos, hospitais, museus,

orquestras sinfônicas, estações de rádio e de televisão públicas, cujo financiamento é, na sua maioria, proveniente do Estado, pois seria difícil garantir educação fundamental gratuita, saúde gratuita, de forma universal contando com a caridade pública. Todavia, a sua execução orçamental já não depende só do Estado, mas sim de conselhos de gerência que podem ser de administração público-privada.

Finalmente, podemos referir que a produção de bens e de serviços para o mercado foi uma imposição, dada a falta de recursos no setor privado. Porém, já se compreendeu que o controlo do Estado submete a operação das empresas a critérios políticos e confunde a função da empresa, que é a de ser competitiva e ter lucros, com a do Estado, que deve ser a de distribuir renda.

Apesar de ter havido um longo debate ideológico entre a estatização e a privatização, assistiu-se a um progressivo aumento das privatizações, defendendo-se que esta medida diminuiria a dívida pública e, por conseguinte, os seus encargos, o que se repercutiria positivamente no esforço de consolidação orçamental. O único setor da produção de bens e de serviços para o mercado, onde subsistem dúvidas sobre a conveniência de privatizar é o dos monopólios naturais. Nestes, para se poder privatizar é necessário estabelecer agências reguladoras autónomas, que sejam capazes de impor os preços, que prevaleceriam se houvesse mercado.

Numa economia de mercado, os governos têm três funções económicas principais: o aumento da eficiência, a promoção da equidade e, ainda, o estímulo do crescimento e da estabilidade macroeconómicos.

Neste âmbito, o aumento da eficiência pressupõe que o Estado promova situações de concorrência perfeita, ou seja, no mercado, não pode existir empresa ou consumidor suficientemente forte para afetar o preço de mercado. Assim, quando todos os ramos de atividade se encontram sujeitos ao confronto e ao equilíbrio da concorrência perfeita, os mercados produzirão o conjunto mais desejado pelos consumidores, usando as técnicas mais eficientes e a quantidade mínima de fatores (Samuelson e Nordhaus, 2005).

Ao promover a equidade, o Estado faz com que todos os cidadãos estejam sujeitos às leis dos impostos e sejam obrigados a pagar a parcela do custo dos bens públicos, já que é através dos impostos que os governos encontram as receitas para pagar os seus bens públicos e os programas de redistribuição do rendimento, com vista ao combate à pobreza e à exclusão social.

Relativamente ao crescimento e à estabilidade macroeconómicos, a utilização criteriosa das políticas orçamentais e monetárias leva a que os governos possam influenciar o produto, o emprego e a inflação. Com efeito, as políticas orçamentais do governo envolvem o poder de cobrar impostos e o poder de os gastar; a política monetária envolve a determinação da oferta de moeda e das taxas de juro, que afetam o investimento em bens de capital e noutras despesas sensíveis à taxa de juro. Através destas duas políticas macroeconómicas, os governos influenciam tanto o nível da despesa total, a taxa de crescimento e o nível do produto, como os níveis de emprego, de desemprego, o nível de preços e a taxa de inflação.

Se compararmos as economias em que o Estado tem maior peso, com aquelas em que este é menor, compreende-se que a principal diferença entre elas se resume a uma maior redistribuição de rendimento nas primeiras, traduzida numa menor disparidade entre classes sociais. Neste contexto, é legítimo perguntar se com a liberalização dos mercados, o papel do Estado irá diminuir e se, tal facto, acarretará consequências graves ao nível da equidade.

De acordo com Majone (2014), a estratégia da liberalização limitará, de facto, o papel do Estado intervencionista, sobretudo ao restringir o seu poder de tributar e de gastar os impostos. Todavia, ainda não existem estudos sistemáticos acerca das consequências políticas, sociais, institucionais da liberalização dos mercados.

Como se sabe, um dos papéis mais controversos do Estado é a intervenção na economia, de forma a promover o investimento e o emprego. Com efeito, de acordo com Keynes, as políticas monetária e orçamental podem ser instrumentos preciosos numa fase de crise do ciclo económico, uma vez que o agravar do desemprego e das situações de pobreza e de exclusão social têm vindo a abalar as convicções mais liberais (Alves, 1999).

De facto, o próprio Fundo Monetário Internacional (FMI) está a incentivar medidas, que visam a implementação de programas de proteção social, ajudando os governos, nos países que foram intervencionados, a preservarem e até mesmo a ampliarem os gastos sociais, de modo a atenuar o impacto da crise sobre as camadas mais vulneráveis da sociedade. O FMI também reconheceu que, em Portugal, se registou um aumento notório do desemprego, que não era expectável, fazendo com que estejam a ser

introduzidas políticas ativas no mercado de trabalho, para reduzir os efeitos da recessão (International Monetary Fund, 2012; 2014).

Segundo Krueger (1990), não podemos entender o Estado como uma espécie de “guardião social da benevolência”, nem considerar que os indivíduos no setor privado atuam no seu próprio interesse, enquanto os indivíduos no setor público são motivados por objetivos de justiça social. Pelo contrário, é necessário reconhecer que o Estado é constituído por um grande número de atores (políticos, burocratas, tecnocratas), que se associam em diferentes grupos e com interesses próprios, dado que não existem indivíduos ou grupos altruístas, é mais realista assumir que os indivíduos agem por interesses próprios, estejam no setor privado, ou no público.

2.3 Os diferentes níveis do Poder do Estado em Portugal

2.3.1 O Poder Central

A estrutura do Estado, no seu sentido lato, engloba, essencialmente, em Portugal três subsetores sob a direção política, direta ou indireta: o Estado (sentido estrito), os Fundos e Serviços Autónomos (FSA) da Administração Central e a Segurança Social (SS), (Pereira et al., 2005).

Em sentido estrito, o Estado é um dos subsetores da Administração Central (AC), constituído pelos serviços integrados. Assim, o Estado é composto pelos diversos Ministérios e encontra-se desconcentrado administrativamente quer do ponto de vista funcional, quer territorial.

Neste contexto, importa sublinhar que as formas de desconcentração, definidas na Lei Orgânica de cada um dos Ministérios, estão associadas a um limitado grau de autonomia administrativa e prendem-se com a necessidade de aumentar a eficácia de funcionamento dentro dos Ministérios.

Relativamente aos FSA, que fazem parte integrante da AC, estes apresentam um grau de autonomia considerável, em termos administrativos e financeiros, que implica, em geral, a existência de uma personalidade jurídica, significando que grande parte destes organismos tanto pode ter, e tem, património próprio, assim como a capacidade de o gerir, alienar ou adquirir. Outro aspeto relevante refere-se à existência de Tesouraria própria.

Este grau mais elevado de autonomia prende-se com o facto de alguns FSA terem um grau considerável de receitas próprias, advindas de taxas relativas quer à prestação de serviços (por exemplo, as propinas universitárias), quer à capacidade de gerirem projetos de investimento, cofinanciados pelo orçamento das comunidades europeias. É neste sentido, que os FSA estão associados ao que se designa por “descentralização administrativa”.

Neste sentido, através da tabela abaixo apresentada, pode-se apreciar o número de FSA existentes, desde finais de 2011 até finais de 2013, concluindo-se que não se registaram alterações significativas.

Tabela 1. Número de Serviços e Fundos Autónomos (SFA) existentes

Subsector em Contas Nacionais	Dez/2011	Dez/2012	Dez/2013
Administração Autárquica/SA da Administração Autárquica	22	19	22
AR - RAA/SFA da AR dos Açores	68	71	71
AC/Serviços e Fundos Autónomos da AC	13	14	14

Fonte: DGAEP-SIOE; DGAEP/DEEP

No que diz respeito ao subsector da SS, este engloba as unidades institucionais que têm como função primordial o fornecimento de prestações sociais (pensões de reforma e de invalidez, subsídios de desemprego, entre outros) e que têm como recursos, essencialmente, as contribuições sociais obrigatórias. Assim, embora não se inclua na AC, por razões que se prendem com uma maior transparência do sistema, o subsector da SS está estritamente associado à AC, em particular ao Estado, pois concretiza, numa perspetiva nacional, as políticas públicas redistributivas associadas com prestações sociais. Embora este subsector esteja desconcentrado e descentralizado, esta forma de organização não tem a ver com políticas sociais diferenciadas regionalmente, mas, sobretudo, com uma melhoria da eficácia administrativa deste setor (Pereira et al., 2005).

Segundo o Programa de Reestruturação da AC do Estado (PRACE), na maioria dos países desenvolvidos verifica-se um movimento no sentido de uma nova repartição de competências entre os vários níveis de administração, baseado na devolução de poderes de autoridade para o nível local ou regional, quer dizer, a descentralização política. Portugal é, como se sabe, um dos países mais centralizados da União Europeia (UE), o que é visível, desde logo, pelo peso da despesa da AC no total das despesas das AP (PRACE, 2006).

Neste contexto, convém relembrar que a Constituição de 1976 consagra o princípio da descentralização (art.º 237.º), que operacionaliza o princípio da autonomia local, o qual consagra a ideia de devolução de atribuições do Estado que, pela sua natureza, não deveria prosseguir, porque não correspondem a interesses nacionais, mas de populações territorialmente delimitadas. O que está ligado ao princípio da subsidiariedade, igualmente consagrado na Constituição (art.º 6.º) e referido no art.º 2.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, e que significa que o Estado só deve realizar as tarefas que não sejam mais eficientes e eficazmente prosseguidas pelas autarquias locais.

De acordo com o PRACE, tem-se vindo a debater, desde as Grandes Opções do Plano 2005-2009, a necessidade de se proceder à descentralização de atribuições e de competências da AC para a Administração Regional e Local (ARL). Assim, na primeira opção inclui-se o objetivo da descentralização de funções e de serviços para os tornar mais próximos dos cidadãos; na segunda opção pretendia-se prosseguir a transferência de competências para as autarquias locais, tendo como metas a entrada em funcionamento nos Conselhos Municipais de Educação e a conclusão do processo de elaboração das Cartas Educativas. Na terceira opção, preconiza-se o reforço e a qualificação do poder das autarquias locais, aos seus diversos níveis, através de uma verdadeira descentralização, completando o processo de transferência de competências para os municípios e freguesias, em paralelo com a alocação dos recursos financeiros correspondentes.

Como princípio genérico deverão ser centralizadas as atribuições e as competências, cuja descentralização possa pôr em causa direitos sociais fundamentais, através da eventual violação de princípios de universalidade, acessibilidade e igualdade de

oportunidades dos cidadãos no território nacional, ou que possa pôr em causa a equidade no tratamento de outros agentes económicos, nesse mesmo território. Neste caso, a desconcentração administrativa é preferível à descentralização.

Note-se que não se deve confundir o conceito de descentralização com o de desconcentração administrativa (Pereira et al., 2005). Assim, a desconcentração traduz, principalmente, um fenómeno de distribuição pelo país de uma larga rede de administração, aproximando esta dos administrados; por sua vez, a descentralização implica uma transferência de competências do poder central para as regiões e respetiva capacidade de decisão (Fernandes, 2014).

A valorização da descentralização conduz a uma maior participação dos indivíduos, em número e intensidade, em programas e atividades governamentais, favorecendo, assim, o desenvolvimento do processo democrático (Vieira, 2012). Neste contexto, deverão ser descentralizadas as atribuições e competências associadas a uma otimização de recursos, sobretudo, nas áreas em que haja claros ganhos de eficiência e de eficácia (PRACE, 2006).

Neste âmbito, a descentralização promove a AP e a excelência da governação ao fornecer um enquadramento institucional, que torna o processo de tomada de decisão mais próximo do público e, ao mesmo tempo, constrói parcerias e sinergias entre os vários atores e organizações entre múltiplos níveis de ação para alcançar objetivos de desenvolvimento no campo da economia e dos RH. Ao longo dos anos, políticos e politólogos, nos países desenvolvidos, apoiaram as políticas e os programas de descentralização motivados por diversos fatores tanto internos, como externos, sendo a

descentralização uma das abordagens predominantes para fortalecer a democracia, especialmente nas suas estruturas de base (Cheema, 2004).

Deste modo, a descentralização da autoridade e dos RH do governo central para um nível de governo e de AL é uma condição necessária para promover os princípios básicos da AP, perspectivada como uma instituição democrática. Aliás, os apoiantes da descentralização têm fornecido uma variedade de razões para que a descentralização política, financeira e administrativa se efetive, uma vez que pode promover, de diversos modos, a eficácia da AP e a excelência da governação (Cheema, 2004).

Em primeiro lugar, a descentralização fornece uma moldura institucional através da qual diversos grupos e indivíduos, dos mais diversos níveis, podem organizar-se e participar no processo de tomada de decisão, ajudando, assim, a desenvolver valores democráticos e diversas capacidades entre os cidadãos. As instituições, ao nível local, servem como mecanismos através dos quais a voz de grupos e de indivíduos é comunicada aos responsáveis, que tomam decisões políticas a nível nacional. Assim, permite uma maior representação dos diversos grupos políticos, religiosos, sociais e étnicos, possibilitando, por esta forma, a participação ativa dos cidadãos locais e, conseqüentemente, a legitimação política do governo e da integração nacional.

Em segundo lugar, a descentralização é vista como um meio eficaz para assegurar o acesso das pessoas aos serviços governamentais. De facto, uma interação direta entre os residentes locais e os líderes eleitos promove uma cultura de facilitação de acesso a serviços como cuidados primários de saúde, extensão de serviços agrícolas, entre outros. O sentido da proximidade entre os habitantes locais e um organismo oficial

provoca uma resposta efetiva e promove um melhor uso dos recursos. Aliás, esta proximidade também permite uma monitorização mais próxima da população beneficiária de projetos realizados para a servir. Contudo, o modo como a descentralização afeta os acessos a que as pessoas têm direito a vários organismos, também depende dos recursos e das responsabilidades do governo local e da sua capacidade administrativa para cumprir e fazer cumprir as responsabilidades assumidas.

Em terceiro lugar, a descentralização reduz os comportamentos rígidos e uniformes emanados dos governos centrais, preferindo, em vez disso, o conhecimento, a experiência e a perícia da população local. Assiste-se, pois, ao fortalecimento da capacidade dos governos locais e da sociedade civil para se organizarem, porque eles desempenham algumas funções que, anteriormente, eram cumpridas pelo governo central. Também facilita a troca de informações acerca das necessidades locais. Uma interação próxima e a capacidade de diálogo entre os grupos e os indivíduos sobre prioridades locais e questões locais fazem com que se crie uma cultura de tolerância face aos diferentes pontos de vista, que é, indubitavelmente, uma condição necessária para a consolidação da democracia.

Podemos, então, dizer que a descentralização facilita o crescimento das organizações e das redes da sociedade civil, uma vez que fornece o principal objetivo para o estabelecimento de organizações da sociedade civil. A descentralização tanto pode ser um meio para promover a eficácia e a eficiência dos serviços públicos, como um fim em si própria, quando promove valores de uma democracia pluralista e participativa (Cheema, 2004).

2.3.2 O Poder Regional e o Poder Local

Para além da AC e da SS, há dois níveis de decisão política independente, territorialmente mais limitados, designados por ARL. Estes subsectores das AP estão associados a formas de descentralização política, que não podem ser confundidas com as formas de desconcentração e descentralização administrativas já referidas. A autonomia política significa que se trata efetivamente de dois níveis de governo, com os respetivos executivos e assembleia representativas. Assim, os órgãos das AR incluem os governos regionais e as respetivas assembleias regionais; os órgãos das AL incluem, ao nível concelhio, os executivos - Câmaras Municipais (CM) - e as respetivas Assembleias Municipais (AM) e, ao nível das freguesias, as Juntas de Freguesia (JF) (Pereira et al., (2005).

A autonomia destes níveis de administração significa que estes subsectores detêm independência orçamental, ou seja, que estes orçamentos são elaborados, aprovados, executados e fiscalizados interna e autonomamente, por órgãos próprios. Associada à autonomia política e à independência orçamental estão poderes que são bastante mais extensos, no caso das AR, do que nos dos municípios. As regiões têm poderes tributários próprios, isto é, a capacidade de criarem impostos, poder esse vedado às autarquias. Deste modo, regiões e municípios têm autonomia patrimonial e capacidade de recorrerem ao crédito dentro dos limites impostos pelas respetivas leis (Finanças Regionais e Finanças Locais) e pela Lei de Enquadramento Orçamental.

Neste contexto, o poder da AC é meramente o de fiscalizar se as leis estão a ser efetivamente aplicadas, sendo exercido através da Inspeção Geral de Finanças e da Inspeção Geral da Administração do Território, não tendo, contudo, o poder de

determinar, por exemplo, a composição das receitas ou das despesas locais. Da mesma forma, a fiscalização externa, exercida pelo Tribunal de Contas, assenta na análise da conformidade legal dos atos administrativos dos dirigentes regionais e locais.

A AR também inclui FSA; a AL detém apenas Serviços Autónomos (SA). Os Governos Regionais têm extensas competências quer na área social (educação, saúde, habitação), quer na área económica. A AL possui alguns SA, como é o caso dos Serviços Municipalizados (Pereira et al., 2005).

No que diz respeito à distribuição de competências na AL, o regime jurídico das autarquias locais, estabelecido pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, determina como atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias. Deste modo, os municípios dispõem de competências, designadamente nas áreas de equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, património, cultura e ciência, tempos livres e desporto, saúde, ação social, habitação, proteção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento, ordenamento do território e urbanismo, polícia municipal e cooperação externa.

No entanto, há que fazer uma distinção entre a realidade ao nível de Portugal Continental e as Regiões Autónomas, em particular a Região Autónoma dos Açores (RAA). Assim, enquanto a nível continental, houve a descentralização de funções para a AL, em particular nos domínios da administração prestadora de serviços, designadamente nos setores da educação e da saúde, na RAA estas competências pertencem exclusivamente ao Governo Regional dos Açores. Neste âmbito, destaca-se a

competência das autarquias locais da RAA, ao nível da educação, restrita, todavia, aos equipamentos do 1.º ciclo.

O exercício destas competências é financiado, sobretudo, por transferências correntes e de capital da AC, da AR e da UE, por impostos diretos e indiretos, por venda de bens e prestação de serviços. Destaca-se, ainda, que conforme o estabelecido na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, (que determina o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais) constituem receitas dos municípios, entre outras, o produto da cobrança do imposto municipal sobre imóveis (IMI) que, devido à reavaliação de imóveis no ano de 2012, tem registado um aumento significativo, a favor dos municípios.

Refira-se, ainda, ao nível das funções da AL, a existência de um regime de cooperação técnica e financeira entre a AR e a AL, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de agosto, que estabelece o regime de celebração de contratos de desenvolvimento, de natureza sectorial ou plurissectorial, entre a AR e os municípios da região, os quais constituem instrumentos orientadores de investimentos públicos, no quadro dos objetivos da política de desenvolvimento regional, podendo revestir as modalidades de contratos de cooperação técnica e financeira, contratos de colaboração e contratos de coordenação, com as correspondentes participações financeiras.

Para além disso, no âmbito de programas e de ações de financiamento, concretizando a visão integrada e sustentável de uma política de habitação, podem ser celebrados contratos entre a AL, AR e AC, através do Instituto de Habitação e de Reabilitação

Urbana (IHRU, IP) que tem por missão assegurar a concretização da política definida pelo Governo para as áreas da habitação e da reabilitação urbana.

Note-se que a Política de Coesão, criada em 1988, foi-se desenvolvendo por ciclos plurianuais desde então, a saber 1989-1993; 1994-1999; 2000-2006; 2007-2013. Neste âmbito, o forte alinhamento dos objetivos portugueses para a Política de Coesão no período 2014-2020 com a Estratégia Europa 2020 é visível nos objetivos definidos pelo Estado português para o próximo período. A Política Comunitária para o próximo período de programação 2014-2020 pretende continuar a apoiar e a promover a Coesão Económica e Social em Portugal, evidenciando um forte alinhamento com a Estratégia Europa 2020, cujas prioridades estratégicas definidas são Crescimento, Crescimento Sustentável e Crescimento Inclusivo. Os valores de transferência de Fundos Comunitários são feitos consoante as candidaturas apresentadas e aprovadas pelos respetivos municípios.

Segundo o PRACE, em termos da AR e AL, existem áreas que, pela sua natureza, deveriam estar descentralizadas, pois o conhecimento do contexto específico em que se inserem, numa lógica de aplicação do princípio de subsidiariedade, aumentaria a sua eficiência e eficácia. Poderão enquadrar-se nestas áreas, por exemplo, a cultura, na sua componente de concessão de apoios a agentes culturais; a SS, no que respeita à ação social; a educação, relativamente quer às competências, no domínio da gestão e da manutenção das infraestruturas e equipamentos do ensino básico, quer à gestão de pessoal não docente e das atividades extracurriculares e, finalmente, a saúde, no âmbito da gestão de unidades locais de saúde.

Através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, o Governo criou o PRACE cujos principais objetivos se inscreviam numa perspetiva de reforma administrativa, estruturante e transversal a toda a AC, contemplando itens como modernizar e racionalizar a AC, melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos pela Administração e colocar a AC mais próxima e dialogante com o cidadão. A análise da evolução das estruturas, durante o PRACE e o PREMAC, torna evidente um pronunciado decréscimo do total de estruturas da AC, em cerca de 50%, sendo esta redução mais acentuada durante a aplicação do PREMAC.

Em síntese, pode-se dizer que a maioria das competências existente nas estruturas extintas (quer no PRACE, quer no PREMAC) foi transferida para outras estruturas, não tendo havido, propriamente, uma extinção significativa de competências e de atribuições da AP, mas antes um reenquadramento e uma redistribuição das mesmas por um número mais reduzido de organismos. Tanto ao nível do PRACE como do PREMAC, a modalidade de reorganização predominante na AC foi a fusão de estruturas.

2.4 A dimensão do Estado

O Estado português assumiu um papel de relevância económica e social em todo o século XX. Assim, durante o período de democratização, esta tendência não só se manteve como também foi fortalecida, verificando-se um aumento do peso do Estado na economia tanto em termos de Produto Interno Bruto (PIB), como em termos do emprego. Verifica-se, assim, que o Estado Democrático Português assumiu compromissos sociais, que envolveram, essencialmente, uma maior cobertura em

termos de Estado Social, especialmente no que se refere à segurança e à ação social, à saúde e à educação. Estes compromissos estão na origem do aumento do peso do Estado, desde 1976.

Para além disso, assumiu um aumento de despesas, com o incremento do número total de funcionários públicos, a partir da década de 70, do século XX, como se pode comprovar através da tabela abaixo apresentada.

Tabela 2. Evolução do Emprego na AP, em Portugal

Anos	Posto de trabalho		
	Administração		
	Total	Central	Regional e Local
1968	196 755	155 213	41 542
1979	383 103	314 029	69 074
1983	435 795	359 329	76 466
1986	464 321	384 448	79 873
1988	485 368	405 034	80 334
1991	509 732	418 868	90 864
1996	⊥ 614 256	⊥ 477 307	⊥ 136 949
1999	701 911	554 676	147 235
2005	731 485	566 329	165 156
2006	x	x	x
2007	⊥ x	⊥ 529 306	⊥ x
2008	x	523 117	x
2009	x	522 925	x
2010	x	512 424	x
2011	⊥ 611 801	⊥ 458 353	⊥ 153 448
2012	583 812	436 103	147 709

Fontes de Dados: DGAEP/MF
 Fonte: PORDATA
 Última atualização: 2013-08-20

Simbologia
 ⊥ Quebra de série
 x Valor não disponível

Segundo os dados estatísticos da Direção Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), o número de funcionários públicos da AC, sem incluir os FSA e Fundos de SS, a 31 de dezembro de 2011, era de 344.319. A 31 de dezembro de 2012

decreceu para 324.849, registando-se, a 31 de dezembro de 2013, o número de 309.101 funcionários. Os dados mais recentes, datados de 30 de junho de 2014, dão conta de um decréscimo para 303.297. Assim, verifica-se que a 30 de junho de 2014, o emprego na AC tinha decrescido 1,8% em relação a 31 de março último, altura em que se registavam 308.842 postos de trabalho.

Relativamente à RAA, no que se refere à AR o número de funcionários públicos, excluindo os FSA e Fundos de SS, a 31 de dezembro de 2011, era de 11.954; a 31 de dezembro de 2012 decresceu para 11.765, perfazendo um total de 11.440, a 31 de dezembro de 2013; mais recentemente, a 30 de junho de 2014, estão registados 11.367 trabalhadores.

No que diz respeito à AL, pode-se concluir, através da análise da tabela abaixo apresentada, que desde 31 de dezembro de 2011 até 31 de dezembro de 2013 tem-se verificado, em termos globais, uma diminuição dos postos de trabalho. Previsivelmente, esta quebra manter-se-á até 31 de dezembro de 2014.

Tabela 3. Número de trabalhadores na Administração Local - RAA

	Dez/2011	Dez/2012	Dez/2013	Dez/2014 (p)
Administração Local - RAA	3 162	2 999	2 942	2 872
Municípios da RAA	2 685	2 611	2 618	2 597
Freguesias da RAA	263	207	210	190
SFA da AL da RAA	199	167	100	71
Instituições S/Fins Lucrativos da AL - RAA	15	14	14	14

Fontes: *DGAEP - SIOE* (dados disponíveis em 1-08-2014 e provisórios para 30-06-2014)

DGAEP/DEPP

Nota:

p - dados provisórios

RAA - Região Autónoma dos Açores

Em relação à evolução do emprego, na AP, podem retirar-se duas conclusões: a primeira, diz respeito ao facto de, até 2005, se verificar um aumento progressivo do número de funcionários públicos; todavia, entre 2005 e 2010, o número decresceu 10,7%; a segunda, evidencia o centralismo do Estado português, na medida em que mais de 80% dos funcionários públicos são funcionários da AC. Esta característica tem-se mantido desde 1976 até 2011 e resulta da centralização de todos os Ministérios, incluindo os da Educação, Saúde e Administração Interna.

Em síntese, podemos dizer que, em Portugal, a tradição administrativa se caracteriza quer pelo peso considerável do Estado na sociedade, quer pelo centralismo na função administrativa, que não abrandou com a democratização (Madureira et al., 2013).

Rodrigues e Silva (2013) examinam os dados da despesa e da receita do Estado, refletindo sobre a ideia de que “a dimensão do Estado é excessiva e insustentável”. De imediato, verifica-se que, nos países desenvolvidos, os Estados não asseguram, apenas, as funções mínimas, porque em todos os países da UE são desempenhadas funções relativas à universalização do acesso à educação, aos cuidados de saúde, à proteção social, à defesa do território, à segurança e à ordem pública, às infraestruturas, ao ambiente, à habitação e à cultura, à regulação e à promoção de atividades económicas e ao funcionamento das instituições do regime democrático.

Com efeito, a análise efetuada à despesa pública no ano de 2007, permitiu concluir que aquela se situava abaixo da média da UE 27, o que coloca em questão a afirmação da dimensão excessiva do Estado. No entanto, a partir de 2011, registou-se o avultar da despesa pública, verificando-se, em Portugal, um aumento superior ao da média da UE

27. De facto, esta mudança justifica-se pelo avultar da despesa pública com os serviços da dívida pública e com os serviços de proteção social, demonstrando que não é possível dissociar o impacto da crise atual quer com a dimensão do Estado, quer com o comportamento da despesa.

De acordo com Silva (2013), em comparação com o padrão usual na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), não podemos dizer que o Estado português é sobredimensionado. Com efeito, a dimensão ideal do Estado depende das funções e da centralidade que se lhe quer atribuir no conjunto da economia e da sociedade. Atualmente, sobretudo na Europa, existe a ideia de que as únicas restrições que contam são as financeiras e as orçamentais, no sentido em que os Estados estão a gastar mais do que recebem, as dívidas soberanas aumentam e os governos, as empresas e as famílias defrontam-se com problemas agudos de financiamento; por isso, toda a política pública deveria subordinar-se à necessidade de repor, quanto antes, o equilíbrio orçamental. No entanto, inúmeros especialistas têm mostrado o absurdo económico desta posição, dita “austeritária”, a qual se revela contraproducente, porque gera efeitos contrários às finalidades que defende.

Relativamente à dimensão do Estado, pode-se afirmar que o facto da despesa pública em Portugal ser, hoje, superior a 99% do PIB, não comprova a afirmação do gigantismo do Estado português. Por isso, será fundamental que essa despesa pública contribua para que o PIB cresça, através das suas funções de bem-estar e de garantia social.

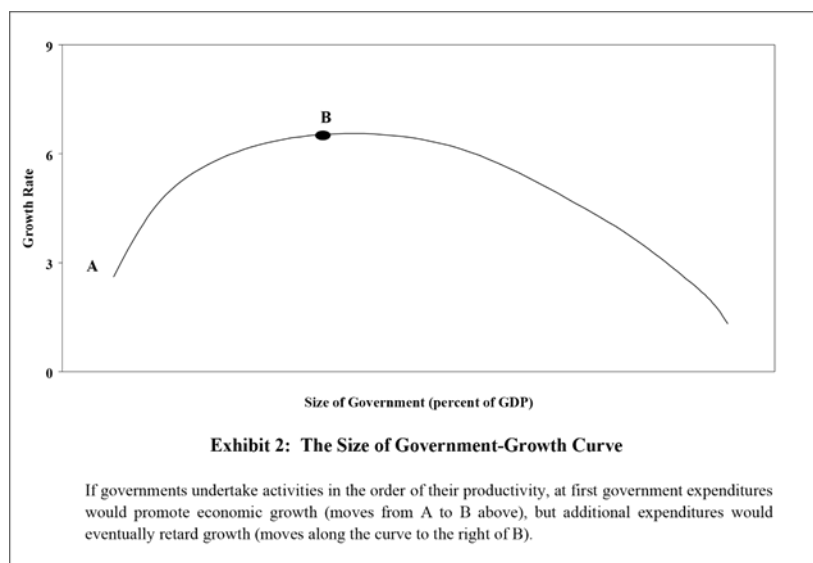
Conforme Pereira (2012) defende, o peso do Estado (48% do PIB em 2009 e 50% em 2011) aumentou, consideravelmente, neste período, embora esteja ainda abaixo da média da UE, que é de 50,8%, o que se deveu, sobretudo, às despesas com a proteção social, mas também com a saúde e com a educação. Deste modo, o aumento das proteções sociais, por um lado, e o aumento do emprego público e da respetiva massa salarial, por outro, são dois fatores responsáveis pelo aumento do peso do Estado.

De acordo com os autores Chobanov e Mladenova (2009), apesar da existência de um elevado número de estudos acerca da relação entre a dimensão do Governo e o crescimento económico, ainda não se alcançou um consenso nesta matéria. Muitos economistas acreditam que um Governo de maiores dimensões, em vez de um Governo que desenvolva níveis de excelência, tem um impacto negativo no crescimento económico, devido à ineficácia herdada de governos anteriores. Contudo, Gwartney et al., (1998) defendem que um Governo que não cumpra as suas funções básicas de proteção das pessoas e da propriedade irá, naturalmente, afetar o setor económico, diminuindo as atividades quer do público, quer do privado.

Existem, ainda, outros economistas que argumentam que um Governo de maiores dimensões tem a possibilidade de acelerar o crescimento económico, financiando bens públicos e corrigindo falhas dos mercados, uma vez que o consumo do Governo irá aumentar o investimento e o emprego.

Barro (1989); Armev (1995); Rahn e Fox (1996) e Scully (1998;2003) realizaram investigações empíricas, popularizando a ideia de que existe uma dimensão ideal de Governo, como se pode verificar na curva do U invertido.

Figura 1. A dimensão do governo - a curva do crescimento



Fonte: Gwartney, J., Lawson, R. e Holcombe, R. (1998). The size and functions of government and economic growth, *Joint Economic Committee*, p.5, Exhibit 2.

À medida que a dimensão do Governo, apresentada no eixo horizontal, se expande do zero (correspondente à anarquia total), a taxa de crescimento da economia, medida no eixo vertical, vai subindo exponencialmente. Todavia, se a dimensão de um Governo continuar a aumentar, a taxa de produtividade sofre uma redução, verificando-se a diminuição e, eventualmente, o declínio da taxa do crescimento económico.

As investigações efetuadas concluíram que a dimensão ótima de um Governo situa-se numa taxa entre os 17% e os 40% do PIB - Produto Interno Bruto (*GDP – Growth Domestic Product*), enquanto a moda (valor ou valores mais frequentes) da estimativa se deve situar na faixa de 20% a 30% do PIB, a qual é muito mais baixa da que existe, atualmente, nos Governos dos países desenvolvidos.

Ao longo do século XX, assistiu-se a um aumento significativo da intervenção do Governo em todas as economias dos países pertencentes à OCDE. Neste âmbito, muitos

estudos mostraram que há uma relação negativa entre a dimensão do Governo e o crescimento económico do país, se se verificar que o Governo tenha participado para além de um certo ponto na economia do país, ou seja, quando ele ultrapassa as suas funções de proteger as pessoas e a propriedade, estabelecendo as leis, os contratos e a criação de um conjunto delimitado de bens públicos. Conclui-se, assim, que o nível ótimo da dimensão de um Governo depende da qualidade dos seus membros e não apenas da sua extensão, assumindo-se que um Governo nunca pode exceder a percentagem de 20 a 30% do PIB (GDP), se se quiser maximizar o crescimento da sua economia (Chobanov e Mladenova, 2009).

Entre 2001 e 2011, o PIB *per capita* estagnou em Portugal e estima-se que o potencial crescimento tenha sofrido um forte declínio tanto devido ao desemprego, como à redução da produtividade. Deste modo, era urgente um crescimento da produtividade e um aumento dos padrões da qualidade de vida, a fim de se estabelecer uma convergência com os países mais prósperos da UE (OCDE, 2013).

Neste contexto, assiste-se, recentemente, a um reequilíbrio dos custos da unidade laboral e uma recuperação da economia, devido a um elevado índice das exportações, apesar de se verificar, ainda, uma forte contração no consumo doméstico, dado os cortes salariais efetuados. Assim, a sustentabilidade económica depende largamente da capacidade para ativar o crescimento da produtividade em todos os setores da economia.

No entanto, o relançar da produtividade requer um ambiente económico propício não só ao investimento, à inovação e à criação de emprego, mas também a um maior investimento no capital humano.

Por conseguinte, para esbater a diferença entre o custo da unidade laboral portuguesa e o de outros países da área do euro, ganhando, assim, o mercado internacional, é necessário verificar-se um aumento de salários proporcionalmente ao aumento da produtividade. Assim, urge expandir o envolvimento de Portugal no comércio internacional, o qual, apesar do aumento significativo nos últimos anos, continua a ser baixo, devido à pequena dimensão da sua economia. Para tal, é necessário não só uma maior produtividade e valor acrescentado ao setor industrial, mas também modernizar o setor de serviços, que suporta a competitividade das empresas, enfatizando a elevada qualidade e a elevada produtividade de serviços como os transportes, as telecomunicações, negócios e serviços financeiros, que se assumem de importância capital para o relançamento de Portugal no contexto europeu (OCDE, 2013).

Na obra de Musgrave (1959) e na de Buchanan e Tullochilustram (1962), realça-se a divergência ideológica, relativamente à dimensão e às funções do Estado. Segundo Musgrave (1959) o Estado tem três funções: (i) prestação de bens públicos e implementação de outras medidas para colmatar “as deficiências do mercado” na distribuição de recursos; (ii) redistribuição do rendimento para garantir uma distribuição equitativa da riqueza produzida pela sociedade entre todos os cidadãos e (iii) utilização de políticas para garantir elevados níveis de emprego e uma estabilidade razoável de preços. A obra deste autor apresenta uma visão de Estado que deve assumir um papel proativo e positivo na economia, corrigindo as falhas do mercado e redistribuindo o rendimento.

Por seu lado, a obra conjunta de Buchanan e Tullochilustram (1962) considera os efeitos nefastos da regra da maioria na economia e na sociedade. Assim, aqueles autores

defendem que os grupos de interesse e as coligações forçam os governos a criar programas que favoreçam os seus próprios interesses, em prejuízo da economia e da sociedade. Constatase um desígnio para a expansão do setor público, o que implica o aumento das taxas de tributação, a par de um acréscimo de transferências e prestações sociais. Por conseguinte, aqueles investigadores incentivam os governos a adotar medidas que imponham limites efetivos à expansão do setor público.

Verifica-se, assim, uma dicotomia nos pontos de vista daqueles autores: por um lado, Musgrave defende um Estado que, sendo intervencionista, deve atuar ativamente; por outro lado, Buchanan e Tullochilustram defendem que se deve impor limites ao Estado para não prejudicar a sociedade.

Neste contexto, Schwartz et al., (2013) referem que “A dimensão do Estado é uma opção política, tendo o eleitorado europeu, tradicionalmente, optado por um setor público de grande dimensão”. A título exemplificativo, temos o “Modelo Social Europeu” baseado na solidariedade social, no acesso universal aos cuidados de saúde e à educação e na prestação de serviços públicos. Este modelo, apesar de estar relacionado com taxas de crescimento económico mais baixas, não está associado a maus resultados. Assim, a despesa pública deve evidenciar a melhoria da equidade quer através de uma melhor orientação de medidas e de recursos, quer através da redução da despesa pública, contribuindo para um crescimento económico sustentável e para a sustentabilidade das finanças públicas, na atualidade.

Entretanto, investigações baseadas em dados históricos atestam uma relação negativa entre a dimensão do Estado e o crescimento económico, nos países ricos. Um estudo

recente intitulado “Dimensão do governo e crescimento: pesquisa e interpretação da evidência” refere que a teoria económica apresenta diversos mecanismos, através dos quais a atividade governamental pode afetar o crescimento económico. Todavia, estes mecanismos não sugerem uma ligação inequívoca entre a dimensão do governo e o crescimento, na medida em que se demonstra que se a dimensão do Estado aumentasse 10%, as taxas de crescimento anuais baixariam entre 0,5% e 1% (Bergh e Henrekson, 2011).

No cenário dos países menos desenvolvidos, parece existir uma associação positiva entre a receita dos impostos e o crescimento económico, uma vez que aqueles Estados conseguem facilmente cobrar impostos, quando são capazes de manter a sua estabilidade, a qual se revela essencial para o crescimento da atividade económica (Besley e Persson, 2009).

Assim, quando um Estado providencia os serviços básicos de saúde e de educação, nota-se que o efeito da dimensão do governo, relativamente ao crescimento económico, é mais positivo do que negativo.

Nos países ricos, existe uma correlação negativa entre a cobrança de impostos e um rápido crescimento económico, a qual advém de um mecanismo sugerido por Olson (1982) que defende que os grupos de interesse organizados tendem a lutar para obter vantagens e facilidades para eles próprios quer sob a forma de legislação, quer através de transferências, as quais têm um efeito colateral, uma vez que atrasam o normal funcionamento e o desenvolvimento da economia de mercado. A pressão exercida pelos grupos de interesse é, naturalmente, maior em países que disponham de setores públicos

muito relevantes, pois sempre que o setor público aumenta, os lucros potenciais são maiores.

Podemos, assim, concluir que nos países pobres o setor público apresenta uma dimensão reduzida e, por isso, a relação estabelecida entre a dimensão do governo e o crescimento económico é positiva; ao contrário, nos países ricos, o setor público é, tipicamente, de grande dimensão; por conseguinte, a relação entre a dimensão do governo e o crescimento económico é menos positiva da que se regista nos países pobres.

Outras evidências empíricas comprovam que o maior gasto público inibe o crescimento económico (Afonso e Furceri, 2008). Para além disso, podemos referir o trabalho dos investigadores Lindert (2004) e Madrick (2009), o qual sugere que não há qualquer relação entre o crescimento económico e a dimensão do Estado, uma vez que existe um potencial para o crescimento da economia, se se reestruturar os impostos, diminuindo, assim, os efeitos negativos para o governo, independentemente da sua dimensão.

Numa investigação realizada por Cooray (2008), que abordou os efeitos da dimensão do Governo sobre o crescimento económico em 51 países desenvolvidos, ou em vias de desenvolvimento, concluiu-se que a qualidade do Governo, a qual depende do tipo de governação efetuada, tem um impacto altamente significativo no crescimento económico dos respetivos países. Os resultados sugerem que, para as economias em vias de desenvolvimento, gastar mais em despesa pública não irá potenciar o crescimento económico; para além disso, um aumento na dimensão do Governo pode, também, impedir o crescimento, devido aos efeitos dos impostos aplicados, revelando-

se, afinal, que uma boa governação é aquela que, efetivamente, melhora os resultados do crescimento económico. Em síntese, pode-se afirmar que os gastos públicos são uma condição necessária, mas não a única para aumentar o crescimento económico.

Por sua vez, um estudo realizado por Halmai e Vásáry (2010) defende que o equilíbrio das finanças públicas, a sustentabilidade orçamental e o nível da dívida são fatores decisivos para o crescimento de uma política fiscal. Neste sentido, se a AP se tornar muito grande, irá sobrecarregar e limitar o crescimento económico, especialmente se estiver ligada à cobrança de impostos elevados sobre o trabalho, o capital e o uso não efetivo dos recursos do Estado.

De acordo com Alexiou (2009) existem cinco variáveis que determinam o impacto da dimensão do Governo sobre o crescimento económico, a saber a despesa do Governo na formação do capital, o desenvolvimento assistencial, o investimento privado e o mercado livre. Pode-se, então, afirmar que estas quatro variáveis têm efeitos significativos no crescimento económico, enquanto o crescimento da população é, ou foi tido, como estatisticamente irrelevante.

No caso português, no Relatório do Orçamento do Estado (OE) para 2014 (2013), afirma-se que em 2013 as despesas com pessoal totalizariam cerca de 17 mil milhões de euros, ou seja, 22% da despesa pública total, o que equivale a quase 11% do PIB. Deste modo, defende-se que o ajustamento daquelas despesas deve continuar até que Portugal consiga dimensionar a sua AP para níveis compatíveis com a sua capacidade financeira.

No entanto, o redimensionamento da AP não é apenas necessário por razões de exigência financeira, mas porque é fundamental iniciar um processo de renovação e de requalificação dos seus quadros, tendo em consideração que o peso dos grupos profissionais com menores qualificações ainda é muito elevado, face ao, cada vez mais exigente, perfil do funcionário da AP, o que torna absolutamente necessário proceder a uma renovação progressiva de quadros, que terá de ser acompanhada por um processo de redução global de efetivos. Assim, é imprescindível uma reforma da AP que crie condições para o seu redimensionamento e que promova a recomposição funcional dos trabalhadores.

No relatório “Repensar o Estado – Algumas Opções para a Reforma da Despesa Pública, Schwartz et al., (2013) referem que o Governo necessita alcançar até 2014, uma significativa redução da despesa pública anual, procedendo a uma análise detalhada das despesas e a uma avaliação das funções do Estado, tendo em conta o respeito pela Constituição em vigor.

Neste contexto, o Governo precisa aumentar a eficiência da despesa e a equidade sem colocar em risco a coesão social, reforçando a sustentabilidade do Estado Social. Entretanto, os objetivos de redução da despesa, definidos pelo Governo, só poderão ser alcançados concentrando esforços sobre as principais rúbricas orçamentais, em particular as das despesas com pessoal e com pensões, que representam, respetivamente, 24% do PIB e 58% da despesa pública, excluindo juros.

Deste modo, o montante da redução das despesas com pessoal e os ganhos de eficiência que lhe está associado irão depender das ferramentas utilizadas. Assim, o plano para

reduzir o emprego no setor público deverá ser realizado em áreas onde exista excesso de funcionários.

Segundo Cadilhe (2013), atualmente, a crise financeira e a *troika* provocaram um extraordinário agravamento dos impostos, tornando a carga fiscal muito elevada e anti competitiva, relativamente a muitos outros países. Portugal, em 2012, apresenta-se como o quarto ou quinto país de maior esforço fiscal na UE dos 27, apresentando-se 25% acima do esforço fiscal médio da UE 27.

Neste contexto, apesar da ênfase na redução da despesa, o recurso a aumentos de impostos é manifestamente excessivo (Marinheiro, 2013). Por um lado, as medidas do lado da despesa são predominantemente horizontais, potencialmente com custos significativos no funcionamento das administrações e empresas públicas; por outro, esses efeitos são agravados em termos de eficiência, pela não correção adequada dos prémios salariais existentes no setor público e pela suspensão do esquema incipiente de incentivos ao desempenho. Assiste-se, ainda, a uma orientação muito centralizadora, deixando pouca margem de manobra para a gestão dos programas setoriais e das próprias empresas e serviços públicos.

Se é verdade que essas limitações podem ser vistas como inevitáveis face à magnitude do ajustamento estrutural exigido, a curto prazo, não é menos verdade que o bom funcionamento do setor público, a longo prazo, implica, a partir de agora, uma abordagem diferente, mais seletiva e com um quadro adequado de incentivos.

Na perspetiva de Rodrigues e Silva (2013), as políticas públicas são financiadas pelas receitas fiscais, as quais dependem da eficácia do aparelho fiscal, sendo, em Portugal, maioritariamente financiadas pelos impostos sobre o consumo (IVA e impostos sobre automóveis e combustíveis), assumindo o rendimento individual e coletivo (IRS e IRC) um destaque inferior ao conferido nos restantes países da Europa. Este facto reduz a equidade e reforça o grau das desigualdades sociais, sendo bastante acentuado, relativamente aos países da UE.

Como defende Carreira e Dâmaso (2009), a economia de Portugal é, há várias décadas consecutivas, muito débil, devido, sobretudo, ao peso das despesas públicas e à carga fiscal na economia, que tem vindo a subir gradualmente. Para além disso, o sistema fiscal, embora muito pesado, não produz receitas suficientes e o endividamento público aumenta. Na origem de tudo isto – e com um notório agravamento nos primeiros anos do século XXI – encontra-se uma economia cujo potencial de crescimento é muito baixo, cuja produtividade é muito modesta, na escala europeia, cuja capacidade competitiva tem vindo a decrescer desde a criação do euro.

CAPÍTULO III - A Reforma Administrativa

De acordo com a perspectiva da Ciência da Administração, a expressão “Reforma Administrativa” deve ser entendida como um conjunto sistemático de providências destinadas a melhorar a AP de um determinado país, de forma a torná-la por um lado mais eficiente na prossecução dos seus fins e, por outro, mais coerente com os princípios que a norteiam (Amaral, 2000).

Assim, deve-se compreender que os vários modelos de reforma da administração não são unívocos, ou seja, as práticas de reforma não podem ser interpretadas como crescimento de um só movimento ou paradigma. Neste contexto, como refere Gomes Canotilho (2000, apud Salis Gomes, 2001) *não tem rigor científico nem interesse prático ponderar a reforma da administração pública e os modelos de gestão que melhor a servem, ignorando que qualquer reforma da administração exige a reforma do Estado e qualquer reforma do Estado é indissociável da reforma da administração.*

Neste âmbito, o desenvolvimento de reformas na AP deve ter em conta os seguintes fatores, de acordo com Guzmán (2001) e a OCDE (1999): a estrutura global do setor público; as tarefas, funções, níveis e características de cada organização e instituição do setor público; o sistema fiscal existente, assim como as formas de financiamento possível; as necessidades e a procura de público; o nível de autonomia existente relativamente à adoção de decisões tomadas pelos gestores das entidades públicas; os sistemas operativos e de informação utilizados pelas organizações públicas e os valores que definem a cultura organizativa das instituições e a cultura política do contexto em que operam.

Na passagem do Estado Liberal para o Estado Providência e deste para o Estado Pós Social, da década de 80, do século XX, temos assistido ao despertar de uma nova concepção das missões ou tarefas fundamentais do Estado, no que diz respeito à sua amplitude e complexidade. Num Estado minimalista, como foi caracterizado o Estado Liberal (Gameiro, 2002), em que se viveu numa época marcada por uma rigorosa separação entre o Estado e a sociedade civil, assumindo a AP funções meramente relacionadas com a manutenção da ordem pública, da segurança externa e da justiça passou-se, num curto espaço de meio século, para um Estado maximalista, prestador de serviços, que intervém em todos os setores da sociedade, desde o económico ao cultural.

Na sequência das crises ocorridas nos países industrializados (sensivelmente, a partir de meados dos anos 70, do século XX), alguns governos compreenderam que o modelo centralizado de serviços públicos, mais direcionado para o controlo de processos e de procedimentos do que para a melhoria da gestão pública, tornava-se demasiado oneroso, do ponto de vista financeiro.

Deste modo, as AP dos Estados de bem-estar, de finais do século XX, não podiam conduzir o seu funcionamento segundo o modelo criado para servir as necessidades dos Estados Liberais, de finais do século XIX e princípios do Século XX, (Amm, 1991; Silva, 2001), correndo-se o sério risco, como veio a suceder, de existirem graves falhas na governação, derivadas de um conjunto de razões (Minogue, 2000) como, por exemplo, um insensível e evasivo Estado cujas intervenções excedem os seus limites e restringem a liberdade das pessoas para gerirem, criando-lhes mais dependência do que autoconfiança; o tamanho excessivo do Estado, com demasiadas responsabilidades, que o torna incapaz de ser eficiente e eficaz no cumprimento dessas mesmas

responsabilidades e, finalmente, os interesses do Estado, onde as elites e os grupos privilegiados exploram as oportunidades dadas pelo próprio Estado.

Um outro aspeto relevante das reformas é a crença de que o Estado se tornou demasiado grande e ineficiente e que o mercado oferece mecanismos mais eficientes para a prestação de serviços (World Bank, 1996; 1997). Neste entendimento, e no contexto da globalização, os reformadores apontam, na generalidade, para uma opção entre *a velha administração pública e a nova administração pública* (Minogue, 2000; Araújo, 2001).

Assim, a questão crucial que hoje se deve colocar à AP reside no facto de se estar perante uma profunda transformação do Estado, que toca a sua própria essência e se reflete praticamente em todos os domínios da organização e das atividades administrativas (Gomes, 2001), pois os vários movimentos de reforma procuraram direcionar a atenção dessa mesma reforma para o desenvolvimento das organizações públicas, o comportamento humano e a gestão, procurando, assim, melhorar a implementação, a análise e a avaliação das políticas públicas (Araújo, 2002a). É, pois, com este sentido de reforma que, para o caso português, se têm vindo, nas últimas décadas, a reformular e a desenvolver novos modelos de gestão, em particular na gestão pública.

Os argumentos para a sua defesa contemplam a crença, por parte de alguns reformadores, que os novos modelos fornecem novas formas de organizar o setor público, de forma mais eficaz e eficiente, do que o tradicional modelo burocrático (Peters and Wright, 1998, apud por Araújo, 2002c). Trata-se, assim, de enfrentar a clara

incapacidade do Estado em atender às necessidades dos cidadãos, seja na quantidade ou na qualidade dos serviços prestados (Júnior, 2002).

Em Portugal, predomina o sistema continental de administração (ou de administração executiva), que o coloca como dependente da legalidade e da lei e com uma posição de autoridade perante os particulares, associado ao modelo burocrático de organização (Alexandre e Galvão, 2002).

Perante este tipo de administração, são múltiplas as razões apontadas para se proceder a uma reforma. Deste modo, há autores, como James e Manning (1996), que reúnem aquelas razões em três grandes áreas: a pressão fiscal (falha dos governos com a contenção da despesa pública, dificuldade em incrementar a eficiência e a diminuição de custos); a pressão dos cidadãos (os cidadãos, como contribuintes, exigem uma maior eficiência dos serviços prestados pelos governos) e a promoção internacional de novas ideias de reforma e apontam, ainda, uma quarta razão: a pressão dos mercados financeiros.

Neste contexto, surge um documento designado “Linhas de Orientação para a Reforma da Administração Pública”, do XV Governo Constitucional, no qual se constata que a AP portuguesa assenta numa estrutura pesada, burocrática e centralista, revelando grandes dificuldades para satisfazer, de forma eficaz e atempada, as necessidades dos cidadãos. Para além disso, neste modelo de organização, os processos de decisão são demasiado longos e complexos, impedindo a resolução, em tempo útil, dos problemas dos cidadãos, criando desconfiança em matéria de transparência e de legalidade, o que

provoca a desmotivação dos funcionários e as queixas legítimas dos cidadãos e das empresas.

Conclui-se, então, que o modelo de gestão atual está esgotado e urge promover a reforma da AP como condição indispensável para a prossecução do primado da igualdade de oportunidades e da igualdade dos cidadãos perante a lei. Este novo modelo deve representar a aposta não tanto em mais Estado, mas, sobretudo, em menos Estado e melhor Estado. Neste sentido, torna-se necessário delimitar as funções que o Estado deve assumir diretamente daquelas que, com vantagem para o cidadão, podem ser melhor prosseguidas por outras entidades.

Face à necessidade da reforma da AP, estão a ser adotadas medidas que visam uma melhoria do seu funcionamento, nomeadamente, através da eliminação de atividades consideradas supérfluas e da simplificação e da reorganização dos serviços. Neste sentido, serão utilizados mecanismos que permitam um maior controlo sobre a criação e o funcionamento de todas as entidades públicas, compreendendo empresas públicas, fundações e associações. Todo este processo será sujeito a uma constante reavaliação.

Segundo Valotti e Turrini (2013) existem três pontos-chave, focalizados, particularmente, na Gestão de Recursos Humanos (GRH) no setor público, nomeadamente a medição do desempenho, não só da produção do setor público, como também dos efeitos que as instituições têm na vida dos cidadãos, recorrendo a entidades externas de certificação e de auditoria; aumento da transparência do funcionamento e do desempenho das instituições, reconhecendo não só os sucessos como os insucessos e promovendo um maior envolvimento entre os cidadãos e todos os interessados;

motivação dos funcionários públicos, um desafio, particularmente difícil, uma vez que as reformas tendem a realizar-se em períodos de contenção da despesa pública, sendo fundamental atrair, selecionar e motivar as pessoas certas, melhorando a imagem das instituições públicas, tendo uma atitude proativa no mercado de trabalho, aumentando a mobilidade interna e reconhecendo a importância dos incentivos não monetários.

A par da reforma da AP, a reforma da AL, consagrada pelo Documento Verde da Reforma da Administração Local (2011), assume-se como uma prioridade do executivo em funções, baseando-se na proximidade com os cidadãos, como um meio de proteger e garantir os seus direitos. Pretende, também, de acordo com as “Linhas de Orientação para a Reforma da Administração Pública”, do XV Governo Constitucional, fomentar a descentralização administrativa, valorizando a eficiência na gestão e na afetação de recursos públicos destinados ao desenvolvimento social, económico, cultural e ambiental das várias regiões do país. Finalmente, a promoção desta reforma visa instaurar um novo conceito de disciplina e de responsabilidade na vida pública, assegurando a transparência dos serviços prestados, estimulando a modernização dos organismos, qualificando os funcionários, apostando na sua formação e valorização, inovando processos e aplicando novas práticas de gestão.

Deste modo, a reforma da AL deve estar orientada para a melhoria da prestação do serviço público, aumentando a eficiência e reduzindo custos, tendo sempre em consideração as especificidades locais. Pretende-se com esta reforma não só o reforço do municipalismo, mas também a promoção da coesão e da competitividade territorial.

A reforma administrativa do Poder Local tem 4 eixos prioritários de atuação, a saber: Setor Empresarial Local, Organização do Território, Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento e, por último, Democracia Local. Tendo em consideração o objetivo desta investigação, a Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento assume-se como o eixo prioritário, uma vez que tem como objetivos primordiais não só reformatar as competências dos diferentes níveis das divisões administrativas, como também analisar e regular os diferentes níveis e tipologias de associativismo municipal, criados ao longo dos últimos vinte anos.

No âmbito do Poder Local, o município é uma unidade político-administrativa, gozando o executivo municipal de legitimidade política. Neste contexto, o Presidente da Câmara tem uma importância fundamental, pois, cabe-lhe, efetivamente, a governação municipal.

As autarquias municipais são organizações complexas, com lógicas diferenciadas, a saber, a dos eleitos, a dos funcionários autárquicos e a da população em geral – contribuintes, eleitores, clientes, consumidores e residentes (Rocha, 1998; 2000). A complexidade de uma tal organização, em que a sedimentação cultural e o peso da história local inserem vetores adicionais de complexidade, pressupõe a capacidade de organizar livremente os seus órgãos de gestão sem terem de se acomodar às regras homogéneas impostas pelo Poder Central. Com orçamento próprio, cada autarquia deverá assumir a sua própria identidade, em que a inter-relação com as associações locais, deverá desempenhar um papel de grande relevância (Rocha, 1998).

Por conseguinte, a responsabilidade financeira e de gestão das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e dos municípios será também fortalecida, através de procedimentos que facilitem todo o processo orçamental ao nível da sua elaboração e execução, com vista a um maior controlo de risco sobre a evolução das finanças públicas (Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro).

No ano económico de 2011, o Governo propôs o cumprimento prioritário de um vasto conjunto de medidas de consolidação orçamental, com o objetivo de assegurar a sustentabilidade das contas públicas, o controlo da despesa em todas as áreas da AP, a monitorização rigorosa dos riscos orçamentais e o cumprimento dos limites definidos no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF). As medidas propostas recaíram, em grande parte, sobre a despesa pública com cortes transversais a toda a AP, incluindo institutos públicos, administração local e regional e sector empresarial do Estado.

Ao nível da administração central, regional e local, os objetivos de redução de 2% de efetivos em 2012 e nos anos seguintes implica a consagração das previsões de restrição e de controlo de admissões por via da Lei do OE para 2012.

Para atingir os objetivos de redução de 2% de efetivos, ao nível da administração central, regional e local, estava prevista a adoção de uma política de substituição parcial dos trabalhadores que saíssem, mantendo-se como regra a proibição de recrutamento de trabalhadores sem relação jurídica de emprego previamente constituída. Assim, apenas em situações excecionais registar-se-iam admissões, que teriam de ser rigorosamente fundamentadas. Tal disposto já constava do ponto n.º 11 do art.º 24.º da Lei n.º 55-

A/2010, de 31 de dezembro, o qual consagrava a suspensão de todos os procedimentos concursais, ou concursos para categorias superiores de carreiras pluricategoriais.

Por sua vez, o art.º 66.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, explicita, claramente, que todas as autarquias locais não podem proceder à abertura de procedimentos concursais, com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, para carreira geral ou especial e carreiras que ainda não tivessem sido objeto de extinção, de revisão ou de decisão de subsistência, destinados a candidatos que não possuíssem uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado, previamente estabelecida. Assim, apenas em situações excecionais, devidamente fundamentadas, é que seria autorizada a abertura dos procedimentos concursais fixando-se, caso a caso, o número máximo de trabalhadores a recrutar.

Para além disso, o art.º 63.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, reforça a regra de que as autarquias locais não podiam proceder à abertura de procedimentos concursais, com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável para carreira geral ou outras, salvaguardando, contudo, as situações excecionais, em que o órgão deliberativo, sob proposta do respetivo órgão executivo, pudesse autorizar a abertura dos procedimentos concursais.

Já no que diz respeito ao OE para 2014, o art.º 62.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, declara que nos municípios cuja dívida total ultrapasse, em 31 de dezembro de 2013, 2,25 vezes a média da receita corrente líquida, cobrada nos três exercícios

anteriores, a obrigação de redução do número de trabalhadores é de, no mínimo, 3% face aos existentes em 31 de dezembro de 2013.

Neste contexto, o art.º 48.º da mesma Lei mantém a proibição dos serviços de administração direta e indireta do Estado, das administrações regionais e autárquicas de procederem à abertura de procedimentos concursais, com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, subsistindo, ainda, a salvaguarda de casos excepcionais, em que membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças e da AP poderiam autorizar a abertura de procedimentos concursais.

Neste sentido, para garantir o objetivo de redução de pessoal nas administrações regionais e autárquicas, deveria ser estabelecido um mecanismo de controlo de admissões de pessoal sem vínculo, análogo para todas as AP.

No âmbito da redução de trabalhadores nas autarquias locais, o art.º 48.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, previa que até ao final do terceiro trimestre do ano 2012, as autarquias locais reduzissem o número de trabalhadores, de acordo com os seguintes critérios: as autarquias locais que, no período entre 2009-2011, tivessem reduzido em 10%, ou mais, o número de trabalhadores relativamente aos existentes a 31 de dezembro de 2008, deveriam reduzir, no mínimo, em 1% o número de trabalhadores existentes a 31 de dezembro de 2011; já as autarquias locais que reduziram, entre 2009-2011, o seu pessoal em menos de 10%, relativamente ao existente a 31 de dezembro de 2008, deveriam reduzir, no mínimo, em 2% o número de trabalhadores existentes a 31 de dezembro de 2011; finalmente, as autarquias locais que, entre 2009-2011, tivessem

mantido, ou aumentado o número de trabalhadores, relativamente aos existentes a 31 de dezembro de 2008, deveriam reduzir, no mínimo, em 3% o número de trabalhadores existentes a 31 de dezembro de 2011.

Face a esta conjuntura, o OE para 2013, no seu art.º 65.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, reforça, novamente, o objetivo de que durante o ano de 2013 as autarquias locais deveriam reduzir, no mínimo, em 2% o número de trabalhadores face aos existentes a 31 de dezembro de 2012.

Relativamente ao OE para 2014, o art.º 61.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, enfatiza, novamente, o facto de que durante o ano de 2014, as autarquias locais teriam de reduzir, no mínimo, em 2% o número de trabalhadores face aos existentes a 31 de dezembro de 2013.

Caso se verifique o incumprimento da regra da redução de 2%, supra mencionada, verificar-se-á uma redução das transferências do OE para a autarquia em causa, no montante equivalente ao que resultaria com a efetiva redução de pessoal prevista naquela disposição.

No que diz respeito aos trabalhadores em geral, a Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, previa que não se podia proceder à renovação de contratos de trabalho a termo certo, fazendo também cessar as situações de mobilidade, ou de cedência de interesse público existente.

Segundo o ponto n.º 4 do art.º 24.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, estão vedadas as promoções, independentemente da respetiva modalidade e mesmo que os interessados já reunissem as condições exigíveis para o efeito, à data da entrada em vigor da supracitada Lei. Para além disso, o ponto n.º 7 do mesmo artigo salvaguarda que as mudanças de categoria ou posto e as graduações realizadas dependem de parecer prévio favorável dos membros do governo responsáveis pela área das finanças e pela área em que se integra o órgão, serviço, ou entidade em causa.

De acordo com os dados fornecidos pela DGAL, o número de trabalhadores dos Serviços Municipais dos Açores registou uma diminuição efetiva em 13 concelhos, verificando-se, contudo, que existem 5 municípios (Ponta Delgada, Angra do Heroísmo, Lajes do Pico, Madalena e Calheta de São Jorge), onde é notório o aumento do número de funcionários, sendo os casos mais flagrantes o da Calheta de São Jorge que apresenta, em 2009, 120 trabalhadores contra os 159 que, atualmente, existem; Ponta Delgada detinha, em 2009, 570 trabalhadores; em 2013, apresenta 601 funcionários. Por sua vez, no município de Angra do Heroísmo verifica-se que, em 2009, existiam 229 trabalhadores, mas em 2013 o seu número tinha aumentado para 249; no concelho da Madalena (ilha do Pico), verificou-se, em 2009, a existência de 93 trabalhadores; todavia, em 2013, o seu número já tinha aumentado para 104. Finalmente, o município das Lajes do Pico tinha, em 2009, 80 funcionários, tendo agora 86. Embora se verifique uma diferença entre o número de funcionários que existiam em 2009 e o número atual, a verdade é que esta subida não foi muito significativa.

Tabela 4. Número de trabalhadores dos serviços municipais da RAA

(atualizado 5-12-2013)

Municípios	2009	2010	2011	2012	2013
P. Delgada	570	640	625	610	601
Lagoa	127	125	121	118	116
V F Campo	117	113	113	110	112
Povoação	116	112	110	107	102
Nordeste	96	89	88	87	81
R. Grande	257	254	253	250	246
A. Heroísmo	229	223	216	209	249
P. Vitória	185	187	187	178	179
Horta	185	192	194	186	185
Lajes do Pico	80	79	76	72	86
Madalena	93	91	97	97	104
S. Roque Pico	60	56	54	54	57
Calheta S. Jorge	120	116	114	105	159
Velas	95	89	80	78	83
V. Porto	95	89	80	78	86
S. Cruz Graciosa	69	67	63	62	61
Lajes das Flores	42	45	48	44	46
S. Cruz das Flores	57	65	65	54	54
Corvo	42	40	36	31	27
Total Geral	2 635	2 672	2 620	2 530	2 634

Nota: Não inclui os trabalhadores dos serviços municipalizados

Fonte: Balanço Social - SIAL (Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais)

A análise destes dados permite concluir que, atualmente, as autarquias açorianas contribuem para uma maior taxa de empregabilidade. Com efeito, o aumento do número de funcionários, registado nos municípios atrás elencados, é justificado, de acordo com a Associação Nacional de Municípios (ANMP), pela ocorrência de internalização de funcionários das empresas municipais que foram, no entanto, extintas.

Finalmente, podemos referir o caso do município da Horta, que, em 2009, empregava 185 trabalhadores, vindo este número a crescer para 192 e 194 funcionários, respetivamente, nos anos de 2010 e 2011, a que se seguiu um decréscimo para 186 e 185 funcionários, nos anos de 2012 e 2013. Esta flutuação do número de funcionários

no município da Horta deve-se por um lado à integração, no quadro do município, dos trabalhadores pertencentes à empresa municipal, entretanto extinta e, por outro lado, à não abertura de concursos, por parte da CM, para colocar novos trabalhadores, em substituição dos que foram saindo para a aposentação.

No que diz respeito aos 13 municípios que, efetivamente, reduziram os seus efetivos, tal situação pode ser explicada por vários motivos: a imposição governamental que obriga as câmaras a reduzir, anualmente, 2% do pessoal e a não renovação dos quadros, que vão saindo para a aposentação, especialmente nas câmaras com menos receitas ou maior dívida.

No final de cada trimestre, as autarquias locais fornecem à DGAL informação pormenorizada acerca da evolução do cumprimento dos objetivos de redução, consagrados pela Lei. Pretendia-se que estes fossem mecanismos que possibilitassem um controlo efetivo das admissões naquelas administrações, os quais, conjugados com as saídas normais de pessoal, por aposentação ou outra forma legal de desvinculação, permitissem alcançar o objetivo de redução anual de 2%. Previa-se, assim, a intervenção excepcional do Governo da República, mais concretamente no caso das autarquias locais em situação de endividamento e/ou desequilíbrio financeiro, fazendo depender as admissões de pessoal naquelas autarquias de autorização prévia dos membros do Governo da República responsáveis pelas finanças e pelas autarquias locais.

A redução do número de funcionários pressupõe que aqueles que continuam afetos ao serviço devem responder, de uma forma mais eficaz, às necessidades e expectativas dos cidadãos. No entanto, de acordo com investigações anteriores da OCDE, Portugal deve

ter em conta duas ideias fundamentais: as avaliações feitas aos funcionários públicos mostraram que a redução, em larga escala, dos efetivos tiveram repercussões negativas na capacidade de trabalho, na confiança e na moral dos funcionários em serviço (OCDE, 2011).

Para além disso, aqueles estudos puseram em causa não só a sustentabilidade, a longo termo, da redução dos trabalhadores, mas também o congelamento do recrutamento, que se revelou uma medida negativa para reduzir o número de funcionários, uma vez que é indiscriminada e limita a capacidade dos serviços de se reorganizarem e de aumentarem os níveis de qualificação dos seus trabalhadores. Refira-se, ainda, que se este congelamento das admissões se mantiver terá um impacto negativo na moral dos trabalhadores, dos dirigentes e na capacidade de prestarem serviços de uma forma adequada e eficiente.

Por tudo isso, as reformas em Portugal devem, necessariamente, incluir um planeamento rigoroso acerca dos funcionários públicos que devem ser mantidos e aqueles cujos serviços podem ser dispensados, a fim de se atingir um equilíbrio no número dos colaboradores da função pública, os quais se devem sentir motivados para prestar o melhor serviço público possível (OCDE 2013).

Ainda, neste âmbito, os estudos de Caiden (1996) concluíram que a redução de funcionários não conduz, por si só, a um nível mais elevado de desempenho, uma vez que, segundo aquele investigador, existem outros fatores que, se forem enquadrados por sistemas aperfeiçoados de elaboração de políticas e por uma revisão de normas e de legislações, podem levar a uma melhoria efetiva do desempenho, como por exemplo, a

desburocratização, a ética pública, o incremento do *status* do funcionário público. Caiden acredita, assim, que estas linhas mestras poderão contribuir para a melhoria do modelo existente e para a revitalização do desempenho da AP. Note-se, ainda, que em todas elas, os agentes administrativos, que detêm responsabilidades institucionais, em particular os dirigentes, desempenharão um papel nuclear, enquanto potenciais agentes de mudança.

Nas últimas décadas, tem-se assistido a um intenso debate acerca da Nova Gestão Pública com opiniões controversas. Assim, Behn (1998) defende que os dirigentes de topo devem ser líderes, já que são eles os especialistas que podem medir os resultados alcançados e corrigir desempenhos considerados de nível insuficiente. Também salientou que os líderes designados ou eleitos, muitas vezes, não têm a experiência, a perícia e a tendência para definir e implementar devidamente um programa de liderança.

Por sua vez, Terry (1998) refere que o modelo de liderança empresarial tem sido alvo de uma intensa crítica desde que surgiu na década de 80, do séc. XX, como uma alternativa ao modelo de gestão administrativa. Os críticos assumem que um gestor público com uma orientação anti conservadora e a obsessão com a sua autopromoção, com poder político e com capacidade de correr riscos e realizar mudanças radicais pode entrar em conflito aberto com a teoria da democracia. No caso de Hood (1991), que se debruçou sobre a Nova Gestão Pública, enfatiza-se o aspeto económico e a eficiência, focando ainda os valores éticos como a honestidade e a justiça.

Finalmente, podemos referir Mark Moore cujo livro *Creating Public Value* (1995) defende que os gestores que operam segundo uma perspetiva de gestão estratégica

criam, acima de tudo, um valor público. Nesta perspectiva, os gestores são agentes que ajudam a definir a que é que se deve atribuir valor no seu serviço em vez de simplesmente desenvolverem meios de estabelecer tarefas correntes. Os gestores que estejam comprometidos com a política da organização ajudam a definir o seu valor público e reestruturam a forma como os seus serviços operam em vez de esperarem estabilidade na política de gestão.

Moore (1995) defende que já não é suficiente que os gestores, simplesmente, mantenham um perfil de continuidade nas suas organizações ou que as organizações sejam eficientes em tarefas correntes. É também muito importante que os serviços se adaptem aos novos propósitos e se tornem inovadores, no sentido de colocarem em prática novas soluções. Deste modo, os líderes têm a responsabilidade de ajudar a definir quais são os propósitos e a missão do seu serviço, os quais contribuirão para valorizar a sociedade e desenvolver programas que respondam às necessidades dos cidadãos (Berry, 2007).

No entanto, sabemos que na AP a mudança e, conseqüentemente, as reformas dela decorrentes dependem, antes de mais, de transformações na cultura organizacional, nos sistemas de valores e nos quadros de referência de todos quantos nela trabalham. Assim, o papel dos dirigentes afigura-se como determinante no processo de reforma, já que persiste uma estrutura hierárquica piramidal, com decisões e regras a serem ditadas no topo.

Neste contexto, Campos (2002), sugere que o papel dos dirigentes, num processo de reforma da AP, é absolutamente nuclear, uma vez que, segundo aquele autor,

“dirigentes ausentes da querela, lavando as mãos face ao conflito entre o interesse público e o interesse dos grupos profissionais não devem interessar à administração”. Ao contrário, para que um processo de reforma se efetive, importa selecionar os dirigentes com base em critérios objetivos, delegando-se neles tarefas, poderes, mas também acréscimo de responsabilidades. Só assim, através de uma participação ativa e positiva dos dirigentes é que se poderá concretizar a mudança. Para além da mudança estrutural e organizacional, a necessidade de mudança das “mentalidades burocrático administrativas” constitui-se como variável preponderante em todo e qualquer solução de reforma na AP.

Com efeito, formados, durante décadas, numa lógica de centralização e de sobrevalorização de regras e de procedimentos, assim como de alheamento das necessidades e das críticas dos utentes (clientes), os dirigentes e gestores públicos continuam a promover o que é convencional e consagrado, em detrimento do risco da inovação. Para além disso, como refere Ganhão (1994) “a proximidade ao poder político possui efeitos inibidores no comportamento dos diretivos, ilustrada na ponderação obsessivamente cautelosa com que emitem pareceres, salvaguardam as suas posições ou evitam responsabilizar-se”. Desta forma, toda a decisão passível de conter um conteúdo ambíguo, não estandardizado, é frequentemente remetida ao superior hierárquico. Esta questão é tanto mais acutilante, quanto em Portugal os cargos diretivos de topo são de nomeação política (Madureira, 2005).

Deste modo, no âmbito da reforma estrutural e organizacional da AP, convém referir que não existiu, até ao início do século XXI, uma tradição de formação de quadros diretivos, pelo que foram proliferando quer os dirigentes intermédios, ou seja,

funcionários em fim de carreira, que foram aprendendo, graças ao *learning by doing*, quer os dirigentes de topo designados por nomeação política, sem que houvesse qualquer processo de objetivação das suas capacidades técnicas para o desempenho do lugar.

No entanto, de acordo com Neves (2002), a função dirigente tem evoluído no sentido de reforçar os seus papéis nas relações interpessoais ligados à informação e ao nível da decisão. O dirigente deve ser, assim, um símbolo, um líder, um observador atento, um difusor de informação, um porta-voz e também um empreendedor, um regulador e um distribuidor de recursos. Deste modo, deve saber decidir face à complexidade, saber negociar e garantir a concertação de objetivos. Para tal, deve ter experiência de condução de grupos, ser persistente, saber gerir bem o tempo e ter motivação interior para a função.

Tendo em consideração todas estas competências e sabendo que a dinâmica das organizações deve ser assegurada por todos os seus profissionais, mas, sobretudo, pela direção de topo, é inevitável que esta tenha de receber formação adequada, que permitirá sustentar as mudanças em curso e dar sentido ao esforço formativo.

A formação de dirigentes tem, por isso, de fazer apelo aos saberes e experiências do grupo de participantes, não esquecendo, todavia, de mobilizar especialistas externos e profissionais da administração, com especializações específicas, reforçando o entrosamento de saberes e tirando partido das sinergias mútuas. É, ainda, importante que esta formação seja formalmente reconhecida e possa vir a ser exigida como condição básica de desempenho de funções de gestão quer no tocante à formação

considerada inicial, quer de manutenção/desenvolvimento, gerando um verdadeiro sistema de formação contínua de dirigentes.

Contudo, segundo os estudos de Madureira (2006b) a maioria dos serviços da AP continua sem utilizar meios de diagnóstico formalizados na deteção de necessidades de formação na área complementar, não organizando qualquer tipo de plano de formação. Os critérios de seleção dos candidatos pertencentes aos quadros superiores são imprecisos, o que conduz a uma falha grave na perspetiva estratégica da gestão da formação. No que diz respeito à avaliação, verifica-se a existência de uma tendência para a centralização da avaliação efetuada pelos organismos promotores da formação e para a não implicação dos serviços clientes neste processo.

Conclui-se, assim, que a falta de formação profissional contínua é uma das principais causas subjacentes aos atrasos no processo de desburocratização da AP portuguesa, persistindo lacunas, não apenas técnicas, mas, sobretudo, atitudinais e comportamentais, só ultrapassáveis com uma formação pensada e sistematizada, que passa, necessariamente, por uma melhor gestão dos RH (Madureira, 2005).

Com efeito, a GRH nas autarquias e na AP é, ainda hoje, vista como incipiente, na medida em que se resume à aplicação de práticas com um grande grau de formalização e um reduzido impacto não só em termos de eficiência organizacional, mas também dos colaboradores. No entanto, o alargamento das responsabilidades das autarquias, relativamente às comunidades locais, com a transferência de competências, por parte do Governo Central, tem aumentado as exigências de gestão destas organizações ao nível das pessoas (Truss, 2008).

Veloso et al., (2010) referem que nas autarquias o conjunto de práticas de GRH já está identificado e configura-se naquilo a que Godard e Delaney (2000) e MacDuffie (1995) designam como *boas práticas*. Todavia, a sua implementação pode não ser feita da forma mais correta, pois encontramos com um mesmo conjunto, consequências diferentes, o que enfatiza o valor das relações interpessoais para alcançar um objetivo pré definido. Para além disso, os gestores de topo nas autarquias são eleitos de 4 em 4 anos, podendo ter, pelo seu perfil, enquanto decisores, um diferente nível de intervenção na gestão de pessoas (Gould-Williams, 2003).

Dada a atual conjuntura sociopolítica do país, compreende-se que a eficiência económica depende da qualidade dos dirigentes (Dalziel, 1996). A questão é que os sistemas tradicionais de serviço público não têm, em geral, nem a capacidade para produzir perfis de dirigentes na proporção requerida pelas reformas, nem dispõem de mecanismos capazes de estimular devidamente a prática gerencial. Daí, decorre que, muitas vezes, as funções de direção sejam burocratizadas, convertendo-se em mera execução de normas, ou aplicação de procedimentos. Compreende-se, assim, que uma das prioridades dos reformistas seja a profissionalização dos quadros de direção (Murray, 2000; Losada, 1999).

Ao contrário deste procedimento, Moore (1995) apresenta uma nova conceção de dirigente, perspetivando-o como um “criador de valor público”, o que pressupõe a sua atuação em três esferas interrelacionadas: a primeira – a gestão estratégica - implica que o dirigente reflita estrategicamente e produza ideias acerca do modo como a organização pode criar o máximo valor, reformulando a missão e inovando, quando tal for necessário. Contudo, para desenvolver esta estratégia, o dirigente precisa operar na

segunda esfera – *political management* - ou seja a gestão do retorno político, que diz respeito à obtenção da legitimidade das autorizações, do apoio, da colaboração e dos recursos necessários, incluindo não só os seus superiores políticos, como também os outros dirigentes da própria organização ou de outras, grupos de interesse, meios de comunicação social e cidadãos.

O terceiro – a gestão operacional – implica que o dirigente se empenhe para que a sua organização tenha uma atuação eficaz e eficiente, a fim de alcançar os objetivos traçados, assumindo, ainda, a responsabilidade pelos resultados obtidos.

Contudo, a prática destes três tipos de gestão só será possível, se os dirigentes estiverem habilitados para desempenhar o papel que lhes foi reservado. Neste sentido, a institucionalização dos cargos de direção exige dirigentes dotados de competências - “características subjacentes a uma pessoa causalmente, relacionadas com uma atuação bem-sucedida num posto de trabalho” (Boyatzis, 1982) - que são utilizadas como padrão ou norma para seleção de pessoal, planeamento de carreiras e mecanismos de promoção, avaliação de desempenho e desenvolvimento pessoal (Hooghiemstra, 1992). Deste modo, a definição de perfis de competências adaptados à realidade é um passo essencial para empreender práticas de gestão, destinadas a fortalecer a capacidade de direção nas organizações públicas. Neste âmbito, a formação de massa crítica de dirigentes competentes exigirá a implementação de programas de desenvolvimento a eles dirigidos.

Convém salientar que a institucionalização dos cargos de direção nos sistemas públicos implica mudanças culturais, as quais, ainda, não estão interiorizadas, uma vez que

devem implicar dois fatores: a cultura política da sociedade e a cultura interna das diferentes organizações públicas.

O primeiro diz respeito às relações entre a política e a administração, surgindo por um lado, uma nova concepção da gestão das instituições e, por outro, a convicção de que a existência de uma administração profissionalizada - da qual os dirigentes são parte integrante - constitui uma marca de identidade das democracias avançadas.

O segundo tem em consideração o repertório que configura o substrato cultural profundo das organizações públicas (Schein, 1999). Neste caso, estamos perante estruturas culturais que representam, simbolizam e legitimam diferentes modalidades de coexistência e interação entre a política e a burocracia, as quais devem ser superadas, através de um longo e lento processo.

Por conseguinte, a institucionalização da gerência pública deveria assentar numa visão de longo prazo, à qual subjaz a todo o processo de mudança que, pela sua própria natureza, é de longo alcance. Assim, na gestão pública são, por exemplo, notórias as restrições que o ciclo político impõe à consolidação das inovações, na medida em que favorece uma lógica de curto prazo. Deste modo, apenas lideranças dotadas de persistência e de tenacidade são capazes de vencer este tipo de obstáculos. Daí a necessidade de haver a existência de um regime de prémios ou de sanções associado à avaliação de desempenho do dirigente, relativamente à sua capacidade, ou não, para produzir e manter mudanças organizacionais.

Apesar de muitos dirigentes exercerem as suas funções de forma competente, o art.º 47.º da Lei n.º 66-B/2011, de 30 de dezembro, no âmbito da reforma administrativa, consagrava que, até ao final do 1.º semestre de 2012, as autarquias locais deveriam reduzir, no mínimo, 15% do número de dirigentes em exercício efetivo de funções, em 31 de dezembro de 2011, incluindo cargos legalmente equiparados. Assim, até à presente data, já se procedeu à redução de 15% do número de dirigentes, de um objetivo de 27% a reduzir no período de 3 anos, conforme os dados que constam dos quadros abaixo apresentados (Ministério das Finanças, 2014):

Tabela 5. Variação global do número de dirigentes prevista no Relatório do OE - 2014

Situação inicial cf. Diplomas orgânicos		Situação Final		Variação global	
Dirigentes Superiores	Dirigentes Intermédios	Dirigentes Superiores	Dirigentes Intermédios	Dirigentes Superiores	Dirigentes Intermédios
715	5571	440	4135	-275	-1436
	6286		4575		-1711
				-38%	-26%
					-27%

Fonte: As Grandes Opções do Plano para 2012-2015

Tabela 6. Evolução dos postos de trabalho dos cargos de dirigentes na RAA

Cargo	Unidade: postos de trabalho		
	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013
Dirigentes Superiores	21	42	33
Dirigentes Intermédios	73	80	70
Total	94	122	103

Fonte: DGAEP - SIEP 1.º trimestre 2014; DGAEP/DEEP

Todas estas reformas pretendem a reestruturação da AP, visando melhorar a sua eficiência, contribuindo, ao mesmo tempo, para o aumento da produtividade e para a

prestação de serviços qualificados, capazes de responder adequadamente às exigências e expectativas dos cidadãos do século XXI.

No entanto, de acordo com Manuel Machado, Presidente da ANMP, “as leis têm surgido [...] a uma grande velocidade e têm sido vítimas de imperfeições, que atrofiam as autarquias, que condicionam a flexibilidade da gestão municipal, [...] que impõem regras impeditivas da desejável eficiência na prestação de serviços de qualidade às populações”. Para o Presidente da ANMP, “é urgente criar emprego, [...] atrair o investimento, [...] potenciar a inovação [...] e ajudar as empresas (Machado, 2013) ”.

A par dos princípios orientadores defendidos pelo Presidente da ANMP, os investigadores, Fontes e Carmo (2013) sustentam que a rápida alteração da vida dos cidadãos a nível social, económico, tecnológico e político impõe novos desafios às administrações autárquicas, num momento de grande contenção financeira, que a todos exige esforço e empenho pessoais. É neste âmbito que a qualificação das instituições do setor público, em particular das autarquias, assume-se de grande relevância para o país, visando alcançar elevados níveis de desempenho, o que passa por assegurar a formação dos seus quadros superiores, sabendo que os dirigentes, segundo Madureira (2005), têm, cada vez mais, um papel fundamental relativamente à gestão dos processos de formação e ao peso que lhe é conferido num contexto de reforma da AP.

Neste âmbito, o Decreto-Lei n.º 50/98, de 11 de março, que regulamenta a formação profissional na AP, define-a, no seu art.º 3.º, como “...o processo global e permanente através do qual os funcionários e agentes, bem como os candidatos a funcionários sujeitos a um processo de recrutamento e seleção, se preparam para o exercício de uma

atividade profissional através da aquisição e do desenvolvimento de capacidades ou competências, cuja síntese e integração possibilitam a adoção dos comportamentos adequados ao desempenho profissional e à valorização pessoal e profissional”, tendo, ainda, como objetivos primordiais melhorar o desempenho profissional dos funcionários e agentes da AP, fomentando a sua criatividade, a inovação, o espírito de iniciativa, o espírito crítico e a qualidade, contribuindo, assim, para a realização pessoal e profissional dos funcionários e agentes da administração, preparando-os para o desempenho das diversas missões para que estão vocacionados (Correia, 2009).

Atualmente, quando se comemora as quatro décadas de regime democrático em Portugal, não se pode afirmar que o nível de formação da AL seja comparável ao que existia no início daquele período. Contudo, também não podemos esquecer que o nível global do conhecimento e da exigência da nossa sociedade é, também ele, bastante superior e, por isso, a AP deve promover um processo ativo de reforma e de adaptação a um novo contexto organizacional, encarando a questão da formação profissional contínua como pedra fundamental na sua estratégia política e organizacional (Madureira, 2006a).

Segundo Madureira (2006a), o papel da formação na reforma administrativa não se deve resumir a uma simples atualização de técnicas e de informações, mas sim privilegiar uma conversão radical de símbolos, linguagens e “filosofias” dos servidores públicos, pois, apesar de todas as limitações convém não esquecer que dessa capacidade de transição depende não apenas o serviço público, mas a sociedade e a economia como um todo.

Deste modo, cada funcionário poderá ter de assumir novos papéis na AP, privilegiando a capacidade para a mobilidade, a criatividade e a inovação. Assim, se encararmos a formação profissional contínua na AP, no seu sentido mais lato, devemos ter presente uma perspetiva de longo prazo, afirmando-a como tendência continuada e sistemática num processo dinâmico de gestão.

De acordo com Neves (2002), no âmbito da reforma administrativa, o funcionário público, no exercício da sua profissão, terá de responder a duas exigências fundamentais: a da eficiência e a da eficácia. Por eficiência, entende-se a relação que existe entre o valor atribuído aos produtos obtidos e o valor dos recursos consumidos para o efeito; a eficácia é vista como a capacidade de realização dos objetivos fixados, garantindo a exigência organizacional e a produtividade. Assim, uma organização é eficiente quando tira o máximo partido dos recursos disponíveis e é eficaz quando atinge os objetivos fixados e considerados realizáveis. Verifica-se, contudo, que a AP nem sempre se preocupa com a eficácia e que a eficiência é ainda mais descurada.

Na perspetiva de Peter Drucker (2001) não há eficiência sem eficácia, porque a relação entre ambas é uma parte de um todo, na medida em que a eficácia é uma condição necessária para atingir a eficiência.

Na AP, os recursos são muito mais difíceis de quantificar do que no setor privado, porque tanto podem assumir uma dimensão económica, como social. No setor privado os resultados têm um valor de mercado, eles são facilmente avaliados, enquanto no setor público são muito mais difíceis de avaliar, porque não estão relacionados com o valor

do mercado e torna-se muito complicado, em algumas áreas, desenvolver este mecanismo (Mihaiu et al., 2010).

Neste contexto, a capacidade de uma organização ser eficaz depende das competências e das capacidades dos seus colaboradores, sendo também uma função que deve assegurar que as prioridades do Governo estejam maximizadas, num clima de cultura de gestão pública, que deve ser sentido por todos (Australian Government, 2013).

Neste âmbito, surge o conceito de produtividade cujo cálculo deve ter em consideração o governo, os cidadãos e a sociedade como um todo (Sánchez, 2010).

No que diz respeito à avaliação da produtividade do Governo, esta assenta na forma como se procede à gestão dos recursos e ao modo como os objetivos governamentais são alcançados. Para além disso, integra o planeamento orçamental e a respetiva execução, tendo em conta os recursos disponíveis e a avaliação dos seus resultados.

Como os cidadãos são os principais utilizadores das informações acerca da produtividade, estes devem usá-la para avaliar os seus representantes políticos e decidir aceitá-los ou não, ou seja, o cidadão, como principal responsável pela interpretação das informações acerca da produtividade do governo, podia estar no fim da cadeia que controla e gere o melhor conjunto de leis, de acordo com os seus interesses (Sánchez, 2010).

Por sua vez, a sociedade, no seu sentido global, pode beneficiar do cálculo da produtividade de duas formas: a primeira, diz respeito à otimização das soluções encontradas; a segunda, surge da gestão da produtividade nos serviços públicos.

Sabendo que o setor público avalia o seu serviço de acordo com as informações sobre o desempenho, a sua margem de eficiência é muito reduzida, uma vez que há importantes questões que ainda não foram cabalmente respondidas (Sánchez, 2010).

Em resposta às pressões orçamentais e imediatas, dada a conjuntura de recessão global, muitos países instituíram e propuseram cortes nos serviços governamentais e aumentaram os seus impostos. Embora a AP seja o maior empregador em todas as economias avançadas, o lento crescimento da sua produtividade tem causado enormes prejuízos na economia e mesmo se vivêssemos num tempo em que não houvesse crise, teria sido importante aumentar a produtividade do setor público, como parte integrante de uma estratégia de crescimento global. A recessão e o aumento demográfico, tornam o aumento da produtividade num imperativo a cumprir, embora os dirigentes do topo do setor público se mostrem céticos em relação à possibilidade de melhorar a produtividade, argumentando que não se pode medir, por exemplo, as relações interpessoais entre os funcionários e o público (Baily et al., 2011).

Pode-se, então, dizer que o aumento da produtividade aliado à reestruturação da AP só terá um resultado efetivo e duradouro, se vier do topo para as bases, uma vez que se sabe que apenas os verdadeiros líderes podem inspirar os trabalhadores a mudarem a forma como trabalham. Os líderes necessitam de construir um quadro de transformações

dirigido aos seus gestores de topo e desenvolver capacidades que os façam compreender o impacto da sua ação na organização.

Tendo em consideração a importância da reforma da AP, Deligny (1989:97) acredita que a formação profissional representa “uma das raras alavancas de que a AP dispõe para melhorar performances, adaptar-se ao meio envolvente em mudança e atingir os seus objetivos”.

Por conseguinte, depositar mais confiança, motivar, responsabilizar a capacidade técnica interna e a externa e decidir com base no conhecimento técnico, a par da capacidade de reorganizar as estruturas internas de governo local, por forma a encontrar junto da sociedade o equilíbrio entre as necessidade/exigências sociais e a capacidade de resposta institucional, no sentido de obter maior eficácia e eficiência na gestão parece ser o maior desafio, sob pena de, se não se realizar, potenciar a ineficácia e a ineficiência na gestão da coisa pública (Carvalho, 2011).

No contexto das autarquias locais, a formação profissional contínua tem vindo a ser chamada a desempenhar um papel mais ativo no quadro dos processos da modernização administrativa, os quais se têm centrado, fundamentalmente, na intensificação da informatização dos serviços e na redefinição dos processos de trabalho (Almeida, 2007).

Assim, o investimento na formação, apesar das contingências orçamentais, tem registado um nível aceitável, já que as autarquias compreenderam que a formação é um instrumento fundamental para a gestão dos processos de mudança organizacional,

nomeadamente quando prepara os trabalhadores para a aceitação e adaptação às novas tecnologias e aos novos processos de trabalho.

Neste contexto, em muitos Estados-membro os papéis/funções e as responsabilidades dos diferentes departamentos governamentais têm sofrido uma ampla revisão/reestruturação, com vista à simplificação da organização da AP. Esta reestruturação tem assumido diversas formas, incluindo a redistribuição de responsabilidades, a definição dos novos papéis regulatórios, ou a redução em termos da burocracia governamental. A tendência à externalização do setor público (quer dizer o uso de fundos públicos para financiar atividades privadas, consideradas de interesse público) também afetou as práticas de direção/supervisão no contexto da AP (Economic Policy Committee European Commission, 2007).

Um esforço significativo para reorganizar a AP foi feito, em particular, pelos países nórdicos. Por exemplo, a Dinamarca reduziu o número dos municípios de 275 para 98 e estabeleceu uma nova distribuição de tarefas entre os vários níveis de governação. Na Finlândia foi posto em prática um programa cujo objetivo primordial é obter ganhos na eficiência dos serviços públicos e da AP, através da reorganização de estruturas e de práticas administrativas.

Em Julho de 2007, a França lançou um projeto intitulado “Revisão Geral das Políticas Públicas”, como um elemento que integra uma abordagem global das finanças públicas, a fim de alcançar o processo de modernização. Assim, aquele projeto tinha como objetivos primordiais identificar a relevância das políticas públicas existentes, a sua implementação, a sua eficiência e eficácia. Pretendia-se, deste modo, alcançar a redução

de custos e promover a qualidade dos serviços públicos prestados. Este projeto era coordenado por um conselho para a modernização da política da AP, um organismo estabelecido num nível mais elevado da política.

Por sua vez, a Hungria decidiu centralizar serviços, de forma a racionalizar operações governamentais. Neste sentido, os organismos governamentais têm de identificar as funções que podem ser concentradas e fornecidas por uma única instituição.

Na Holanda, modificaram-se os fundos dos municípios reservados à ação social, com vista a alcançar-se uma utilização mais eficiente das verbas consignadas para o bem-estar social da população. Neste sentido, esta nova lei proporciona uma maior liberdade para a descentralização dos vários organismos governamentais, que estão autorizados a gastar os fundos disponíveis com maior eficiência desde que conheçam, com maior rigor, os grupos alvo a que vão prestar auxílio.

Acima de tudo, o sistema está formulado de maneira a que os municípios tenham incentivos para gastar o dinheiro de uma forma eficiente. Estatísticas holandesas mostram que esta nova lei já reduziu em 2% a taxa dos beneficiários da ação social.

Por sua vez, a Eslováquia introduziu um novo sistema de fundos governamentais locais, com o objetivo de fortalecer a independência e as responsabilidades dos governos locais, na hora de decisão acerca do modo como vão gastar os fundos públicos para a provisão e os serviços aos cidadãos.

Na Itália, a Lei das Finanças de 2007 aumentou os poderes para os governos locais subirem os impostos, em particular, no que diz respeito aos países descentralizados a eficiência ganha pode ser reproduzida em todos os níveis da governação, desde o federal, passando pelo regional e acabando no local.

Muitos Estados-membro reformularam as responsabilidades e mudaram a estrutura de serviços públicos específicos, como por exemplo, as infraestruturas públicas, ou as provisões reservadas aos cuidados de saúde pública. Muitas vezes, estas medidas foram acompanhadas pela introdução de mecanismos baseados no mercado, como o sistema de escolha do consumidor, no que diz respeito aos cuidados reservados aos mais velhos, ou um melhor uso dos recursos públicos.

Deste modo, a GRH assume uma grande relevância, na medida em que se perfila como uma nova abordagem para gerir os colaboradores em qualquer organização. Efetivamente, as pessoas são consideradas o recurso-chave e a preocupação fundamental é saber de que modo cada um dos colaboradores pode desempenhar as suas funções da melhor forma. Por conseguinte, podemos dizer que uma organização é um conjunto de colaboradores, com diversas capacidades, sempre em evolução, com elevados níveis de motivação para concretizar um elevado grau de objetivos (Ragupathi, 2013).

Assim, a atualização e a reestruturação da AP têm sido, em muitos casos, acompanhadas de reformas nos RH. Portugal tem implementado uma reforma global da sua AP, com vista a cortar custos e a aumentar a eficiência, através da simplificação e da

reestruturação dos serviços públicos (Economic Policy Committee European Commission, 2007).

Verificou-se, também, nos orçamentos das instituições centrais que houve uma redução no número de funcionários públicos e introduziu-se um sistema de pagamento mais flexível. A Finlândia já tinha mostrado desejo de reduzir o número do pessoal do governo central em 8%, em 2001. Para além disso, a avaliação do desempenho e a implementação de sistemas de meritocracia tornaram-se um procedimento comum na área da GRH nas AP.

A Irlanda também implementou um amplo programa reformador dos RH, que inclui os serviços públicos-alvo, a flexibilidade no recrutamento e as oportunidades do trabalho flexível. Através do Programa “Iniciativa Estratégica de Gestão” pretendia-se o reconhecimento da importância da reforma do serviço público para aumentar a competitividade, o crescimento elevado e sustentável, um número maior de empregos e um melhor bem-estar social. Deste modo, os principais objetivos dos esforços da modernização são apoiar o desenvolvimento nacional, fazer uso eficaz dos recursos e proporcionar serviços de qualidade aos cidadãos. Neste âmbito, o novo acordo de parceria social, “em direção a 2016”, abrange áreas chave como as dos honorários, o local de trabalho, os direitos laborais, a proteção dos direitos dos trabalhadores, entre outros.

Por sua vez, a Espanha aprovou o estatuto básico dos funcionários públicos, que introduz princípios como uma maior flexibilidade e torna a avaliação do desempenho como o objetivo primordial da GRH.

Através de inúmeras medidas que Portugal foi implementando, a avaliação dos funcionários públicos pode ser comparada, favoravelmente, com a de outros países da OCDE. Por exemplo, Portugal recorre, de uma forma mais sistematizada, à avaliação do desempenho na tomada de decisões relativamente aos seus RH, do que outros países da OCDE. Tal facto, deve-se à introdução de um Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho, na AP, designado SIADAP, o qual se assume como um moderno e eficaz instrumento na estratégia de modernização do serviço público (OCDE, 2013). Para além disso, Portugal utiliza, também, práticas de avaliação dos seus RH, de uma forma estratégica, a um nível superior à média dos países da OCDE e verifica-se um equilíbrio entre o número de homens e mulheres que trabalham no setor público (Rato, 2013).

No âmbito da redução de pessoal do setor público e dos cortes salariais, o serviço público português confronta-se, neste momento, com uma diversidade de desafios relacionados por um lado com a sua imagem como empregador, que deixou de ser atrativa, e, por outro, com a insegurança dos trabalhadores no ativo.

Deste modo, a gestão estratégica dos RH precisa de ter em conta a melhoria da autoestima, da moral e da motivação dos funcionários, com vista a manter a sua capacidade de prestação de serviços públicos de qualidade. A opção de não aumentar a compensação dada a um empregado implicou que alguns governos de países da OCDE adotassem uma abordagem holística para recompensar os seus funcionários públicos. A título exemplificativo, no Reino Unido esta abordagem inclui não só o pagamento do salário base, mas também a atribuição de bónus, benefícios, férias e recompensas imateriais, como a oportunidade de desenvolvimento profissional e, conseqüente, satisfação, com vista a motivar os funcionários de diversas formas. Por conseguinte,

combinar incentivos financeiros com não financeiros, mostra a vontade crescente do Governo em aumentar as recompensas dadas aos trabalhadores, a fim de os motivar, sem implicar um grande aumento nas despesas (OCDE, 2013).

Nas últimas décadas, tem-se prestado muita atenção à gestão do desempenho, encarada como uma importante ferramenta na construção de uma organização com um elevado rendimento ao nível de desempenho (OCDE, 2013).

Frequentemente, a gestão do desempenho é caracterizada como a preocupação em aumentar a capacidade de alguns colaboradores cujo desempenho seja considerado insuficiente, uma vez que todos têm a ganhar se se assegurar que a maioria dos trabalhadores está motivada e as suas competências estão claramente direcionadas. Assim, para se conseguir que todos os colaboradores atinjam um elevado nível de desempenho, é preciso que cada um saiba, de forma rigorosa e clara, o que se espera dele e qual deve ser o seu padrão de comportamento. Para além disso, deve ser implementado um sistema contínuo de *feedback*, que possa fornecer as correções a introduzir, para que as prioridades sejam alcançadas sem desvio de recursos (OCDE, 2013).

Como sabemos, aquilo que é avaliado e medido, é feito. Assim, é necessário instaurar uma ligação clara entre o investimento no capital humano (no que diz respeito ao seu desenvolvimento pessoal e profissional) e o seu elevado grau de desempenho futuro. Deste modo, a melhoria na produtividade de uma organização está, essencialmente, relacionada com as competências, a motivação e a supervisão que os colaboradores recebem. Assim, é preciso ter em conta que, apesar de haver um risco de reduzido

investimento no capital humano, dada a atual conjuntura económica, não se deve esquecer que quanto maior for esse investimento, maior será, no futuro, os benefícios que daí resultarão, uma vez que a discussão diária entre colaboradores acerca do nível de desempenho atingido assume-se como fundamental para apoiar e desenvolver uma cultura de elevado rendimento (OCDE, 2013).

Na perspetiva de Greenspan (2007), a “turbulência”, que marca a atualidade deve tornar-nos mais exigentes quanto à *efetiva cultura de formação* inscrita nas lógicas organizacionais e nos comportamentos dos trabalhadores. Tal questão assume particular relevância no contexto da AL, tendo em conta o perfil dominante da mão-de-obra e as exigências de uma atuação profissional decorrente da complexidade de soluções e serviços prestados aos utentes. Exige-se, portanto, um *perfil de profissionalidade*, pautado por critérios de qualidade, proximidade, eficácia e transparência, associado à Nova Gestão Pública, que pretende a introdução de mecanismos de mercado e a adoção de ferramentas de gestão privada, na promoção de competição entre fornecedores de bens e de serviços públicos, na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão, no aumento da eficiência e na flexibilização da gestão (Araújo, 2002b).

Neste sentido, surge o novo Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), em vigor entre 2007 – 2013, que se assume, no âmbito da política comunitária de coesão económica e social, como um meio privilegiado para a qualificação dos portugueses, valorizando a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico, sociocultural e de qualificação territorial.

A concretização deste desígnio estratégico, em que o capital humano ganha um lugar de centralidade, é visível na agenda temática do Programa Operacional para o Potencial Humano (POPH), o qual visa tanto a promoção das qualificações escolares e profissionais dos portugueses, a promoção do emprego e da inclusão social, bem como a das condições para a valorização da igualdade de género e da cidadania plena.

O POPH que é desenvolvido na RAA é cofinanciado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e pelo Fundo Social Europeu (FSE), destinando-se, essencialmente, a apoiar a qualificação dos RH e a inserção no mercado de trabalho.

Neste contexto, surge o Programa Operacional para o Emprego FSE- Açores (PRO-EMPREGO), para o período de 2007-2013, o qual pretende, entre outros objetivos, fomentar a empregabilidade de públicos vulneráveis, a partir da promoção das suas condições de inclusão social.

Relativamente ao período de 2014 a 2020, o Programa Operacional para os Açores contempla o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo Social Europeu (FSE). Face a um contexto de profundas reformas introduzidas na AP, defende uma nova forma de gerir que passa, necessariamente, por uma nova gestão estratégica, pela simplificação e modernização administrativas, pela inovação, pela aplicação de metodologias de trabalho otimizadas por tecnologias de informação, pelo conhecimento e pela prática de políticas sociais, que enfatizem quer a dimensão humana, quer o aprofundamento de uma cultura de meritocracia nos serviços públicos, suportada na diferenciação do desempenho.

Deste modo, no âmbito da modernização do Estado e do aumento das qualificações dos trabalhadores públicos, a formação profissional surge como um elemento estratégico, cabendo ao Centro de Formação da AP dos Açores (CEFAPA) a tarefa de continuar a promover, ao longo de 2014, uma valorização atualizada dos RH, das carreiras comuns da AP. Assim, por um lado, pretende-se garantir o acesso efetivo à formação profissional a todos os trabalhadores em funções públicas e, por outro, adequar a oferta formativa às necessidades dos trabalhadores e dos serviços, aumentando, assim, as competências dos RH, afetos à AP, Regional e Local, com vista à reorganização e modernização do setor, através do aumento da qualidade dos serviços disponibilizados aos cidadãos.

Considerando que a crise económica, que afeta o país, tem tido implicações no mercado de emprego regional, em que se assiste ao decréscimo da oferta do emprego e à destruição de postos de trabalho, em resultado da conjuntura recessiva e das mudanças na economia regional e à reduzida mobilidade laboral, todas as ações desenvolvidas pelo CEFAPA integram-se numa estratégia de dinamização do mercado do emprego e da intervenção social que a RAA delineou para o período de 2014 a 2020.

Com efeito, segundo dados do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), no final de julho de 2014, encontravam-se inscritos 11 753 desempregados, nos Centros de Emprego de Ponta Delgada, de Angra do Heroísmo e da Horta. Daquele total, saliente-se que 4 945 (2 950 do género masculino e 1 995 do género feminino) estão integrados em Programas Ocupacionais para Desempregados. Perante esta conjuntura, a AP Regional e a AP Local têm recorrido, essencialmente, aos Programas “FIOS” e

“RECUPERAR”, a fim de integrarem social e profissionalmente diversos tipos de desempregados.

O primeiro Programa tem como destinatários preferenciais desempregados em situação de exclusão, ativos dos 18 aos 55 anos, que têm de reunir, concomitantemente, as condições de serem beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI) e estarem inscritos nas Agências para a Qualificação e Emprego da Região. Através daquele Programa, os seus promotores visam facultar uma atividade ocupacional temporária a trabalhadores sem escolaridade obrigatória e/ou com baixos níveis de qualificação profissional.

Relativamente ao Programa “RECUPERAR”, o seu público-alvo contempla os desempregados adultos e os de longa duração. Este Programa possui uma natureza ocupacional vocacionada para a conservação e manutenção das áreas culturais, desportivas, urbanísticas, ambientais e naturais da RAA. Deste modo, o seu objetivo primordial é a inserção profissional e social de desempregados não subsidiados, inscritos nas Agências para a Qualificação e Emprego da Região há, pelo menos, quatro meses consecutivos.

Segundo Feldman et al., (1994) defendem que os trabalhadores temporários são menos dedicados e pouco preocupados com as questões de produtividade, experimentando, muitas vezes, um sentimento de distanciamento em relação ao processo de trabalho, o que origina sentimentos de insegurança e pessimismo sobre o futuro. Refira-se, ainda, que, regra geral, são atribuídas àqueles trabalhadores tarefas monótonas e rotineiras, enfatizando sentimentos de subaproveitamento, que dão origem a que os outros

trabalhadores vejam os colegas temporários em termos pouco abonatórios (Feldman, et al., 1994; Rogers, 1995; Henson, 1996), não estabelecendo com eles uma interação social, o que pode maximizar a sensação de isolamento dos temporários.

Neste âmbito, a teoria da equidade de Adams (1963) prevê que os temporários que desempenham funções com a mesma eficácia do que os seus colegas permanentes, mas que recebem menos do que eles, podem reagir procurando o aumento dos seus *outputs*, ou diminuindo os seus esforços de forma a restaurar a equidade.

Neste contexto, a AL deveria desenvolver e implementar políticas de integração social e profissional para este tipo de trabalhadores, na medida em que tanto os funcionários e dirigentes da AP Regional e Local, como os trabalhadores em Programas Ocupacionais devem orientar-se de acordo com os princípios da eficiência e da eficácia, alcançando-se, assim, o redimensionamento da AP e a requalificação progressiva dos seus quadros (Oliveira, 2009).

Portugal precisa, pois, nas palavras de Carlos Costa, Governador do Banco de Portugal, de “um novo contrato social”, assente “no desenvolvimento de instituições inclusivas, que subordinam a despesa pública ao esforço tributário socialmente aceitável e uma hierarquia de prioridades politicamente legitimada”. A sustentabilidade deste processo “dependerá da capacidade de Portugal para desenvolver um modelo de organização e gestão pública que promova a sustentabilidade, a eficiência e a eficácia das decisões de afetação de recursos (Costa, 2013)”.

Neste sentido, a reforma administrativa deve privilegiar os valores da transparência e da abertura, uma vez que a corrupção no serviço público continua a ser um problema significativo que limita as expectativas dos cidadãos e faz com que muitos fundos e serviços não sejam devidamente aproveitados (Cheema, 2004).

Com efeito, o conceito de abertura sugere que a AP esteja disponível para escrutínios externos, enquanto o conceito de transparência implica a supervisão dos objetivos, que cada serviço propõe concretizar. Como, regra geral, o código de conduta da AP é transparente e aberto, uma vez que não só protege os interesses públicos da má administração e da corrupção, como também promove a proteção dos direitos individuais, no âmbito das decisões administrativas (Cardona, 1999).

Neste contexto, a AP deve atribuir poder ao cidadão (Cheema, 2004), ouvindo as suas sugestões/reclamações, tornando-o ativo e envolvido no processo de elaboração das leis ou no desenvolvimento de políticas de gestão relativamente à sua cidade/país, nomeadamente através da criação de plataformas de cidadãos, as quais podem ser utilizadas para partilha de informações, conhecimentos especializados e diversas competências, no sentido de se melhorar, efetivamente, a colaboração que cada um pode dar à sua cidade/país. Para tal, é necessário que a AL e os cidadãos partilhem conhecimento e metodologias semelhantes para que todos possam saber quais as linhas políticas que o Governo Central segue e o modo como elas são postas em prática pela AL (OHSUGI, 2007).

Refira-se, ainda, a importância que os serviços de inspeção detêm sobre a AP, uma vez que, de acordo com a lei, qualquer órgão administrativo é suscetível de responder pelas

suas ações às autoridades administrativas, legislativas e judiciais, o que implica que nenhuma autoridade está isenta de ser inspecionada. A par da abertura, da transparência e da imparcialidade, os serviços de inspeção revelam-se essenciais para assegurarem valores como a eficiência, a eficácia, a confiança e a previsibilidade da AP (OCDE, 1999).

CAPITULO IV – Análise Empírica

4.1 Apresentação e pertinência do problema a analisar

A reforma da AP desencadeou uma profunda transformação do Estado que, segundo Gomes (2001), se reflete em processos de mudança organizacional, visando melhorar a implementação, a análise e a avaliação das políticas públicas (Araújo, 2002b).

Com efeito, de acordo com Bertucci e Jemiai (2002), qualquer reforma da AP assume-se como um processo, que envolve as seguintes etapas: transformação (em todo o aparato governamental); consolidação (desenho a longo prazo e capacidade de construir novas políticas públicas); modernização (adoção de melhores e novas práticas de governo) e, por fim, adaptação (assimilação de referências e de práticas do mundo cultural onde se insere).

Deste modo, a conceção da nova administração surge da necessidade de tornar o funcionamento da AP mais profissional, mais eficiente e mais sensível às condições e mudanças externas, respeitando princípios democráticos, que revalorizem o papel do serviço público.

Face à reforma da AP, que tem sido implementada pelo Governo da República, assumiu-se como relevante analisar a perceção daquela reforma nas estruturas das autarquias locais e, sobretudo, nos RH que ali trabalham, tendo em conta os serviços prestados aos cidadãos.

Neste sentido, a presente dissertação tem como intuito conhecer e interpretar a forma como os colaboradores, que prestam serviço nas CM e JF, e os munícipes, provenientes das diversas autarquias, percecionam a reforma da AP, ao nível da AL, tendo em conta não só a qualidade dos serviços prestados, a motivação e a produtividade dos funcionários públicos, mas também o impacto causado pela redução dos trabalhadores e dos dirigentes nas autarquias locais e a importância da qualificação dos RH para a promoção da mudança organizacional.

A interpretação dos dados recolhidos conduzirá à enunciação de uma série de recomendações, que se desejam úteis e válidas, para a promoção da melhoria efetiva da realidade factual da AP e, mais concretamente, da AL, incidindo, sobretudo, nos RH que prestam serviço nas autarquias, tendo em conta a atualidade, a pertinência e o potencial estratégico desta temática, no presente contexto socioeconómico do nosso país.

4.2 Metodologia

A fim de se desenvolver, de uma forma cabal, a temática “Análise da Perceção da Reforma do Estado, ao nível da AL, na Região Autónoma dos Açores”, constituiu-se uma amostra que engloba por um lado os Presidentes das CM, das Assembleias e das JF e, por outro, os Dirigentes, os Técnicos Superiores, Técnicos e Pessoal Administrativo. Contou-se, ainda, com a colaboração dos munícipes dos vários concelhos.

Trata-se, portanto, de uma amostra significativa tanto na dimensão, como na diversidade, na medida em que contempla a resposta efetiva de 438 colaboradores

inquiridos, pertencentes aos vários Municípios/JF e a resposta de 317 munícipes, provenientes dos vários concelhos dos Açores.

4.3 Instrumento de observação

Face às características desta amostra, o inquérito por questionário assumiu-se como o método mais adequado à pesquisa empírica, que se pretendia efetuar, tendo em conta os objetivos deste estudo. Neste contexto, o envio de todos os inquéritos pressupôs a concretização de uma logística cujo objetivo primordial visava garantir que cada destinatário recebesse, atempadamente, o seu inquérito por via eletrónica, ou por via CTT, uma vez que dispunha de 30 dias para proceder à sua resposta, correspondendo aquele período ao mês de abril.

Este questionário foi formulado numa linguagem simples, direta e objetiva, com perguntas por ordem sequencial, tendo em conta o largo espectro do público a que se dirigia. Relativamente à sua estrutura interna, está organizado em três partes distintas: caracterização pessoal do/a inquirido/a; resposta a diversas questões de tipo qualitativo e, por fim, resposta justificativa de uma opção, a partir da qual se pretende obter informação adicional, que poderá ser considerada relevante para o tema em estudo.

Aquando do envio dos questionários, foi solicitada, através de uma missiva, a autorização dos Presidentes das Câmaras quer para o preenchimento dos questionários, por parte dos dirigentes/colaboradores, quer para a colocação dos inquéritos nos gabinetes de atendimento, dirigidos aos munícipes, que ali os deveriam preencher.

Num primeiro momento, este questionário foi realizado na aplicação *ADOBE liveCycle* e enviado, via eletrónica, ou por via CTT, aos Presidentes de Câmaras, de AM e de JF. Considerando que aqueles destinatários não aderiram, significativamente, ao preenchimento do questionário, procedeu-se, posteriormente, à sua replicação na aplicação *Google Docs*, com o objetivo de tornar mais célere a receção, preenchimento e devolução dos questionários.

4.4 Procedimentos

Esta investigação contemplou os 19 municípios da RAA, abrangendo o pessoal que presta serviço nas diferentes edilidades, subdividido pelas várias categorias profissionais, e os Presidentes das Juntas das 119 freguesias.

O número de respostas recebidas, por parte dos colaboradores das CM, distribui-se do seguinte modo:

Tabela 7. Quantificação da amostra/Dirigentes/Colaboradores das CM/JF

Municípios	Questionários		
	Enviados via CTT	Rececionados via CTT	Rececionados via eletrónica
P. Delgada	72	59	35
Lagoa	14	14	24
V. F. Campo	13	10	7
Povoação	12	12	14
Nordeste	10	2	4
R. Grande	29	27	7
A. Heroísmo	30	19	11
P. Vitória	21	19	20
Horta	22	6	4
Lajes do Pico	10	9	28
Madalena	12	3	2
S. Roque Pico	7	7	12
Calheta S. Jorge	19	15	9
Velas	10	5	9
V. Porto	10	4	3
S. Cruz Graciosa	7	7	9
Lajes Flores	6	6	4
S. Cruz Flores	6	6	5
Corvo	3	1	0
Total	313	231	207

Tomando em consideração as respostas recebidas pelos munícipes, elaborou-se a seguinte tabela, em que consta o número de questionários enviados e rececionados.

Tabela 8. Quantificação da amostra/Municípios

Municípios	Questionários		
	Enviados via CTT	Rececionados via CTT	Rececionados via eletrónica
P. Delgada	50	8	77
Lagoa	25	25	91
V. F. Campo	25	10	9
Povoação	25	5	3
Nordeste	15	7	1
R. Grande	30	8	18
A. Heroísmo	30	6	6
P. Vitória	25	8	2
Horta	25	1	0
Lajes do Pico	15	0	1
Madalena	25	0	0
S. Roque Pico	10	8	0
Calheta S. Jorge	25	3	0
Velas	15	1	0
V. Porto	15	2	0
S. Cruz Graciosa	15	15	1
Lajes Flores	10	1	0
S. Cruz Flores	10	0	0
Corvo	10	0	0
Total	400	108	209

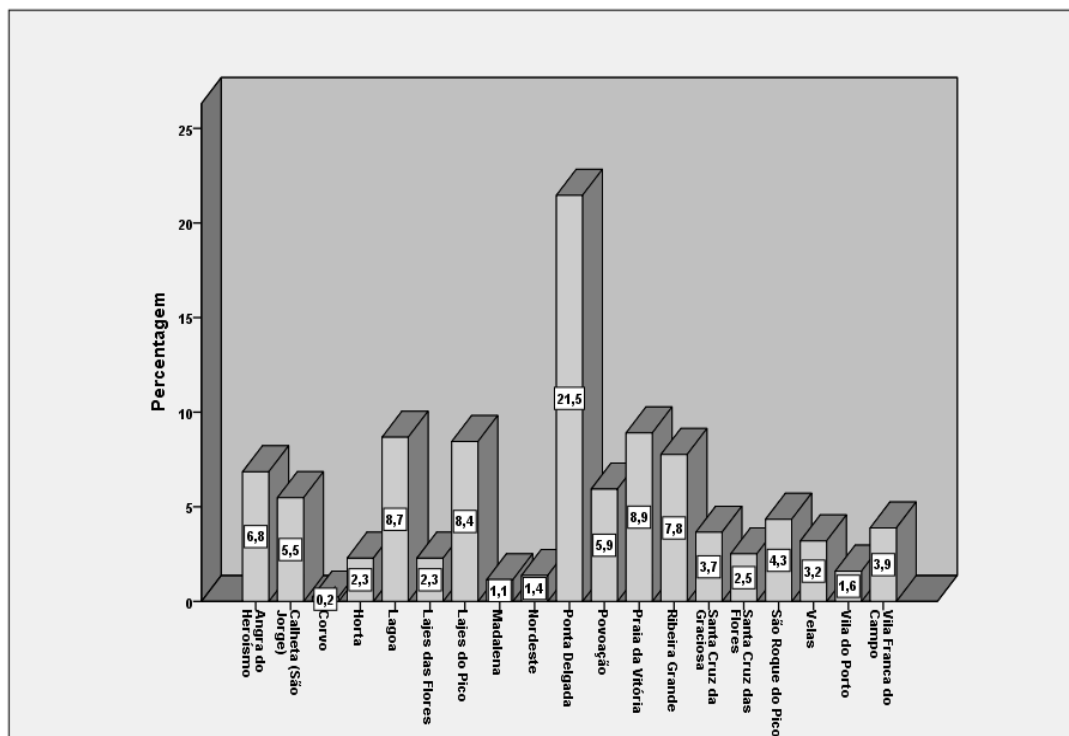
4.5 Análise e discussão de dados

4.5.1 Estatística Descritiva

Após a aplicação dos inquéritos, passou-se à fase da respetiva análise, com o intuito de se proceder à caracterização da amostra e à elaboração sistemática dos resultados, conducentes a uma reflexão crítica.

4.5.1.1 Dados relativos aos Municípios/JF

Figura 2. Identificação do Município



Relativamente aos questionários distribuídos pelos diferentes municípios, verificou-se um total de 438 respostas, as quais se distribuíram, de uma forma mais expressiva, do seguinte modo: o município de Ponta Delgada, com 21,5% de participação, seguido pelo município de Praia da Vitória, com 8,9%; Lagoa, com 8,7%; Lajes do Pico, com 8,4% e Ribeira Grande, com 7,8%.

Em termos do “cargo que desempenha/categoria que ocupa”, os 438 inquiridos posicionam-se, na sua maioria, como administrativos, com 43,6%.

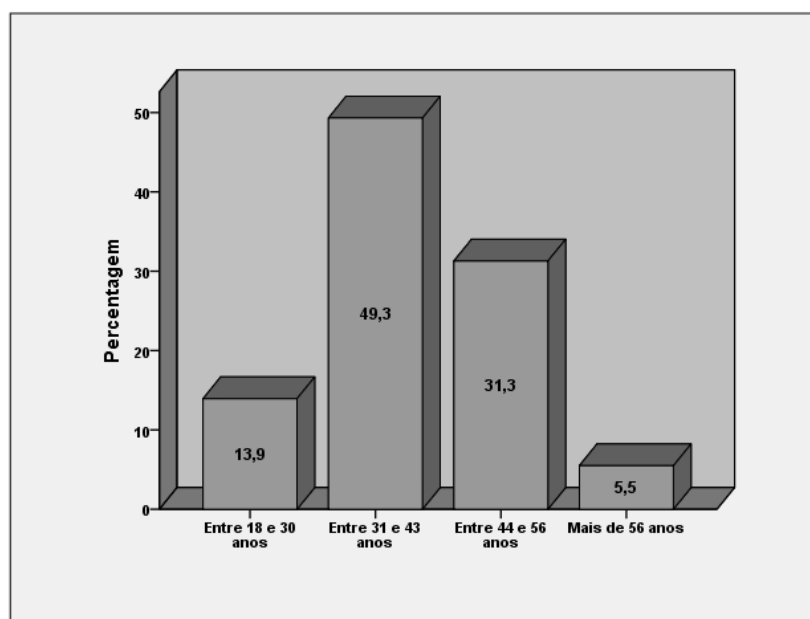
No universo da amostra relativa aos Presidentes de Junta, das 119 freguesias da RAA, 17,6% responderam ao inquérito. No que diz respeito aos colaboradores, surge, em

primeiro lugar, a categoria de Técnico Superior, com 15,8%, e em seguida a de Técnico, com 13,5%. Relativamente ao cargo desempenhado, o Pessoal Dirigente apresenta um resultado de 7,5%. Registe-se que a percentagem de 1,4% corresponde às respostas dos Presidentes de CM, dos 19 municípios da RAA.

Dos 438 inquiridos, 55,3% pertencem ao género feminino e 44,7% ao género masculino, notando-se, portanto, uma predominância de resposta no feminino.

No que diz respeito ao estado civil, 64,8% são casados/as ou vivem em união de facto, enquanto 25,3% são solteiros/as e 8,9% assumem-se como separados/as divorciados/as.

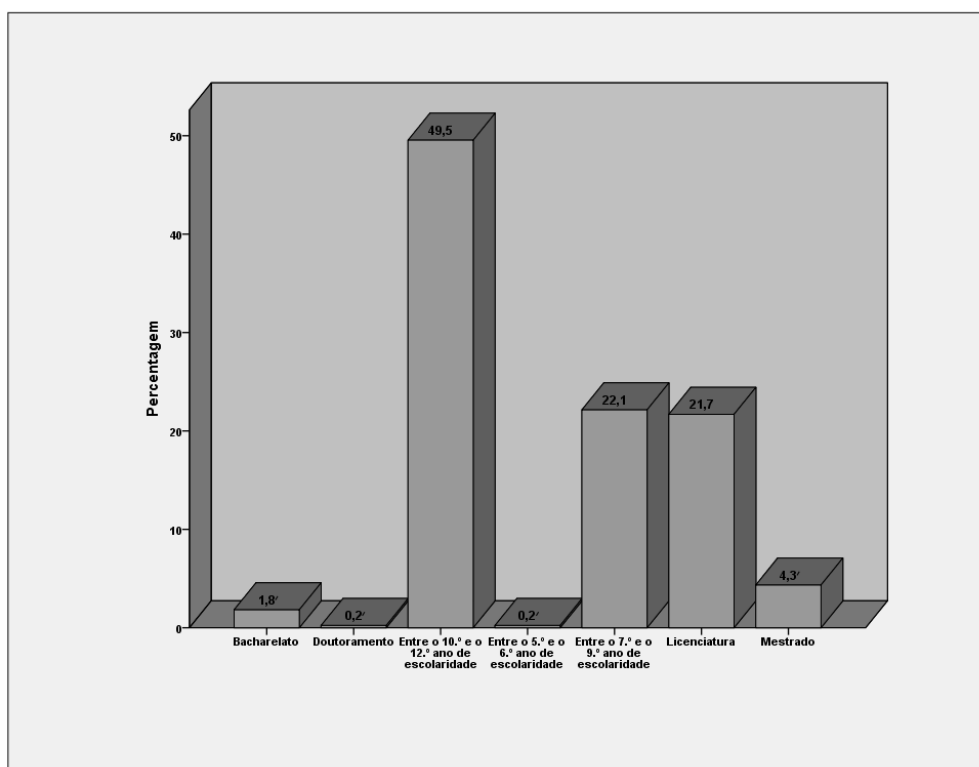
Figura 3. Idades dos inquiridos



No que concerne à faixa etária, verifica-se que a maioria dos inquiridos tem uma idade compreendida entre 31 e 43 anos (49,3%), seguindo-se-lhes os que têm entre 44 e 56

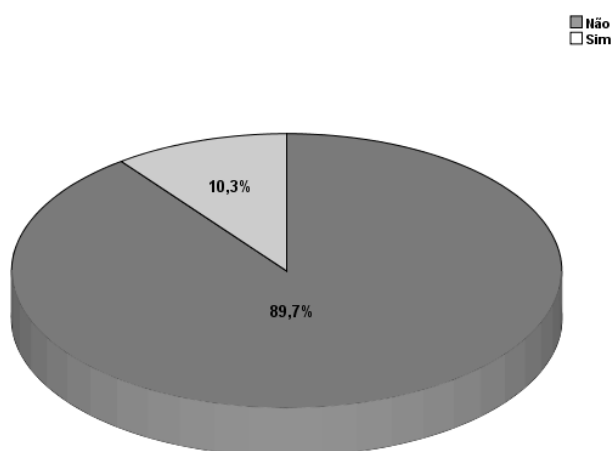
anos, com 31,3%, e os que têm entre 18 e 30 anos (13,9%). Com idade superior a 56 anos, registam-se, apenas, 5,5% dos inquiridos.

Figura 4. Habilitações literárias dos inquiridos



Nesta amostra, regista-se uma maior concentração de indivíduos no intervalo entre o 10.º e o 12.º anos de escolaridade (49,5); segue-se o grupo que corresponde ao intervalo entre o 7.º e o 9.º anos de escolaridade (22,1%) e o que possui licenciatura (21,7%). Saliente-se, ainda, que em termos do doutoramento existem, apenas, 0,2% de inquiridos, o mesmo acontecendo para o intervalo entre o 5.º e o 6.º anos de escolaridade.

Figura 5. Acha que a Reforma da Administração Pública contribui para satisfazer, de forma eficaz e atempada, as necessidades dos cidadãos?



Tendo em conta que a reforma da AP tinha como principal desiderato satisfazer, de forma eficaz e atempada, as necessidades dos cidadãos, verifica-se que, de acordo com a larga maioria dos inquiridos (89,7%), tal objetivo não está a ser atingido, uma vez que, acima de tudo, é necessário proceder a uma reforma efetiva no funcionamento da máquina do Estado, a fim de redefinir o seu papel.

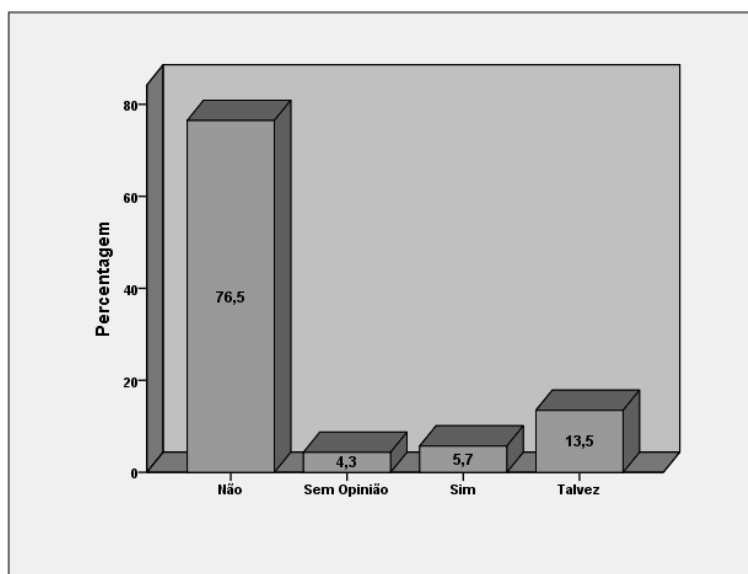
Neste sentido, os inquiridos, de uma forma reiterada, exprimem a ideia de que o Estado deveria proceder à realização de cortes substanciais nas chamadas “mordomias”, nomeadamente na utilização de viaturas de topo de gama, na atribuição de subsídios de representação, de cartões de crédito e de meios de telecomunicações.

Acrescentam, ainda, que esta redefinição do papel do Estado deveria passar tanto por cortes nas parcerias público-privadas e consequente redimensionamento, como também pelas regras de atribuição de verbas a institutos, associações e fundações, as quais

deveriam de ser submetidas ao controlo de entidades exteriores e independentes do Estado.

Finalmente, outros inquiridos afirmam que as medidas patentes na reforma da AP “são apenas transitórias, pois, a longo e a médio prazo, não resolvem absolutamente nada”, uma vez que “são simplesmente cortes pontuais e “cegos”, de natureza puramente economicista e não estrutural, fazendo com que sejam acentuadas as carências e necessidades socioeconómicas das diversas autarquias locais”.

Figura 6. Na sua opinião, esta Reforma irá promover uma maior motivação dos funcionários públicos?



No que diz respeito à promoção de uma maior motivação dos funcionários públicos, verificou-se que 76,5% dos inquiridos respondem que aquela reforma não promoverá uma maior motivação dos funcionários públicos, enquanto 13,5% respondem “Talvez”. Os restantes inquiridos não têm opinião (4,3%) ou respondem “Sim” (5,7%).

Tendo em consideração as opiniões reveladas, verifica-se, por parte dos colaboradores inquiridos, uma descrença no aumento da motivação dos funcionários públicos, pois, segundo eles, “ao serem reduzidos os salários, a satisfação e a motivação dos colaboradores diminuem e, assim, os serviços prestados não são de excelência”; outros declaram que “os funcionários públicos estão cada vez mais desmotivados e acabam por desempenhar as suas funções com menor empenho e eficácia”, na medida em que “se sentem sobrecarregados de trabalho e o seu mérito não é devidamente recompensado”.

Note-se que esta perspetiva se enquadra na mesma linha de pensamento patente na resposta à questão “número 6” do questionário (“Acha que a Reforma da AP contribui para satisfazer, de forma eficaz e atempada, as necessidades dos cidadãos?”), em que 89,7% dos colaboradores inquiridos afirmam não acreditarem que aquela reforma contribua para satisfazer, de forma eficaz e atempada, as necessidades dos cidadãos.

De facto, a perceção de que a AP portuguesa assenta numa estrutura pesada, burocrática e centralista, surge no documento Linhas de Orientação para a Reforma da AP (2013), em que se defende que o modelo de organização vigente, se baseia em processos de decisão demasiados longos e complexos, impedindo a resolução, em tempo útil, dos problemas dos cidadãos, o que provoca, acima de tudo, a desmotivação dos funcionários.

Por este motivo, estão a ser adotadas medidas que pretendem eliminar atividades consideradas supérfluas, a fim de simplificar e reorganizar os serviços, na tentativa de acabar com a sobrecarga de trabalho burocrático de que os funcionários se queixam.

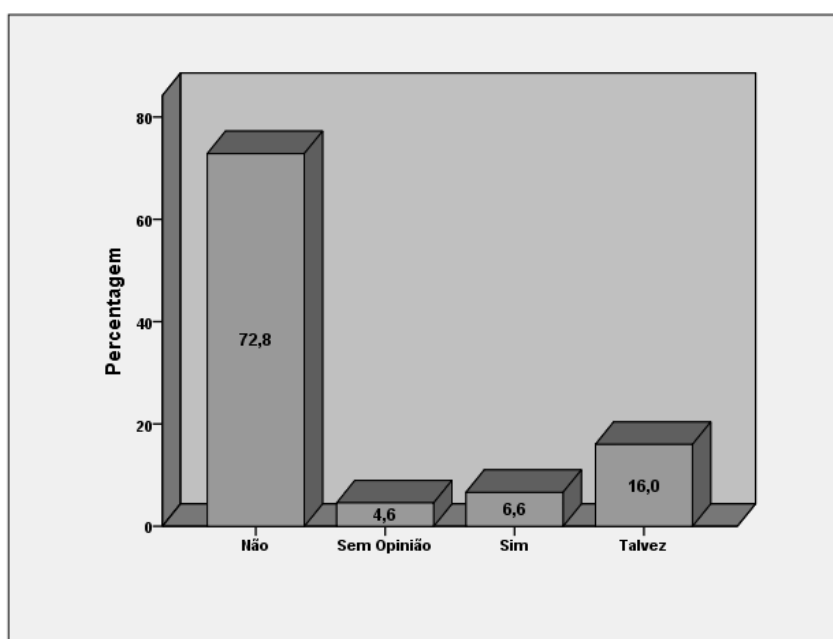
Relativamente à desmotivação dos funcionários devido aos cortes salariais, Valotti e Turrini (2013) recordam que um dos pontos-chave na GRH do setor público é a capacidade de motivar as pessoas certas, um desafio que se torna particularmente difícil, pois as reformas tendem a realizar-se em períodos de contenção da despesa pública. Daí a sua chamada de atenção para a importância de atribuição de incentivos não monetários, que, de algum modo, poderiam diluir os efeitos dos cortes salariais.

Neste âmbito, tem-se vindo a verificar em alguns países europeus, como a Finlândia, a introdução de um sistema de pagamento mais flexível aos funcionários públicos (Economic Policy Committee European Commission, 2007). Neste sentido, aquele país tem procurado desenvolver um sistema de avaliação do desempenho justo e coerente, recorrendo, ainda, à implementação de sistemas de meritocracia, a fim de melhorar a autoestima, a moral e a motivação dos funcionários, com vista a manter a sua capacidade de prestar serviços públicos de qualidade.

Neste contexto, a opção de não aumentar a compensação monetária dada a um funcionário implicou que alguns governos de países da OCDE adotassem uma abordagem holística para recompensar os seus funcionários públicos. A título exemplificativo, refira-se o caso do Reino Unido que, para além do pagamento do salário base, atribuiu também diversos bónus, nomeadamente em benefícios sociais, férias e recompensas imateriais, como por exemplo, a oportunidade de desenvolvimento profissional e, conseqüente, satisfação, com vista a motivar os funcionários de diversas formas.

Constata-se, por conseguinte, que combinar incentivos financeiros com não financeiros mostra a vontade crescente do governo britânico em aumentar as recompensas dadas aos trabalhadores, a fim de os motivar, sem implicar um grande aumento das despesas (OCDE, 2013).

Figura 7. Pensa que a atual Reforma da Administração Pública conduzirá a uma maior produtividade dos serviços?



Pretendendo a atual reforma da AP, alcançar uma maior produtividade dos serviços, a verdade é que 72,8% dos colaboradores inquiridos pensam que a atual reforma não atingirá tal objetivo, considerando que “aquele falhanço se deve ao facto da redução de pessoal não ter sido feita de forma justa, estruturada e pensada”, revelando-se, por isso, “necessário implementar formas eficazes de aumentar a produtividade, sem aumento de custos”, o que passa também pela capacidade de “motivar os funcionários, melhorar a imagem das instituições públicas e recompensar os funcionários, mesmo que não seja a nível financeiro”.

Saliente-se que 16% dos indivíduos respondem “Talvez”, a que se juntam 6,6% cuja resposta é “Sim”.

Corroborando a opinião dos colaboradores inquiridos, Manuel Machado, Presidente da ANMP, refere que “as leis têm surgido [...] a uma grande velocidade e têm sido vítimas de imperfeições, que atrofiam as autarquias, [...]”. Para o Presidente da ANMP, “é urgente criar emprego, [...] atrair o investimento, [...] potenciar a inovação [...] e ajudar as empresas (Machado, 2013) ”.

Todavia, tanto o documento relativo à reforma da AL, designado “Documento Verde da Reforma da Administração Local (2011)”, como o referente à reforma da AP, intitulado as “Linhas de Orientação para a Reforma da Administração Pública (2003)”, do XV Governo Constitucional, pretendem estabelecer as principais reformas a realizar, valorizando a eficiência na gestão e na afetação de recursos públicos, instaurando um novo conceito de disciplina, de produtividade e de responsabilidade na vida pública e assegurando a transparência dos serviços prestados. Assim, pretendem estimular a modernização dos organismos, qualificar os funcionários, apostando na sua formação e valorização, inovar processos e aplicar novas práticas de gestão.

No entanto, Diogo (2013) defende, em concordância com os inquiridos, que estes princípios são de natureza meramente política e nunca foram concretizados, de uma forma planeada e faseada. Assim, a fim de se implementar um aumento efetivo da produtividade do setor público, urge modernizar, simplificar e desmaterializar os processos administrativos, o que implica, necessariamente, a alteração de metodologias de trabalho e das formas de organização, a motivação dos funcionários, a agilização dos

mecanismos de mobilidade dos RH e a criação de sistemas de incentivo e de reconhecimento do mérito, os quais terão repercussões positivas quer para a própria instituição, quer para o funcionamento global da economia.

Na mesma linha de pensamento, Cadilhe (2013) defende que as autênticas reformas são estruturais e, sendo urgentes, não devem ser feitas a correr, já que as premissas, as perspectivas e os compromissos de uma nova concertação social, política e europeia, de que o país vai depender, têm de ser plurianuais e estruturais para serem bem-sucedidas. Assim, necessitarão de algum tempo, já que urge dialogar com os funcionários civis e militares, os utilizadores dos serviços, os parceiros sociais e as forças políticas.

“Uma reforma desta dimensão deveria andar bem e depressa, quer dizer, o tempo precisaria de ser longo bastante para permitir concertações, mas suficientemente curto para manter sob controlo as instabilidades próprias das mudanças, a fim de evitar desânimos, cedências de índole eleitoral e conter grupos de pressão”.

Seria, pois, uma reforma concebida com ponderação e consistência, executada, gradualmente, com firmeza e determinação, apoiada em planos de contingência.

Interrogados acerca das vantagens da descentralização das competências do Estado para as autarquias locais, 45% dos inquiridos respondem que tal descentralização é, efetivamente, um fator de progresso e de melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, enquanto 30,6% respondem “Talvez”. Registe-se, que neste caso, apenas 17,8% dos inquiridos respondem “Não”.

Em conformidade com a visão defendida pelos colaboradores inquiridos, temos o PRACE que, ao debater a necessidade de se proceder à descentralização de atribuições e de competências da AC para a ARL, visa, sobretudo, instaurar a descentralização de funções e serviços para os tornar mais próximos do cidadão.

Neste contexto, a descentralização atenua os comportamentos uniformes emanados do governo central, enfatizando, em vez disso, o conhecimento e a experiência da população local, o que facilita a troca de informações acerca das suas necessidades (Cheema, 2004), a fim de, como defende Vieira (2012), resolver os problemas, de forma eficiente e eficaz.

Assim, conclui-se que a descentralização, ao promover a interação e a capacidade de diálogo sobre prioridades e questões locais, cria uma cultura de tolerância que é, indubitavelmente, uma condição necessária para a consolidação da democracia (Cheema, 2004).

Ao refletirem sobre o serviço prestado pela sua autarquia aos munícipes, 67,1% dos colaboradores inquiridos consideram que aquela presta um serviço de qualidade, o qual responde às exigências e expectativas dos munícipes. Verificando-se que apenas 10,3% respondem de uma forma negativa.

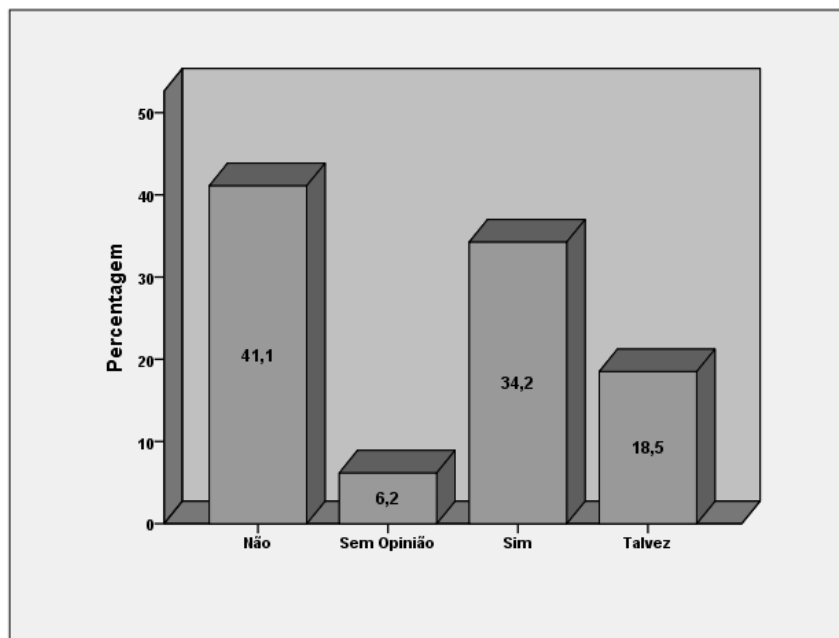
As expectativas apresentadas pela maioria dos colaboradores inquiridos confirmam a relevância da descentralização de competências da AC para a AL, perfilando-se como um meio eficaz para assegurar o acesso dos cidadãos aos serviços das autarquias.

Neste âmbito, as respostas dos inquiridos refletem, igualmente, os princípios defendidos por Cheema (2004), segundo os quais uma interação direta entre os residentes locais e os líderes eleitos promove uma cultura de facilitação de acesso a serviços como cuidados primários de saúde, de educação, de ocupação de tempos livres, extensão de serviços agrícolas, entre outros.

Sabendo que as autarquias municipais são organizações complexas (Rocha, 1998; 2000), em que a cultura e a história locais ganham uma grande relevância na construção da sua identidade, a promoção de um melhor e mais eficiente acesso aos serviços públicos é um objetivo constante, já que ao privilegiar o trabalho em rede consagra a proximidade com os cidadãos e a construção de uma sociedade mais democrática, porque mais pluralista e participativa (Cheema, 2004).

Tendo em conta este pressuposto, compreende-se, então, que os colaboradores inquiridos considerem que a sua autarquia presta um serviço de qualidade, quando comparado com os serviços prestados pela AP, em termos globais, os quais, no seu entender, não respondem, de uma forma eficaz e atempada, às suas necessidades, devido, sobretudo, a não existir o fator da proximidade e do conhecimento dos problemas locais.

Figura 8. Admite que a Reforma da Administração Pública, em particular das autarquias, implique a redução de trabalhadores?



A reforma da AP pressupõe a redução de trabalhadores. Perante este facto, 41,1% dos inquiridos não concordam com esta redução, devido às graves implicações na tessitura social.

Com efeito, a redução de trabalhadores terá sérias consequências a nível pessoal e familiar, recordando os enormes sacrifícios que têm sido pedidos aos funcionários públicos, os quais se têm confrontado com o aumento do desemprego, os constantes cortes salariais, as perdas de benefícios e de regalias sociais e a precariedade laboral. Neste âmbito, referem que as medidas da reforma da AP estão a contribuir para o empobrecimento das famílias e para a redução drástica do consumo, pois não são aplicadas transversalmente a todas as classes, servindo apenas para que a classe média portuguesa, que tende a desaparecer, sustente as classes mais altas”.

Esta linha de pensamento foi alvo da análise de Estanque (2012), o qual refere que uma parte significativa dos funcionários da AP se debate, atualmente, com graves problemas inerentes à sua condição social, que se tornou, efetivamente vulnerável, já que a classe média portuguesa é hoje uma miragem, que vive perante a ameaça de, a qualquer momento, se esfumar.

Salienta, ainda, aquele investigador que para se aferir, de um modo mais rigoroso, o risco de vulnerabilidade da classe média portuguesa seria conveniente estudar o modo como a questão do endividamento se combina com a evolução das desigualdades, recorrendo às estatísticas da pobreza e à distribuição da riqueza no país.

Neste contexto, alguns dos inquiridos referem que os membros do governo deveriam dar um exemplo de maior humildade e menor ostentação, no cumprimento das suas missões oficiais.

Corroborando a opinião maioritária dos inquiridos, no que diz respeito às graves consequências sociais da redução dos funcionários públicos, Schwartz et al., (2013) referem que o Governo necessita alcançar, até 2014, uma significativa redução da despesa pública anual, procedendo a uma análise detalhada das despesas e a uma avaliação das funções do Estado, tendo em conta o respeito pela Constituição em vigor, o que significa que não pode colocar em risco a coesão social.

De acordo com Abreu et al., (2013), as sucessivas revisões a que o Memorando de Entendimento foi sujeito, implicando a correção permanente das metas e dos objetivos inicialmente traçados, para além de revelar o irrealismo subjacente àquelas previsões,

mostram também os efeitos contraproducentes da austeridade no crescimento económico e no equilíbrio das contas públicas. Deste modo, consideram que o balanço é trágico, uma vez que se aprofundaram as desigualdades, fazendo recair os sacrifícios adicionais sobre o trabalho, os salários, as pensões, os serviços públicos e o Estado Social.

Neste contexto, a tese de que uma política de forte redução da despesa pública exerceria um efeito positivo sobre a economia foi desmentida pelos factos, uma vez que as despesas correntes e de investimento do Estado são fontes de rendimento para inúmeras empresas e famílias, pelo que os cortes na despesa pública forçaram muitas delas a reduzir o próprio consumo ou investimento, o que se traduziu em menor procura interna, mais desemprego e mais falências, o que é corroborado por um *working paper* do FMI, *The Distributional Effects of Fiscal Consolidation*, o qual mostra que a redução de despesa pública e os cortes sociais aumentam as desigualdades e a injustiça social, ao penalizarem, sobretudo, os rendimentos do trabalho, o que leva ao aumento do desemprego de longa duração, pondo em causa a coesão social (Ball, 2013).

Podemos, assim, afirmar que a redução dos salários e o aumento do desemprego, em particular o de longa duração, em conjunto com o recuo do Estado no pagamento de várias prestações sociais, embora, ainda, não tenham um impacto claro nas estatísticas da pobreza (segundo as quais o risco de pobreza monetária mantem-se nos 18%) mostram, todavia, que este indicador de pobreza relativa não reflete as múltiplas dimensões do processo de pauperização e de redução no bem-estar em curso.

Por sua vez, Marinheiro (2013) defende, por um lado que as medidas relativas às despesas são predominantemente horizontais, potencialmente com custos significativos no funcionamento das administrações e empresas públicas; por outro, esses efeitos são agravados pela não correção adequada dos prémios salariais existentes no setor público e pela suspensão do esquema, ainda que incipiente, de incentivos ao desempenho.

Saliente-se, no entanto, que 34,2% dos inquiridos aceitam aquela redução, defendendo como Marinheiro (2013) que, se é verdade que essas limitações podem ser vistas como inevitáveis face à magnitude do ajustamento estrutural exigido, a curto prazo, não é menos verdade que o bom funcionamento do setor público, a longo prazo, implica uma abordagem diferente, mais seletiva e com um quadro adequado de incentivos.

Verifica-se, ainda, que 6,2% não manifestam qualquer opinião, havendo 18,5% que exprimem a sua incerteza perante aquela redução ao responderem “Talvez”.

A fim de aferir as consequências da redução de trabalhadores na AL, ao nível da qualidade dos serviços prestados, recorreu-se à questão “número 13” do questionário, (“Considera que a redução de trabalhadores na Administração Local:”).

Deste modo, concluiu-se que ao nível da qualidade da prestação de serviços, os inquiridos, nas CM e JF, referem que os serviços prestados sofrerão, certamente, com a redução de trabalhadores (45,7%), tendo, portanto, “um impacto negativo”. Com efeito, estudos da OCDE (2011) corroboram esta opinião, uma vez que mostram que a redução de funcionários põe em causa a sustentabilidade dos serviços, a longo termo, limitando a sua capacidade de reorganização.

No entanto, 32,4% dos colaboradores defendem que uma das consequências da redução dos funcionários será a maior produtividade do pessoal afeto aos serviços, a fim de se manter um bom nível de prestação de serviços. Todavia, as investigações da OCDE (2011) sobre os funcionários públicos portugueses revelam que a redução, em larga escala, dos efetivos teve repercussões negativas na capacidade de trabalho, na confiança e na moral dos funcionários em serviço.

Ainda, neste âmbito, os estudos de Caiden (1996) concluíram que a redução de funcionários não conduz, por si só, a um nível mais elevado de desempenho, uma vez que, segundo aquele investigador, existem outros fatores como, por exemplo, a desburocratização, a ética pública, o incremento do *status* do funcionário público. Caiden acredita, assim, que estas linhas mestras poderão contribuir para a melhoria do modelo existente e para a revitalização do desempenho da AP.

Do universo dos inquiridos, 14,4% reforçam que aquela reforma é uma inevitabilidade advinda da aplicação das medidas de consolidação orçamental.

Por último, com 7,5% das respostas, verifica-se a existência de colaboradores confiantes nos serviços prestados pela AL, acreditando que a reforma do Estado não terá qualquer impacto na normal prestação de serviços aos munícipes.

Com vista a conhecer, com maior profundidade, a opinião dos inquiridos acerca das exigências requeridas pelas medidas visando a redução de trabalhadores na AL, procedeu-se à análise das respostas da questão número 14 do questionário, (“Na sua

opinião, as medidas que visam a redução de trabalhadores na Administração Local exigem:”).

Neste âmbito, 56,6% dos inquiridos afirmam ser necessária uma melhor GRH, enquanto 21,9% propõem uma maior qualificação dos trabalhadores afetos ao serviço.

Os estudos realizados por Ragupathi (2013) corroboram as opiniões dos inquiridos, uma vez que aquele investigador chama a atenção para o papel relevante da GRH, assumindo-se como uma nova abordagem para gerir os colaboradores em qualquer organização. Efetivamente, as pessoas são consideradas o recurso-chave e a preocupação fundamental dos RH é saber de que modo cada um dos colaboradores pode maximizar o seu desempenho, a fim de atingir um elevado grau de produtividade, fruto da motivação e das recompensas futuras.

No entanto, de acordo com a perspetiva de Truss (2008), a GRH nas autarquias e na AP é, ainda hoje, vista como incipiente, na medida em que se resume à aplicação de práticas, com um grande grau de formalização e um reduzido impacto não só em termos de eficiência organizacional, mas também dos colaboradores.

Todavia, deve salientar-se que o alargamento das responsabilidades das autarquias, relativamente às comunidades locais, com a transferência de competências, por parte do Governo Central, tem aumentado as exigências de gestão daquelas organizações ao nível das pessoas (Truss, 2008). Assim, Veloso et al., (2010) referem que nas autarquias o conjunto de práticas de GRH já está identificado e caracteriza-se com o que Godard e Delaney (2000) e MacDuffie (1995) designa como *boas práticas*.

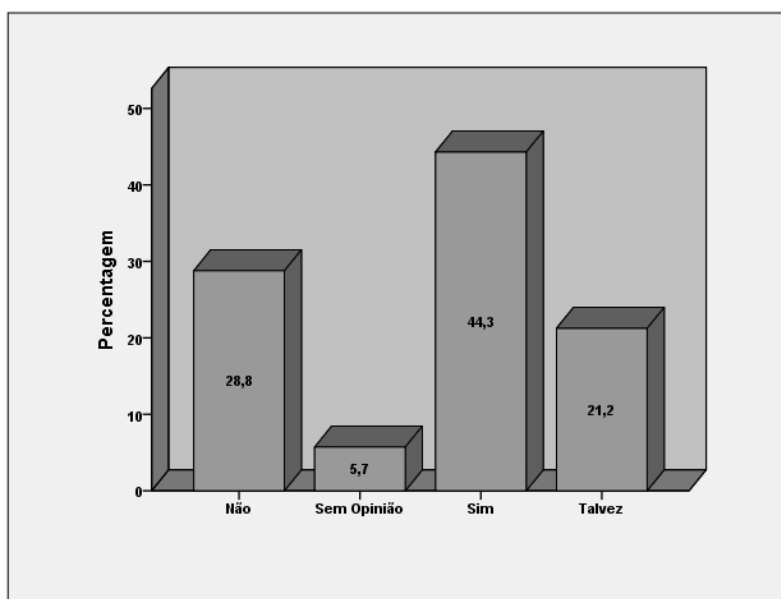
Note-se, contudo, que a sua implementação pode alcançar diferentes níveis de eficácia, o que realça o valor das relações interpessoais para alcançar um objetivo pré-definido (Velooso et al., 2010). Para além disso, os gestores de topo nas autarquias são eleitos de 4 em 4 anos, podendo ter, pelo seu perfil, enquanto decisores, um diferente nível de intervenção na gestão de pessoas (Gould-Williams, 2003).

Relativamente aos 21,9% dos colaboradores inquiridos que defendem uma maior qualificação dos trabalhadores, na perspetiva de Greenspan (2007), a conjuntura atual obriga a que se instaure, nas organizações, uma cultura de formação, tanto mais relevante na AP, tendo em conta o perfil dominante da mão-de-obra e as exigências de uma atuação profissional decorrente da complexidade de soluções e serviços prestados aos utentes. Exige-se, portanto, um *perfil de profissionalidade* pautado por critérios de qualidade, proximidade, eficácia e transparência, associado à Nova Gestão Pública, que pretende a introdução de mecanismos de mercado e na adoção de ferramentas de gestão privada, na promoção de competição entre fornecedores de bens e de serviços públicos, na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão, no aumento da eficiência e na flexibilização da gestão (Araújo, 2002b).

Na mesma linha de pensamento situa-se Silva (2013), que defende que a atual crise que Portugal vive se deve, também, a um problema estrutural, que diz respeito ao desenvolvimento de Portugal, o qual encerra quatro dimensões críticas: a fraca competitividade [...], a escassa qualificação quer dos RH, quer da organização do trabalho [...], as necessidades de modernização do Estado e da AP [...] e as desigualdades bem severas por comparação com os parceiros europeus, desigualdades económicas, sociais e territoriais.

Do universo dos inquiridos, 14,8% acreditam que é importante uma maior responsabilização dos trabalhadores e 6,6% são de opinião que é necessário os dirigentes serem mais responsáveis.

Figura 9. Admite que a Reforma da Administração Pública, em particular das autarquias, implique a redução de dirigentes?



No que concerne à redução de dirigentes, como consequência da reforma da AP, verifica-se que 44,3% dos colaboradores inquiridos concordam plenamente com aquela redução, uma vez que é necessário proceder, na atualidade, a “uma política de contenção dimensionada à realidade nacional” não se vislumbrando, “no atual panorama económico português, qualquer outra solução”. Neste sentido, alegam “que o número de dirigentes deveria ser, efetivamente, reduzido e deveria existir a proibição de serem recrutados novos cargos de dirigentes”.

Por último, saliente-se que esta redução obrigará “a um maior rigor orçamental e a uma melhor GRH, com vista a gerir condignamente “os dinheiros públicos”. Observa-se que 28,8% dos inquiridos não consideram imprescindível a redução dos dirigentes, enquanto 21,2% referem que talvez seja necessária.

Auscultados na pergunta “número 15”, do questionário, acerca do possível impacto da redução do número de dirigentes nas autarquias locais, 36,8% pensam que tal facto irá implicar uma maior qualificação dos dirigentes afetos aos serviços; já 27,6% das respostas assumem aquela redução como necessária no processo da reforma administrativa; por sua vez, 22,1% dos colaboradores inquiridos acreditam que tem um impacto negativo, pois, os dirigentes, nas autarquias locais, são agentes fundamentais, num contexto de mudança. Para 13,5% tal redução não terá qualquer impacto no funcionamento dos serviços.

Como se pode verificar, a maioria dos colaboradores inquiridos concorda com a redução dos quadros dirigentes, no âmbito da reforma da AP, o que coincide com as decisões governamentais, pois o art.º 47.º da Lei n.º 66-B/2011, de 30 de dezembro, consagra que, até ao final do 1.º semestre de 2012, as autarquias locais deveriam reduzir, no mínimo, 15% do número de dirigentes em exercício efetivo de funções, de um objetivo de 27% a reduzir no período de 3 anos, isto é, até 2014, desiderato este que tem vindo a ser cumprido.

Todas estas disposições legais pretendem a reestruturação da AP, visando melhorar a sua eficiência, contribuindo, ao mesmo tempo, para o aumento da produtividade e para a prestação de serviços qualificados.

Relativamente aos 36,8% dos colaboradores inquiridos que acreditam que a redução dos dirigentes conduzirá a uma maior qualificação dos dirigentes afetos aos serviços, convém lembrar o que Ganhão (1994) defende acerca da prestação de serviços dos dirigentes das autarquias locais. Afirma aquele investigador que a maioria dos dirigentes e gestores públicos continuam a promover o que é convencional, uma vez que foram formados, durante décadas, numa lógica de centralização e de sobrevalorização de regras, alheando-se das necessidades e das críticas dos utentes (clientes).

A par disso, a proximidade ao poder político tem efeitos inibidores no comportamento dos dirigentes, o que é visível na forma cautelosa com que emitem pareceres e salvaguardam as suas posições, evitando responsabilizar-se. Esta questão é tanto mais acutilante, quanto em Portugal os cargos diretivos de topo são de nomeação política (Ganhão, 1994).

Assim, pode-se dizer que, dada a atual conjuntura sociopolítica do país, compreende-se que a eficiência económica depende da qualidade dos dirigentes (Dalziel, 1996). A questão é que os sistemas tradicionais de serviço público não têm, em geral, nem a capacidade para produzir perfis de dirigentes na proporção requerida pelas reformas, nem dispõem de mecanismos capazes de estimular devidamente a prática gerencial. Compreende-se, assim, que uma das prioridades dos reformistas seja a profissionalização dos quadros de direção (Murray, 2000; Losada, 1999).

Face a este panorama, a formação dos dirigentes deve considerar quer os saberes e experiências do grupo de participantes, quer o conhecimento de especialistas externos e profissionais da administração, com especializações específicas. Importa, também,

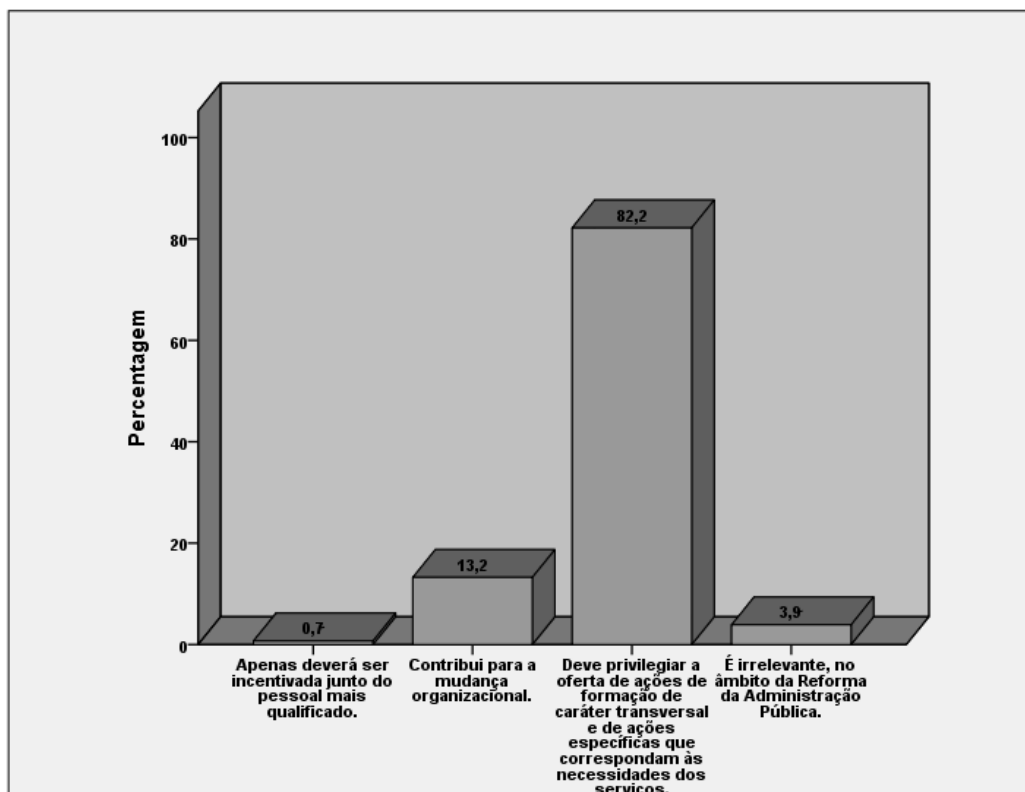
realçar que esta formação deve ser formalmente reconhecida e exigida como condição básica para o desempenho de funções dirigentes (Neves, 2002).

É neste âmbito que os investigadores Fontes e Carmo (2013) sustentam que a qualificação das instituições do setor público, em particular das autarquias, assume-se de grande relevância para o país, o que passa por assegurar a formação dos seus quadros superiores, sabendo que os dirigentes, segundo Madureira (2005) têm, cada vez mais, um papel fundamental relativamente à gestão dos processos de formação, num contexto de reforma da AP.

Na mesma linha de pensamento, Moore (1995) defende que já não é suficiente que os gestores mantenham, apenas, um perfil de continuidade nas suas organizações, mas antes que os serviços se tornem inovadores, no sentido de colocarem em prática novas soluções.

Neste âmbito, Campos (2002) defende que num contexto de reforma importa selecionar os dirigentes com base em critérios objetivos, delegando-lhes não só tarefas e poderes, mas também acréscimo de responsabilidades. Só através de uma participação ativa e positiva dos dirigentes é que se poderá concretizar a mudança, corroborando a perspetiva de 22,1% dos colaboradores inquiridos, que apresentam uma visão dos dirigentes como agentes fundamentais num contexto de mudança.

Figura 10. Pensa que a formação profissional contínua:



De seguida, procedeu-se à análise conjunta das questões números 16 e 17 do questionário, tendo em consideração os pressupostos subjacentes à valorização dos RH e à formação profissional contínua.

Neste contexto, 44,7% dos inquiridos acreditam que a valorização dos RH só pode ser feita, se houver uma aposta na sua formação contínua, o que implica empenho, capacidade e espírito de ambição dos funcionários públicos.

Apenas 8% dos inquiridos defendem que para se valorizarem os RH é necessário que os funcionários sejam intervenientes e ativos no processo de mudança. Decorrente da

valorização dos RH, temos a problemática da formação profissional contínua, a qual é perspectivada de diversos modos.

Neste contexto, 82,2% dos inquiridos acreditam que a formação profissional deve privilegiar a oferta de ações de formação de carácter transversal e de ações específicas que correspondam às necessidades dos serviços; já 13,2% dos inquiridos afirmam que a formação profissional contribui para a mudança organizacional; no entender de 3,9% dos inquiridos é irrelevante no âmbito da reforma da AP e 0,7% dos inquiridos assumem que apenas deveria ser incentivada junto do pessoal mais qualificado.

A opinião defendida pela maioria dos colaboradores inquiridos defende uma aposta na formação contínua dos RH da AP, o que pressupõe empenho, capacidade, intervenção e espírito de ambição dos funcionários públicos, com vista a alcançarem uma efetiva mudança. Coincidindo com este ponto de vista, temos a decisão governamental consagrada no Decreto-Lei n.º50/98, de 11 de março, que regulamenta a formação profissional na AP, definindo-a como “...o processo global e permanente através do qual os funcionários e agentes [...] se preparam para o exercício de uma atividade profissional [...], fomentando a sua criatividade, a inovação, o espírito de iniciativa, o espírito crítico e a qualidade dos serviços prestados [...]” (Correia, 2009).

Embora nas últimas quatro décadas, se tenha verificado um esforço para a promoção da formação na AP, esta questão só agora começa a ser considerada como pedra fundamental na estratégia política e organizacional do Estado (Madureira, 2006a).

Neste âmbito, Madureira (2006a) defende que o papel da formação na reforma administrativa não se deve resumir a uma simples atualização de técnicas e de informações, privilegiando, antes, uma conversão radical de símbolos, linguagens e “filosofias” dos servidores públicos, pois cada funcionário poderá ter de assumir novos papéis na AP, privilegiando a capacidade para a mobilidade, a criatividade e a inovação, a longo prazo.

Por conseguinte, a falta de formação profissional contínua é uma das principais causas subjacentes aos atrasos no processo de desburocratização da AP portuguesa e nas autarquias, persistindo lacunas técnicas, atitudinais e comportamentais, só ultrapassáveis com uma melhor GRH (Madureira, 2005).

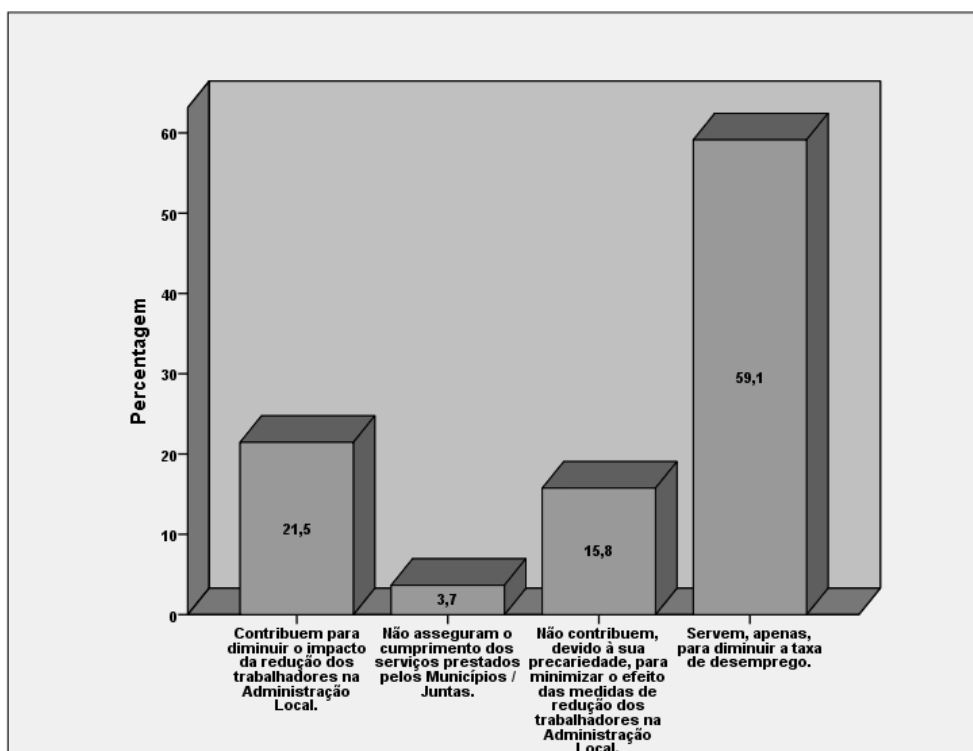
No entanto, o alargamento das responsabilidades das autarquias, relativamente às comunidades locais, com a transferência de competências, por parte do Governo Central, tem aumentado as exigências de gestão destas organizações ao nível das pessoas (Truss, 2008).

Tendo em consideração a importância da reforma da AP, Deligny (1989) acredita que a formação profissional representa “uma das raras alavancas de que a AP dispõe para melhorar performances, adaptar-se ao meio envolvente em mudança e atingir os seus objetivos”.

Neste sentido, pode-se referir o QREN, que se assume como um meio privilegiado para a qualificação dos portugueses, valorizando a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico, sociocultural e de qualificação territorial,

pois como afirma Bettencourt (2014) estamos perante um Programa Operacional (PO), que deseja impulsionar políticas públicas de desenvolvimento, sobretudo as de emprego e qualificação profissional, num contexto que está em plena evolução.

Figura 11. Na sua opinião, os Programas Ocupacionais de Emprego:



Os Programas Ocupacionais de Emprego têm gerado reações muito adversas: assim, 59,1% acreditam que aqueles Programas servem apenas para diminuir a taxa de desemprego; 21,5% dos inquiridos são da opinião que aqueles Programas contribuem para diminuir o impacto da redução dos trabalhadores na AL; ao invés, 15,8% acreditam que aqueles Programas não contribuem, devido à sua precariedade, para minimizar o efeito das medidas de redução dos trabalhadores na AL; por último, 3,7% dos inquiridos não veem, de uma forma positiva, aqueles Programas, pois não asseguram o cumprimento dos serviços prestados pelos Municípios/Juntas.

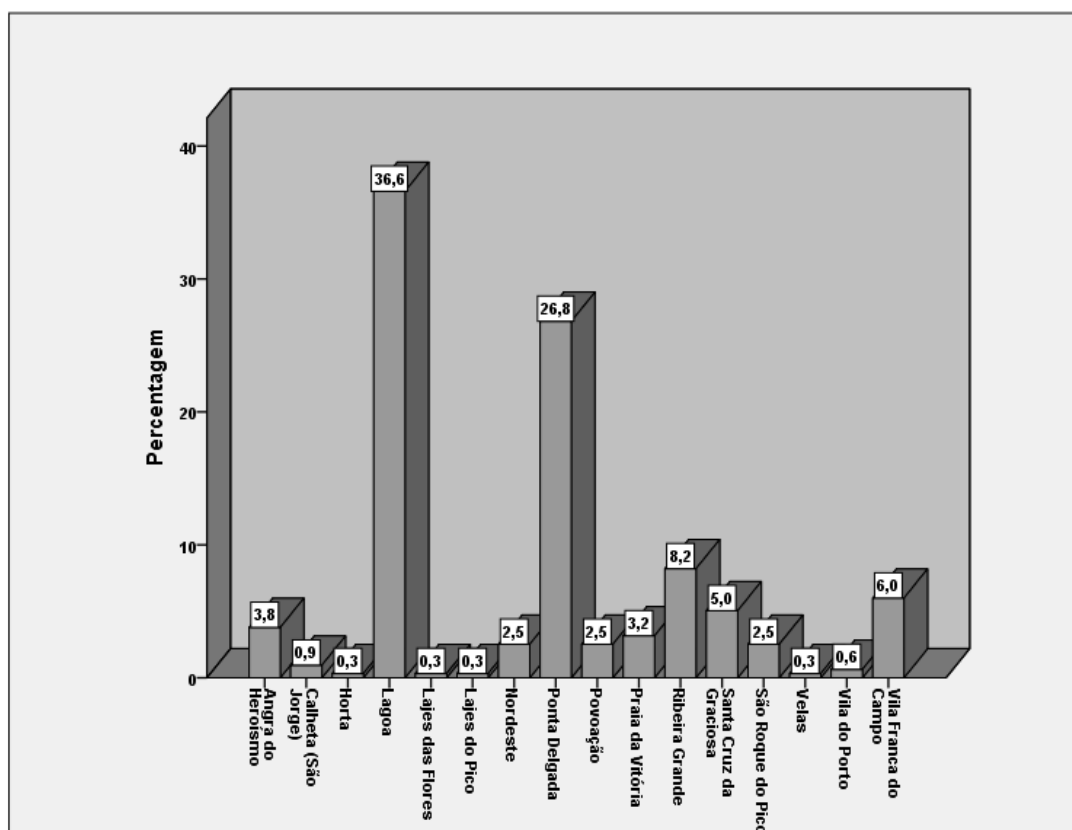
A conjuntura económica, política e social do país tem-se refletido na escassez da oferta de emprego e na redução de postos de trabalho. Neste contexto, os Centros de Emprego de Ponta Delgada, de Angra do Heroísmo e Horta, no final de julho de 2014, tinham inscritos 11 753 desempregados.

Daquele universo, 4 945 estão integrados em Programas Ocupacionais para Desempregados, os quais têm sido incrementados, de uma forma consistente, pela AR e pela AL, no âmbito de uma política de combate intensivo ao desemprego, integrando, assim, social e profissionalmente aqueles desempregados, o que, naturalmente, faz diminuir a taxa de desemprego e o impacto da redução dos trabalhadores na AL, pois, como defende Rocha (2009), a ausência de um tecido empresarial e industrial vigoroso faz com que as autarquias locais assumem, amiúde, o papel de principal empregador na sua esfera de influência geográfica.

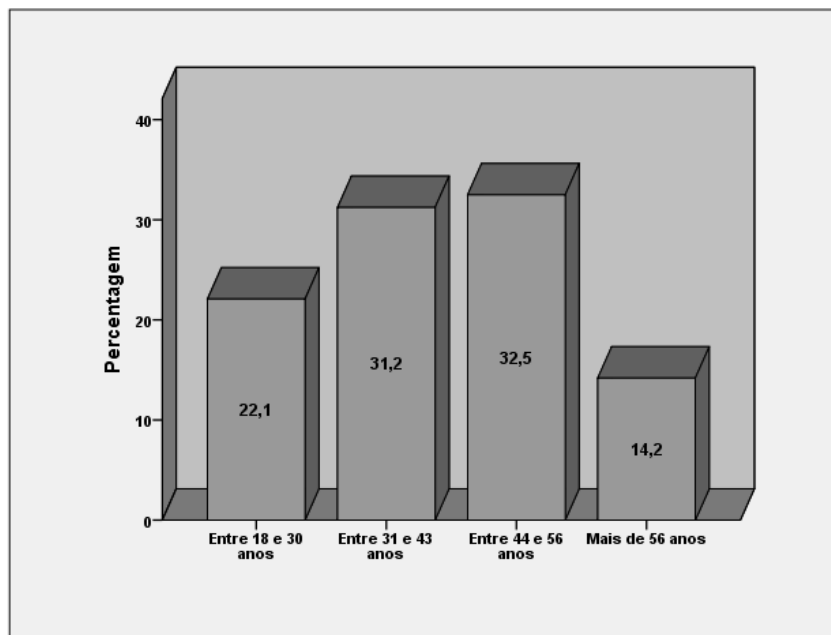
Corroborando com a perspectiva dos inquiridos, Feldman et al., (1994) defende que os trabalhadores temporários são menos dedicados e pouco preocupados com as questões da produtividade, daí não assegurarem o cumprimento dos serviços prestados pelos Municípios/Juntas.

4.5.1.2 Dados relativos aos municípios

Figura 12. Identificação do Município

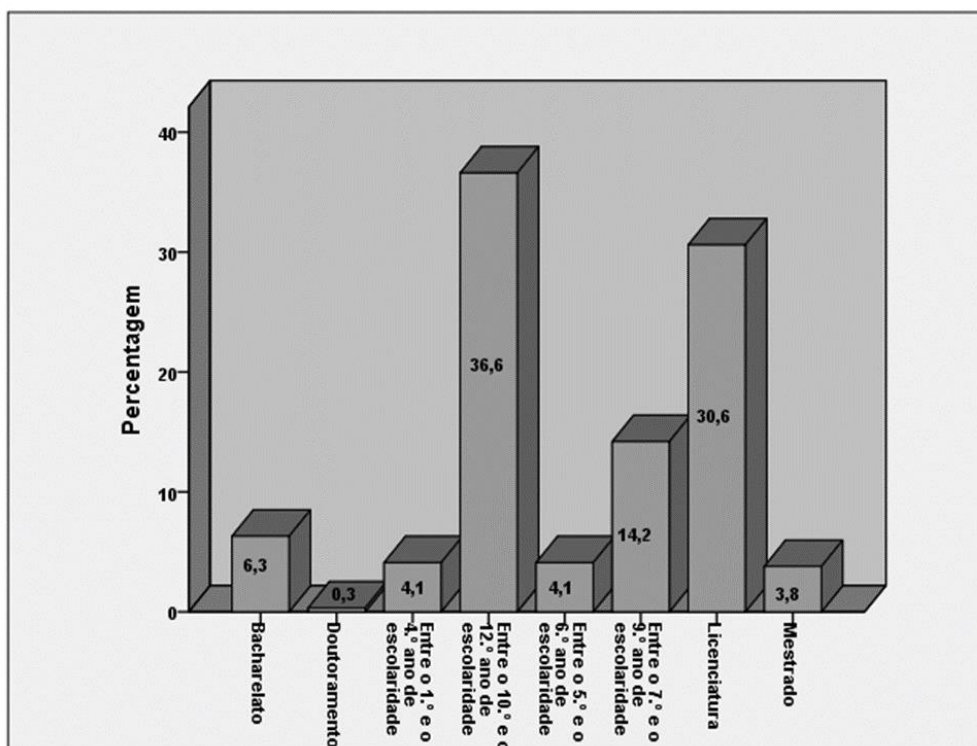


A par da realização dos questionários realizados a 19 municípios, esta investigação abrange também 317 munícipes, que residem nos 19 concelhos da RAA, distribuídos do seguinte modo: Lagoa, com 36,6%; Ponta Delgada, com 26,8%; Ribeira Grande, com 8,2% e Vila Franca do Campo, com 6%, o que equivale a dizer que 77,6% das respostas pertencem aos municípios da ilha de S. Miguel. Registe-se que Santa Cruz da Graciosa apresenta 5% de respostas e Angra do Heroísmo 3,8%.

Figura 13. Idades dos inquiridos

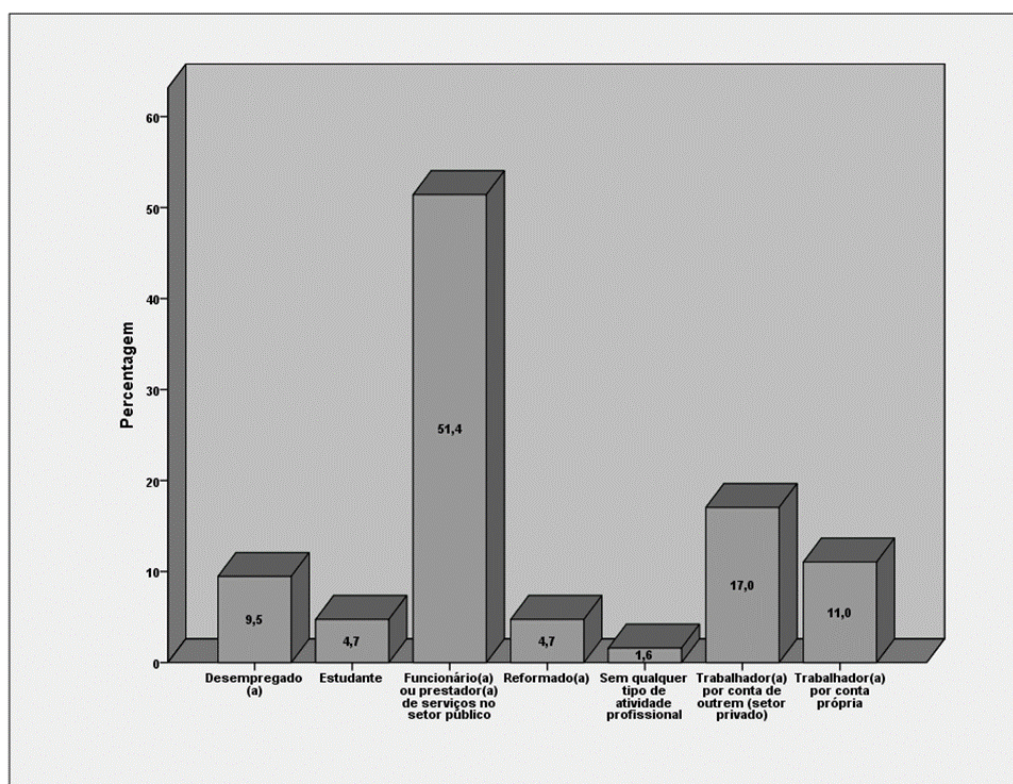
Relativamente à distribuição dos inquiridos por intervalos de idades, esta amostra revelou uma forte concentração na faixa etária entre os 44 e 56 anos (32,5%) e na faixa entre os 31 e 43 anos (31,2%), pelo que o universo dos inquiridos, na sua larga maioria, ou seja, 63,7% situa-se entre os 31 e os 56 anos. Deste modo, 22,1% dos munícipes encontram-se entre os 18 e os 30 anos e apenas 14,2% têm mais de 56 anos. No que diz respeito ao estado civil dos inquiridos, 55,8% são casados/as, ou vivem em união de facto e 30,9 são solteiros/as.

Figura 14. Habilitações literárias dos inquiridos



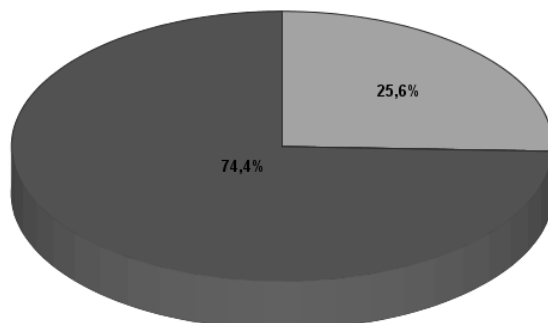
Em termos das habilitações literárias, 36,6% dos inquiridos situam-se no intervalo do 10.º ao 12.º anos de escolaridade, seguindo-se com 30,6% o grau de licenciatura.

Verifica-se, ainda, que apenas 8,2% dos inquiridos têm entre o 1.º e o 6.º anos de escolaridade e 10,1% apresentam bacharelato e mestrado.

Figura 15. Situação profissional dos inquiridos

No que concerne à situação profissional, os sujeitos que integram a nossa amostra são, maioritariamente, (51,4%) funcionários ou prestadores de serviços no setor público, seguindo-se-lhes com 17% os trabalhadores do setor privado. Registe-se, ainda, que há 9,5% dos inquiridos no desemprego e 11% são trabalhadores por conta própria.

Figura 16. Sabe que está em progresso um processo de Reforma Administrativa do Estado?



Perante o processo de reforma administrativa do Estado que está em progresso, 74,4% (236 inquiridos) afirmam saber da sua existência, enquanto 25,6% (81 inquiridos) reconhecem que ignoram aquele processo.

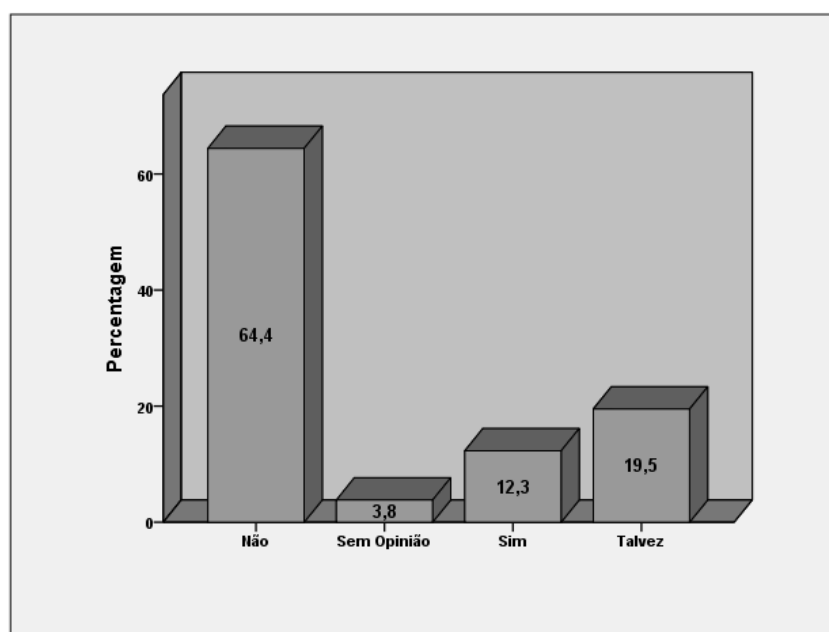
Deste modo, a partir deste momento, a nossa amostra será constituída por 236 inquiridos, o que corresponde a 74,4% do universo total das respostas, vale dizer, a percentagem que respondeu afirmativamente àquela questão e a todas as subsequentes.

Colocados perante a questão se a reforma da AP poderá contribuir para satisfazer, de forma eficaz e atempada, as necessidades dos cidadãos, 53% dos inquiridos responderam negativamente, enquanto 23,3% manifestaram a sua incerteza, ao responder “Talvez” e 21,2% declararam que aquela reforma traria benefícios para os cidadãos.

A larga maioria das respostas é negativa, uma vez que os inquiridos defendem que “a reforma do Estado não foi planeada atempadamente”, mas sim “implementada de uma forma muito leviana, sem um estudo prévio das suas consequências, sem ouvir os parceiros sociais e aplicada de modo a anular o poder local democrático”.

Deste modo, assume-se “a necessidade de haver uma efetiva reforma da AP, realizada de uma forma pensada e a longo prazo, em que o foco passasse a estar na eliminação de serviços redundantes, na abolição de mordomias aos políticos e no incentivo aos serviços que demonstrassem ser mais eficazes e eficientes”. Lamenta-se, assim, o recurso a “cortes cegos”, pois significa “que se perdeu uma oportunidade única para promover uma verdadeira reforma da AP, liderada por dirigentes, que tenham um plano e uma visão para o futuro de Portugal, baseando-se em estudos consistentes e sólidos”.

Figura 17. Na sua opinião, esta Reforma irá promover uma maior motivação dos funcionários públicos?



Ao serem confrontados com a questão relativa a uma maior motivação dos funcionários públicos, decorrente desta reforma, 64,4% dos munícipes inquiridos responderam, claramente, não acreditarem numa maior motivação por parte dos funcionários públicos, uma vez que se assiste “a uma efetiva diminuição da motivação dos colaboradores, o que se reflete no seu desempenho”, uma vez que “os serviços prestados aos cidadãos não são eficazes, no que diz respeito aos serviços da AP, no geral”.

Esta perspetiva acerca da desmotivação dos funcionários comprova o que os munícipes inquiridos já tinham respondido na questão “número 7” do questionário (“Acha que a Reforma da Administração Pública contribui para satisfazer, de forma eficaz e atempada, as necessidades dos cidadãos?”), em que 53% dos inquiridos responderam não acreditar naquele pressuposto, enquanto 23,3% manifestaram a sua incerteza, ao responderem “Talvez”.

As respostas dos munícipes encerram três conceitos chave, nomeadamente a motivação, o desempenho e a eficácia. Com efeito, a problemática da motivação (Ragupathi, 2013) tem vindo a assumir, no âmbito dos RH, uma grande relevância na gestão dos colaboradores, uma vez que qualquer organização pretende, acima de tudo, que os seus funcionários atinjam elevados níveis de motivação, que se refletirão, necessariamente, no seu desempenho.

Daí, a importância atribuída à gestão do desempenho, encarada como uma ferramenta essencial na construção de uma organização com elevado rendimento. Deste modo, para se conseguir que todos os colaboradores atinjam um elevado nível de desempenho é preciso que cada um saiba, de forma rigorosa e clara, o que se espera dele e qual deve

ser o seu padrão de comportamento. Para além disso, deve ser implementado um sistema contínuo de *feedback*, que possa fornecer as correções a introduzir, para que as prioridades sejam alcançadas sem desvio de recursos (OCDE, 2013).

Neste contexto, a desmotivação dos funcionários públicos que, comprovadamente, é percecionada pelos munícipes e declaradamente sentida pelos colaboradores, pode ser explicada pelo facto de eles, ainda, não terem vislumbrado uma ligação clara entre o investimento no capital humano (no que diz respeito ao seu desenvolvimento pessoal e profissional) e o elevado grau de desempenho que se espera de cada um, a qual pode, efetivamente, não existir na organização onde prestam serviço.

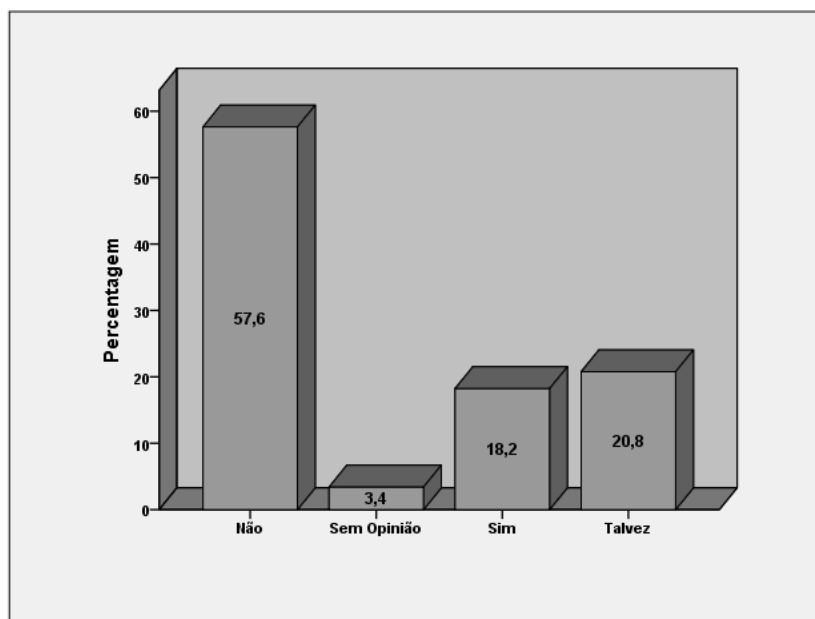
Por conseguinte, é preciso ter em consideração que, apesar de haver um risco de reduzido investimento no capital humano, dada a atual conjuntura económica do país, não se deve esquecer que quanto maior for este investimento, maior será, no futuro, os benefícios que daí resultarão, conduzindo os colaboradores a prestarem um serviço verdadeiramente eficaz aos cidadãos (OCDE, 2013).

Neste sentido, convém diferenciar os conceitos de eficiência e eficácia. Assim, de acordo com Neves (2002), uma organização é eficiente, quando tira o máximo partido dos recursos disponíveis e é eficaz, quando atinge os objetivos fixados e considerados exequíveis. Verifica-se, contudo, que a AP nem sempre se preocupa com a eficácia e que a eficiência ainda é mais descurada.

Consequentemente, torna-se necessário depositar mais confiança, motivar, responsabilizar a capacidade técnica interna e externa, a par da capacidade de

reestruturar as organizações, no sentido de obter maior eficácia e eficiência na gestão da coisa pública (Carvalho, 2011).

Figura 18. Pensa que a atual Reforma da Administração Pública conduzirá a uma maior produtividade dos serviços?



Ao serem interpelados acerca de uma maior produtividade dos serviços, decorrente da atual reforma da AP, 57,6% responderam negativamente, salientando “que era imperioso que o Estado fosse gerido como uma empresa privada, em que os colaboradores e os gestores fossem responsabilizados pelos seus atos”[...].

Neste contexto, há quem afirme que é necessário “redefinir o papel e o peso do aparelho do Estado, recorrendo aos técnicos qualificados endógenos, acabando com as assessorias externas”.

Apenas 18,2% dos inquiridos acreditam que a atual reforma conduzirá a uma maior produtividade.

Segundo a perspectiva de Baily et al., (2011), vive-se, hoje, o desafio da reconfiguração da estrutura do emprego público, o qual passará, necessariamente, pelo aumento da capacidade de renovação da AP, atraindo quadros técnicos qualificados, identificando e captando talentos, sem esquecer o imperativo de salvaguarda do conhecimento e da memória histórica das organizações, que devem deixar de ser vistas como unidades estanques, passando a ser encaradas como organizações aprendentes e adaptáveis.

Neste âmbito, Behn (1998) defende que os dirigentes de topo devem ser líderes, já que são eles os especialistas que podem medir os resultados alcançados e corrigir desempenhos considerados de nível insuficiente, aumentando, assim, a produtividade. Também salientou que os líderes designados ou eleitos, muitas vezes, não têm a experiência, a perícia e a tendência para definir e implementar devidamente um programa de liderança.

Com efeito, tem-se registado o lento crescimento da produtividade da AP, que tem causado enormes prejuízos na economia e, mesmo se vivêssemos num tempo em que não houvesse crise, teria sido importante aumentar a produtividade do setor público, como parte integrante de uma estratégia de crescimento global. Neste âmbito, a recessão e o aumento demográfico tornam o aumento da produtividade num imperativo a cumprir, embora os dirigentes do topo do setor público, se mostrem céticos, em relação à possibilidade de melhorar a produtividade, argumentando que não se pode medir, por exemplo, as relações interpessoais entre os funcionários e o público (Baily et al., 2011).

Sabendo que o setor público avalia a produtividade do seu serviço, de acordo com as informações sobre o desempenho dos seus funcionários (Sánchez, 2010), a verdade é que tal avaliação é mais difícil de quantificar do que no setor privado, porquanto pode assumir tanto uma dimensão económica, como social. No setor privado, os resultados têm um valor de mercado e são facilmente avaliados, enquanto no setor público são muito mais difíceis de avaliar, visto que não estão relacionados com o valor de mercado, tornando-se muito complicado, em algumas áreas de serviços, desenvolver um mecanismo que quantifique e avalie a sua produtividade (Mihaiu et al., 2010).

Pode-se, então, dizer que o aumento da produtividade, aliado à reestruturação da AP só terá um resultado efetivo e duradouro, se vier do topo para as bases, uma vez que se sabe que apenas os verdadeiros líderes podem inspirar os trabalhadores a mudarem a forma como trabalham (Baily et al., 2011).

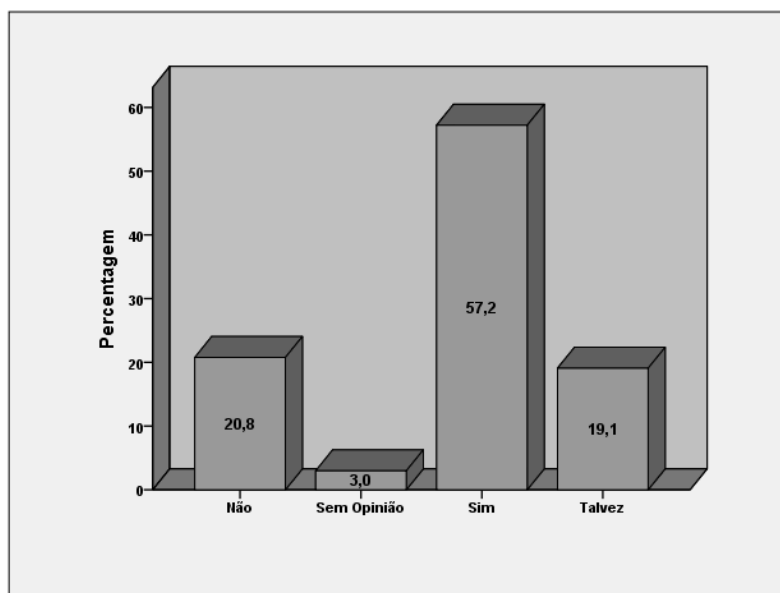
Ao refletirem acerca das vantagens da descentralização de competências do Estado para as autarquias locais, 61,4% dos inquiridos responderam concordarem com aquela descentralização, perspetivando-a como um fator de progresso e de melhoria da qualidade dos serviços prestados, referindo “que o papel da autarquia, sendo um fator de proximidade à população não pode, nem deve ser negado”.

Somente 14,8% dos inquiridos não concordam com aquela descentralização e 19,1% respondem não terem a certeza.

As respostas dos munícipes inquiridos reforçam a perspetiva veiculada pelos colaboradores, na medida em que corroboram a tese de Vieira (2012), quando afirma

que a descentralização conduz a uma maior participação da sociedade civil, favorecendo, assim, o desenvolvimento da democracia, uma vez que torna o processo de tomada de decisão (Cheema, 2004) mais próximo do público, construindo parcerias e sinergias entre os vários atores e organizações para alcançar um maior desenvolvimento do território municipal.

Figura 19. Considera que a sua autarquia presta um serviço de qualidade, que responde às exigências e expetativas dos munícipes?



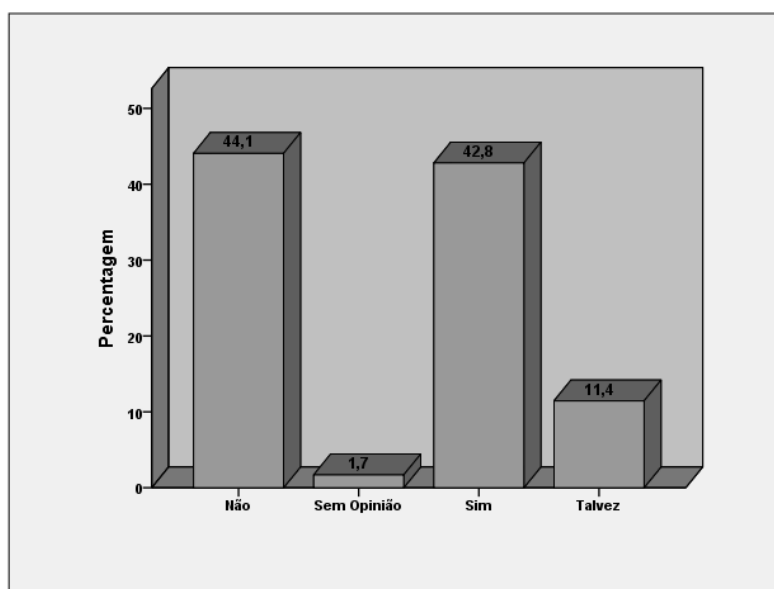
Interrogados sobre a qualidade dos serviços prestados pela respetiva autarquia, 57,2% dos inquiridos respondem afirmativamente, enquanto 20,8% dizem que a sua autarquia não presta um serviço de qualidade.

Em conformidade com as respostas dos colaboradores inquiridos, também os munícipes exprimem a opinião de que a sua autarquia presta um serviço de qualidade, na medida em que ausculta as populações locais e tenta resolver, em diálogo permanente com elas, os seus problemas mais prementes. Para além disso, as autarquias ao promoverem e ao

implementarem programas de desenvolvimento, fomentam o surgimento de diversas oportunidades para os cidadãos locais poderem desempenhar um papel mais direto no processo de desenvolvimento do território municipal (Cheema, 2004).

Face a estas considerações, é compreensível que a larga maioria dos munícipes tenha manifestado o seu superior agrado perante os serviços prestados pelas autarquias, em comparação com os da AP, em termos globais, os quais são pautados por uma maior rigidez, uniformidade e homogeneidade, desvalorizando o conhecimento, as condições de vida, as expetativas e a experiência da população local, o que não se regista, naturalmente, na AL, em que os cidadãos são vistos como catalisadores para o desenvolvimento e como agentes das mudanças locais (Cheema, 2004),

Figura 20. Admite que a Reforma da Administração Pública, em particular das autarquias, implique a redução de trabalhadores?



No que concerne ao facto da reforma da AP implicar a redução de trabalhadores, 44,1% dos inquiridos respondem que não concordam com esta medida, enquanto 42,8% exprimem a sua concordância com a redução de trabalhadores, que é corroborada pela percentagem de 11,4% dos munícipes inquiridos que respondem “Talvez”. Assim, o somatório das percentagens do “Sim” e do “Talvez” (54,2%) assumem a supremacia relativamente ao “Não”.

Com efeito, uma larga percentagem dos munícipes defende que “existe um número excessivo de funcionários públicos, o qual é um fator de grande peso no aparelho do Estado, sendo, portanto, necessária a sua redução de uma forma drástica”. Nesta linha de pensamento, há também quem afirme que “o país não tem suficiente riqueza para suportar um aparelho de Estado tão pesado”, acrescentando que “nenhum país pode pagar 100 funcionários para fazerem o trabalho de 10”. Nota-se, portanto, que “não existe nem eficiência, nem organização, sendo os municípios o centro de emprego para os familiares dos autarcas e das “clientelas políticas” dos que votam neles”.

Corroborando a opinião dos munícipes inquiridos acerca do peso excessivo do Estado português, o Relatório do OE para 2014 (2013), prevê que, em 2013, as despesas com pessoal totalizarão cerca de 17 mil milhões de euros, ou seja, 22% da despesa pública total. Torna-se, portanto, necessário manter o ajustamento das despesas com pessoal, até que Portugal consiga dimensionar a sua AP para níveis compatíveis com a sua capacidade financeira, sobretudo porque é necessário iniciar um processo de renovação e de requalificação dos seus quadros, tendo em consideração que o peso dos grupos profissionais com menores qualificações ainda é muito elevado, face ao, cada vez mais exigente, perfil do funcionário da AP.

Relativamente à RAA, também se tem vindo a registar um decréscimo no número de funcionários públicos, passando de 11.954, a 31 de dezembro de 2011, para 11.367 trabalhadores, a 30 de junho de 2014, sem incluir os FSA e Fundos de SS, segundo dados disponíveis da DGAEP, SIOE, de 1 de agosto de 2014, correspondendo a uma redução de 2% dos efetivos, por via da Lei do OE para 2012.

Para atingir aquela redução de pessoal, previa-se a adoção de uma política de substituição parcial dos trabalhadores que saíssem, mantendo-se como regra a proibição de recrutamento de trabalhadores sem relação jurídica de emprego previamente constituída.

No que diz respeito aos munícipes que acreditam que as CM e as JF empregam funcionários ou por grau de parentesco, ou como forma de pagamento de “favores políticos”, Bento (2011) relembra que no Estado é prática comum existir uma estrutura totalmente política, que é preenchida com “gente de confiança”, fazendo com que os assuntos que deveriam ser tratados pela administração “profissional” acabem por ser “resolvidos” por jovens quadros, sendo este o principal instrumento da promiscuidade de interesses na gestão do Estado.

Com efeito, nota-se que os objetivos partidários tendem a sobrepor-se ao interesse público, como critério de decisão na AP, promovendo, ao mesmo tempo, a convicção de que a fidelidade conta mais do que o mérito.

Solicitados a veicularem a sua opinião acerca do impacto da redução de trabalhadores na AL, na questão “número 14” do questionário (“Considera que a redução de

trabalhadores na Administração Local:”), 41,9% dos inquiridos afirmam que tal redução obriga a uma maior produtividade do pessoal para manter uma boa prestação de serviços; já 40,3% dos inquiridos acreditam que tal redução tem um impacto negativo nos serviços prestados aos municípios, enquanto 14% dos inquiridos exprimem a opinião que tal redução é uma inevitabilidade advinda da aplicação das medidas de consolidação orçamental.

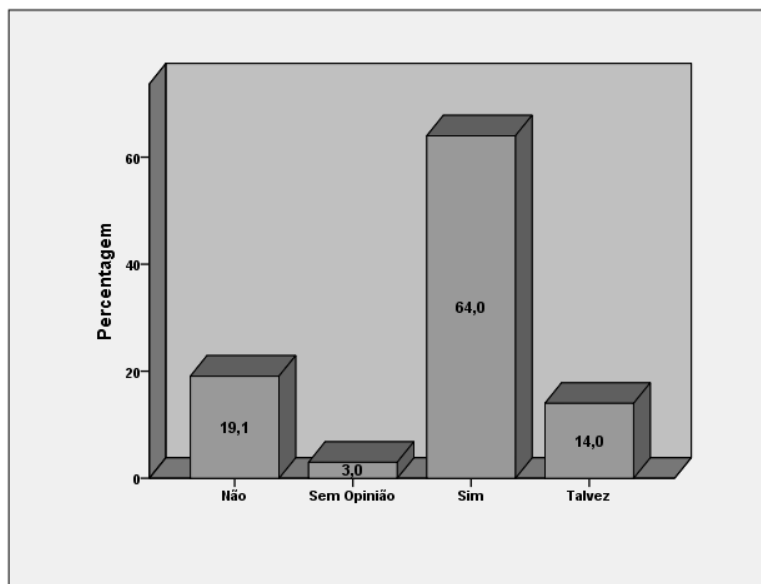
Estas opiniões são corroboradas pelos colaboradores inquiridos, dos Municípios e das JF, tendo, por isso, já sido devidamente justificadas, através dos estudos de diversos investigadores anteriormente citados.

Por último, apenas 3,8% dos inquiridos pensam que a redução de trabalhadores na AL não tem qualquer impacto na normal prestação de serviços aos municípios.

Paralelamente, na questão “número 15” do questionário (“Na sua opinião, as medidas que visam a redução de trabalhadores na Administração Local exigem:”), os inquiridos foram convidados a refletir acerca das consequências advindas das medidas que visam a redução de trabalhadores na AL. Neste âmbito, 50,4% dos inquiridos acreditam que existirá uma melhor GRH, enquanto 20,8% consideram que se assistirá a uma maior qualificação dos trabalhadores afetos ao serviço, o que está de acordo com o que pensam 19,1% dos inquiridos, que também acreditam numa maior responsabilização dos trabalhadores. Por fim, apenas 9,7% dos inquiridos afirmam que as medidas que visam a redução de trabalhadores exigem uma maior responsabilidade dos dirigentes.

Verifica-se, assim, que a perspetiva apresentada pelos municípios identifica-se com a visão dos colaboradores inquiridos, dos Municípios e das JF.

Figura 21. Admite que a Reforma da Administração Pública, em particular das autarquias, implique a redução de dirigentes?



No que diz respeito à redução de dirigentes no contexto da reforma da AP, os municípios responderam, maioritariamente, que concordavam com aquela redução (64%), enquanto 14% admitiram que “Talvez” a redução de dirigentes fosse imprescindível, afirmando “que o verdadeiro problema assenta no facto de continuar a existir demasiados dirigentes e pouca responsabilização de todos os colaboradores”.

Neste âmbito, os municípios revelam uma preocupação acerca da “contaminação existente entre os cargos de dirigentes de nomeação política e os partidos no poder”. Efetivamente, há justificações veementes, que traduzem a indignação dos municípios, os quais dizem que “a AL está capturada por clientelas partidárias, empregando

incompetentes, que destroem qualquer serviço público. Houvesse coragem para afastar esta gente da AL e o serviço público melhoraria imediatamente”, realçando, ainda, que todas aquelas medidas não surtirão qualquer efeito se os dirigentes continuarem a ser, apenas, “gente da confiança dos partidos no poder”, uma vez que “imperam em Portugal o “compadrio e as cunhas”.

Assim, “combatendo a corrupção e reorganizando os serviços é que seria possível que aquela reforma surtisse verdadeiro efeito”.

Do universo dos inquiridos, 19,1% responderam “Não” à redução dos dirigentes. A larga maioria dos munícipes inquiridos concorda com as decisões governamentais, no sentido de reduzir o número de dirigentes nas autarquias locais. Neste âmbito importa refletir acerca dos argumentos apresentados pelos inquiridos, os quais justificam aquela tomada de posição. Com efeito, enfatiza-se o facto de existir, em Portugal, o hábito de pagar favores políticos com a atribuição de cargos de gestão de topo na AP.

A fim de complementar esta posição dos munícipes, pode-se citar Bento (2011), que afirma que o problema atual da AP passa pela sua utilização para fins partidários e pela visão acanhada de muitos dirigentes políticos, o que conduziu a uma degradação da qualidade, da eficácia e da credibilidade de muitas instituições do setor público.

Efetivamente, aquele estudioso refere que a dedicação dos dirigentes e quadros da AP, de origem profissional, que não sejam políticos, raramente é reconhecida. Assim, estamos perante um serviço público, onde falta a competência, o rigor e a independência.

Por fim, Bento conclui que sendo o Estado pouco recetivo à excelência, impera na AP a mediania, uma vez que é dominada pelos interesses cooperativos e pelas máquinas partidárias.

Refira-se, ainda, que outros munícipes inquiridos reiteraram a importância do combate à corrupção, como forma de instaurar uma AP mais próxima, mais fidedigna e mais eficaz relativamente ao cidadão.

Neste âmbito, Cheema (2004) corrobora a opinião de alguns dos inquiridos, na medida em que defende que a reforma administrativa deve privilegiar os valores da transparência e da abertura, pois a corrupção no serviço público continua a ser significativa, limitando as expectativas dos cidadãos, no que diz respeito à credibilidade e à eficácia da AP.

Deste modo, o código de conduta da AP deve ser transparente e aberto, a fim de proteger não só os interesses públicos, como também os direitos individuais (Cardona, 1999).

A questão “número 16” do questionário (“No âmbito da Reforma Administrativa, a redução do número de dirigentes nas Autarquias Locais:”), tinha como objetivo aprofundar a perspectiva dos munícipes relativamente ao impacto que se poderá verificar perante a redução do número de dirigentes nas autarquias locais.

Neste contexto, 39% dos inquiridos consideram que implicará uma maior qualificação dos dirigentes afetos aos serviços; todavia, 31,8% dos inquiridos encaram aquela

redução como necessária no processo da reforma administrativa. Neste âmbito, registre-se, ainda, que 15,3% dos inquiridos são da opinião que a redução do número de dirigentes não terá qualquer impacto no funcionamento dos serviços e, muito proximamente, 14% dos inquiridos manifestam a sua convicção de que aquela redução terá um impacto negativo, na medida em que os dirigentes, nas autarquias locais, são agentes fundamentais, num contexto de mudança.

No que diz respeito aos 39% dos munícipes inquiridos que perspetivam a redução dos dirigentes nas autarquias locais como uma oportunidade para a qualificação daqueles gestores, convém lembrar Ganhão (1994) que refere que não existiu, até ao início do século XXI, uma tradição de formação de quadros diretivos, havendo apenas dois tipos de dirigentes: os que foram aprendendo, graças ao *learning by doing*, e os designados por nomeação política, sem que houvesse qualquer processo de objetivação das suas capacidades técnicas para o desempenho do lugar.

No entanto, de acordo com Neves (2002), a função dirigente tem evoluído no sentido de reforçar os seus papéis, enquanto líder, empreendedor, regulador e distribuidor de recursos.

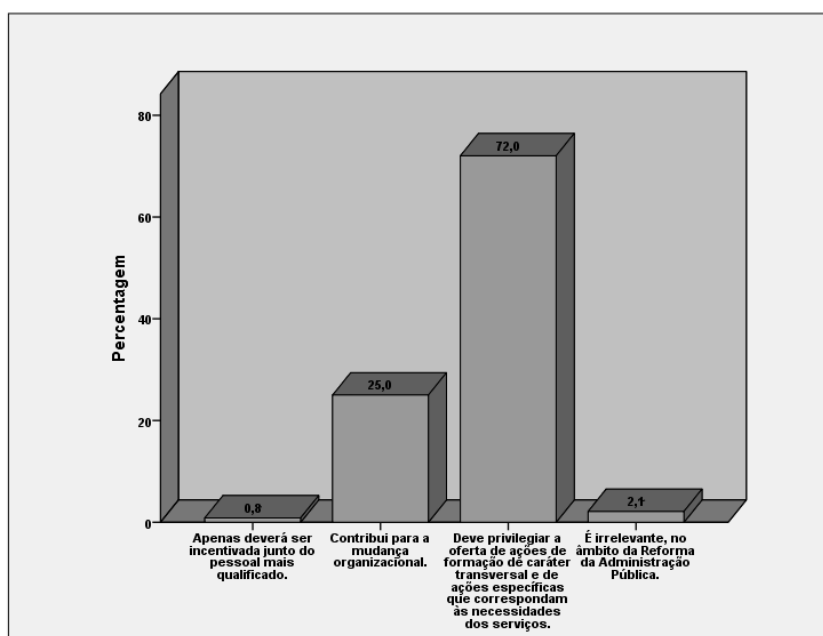
Tendo em consideração todas estas competências, urge fornecer aos dirigentes uma formação adequada, que permitirá as mudanças em curso, dando sentido ao esforço formativo.

Nas restantes respostas, verifica-se que a posição dos munícipes coincide com a dos colaboradores, tanto no que diz respeito à sua perceção dos dirigentes como agentes

fundamentais num contexto de mudança, como à sua visão de que a redução não terá qualquer impacto no funcionamento dos serviços.

Tendo em conta tanto os trabalhadores como os dirigentes, torna-se necessário abordar a temática da valorização dos RH, a qual contempla a formação profissional contínua.

Figura 22. Pensa que a formação profissional contínua:



Neste sentido, as questões “número 17” (“A valorização dos Recursos Humanos pressupõe:”) e a “número 18” (“Pensa que a formação profissional contínua:”) do questionário abordam aquela problemática, traduzindo as diversas perspetivas dos inquiridos.

Assim, 41,1% defendem uma aposta na formação contínua dos RH da AP, como meio de os valorizar; 28% dos inquiridos acreditam que o empenho, a capacidade e o espírito

de ambição, demonstrados pelos funcionários públicos, conduzirão à respetiva valorização; 17,4% são da opinião de que a valorização dos RH passa, necessariamente, pela participação empenhada dos funcionários e 13,6% assumem que a valorização dos RH pressupõe a exigência de funcionários intervenientes e ativos no processo de mudança.

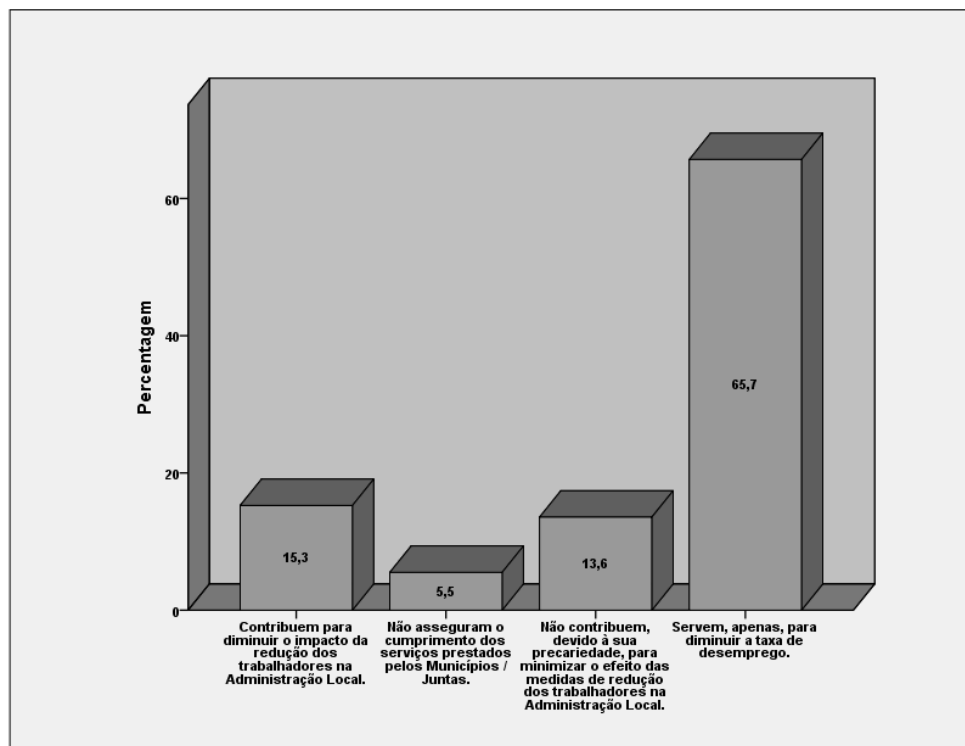
Decorrente da valorização dos RH, temos a formação profissional contínua, a qual está patente na questão “número 18”.

De acordo com a opinião de 72% dos inquiridos, a formação profissional contínua deve privilegiar a oferta de ações de formação de carácter transversal e de ações específicas que correspondam às necessidades dos serviços; por sua vez, 25% dos inquiridos defendem que a formação profissional deve contribuir para a mudança organizacional. Saliente-se que apenas 2,1% dos inquiridos acreditam que é irrelevante, no âmbito da reforma da AP, e 0,8% manifestam a opinião de que a formação profissional contínua apenas deve ser incentivada junto do pessoal mais qualificado.

Considerando que as respostas dos munícipes coincidem, na sua essência, com as dos colaboradores da CM e JF, no sentido em que também defendem uma aposta na formação contínua dos RH da AP e oferta de ações de formação de carácter transversal e de ações específicas que correspondam às necessidades dos serviços, deve-se, todavia, realçar aqui o papel desempenhado pelo CEFAPA cujo objetivo primordial é o aumento das qualificações dos trabalhadores públicos e a valorização atualizada dos RH, ao garantir o acesso efetivo à formação profissional a todos os trabalhadores em funções

públicas, adequando a oferta formativa às necessidades dos trabalhadores e dos serviços.

Figura 23. Na sua opinião, os Programas Ocupacionais de Emprego:



A questão relativa aos Programas Ocupacionais de Emprego desencadeia opiniões muito diversas, a saber: 65,7% dos inquiridos veiculam a opinião de que aqueles Programas servem, apenas, para diminuir a taxa de desemprego. Num número mais reduzido, isto é, apenas 15,3% dos inquiridos pensam que aqueles Programas contribuem para diminuir o impacto da redução dos trabalhadores na AL e 13,6% dos inquiridos manifestam a sua convicção de que aqueles Programas não contribuem, devido à sua precariedade, para minimizar o efeito das medidas de redução dos trabalhadores na AL. Finalmente, apenas, 5,5% dos inquiridos afirmam que aqueles

Programas não asseguram o cumprimento dos serviços prestados pelos Municípios/Juntas.

Através do confronto das opiniões emanadas pelos colaboradores inquiridos e as opiniões dos munícipes, conclui-se que ambas as partes defendem a mesma perspetiva, relativamente aos Programas Ocupacionais de Emprego, acentuando-se, nos últimos, a convicção de que aqueles Programas são apenas uma forma de diminuir a taxa de desemprego, contribuindo, assim, para atenuar o impacto da redução de postos de trabalho na AL.

Corroborando a perspetiva dos inquiridos, Feldman et al., (1994) referem que, regra geral, são atribuídas aos trabalhadores temporários tarefas monótonas e rotineiras, enfatizando sentimentos de subaproveitamento, que dão origem a que os trabalhadores efetivos vejam aqueles colegas em termos pouco abonatórios.

Pode-se, então, afirmar que, para os inquiridos, os Programas Ocupacionais de Emprego não são perspetivados como uma solução positiva, no âmbito da conjuntura recessiva que o país vive.

4.6 Análise de Regressão

4.6.1 O Modelo

Nesta secção apresenta-se uma análise de regressão acerca da perceção/visão dos inquiridos sobre a reforma administrativa em curso. Pretende-se verificar até que ponto é que aquela depende de um conjunto de variáveis como, por exemplo, a idade, as

habilitações e as funções exercidas, entre outras. Uma vez que a resposta é qualitativa, devendo o indivíduo escolher entre diferentes alternativas (“Sim”, “Não”, “Talvez” ou “Sem Opinião”), optou-se por utilizar o modelo Logit Multinomial.

Os indivíduos possuem para cada uma das perguntas colocadas as seguintes quatro alternativas de resposta:

0	Sem opinião
1	Sim
2	Não
3	Talvez

De acordo com o modelo e considerando para efeitos de identificação que $\alpha_0=0$:

$$\ln \frac{P(Y_i = 1)}{P(Y_i = 0)} = \alpha_1 X_i$$

$$\ln \frac{P(Y_i = 2)}{P(Y_i = 0)} = \alpha_2 X_i$$

$$\ln \frac{P(Y_i = 3)}{P(Y_i = 0)} = \alpha_3 X_i$$

onde X corresponde ao conjunto de variáveis explicativas e α_j ($j=1,2,3$) os parâmetros a estimar.

Assim se α_j ($j=1,2,3$) for positivo significa que essa variável tem um efeito positivo na probabilidade de responder à alternativa j e negativo na probabilidade de responder à alternativa 0. O contrário é válido para o caso em que α_j é negativo.

$$P(Y_i = 0) = \frac{1}{1 + \sum_{k=1}^3 e^{\alpha_k X_i}}$$

$$P(Y_i = j) = \frac{e^{\alpha_j X_i}}{1 + \sum_{k=1}^3 e^{\alpha_k X_i}} \quad j=1,2,3$$

4.6.2 A perspetiva dos Municípios/Juntas

Dada a natureza das variáveis dependentes, recorreu-se, como já foi referido, à técnica de Regressão Logística Multinomial. Após a verificação do cumprimento dos pressupostos subjacentes àquela técnica, obteve-se os resultados abaixo apresentados:

Na sua opinião, esta Reforma irá promover uma maior motivação dos funcionários públicos?

Tabela 9. Resultados - Regressão I

	Sim		Não		Talvez	
	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Constante	,906	,964	7,223	,642	5,568	,750
Entre o 5.º e o 6.º ano de escolaridade	-2,300	,931	,860	,966	,085	,997
Entre o 7.º e o 9.º ano de escolaridade	-1,128	,952	-2,270	,873	,131	,994
Entre o 10.º e o 12.º ano de escolaridade	,796	,966	-,556	,969	1,725	,916
Bacharelato	-,857	,965	,203	,989	,057	,997
Licenciatura	,293	,988	-,071	,996	2,340	,886
Mestrado	,751	,968	-1,112	,938	1,189	,942
Masculino	,114	,877	-,311	,580	-,813	,199
Entre 18 e 30 anos	-3,331	,112	-2,796	,135	-2,932	,136
Entre 31 e 43 anos	-3,379	,071	-1,771	,297	-2,417	,174
Entre 44 e 56 anos	-1,848	,320	-1,439	,400	-2,146	,230
Presidente de Câmara Municipal	-,498	,931	,474	,892	-2,021	,672
Presidente de Junta de Freguesia	2,784	,023	1,664	,115	1,623	,151
Presidente de Assembleia Municipal	-,198	,986	,036	,997	1,942	,821
Dirigente	3,651	,113	,779	,709	,577	,793
Técnico(a) Superior	,314	,846	-,335	,800	-,823	,565
Técnico(a)	2,574	,093	2,228	,101	1,992	,159
	Pseudo R²- 0,120					
	N - 438					

Foi controlado pelo Município

Na tabela acima apresentada, verifica-se que os indivíduos que se situam na faixa etária intermédia “Entre 31 e 43 anos” têm uma menor probabilidade de responderem “Sim” do que os indivíduos com idades superiores a 56 anos. Refira-se, ainda, que os indivíduos que desempenham o cargo de “Presidente de Junta de Freguesia” têm uma maior probabilidade de responderem “Sim”, relativamente aos indivíduos com a categoria de “Administrativo/a”.

Pensa que a atual Reforma da Administração Pública conduzirá a uma maior produtividade dos serviços?

Tabela 10. Resultados - Regressão II

	Sim		Não		Talvez	
	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Constante	,006	1,000	31,003	,996	15,792	,998
Entre o 5.º e o 6.º ano de escolaridade	-,831	1,000	,017	1,000	-1,836	1,000
Entre o 7.º e o 9.º ano de escolaridade	-2,943	,126	-16,521	,998	-1,647	1,000
Entre o 10.º e o 12.º ano de escolaridade	-,215	,901	-14,945	,998	-,035	1,000
Bacharelato	-2,234	,999	-,611	1,000	-2,039	1,000
Licenciatura	-,596	,699	-14,237	,998	,450	1,000
Mestrado	,542	,212	-15,164	,998	-1,846	1,000
Masculino	,947	,215	,275	,651	-,423	,526
Entre 18 e 30 anos	-16,916	,989	-15,112	,990	-14,453	,990
Entre 31 e 43 anos	-16,278	,989	-15,254	,990	-15,315	,990
Entre 44 e 56 anos	-15,523	,990	-14,881	,990	-14,688	,990
Presidente de Câmara Municipal	,347	1,000	14,459	,995	15,778	,994
Presidente de Junta de Freguesia	,666	,563	,652	,494	1,313	,199
Presidente de Assembleia Municipal	-15,203	,998	-,101	1,000	-14,351	,998
Dirigente	1,801	,313	-,831	,582	,410	,795
Técnico(a) Superior	-,953	,581	-,854	,552	-,614	,687
Técnico(a)	,896	,497	,827	,476	1,212	,314
	Pseudo R²- 0,163					
	N - 438					

Foi controlado pelo Município

A partir da análise da Tabela 10, observa-se que as variáveis relativas ao gênero, à idade, às habilitações literárias e ao cargo desempenhado/categoria ocupada não exercem qualquer influência na opinião veiculada pelos inquiridos, acerca da produtividade dos serviços no âmbito das medidas contempladas na reforma da AP.

Concorda que a descentralização de competências do Estado para as Autarquias Locais é um fator de progresso e de melhoria da qualidade dos serviços prestados?

Tabela 11. Resultados - Regressão III

	Sim		Não		Talvez	
	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Constante	9,943	,999	12,643	,997	27,862	,993
Entre o 5.º e o 6.º ano de escolaridade	-12,328	,945	-3,103	1,000	-1,809	1,000
Entre o 7.º e o 9.º ano de escolaridade	-17,708	,998	-1,844	1,000	-15,679	,996
Entre o 10.º e o 12.º ano de escolaridade	-21,878	,998	-1,794	1,000	-15,225	,996
Bacharelato	31,760	,998	-4,841	1,000	-,686	1,000
Licenciatura	-13,373	,999	-3,716	,999	-16,795	,996
Mestrado	-10,669	,999	8,008	,998	-3,679	,999
Masculino	-8,800	,947	,992	,111	,605	,316
Entre 18 e 30 anos	8,451	,987	2,024	,135	1,545	,249
Entre 44 e 56 anos	2,599	,996	,635	,556	1,047	,323
Entre 31 e 43 anos	-1,699	,997	,933	,379	,780	,457
Presidente de Câmara Municipal	-5,392	,998	15,718	,987	13,503	,989
Presidente de Junta de Freguesia	13,564	,973	2,151	,078	1,695	,163
Presidente de Assembleia Municipal	18,689	,996	-1,502	,999	11,306	,993
Dirigente	15,530	,980	12,764	,973	14,507	,969
Técnico(a) Superior	,690	,999	2,703	,060	2,585	,060
Técnico(a)	7,415	,986	,827	,305	,066	,935
	Pseudo R²- 0,178					
	N - 438					

Foi controlado pelo Município

Os dados acima apresentados revelam que os indivíduos que desempenham o cargo de “Presidente de Junta de Freguesia” detêm uma maior probabilidade de responderem “Não”, em relação aos indivíduos que desempenham funções administrativas. Note-se,

ainda, que os Técnicos Superiores demonstraram uma maior probabilidade de responderem “Não” e “Talvez”, quando comparados com os que ocupam cargos administrativos.

Admite que a Reforma da Administração Pública, em particular das autarquias, implique a redução de trabalhadores?

Tabela 12. Resultados - Regressão IV

	Sim		Não		Talvez	
	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Constante	43,946	,992	26,553	,996	25,089	,990
Entre o 5.º e o 6.º ano de escolaridade	,295	1,000	,797	1,000	1,347	1,000
Entre o 7.º e o 9.º ano de escolaridade	-16,054	,996	,516	1,000	1,329	,330
Entre o 10.º e o 12.º ano de escolaridade	-15,197	,997	1,206	1,000	1,392	,253
Bacharelato	-14,431	,997	1,233	1,000	1,698	,390
Licenciatura	-12,496	,997	3,226	,999	2,829	,070
Mestrado	-15,052	,997	,590	1,000	1,379	0,24
Masculino	,214	,709	,496	,372	,850	,148
Entre 18 e 30 anos	-14,482	,982	-14,144	,982	-13,524	,983
Entre 31 e 43 anos	-13,065	,984	-13,160	,983	-12,116	,985
Entre 44 e 56 anos	-14,039	,982	-14,106	,982	-13,332	,983
Presidente de Câmara Municipal	10,837	,992	11,077	,991	11,126	,991
Presidente de Junta de Freguesia	2,310	,122	1,481	,321	,909	,551
Presidente de Assembleia Municipal	12,693	,995	12,891	,995	-1,156	1,000
Dirigente	-,513	,731	-,413	,782	-,851	,597
Técnico(a) Superior	,111	,936	,899	,507	,597	,677
Técnico(a)	-,605	,357	-,306	,621	-1,091	,123
	Pseudo R²- 0,124					
	N - 438					

Foi controlado pelo Município

A partir da análise da tabela constata-se que os indivíduos com o grau académico de “Licenciatura” têm uma maior probabilidade de responderem “Talvez”, se comparados com os indivíduos detentores do grau académico de “Doutoramento”.

Admite que a Reforma da Administração Pública, em particular das autarquias, implique a redução de dirigentes?

Tabela 13. Resultados - Regressão V

	Sim		Não		Talvez	
	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Constante	31,679	,993	14,242	,997	15,120	,993
Entre o 5.º e o 6.º ano de escolaridade	-1,185	1,000	,620	1,000	-,340	1,000
Entre o 7.º e o 9.º ano de escolaridade	-16,726	,995	-,195	1,000	-,452	,773
Entre o 10.º e o 12.º ano de escolaridade	-15,740	,996	,203	1,000	-,365	,799
Bacharelato	-16,264	,996	,950	1,000	-,883	,677
Licenciatura	-12,977	,996	2,333	1,000	1,361	,400
Mestrado	-14,986	,996	,648	1,000	,244	,265
Masculino	,896	,128	1,246	,039	1,144	,064
Entre 18 e 30 anos	-1,597	,241	-,117	,936	-,718	,612
Entre 31 e 43 anos	-,743	,545	,587	,654	-,215	,866
Entre 44 e 56 anos	-1,011	,399	-,267	,836	-1,113	,371
Presidente de Câmara Municipal	12,399	,991	11,611	,992	11,903	,992
Presidente de Junta de Freguesia	1,041	,316	,651	,537	,144	,893
Presidente de Assembleia Municipal	12,243	,996	13,222	,996	-1,789	1,000
Dirigente	-1,164	,457	-,721	,649	-,663	,679
Técnico(a) Superior	,131	,924	,118	,934	,185	,896
Técnico(a)	-,136	,834	-,788	,265	-1,320	,077
	Pseudo R²- 0,122					
	N - 438					

Foi controlado pelo Município

Observa-se, na tabela acima apresentada, que os indivíduos pertencentes ao género masculino têm uma maior probabilidade de responderem “Não” e “Talvez”, quando comparados com os do género feminino. Acrescente-se que os indivíduos que ocupam a categoria de “Técnico/a” apresentam uma menor probabilidade de responderem “Talvez”, relativamente aos que exercem a carreira administrativa.

4.6.3 A perspectiva dos munícipes

Tendo em consideração as variáveis dependentes aplicadas, utilizou-se a técnica de Regressão Logística Multinomial da qual se alcançou os resultados a seguir apresentados. Refira-se, ainda, que a regressão utilizou apenas dados relativamente aos indivíduos que afirmaram saber que estava em curso um processo de reforma administrativa do Estado.

Na sua opinião, esta Reforma irá promover uma maior motivação dos funcionários públicos?

Tabela 14. Resultados - Regressão VI

	Sim		Não		Talvez	
	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Constante	28,921	,996	34,443	,996	37,543	,969
Entre o 1.º e o 4.º ano de escolaridade	-8,070	,999	8,447	,999	7,540	,988
Entre o 5.º e o 6.º ano de escolaridade	-9,197	,999	9,899	,999	-3,269	,995
Entre o 7.º e o 9.º ano de escolaridade	-19,796	,997	-1,274	1,000	-2,707	,123
Entre o 10.º e o 12.º ano de escolaridade	-18,426	,998	-,326	1,000	-2,139	,218
Bacharelato	-8,315	,999	9,705	,999	9,314	,945
Licenciatura	-18,019	,998	,047	1,000	-,682	,688
Mestrado	-20,042	,997	-2,467	1,000	-4,170	,236
Masculino	-1,245	,285	-1,878	,074	-,890	,413
Entre 18 e 30 anos	-13,702	,932	-12,333	,938	-12,913	,935
Entre 31 e 43 anos	-10,398	,948	-10,020	,950	-11,246	,944
Entre 44 e 56 anos	-9,237	,954	-8,466	,958	-9,957	,950
Funcionário(a) ou prestador(a) de serviços no setor público	,008	1,000	-9,164	,992	-11,178	,990
Trabalhador(a) por conta própria	14,933	,988	3,092	,997	1,653	,999
Trabalhador(a) por conta de outrem (setor privado)	3,233	,997	-8,418	,993	-11,392	,990
Desempregado(a)	-11,665	,991	-10,563	,991	-11,204	,990
Estudante	2,930	,998	-8,853	,992	-10,839	,990
Reformado(a)	3,354	,998	-7,993	,994	-10,418	,992
	Pseudo R²- 0,288					
	N - 236					

Foi controlado pelo Município

De acordo com os dados presentes na Tabela 14, verifica-se que os indivíduos de género “Masculino” apresentam uma menor probabilidade de responderem “Não” relativamente aos de género feminino.

Pensa que a atual Reforma da Administração Pública conduzirá a uma maior produtividade dos serviços?

Tabela 15. Resultados - Regressão VII

	Sim		Não		Talvez	
	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Constante	-21,910	,918	-4,279	,984	-20,727	,997
Entre o 1.º e o 4.º ano de escolaridade	-5,065	,981	8,558	,969	6,972	,976
Entre o 5.º e o 6.º ano de escolaridade	2,613	,990	12,713	,953	6,115	,979
Entre o 7.º e o 9.º ano de escolaridade	-4,169	,984	5,465	,980	3,399	,988
Entre o 10.º e o 12.º ano de escolaridade	-1,415	,995	7,473	,972	6,660	,977
Bacharelato	-,495	,998	8,102	,970	8,398	,970
Licenciatura	-1,777	,993	6,628	,976	6,586	,977
Mestrado	-4,936	,981	3,198	,988	-3,088	,989
Masculino	-2,021	,190	-3,016	,044	-3,214	,035
Entre 18 e 30 anos	1,717	,384	1,352	,455	,911	,627
Entre 31 e 43 anos	1,540	,396	,994	,545	1,302	,445
Entre 44 e 56 anos	4,023	,071	4,099	,050	3,114	,149
Funcionário(a) ou prestador(a) de serviços no setor público	20,269	,109	4,008	,124	18,529	,997
Trabalhador(a) por conta própria	23,464	,075	6,190	,157	22,978	,996
Trabalhador(a) por conta de outrem (setor privado)	26,060	,048	8,068	,120	22,569	,996
Desempregado(a)	21,558	,088	4,663	,142	20,273	,997
Estudante	20,932	,100	1,857	,559	17,533	,997
Reformado(a)	29,521	,239	10,596	,412	25,954	,996
	Pseudo R²- 0,289					
	N - 236					

Foi controlado pelo Município

A análise da tabela acima apresentada revela que os indivíduos do género “Masculino” têm uma menor probabilidade de responderem “Não” e “Talvez”, se comparados com os indivíduos do género feminino.

Concorda que a descentralização de competências do Estado para as Autarquias Locais é um fator de progresso e de melhoria da qualidade dos serviços prestados?

Tabela 16. Resultados - Regressão VIII

	Sim		Não		Talvez	
	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Constante	3,008	,956	8,132	,877	,661	,991
Entre o 1.º e o 4.º ano de escolaridade	-10,366	,860	-13,432	,800	-9,303	,899
Entre o 5.º e o 6.º ano de escolaridade	1,178	,983	-4,492	,931	1,431	,980
Entre o 7.º e o 9.º ano de escolaridade	,051	,999	-4,928	,925	1,826	,975
Entre o 10.º e o 12.º ano de escolaridade	,681	,990	-6,468	,901	,412	,994
Bacharelato	,839	,988	-4,204	,936	1,689	,977
Licenciatura	,341	,995	-6,381	,903	,631	,991
Mestrado	-,751	,989	-8,049	,877	,879	,988
Masculino	,202	,773	-,276	,725	-,228	,759
Entre 18 e 30 anos	,057	,962	,396	,782	,223	,868
Entre 31 e 43 anos	,891	,411	,933	,465	1,120	,353
Entre 44 e 56 anos	1,885	,114	2,031	,135	1,565	,232
Funcionário(a) ou prestador(a) de serviços no setor público	-,139	,982	-,691	,910	-1,705	,782
Trabalhador(a) por conta própria	,291	,962	-1,085	,862	-1,640	,793
Trabalhador(a) por conta de outrem (setor privado)	,843	,891	,199	,974	-,120	,985
Desempregado(a)	-1,643	,789	-3,402	,585	-3,208	,605
Estudante	1,408	,831	2,465	,711	,104	,988
Reformado(a)	,430	,946	,489	,940	-2,153	,743
	Pseudo R²- 0,010					
	N - 236					

Foi controlado pelo Município

Os dados constantes na Tabela demonstram que as variáveis relativas ao género, à idade, às habilitações literárias e ao cargo desempenhado/categoria ocupada não influenciam a opinião dos inquiridos.

Admite que a Reforma da Administração Pública, em particular das autarquias, implique a redução de trabalhadores?

Tabela 17. Resultados - Regressão IX

	Sim		Não		Talvez	
	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Constante	5,264	,822	2,502	,916	-2,690	,917
Entre o 1.º e o 4.º ano de escolaridade	-7,594	,276	-2,037	,298	2,929	,459
Entre o 5.º e o 6.º ano de escolaridade	-3,842	,874	,945	,969	2,287	,929
Entre o 7.º e o 9.º ano de escolaridade	-4,475	,844	-1,591	,945	-,992	,967
Entre o 10.º e o 12.º ano de escolaridade	-3,442	,880	,809	,972	-,189	,994
Bacharelato	-2,213	,923	,825	,972	1,959	,936
Licenciatura	-2,590	,909	1,150	,960	1,000	,967
Mestrado	-4,748	,834	-2,263	,922	-,818	,973
Masculino	2,049	,220	1,477	,378	1,276	,456
Entre 18 e 30 anos	1,285	,596	1,265	,603	1,182	,639
Entre 31 e 43 anos	1,786	,291	1,603	,348	1,215	,497
Entre 44 e 56 anos	2,515	,188	2,546	,185	1,491	,459
Funcionário(a) ou prestador(a) de serviços no setor público	-2,887	,561	-3,465	,487	-2,433	,725
Trabalhador(a) por conta própria	-2,919	,567	-3,845	,454	-1,803	,797
Trabalhador(a) por conta de outrem (setor privado)	-3,498	,487	-4,502	,374	-4,011	,567
Desempregado(a)	-2,912	,662	-3,065	,646	-2,222	,787
Estudante	-1,780	,828	-3,008	,714	-2,660	,780
Reformado(a)	1,610	,931	,880	,962	,721	,970
	Pseudo R²- 0,001					
	N - 236					

Foi controlado pelo Município

Os dados presentes na Tabela supramencionada exprimem a ideia de que as variáveis relativas ao género, à idade, às habilitações literárias e ao cargo

desempenhado/categoria ocupada não influenciam a opinião expressa pelos inquiridos, acerca da redução dos trabalhadores, no âmbito da reforma da AP.

Admite que a Reforma da Administração Pública, em particular das autarquias, implique a redução de dirigentes?

Tabela 18. Resultados - Regressão X

	Sim		Não		Talvez	
	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Constante	3,762	,746	-1,153	,928	-,763	,952
Entre o 1.º e o 4.º ano de escolaridade	3075,911	,225	-15,144	,354	-15,002	,254
Entre o 5.º e o 6.º ano de escolaridade	-3,284	,796	1,260	,925	2,020	,882
Entre o 7.º e o 9.º ano de escolaridade	-3,464	,758	-,941	,938	-,207	,987
Entre o 10.º e o 12.º ano de escolaridade	-3,150	,779	-,152	,990	-,494	,968
Bacharelato	-2,936	,794	-1,713	,887	-1,158	,925
Licenciatura	-1,717	,878	,195	,987	1,489	,904
Mestrado	-4,010	,722	-3,138	,796	-,601	,961
Masculino	,043	,958	,263	,760	-,001	,999
Entre 18 e 30 anos	,027	,983	,430	,743	,598	,656
Entre 31 e 43 anos	2,102	,079	1,455	,252	1,312	,314
Entre 44 e 56 anos	1,612	,144	1,037	,375	-,010	,994
Funcionário(a) ou prestador(a) de serviços no setor público	-3,884	,195	-1,565	,689	-4,909	,140
Trabalhador(a) por conta própria	-2,872	,333	-1,123	,774	-4,488	,182
Trabalhador(a) por conta de outrem (setor privado)	-3,860	,221	-2,030	,616	-5,529	,114
Desempregado(a)	-5,026	,109	-3,039	,454	-7,339	,039
Estudante	-2,650	,575	1,466	,784	-6,862	,208
Reformado(a)	-2,245	,544	-,531	,907	-4,527	,269
	Pseudo R²- 0,001					
	N - 236					

Foi controlado pelo Município

Tendo em conta a tabela acima apresentada, conclui-se que os indivíduos desempregados têm uma menor probabilidade de responderem “Talvez”, quando comparados com aqueles que não exercem qualquer tipo de atividade profissional.

CAPITULO V - Conclusões e Recomendações

Este estudo abrangeu os 19 concelhos da RAA e teve como objetivo primordial proceder à análise da perceção do impacto das medidas implementadas, no âmbito da reforma da Estado, ao nível da AL, tanto ao nível dos Presidentes de Câmara e seus colaboradores, num total de 438 respostas, como ao nível dos Presidentes de Juntas de Freguesia e municipais, abrangendo 317 inquiridos.

O apuramento dos resultados foi efetuado, recorrendo-se à Estatística Descritiva e à análise de Regressão Logística Multinomial, que contemplava um conjunto de variáveis como, por exemplo, a idade, as habilitações e as funções exercidas, entre outras.

Num segundo momento, procedeu-se à análise e interpretação dos dados apurados, relativamente à qualidade dos serviços prestados, à motivação, à produtividade dos funcionários públicos, ao impacto causado pela redução dos trabalhadores/dirigentes nas autarquias locais e à importância da qualificação dos RH para a promoção da mudança organizacional, destacando-se as seguintes conclusões, partilhadas tanto pelos colaboradores/dirigentes dos Municípios/JF, como pelos municipais:

1. A maioria dos inquiridos não acredita que a reforma da AP contribua para satisfazer, de forma eficaz e atempada, as necessidades dos cidadãos;
2. Os colaboradores/dirigentes dos Municípios/JF e os municipais concordam que a descentralização das competências do Estado para as autarquias locais é um fator de progresso e de melhoria da qualidade dos serviços prestados. Daí,

considerarem que a respetiva autarquia presta um serviço relevante, o qual responde às exigências e expetativas dos cidadãos.

No entanto, através da análise de Regressão Logística Multinomial, detetou-se que os indivíduos que desempenham o cargo de “Presidente de Junta de Freguesia” tinham uma maior probabilidade de não concordarem com a perspetiva da descentralização apresentada, relativamente aos indivíduos que desempenhavam funções administrativas. Tal opinião de os “Presidentes de Junta de Freguesia”, ainda que pareça pouco compreensível, pode ser explicada, na medida em que tanto as receitas arrecadadas, como os RH são notoriamente escassos, para se cumprir devidamente as funções inerentes à descentralização;

3. Os inquiridos, maioritariamente, defendem que a reforma da AP não promoverá uma maior motivação dos funcionários públicos, nem conduzirá a uma maior produtividade dos serviços.

De acordo com a análise de Regressão Logística Multinomial, verificou-se que os indivíduos que desempenham o cargo de “Presidente de Junta de Freguesia” têm uma maior probabilidade de responderem “Sim” relativamente aos indivíduos com a categoria de “Administrativo/a”, no que diz respeito à promoção de uma maior motivação dos funcionários públicos com esta reforma.

No que concerne à produtividade, verificou-se que as variáveis relativas ao género, à idade, às habilitações literárias e ao cargo desempenhado/categoria

ocupada não exercem qualquer influência na opinião expressa pelos colaboradores dos Municípios/JF;

4. Perante a redução de trabalhadores, as respostas obtidas demonstram a não concordância com aquela medida da reforma da AP, sendo os munícipes muito mais convictos da sua opinião do que os colaboradores dos Municípios/JF, já que se verifica nestes uma grande proximidade entre os que não concordam e os que defendem a necessidade de redução de trabalhadores.

Através dos resultados apresentados na análise de Regressão Logística Multinomial, verifica-se, no âmbito dos colaboradores/JF, que os que possuem o grau académico de “Licenciatura” têm uma maior probabilidade de responderem “Talvez”, exprimindo, assim, a sua incerteza perante aquela medida, se comparados com os indivíduos detentores do grau académico de “Doutoramento”.

No entanto, as variáveis relativas ao género, à idade, às habilitações literárias e ao cargo desempenhado/categoria ocupada não influenciam a perspectiva dos munícipes;

5. Face à redução dos dirigentes, os resultados apontam, em termos gerais, para a concordância plena com aquela medida.

Todavia, de acordo com a análise de Regressão Logística Multinomial, constata-se que a variável relativa à função que desempenha/cargo que ocupa apresenta repercussões na resposta, na medida em que os indivíduos que ocupam a

categoria de “Técnico/a” têm uma menor probabilidade de responderem “Talvez” relativamente aos que exercem a carreira administrativa, demonstrando, assim, uma tendência para não defenderem a redução de dirigentes;

6. Os inquiridos defendem que a formação profissional contínua deve privilegiar a oferta de ações de formação de carácter transversal e de ações específicas, que correspondam às necessidades dos serviços;
7. Os Programas Ocupacionais do Emprego são perspetivados, unanimemente, como uma simples forma de diminuir a taxa de desemprego.

As conclusões extraídas do presente estudo conduzem à enunciação de uma série de recomendações, no sentido de atenuar o impacto das medidas aplicadas no âmbito da reforma da AP, as quais foram, na sua globalidade, percecionadas negativamente pelos colaboradores/dirigentes dos Municípios/JF e dos munícipes:

1. Tendo em conta que, segundo os inquiridos, a reforma da AP não contribuiu para satisfazer as necessidades dos cidadãos, uma vez que as medidas implementadas não permitiram alterar, decisivamente, os níveis globais de eficiência e de eficácia no funcionamento da AP portuguesa, assume-se como relevante a realização de um diagnóstico aprofundado dos problemas que ainda persistem, a fim de serem encontradas soluções exequíveis, estabelecendo-se um plano de ação, que permitirá concretizar uma estratégia, entretanto, definida, após auscultação de todas as partes interessadas.

No final, recomenda-se a avaliação do impacto das medidas da reforma da AP, “procurando saber o que correu bem e deve ser potenciado, e o que correu mal, e deve ser repensado” (Silva 2013: 167), tendo sempre em mente que as mudanças de paradigma exigem tempo, método e recursos (Costa, 2013). Para além disso, a avaliação serve para assegurar a legitimidade da própria AP, aumentando, deste modo, a confiança da sociedade no setor público (Bouckaert, 2013);

2. Perante os benefícios da descentralização, detetados pela maioria dos inquiridos, recomenda-se a prossecução desta política, tendo sempre em conta que a sua efetiva implementação depende por um lado do respeito pelas especificidades locais, considerando nesse sentido a existência de diferentes tipologias de territórios e, por outro, do reforço do municipalismo e da promoção da coesão e competitividade territorial, enquadrada numa visão prospetiva do país;
3. No atual contexto de cortes no pessoal e respetivas remunerações, a AP deixou de ser atrativa como empregador. A fim de combater a desmotivação e o não aumento da produtividade dos funcionários públicos, recomenda-se a atribuição de recompensas imateriais como férias, benefícios sociais, ou oportunidades para formação profissional, a exemplo da prática seguida pelo Reino Unido, pois como se sabe sem pessoal motivado e interessado não há reforma que tenha sucesso e serviço de qualidade que seja prestado, uma vez que os funcionários são os atores fundamentais nos processos de reforma;
4. Sabendo que a redução de pessoal e o congelamento de admissões são medidas que prejudicam a capacidade de resposta dos serviços públicos às solicitações que lhes são formuladas, de acordo com as respostas dos inquiridos, sugere-se a

realização de uma estimativa do número de trabalhadores necessários à AP, utilizando para o efeito o planeamento estratégico dos RH. Para além disso, é necessário proceder à requalificação da mão-de-obra e à sua reorientação, a fim de melhorar o nível de eficiência e eficácia nos serviços prestados.

Aconselha-se, ainda, no âmbito da renovação dos quadros da AP, a admissão de trabalhadores jovens e mais qualificados, desde que tal situação não provoque agravamento de despesas com pessoal, utilizando as poupanças advindas das aposentações e outras saídas, nas autarquias que não tenham ultrapassado os limites de endividamento;

5. Face à necessidade de redução do número de dirigentes, defendida pela maioria dos inquiridos, é necessário garantir que o corpo atual dos dirigentes da AP seja constituído por técnicos de elevada qualidade, capazes de implementar, com rigor e segurança, as políticas públicas necessárias à reforma do setor público, fazendo com que os objetivos partidários deixem de se sobrepor ao bem comum, uma vez que se impõe a profissionalização dos quadros de gestão no atual contexto nacional.

Neste sentido, convém lembrar o papel insubstituível que os dirigentes assumem para o êxito das mudanças organizacionais, sendo, por isso, importante criar as condições propícias para o exercício das suas funções. Assim, o seu desempenho deve ser, sistematicamente, medido e avaliado, de forma transparente e isenta, proporcionando um escrutínio permanente sobre a sua atuação, porque só assim, se conquista a confiança dos cidadãos.

Ademais, recomenda-se o estabelecimento de tetos salariais para os gestores e que a atribuição de recompensas dependa dos resultados obtidos no exercício das suas funções;

6. Considerando a importância da formação profissional contínua para a qualificação dos quadros de pessoal da AP, aconselha-se o cumprimento rigoroso de todas as etapas previstas no plano formativo, nomeadamente o diagnóstico das necessidades de formação do pessoal, com vista a dotar as organizações de capacidades técnicas significativas e atualizadas, face às mudanças de paradigma;
7. Tendo em conta a visão negativa, veiculada pelos inquiridos, acerca dos Programas Ocupacionais do Emprego, recomenda-se por um lado a realização prévia de ações de formação de caráter específico para aqueles trabalhadores, por parte das organizações onde irão ser integrados e, por outro, um acompanhamento sistemático durante o período de ocupação, seguido de uma avaliação, a qual permitirá estruturar uma possível prorrogação do projeto ou integração noutros Programas, fazendo com que aqueles trabalhadores apresentem um maior índice de motivação e produtividade.

Como limitações ao desenvolvimento do presente estudo, refira-se que a dimensão da amostra não possibilita a generalização dos seus resultados para a realidade arquipelágica.

Neste contexto, saliente-se a reduzida adesão por parte dos Presidentes de Câmara em responderem ao questionário enviado, o que inviabilizou o acesso privilegiado à percepção/visão dos líderes municipais, principais responsáveis pela implementação das medidas da reforma da AL e sua posterior avaliação.

Ao nível do modelo de regressão adotado, registre-se a possibilidade de existirem outras variáveis explicativas do tema em causa, as quais não foram contempladas neste trabalho.

Apesar destas limitações, os resultados obtidos fornecem conclusões relevantes, no que diz respeito à forma como os colaboradores dos Municípios/JF e os munícipes percebem a reforma do Estado, ao nível da AL, as quais devem ser tomadas em consideração, tendo por base as recomendações elencadas, a fim de conduzir os serviços da AP a um nível de excelência.

Assim, tendo por base a temática apresentada nesta dissertação, seria relevante avaliar a percepção dos colaboradores/dirigentes dos Municípios/JF, ao nível do país.

Para além disso, revelar-se-ia vantajoso a realização de futuros trabalhos acerca do impacto da redução de dirigentes, ao nível da liderança e das mudanças organizacionais, no âmbito da reforma do Estado tanto no contexto regional, como no nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abreu, A.; Mendes, H.; Rodrigues, J.; Gusmão, J.G.; Serpa, N; Teles, N. Alves, P. D. e Mamede, R. P. (2013). *A crise, a Troika e as alternativas urgentes*. Lisboa: Edições tinta-da-china, Lda.

Adams, J. (1963). Toward an understanding of inequity. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67, 522-36.

Afonso, A. e Furceri, D. (2008). *Government Size, Composition, Volatility and Economic Growth*. Relatório BCE, N.º 849. Frankfurt: European Central Bank.

Alexandre, H. e M. J. Galvão (2002). A “Ficção” do Congelamento de Admissões para a Função Pública em Portugal. *3.º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão*. Lisboa: INA.

Alexiou, C. (2009). Government spending and economic growth: Econometric evidence from the South Eastern Europe (SEE). *Journal of Economic and Social Research*, 11(1), 1-16.

Almeida, A. J. (2007). *A formação profissional nas autarquias locais: entre o unanimismo das representações e as clivagens nos usos e nos acessos*. 3.º Encontro de Sociologia Industrial das Organizações e do Trabalho. Lisboa.

Alves, S. S. B. C. S. (1999). *Globalização: Que futuro para o Estado?*. Lisboa: ISEG.

Amaral, D.F. (2000). *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Livraria Almedina.

Amma, J.J.A. (1991). *El Papel de los Directivos en la administración Española*. Programa Interuniversitari de Governó i de Gestió Pública. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Armey, D. e Armey, R. (1995). *The Freedom Revolution: The New Republican House Majority Leader Tells Why Big Government Failed, Why Freedom Works, and How We Will Rebuild America*. Washington, D.C. *Regnery Publishing Inc.*.

Araújo, J. F. F. E. (2001). Improving public service delivery: the crossroads between NPM and traditional bureaucracy. *Public Administration*, 79(4), 915-932.

Araújo, J. F. F. E. (2001a). Policy Making For Industrial Competitiveness in Portugal. *Public Management Review*, 3, pp. 255-269.

Araújo, J. F. F. E. (2002b). Os dirigentes na relação entre a administração e os cidadãos. *3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão*, Lisboa: INA.

Araújo, J. F. F. E. (2002c). NPM and the change in Portuguese Central Government. *International Public Management Journal*, 5(3), 1096-7494.

Australian Government (2013). Increased public sector productivity continues to be a priority, acedido em 15-06-2014, Australian Public Service Commission, disponível em <http://www.apsc.gov.au/about-the-apsc/parliamentary/state-of-the-service/sosr-2012-13/chapter-one/increased-public-sector-productivity-continues-to-be-a-priority>.

Baily, M.N., Croxson, K., Dohrmann, T, e Mendonça, L. (2011). *The public-sector productivity imperative*. Washington: McKinsey & Company.

Ball, L. M., Furceri, D., Leigh, M. D. e Loungani, M. P. (2013). *The Distributional Effects of Fiscal Consolidation*, N.º 13-151). International Monetary Fund.

Barro, R. (1989). A Cross – Country Study of Growth, Saving and Government. *NBER Working Paper*.º 2855.

Behn, R.D. (1998). What Right do Public Managers have to Lead?. *Public Administration Review* 58(3): 209-24.

Bento, V. (2011). *Perceber a crise para encontrar o caminho*. Lisboa: Bnomics.

Bertucci, G. e Jemai, Y. (2002). *Public Sector Reform Revisited in the Contexto of Globalization*. United Nations, EUA: Division for Public Economics and Public Administrations, Department of Economic and Social Affairs.

Bettencourt, R. (2014). *Políticas Para a Empregabilidade*. Lisboa: Conjuntura Actual Editora.

Bergh, A., e Henrekson, M. (2011). Government size and growth: A survey and interpretation of the evidence. *Journal of Economic Surveys*, 25(5), 872-897.

Berry, F. S. (2007). *Government Reform, Public Service Values and the Roles of Public Sector Leadership in Serving Society*. USA: University of Delaware.

Besley, T. e Person, T. (2009). The Origins of State Capacity: Prosperity Rights, Taxation, and Policy. *American Economic Review* 99(4): 1218-1244.

Bouckaert, G. (2013). Performance Measurement and Budgeting in the public sector. In Gulbenkian, F.C (2013). *Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Boyatzis, R.E. (1982). *The competent manager: a model for effective performance*. New York: JohnWiley and Sons.

Buchanan, J. M. e Tullock, G.(1962). *O cálculo de Consentimento: Fundamentos Lógicos da Democracia Constitucional*. EUA: University of Michigan Press.

Cadilhe, M. (2013). *O Sobrepeso do Estado em Portugal*. Vila Nova de Gaia: Arkheion.pt.

Caiden, G. (1996). Revitalización de la Administración Pública. *Revista de Administración Pública, Ensayos sobre la nueva Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, n.º 91, México, pp-42.

Campos, A.C. (2002). *Reforma da Administração Pública. Reformar Portugal – 17 estratégias de mudança*. Lisboa: Oficina do Livro.

Cardona, F. (1999). European principles for public administration. *Sigma paper*, (27).

Carreira, M. e Dâmaso, E. (2009). *Portugal, que futuro?* Editora Objetiva.

Carvalho, M. F. D. (2011). Gestão Pública: Um novo paradigma para a governação da Administração Local em Portugal. *8.º Congresso Nacional da Administração Pública, Desafios e Soluções*. Lisboa: INA.

Cheema, G. S. (2004). From Public Administration to Governance: the Paradigm Shift in the Link between Government and Citizens. *6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance*, 24-27.

CGTP-IN (2005). *As Funções do Estado e Administração Pública*. Lisboa: Conferência Sindical.

Chobanov, D. e Mladenova, A. (2009). *What is the optimum size of government?*. Bulgária: Institute for Market Economics, Sophia, Bulgaria.

Comissão Técnica do PRACE (2006). *Relatório Final do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), Anexo 4 – Descentralização*.

Comissão Técnica do PRACE (2006). *Relatório Final do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), I – PRACE, II – Princípios de Reestruturação, III – Conclusões e Recomendações*.

Cooray, A. (2008). Economic Growth and the Size and Quality of the Government. In *th Annual Meeting of the American Economic Association: New Orleans*. Allied Social Science Associations.

Correia, C.I.T. (2009). *Motivação para a Formação e Satisfação Profissional dos Técnicos Superiores da Administração Local*. Dissertação de Mestrado. Coimbra: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Coimbra.

Costa, C.C. (2013). Intervenção de Abertura. In Gulbenkian, F.C (2013). *Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Dalziel, M. (1996). Building competitive advantage through people. In *People and Competencies*. London: Kogan Page, 1996.

Deligny, J.L. (1989) Professionnalism et formation dans les administrations publiques. *Revue Française d' Administration Publique*, n.º 51, 1989.

Diogo, A. (2013). O Desafio da Gestão de Recursos Humanos no Sector Público. In Gulbenkian, F.C (2013). *Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público*.

DGAL (2010). Caracterização dos Recursos Humanos dos Municípios.

Drucker, P. (2001). *Eficienta factorului decizional (The efficiency of the decision makes)*. Bucuresti: Editura Destin.

Economic Policy Committee European Commission (2007). *Initiatives to Improve the Efficiency and effectiveness of Public Spending: Modernising Public Administration*. Brussels, Issues Note, REP/53684, rev.2.

Estanque, E. (2012). O Estado Social em Causa: Instituições sociais, políticas sociais e movimentos sociolaborais no contexto europeu. *Finisterra – Revista de Reflexão e Crítica*, n.º 73, pp. 39-80.

Fernandes, A. T. (2014). Descentralização e teoria do Estado. *Revista da Faculdade de Letras – Série de Filosofia*, II Série, 5(1).

Feldman, D. Doeringhaus, H. e Tunley, W. (1994). Managing temporary workers: a permanent HRM challenge. *Organizational Dynamics*, 23, 49-64.

Fontes, J. e Carmo, M. (2013). Guia do Curso de Pós Graduação, 2.^a edição 2013-2014, *Gestão Autárquica e Modernização: Os Novos Desafios do Poder Local*. Lisboa: Universidade Aberta.

International Monetary Fund (2012). *O papel do FMI para ajudar a proteger os mais vulneráveis na crise mundial*. Washington:IMF.

International Monetary Fund (2014). *Décima Primeira Missão de Avaliação em Portugal*. Washington: IMF.

International Monetary Fund (2014). *Eleventh Review under the Extended Arrangement and waivers of Applicability of End-Marh Performance Criteria*. Washington: IMF.

Gameiro, M. (2002). *O Gestor da Administração Pública: do Potencial à Performance*. Lisboa: INA.

Ganhão, M.T. (1994). Desburocratização da Administração Pública. Fórum sociológico – *Revista do Instituto de Estudos e Divulgação Sociológica*, N.º5, pp-9.

Gomes, J. Salis (2001). *Perspectiva da Moderna Gestão Pública em Portugal, em Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora.

Gould-Williams, J. (2003). The importance of HR practices and workplace trust in achieving superior performance: a study of public-sector organizations. *International Journal of Human Resource Management*, Vol. 14(1), February, 28-54.

Governo dos Açores (2014). *Proposta do Programa Operacional dos Açores 2014-2020 (FEDER/FSE)*.

Governo dos Açores (2014). Programas de Emprego 2014. Acedido em 20-06-2014, Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional, disponível em http://www.azores.gov.pt/NRrdonlyres/5355FC8-8D49-45BC-B8A7-88F773F6F51B/777589/PROGRAMASEMPREGO_20_06_2014.pdf.

Governo Constitucional (2003). *Linhas de Orientação para a Reforma da Administração Pública*. Lisboa: XV.

Governo de Portugal (2013). *Documento Verde da Reforma da Administração Local: Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política*. Lisboa: Gabinete do Ministro-adjunto e dos Assuntos Parlamentares.

Governo de Portugal (2014). *Centros de Emprego- Estatísticas Mensais*. Lisboa: Instituto de Emprego e Formação Profissional, IP.

Greenspan, A. (2007). *A Era da Turbulência. Contribuições para um Mundo em Mudança*. Lisboa: Editora Presença.

Gulbenkian, F.C (2013). *Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Guzmán, C.A. (2001). *Análisis Teórico de Las Implicaciones del Modelo de Nueva Gestión Pública en los Sistemas de Contabilidad de Gestión*. Santiago de Compostela. Departamento de Economía Financiera y Contabilidad, Universidad de Santiago de Compostela. España.

Gwartney, J.; Lawson, R. e Holcombe, R. (1998). *The size and functions of government and economic growth*. Washington: Joint Economic Committee, p. (V).

Halmi, P., e Vászary, V. (2010). Quality of Public Finances and Economic Growth. *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica 241*. Polónia: Uniwersytetu Łódzkiego.

Henson, K. (1996). *Just a temp: The disenfranchised worker*. Temple University Press Philadelphia, PA.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.

Hooghiemstra, T. (1992). Gestão integrada de recursos humanos. In *Las competencias: clave para una gestión integrada de los recursos humanos* (pp. 13-42). Ediciones Deusto.

James, O. e Manning, N. (1996). Public management reform: A global perspective. *Politics*, 16(3), 143-149.

Júnior, A.D. (2002). O papel do servidor público num Estado democrático e participativo. In Panel: Conversando sobre gestão pública: directivos, inovação y cambio en el proceso de modernización del Estado. Enfoques y perspectivas. *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa.

Krueger, A.O. (1990). Government Failures in Development. *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, nº 3: 9-23.

Lindert, P.H. (2004). *Growing Public*. Cambridge: Cambridge University Press.

Losada, C. (1999). *La función de dirigir em la administración pública. De burócratas a gerentes*, 395-432. Washington: American Development Bank.

Machado, M. (2013). *XXI Congresso da ANMP - Mais Governo, melhor Portugal*. Santarém: ANMP.

Madrick, J. (2009). *The Case for Big Government*. Princeton, NJ: United Kingdom: Princeton University Press.

Madureira, C. (2005). *O papel da formação comportamental na reforma da administração pública - A visão dos dirigentes*. Oeiras: Edições INA.

Madureira, C. (2006a). A formação profissional contínua no novo contexto da administração pública: possibilidades e limitações. *Revista de Administração Pública*, 39(5), 1109-a.

Madureira, C. (2006b). A formação comportamental dos Quadros Superiores da Administração Pública portuguesa. *Revista Europeia de Formação Profissional*, 39, 52-67.

Madureira, C; Rodrigues, M. e Asensio, M. (2013). *Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC*. Lisboa: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (dgaep).

Majone, G. (2014). Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, 50(1), p-5.

Manning, N., Hasnain, Z. e Pierskalla, J. H. (2012). *Public Sector Human Resource Practices to Drive Performance*. World Bank.

Marinheiro, C. (2013). Consolidação Orçamental e necessidade de Reforma da Governação do Setor Público. In Gulbenkian, F.C (2013). *Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Mihaiu, D. M., Opreana, A., e Cristescu, M. P. (2010). Efficiency, effectiveness and performance of the public sector. *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 4(1), 132-147.

Minogue, M. (2000). *Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices*. UK: Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Precinct Centre Working Paper n. ° 15.

Moore, M. (1995). *Creating Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Murray, R. (2000). Human resources management in swedish central government. In *Human resources flexibilities in the public services: international perspectives* pp. 169-188). Macmillan.

Musgrave, R. A. (1959). *A Teoria das Finanças Públicas*. New York: McGraw Hill.

Neves, A. (2002). *Gestão na administração pública*. Tese de Doutoramento. Évora: Universidade de Évora.

Nunes, P. M. M. (2012). *A Reforma das Administrações Públicas e a Reforma do Estado*. Tese de Doutoramento. Porto: Universidade Fernando Pessoa.

OHSUGI, S. (2007). *People and Local Government – Resident Participation in the Management of Local Governments*. Tokyo, Japan: Tokyo Metropolitan University.

Oliveira, E.A.D.S. (2009). *Empenhamento Organizacional nos Trabalhadores Temporários*. Dissertação de Mestrado, Braga: Universidade do Minho.

OCDE (1999). *European Principles for Public Administration. Sigma Paper, n.º. 27*. OECD Publishing.

OCDE (2011). *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*. Paris: OECD Publishing.

OCDE (2013). *PORTUGAL: Reforming the State to Promote Growth*. Paris: OCDE.

Olson, M. (1982). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven, CT: Yale University Press.

Pereira, L.C.B. (1998). A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controlo. *Lua Nova*, 45, 49-96.

Pereira, P.T. (2012). *Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Pereira, P.T.; Afonso, A.; Arcanjo, M. e Santos, J.C.G. (2005). *Economia e Finanças Públicas*. Lisboa: Escolar Editora.

Pinto, R.L.; Correia, J. Matos e Seara, F. R. (2005). *Ciência Política e Direito Constitucional – Teoria do Estado e Formas de Governo*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

Ragupathi, D. (2013). The Financial and Human Resource Management Strategies to Develop the Organisation. *Research Journal of Management Sciences*, ISSN, 2319, 1171.

Rahn, R. e Fox, H. (1996). *What is the Optimum Size of Government*. Vernon K. Krieble Foundation.

Rato, H. Portugal (2013). *Reforming the State to Promote Growth – Análise crítica da Parte III. Equipping the State to Support Robust and Inclusive Growth*. Lisboa: DGAEP.

Rocha, J.A.O. (1998). *O futuro da governação local*. Braga: Universidade do Minho.

Rocha, J. A.O. (2000). *A dialéctica da modernização do governo local: agenda para o Século XXI*. Braga: Universidade do Minho.

Rocha, J.A.O. (2009). *Gestão pública e modernização administrativa*. Oeiras: INA Editora.

Rodrigues, M.L. e Silva, P.A. (2013). *Políticas Públicas para a Reforma do Estado*. Coimbra: Edições Almedina, SA.

Rogers, J. (1995). Just a temp: Experience and structure of alienation in temporary clerical employment. *Work and Occupations*, 22 (2), 137-166.

Samuelson, P.A. e Nordhaus, D. W. (2005). *Microeconomia*. Espanha: McGraw- Hill Interamericana.

Sánchez, A. F. J. (2010). *Towards a measurement of the public services productivity: a practitioner's guide*. Colombia: Universidad Sergio Arboleda.

Schein, E. (1999). *The corporate culture survival guide*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Schwartz, G.; Lopes, P.; Granados, C.M; Sinnott, E.; Soto, M. e Tinios, P. (2013). *Portugal – Repensar o Estado- Opções Seleccionadas de Reforma de Despesa*. Washington: Fundo Monetário Internacional (FMI).

Scully, G. (1998). Measuring the Burden of High Taxes. National Center for Policy Analysis *Policy Report* N.º 215.

Scully, G. (2003). Optimal taxation, economic growth and income inequality. *Public Choice* 115: 299-312.

Silva, P.J.R. (2001). *Que Administração para que Estado*. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Lisboa.

Silva, A. S. (2013). O Redimensionamento do Estado Português: Condições de Conhecimento, Debate e Concertação. In Rodrigues, M.L. e Silva, P.A. (2013). *Políticas Públicas para a Reforma do Estado*. Coimbra: Edições Almedina, SA.

Silva, P. A. (2013). *E Agora? – A crise do euro, as falsas reformas e o futuro de Portugal*. Lisboa: Clube do Autor, SA.

Terry, L.D. (1998). Administrative Leadership, Neo-managerialism, and the Public Management Movement. *Public Administration Review* 58(3):194-2000.

Truss, C. (2008). Continuity and change: the role of the HR Function in the modern public sector. *Public Administration*, Vol. 86(4), 1071-1100.

Valotti, G. e Turrini, A. (2013). Reforming the public sector: How to make the difference. In Gulbenkian, F.C (2013). *Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Veloso, A., Ferreira, T., Keating, J., e Silva, I. (2010). *A confiança organizacional e a Gestão de Recursos Humanos*. Braga: Escola de Psicologia, Universidade do Minho.

Vieira, P. R. (2012). Em busca de uma teoria de descentralização. *Revista de Administração Pública*, 46(5), 1409-1425.

World Bank (1996). *From Plan to Market, world, Development Report 1996*. Oxford: Oxford University Press.

World Bank (1997). *World development report 1997: the state in a changing world*. Oxford: University Press.

Legislação consultada

Inácio, F. (2012). *Parecer Jurídico n.º 32/CCDR-LVT/2012*. Lisboa: Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Inspeção Geral das Finanças (2012). Região Autónoma dos Açores RAA - *Diagnóstico da situação financeira da Região Autónoma dos Açores*: Proc. N.º 2011/178/M1/917.

Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de agosto – Regime de Cooperação Técnica e Financeira entre a Administração Regional e a Administração Local.

Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro - Orçamento do Estado para 2011.

Lei n.º 64-A/2011, de 31 de dezembro - Aprova as Grandes Opções do Plano para 2012-2015.

Lei n.º 64-B/2011, de 31 de dezembro - Orçamento do Estado para 2012.

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

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro – Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro – Estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro - Orçamento do Estado para 2014.

Ministério das Finanças (2014). *Relatório do Orçamento do Estado para 2014*.

Resolução n.º 124/2005, de 4 de agosto – Aprovação do Governo do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado – PRACE.

ANEXOS

Anexo 1 - Carta enviada aos Municípios

Anexo 2 - Carta enviada às JF

Anexo 3 - Questionário enviado aos Municípios /JF

Anexo 4 - Questionário enviado aos Municípios/Munícipes

Anexo 1 - Carta enviada aos Municípios

Exmo. Senhor
Presidente da Câmara Municipal de

07-04-2014

ASSUNTO: Pedido de colaboração para o preenchimento dos questionários, no âmbito da tese de Mestrado “Análise da Perceção da Reforma do Estado, ao nível da Administração Local, na Região Autónoma dos Açores”

Na qualidade de aluna da Universidade dos Açores, estou a desenvolver, neste momento, a parte empírica da dissertação de Mestrado em Ciências Económicas Empresariais, área de Recursos Humanos, cujo objetivo é conhecer e analisar a forma como os dirigentes/colaboradores, que prestam serviço nas Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia, e os munícipes, provenientes das diversas autarquias, percecionam a Reforma do Estado, ao nível da Administração Local, na Região Autónoma dos Açores.

Neste âmbito, venho, por este meio, solicitar a colaboração de V. Exa. quer no preenchimento do questionário que lhe é dirigido, na V. qualidade de Presidente da Câmara Municipal de _____, quer no encaminhamento dos restantes questionários correspondentes ao Pessoal Dirigente, aos Técnicos Superiores, aos Técnicos e aos Administrativos.

Aproveito, ainda, esta oportunidade para solicitar a V. Exa. que se digne autorizar o preenchimento, nos gabinetes de atendimento ao público, do questionário dirigido aos Munícipes.

Como compreenderá, os dados que pretendo recolher revestem-se de grande importância para a elaboração do meu trabalho e julgo que a análise dos resultados poderá contribuir para avaliar os serviços da Administração Local, no contexto da reforma administrativa, com vista à sua efetiva melhoria.

Ciente de que compreenderá a importância que a sua colaboração assume na realização da presente investigação, espero o melhor acolhimento de V. Exa. em relação aos pedidos expostos.

Para qualquer esclarecimento adicional acerca do presente questionário, agradeço que me contatem para o telemóvel 926367294, ou para o endereço eletrónico albertina.mc.oliveira@hotmail.com.

Após o preenchimento dos questionários, peço, por favor, para serem enviados para a morada abaixo indicada, no envelope que junto remeto, até ao próximo **dia 9 de maio**.

Albertina Maria Costa Oliveira
Rua da Igreja n.º 30
9560 – 550 RIBEIRA CHÃ (LAGOA)

Agradecendo, desde já, a disponibilidade e atenção de V. Exa. para o assunto exposto, subscrevo-me, apresentando os meus mais amistosos cumprimentos.

Albertina Oliveira

Anexo 2 - Carta enviada às JF

Exmo. Senhor
Presidente da Junta de Freguesia de

07-04-2014

ASSUNTO: Pedido de colaboração para o preenchimento dos questionários, no âmbito da Tese de Mestrado “Análise da Perceção da Reforma do Estado, ao nível da Administração Local, na Região Autónoma dos Açores”

Na qualidade de aluna da Universidade dos Açores, estou a desenvolver, neste momento, a parte empírica da dissertação de Mestrado em Ciências Económicas Empresariais, área de Recursos Humanos, cujo objetivo é conhecer e analisar a forma como os dirigentes/colaboradores, que prestam serviço nas Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia, e os munícipes, provenientes das diversas autarquias, percecionam a Reforma do Estado, ao nível da Administração Local, na Região Autónoma dos Açores.

Neste âmbito, venho, por este meio, solicitar a colaboração de V. Exa. no preenchimento do questionário que lhe é dirigido, na V. qualidade de Presidente da Junta de Freguesia.

Como compreenderá, os dados que pretendo recolher revestem-se de grande importância para a elaboração do meu trabalho e julgo que a análise dos resultados poderá contribuir para avaliar os serviços da Administração Local, no contexto da reforma administrativa, com vista à sua efetiva melhoria.

Ciente de que compreenderá a importância que a sua colaboração assume na realização da presente investigação, espero o melhor acolhimento de V. Exa. em relação aos pedidos expostos.

Para qualquer esclarecimento adicional acerca do presente questionário, agradeço que me contatem para o telemóvel 926367294, ou para o endereço eletrónico albertina.mc.oliveira@hotmail.com.

Após o preenchimento dos questionários, peço, por favor, para serem enviados para a morada abaixo indicada, no envelope que junto remeto, até ao próximo **dia 9 de maio**.

Albertina Maria Costa Oliveira
Rua da Igreja n.º 30
9560 – 550 RIBEIRA CHÃ (LAGOA)

Agradecendo, desde já, a disponibilidade e atenção de V. Exa. para o assunto exposto, subscrevo-me, apresentando os meus mais amistosos cumprimentos.

Albertina Oliveira

Anexo 3 - Questionário enviado aos Municípios/JF

Questionário

Caro(a) Senhor(a),

No âmbito do Mestrado em Ciências Económicas Empresariais, na área de Gestão de Recursos Humanos, da Universidade dos Açores, está a ser desenvolvida uma dissertação de Mestrado intitulada "Análise da Perceção da Reforma do Estado, ao Nível da Administração Local, na Região Autónoma dos Açores", com o objetivo de conhecer e analisar a forma como os dirigentes/colaboradores, que prestam serviço nas Câmara Municipais e Juntas de Freguesia, e os Municípios, provenientes das diversas autarquias, percecionam a Reforma do Estado, ao nível da Administração Local.

Deste modo, agradecemos que responda a todas as perguntas do questionário, pois a sua resposta é fundamental. Não há respostas certas ou erradas, relativamente a qualquer dos itens, pretendendo-se, apenas, a sua opinião pessoal.

Este questionário é de natureza confidencial, o que significa que o anonimato do/a colaborador/a será sempre respeitado.

Identificação do Município :

Caraterização Pessoal

Das alíneas que se seguem, assinale as que correspondem à sua situação.

1 - Género :

Masculino

Feminino

2 - Estado civil :

Solteiro(a)

Viúvo(a)

Casado(a) / União de facto

Separado(a) / Divorciado(a)

3 - Idade :

Entre 18 e 30 anos

Entre 31 e 43 anos

Entre 44 e 56 anos

Mais de 56 anos

4 - Habilitações literárias :

Entre o 5.º e o 6.º ano de escolaridade

Entre o 7.º e o 9.º ano de escolaridade

Entre o 10.º e o 12.º ano de escolaridade

Bacharelato

Licenciatura

Mestrado

Doutoramento

5 - Cargo que desempenha e/ou categoria que ocupa:

Presidente de Câmara Municipal

Presidente de Junta de Freguesia

Presidente de Assembleia Municipal

Dirigente

Técnico(a) Superior

Técnico(a)

Administrativo(a)

Leia, com atenção, as seguintes perguntas e **marque apenas um X** no quadrado correspondente à opção escolhida:

6 - Acha que a Reforma da Administração Pública contribui para satisfazer, de forma eficaz e atempada, as necessidades dos cidadãos?

 Sim Não Talvez Sem Opinião

7 - Na sua opinião, esta Reforma irá promover uma maior motivação dos funcionários públicos?

 Sim Não Talvez Sem Opinião

8 - Pensa que a atual Reforma da Administração Pública conduzirá a uma maior produtividade dos serviços?

 Sim Não Talvez Sem Opinião

9 - Concorda que a descentralização de competências do Estado para as Autarquias Locais é um fator de progresso e de melhoria da qualidade dos serviços prestados?

 Sim Não Talvez Sem Opinião

10 - Considera que a sua autarquia presta um serviço de qualidade, que responde às exigências e expectativas dos munícipes?

 Sim Não Talvez Sem Opinião

11 - Admite que a Reforma da Administração Pública, em particular das autarquias, implique a redução de trabalhadores?

 Sim Não Talvez Sem Opinião

12 - Admite que a Reforma da Administração Pública, em particular das autarquias, implique a redução de dirigentes?

 Sim Não Talvez Sem Opinião

Para cada afirmação, **assinale com um X** a opção que melhor traduz a sua opinião.

13 - Considera que a redução de trabalhadores na Administração Local:

- Tem um impacto negativo nos serviços prestados aos munícipes.
- Obriga a uma maior produtividade do pessoal, para manter uma boa prestação de serviços.
- Não tem qualquer impacto na normal prestação de serviços aos munícipes.
- É uma inevitabilidade advinda da aplicação das medidas de consolidação orçamental.

14 - Na sua opinião, as medidas que visam a redução de trabalhadores na Administração Local exigem:

- Uma maior qualificação dos trabalhadores afetos ao serviço.
- Uma melhor gestão dos Recursos Humanos.
- Uma maior responsabilização dos trabalhadores.
- Uma maior responsabilidade dos dirigentes.

15 - No âmbito da Reforma Administrativa, a redução do número de dirigentes nas Autarquias Locais:

- Tem um impacto negativo, pois são agentes fundamentais num contexto de mudança.
- Assume-se como necessária no processo da Reforma Administrativa.
- Implica uma maior qualificação dos dirigentes afetos aos serviços.
- Não tem qualquer impacto no funcionamento dos serviços.

16 - A valorização dos Recursos Humanos pressupõe:

- A participação empenhada dos funcionários.
- A exigência de funcionários intervenientes e ativos no processo de mudança.
- Empenho, capacidade e espírito de ambição dos funcionários públicos.
- Uma aposta na formação contínua dos Recursos Humanos da Administração Pública.

17 - Pensa que a formação profissional contínua:

- Apenas deverá ser incentivada junto do pessoal mais qualificado.
- Deve privilegiar a oferta de ações de formação de carácter transversal e de ações específicas que correspondam às necessidades dos serviços.
- Contribui para a mudança organizacional.
- É irrelevante, no âmbito da Reforma da Administração Pública.

18 - Na sua opinião, os Programas Ocupacionais de Emprego:

- Contribuem para diminuir o impacto da redução dos trabalhadores na Administração Local.
- Não asseguram o cumprimento dos serviços prestados pelos Municípios / Juntas.
- Servem, apenas, para diminuir a taxa de desemprego.
- Não contribuem, devido à sua precariedade, para minimizar o efeito das medidas de redução dos trabalhadores na Administração Local.

19 - Considera que as medidas de consolidação orçamental, aplicadas pelo Governo da República, são o meio mais eficaz para assegurar a sustentabilidade das contas públicas?

- Sim Não Talvez Sem Opinião

Justifique a sua opção.

Obrigada pela sua colaboração!

Data: ____/____/____

Anexo 4 - Questionário enviado aos Municípios

Questionário

Caro(a) Municípe,

No âmbito do Mestrado em Ciências Económicas Empresariais, na área de Gestão de Recursos Humanos, da Universidade dos Açores, está a ser desenvolvida uma dissertação de Mestrado intitulada "Análise da Perceção da Reforma do Estado, ao Nível da Administração Local, na Região Autónoma dos Açores", com o objetivo de conhecer e analisar a forma como os dirigentes/colaboradores, que prestam serviço nas Câmara Municipais e Juntas de Freguesia, e os Municípios, provenientes das diversas autarquias, percecionam a Reforma do Estado, ao nível da Administração Local.

Deste modo, agradecemos que responda às questões do presente questionário, pois a sua resposta é fundamental. Não há respostas certas ou erradas, relativamente a qualquer dos itens, pretendendo-se, apenas, a sua opinião pessoal.

Este questionário é de natureza confidencial, o que significa que o anonimato do/a colaborador/a será sempre respeitado.

Identificação do Município :

Caraterização Pessoal

Das alíneas que se seguem, assinale as que correspondem à sua situação.

1 - Género :

Masculino

Feminino

2 - Estado civil :

Solteiro(a)

Viúvo(a)

Casado(a)/ União de facto

Separado(a)/ Divorciado(a)

3 - Idade :

Entre 18 e 30 anos

Entre 31 e 43 anos

Entre 44 e 56 anos

Mais de 56 anos

4 - Habilitações literárias :

Entre o 1.º e o 4.º ano de escolaridade

Entre o 5.º e o 6.º ano de escolaridade

Entre o 7.º e o 9.º ano de escolaridade

Entre o 10.º e o 12.º ano de escolaridade

Bacharelato

Licenciatura

Mestrado

Doutoramento

5 - Situação profissional atual :

Funcionário(a) ou prestador(a) de serviços no setor público

Trabalhador(a) por conta própria

Trabalhador(a) por conta de outrem (setor privado)

Desempregado(a)

Estudante

Reformado(a)

Sem qualquer tipo de atividade profissional

Leia, com atenção, as seguintes perguntas e **marque apenas um X** no quadrado correspondente à opção escolhida:

6 - Sabe que está em progresso um processo de Reforma Administrativa do Estado?

Sim Não

Se Respondeu **Não**, considere terminado o preenchimento deste questionário.

7 - Acha que a Reforma da Administração Pública contribui para satisfazer, de forma eficaz e atempada, as necessidades dos cidadãos?

Sim Não Talvez Sem Opinião

8 - Na sua opinião, esta Reforma irá promover uma maior motivação dos funcionários públicos?

Sim Não Talvez Sem Opinião

9 - Pensa que a atual Reforma da Administração Pública conduzirá a uma maior produtividade dos serviços?

Sim Não Talvez Sem Opinião

10 - Concorda que a descentralização de competências do Estado para as Autarquias Locais é um fator de progresso e de melhoria da qualidade dos serviços prestados?

Sim Não Talvez Sem Opinião

11 - Considera que a sua autarquia presta um serviço de qualidade, que responde às exigências e expectativas dos munícipes?

Sim Não Talvez Sem Opinião

12 - Admite que a Reforma da Administração Pública, em particular das autarquias, implique a redução de trabalhadores?

Sim Não Talvez Sem Opinião

13 - Admite que a Reforma da Administração Pública, em particular das autarquias, implique a redução de dirigentes?

 Sim Não Talvez Sem Opinião

Para cada afirmação, assinale com um X a opção que melhor traduz a sua opinião.

14 - Considera que a redução de trabalhadores na Administração Local:

 Tem um impacto negativo nos serviços prestados aos municípios. Obriga a uma maior produtividade do pessoal, para manter uma boa prestação de serviços. Não tem qualquer impacto na normal prestação de serviços aos municípios. É uma inevitabilidade advinda da aplicação das medidas de consolidação orçamental.

15 - Na sua opinião, as medidas que visam a redução de trabalhadores na Administração Local exigem:

 Uma maior qualificação dos trabalhadores afetos ao serviço. Uma melhor gestão dos Recursos Humanos. Uma maior responsabilização dos trabalhadores. Uma maior responsabilidade dos dirigentes.

16 - No âmbito da Reforma Administrativa, a redução do número de dirigentes nas Autarquias Locais:

 Tem um impacto negativo, pois são agentes fundamentais num contexto de mudança. Assume-se como necessária no processo da Reforma Administrativa. Implica uma maior qualificação dos dirigentes afetos aos serviços. Não tem qualquer impacto no funcionamento dos serviços.

17 - A valorização dos Recursos Humanos pressupõe:

 A participação empenhada dos funcionários. A exigência de funcionários intervenientes e ativos no processo de mudança. Empenho, capacidade e espírito de ambição dos funcionários públicos. Uma aposta na formação contínua dos Recursos Humanos da Administração Pública.

18 - Pensa que a formação profissional contínua:

- Apenas deverá ser incentivada junto do pessoal mais qualificado.
- Deve privilegiar a oferta de ações de formação de caráter transversal e de ações específicas que correspondam às necessidades dos serviços.
- Contribui para a mudança organizacional.
- É irrelevante, no âmbito da Reforma da Administração Pública.

19 - Na sua opinião, os Programas Ocupacionais de Emprego:

- Contribuem para diminuir o impacto da redução dos trabalhadores na Administração Local.
- Não asseguram o cumprimento dos serviços prestados pelos Municípios / Juntas.
- Servem, apenas, para diminuir a taxa de desemprego.
- Não contribuem, devido à sua precariedade, para minimizar o efeito das medidas de redução dos trabalhadores na Administração Local.

20 - Considera que as medidas de consolidação orçamental, aplicadas pelo Governo da República, são o meio mais eficaz para assegurar a sustentabilidade das contas públicas?

- Sim Não Talvez Sem Opinião

Justifique a sua opção.

Obrigada pela sua colaboração!

Data: ____/____/____