

HD30.6S.F73
2005

RESERVADO



UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

MESTRADO EM: Sociologia Económica e das Organizações

O ESTADO E O MODELO ORGANIZACIONAL
PÚBLICO – ESTUDO DE CASO

Graciete Rosa Calado Afonso Matias Franco

Orientação: Prof. Doutor José Maria Carvalho Ferreira

Júri:

Presidente: Prof. Doutor José Maria Carvalho Ferreira

Vogais: Prof. Doutor António Caetano

Profª Doutora Manuela Arcanjo

Setembro/2005

O ESTADO E O MODELO ORGANIZACIONAL PÚBLICO - ESTUDO DE CASO

Graciete Rosa Calado Afonso Matias Franco

Mestrado em: Sociologia Económica e das Organizações

Orientador: Professor Doutor José Maria Carvalho Ferreira

RESUMO

A procura instável e diversificada que despontou após os anos sessenta provocou importantes alterações a nível empresarial. No sector privado as organizações passaram a orientar a sua actividade para a qualidade e flexibilidade, colocando as exigências do cliente em posição prioritária face ao preço dos produtos. A produção em série tão apta à utilização dos métodos clássicos de gestão, onde se insere a teoria burocrática, caminha para o seu fim, numa altura em que os consumidores exigem cada vez mais diferenciação.

A origem da crise dos referidos métodos advém das visíveis contradições entre a rigidez das técnicas e dos processos e a indiscutível variabilidade da procura. A própria estrutura das organizações sofre alterações substanciais, passando de formas hierarquizadas e burocráticas a formas mais descentralizadas e planas, orientadas para a autonomia dos recursos humanos e para a flexibilidade.

O presente trabalho desenvolve do ponto de vista teórico os conceitos e as características associadas à organização burocrática, fazendo uma ponte entre estas e as consequências do modelo burocrático face ao actual contexto sócio-económico. Partindo do senso comum de que a organização pública é uma organização do tipo burocrático, é realizada uma análise crítica das características da Administração Pública portuguesa e dos principais esforços no sentido de efectuar uma verdadeira reforma administrativa do Estado.

Procede-se a um estudo de caso numa organização pública portuguesa com o objectivo de verificar a existência do modelo burocrático e da sua conformidade com o modelo originalmente definido pelos autores clássicos.

Palavras-chave: burocracia, modelo burocrático, Estado, Administração Pública, reforma administrativa, avaliação de desempenho.

THE GOVERNMENT AND THE PUBLIC ORGANIZATIONAL MODEL – CASE STUDY

Graciete Rosa Calado Afonso Matias Franco

Mestrado em: Sociologia Económica e das Organizações

Orientador: Professor Doutor José Maria Carvalho Ferreira

ABSTRACT

The unstable and diversified demand arising after the sixties has determined important changes for enterprises. On what regards the private sector, organizations have focused their attention on grounds of quality and flexibility by giving priority to customer needs instead of product prices. Mass production, as a part of the bureaucratic theory, while easily adopted by the so called classical management methods, comes to its end, at a time where consumers tend to exhibit an increasing need for product differentiation.

The origins for the crisis of the above mentioned methodology comes basically from the visible contradiction between the rigidity of techniques and processes and the undeniable demand volatility. The organizations structure itself verifies substantial changes at the time, coming from hierarchy and bureaucratic ways to more decentralized and straight orientations, focusing autonomous human resources and flexibility.

This work aims to develop, under a theoretical approach, concepts and characteristics associated to the bureaucratic organization, by interconnecting those concepts and characteristics with the implications of the bureaucratic model, all taking into consideration the present social and economic context. Starting from the common sense principal based on the public organization being a bureaucratic one, a critical analysis of the Portuguese Public Administration characteristics is undertaken, as well as for the main efforts on course regarding the purpose of implementing a true administrative Government reform.

A case-study of a Portuguese public organization is used in order to verify both the existence of the bureaucratic model, also confirming if the pure model is at stake or if we are in the presence of some kind of its derivation.

Keywords: bureaucracy, bureaucratic model, Government, Public Administration, Government reform, job evaluation.

ÍNDICE

LISTA DE QUADROS, FIGURAS OU OUTRAS ILUSTRAÇÕES.....	6
AGRADECIMENTOS.....	7
INTRODUÇÃO	9
1 TEORIA DA BUROCRACIA.....	13
1.1 Enquadramento Histórico	13
1.2 A Burocracia na Perspectiva de Max Weber	14
1.2.1 Conceitos Base da Burocracia	14
1.2.2 Características da Organização Burocrática	15
1.3 A Perspectiva de M. Crozier	17
1.4 A Perspectiva de H. Mintzberg.....	19
2 CONSEQUÊNCIAS DO MODELO BUROCRÁTICO.....	22
2.1 Disfunções do Modelo.....	22
2.2 Disfunções Versus Contexto Social e Económico.....	23
3 O ESTADO E A BUROCRACIA.....	26
3.1 O Papel do Estado na Sociedade e na Economia	26
3.1.1 Origens Históricas da Intervenção do Estado e Estado Providência – Breve Abordagem.....	26
3.1.2 Desenvolvimento e Declínio do Estado Providência	28
3.2 A Burocracia nas Organizações do Estado.....	32
3.2.1 Características das Organizações de Carácter Público.....	32
3.2.2 Os Recursos Humanos.....	36
3.2.2.1 A Gestão de Recursos Humanos Instalada	36
3.2.2.2 O Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Adm. Pública..	39

4	A REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO	45
4.1	Enquadramento.....	45
4.2	Objectivos da Reforma.....	46
4.3	Modelos de Reforma da Administração Pública.....	48
4.4	O Caso Português.....	58
4.4.1	A Implementação de Reformas na Administração Pública Portuguesa....	58
4.4.2	Dificuldades e Constrangimentos da Mudança	63
5	ESTUDO DE CASO	65
5.1	Introdução ao Estudo	65
5.2	Caracterização do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu	66
5.2.1	Missão e Competências.....	66
5.2.2	Estrutura Orgânica.....	68
5.2.3	Recursos Humanos	70
5.3	Modelo de Análise.....	72
5.3.1	Concepção Teórica do Estudo	72
5.3.2	Observação.....	72
5.3.2.1	Campo de Análise e Perfil da População Inquirida.....	72
5.3.2.2	Metodologia.....	74
5.3.3	Resultados Obtidos.....	76
5.3.3.1	Transposição dos Resultados	76
5.3.3.2	Análise dos Resultados	86
	CONCLUSÕES.....	88
	BIBLIOGRAFIA.....	94
	ANEXOS.....	98

LISTA DE QUADROS, FIGURAS OU OUTRAS ILUSTRAÇÕES

Quadros

- Quadro 1 – Reforma Administrativa Anterior a 25 de Abril de 1974
- Quadro 2 – Reforma Administrativa Após 25 de Abril de 1974
- Quadro 3 - Resumo do Mapa de Efectivos do IGFSE em 31 de Dezembro de 2004
- Quadro 4 – Perfil da População Inquirida
- Quadro 5 – Nível de Habilitações
- Quadro 6 – Vínculo Laboral para com o Estado
- Quadro 7 – Área de Trabalho/Funções
- Quadro 8 – Meio de Comunicação com Superiores
- Quadro 9 – Níveis Hierárquicos Acima
- Quadro 10 – Níveis Hierárquicos Abaixo
- Quadro 11 – Grau de Participação na Tomada de Decisão
- Quadro 12 – Utilização da Livre Iniciativa
- Quadro 13 – Área de Formação Efectuada

Gráficos

- Gráfico 1 – Sempre Trabalhou na Função Pública?
- Gráfico 2 – Antiguidade na Função Pública
- Gráfico 3 – Definição de Tarefas
- Gráfico 4 – Documentos em que se Baseia a Definição de Tarefas
- Gráfico 5 – Precisão da Definição de Tarefas
- Gráfico 6 – Sair do Âmbito das Tarefas
- Gráfico 7 – Normas Internas/Regulamentação
- Gráfico 8 – Participação na Tomada de Decisão
- Gráfico 9 – Avaliação de Desempenho
- Gráfico 10 – Formação nos Últimos 2 Anos

AGRADECIMENTOS

À minha família, por todo o apoio prestado nas alturas mais difíceis, e sem a qual não teria sido possível concluir este trabalho.

À Dr^a Ana Cunha, pela preciosa colaboração e disponibilidade demonstrada durante o estudo de caso.

Em memória do meu Pai.

INTRODUÇÃO

A escolha do tema a desenvolver numa dissertação de mestrado envolve quase sempre um gosto especial pelo assunto em causa por parte do autor. Também neste caso assim aconteceu.

Na sua origem encontram-se diversas razões. Motivos de ordem profissional, por desempenhar funções numa empresa privada que trabalha com organismos da Administração Pública, de ordem académica, por ter desenvolvido ao longo do mestrado o gosto pela teoria da burocracia e suas aplicações, e também de ordem pessoal: qual o cidadão que, ao dirigir-se no seu dia-a-dia a repartições públicas com o fim de tratar de assuntos pessoais, não se sente revoltado com o modo e a demora com que estes são tratados? Qual o cidadão que, ao assistir nos meios de comunicação social ao debate em torno da reforma da Administração Pública, não se indaga sobre a melhor forma de conduzir um processo tão complicado mas à primeira vista tão simples?

Acresce que Portugal é dos países da União Europeia que mais recursos financeiros depende na Administração Pública, sem que se visualizem resultados “palpáveis” em termos de eficiência e eficácia.

Urge pois definitivamente o sentido da mudança, que apesar de muito discutida e desejada, nunca chegou a ser verdadeiramente implementada na Administração Pública portuguesa.

Urge sobretudo a flexibilização da estrutura da máquina administrativa do Estado, pesada, burocrática e centralista, assente num modelo de organização desactualizado face aos desafios

da modernidade, tal como admitido pelo XV Governo Constitucional no documento “Linhas de Orientação para a Reforma da Administração Pública”.

Os modelos clássicos de gestão passaram a sofrer de insuficiências que podem revelar-se fatais para as organizações num mercado em constante mutação. As empresas privadas evoluem como forma de enfrentarem a desenfreada competição impulsionada por um mercado cada vez mais global, à escala mundial. As palavras de ordem são flexibilização e qualidade, ganhar capacidade para responder perante clientes progressivamente mais exigentes e diferenciados pelos gostos e preferências.

Perante tamanhas evoluções, a organização pública, profundamente desactualizada face à desadequação entre o seu modelo de gestão e a actual realidade sócio-económica, não pode mais permanecer ligada a um modelo organizacional estático, incapaz de responder frente a tais mudanças no meio ambiente em seu redor.

Esta questão tem sido alvo de atenção por parte dos responsáveis políticos e dos meios empresarial e académico, contudo verifica-se que as contribuições para a solução deste problema provenientes dos vários meios pouco passam além da teoria e do papel, sem que verdadeiramente se verifique um esforço significativo, sobretudo a nível político, para enveredar por um conjunto integrado de medidas que solucionem este problema crónico, sabendo de antemão que mudanças com este aporte têm necessariamente que se efectuar numa perspectiva de longo prazo.

Neste enquadramento, o presente trabalho procura desenvolver uma perspectiva sistematizada do problema da burocracia enraizada no Estado português, que afecta inevitavelmente a vida

dos cidadãos e das organizações na sociedade portuguesa e a credibilidade da figura e do próprio papel do Estado perante estes.

Pretende-se assim antes de mais, a título de primeiro enquadramento, proceder a uma análise da teoria da burocracia - enquanto inspiradora do modelo organizacional público - dos conceitos e das características a si associados, incluindo uma breve passagem pelos autores mais significativos nesta área do conhecimento. Em segundo lugar são analisadas as disfunções e as consequências deste modelo no actual contexto sócio-económico em que vivemos.

No terceiro capítulo pretende-se efectuar uma ligeira abordagem sobre aquilo que foi e tem sido o papel do Estado em termos funcionais um pouco por toda a Europa e também em Portugal, procedendo-se logo de seguida a uma análise crítica das características das organizações públicas portuguesas, assim como da gestão dos seus recursos humanos, onde é atribuído especial ênfase ao recentemente criado Sistema de Avaliação de Desempenho da Administração Pública.

O capítulo 4 é totalmente dedicado ao tema da Reforma da Administração Pública, onde são em primeiro lugar abordados os diversos modelos de reforma e as respectivas influências teóricas em que cada um se baseia. Neste seguimento é oferecido ao leitor um panorama sobre o caso português, sobre os esforços efectuados ao longo das últimas quatro décadas no sentido de implementá-la, não obstante os vários constrangimentos e comportamentos de aversão à mudança que constituem uma verdade inequívoca que urge combater.

Finalmente é efectuado no quinto capítulo um estudo de caso junto de um organismo público português, onde se procura verificar a existência do modelo burocrático, confirmando se se

trata ou não de alguma derivação do modelo original. Neste capítulo é explicitada a metodologia e a estrutura utilizada no estudo, sendo apresentada no final uma análise dos resultados obtidos, procedendo-se à sua confrontação com as hipóteses avançadas.

1 TEORIA DA BUROCRACIA

1.1 Enquadramento Histórico

O presente capítulo visa dar a conhecer a teoria burocrática da gestão como contributo fundamental para a definição e afirmação da gestão como ciência. Pretende-se igualmente lançar um olhar sobre a origem histórica da burocracia, revendo as ideias de alguns autores chave neste tema.

Se recuarmos algumas décadas atrás, verificamos que as economias emergentes ressuscitadas após a Segunda Guerra Mundial fizeram nascer organizações grandes e complexas. A gestão destas organizações procurava suporte teórico à sua estrutura dimensional de modo a viabilizar a sua continuidade num contexto de crescimento económico.

A gestão científica emergiu então como a primeira grande contribuição neste âmbito através de Frederick Taylor e Henry Fayol – dois autores que marcaram os primórdios das escolas de gestão. As abordagens clássicas dos métodos de gestão, embora desenquadradas da actual realidade socio económica, constituíram indubitavelmente um contributo histórico para o estabelecimento de uma ordem científica na administração das empresas da sociedade capitalista dos finais do séc. XIX e princípios do séc. XX.

Numa época em que predominava a arbitrariedade dos métodos de gestão e do exercício do poder na execução de funções e tarefas relevantes para o funcionamento destas organizações, os métodos de gestão científica de Taylor e Fayol vieram colocar ordem num conjunto de procedimentos indiscriminados e desprovidos de planeamento. Neste sentido, também Max Weber proporcionou um importante valor acrescentado com a sua teoria sobre a administração

burocrática, sendo considerado ainda hoje como um dos autores mais marcantes no âmbito deste tema. Alguns consideram-no mesmo o “pai” da teoria da burocracia.

A concepção weberiana da burocracia como teoria de gestão constituiu aliás um contributo fundamental para que a gestão como ciência ganhasse força e fosse entendida como condutora das organizações modernas.

1.2 A Burocracia na Perspectiva de Max Weber

1.2.1 Conceitos Base da Burocracia

Max Weber desenvolve nos seus estudos conceitos como os de acção e relação sociais, dominação, poder e autoridade. Os últimos são os que maior importância assumem no contexto da teoria da administração burocrática, dado que se encontram na base da sua lógica.

Dominação e poder implicam produzir ordens que provocam obediência e submissão, impondo-se a vontade de um indivíduo sobre o outro, com ou sem a concordância deste e podendo ou não existir legitimidade no acto. A autoridade, por sua vez, pressupõe legitimidade formal no exercício do poder, não sendo neste caso relevante a concordância do indivíduo sobre o qual este é exercido.

A autoridade do tipo racional, baseada em normas legais, na legitimidade das regras e no cumprimento dos regulamentos e das leis, constitui o tipo de autoridade que maior importância assume na teoria weberiana. O exercício desta forma de dominação legal pressupõe a existência de uma organização administrativa, qualquer que seja a sua dimensão, constituída por níveis hierárquicos distintos, de modo a garantir a obediência às ordens recebidas por parte de quem ocupa cargos representativos de autoridade no seio da organização. Pressupõe-se

também uma completa separação entre os funcionários pertencentes a este quadro administrativo e os respectivos meios de produção e administração. A autoridade legal exercida deve dar a conhecer todas as suas decisões, actos administrativos, etc., por intermédio de documentos escritos que devem ficar devidamente registados nos arquivos da organização (Weber *et al.*, 1966).

1.2.2 Características da Organização Burocrática

Utilizando os conceitos apresentados no funcionamento diário de uma organização relevam-se um conjunto de atributos ou dimensões organizacionais que, quando presentes, indicam a existência de uma forma burocrática de organização. Essas dimensões constituem pois aquilo a que nos atrevemos a chamar os alicerces do modelo burocrático de Weber:

- Divisão do trabalho
- Hierarquia de autoridade
- Competência técnica
- Disciplina
- Normas de procedimento e controlo
- Separação entre administração e propriedade
- Ênfase nas comunicações escritas
- Salário e promoções baseados na competência técnica

Na organização burocrática idealizada por Weber todas estas dimensões encontram-se presentes de forma acentuada: uma divisão do trabalho bem definida; uma hierarquia com vários níveis rigidamente definidos contendo funções hierárquicas que correspondem a determinados cargos exactamente definidos e delimitados; importância da competência técnica

e do respectivo desempenho das tarefas como base dos salários e das promoções; uma disciplina racional e rigorosa imposta pelas normas definidas às quais o funcionário obedece sem que deva interferir com a sua opinião; normas relativas aos procedimentos de trabalho e seu controlo rigorosamente observadas; comportamento impessoal dos seus funcionários baseado exclusivamente no conteúdo dos seus cargos, tendo em conta que a organização centra-se nas tarefas e distancia-se das condições de ordem pessoal; e, por fim, um complexo conjunto de procedimentos e comunicações efectuadas por escrito que permitem a uniformização e formalização dos mesmos.

Segundo o autor, este modelo permite um aumento da racionalidade e eficiência da organização no sentido do alcance dos seus objectivos. Devido às suas características é possível delimitar hierarquicamente de forma exacta as responsabilidades de cada cargo. As regras e procedimentos escritos garantem uniformidade e redução de erros, enquanto o trâmite dos documentos e os canais de comunicação pré definidos contribuem para a rapidez nos fluxos de informação.

Claro está que as características ideais do modelo apontadas por Weber carecem de adaptação às transformações do ambiente envolvente. Que acontece se uma das variáveis ambientais se modificar? Se os regulamentos e as normas escritas não prevêm a situação, haverá dificuldade na resposta à mesma, o que provoca morosidade na sua resolução e, muito provavelmente, a própria incapacidade de resposta por parte da organização perante o factor mudança.

Não obstante as nossas dúvidas, para Weber “a burocracia é superior (...) às outras formas historicamente conhecidas de administração por causa da sua estabilidade, fidedignidade, calculabilidade permitida dos resultados e magnitude das suas operações” (*id., ibid.:* 59).

Para Stanley Udy, no entanto, o tipo de actividade desenvolvida pela organização pode estar bastante relacionado com o seu grau de burocratização¹, isto porque determinadas actividades organizacionais têm relação directa com determinadas dimensões do modelo burocrático de Weber. As organizações altamente burocratizadas em função de uma dimensão podem não sê-lo relativamente a outras, pelo que “a burocracia, como utilizada frequentemente, pode não ser aquela forma racional descrita por Weber, mas configurações particulares do modelo burocrático podem ser a forma mais racional para actividades particulares” (*id., ibid.*: 44).

1.3 A Perspectiva de M. Crozier

Michel Crozier, um dos maiores especialistas neste domínio, define um “modelo de sistema burocrático” (Crozier, 1970) onde se encontram os traços típicos da organização burocrática. O autor define-o como sendo um dos possíveis modelos e aponta as suas características apelidando-o de “círculo vicioso burocrático”², no sentido que cada característica reforça a presença das outras.

Segundo Crozier, um dos meios para eliminar a arbitrariedade no seio da organização é a localização do poder de decisão. Este deve situar-se o mais afastado possível dos níveis hierárquicos de execução, sob pena de poder ser influenciado por pressões de ordem pessoal.

Esta característica acentua a tendência para a centralização que existe nas organizações burocráticas, ao mesmo tempo que evidencia a sua rigidez. Repare-se no paradoxo: quem tem poder de decisão não é conhecedor dos problemas reais da organização, não os vive no dia-a-dia, não se apercebe da sua existência, não tem contacto com eles; por sua vez, quem os

¹ Entendendo-se por grau de burocratização a intensidade da presença de cada uma das características da organização burocrática. Ver obra atrás citada.

conhece, isto é, quem se encontra ao nível operacional, não possui poder de decisão, nem sequer margem de manobra para as adaptações e experiências que considere necessárias. O isolamento entre os níveis hierárquicos faz com que quem se situe ao nível operacional do organograma também não comunique com o topo, nem vice-versa, pelo que se torna difícil passar a experiência para quem pode decidir. Entre os diversos níveis existem apenas relações de carácter impessoal regidas por um conjunto de regras que procuram definir da forma mais completa possível o conteúdo das funções a desempenhar por cada elemento. O papel dos elementos hierarquicamente superiores resume-se portanto a controlar a aplicação destas regras, deixando pouco espaço à sua livre iniciativa.

Indo um pouco mais além que Weber, Crozier destaca na definição deste sistema aquilo a que chama “relações de poder paralelas”, um fenómeno que acontece não só em alguns níveis hierárquicos baixos, como também junto de funcionários que ocupam cargos periféricos ao organograma mas que são especialistas em determinadas matérias. Em ambos os casos, estes elementos são detentores de conhecimentos chave estratégicos para o funcionamento da organização, acabando por controlar informalmente determinadas áreas, sem que no entanto detenham poder do ponto de vista formal.

Podemos agora concluir que Crozier acentua algumas das características da organização burocrática definidas pelo próprio Weber naquilo a que chama “círculo vicioso burocrático”, parecendo no entanto consciente de alguns pontos menos positivos da teoria, apontando inclusivamente algumas distorções do próprio modelo.

² Crozier, Michel, *De la Bureaucratie Comme Système d'Organisation*, in Séguin, Francine et al., *L'Analyse des Organisations – Une Anthologie Sociologique*, Tome I, Gaetan Morin Éditeur, p.175.

³ Op. cit., p.178.

1.4 A Perspectiva de H. Mintzberg

Tal como Weber e Crozier, entre outros autores, também Henry Mintzberg deu o seu contributo para o estudo da burocracia. Este autor destaca-se pela distinção efectuada entre a burocracia mecanicista e a burocracia profissional, atribuindo a ambas as características base da burocracia que já todos conhecemos, separando-a contudo em dois tipos distintos.

Mintzberg descreve a burocracia mecanicista como uma organização em que as tarefas operacionais são simples, standardizadas, repetitivas e especializadas, apresentando uma divisão do trabalho bastante acentuada ao nível operacional do organograma, comportamentos formalizados sem margem de manobra para ajustamentos operacionais, comunicação formal e abundância de regras e regulamentos escritos. O processo de tomada de decisão segue invariavelmente as linhas formais da hierarquia definida e com um grau de participação muito baixo. O poder formal situa-se sempre no vértice da organização, distanciado da base operacional.

Para este autor, tal como para Weber e Crozier, esta organização funciona como uma máquina, contudo também ele parece consciente dos problemas associados à mecanização. Mintzberg lembra que “as máquinas são compostas de componentes mecânicos”, mas “as organizações também incluem seres humanos – e é aí que a analogia termina” (Mintzberg, 1995: 364). O seu principal problema é não conseguir adaptar-se a outras condições que não as iniciais. O próprio autor tem consciência que “(...) a burocracia mecanicista é uma configuração estrutural inflexível (...) É eficaz no seu próprio domínio limitado, mas dificilmente se adapta a outro objectivo. Acima de tudo, não consegue tolerar um ambiente que seja complexo ou dinâmico” (*id., ibid.:377*).

O outro tipo de organização burocrática definido por Mintzberg é a **burocracia profissional**. Enquanto a burocracia mecanicista se apoia na standardização dos processos de trabalho, a burocracia profissional apoia-se na standardização das qualificações. O autor descreve este tipo de organização como aquela cuja base operacional é constituída por profissionais qualificados, devidamente especializados e já com a formação necessária ao desempenho das suas funções. Assim, os profissionais desta organização são autónomos no seu próprio trabalho e evoluem, melhorando as suas qualificações, sempre que progredem os conhecimentos na sua área.

Tal como acontece com a burocracia mecanicista, esta estrutura é burocrática, também ela regida por padrões pré definidos, no entanto, enquanto a primeira enfatiza a autoridade hierárquica, a segunda realça o poder da competência profissional situada ao nível da base operacional da estrutura, usufruindo de uma área administrativa de pessoal de apoio, tipo burocrática mecanicista.

A burocracia profissional constitui uma estrutura bastante descentralizada, estando grande parte do poder situado precisamente na base operacional, onde se encontram os profissionais, podendo dar origem a unidades operacionais muito grandes, mas com poucos níveis hierárquicos elevados. Um hospital pode ser, segundo Mintzberg, um óptimo exemplo deste tipo de estrutura.

Tal como a burocracia mecanicista, a burocracia profissional sofre igualmente de falta de adaptação a ambientes instáveis, no entanto diferencia-se por uma fraca supervisão e coordenação devido à elevada competência técnica dos seus profissionais, acabando este facto, por vezes, por criar condições propícias à existência de situações de negligência. O elevado poder destes profissionais pode também originar relações tensas entre estes e a administração,

já que este grupo de profissionais utiliza o seu poder colectivo para exercer controlo sobre as decisões da administração.

2 CONSEQUÊNCIAS DO MODELO BUROCRÁTICO

2.1 Disfunções do Modelo

Das características do modelo burocrático de gestão que tivemos oportunidade de conhecer, derivam consequências susceptíveis de gerar ineficiência no seu funcionamento.

Alguns autores, dos quais destacamos Robert Merton, designaram estas consequências por desvios do modelo burocrático de gestão ou disfunções da burocracia (Weber, 1966). Segundo este autor, cada traço do modelo constitui um potencial causador de uma disfunção: as rotinas e os procedimentos, assim como o carácter legal das normas, conduzem a um excesso de conformidade; a importância atribuída à competência técnica e à hierarquização da autoridade à exibição de sinais de autoridade e também à excessiva categorização das decisões; o carácter formal das comunicações provoca excesso de formalismo e a divisão do trabalho contribui em muito para a resistência à mudança (Chiavenato, 1983: 294).

Merton alerta para a falta de flexibilidade na aplicação do modelo que, em ambientes de mudança, demonstra incapacidade de adaptação às condições de mercado. Tal como teremos oportunidade de discutir no próximo ponto, esta “atitude” da organização reverte-se em incapacidade para competir com as outras empresas num mercado mutante e inovador como o de hoje, em que a palavra de ordem é precisamente a competitividade.

2.2 Disfunções Versus Contexto Social e Económico

Desde os anos 60 que o preço deixou de ser o principal factor concorrencial entre as empresas para dar lugar a uma importância crescente e fundamental do factor qualidade. As empresas passaram a orientar a sua actividade para a qualidade e flexibilidade, colocando factores como os prazos de entrega, os serviços de apoio ao cliente e a capacidade de adaptação às exigências do cliente em posição prioritária face ao preço dos produtos.

A produção em série, tão apta à utilização dos métodos clássicos de gestão, deixa de ser a eleita numa altura em que os consumidores exigem cada vez mais diferenciação. Como sublinha Boyer, a origem da crise dos referidos métodos reside precisamente nas contradições que encontramos entre a rigidez das técnicas e a variabilidade da procura (Boyer, 1992).

O cliente dita as regras, e numa época em que a procura é incerta e diversificada, as empresas têm que conseguir responder estimulando a sua capacidade para mudar rapidamente. Flexibilidade passa a ser a palavra de ordem, pelo que estes factores originam novas formas de organização da produção baseadas não só em novas tecnologias que permitam a flexibilidade, mas também em recursos humanos mais qualificados. A própria estrutura das organizações sofre alterações substanciais, passando de formas hierarquizadas e burocráticas a formas mais descentralizadas e planas, orientadas para a autonomia dos recursos humanos e para a flexibilidade.

O ambiente que rodeia a organização sofre um processo de globalização. Este surge progressivamente como um fenómeno de interacção e interdependência entre empresas, regiões e países a nível mundial, aumentando a competição entre estes ao mesmo tempo que a

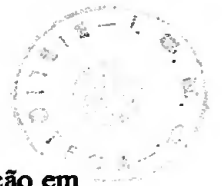
difusão das tecnologias de informação e comunicação torna possível esta nova organização da economia.

Assim, e perante as características rígidas da organização burocrática que tivemos oportunidade de observar, torna-se fácil compreender que a sua falta de flexibilidade impede a adaptação às novas condições do mercado. O pressuposto de que os mercados eram assegurados e os gostos dos consumidores estáveis, simplesmente deixa de se verificar.

A submissão às normas, a disciplina excessivamente interiorizada, a transformação dos meios utilizados em objectivos finais produzem rigidez e incapacidade de adaptação a novas situações e a novas circunstâncias do ambiente externo. Surge deste modo um formalismo excessivo, em que uma observação demasiado rigorosa das normas, das rotinas e dos procedimentos previamente definidos pode interferir com os objectivos finais da organização. Uma organização em que por exemplo a impessoalidade das relações com os clientes é levada ao extremo pode provocar dificuldades no seu relacionamento, impedindo muito provavelmente que os clientes afectados por esta falta de atenção voltem a dirigir-se à mesma organização.

Perante este cenário, os métodos clássicos de gestão, inicialmente eficazes, tornam-se contraproducentes. O modelo taylorista/fordista de produção em massa, tal como a burocracia de Weber, com as suas técnicas rígidas, incapazes de responder à variabilidade da procura, não resistem às novas exigências dos consumidores.

Devemos no entanto ter em consideração que, tanto o modelo taylorista/fordista como o modelo burocrático de Weber, não desapareceram por completo apesar da sua inquestionável desadequação à realidade sócio-económica actual, tendo-se verificado que “a concorrência



através da diferenciação de produtos era compatível com uma reorganização da produção em série e não com o seu abandono” (*id., ibid.*, 1992), pelo que continuam a existir segmentos de mercado para os quais é necessário produzir em massa a baixo custo, razão que justifica a permanência dos referidos modelos.

Verifica-se assim a necessidade da coexistência de vários modelos de gestão e produção. Tal como defende Boyer, a longo prazo, produtividade e competitividade resultam de uma combinação harmoniosa entre gestão do trabalho, investimento adequado, natureza dos mercados em que se insere a unidade produtiva, crescimento e escolha acertada de tecnologias (*id., ibid.*, 1992).

Em suma, e no seguimento da linha de raciocínio conduzida ao longo deste capítulo, cabe-nos reforçar a ideia de que o modelo burocrático, tal como Weber o idealizou, na sua forma mais pura e rígida, não tem lugar no actual contexto sócio-económico. No entanto, à semelhança do que se passa com os outros modelos científicos de gestão, a organização burocrática ainda persiste, embora apenas com uma ou outra dimensão acentuada.

3 O ESTADO E A BUROCRACIA

3.1 O Papel do Estado na Sociedade e na Economia

3.1.1 Origens Históricas da Intervenção do Estado e Estado Providência – Breve Abordagem

A intervenção do Estado na sociedade e na economia tem sofrido diversas alterações ao longo dos tempos. O Estado, ele próprio um agente económico e um elemento da sociedade, tem vindo a desempenhar várias funções nos dois sentidos, que têm oscilado entre o carácter meramente arbitral da sua presença e a força activa da sua intervenção.

O Estado constitui o único agente que pode actuar em determinadas situações de índole social ou económica. Nestes casos, se existirem disfunções ou fracassos de mercado, impõe-se a intervenção do Estado em ordem a restabelecer a equidade e a eficiência através de diversas medidas, nomeadamente mecanismos de redistribuição de rendimentos pelos cidadãos, acções de regulamentação de sectores económicos, afectação de recursos e produção de alguns bens essenciais.

As diferentes tendências quanto à presença do Estado na sociedade e na economia têm-se verificado indubitavelmente ao longo dos séculos por força das teorias económicas vigentes, designadamente na primeira metade do séc. XX com a teoria keynesiana por ocasião do período pós Segunda Guerra e, posteriormente, com a influência de Adam Smith e a sua famosa “mão invisível”.

É no entanto entre os séculos XIV e XVIII que a função protectora do Estado conhece os seus primórdios. Esta traduz-se em dois objectivos básicos: produzir a segurança dos cidadãos e reduzir a sua incerteza (Rosanvallon, 1984). Para tal o Estado obriga-se a proteger os direitos básicos dos indivíduos, em que constitui um deles o direito à vida, garantindo a protecção da integridade física e zelando pela paz civil; o outro é o direito à propriedade: ao delimitar o que é de quem, contribui tanto para a segurança como para a redução da incerteza dos cidadãos.

De facto, até ao séc. XIX, o conceito de propriedade constituiu indubitavelmente uma forma de protecção activa por parte dos indivíduos. Durante um longo período de tempo, ser possuidor de uma reserva de propriedade era sinónimo de estar protegido contra os principais riscos sociais como a pobreza ou a doença.

Com a revolução industrial nasceu a categoria social dos trabalhadores assalariados que, ao contrário dos proprietários, apenas detinham a sua força de trabalho. Para que a esta classe social fosse possível proteger-se da eventual impossibilidade de vender a sua força de trabalho ou de uma venda da mesma que não lhe assegurasse uma subsistência minimamente digna, criou o Estado os primeiros mecanismos de protecção social especificamente dirigidos ao emprego assalariado. Tal aconteceu em finais do séc. XIX com a intervenção do chanceler alemão Bismarck, na Alemanha, onde se fundou aquilo a que podemos chamar os alicerces do Estado Providência, ou até mesmo, se quisermos retroceder quase três séculos, em Inglaterra, com as *Poor Laws* instituídas por Isabel I.

Vários são os autores que se têm debruçado sobre o tema do Estado Providência, desde o clássico Pierre Rosanvallon, centrado na “nova questão social”⁴ da matéria e na sua articulação

⁴ Sobretudo através da obra “La Nouvelle Question Sociale – Repenser l’État-Providence”.

com a crise que se vive actualmente, até Esping-Andersen, onde uma das principais referências é, indubitavelmente, “The Three Worlds of Welfare Capitalism”.

Sobre as origens do Estado Providência Pierre Rosanvallon baseia-se na ideia de que o Estado foi progressivamente alargando a sua esfera de actuação, passando do Estado dito “protector” para o Estado Providência³. Este difere claramente do primeiro na medida em que as suas funções se mostram bem mais amplas e complexas: a sua função não é apenas a de proteger bens adquiridos, como a vida ou a propriedade, visando igualmente acções específicas de carácter regulador e utilizando determinados instrumentos para implementar as políticas sociais e económicas, como os exemplos atrás citados da instituição de mecanismos de redistribuição de rendimentos e regulamentação de determinados sectores, muitas vezes utilizados como forma de corrigir disfuncionalidades do mercado.

3.1.2 Desenvolvimento e Declínio do Estado Providência

Assim se compreende que esta configuração do Estado moderno tenha tido as condições ideais para se desenvolver sobretudo em períodos de crise económica e social, em que qualquer uma das acções específicas atrás referidas assumem um papel fundamental no processo de recuperação da economia e na diminuição dos conflitos sociais.

Tal aconteceu em situações de risco social acrescido, como sejam as que ocorreram durante os períodos de guerra mundial (1914-1918 e 1939-1945), e mais precisamente nas décadas que se seguiram à II Guerra Mundial e até finais dos anos 70, quando a Europa atravessou precisamente um período de recuperação deste tipo. É de facto indiscutível que os períodos da

³ A expressão “Estado Providência” teve origem no séc. XIX, em França, durante o segundo império; em Inglaterra, a expressão “Welfare State” foi criada mais recentemente, na década de 40; o termo alemão equivalente, “Wohlfahrtsstaat”, tem vindo a ser utilizado desde o séc. XIX. Para mais pormenores, ver Rosanvallon, 1984, p.111.

nossa História em que se verificaram fases de reconstrução económica e social foram particularmente férteis em iniciativas estatais, dados os riscos sociais envolvidos em contexto de guerra.

Estas constituíram as décadas de inspiração keynesiana, caracterizadas por um expansionismo das despesas do Estado, derivado dos compromissos assumidos perante os cidadãos nos períodos já referidos e motivado pelos elevados níveis de crescimento económico que constituíram um grande estímulo para o crescimento das despesas públicas. As novas questões sociais das sociedades modernas, assim como o esforço efectuado para manter este nível de benefícios sociais e compromissos financeiros, terão estado na origem das dificuldades orçamentais que a maioria dos países europeus enfrentam actualmente.

Pierre Rosanvallon centra precisamente aqui a sua abordagem, na opinião de que a crise não se deve exclusivamente às questões de ordem financeira, mas também a uma nova realidade social suportada por razões demográficas e outras, designadamente o crescente envelhecimento demográfico das populações que tem levado a um aumento do peso das pensões nos sistemas de segurança social, a alteração das estruturas familiares, a flexibilização do mercado de trabalho e o alargamento da cobertura, não só material, mas também pessoal, das formas de protecção social. No entanto, o autor não nega que existe realmente um “impasse financeiro” (Rosanvallon, 1984: 13) nas estruturas do Estado Providência devido ao elevado ritmo de crescimento das despesas públicas com as políticas sociais relativamente ao ritmo de crescimento da economia.

Para Rosanvallon, o excesso de intervenção do Estado na economia pode provocar “contra-productividade” (*id., ibid.*:17) e esta deve ser analisada à luz do que acontece nas grandes empresas, pois o Estado também é uma organização, embora de dimensões gigantes. Assim, há

que fazê-lo tendo em consideração a evolução da estrutura da sociedade e a sua própria relação com o Estado. Para além destes factores não devemos esquecer as mutações de ordem cultural a que temos assistido ao longo das últimas décadas. Os cidadãos tornaram-se mais exigentes perante o Estado enquanto organização, mostrando-se cada vez mais ávidos dos seus direitos e mais autónomos, factos que contrariam o desenvolvimento do Estado Providência na acepção do seu conceito.

Quanto a Esping-Andersen, a sua análise do tema passa pela formulação de uma tipologia de modelos de Estado Providência (Esping-Andersen, 1990), de acordo com o seu índice de desmercantilização⁶, dado que não é possível falarmos de um único modelo europeu. Assim, temos:

Modelo Continental – regimes de protecção social definidos segundo o estatuto profissional e protecção social elevada dos funcionários públicos; aplicação em países como a Alemanha, Áustria, Holanda, Bélgica, França e Luxemburgo.

Modelo Anglo-Saxónico – prestações sociais sujeitas à condição de recursos financeiros, elevada importância do sector privado na atribuição de pensões e na área da saúde; aplicação no Reino Unido e na Irlanda.

Modelo Escandinavo – regime de acesso universal e direitos iguais, prestações equitativas e serviços de apoio social desmercantilizados; aplicação na Dinamarca, Finlândia e Suécia.

⁶ Este índice de desmercantilização é calculado por Esping-Andersen com base nas transferências sociais de 18 países europeus e tem em consideração os tipos de protecção social que conferem direitos em cada um destes países. Num extremo, uma estratégia de protecção social que confira direitos iguais e automáticos a todos os cidadãos é qualificada de “extremamente desmercantilizada”.

Dado o facto de não contemplar as especificidades dos países do Sul da Europa, a tipologia de Esping-Andersen veio posteriormente a ser bastante criticada. Embora se possam aproximar do modelo continental, a verdade é que estes países possuem estruturas de assistência social bem mais alargadas, apresentando estas naturalmente um maior peso nos seus sistemas de Segurança Social e não sendo por isso enquadráveis em nenhum dos modelos referidos.

Seja qual for o regime de protecção social, e indo também ao encontro do defendido por Rosanvallon, a verdade é que a necessidade de reforma destes sistemas em que assenta o Estado Providência é eminente. Podemos resumi-la, apontando na sua base dois factores determinantes:

1. Incapacidade de adaptação, sobretudo financeira, no que toca à evolução do ambiente em sua volta, nomeadamente às questões de carácter económico, demográfico e social já anteriormente referidas.
2. Incapacidade no que toca à redistribuição dos recursos financeiros, dado que apesar de todo o investimento efectuado, os sistemas de Segurança Social existentes não têm conseguido erradicar o problema da pobreza, o que coloca a própria noção de Segurança Social em causa.

3.2 A Burocracia nas Organizações do Estado

3.2.1 Características das Organizações de Carácter Público

Os temas estudados na teoria das organizações podem aplicar-se, naturalmente, a vários tipos de organização. No entanto, o tema da burocracia é, e sempre tem sido, associado às organizações de carácter público. Propomo-nos proporcionar uma reflexão para um tema pertinente no actual contexto sócio-económico das organizações.

O próprio termo “burocracia” surge na actualidade muito frequentemente identificado com procedimentos rotineiros e padronizados e com formalidade excessiva. Muitas vezes, no que diz respeito ao atendimento ao público, é também sinónimo de impessoalidade, antipatia, normas excessivas, demora e documentos em excesso.

Os próprios Governos que têm assumido o poder no nosso país reconhecem a estrutura pesada, burocrática e centralista da Administração Pública portuguesa⁷, estrutura essa que a tem impedido de responder aos “desafios da modernidade” enquanto organização. O excesso de formalidades administrativas, típico do modelo de gestão burocrático, produz como que um efeito bloqueio ao crescimento da actividade económica do país.

Certo é que as organizações públicas são apresentadas, em regra, como o exemplo típico da organização burocrática. Tal deve-se sobretudo ao facto de a Administração Pública (AP)⁸ reunir um conjunto único de características, algumas comuns ao modelo burocrático e propícias ao seu desenvolvimento, designadamente a excessiva normalização legal, a

⁷ Veja-se, a título de exemplo, o documento *Linhas de Orientação para a Reforma da Administração Pública*, elaborado pelo XV Governo Constitucional.

inexistência do objectivo lucro, a falta de orientação para o cliente, e também uma cultura muito própria.

Excessiva normalização legal

O excesso de normas e procedimentos internos característicos da organização pública provocam a necessidade de um suporte legal permanente que serve de base para todos os actos administrativos da organização assim como para as suas relações com as outras instituições.

O objectivo principal de tais formalismos é o de prever todas as situações possíveis para que se possa atingir a eficiência total. Tal como já verificámos⁹, sempre que alguma situação não se encontra prevista, a organização não sabe responder ou responde tardiamente, o que provoca uma incapacidade de resposta preocupante: como pode uma organização deste tipo reagir a situações imprevistas num meio ambiente como o de hoje, tão instável e em permanente mudança?

Inexistência do objectivo lucro

A Constituição da República Portuguesa define no seu Título IX o papel do Estado e as suas tarefas assim como o quadro de orientação da AP, assumindo esta o papel de veículo condutor dos princípios definidos.

Assim, está escrito na nossa Constituição que ao Estado cabe, entre outras tarefas, zelar pela garantia dos direitos e liberdades fundamentais e pelos princípios do Estado de Direito Democrático, assim como “promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade

⁹ Daqui em diante poderemos designar a Administração Pública como “AP”.

⁹ Cf. ponto 2.1.

real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais e culturais mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais”¹⁰.

Quanto aos princípios fundamentais pelos quais se deve reger, “a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” e “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade”¹¹.

Ao Governo compete assim planear as políticas que levam a cabo as tarefas do Estado. A sua execução cabe à AP, sob a supervisão do Governo, pelo que podemos dizer que esta constitui o seu “braço direito”, para além de representar o elo de ligação entre o Estado e os cidadãos. Assim se constata que perante tal presença de objectivos constitucionalmente definidos, não seja possível ao Estado como grande organização (embora pública) ter como fim último o lucro, como acontece em qualquer organização de carácter privado.

Para poder promover o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos através da transformação e modernização das estruturas económicas e sociais, o Estado, através da Administração Pública, procura não o lucro, mas sempre mais recursos financeiros para voltar a investir e assegurar os bens essenciais e a prestação de serviços de interesse geral, o emprego, a educação, mais e melhores condições sociais e económicas, enfim tudo o que possa proporcionar e garantir os direitos fundamentais dos cidadãos definidos na Constituição.

¹⁰ Artigo 9º, al. b) e d) da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Falta de orientação para o cliente

Nos organismos públicos o cliente não tem normalmente o mesmo atendimento e a mesma atenção que numa organização privada. Dada a inexistência do lucro como objectivo final, o cliente não é sinónimo de dinheiro, logo, ao contrário do que acontece no sector privado, o tratamento dado aos clientes não constitui um factor crítico para o sucesso da organização.

Acresce ainda que, devido à inexistência do objectivo lucro e à própria especificidade do sistema remunerativo da função pública, os seus funcionários não recebem qualquer incentivo financeiro pelo seu melhor desempenho, o que contribui para uma certa displicência no trato com os clientes.

Cultura muito própria

A cultura da organização pública encontra-se profundamente enraizada e é fruto de muitos anos de rotinas diárias pré-definidas, forte divisão do trabalho, complexidade e fraccionamento dos processos de trabalho. Raramente a AP corta com a prática de rotinas e costumes que passam de geração em geração ao longo dos anos, excepção a apontar no caso das novas tecnologias de informação e comunicação às quais, mais cedo ou mais tarde, as organizações acabam por não ter outra solução senão adaptar-se, mesmo que tal aconteça por vezes mais tarde do que seria desejável.

Estas características culminam ainda numa legislação laboral específica da AP que assegura o emprego dos funcionários públicos para toda a vida e permite uma progressão na carreira baseada na antiguidade e não no desempenho. Os privilégios adquiridos por estes funcionários dizem respeito à estabilidade no emprego, horário de trabalho, férias e regime de aposentação.

¹¹ Artigo 266º da CRP.

Todos estes factores conjugados contribuem para uma cultura muito específica da AP em que a aversão à mudança é muito significativa, senão mesmo determinante quando se pretende implementar reformas. A cultura da AP portuguesa baseia-se em comportamentos, práticas e valores instalados há décadas, sendo esta uma das razões por que as mudanças necessárias demoram mais tempo do que seria desejável. No capítulo 4 teremos oportunidade de retomar este assunto.

3.2.2 Os Recursos Humanos

3.2.2.1 A Gestão de Recursos Humanos Instalada

Uma gestão inovadora dos recursos humanos constitui hoje um forte desafio numa AP envelhecida, marcada pela elevada idade da generalidade dos seus funcionários e pelas baixas habilitações literárias. Estas provocam, entre outros constrangimentos, sérias dificuldades na adaptação às novas tecnologias de informação e comunicação.

Este constitui indubitavelmente um dos maiores pontos fracos da AP portuguesa. A última reforma levada a cabo pelo XV Governo Constitucional visou precisamente esta como uma das áreas de intervenção privilegiadas, com o objectivo de promover a valorização dos funcionários públicos, não só ao nível da formação mas também apostando numa nova avaliação de desempenho, tanto dos funcionários como dos serviços.

Estas apostas da reforma implicam não só uma alteração profunda no próprio sistema de gestão de recursos humanos e na sua legislação, de modo a flexibilizá-lo, mas também mudanças na forma como o funcionário público encara o seu trabalho, na sua postura perante o

utente dos serviços, na sua forma de estar perante as chefias, enfim, diríamos nós, no seu profissionalismo.

Não adianta no entanto apontar o que está errado nem a respectiva solução sem compreender o que se encontra na origem do problema, pois certamente que os recursos humanos da AP não são propriamente diferentes dos que trabalham no sector privado. O que fará a diferença então?

Esta parece tratar-se sobretudo de uma questão de desmotivação. Os funcionários públicos sofrem de uma desmotivação de tal ordem, que esta se reflecte não só no seu baixo rendimento, mas também na saída dos melhores", na maior parte das vezes, e como se sabe, para o sector privado. Esta desmotivação é fruto de um sistema de carreiras extremamente injusto e desadequado a qualquer organização dos tempos modernos.

É do conhecimento geral que a ascensão na carreira baseia-se na antiguidade e não no mérito, não existindo qualquer incentivo financeiro à produtividade. Não é raro encontrarmos numa organização pública dois funcionários, lado a lado, desempenhando as mesmas tarefas, em que um auferir um rendimento substancialmente superior relativamente ao colega apenas porque a sua antiguidade de serviço é bastante superior. Não nos parece que apenas o desempenho conte para a progressão na carreira, mas não cheguemos ao extremo de considerar unicamente a antiguidade, pois tal erro é susceptível de criar injustiças com efeito altamente desmotivador para o funcionário.

À luz das teorias motivacionais o ser humano necessita de estímulos para potenciar as suas aptidões e atingir os objectivos organizacionais, sempre tendo em vista a satisfação das suas

necessidades individuais (Ferreira *et al.*, 2001). Esses são pois os estímulos que o funcionário público não recebe.

O sistema de avaliação de desempenho que vigorou até 2004 não era aplicável aos funcionários com cargos dirigentes, para além de que os resultados destas avaliações eram normalmente excelentes¹², o que logo à partida nos fazia duvidar dos seus métodos de aplicação, e portanto, da sua própria fiabilidade.

Sem entrar em pormenores sobre o anterior modelo de avaliação de desempenho da AP, importa referir não só a forma como os inquéritos de avaliação eram elaborados, com poucas hipóteses de escolha ao dispor do avaliador, como também o constrangimento causado pela proximidade entre avaliador e avaliado e a falta de formação do avaliador para desempenhar esta tarefa tão importante¹³. Alguns destes factores estiveram certamente na origem do insucesso deste modelo de avaliação de desempenho.

Assim, não se desenvolvendo o processo de forma rigorosa, os resultados da avaliação não tinham qualquer utilidade final. Todos os funcionários – os bons, os menos bons, os maus - progrediam na carreira face à excelência da classificação obtida, surgindo então facilmente a pergunta: para quê uma avaliação de desempenho se esta, na prática, não apresenta qualquer utilidade?

Acima de tudo, importa salientar que não é a qualidade ou aptidão profissional dos funcionários públicos que se coloca aqui em causa. Para reforçar esta ideia, vejamos como

¹² Fernandes, Elder, *Condições de Emprego, Carreiras e Motivação dos Funcionários*, in INA, 1º Congresso Nacional da Administração Pública – Os Vectors da Mudança, Lisboa, 10 –11 Novembro de 2003.

¹³ Vaz, Rui Pereira, *(In) Sucesso na Avaliação de Desempenho no Contexto da Administração Pública*, op. cit.

¹⁴ Vaz, Rui Pereira, *(In) Sucesso na Avaliação de Desempenho no Contexto da Administração Pública*, op. cit.

José Neves¹⁵ ilustra a problemática da motivação: “da equação (Desempenho = f[aptidão×motivação]), decorre que nem sempre os problemas de desempenho podem ser reduzidos a um dos termos da equação”. Então, se o desempenho é função destes dois factores, o funcionário público pode ter uma elevada aptidão para a função, sem que no entanto o seu nível de desempenho seja bom devido à baixa motivação.

Esta ideia vem reforçar o nosso raciocínio no sentido de uma necessidade premente de melhorar a gestão dos recursos humanos públicos, procedendo à implementação de políticas que forneçam e, sobretudo, alimentem e mantenham a motivação do elemento humano, dado que pessoas desmotivadas produzem um efeito negativo na produtividade das organizações, e sem ela é impossível a tão desejada modernização da AP. Com estes objectivos em mente criou o XV Governo Constitucional, em Março de 2004, uma nova forma de avaliar os funcionários públicos: o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP), através da Lei nº 10/2004 de 22 de Março.

3.2.2.2 O Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública

Optámos por não analisar a legislação que esteve na origem do anterior sistema de avaliação de desempenho em vigor até à data da publicação da Lei nº 10/2004, não só porque relativamente ao passado facilmente se encontra literatura sobre o tema, mas também porque, agora que estamos na presença de um novo quadro normativo nesta matéria, importa sobretudo avaliar as suas potencialidades assim como aquilo que pode mudar relativamente à actual realidade.

¹⁵ Neves, José Gonçalves, *Aptidões Individuais e Teorias Motivacionais*, in FERREIRA, J. M. Carvalho et al., *Manual de*

O novo sistema de avaliação de desempenho enquadra-se nas linhas de orientação da Reforma da AP enunciada em Junho de 2003. Foi concebido para “uma gestão determinada por objectivos, orientada para resultados e dotada dos instrumentos de gestão necessários para actuar e responsabilizar, motivando os seus trabalhadores para um desempenho de qualidade e reconhecendo o mérito e a excelência” (Ministério das Finanças, 2004).

Os seus objectivos fundamentais visam a melhoria da gestão da organização pública e da prestação do serviço público aos cidadãos, o aumento da responsabilização dos funcionários e do seu controlo e também a redução dos custos da máquina do Estado.

Assim sendo, o SIADAP rege-se pelos seguintes princípios¹⁶:

- Orientação para resultados, promovendo a excelência e a qualidade do serviço.
- Universalidade, sendo de aplicação obrigatória a todos os serviços, organismos e grupos de pessoal da Administração Pública.
- Reconhecimento e motivação, garantindo a diferenciação de desempenhos.
- Coerência e integração, suportando uma gestão integrada de recursos humanos.
- Transparência, assentando em critérios objectivos e regras claras amplamente divulgadas.
- Flexibilidade, permitindo a aprovação de outros sistemas de avaliação ou a sua adaptação.

O SIADAP pretende fazer parte da vida dos organismos públicos, inserindo-se na sua gestão corrente e tendo para o efeito uma periodicidade anual. Do novo sistema fazem parte as seguintes medidas¹⁷:

Psicossociologia das Organizações, Alfragido, McGraw-Hill, 2001, p.260.

- O estabelecimento do plano de actividades para o ano seguinte, tendo em conta os objectivos estratégicos, as orientações da tutela e as atribuições orgânicas.
- O estabelecimento dos objectivos de cada unidade orgânica a prosseguir no ano seguinte.
- O estabelecimento dos objectivos a atingir por cada trabalhador e/ou equipa no ano seguinte.
- A elaboração do relatório de actividades.
- A avaliação dos desempenhos.

Os procedimentos de avaliação passam por várias fases, começando pela definição de objectivos e continuando com a auto-avaliação, avaliação prévia, harmonização das avaliações, entrevista, homologação, reclamação e recurso.

O processo de avaliação (terceira fase) passa a ser concretizado através de fichas de avaliação dirigidas a cada uma das categorias profissionais. O seu preenchimento é da responsabilidade do imediato superior hierárquico do avaliado e com conhecimento deste. Várias componentes são agora levadas em consideração: a competência profissional e comportamental, o cumprimento de metas previamente estabelecidas no plano de actividades e a própria atitude pessoal dos funcionários no que respeita à vontade, motivação e identificação com a organização no sentido de atingir os objectivos fixados.

No que diz respeito às alterações relativamente ao anterior sistema, podemos salientar a introdução de auto-avaliação, a avaliação de componentes anteriormente não consideradas, como as competências e aptidões profissionais, a atitude pessoal demonstrada e o

¹⁶ Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, art.º 3.º.

cumprimento dos objectivos fixados, a introdução da classificação “excelente”, a avaliação dos dirigentes intermédios, e a possibilidade de reclamação e recurso por parte do avaliado, com prazos de resposta definidos na lei.

De referir que a inclusão de auto-avaliação, assim como de uma entrevista com o avaliado, através da qual este toma conhecimento da sua avaliação, fazem-nos crer numa maior preocupação com a participação dos funcionários no processo. Este constitui à partida um progresso importante dado que o funcionário, ao ser ouvido, sentir-se-á incluído, o que contribui para diminuir o desagrado normalmente sentido em relação ao processo de avaliação.

Importa ainda salientar que das fichas de avaliação faz parte a identificação das necessidades de formação do avaliado a serem propostas pelo avaliador, o que denota uma preocupação em colmatar as falhas de formação dos funcionários públicos, muitas vezes encaixados em funções para as quais não possuem formação de base por força do sistema de carreiras instituído. Se a estes funcionários fossem ministradas acções de formação específicas, os mesmos poderiam trazer importantes mais-valias ao Estado, no sentido em que, para além da prática de muitos anos de trabalho, ficariam ainda dotados de conhecimentos teóricos extremamente importantes para o desempenho das funções que lhes foram atribuídas.

Um excelente exemplo nesta matéria consiste na implementação do POCP¹⁷ nos organismos públicos¹⁸, decorrente do Decreto-Lei nº 232/97. Esta obrigatoriedade implicou necessariamente a adopção de um sistema informático que respondesse às exigências de uma contabilidade digráfica com especificidades da AP. Imagine-se pois o impacto provocado por duas mudanças bruscas em estruturas burocratas e pesadas como as da AP: a contabilidade

¹⁷ Lei nº 10/2004, de 22 de Março, artº 5º.

¹⁸ Plano Oficial de Contabilidade Pública.

digráfica, totalmente desconhecida para os funcionários mais antigos, e a implementação de um novo sistema informático, que a alguns obrigou a trabalhar com computadores pela primeira vez ou, pelo menos, com mais agilidade do que até então era normal.

É claro que neste caso, ao contrário do que na realidade aconteceu, impunham-se, mais que nunca, acções de formação especificamente direccionadas para estas pessoas que, de uma hora para a outra, se sentiram com enormes dificuldades para desempenhar as suas funções. Acções essas destinadas não só a ensinar tecnicamente a trabalhar com o novo sistema informático, mas também de carácter teórico, pois muitas nunca sequer receberam formação de base na área da Contabilidade. Este tipo de acções de formação encontram-se agora previstas na nova Lei¹⁹.

Relativamente ao reconhecimento do mérito, desta vez é permitida uma diferenciação do desempenho dos melhores funcionários através da atribuição das classificações de “Excelente” e “Muito Bom”, devendo estas ser devidamente fundamentadas por escrito na respectiva ficha de avaliação. Estes funcionários recebem incentivos de carreira: a atribuição de “Excelente” confere o direito do trabalhador a algumas facilidades na ascensão profissional, como seja a redução de um ano no tempo de serviço para efeitos de promoção ou progressão na carreira; a atribuição de “Muito Bom” durante dois anos consecutivos reduz um ano nos períodos exigidos para a sua promoção ou progressão.

Verificamos apesar de tudo que o trabalhador, embora podendo receber incentivos relativos à ascensão na carreira, continua sem ver o seu desempenho premiado com incentivos de ordem financeira. Esta faz indubitavelmente a grande diferença entre o sector privado, onde a produtividade dos trabalhadores é reconhecida por meio de prémios pecuniários ou até mesmo

¹⁹ Romeiro, Raquel, *Da Contabilidade Orçamental Unigráfica à Contabilidade Patrimonial com o POCP – O Processo de Mudança na Perspectiva de um Fornecedor Externo de Sistemas de Informação*, in INA, 1º Congresso Nacional da Administração Pública – Os Vectors da Mudança, Lisboa, 10 –11 Novembro de 2003.

da participação nos lucros das empresas, e o sector público, onde continuam a não ser previstos os incentivos que mais motivam os trabalhadores.

Não nos iludamos, pois já defendia Maslow que são as necessidades primárias, de ordem fisiológica (alimentação, água, ar, higiene, etc.) e de segurança que movem o cidadão comum. Quando estas se encontram satisfeitas, então surgem as necessidades de ordem social, e a seguir outras surgirão, como as de auto-estima e auto-realização, pois o ser humano age sempre em função das necessidades que ainda não estão satisfeitas (Maslow, 1954).

Sabemos de antemão que o Estado não tem por objectivo final o lucro, e que isso faz grande parte da diferença, contudo parece-nos que em casos de excepcional desempenho estas medidas poderiam produzir um efeito altamente motivador com repercussões bastante positivas no desempenho futuro e inclusivamente na atitude pessoal dos funcionários públicos e na sua identificação para com os valores e objectivos da organização.

Se as necessidades do ser humano funcionam como motivadoras do seu comportamento, uma das formas de preenchê-las é precisamente através dos recursos financeiros conseguidos através do seu trabalho, o que prova a importância de incentivos financeiros extraordinários que possam advir do seu bom desempenho. Porque não então aplicá-los também ao sector público?

²⁰ Artº 16º, Lei nº 10/2004, de 22 de Março.



4 A REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO

4.1 Enquadramento

As disfunções do modelo burocrático constituem, como já tivemos oportunidade de estudar no Capítulo 2, consequências não previstas das burocracias relacionadas com a desadequação às características de um meio ambiente em permanente mutação. Estas consequências surgem ainda agravadas pelo significativo aumento da dimensão dos serviços do Estado, comum à generalidade dos países europeus após a 2ª Guerra Mundial, e que se prolongou durante as décadas seguintes.

O processo de globalização e o aumento da competitividade à escala mundial, assim como o rápido desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação, colocaram sérios desafios às empresas privadas que acabaram naturalmente por provocar também efeitos no sector público administrativo. A AP tinha que reagir perante uma sociedade em rápida evolução, sob pena de não conseguir acompanhar o seu ritmo de desenvolvimento. Qual a utilidade de uma AP, enquanto veículo condutor da acção do Estado, totalmente desenquadrada e desajustada da realidade dos cidadãos, das organizações?

A desadequação do modelo burocrático ao contexto sócio-económico dos tempos mais recentes fez com que o Estado, tendo em mente a sua reforma administrativa, considerasse a hipótese de implementar novos modelos de gestão. Associada à crise do Estado-Providência²¹, a adaptação à nova realidade incluiu uma diminuição da intervenção estatal na maioria dos países europeus em prol de acções de carácter menos interveniente e mais regulador.

²¹ Cf. ponto 3.1.2.

4.2 Objectivos da Reforma

A desburocratização do Estado constitui o objectivo fundamental de qualquer reforma ou modernização da AP. Contudo, outras tendências acompanham quase sempre o lema da desburocratização, como é o caso da já referida redução de tamanho do sector, tanto em termos de dimensão propriamente dita como de recursos e da sua intervenção na vida económica.

Ao nível dos recursos humanos o imperativo é a sua flexibilização em diversas vertentes: novo regime jurídico dos contratos de trabalho, sistema de avaliação de desempenho, regime de carreiras, horários de trabalho, etc..

Uma das preocupações fundamentais da reforma do sector público em Portugal, a par com a sua desburocratização, tem residido numa “postura de melhoria da qualidade” (Corte-Real, 1995: 102). Esta traduz-se num esforço no sentido da melhoria da qualidade do serviço prestado ao utente, procurando uma maior aproximação à noção de cliente do sector privado, de modo a eliminar a insatisfação generalizada dos cidadãos a este nível.

A qualidade do serviço público surge como um factor determinante para a imagem do Estado junto do cidadão, dado que interfere com a sua qualidade de vida. Se o tempo que um cidadão português gasta anualmente a tratar de documentos junto da AP lhe fosse oferecido pelo Estado para poder estar mais tempo com a família, ou para gastá-lo em actividades de lazer, não teríamos nós mais qualidade de vida? Não seríamos todos nós mais felizes? Certamente que sim, mas também é verdade que antes de o Estado poder tomar decisões desse tipo é necessário apostar em primeiro lugar no aumento da produtividade do nosso país, assim como

na melhoria de alguns indicadores macroeconómicos sem os quais não poderemos subir no ranking dos países desenvolvidos, designadamente no seio da União Europeia.

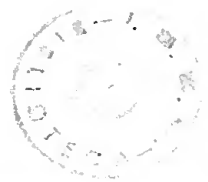
Concentremo-nos, a este propósito, em três pontos fundamentais para a eliminação dos custos elevadíssimos provocados pelo excesso de burocracia na organização do Estado (Vasconcellos e Sá, 1993): a simplificação dos circuitos do Estado, a revisão periódica de todas as regras e procedimentos em vigor em cada serviço e a substituição do sistema de avaliação de desempenho dos funcionários públicos.

Parece-nos óbvio que a simplificação dos circuitos passa obrigatoriamente pela descentralização dos serviços e por uma redefinição de processos, já que para se tomar uma decisão é necessário que os documentos circulem demoradamente de departamento em departamento e assinatura após assinatura, formalidades sem as quais não é possível terminar qualquer processo de tomada de decisão.

Nas organizações privadas as regras e os manuais de procedimentos são anualmente revistos. Nas organizações públicas as mesmas regras e os mesmos procedimentos passam de ano para ano sem que sejam verificados, o que provoca naturalmente situações caricatas como a de serviços que continuam a reger-se por normas com dezenas de anos de existência, e portanto totalmente desenquadradas da realidade actual.

No que respeita ao terceiro ponto, Vasconcellos e Sá reforça a necessidade de proceder a profundas alterações no sistema de avaliação de desempenho, devido aos problemas que já tivemos oportunidade de constatar²², alterações essas já em parte concretizadas no SIADAP

²² Cf. ponto 3.2.2.1.



através da Lei nº 10/2004²². Sendo ainda cedo para tirar conclusões sobre a aplicação deste novo quadro normativo, vejamos se de futuro tais modificações produzirão os efeitos desejados.

4.3 Modelos de Reforma da Administração Pública

Na sequência dos esforços enveredados para modernizar o Estado enquanto organização, várias foram as teorias que estiveram na base das reformas administrativas do Estado em todo o Mundo.

Entre finais do séc. XIX e o final da 2ª Guerra Mundial deu-se a primazia da administração científica de Taylor e Fayol, onde podemos situar a teoria da burocracia de Weber.

O final da 2ª Guerra Mundial e as crescentes críticas ao modelo científico de gestão proporcionaram o desenvolvimento de uma nova teoria administrativa – a Administração Profissional - a par com o início do longo processo de recuperação da economia mundial, entretanto profundamente afectada pelos efeitos negativos da guerra. Também o aparecimento do Estado-Providência e o aumento do peso do Estado daqui decorrente criaram condições para que esta teoria se desenvolvesse.

A par com o crescimento económico que se registou no período que se seguiu à guerra, também a Administração Pública sofreu um crescimento notável. O número de funcionários aumentou consideravelmente, tal como as despesas públicas e as infra-estuturas do Estado. Todos os recursos eram bem vindos para reconstruir uma economia devastada. Nos países europeus registaram-se altas taxas de crescimento económico durante as três décadas que se

²² Cf. ponto 3.2.2.2.

seguiram à guerra, o que permitiu um acentuado progresso económico e social durante este período.

Oliveira Rocha avança com uma outra explicação para o fenómeno do crescimento acelerado da Administração Pública e relaciona-o com o chamado “mercado político” (Rocha, 2001: 23), onde os eleitores pressionam os políticos com vista à obtenção de mais e melhores benefícios sociais. O Estado responde aumentando a despesa pública, utilizando políticas keynesianas para intervir na área económica e políticas sociais na área social. Este aumento da despesa pública surge frequentemente associado ao ciclo político-económico: o governo aumenta a despesa pública sobretudo na segunda metade do mandato para a qual foi eleito, com o objectivo de conseguir mais votos e ganhar novamente as eleições.

A administração profissional caracteriza-se por tomar em consideração o modelo burocrático de gestão e por alimentar a figura do gestor profissional. Aqui, poder político e administração não se dissociam. Os funcionários admitidos na administração pública, sobretudo os de hierarquia superior, devem ter, para além de competência profissional, uma certa empatia com o partido político no poder. Surge deste modo o fenómeno do poder burocrático, onde por vezes o poder político e o poder legitimado pela atribuição de funções públicas se confundem.

Este novo modelo de gestão para o sector público foi preponderante entre o período pós Guerra e 1975, embora no caso português apenas se tenha imposto definitivamente após o 25 de Abril, cerca de 30 anos mais tarde que na maioria dos países europeus, onde por esta altura a crise do Estado-Providência era já uma realidade²⁴. Esta arrastou, por consequência, a crise da administração profissional a si associada.

²⁴ Cf. ponto 3.1.2.

A crise do Estado-Providência deixou graves problemas como o desemprego, a exclusão social, a pobreza, a excessiva burocratização e o agravamento dos impostos. A reforma da AP a partir de meados dos anos 70 teve por base estas preocupações, tendo igualmente que lidar com os desafios da competitividade e globalização da economia, a par com o desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação.

A Nova Gestão Pública que se impôs a partir de então, baseia-se nos princípios da gestão privada, na ideia de que a AP deve ser gerida como se de uma organização empresarial se tratasse, tendo por referência o mercado, com objectivos bem definidos, com esforços de descentralização e coordenação, com elevada autonomia atribuída aos gestores, enfim com a adopção das práticas características do sector privado como o marketing, a subcontratação, a desregulação, a disciplina financeira, a atribuição de autonomia aos gestores, a primazia da qualidade, o tratamento para com o cliente, etc..

O papel do Estado passa progressivamente de intervencionista a regulador. A sua intervenção na sociedade e na economia é agora remetida fundamentalmente para os aspectos relacionados com os direitos fundamentais dos cidadãos constitucionalmente definidos, como é o caso da educação, da justiça, da defesa e da segurança social²⁵.

A utilização de técnicas de gestão privada na AP não pode no entanto acontecer sem que se tenha em consideração que existem profundas diferenças entre as organizações de carácter público e as organizações privadas (Rocha, 2001). Relembremos as limitações decorrentes não apenas da inflexibilidade da legislação aplicável à função pública, como acontece com a área de recursos humanos, mas também das pressões de ordem política a que estas organizações se encontram sujeitas; não nos esqueçamos que as organizações do Estado possuem determinadas

²⁵ Cf. pontos 3.1.1 e 3.2.1.

responsabilidades de ordem social e política, devendo constituir um exemplo a seguir para a sociedade; e por fim, o que torna a sua actividade diferente: a inexistência do objectivo lucro.

A reforma administrativa do período em referência fundamenta as suas práticas em dois quadros teóricos: a Teoria da Escolha Pública, já desenvolvida durante os anos 50 e 60, e sustentada pelo contributo de vários autores como Buchanan, Tullock, Downs, Ostrom entre outros, dos quais se destacam sobretudo os dois primeiros, e também a Escola *Managerial*, onde se salientam Peters e Waterman.

Buchanan²⁶ e Tullock estiveram na origem da Teoria da Escolha Pública ao criticarem a crescente politização da economia e a figura do Estado intervencionista na economia e na sociedade. Criaram em conjunto uma postura crítica à economia do bem-estar, articulando a análise da burocracia com a análise dos partidos políticos, dos processos eleitorais, da análise constitucional, etc.. O objectivo era o de encontrar alternativas às intervenções excessivas do Estado para que este pudesse concentrar-se nas suas tarefas fundamentais, possibilitando um melhor desempenho das suas funções. De uma forma geral, esta teoria assenta no pressuposto de que os indivíduos são seres racionais com capacidade para ordenar as alternativas ao seu dispor e escolher a melhor numa lógica de interesse individual e maximização dos seus benefícios (Alves, *et al.*, 2004).

Da aplicação desta teoria à AP tiram-se algumas ideias para uma reforma mais eficaz²⁷, sempre pressupondo um esforço de desregulação da economia e redução da dimensão do sector estatal.

²⁶ James Buchanan recebeu o Prémio Nobel da Economia em 1986, atribuído pela Real Academia Sueca das Ciências.

²⁷ Cf. Alves, André Azevedo *et al.*, *O que é a Escolha Pública?*, Cascais, Principia, 2004, pp.109-117.

Assim, tendo em conta a maximização dos seus benefícios, e sabendo que os indivíduos tendem a agir com base em motivações, como o salário auferido, a segurança no emprego, as promoções na carreira, etc., e sabendo de antemão que os burocratas agem de forma racional, a utilização do mecanismo de incentivos e penalizações na função pública assume uma importância primordial no sentido em que detém uma influência decisiva na minimização dos aspectos negativos vulgarmente encontrados no funcionamento das organizações burocráticas, de resto já aqui analisados²⁸.

Ainda segundo esta teoria, a AP deveria reger-se por um código de conduta que fosse para além dos princípios legais e dos direitos fundamentais dos cidadãos definidos na Constituição, promovendo determinados valores éticos que contribuíssem para o aumento da qualidade do serviço público.

Outro ponto fundamental para a reforma administrativa na óptica da Teoria da Escolha Pública é o equivalente ao que hoje vulgarmente se apelida de outsourcing no vocabulário da gestão moderna. Do seu ponto de vista, o Estado seria efectivamente mais eficaz no desempenho das suas funções se recorresse ao sector privado para garantir a produção de determinados bens e serviços, uma vez que este encontra-se indiscutivelmente mais apto a fazê-lo na maioria dos casos, sobretudo porque não está sujeito perante os cidadãos aos deveres inscritos na Constituição, o que permite uma maior liberdade na adopção de práticas de gestão.

Para a Teoria da Escolha Pública a reforma do sector público administrativo deve basear-se no pressuposto de que o poder político mantém o controlo sobre a burocracia, já que a proliferação das práticas burocráticas de gestão condiciona por vezes a eficiência das próprias decisões políticas. Assim, a reforma deve basear-se no reforço da centralização administrativa

²⁸ Cf. Capítulo 2.

e no controlo da implementação das políticas do governo, passando também por uma maior articulação destas para a qual é fundamental um aumento da coordenação entre os serviços de cada Ministério e até mesmo entre os vários organismos e institutos públicos que concorrem para a implementação das mesmas políticas (Rocha, 2001).

A partir de finais dos anos 70 e princípio dos anos 80 denota-se cada vez mais a influência das ideias da *Escola Managerial*. De salientar no entanto que, apesar de tal acontecer, tanto a Teoria da Escolha Pública como a *Escola Managerial* acabam por influenciar a reforma administrativa em simultâneo, sem que existam períodos estanques em que apenas se impõe uma das teorias.

A *Escola Managerial* influenciou notavelmente a reforma administrativa do sector público sobretudo durante os anos 80. Thomas Peters e Robert Waterman são os autores que marcaram esta corrente de pensamento²⁹. Em conjunto difundiram ideias como o privilégio da relação com o cliente, a aposta nas pessoas e na sua autonomia como o recurso mais valioso da organização, o espírito de grupo e a identificação com os objectivos da organização, a criação de valores culturais próprios, estruturas simples de administração e, por fim, evitar a dispersão por ramos de negócio que a organização não domina.

A fundamentação teórica destes autores é sobejamente conhecida e assenta em contributos como os da teoria sistémica e contingencial, da teoria das relações humanas e também alguns autores das teorias clássicas de administração.

As opiniões científicas nesta área são unânimes em afirmar que Peters e Waterman não criaram propriamente uma nova teoria de gestão. Efectuaram, isso sim, um trabalho de

investigação que teve o mérito de recolher os atributos organizacionais das empresas mais prósperas, privadas ou públicas. Falando sobre a obra *In Search of Excellence*, Oliveira Rocha defende que “sem ser um livro teoricamente importante, o livro de Peters e Waterman teve a virtude de apresentar uma alternativa à abordagem clássica e de ler autores importantes da gestão à luz desta mesma abordagem; além de generalizar a todas as organizações o novo modelo de gestão, independentemente de serem públicas ou privadas” (Rocha, 2001: 48).

A Escola *Managerial* deixou naturalmente marcas da sua influência junto da AP. Justamente ao contrário do que acontecia com a Teoria da Escolha Pública, a reforma inspirada na Escola *Managerial* caracterizava-se pelos esforços de descentralização, desregulação e delegação de competências. Facilmente se compreende que a gestão assim entendida por esta corrente teórica, não só entra em contradição com os princípios da Teoria da Escolha Pública, como é de todo incompatível com o modelo burocrático por nós estudado²⁹.

O facto de estes autores não diferenciarem o sector público do sector privado na aplicação destes princípios de gestão é no entanto altamente questionável, dada a especificidade da missão dos organismos públicos. Gestão privada e gestão pública podem e devem reger-se por uma base teórica comum, no entanto a segunda não deverá nunca copiar literalmente os princípios da primeira, pois os seus objectivos são distintos³⁰.

A Administração Pública *Managerial* segundo esta corrente teórica baseia-se portanto em técnicas de gestão empresarial, guiando-se pelo mercado livre. A orientação é cada vez mais para o cliente e para os resultados, surgindo cada vez mais pressões no sentido de aumentar a eficiência do sector público administrativo para atingir a qualidade do sector privado.

²⁹ Através da obra *In Search of Excellence*, datada de 1982, Peters e Waterman efectuaram estudos em várias empresas de reconhecido renome com o objectivo de pesquisar as características destas organizações na origem do seu sucesso.

³⁰ Cf. Capítulo 1.

A partir de meados dos anos 80 esta corrente conta também com novos instrumentos de gestão provenientes da influência americana: gestão da qualidade total (*total quality management*), reengenharia (*reengineering*) e reinvenção da governação (*reinventing government*).

Embora tratando-se de típicos instrumentos da gestão privada, qualquer um deles tem por base a Escola Managerial aplicada à nova gestão pública. A gestão da qualidade total, por exemplo, atribui a primazia à constante melhoria dos produtos ou serviços prestados com vista à satisfação das necessidades do cliente. A regra consiste em indagar periodicamente sobre o seu grau de satisfação, de modo a encetar acções correctivas na produção ou nos serviços prestados sempre que necessário.

No caso da aplicação deste instrumento de gestão ao sector público devemos ter em consideração que a especificidade da missão do Estado impede as organizações públicas de se dedicarem exclusivamente à atenção para com o cliente, dado existirem outras preocupações que devem nortear a actividade do sector público. Tal não significa porém na nossa opinião que o Estado deva ignorar por completo a qualidade dos seus serviços, devendo pelo menos exigir a si próprio um standard de qualidade a que qualquer cidadão tem direito e que constitui aliás uma das suas tarefas fundamentais definidas na Constituição²¹.

Michael Hammer e James Champy criaram o conceito de reengenharia, tendo-se tornado na moda da gestão dos anos 90 no que toca a reestruturações empresariais. Este instrumento actua nos processos organizacionais de forma radical em ordem a atingir melhorias drásticas no desempenho da organização, quer a nível de qualidade quer de custos. Esta filosofia de gestão

²¹ Cf. p. 48.

²² Cf. artº 9º, al. d) da CRP.

implica mudanças bastante significativas, não só nos processos, mas também na estrutura organizacional e na própria cultura instalada.

Na sua aplicação ao sector público verificam-se dificuldades de vária ordem, sobretudo porque a reengenharia implica por vezes a redução de pessoal e a alteração de carreiras como forma de otimizar processos de trabalho e reduzir custos. Tais acções interferem directamente com a cultura própria das organizações públicas em que predomina a noção de “emprego seguro para toda a vida”, facto que desde logo gera firme oposição dos funcionários e dos respectivos sindicatos. Ora, vimos já que, não tendo à partida os recursos humanos do lado da reforma, é de todo impossível a consecução de qualquer reforma administrativa com base em tal filosofia de gestão.

Finalmente temos ainda o conceito de reinvenção da governação criado por David Osborne e Ted Gaebler em 1992 através da obra *How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*. Em 1994 a função pública americana adoptou este conceito após a publicação do Relatório Gore, “Reinventar a Administração Pública”.

Este conceito de gestão é semelhante à nova gestão pública na medida em que pretende impor a administração de carácter empresarial, embora com as características americanas incorporadas. Assim, verifica-se uma maior ênfase na competição entre os organismos públicos, na desregulação, na descentralização, na delegação de competências, na perspectiva de mercado livre e concorrencial, na qualidade dos serviços e - muito importante - na entrega da produção de determinados produtos e serviços ao sector privado ou em associação com este (subcontratação ou *contracting –out*).

À semelhança da reengenharia, a reinvenção da governação baseia-se igualmente no contributo de várias correntes de gestão, não constituindo propriamente um novo modelo, mas sim uma derivação da nova gestão pública implementada na Europa, reunindo várias práticas de gestão de carácter empresarial com vista à sua adopção no sector público.

4.4 O Caso Português

4.4.1 A Implementação de Reformas na Administração Pública Portuguesa

Relativamente ao processo de reforma ou modernização administrativa em Portugal, várias foram as medidas tomadas, os organismos criados e os documentos escritos desde a época do Estado Novo com o objectivo de levar a cabo acções de reforma do nosso sector público.

Contudo, podemos afirmar que foi o período pós 25 de Abril de 1974 que trouxe acções concretas de reestruturação que foram finalmente objecto de implementação.

Passemos de seguida um olhar sobre os principais momentos que marcaram as intenções políticas neste sentido.

Quadro 1 - Reforma Administrativa Anterior a 25 de Abril de 1974*

Ano	Acção
1935	Reforma da Função Pública: regulamentação da gestão de recursos humanos, remunerações e carreiras (Decreto-Lei nº 26115).
1967	Criação do Secretariado da Reforma Administrativa (Decreto-Lei nº 48058).
1969	Primeira alteração à legislação de 1935.
1970	Integração do Secretariado da Reforma Administrativa no Secretariado Geral da Presidência do Conselho de Ministros.
1973	Transformação do Secretariado da Reforma Administrativa no Secretariado da Administração Pública.

Quadro 2 – Reforma Administrativa Após 25 de Abril de 1974²³

Ano	Acção
1974	Criação da Direcção-Geral da Função Pública e da Direcção-Geral da Organização Administrativa sob a tutela do Ministério da Coordenação Territorial.
1975	A Direcção-Geral da Função Pública e a Direcção-Geral da Organização Administrativa passam para o Ministério da Administração Interna.
1977	A Direcção-Geral da Organização Administrativa é absorvida pelo Instituto de Informática, entretanto criado; todos os órgãos relativos à Administração Pública são integrados na Presidência do Conselho de Ministros.
1978	Criação do Ministério da Reforma Administrativa, logo a seguir extinto no terceiro governo constitucional para afectar toda a Administração Pública ao Conselho de Ministros (coadjuvado por um Secretário de Estado da Reforma Administrativa); criação pelo quarto governo constitucional da Comissão de Racionalização de Efectivos da Administração Pública (CREAP).
1979	As responsabilidades da Administração Pública voltam à Presidência do Conselho de Ministros; criação de várias leis sobre a gestão de recursos humanos na função pública; criação do Instituto Nacional de Administração (INA); criação das Comissões de Coordenação Regional.
1980	Criação do Centro de Formação da Administração Pública (CFAP); criação do Centro de Estudos e de Formação Autárquica (CEFA).
1981	Nova criação do Ministério da Reforma Administrativa; criação do Gabinete de Estudos da Reforma Administrativa (CECRA) juntamente com o Centro de Informação Científica e Técnica sobre a Reforma Administrativa (CICTRA).
1983	Nova extinção do Ministério da Reforma Administrativa, passando mais uma vez para a alçada da Presidência do Conselho de Ministros; introdução do Sistema de Avaliação dos Funcionários; responsabilidade da formação atribuída à Direcção-Geral do Emprego e Formação.
1985	Criação de legislação sobre a reestruturação de carreiras; as responsabilidades da Administração Pública são transferidas para a Direcção-Geral da Administração Pública sob a tutela do Ministério das Finanças.

Durante o governo de Oliveira Salazar perdurou na AP portuguesa o modelo burocrático de gestão utilizado pelo regime para reforçar a sua posição no poder. A máquina administrativa do Estado preocupava-se mais em demonstrar o seu poder através do formalismo, da

²³ Adaptado de: Rooha, J. A Oliveira, *op. cit.*, p.94.

²⁴ Adaptado de: Rooha, J. A Oliveira, *op. cit.*, p.98.

centralização e da concentração de poderes, dos seus procedimentos mecanicistas e burocráticos, que em prestar um serviço público aos cidadãos.

Em 1935 foi efectuada aquilo a que nos atrevemos a chamar de primeira reforma administrativa do Estado através da publicação de um Decreto-Lei sobre a nova estrutura orgânica da função pública e onde se define um regime de remunerações e carreiras para os funcionários públicos. Este quadro normativo permaneceu imutável durante mais de três décadas, o que demonstra claramente a inexistência de vontade política em modernizar o sector público administrativo em prol de uma estrutura administrativa rígida e burocrática, facilmente controlável pelo regime ditatorial.

O primeiro grande passo em direcção à mudança foi dado após a queda do regime de Salazar, com o Relatório Preliminar do III Plano de Fomento (1968/1973) efectuado pelo Grupo de Trabalho nº 14 (Rocha, 2001).

Em 1968 o recém criado Secretariado da Reforma Administrativa constituiu estas recomendações como base de trabalho para as linhas gerais do seu primeiro programa de actividades. Este documento incidiu sobretudo no desenho orgânico da AP e no funcionamento dos seus serviços, na gestão de recursos humanos e na atenção dada no atendimento ao cidadão, propondo várias acções que se esperava viessem a resolver os problemas identificados pelo grupo de trabalho.

Na verdade, as intenções não passaram do papel, pois as reformas anunciadas nunca chegaram a ser implementadas.

O desenvolvimento do Estado-Providência deu-se no nosso país cerca de 30 anos mais tarde que nos outros países europeus. A este facto não terá sido alheia a permanência de uma ditadura que durou várias décadas e que provocou um atraso significativo no desenvolvimento económico do país dificilmente recuperável e com reflexos a este nível ainda nos dias de hoje. Assim, não é de admirar que apenas nos anos 80 se tenha feito sentir a necessidade de reformar o funcionamento do sector público administrativo devido à crise do Estado-Providência.

Após a Revolução de 1974 desdobraram-se as tentativas de reforma do sector, embora em muito dificultadas pela instabilidade governamental que se fez sentir até meados da década de 80. Esta instabilidade impedia a continuação das acções da reforma e provocava sucessivas reestruturações ministeriais. Veja-se por exemplo (Quadro 2) que as atribuições relativas à Administração Pública passaram desde 1974 por diversos Ministérios e tão depressa se encontravam sob as suas tutelas como a seguir eram integradas na Presidência do Conselho de Ministros.

Como podemos verificar no Quadro 2, a partir de 1980 foram criados vários organismos que tiveram um importante papel de apoio à reforma, sobretudo no âmbito da formação e de estudos relativos à reforma administrativa a desenvolver. O CECRA constitui um dos melhores exemplos, por ter contribuído com importantes trabalhos teóricos na área da formação, da desburocratização e da relação entre Estado e cidadão.

A partir de 1986 e até 1995 sucederam-se todos os anos diversas medidas governamentais com vista à reforma, agora com a ajuda de uma incomparável estabilidade governamental.

Numa primeira fase (1986-1992) a preocupação central foi a de desburocratizar os serviços e melhorar a relação da AP com o utente. A partir de 1992 a reforma centrou as suas atenções na melhoria da qualidade dos seus serviços e, portanto, mais uma vez, na relação entre Estado e cidadãos.

A “nova gestão pública” constituiu o modelo de reforma adoptado durante todo este período, tendo o Secretariado para a Modernização Administrativa, criado em 1986, ficado com a responsabilidade de promover a inovação e a modernização nos serviços públicos (*id., ibidem*).

A partir de 1996, e com as mudanças para outros governos, as suas linhas de acção parecem associar-se à filosofia de gestão da “reinvenção da governação”, apelando à aposta na qualidade dos serviços e a uma maior participação dos funcionários públicos na reforma. Questionamo-nos aliás, como será possível conceber a mudança sem integrá-los no processo.

Não obstante os esforços empreendidos no sentido da tão apregoada mudança, importa salientar porém que a reforma administrativa há-de constituir sempre um processo inacabado, devendo este ser encarado numa perspectiva de longo prazo e não podendo na realidade sê-lo de outra forma, pois não é possível alterar em escassos anos uma cultura organizacional com décadas de existência.

4.4.2 Dificuldades e Constrangimentos da Mudança

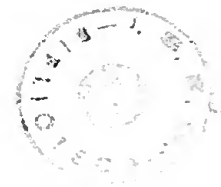
Sendo a organização pública conhecida pelo seu comportamento rígido, lento, impessoal e ineficaz, o seu funcionamento é facilmente associado ao “círculo vicioso burocrático” defendido por Michel Crozier²⁵.

O mesmo autor defende ainda que a organização burocrática não consegue corrigir a sua actuação em função dos seus erros. Mais ainda: tem tendência para, confrontada com pressões para a mudança que exigem adaptação, fechar-se em torno de si própria, reforçando assim as suas características tradicionais.

Para além das próprias características da organização burocrática que tendem a resistir às alterações na sua vida quotidiana, não esqueçamos que destas organizações fazem parte pessoas, e que se estas não se sentirem envolvidas no processo de mudança, tendem naturalmente a resistir-lhe. Não esqueçamos que a reforma administrativa prevê modificações na gestão de recursos humanos da função pública que pode interferir com o seu estatuto especial, facto que reforça a resistência à mudança também por parte das pessoas.

Outros factores colocam no entanto obstáculos à modernização administrativa em Portugal. É o caso da reforma muitas vezes baseada na produção de legislação que pouco mais faz para além de reorganizar a estrutura administrativa do Estado criando inúmeros institutos e organismos e extinguindo-os pouco depois (Quadro 2). É também o caso da cultura administrativa dominante (burocrática) e das falhas ao nível da gestão de recursos humanos que continua a não prever mecanismos justos de avaliação, assim como incentivos e prémios

²⁵ Cf. Ponto 1.3.



de ordem financeira. A própria descontinuidade da implementação de algumas medidas devido à mudança de governo constitui outro dos obstáculos à efectiva mudança.

Na realidade, é necessária bastante persistência para implementar mudanças na AP, dado que são vários os obstáculos à mudança. O caminho não é concertiza fácil, ainda mais tendo em conta a falta de vontade política em encetá-la definitivamente.

Após tantas tentativas de produzir reformas sólidas da AP para implementar a médio/longo prazo, quase 40 anos após o primeiro esforço de implementação da primeira reforma do sector público administrativo, impõem-se algumas perguntas no caso português, que constituirão as nossas hipóteses de trabalho no próximo capítulo:

- Teremos ainda hoje o modelo organizacional burocrático na AP portuguesa?
- Se sim, será o modelo burocrático na sua forma original, como definido pelos autores abordados?

5 ESTUDO DE CASO

5.1 Introdução ao Estudo

Com o objectivo de testar as nossas hipóteses decidiu-se efectuar um estudo de caso junto de um organismo público português.

As possibilidades eram à partida bastante numerosas, tendo em conta a dimensão da máquina administrativa do Estado e a variedade de serviços ao dispor do utente.

Considerando que seria mais interessante enveredar por um estudo num organismo que contactasse directamente com o público, dado que teríamos uma perspectiva desta importante face da organização pública, foram efectuadas várias tentativas de contacto junto de algumas destas instituições no sentido de obter a autorização necessária à efectivação desse trabalho.

Embora sem nunca obter uma resposta negativa, vários foram os obstáculos encontrados, ora por férias dos funcionários, ora por indisponibilidades sucessivas dos responsáveis.

Tendo em conta que o tempo ia passando e a data limite de entrega da dissertação aproximando-se, tornava-se urgente uma decisão. Optou-se por iniciar o estudo de caso junto do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, um organismo que, embora não possuindo a vertente de contacto com o público, constituía uma alternativa interessante, uma vez que se tratava de um Instituto Público recente com cinco anos de existência, que poderia revelar-se um caso de interesse pedagógico no âmbito do tema estudado. De acrescentar que esta

constituiu também uma solução bastante viável, devido à gentileza com que nos abriram a porta para efectuar o trabalho pretendido.

O trabalho de campo iniciou-se em Julho de 2005 e decorreu até Setembro deste ano, tendo sofrido algum atraso durante o mês de Agosto, sobretudo devido ao período das férias de Verão que provocou durante esta altura a indisponibilidade das pessoas que constituíam o nosso elo de ligação com o Instituto.

5.2 Caracterização do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu

5.2.1 Missão e Competências

O Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE) foi criado através do Decreto-Lei nº 45-A/2000, de 22 de Março, como um Instituto Público de âmbito nacional.

O imperativo da sua criação derivou da reforma dos Fundos Estruturais da União Europeia, em que se destaca a vertente do Fundo Social Europeu (FSE).

O objectivo foi o de criar condições para uma maior unidade e agilidade da gestão e coordenação deste Fundo enquanto instrumento fundamental de apoio financeiro às políticas de emprego e de desenvolvimento dos recursos humanos da União Europeia (implementação nacional da Estratégia Europeia para o Emprego), no âmbito do actual Quadro Comunitário de Apoio (QCA III) para o período 2000-2006. Este objectivo integra também um outro

igualmente importante: aumentar os padrões de transparência, participação e celeridade do quadro institucional de execução deste Fundo³⁶.

Assim, o IGFSE nasceu da vontade de concentrar num único organismo a responsabilidade total da gestão e coordenação do FSE a nível nacional, transferindo para a nova instituição as funções e os recursos do Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (DAFSE) e da Comissão de Coordenação do Fundo Social Europeu (CCFSE)³⁷, visando acima de tudo uma racionalização dos meios e dos recursos afectos à coordenação e controlo das intervenções apoiadas no âmbito do FSE³⁸.

A sua missão consiste em assegurar a gestão, a coordenação e o controlo financeiro das intervenções apoiadas pelo FSE.

Das competências legalmente atribuídas ao IGFSE³⁹ podemos destacar sobretudo três vertentes que consubstanciam a sua missão:

- Como autoridade de pagamento⁴⁰: compete-lhe assegurar a execução das tarefas inerentes à gestão financeira do FSE, designadamente as relativas ao funcionamento do circuito de transferências entre a Comissão Europeia e o Estado Português;
- Como entidade responsável pela coordenação do controlo de 2º nível⁴¹: compete-lhe a análise e avaliação do sistema de controlo de 1º nível⁴², o controlo sobre as decisões

³⁶ Decreto-Lei n.º 248-A/2000, de 3 de Outubro, que aprova os estatutos do IGFSE.

³⁷ Decreto-Lei n.º 2/2003, de 6 de Janeiro.

³⁸ Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março, que cria o IGFSE.

³⁹ Cf. art.º 5º do Decreto-Lei n.º 248-A/2000, de 3 de Outubro.

⁴⁰ Segundo o art.º 9º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, uma Autoridade de Pagamento consiste num ou em vários organismos ou autoridades nacionais, regionais ou locais designados por um Estado-Membro para elaborar e apresentar os pedidos de pagamento e receber os pagamentos da Comissão.

⁴¹ Segundo o art.º 42º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril de 2000, o Controlo de 2º Nível corresponde a uma forma de controlo externo relativa à execução das intervenções operacionais, cujos objectivos consistem em verificar se os projectos ou

tomadas pelos órgãos de gestão das diferentes intervenções operacionais⁴⁰, no âmbito do FSE e sobre os beneficiários finais, sempre que tal se torne necessário;

- Como entidade responsável pela gestão e interlocução nacional do FSE: integrando as outras duas vertentes, esta qualidade implica também a coordenação das intervenções operacionais nas vertentes técnica e financeira, a implementação de um sistema de informação que consubstancie os indicadores físicos e financeiros necessários à gestão, avaliação e controlo dos apoios concedidos bem como assegurar o cumprimento das regras nacionais e comunitárias aplicáveis ao FSE em matéria de informação e publicidade, bem como a interlocução com a Comissão Europeia.

5.2.2 Estrutura Orgânica

O IGFSE encontra-se actualmente sob a tutela do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, na dependência directa do Secretário de Estado do Emprego e da Formação Profissional.

O IGFSE é constituído pelos seguintes órgãos:

- Conselho Directivo
- Conselho Geral
- Conselho de Gestores
- Fiscal Único

ações financiadas foram empreendidas de forma correcta, prevenir e combater as irregularidades e recuperar os Fundos perdidos na sequência de abuso ou negligência.

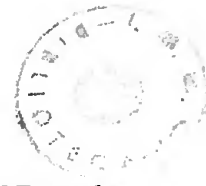
⁴¹ Segundo o artº 42º do Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril de 2000, o Controlo de 1º Nível corresponde a uma forma de controlo interno efectuada com o mesmo objectivo da anterior.

O Conselho Directivo dirige a actividade do Instituto com vista à prossecução das suas atribuições. É constituído por um presidente, um vice-presidente e três vogais. Das suas competências gerais salientam-se ainda a gestão dos recursos humanos e patrimoniais do Instituto, a submissão à aprovação da tutela da sua estrutura orgânica e submissão à aprovação superior, ouvido o Conselho Geral, dos planos anuais e plurianuais e correspondentes relatórios de actividade, promoção da sua execução, assegurar a execução do balanço social, assegurar a execução do orçamento anual e submetê-lo à aprovação da tutela.

Ao Conselho Geral compete pronunciar-se sobre as grandes linhas de orientação estratégica da gestão nacional do FSE, devendo obrigatoriamente ser ouvido sobre o plano e relatório anuais de actividades. É constituído pelo coordenador do Plano Nacional de Emprego e por um representante de cada uma das seguintes entidades: Direcção-Geral de Emprego e Formação Profissional, Instituto de Emprego e Formação Profissional, Instituto para a Inovação na Formação, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, Inspeção-Geral de Finanças e por um representante designado por cada um dos parceiros sociais que integram a Comissão Permanente de Concertação Social.

O Conselho de Gestores é um órgão consultivo de apoio à intervenção do IGFSE no domínio da coordenação nacional do FSE. Compete-lhe apoiar a preparação dos instrumentos de articulação das diferentes intervenções operacionais com co-financiamentos FSE, colaborar na definição de normas e orientações de suporte à execução do FSE, designadamente nos domínios da divulgação, informação, controlo e avaliação, de modo a garantir a harmonização

⁴³ Segundo o art.24º do Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril, designam-se por Intervenções Operacionais todos os conjuntos coerentes de ações plurianuais incluídos no QCA III, de carácter setorial ou de âmbito regional, e as Intervenções Estruturais de Iniciativa Comunitária, a desenvolver em território nacional.



de procedimentos na intervenção do Fundo. É constituído pelo Presidente do IGFSE e pelos gestores das intervenções operacionais com co-financiamento FSE.

Ao Fiscal Único compete acompanhar e controlar a gestão financeira do Instituto, emitir parecer sobre o orçamento, o relatório e a conta anuais do mesmo, fiscalizar a execução da sua contabilidade, solicitar ao Conselho Directivo reuniões conjuntas dos dois órgãos, pronunciar-se sobre qualquer assunto de interesse para o Instituto que seja submetido à sua apreciação pelo Conselho Directivo e elaborar relatório anual sobre a acção fiscalizadora exercida. O Fiscal Único é designado por decisão conjunta do Ministério das Finanças e da tutela, de entre o conjunto dos revisores oficiais de contas.

Para além dos referidos órgãos, o IGFSE estrutura-se ainda nas seguintes unidades orgânicas, hierarquicamente dependentes do Conselho Directivo: Unidade de Coordenação e Avaliação, Unidade de Gestão, Unidade de Controlo, Unidade de Comunicação, Unidade Jurídica e Unidade de Apoio à Gestão.

5.2.3 Recursos Humanos

De acordo com o analisado no ponto 3.2.2, os recursos humanos de uma organização constituem um factor crítico de sucesso no desempenho de qualquer organização. No caso da AP, a gestão desta área assume especial importância na medida em que constitui indiscutivelmente um dos seus pontos fracos pelas razões que tivemos oportunidade de constatar.

Assim, impõe-se um olhar sobre as características do pessoal ao serviço da organização em estudo, de modo que possamos obter um melhor enquadramento da observação que iremos efectuar.

De acordo com o Quadro 4, o IGFSE conta com um total de 124 funcionários ao seu dispor, reportando-nos aos dados disponíveis em 31 de Dezembro de 2004.

Destes, 39 são inspectores, o que representa cerca de 31% do total de efectivos, e 40 (cerca de 32% do total) estão distribuídos em igual número entre técnicos superiores e funcionários administrativos.

Quadro 3 – Resumo do Mapa de Efectivos do IGFSE em 31 de Dezembro de 2004⁴⁴

	Dirigente	Chefia	Téc. Superior	Informático	Inspeção	Técnico	Técnico Profiss.	Administ. o	Auxiliar	TOTAL
Homens	8	1	4	8	11	1	2	3	4	42
Mulheres	5	2	16	5	28	0	5	17	4	82
TOTAL	13	3	20	13	39	1	7	20	8	124

Fonte: Mapa de Efectivos do IGFSE em 31 de Dezembro de 2004

De salientar que, tal como já referido, o IGFSE absorveu até final de 2003 os recursos humanos do DAFSE e da CCFSE que foram sendo progressivamente integrados nos quadros do Instituto desde a sua criação. Deste modo, as necessidades de recrutamento foram asseguradas internamente, com excepção de algumas áreas específicas, como por exemplo a de sistemas de informação em que, por insuficiência de competências, foi necessário recorrer ao mercado externo.

⁴⁴ Cf. Anexo I (Organograma do IGFSE).

5.3 Modelo de Análise

5.3.1 Concepção Teórica do Estudo

Chegados a este ponto, e tendo como envolvente o estudo teórico efectuado ao longo da presente dissertação, esta tem por objectivo confirmar uma das seguintes hipóteses que passamos oportunamente a relembrar:

- Teremos ainda hoje o modelo organizacional burocrático na AP portuguesa?
- Se sim, será o modelo burocrático na sua forma original, como definido pelos autores abordados?

5.3.2 Observação

5.3.2.1 Campo de Análise e Perfil da População Inquirida

Com o objectivo de confrontar as nossas hipóteses com dados observáveis, procedemos à circunscrição do campo de análise a utilizar para este efeito: escolhemos observar o conjunto dos funcionários da organização pública Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu.

Após circunscrito o nosso campo de análise, deparámo-nos com três possibilidades: recolher dados e analisar a totalidade da população nosso objecto de estudo, ou limitá-la a uma amostra representativa, ou então estudar apenas algumas componentes típicas dessa população (Quivy *et al.*, 1998).

⁴⁵ Cf. Anexo II (Contagem de Efetivos do IGFE em 31 de Dezembro de 2004).

Atendendo à dimensão do organismo em questão, com um conjunto de 124 funcionários, julgámos possível estudar a totalidade da população, ou seja, o total dos funcionários do Instituto. Esta opção deve-se ao facto de a população considerada ser reduzida, podendo ser integralmente estudada (*id., ibidem*), e dado que não faria sentido estudar uma amostra de uma população já por si pouco volumosa.

Dos 124 funcionários inquiridos, apenas 82 responderam ao questionário, o que representa uma taxa de respostas de, aproximadamente, 66%. Acreditamos que o número de respostas poderia ter sido mais elevado, não fosse a aplicação do questionário ter ocorrido num período de férias (Agosto do corrente ano).

Apresentamos de seguida o perfil da população inquirida:

Quadro 4 – Perfil da população inquirida

Escalões Etários	Mulheres		Homens		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Menos de 20 anos	0	0%	0	0%	0	0
Entre 20 e 29	9	16%	8	32%	17	21%
Entre 30 e 39	16	28%	6	24%	22	27%
Entre 40 e 49	11	19%	5	20%	16	20%
Entre 50 e 59	19	33%	6	24%	25	30%
Mais de 60 anos	2	4%	0	0%	2	2%
Total	57	100%	25	100%	82	100%
% do Total	70%		30%		100%	

5.3.2.2 Metodologia

Uma vez delimitado o nosso campo de análise, impunha-se em seguida a escolha dos instrumentos de observação a utilizar.

Dado que necessitamos da intervenção dos indivíduos visados para obter as respostas às perguntas ou hipóteses formuladas, optou-se por uma observação do tipo indirecta. Neste caso, os instrumentos mais indicados são o questionário e a entrevista, através dos quais esperamos obter as informações necessárias para testar as referidas hipóteses (*id., ibidem*).

Recorremos assim, de um ponto de vista quantitativo, à elaboração de um questionário, tendo este sido aplicado aos 124 funcionários que compõem o Instituto em análise.

Para a concepção do corpo do questionário utilizaram-se perguntas baseadas em indicadores do modelo burocrático de gestão, com o objectivo de averiguar a presença das características e das dimensões do modelo no IGFSE. Os indicadores escolhidos englobam as características mais marcantes da organização burocrática:

- Divisão do trabalho
- Carácter legal das normas
- Carácter formal das comunicações
- Hierarquização da autoridade
- Rotinas e procedimentos pré-estabelecidos⁴⁶

⁴⁶ Inclui o processo de tomada de decisão.

A primeira parte do questionário⁴⁷ (Ponto 1) apresenta questões relacionadas com os dados pessoais dos funcionários, de modo a possibilitar uma caracterização destes. A última parte (Ponto 6), não se baseando em nenhum indicador propriamente dito, pretende avaliar questões que foram abordadas ao longo da análise teórica efectuada ao longo do presente trabalho, e que poderão, em nosso entender, auxiliar na investigação que se pretende efectuar.

Enveredámos de igual modo pela elaboração de entrevistas junto dos Directores das várias unidades orgânicas que compõem o IGFSE, desta vez com o objectivo de recolher dados do tipo qualitativo que nos proporcionassem uma visão complementar sobre o modo de funcionamento do Instituto. As informações obtidas através destas entrevistas revestiram-se de extrema importância ao longo de todo o estudo de caso e nele as incorporámos sempre que considerámos pertinente fazê-lo.

Com o objectivo de obter um melhor enquadramento do estudo em causa e de esclarecer alguns aspectos formais relativos ao funcionamento do Instituto, foi também efectuada uma pesquisa dos principais diplomas legais relacionados com o funcionamento das organizações públicas em geral, e do IGFSE em particular⁴⁸.

Foram igualmente recolhidos dados documentais que nos foram fornecidos pelo próprio IGFSE. É o caso do organograma do Instituto e do seu quadro de efectivos e também de documentação variada⁴⁹ sobre as atribuições de cada uma das várias unidades orgânicas e do seu relacionamento hierárquico com a restante organização.

⁴⁷ Cf. Anexo III.

⁴⁸ Cf. Anexo IV.

⁴⁹ Embora tenhamos tido acesso à documentação referida, esta não pôde ser incluída em anexo, dado tratarem-se de documentos internos do IGFSE.

5.3.3 Resultados Obtidos

5.3.3.1 Transposição dos Resultados

Apesar de termos aplicado o questionário* aos 124 funcionários do IGFSE, apenas 82 nos devolveram o questionário preenchido, ou seja, cerca de 66% do total da população objecto de estudo. Dos restantes funcionários, alguns encontravam-se de férias, outros ausentes por motivo de doença.

Conscientes das referidas condicionantes, passaremos a apresentar os resultados do questionário com base nas respostas que obtivemos.

Após identificação da faixa etária e do sexo dos funcionários do IGFSE que responderam ao nosso questionário³¹, começámos por inquirir os funcionários sobre o seu nível de habilitações. Como podemos verificar no quadro abaixo, dos 82 que responderam, 32% possuem o 12º ano, cerca de 21% possuem licenciatura, e 15% o 11º ano.

Quadro 5 – Nível de habilitações

	Nº	%
Ensino básico (4º ano)	5	6%
Ensino básico (6º ano)	2	2%
Ensino básico (9º ano)	10	12%
Ensino complementar (11º ano)	12	15%
Ensino secundário (12º ano)	26	32%
Ensino técnico-profissional	10	12%
Bacharelato	0	0%
Licenciatura	17	21%
Mestrado	0	0%
Doutoramento	0	0%
Total	82	100%
% Total	100%	

³¹ Cf. Anexo III.

No que respeita ao vínculo para com o Estado (Quadro 6), a grande maioria dos inquiridos pertence ao quadro - cerca de 88% - enquanto apenas 12% se encontram abrangidos por um contrato individual de trabalho com ou sem termo.

Quadro 6 – Vínculo laboral para com o Estado

	Nº	%
Contrato individual de trabalho c/ termo	3	3%
Contrato individual de trabalho s/ termo	7	9%
Quadro público	72	88%
Outro	0	0%
Total	82	100%
% Total	100%	

Quando questionámos se sempre trabalharam na função pública, 68% responderam que sim, enquanto os restantes 32% afirmaram já ter trabalhado para outro empregador que não o Estado (Gráfico 1).

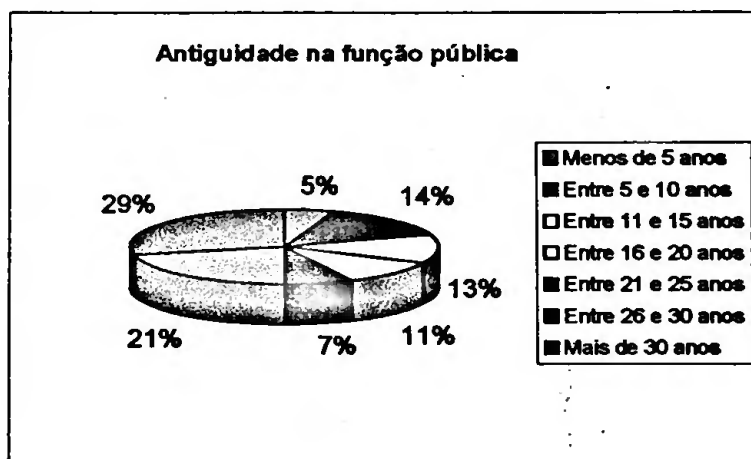
Gráfico 1



³¹ Cf. Quadro 4.

Quanto à antiguidade (Gráfico 2), metade dos funcionários afirmam trabalhar no estado há mais de 26 anos, sendo que, destes, 29% possuem mais de 30 anos de serviço público.

Gráfico 2



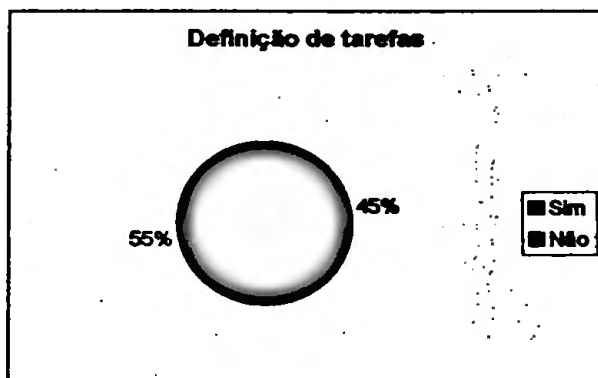
Relativamente às funções desempenhadas (Quadro 7), 34% dos funcionários que responderam ao questionário exercem funções genéricas de carácter administrativo, enquanto 40% dividem-se igualmente entre técnicos superiores e inspectores/auditores. Os restantes são pessoal da área informática, dirigentes e pessoal auxiliar.

Quadro 7 – Área de trabalho/funções

	Nº	%
Dirigente	6	7%
Técnico Superior	16	20%
Inspector/Auditor	16	20%
Administrativo técn. profissional	28	34%
Auxiliar	5	6%
Informática	11	13%
Total	82	100%
% Total	100%	

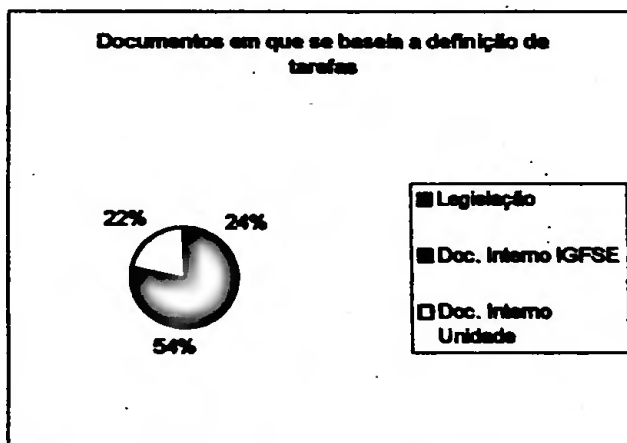
No que diz respeito à definição de tarefas (Gráfico 3), 45% dos funcionários respondem que têm as suas tarefas formalmente definidas, enquanto os restantes 55% afirmam não existir no seu caso uma definição formal das mesmas.

Gráfico 3



Aos funcionários que responderam “Sim” a esta questão perguntámos ainda em que tipo de documentos consta essa definição de tarefas:

Gráfico 4



Dos que responderam que tinham as suas tarefas formalmente definidas, 95% afirmaram que a definição dessas mesmas tarefas é clara e precisa. Apenas 5% responderam que as suas tarefas não se encontram bem definidas (Gráfico 5):

Gráfico 5



Quando questionados se, no desempenho das suas funções, acontece saírem fora do âmbito das tarefas que lhes são adstritas (Gráfico 6), apenas 10% dos funcionários admite que tal acontece, enquanto os restantes 90% se restringe às tarefas que lhes foram confiadas.

Quanto aos motivos que levam estes 10% a saírem do âmbito das suas tarefas, são avançados 3 motivos possíveis: situações de carência de recursos humanos, sobrecarga de trabalho em algumas áreas, o que leva por vezes à sua deslocação para outras, e substituição pontual dos Directores das Unidades.

Gráfico 6



Relativamente à forma de comunicação com os superiores hierárquicos (Quadro 8), 47% dos funcionários respondeu comunicar com os seus superiores por outro meio que não nenhum dos indicados no questionário, mais concretamente explicitaram na sua resposta fazê-lo pessoalmente. A seguir, o meio de comunicação mais utilizado é o telefone, seguido do e-mail e apenas em último lugar o papel que, ainda assim, representa 11% das comunicações efectuadas.

Quadro 8 – Meio de comunicação com os superiores

	Nº	%
Papel	9	11%
Telefone	21	26%
E-mail	13	16%
Outro meio	39	47%
Total	82	100%
% Total	100%	

Quando inquiridos sobre o número de níveis hierárquicos existente acima do seu próprio nível no organograma do Instituto (Quadro 9), a maioria respondeu 2 níveis (57%), logo seguido de 3 níveis com 30% das respostas. Apenas 10% respondeu ter 1 nível hierárquico acima do seu e somente 3% responderam ter mais do que 3 níveis.

Quadro 9 – Níveis hierárquicos acima

	Nº	%
1 nível	8	10%
2 níveis	47	57%
3 níveis	25	30%
Mais que 3 níveis	2	3%
Total	82	100%
% Total	100%	

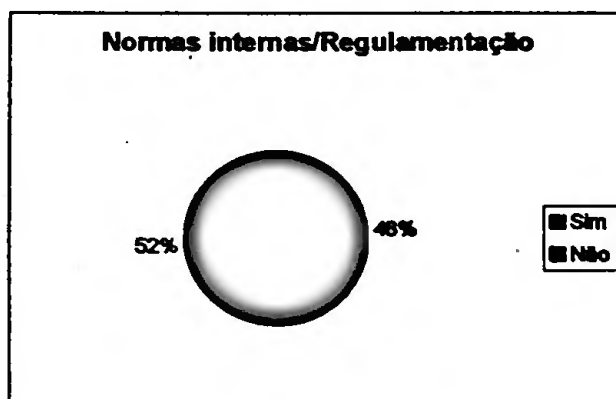
Quanto à pergunta oposta (Quadro 10), podemos confirmar o que foi respondido na anterior, uma vez que a grande maioria (81%) respondeu não ter nenhum nível hierárquico abaixo do seu:

Quadro 10 – Níveis hierárquicos abaixo

	Nº	%
Nenhum	67	81%
1 nível	7	9%
2 níveis	0	0%
3 níveis	4	5%
Mais que 3 níveis	4	5%
Total	82	100%
% Total	100%	

No que diz respeito aos procedimentos no desempenho das tarefas (Gráfico 7), 52% dos funcionários responderam não seguirem normas internas ou regulamentação, contra 48% que afirmaram fazê-lo. Destes, a maioria referiu apoiar-se em legislação concreta sobre o FSE e em legislação nacional e comunitária (dada a natureza das funções do Instituto), enquanto alguns referem também as normas de procedimento interno.

Gráfico 7



Quando questionámos os funcionários se participam em algum processo de tomada de decisão (Gráfico 8), 73% responderam que “Sim”, contra 27% que disseram “Não”.

Gráfico 8



Aos 60 funcionários que responderam “Sim” na questão anterior, perguntámos ainda qual o seu grau de participação (Quadro 11). A grande maioria (70%) respondeu que o seu grau de participação é médio. 12% afirma ter um baixo grau de participação, outros 12% afirmam ter um elevado poder de decisão, enquanto apenas 6% dizem possuir um grau de participação muito elevado.

Quadro 11 – Grau de participação na tomada de decisão

	Nº	%
Baixo	7	12%
Médio	42	70%
Elevado	7	12%
Muito elevado	4	6%
Total	60	100%
% Total	100%	

Neste seguimento, questionámos os inquiridos se utilizam a livre iniciativa para enfrentar situações inesperadas (Quadro 12). 73% respondeu utilizá-la às vezes e 17% muitas vezes. Os extremos das hipóteses de resposta (“nunca” e “sempre”) foram os menos respondidos.

Quadro 12 – Utilização da livre iniciativa

	Nº	%
Nunca	5	6%
Às vezes	60	73%
Muitas vezes	14	17%
Sempre	3	4%
Total	82	100%
% Total	100%	

No que diz respeito à avaliação de desempenho (Gráfico 9) a esmagadora maioria responde que é avaliada pelo seu superior hierárquico. Apenas 6% respondeu não ser objecto de avaliação. Esta reduzida percentagem poderá referir-se aos dirigentes que responderam ao questionário.

Aos que responderam “Sim” na questão anterior, perguntámos ainda qual a periodicidade com que essa avaliação é efectuada. Todos responderam “Anualmente”.

Gráfico 9



Quando questionados sobre se tinham recebido acções de formação ao longo dos dois últimos anos, 66% responderam que sim (Gráfico 10). Os restantes 34% não receberam qualquer formação durante este período. Aos que responderam afirmativamente a esta questão, perguntámos ainda quais as áreas frequentadas. De acordo com o Quadro 13, podemos observar que a maioria das acções foram efectuadas nas áreas de Informática, Direito e

Auditoria. As áreas menos frequentadas dizem respeito ao Património e Gestão de Stocks, tal como Comunicação e Marketing. As restantes acções de formação dividem-se em Recursos Humanos, Contabilidade e Técnicas de Secretariado.

Gráfico 10



Quadro 13 – Áreas de formação efectuada

	Nº
Rec.Humanos/Código do Trabalho/SIADAP ²²	4
Património e Gestão de Stocks	1
POCP ²³ e Contabilidade Digráfica	2
Auditoria	10
Comunicação e Marketing	1
Técnicas de Secretariado	8
Informática	16
Direito	12
TOTAL das Participações	54

²² Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública.

²³ Plano Oficial de Contabilidade Pública.

5.3.3.2 Análise dos Resultados

Os dados recolhidos no estudo efectuado no IGFSE²⁴ permitem-nos efectuar a seguinte leitura, em jeito de resumo:

- Das respostas obtidas, 70% dizem respeito a mulheres, o que denuncia uma forte presença feminina nesta organização²⁵.
- 30% dos funcionários inquiridos situa-se na faixa etária entre os 50 e os 59 anos de idade, havendo uma distribuição bastante uniforme dos restantes funcionários pelas faixas etárias anteriores (40-49, 30-39, 20-29).
- 32% dos funcionários possui o 12º ano como habilitação literária, enquanto 12% e 15% possuem o 9º e o 11º ano, respectivamente. Note-se no entanto que 21% dos funcionários que responderam ao nosso questionário têm uma licenciatura, o que poderá ser indicativo de uma percentagem considerável de técnicos superiores neste Instituto.
- Relativamente ao vínculo laboral para com o Estado, a grande maioria dos funcionários (88%) pertence ao quadro, e apenas 3% possuem um contrato individual de trabalho com termo. Um total de 50% afirma ainda trabalhar na função pública há mais de 26 anos.
- Uma boa parte dos funcionários que responderam ao questionário (cerca de 34%) são funcionários administrativos e 40% dividem-se em partes iguais entre técnicos superiores e

²⁴ Cf. ponto 5.3.3.1.

²⁵ Cf. Balanço Social IGFSE - Anexo V.

inspectores ou auditores. Os restantes são dirigentes ou pertencem à área informática ou ao pessoal auxiliar.

- Quanto à formalização das tarefas, mais de metade das respostas indicam não possuírem as suas tarefas formalmente definidas, no entanto, os restantes 45% afirmam precisamente o contrário, o que denota algum equilíbrio entre as duas respostas. Dos que responderam terem as suas tarefas formalmente definidas, 95% afirma que esta definição é precisa e clara. Mais de metade regem-se por documentos internos do próprio Instituto e os restantes por legislação vária ou documentação interna da Unidade onde pertencem.

- Ainda no que respeita às tarefas, a grande maioria dos funcionários afirma fazer apenas aquilo que lhe foi estipulado. Apenas 10% afirma ter de sair, por vezes, do âmbito das suas tarefas.

- Quanto à forma de comunicação com os superiores hierárquicos, 47% dos inquiridos fá-lo pessoalmente e 26% por telefone. O e-mail é o meio de comunicação a seguir mais utilizado, seguido do papel, em último lugar.

- Em relação ao seu posicionamento no organograma do IGFSE, a grande maioria dos funcionários (87%) respondeu ter 2 ou 3 níveis hierárquicos acima do seu. Apenas 10% referiu ter 1 nível acima do seu. 81% afirmaram ainda não existir nenhum nível hierárquico abaixo do seu posicionamento.

- Nos procedimentos utilizados, 52% dos funcionários afirmam não precisar de seguir normas internas ou regulamentação externa, enquanto 48% diz apoiar-se sobretudo em legislação do FSE e em legislação nacional e comunitária diversa.

- 73% dos inquiridos afirma participar em processos de tomada de decisão. Destes, a grande maioria possui um grau de participação médio nesses processos.

- Quanto à opção pela livre iniciativa no desempenho das suas tarefas, a grande maioria dos inquiridos afirma utilizá-la apenas “às vezes”, enquanto apenas 17% admite ter que utilizá-la “muitas vezes”.

- 94% dos funcionários é actualmente objecto de avaliação de desempenho pelos seus superiores hierárquicos com periodicidade anual. 6% responderam contudo não serem ainda avaliados.

- No que respeita à formação, 66% dos inquiridos responderam ter recebido formação nos últimos 2 anos. As acções mais frequentadas foram nas áreas da Informática, Direito e Auditoria. Refira-se contudo, a título de curiosidade, que o SIADAP fez parte das acções de formação frequentadas.

CONCLUSÕES

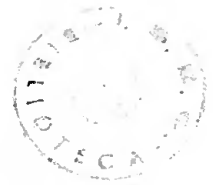
Ao longo do presente trabalho pretendeu-se oferecer ao leitor uma perspectiva organizada do problema da burocracia instalada na Administração Pública portuguesa.

Ao longo do primeiro capítulo efectuou-se uma breve abordagem sobre a teoria da burocracia. Estando conscientes de que outros autores poderiam ter sido analisados, seleccionaram-se três que considerámos representativos desta teoria: Weber, Crozier e Mintzberg constituíram o objecto da nossa análise teórica, não esquecendo que Weber fez parte integrante dos métodos de gestão científica, tendo complementado as preciosas contribuições de Taylor e Fayol nos primórdios das escolas de gestão.

Verificou-se com o auxílio dos vários contributos teóricos que existem consequências indesejáveis do modelo burocrático decorrentes de exageros, desvios e imperfeições das características do próprio modelo. Estas contingências revelam-se fatais para as organizações que insistem em manter uma linha de orientação burocrática perante um mercado em constantes mutações, perante um contexto de competitividade à escala mundial.

O modelo de gestão burocrático não oferece capacidade para responder positivamente face ao actual contexto sócio-económico, dada a sua rigidez e o seu comportamento estático, totalmente desadequado a um meio ambiente em permanente mudança.

A persistência deste tipo de organização faz-se notar muito especialmente no sector público, razão pela qual se optou por circunscrever o trabalho ao âmbito destas organizações, excluindo as privadas.



O esforço efectuado ao longo da dissertação no sentido de analisar as características dos organismos públicos portugueses e da reforma administrativa do sector, pretendia culminar num estudo de caso junto de um exemplo de organização que pudesse elucidar-nos sobre a existência do modelo de gestão burocrático.

Como já referido e justificado oportunamente no capítulo 5, onde é explicitada a metodologia adoptada no estudo, não foi possível efectuar-lo num organismo que contactasse directamente com os utentes no âmbito da prestação de serviços públicos, de modo que pudéssemos igualmente retirar conclusões com base numa avaliação do nível de satisfação das necessidades dos utentes com os serviços prestados.

Construímos entretanto as hipóteses a verificar no estudo realizado junto do IGFSE, onde se pretendia determinar se o modelo de gestão utilizado era ou não o modelo burocrático e, em caso afirmativo, se correspondia à forma originalmente definida pelos autores abordados.

Apesar das condicionantes envolvidas, nomeadamente o facto de terem respondido ao questionário efectuado apenas 66% dos funcionários do Instituto, cremos poder retirar do nosso estudo algumas ideias com base nos resultados apresentados*.

Salientamos em primeiro lugar a estrutura fortemente centralizada do IGFSE, patente quer no organograma do Instituto⁷, quer no conteúdo das entrevistas que tivemos oportunidade de efectuar junto dos Directores das Unidades do Instituto. Relembramos os escassos níveis hierárquicos (somente três) e a concentração da maioria do pessoal na base

* Cf. ponto 5.3.3.2.

operacional do organograma⁵⁷, o que vem ao encontro de uma das principais características das organizações burocráticas.

Esta centralização surge realçada pelo facto de não existir nenhum nível intermédio entre as Unidades orgânicas e os respectivos funcionários posicionados hierarquicamente abaixo, o que, segundo nos foi referido, deposita um peso excessivo de responsabilidades de decisão nos directores das Unidades.

Uma grande parte dos funcionários tem as suas tarefas formalmente definidas de forma clara e precisa na legislação e em documentação interna, e faz apenas aquilo que lhe é solicitado a esse nível, o que atesta outra característica das organizações burocráticas.

O facto de a esmagadora maioria dos funcionários do IGFSE pertencerem ao quadro e trabalharem há mais de 26 anos na função pública, vem confirmar a tendência para o vínculo de trabalho seguro, típico dos funcionários públicos.

Verificámos existir uma predominância da faixa etária entre os 50 e os 59 anos no total dos inquiridos, apesar de o nível de habilitações ser bastante razoável: grande parte tem o 12º ano e uma percentagem considerável (21%) apresenta uma licenciatura. Os dados etários confirmam a idade elevada dos funcionários públicos portugueses, mas as habilitações parecem-nos bastante razoáveis, já que são sobejamente conhecidas as fracas habilitações literárias neste sector.

A maioria dos funcionários do IGFSE participa em processos de tomada de decisão e fá-lo com um grau de participação médio, facto que se explica pela natureza das tarefas dos

⁵⁷ Cf. Anexo I.

funcionários de duas das unidades orgânicas do Instituto: as Unidades de Controlo e de Avaliação. A maioria dos funcionários utiliza ainda por vezes a livre iniciativa no desempenho das suas tarefas, o que denota alguma liberdade de acção, totalmente interdita na organização burocrática.

Mais de metade dos funcionários receberam formação nos últimos dois anos. Este facto é extremamente positivo, dado que demonstra a vontade do Instituto em actualizar os seus recursos humanos nas áreas do conhecimento mais críticas e na legislação mais recente, como é o caso do SIADAP.

Segundo as informações que obtivemos nas entrevistas efectuadas, o SIADAP encontra-se a ser implementado no IGFSE, no entanto 6% dos inquiridos responderam que ainda não são avaliados. Partimos do princípio que estes possam ser os dirigentes que responderam ao nosso questionário, contudo, o actual sistema de avaliação inclui todos os funcionários, inclusivamente os que possuem cargos dirigentes.

Ao fazermos um balanço das características levantadas no estudo efectuado junto do IGFSE, cremos estar em condições de atestar a nossa primeira hipótese de trabalho, isto é: confirmamos estar em presença de uma organização burocrática.

Os traços base da organização deste tipo encontram-se, tal como pudemos verificar, aqui presentes. Contudo, dado que acabámos de enumerar a existência de algumas características mais aproximadas às práticas de carácter empresarial, esta não coincide de modo algum com a organização burocrática rígida originalmente definida pelos autores

* Cf. Quadros 9 e 10.

clássicos. O IGFSE parece-nos apesar de tudo uma organização pública moderna, aberta à livre iniciativa, formação e participação dos empregados.

Encontramo-nos cientes das limitações a que um trabalho deste tipo obriga, em termos de prazos e de restrições impostas relativamente ao tema das dissertações, e de que naturalmente outros caminhos poderiam ter sido percorridos ao longo do presente trabalho.

Havendo ainda muito por escrever na área, e sendo a burocracia - no sentido negativo da palavra - considerada por vários autores contemporâneos como uma “doença organizacional” com elevados custos para a sociedade, cremos humildemente de alguma forma ter contribuído para o esclarecimento e reflexão dos problemas inerentes ao modelo organizacional do Estado, bem como das suas consequências na vida quotidiana dos cidadãos e das organizações.

Acreditamos igualmente ter levantado algumas questões pertinentes relacionadas com os esforços empreendidos no sentido de implementar uma reforma do sector público administrativo, muito embora nos seja inevitável constatar uma falta de vontade do poder político em avançar com a dita reforma.

Assim, enquanto poderíamos nesta altura, passados quase 40 anos após a primeira tentativa de reforma, concentrar-nos em outros aspectos também importantes para o desenvolvimento do país, encontramo-nos ainda hoje em busca de soluções para um problema organizacional de proporções gigantescas e que interfere inevitavelmente com o referido desenvolvimento.

Não esqueçamos que as mudanças de que aqui falamos interferem com o elemento humano, factor crítico no seio de qualquer organização, quer pública, quer privada. Urge a coragem para mexer com determinados estatutos adquiridos e avidez de poder por parte de alguns detentores de cargos dirigentes na Administração Pública que na realidade exercem uma acção bloqueadora de quaisquer mudanças significativas que se queiram implementar.

Creemos portanto ser necessária não só vontade, mas também coragem política para empreender mudanças estruturais e não conjunturais, com continuidade e não ao sabor do Governo que se encontra no poder.

BIBLIOGRAFIA

ALVES, André Azevedo et al., *O que é a Escolha Pública?*, Cascais, Principia, Jan. 2004.

ABREU, Eduardo Clarisseau, *A Burocracia nas Instituições Públicas Enquanto Doença Organizacional: Diagnóstico, Terapêutica e Resultados*, ISEG, Lisboa, 1994.

BILHIM, João et al., *Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, UTL, 2001.

BOYER, Robert, *Alternativas ao Fordismo: Uma Análise Provisória*, CEPREMAP, Junho de 1992.

CHIAVENATO, Idalberto, *Introdução à Teoria Geral da Administração*, McGraw-Hill, São Paulo, 1983.

CORTE-REAL, Isabel, *Cidadão, Administração e Poder*, II Volume, 1995.

CROZIER, Michel, *De la Bureaucratie Comme Système d'Organization*, in Séguin, Francine et al., *L'Analyse des Organizations – Une Anthologie Sociologique*, Tome I, Gaetan Morin Éditeur.

CROZIER, Michel, *Le Phénomène Bureaucratique*, Paris, Seuil, 1970.

DRAY, António, *O Desafio da Qualidade na Administração Pública*, Ed. Caminho, 1995.

ESPING-ANDERSEN, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990.

FÉLIX, António Bagão, *A Reforma do Estado-Providência*, Cadernos de Economia, Jul./Set. 2001.

FERREIRA, J. M. Carvalho et al., *Manual de Psicossociologia das Organizações*, Alfragide, McGraw-Hill, 2001.

- GONÇALVES, Júlio da Mesquita, *A Reforma Administrativa em Portugal*, Lisboa, 2000.
- GONÇALVES, Júlio da Mesquita, *Teoria da Burocracia*, Lisboa, Ed. AEISCSP, 1997.
- GUEDES, Armando Marques, *O Processo Burocrático*, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal.
- HILL, Manuela Magalhães et al., *Investigação por Questionário*, 2ª Edição, Ed. Sílabo, 2002.
- KOVÁCS, Ilona, *Empresa, Meio Ambiente e Mudança*, AEISEG, Textos de Sociologia do Trabalho e da Empresa.
- MASLOW, A., *Motivation and Personality*, New York, Harper e Row, 1954.
- MATIAS, Álvaro, *Economia da Segurança Social – Teoria e Política*, Associação Portuguesa de Segurança Social, 1999.
- MINTZBERG, Henry, *Estrutura e Dinâmica das Organizações*, Lisboa, Ed. Dom Quixote, 1995.
- Ministério das Finanças, DGAP, *Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública – Exposição de Motivos*, 2004.
- PENEDA, José da Silva, *A Reforma do Estado*, O Economista 2001, Anuário da Economia Portuguesa, 2001.
- QUIVY, Raymond, et al., *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, 2ª Edição, Lisboa, Ed. Gradiva, 1998.
- ROCHA, J. A Oliveira, *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Maia, Instituto Nacional de Administração, 2001.
- ROSANVALLON, Pierre, *A Crise do Estado Providência*, Lisboa, Editorial Inquérito, 1984.

ROSANVALLON, Pierre, *La Nouvelle Question Sociale – Repenser L'État-Providence*, Paris, Éditions du Seuil, 1995.

SILVA, Pedro Adão, *O Estado Providência Português Num Contexto Europeu: Elementos Para Uma Reflexão*, Sociedade e Trabalho, nº8/9, 2000.

VALE, Maria Manuela, *A Burocracia como Doença Organizacional*, ISEG, Lisboa, 1994.

VASCONCELLOS E SÁ, Jorge, *O Curriculum Vitae da Gestão*, Estudos de Gestão, Vol.I, nº1, 1993.

WEBER, Max et. al., *Sociologia da Burocracia*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1966.

1º Congresso Nacional da Administração Pública – Os Vectors da Mudança, Lisboa, INA, 10 –11 Novembro de 2003.

XV Governo Constitucional, *Linhas de Orientação para a Reforma da Administração Pública*, Lisboa, Junho de 2003.

LEGISLAÇÃO

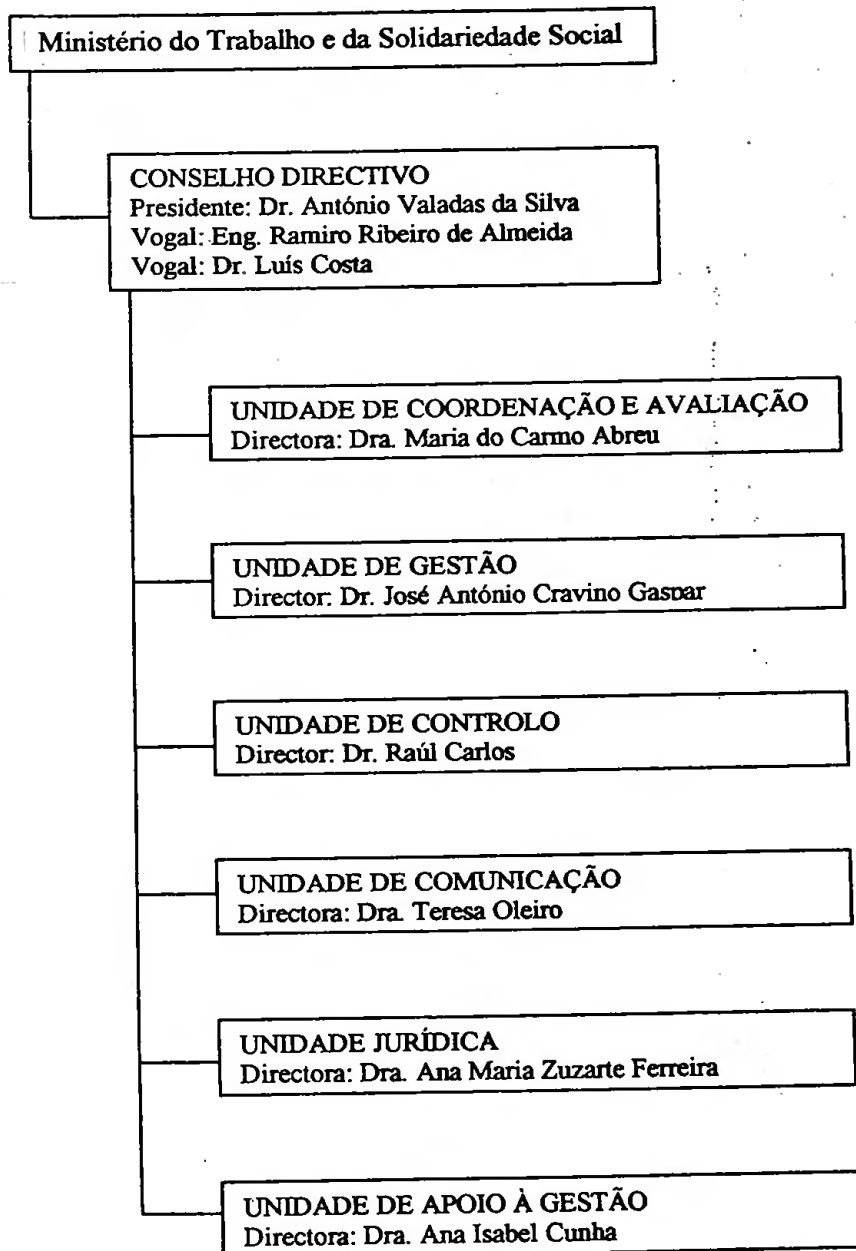
- ◆ Circular nº 1/DGAP/2004.
- ◆ Constituição da República Portuguesa (2000) – actualizada de acordo com a Lei Constitucional nº1/97, de 20 de Setembro, Editora Almedina, Coimbra, Outubro de 2000.
- ◆ Decreto-Lei nº 45-A/2000, de 22 de Março.
- ◆ Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril.
- ◆ Decreto-Lei nº 248-A/2000, de 3 de Outubro.
- ◆ Decreto-Lei nº 2/2003, de 6 de Janeiro.

- ◆ Decreto-Lei nº 215-A/2004, de 3 de Setembro.
- ◆ Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio.
- ◆ Lei nº 10/2004, de 22 de Março.
- ◆ Orientação Técnica nº 06/DGAP/2004.
- ◆ Regulamento (CE) nº 1260/1999.

ANEXO I

Organograma IGFSE

ORGANOGRAMA DO IGFSE



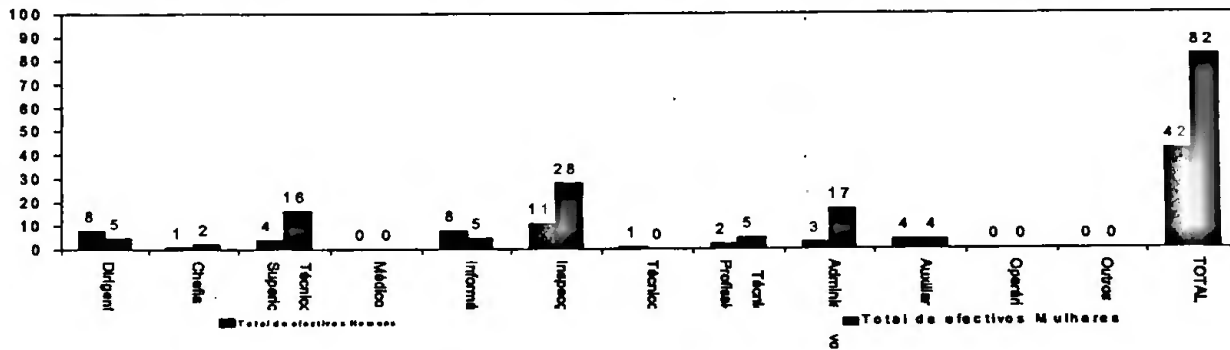
ANEXO II

Mapa de Efectivos IGFSE em 31 Dezembro 2004



Contagem dos efectivos por grupo de pessoal segundo a relação jurídica e o sexo.

Quadros 1.1. a 1.1.6		Digente	Chefe	Técnico Superior	Médico	Informático	Inspeção	Técnico	Técnico Profissional	Administrativo	Auxiliar	Operário	Outros	TOTAL
Total de efectivos	Homens	8	1	4	0	8	11	1	2	3	4	0	0	42
	Mulheres	5	2	16	0	5	28	0	5	17	4	0	0	82
	Total	13	3	20	0	13	39	1	7	20	8	0	0	124
Nomeação	Homens	8	1	1	0	3	6	0	2	2	0	0	0	23
	Mulheres	5	2	3	0	2	25	0	4	10	3	0	0	54
	Total	13	3	4	0	6	31	0	6	12	3	0	0	77
Contrato Administrativo de Provedimento	Homens	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Mulheres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contrato de trabalho a termo certo	Homens	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
	Mulheres	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	4
	Total	0	0	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	6
Contrato de trabalho sem termo	Homens	0	0	2	0	3	5	1	0	0	4	0	0	15
	Mulheres	0	0	9	0	1	3	0	0	5	1	0	0	19
	Total	0	0	11	0	4	8	1	0	5	5	0	0	34
Prestação de serviços	Homens	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Mulheres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Requisição ou destacamento	Homens	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Mulheres	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Total	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Outras situações	Homens	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	2
	Mulheres	0	0	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	4
	Total	0	0	1	0	1	0	0	1	3	0	0	0	6



ANEXO III

Questionário

Lisboa, 10 de Agosto de 2005.

Exmos. Senhores:

O presente questionário destina-se a integrar uma Tese de Mestrado em Sociologia Económica e das Organizações no I.S.E.G. (Universidade Técnica de Lisboa), sob o título "O Estado e o Modelo Organizacional Público".

Com vista à aplicação prática do tema escolhido foi efectuado um estudo de caso junto do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, do qual faz parte um questionário que em seguida vos apresento e em relação ao qual gostaria que respondessem o mais brevemente possível.

O presente inquérito é anónimo. Os seus resultados serão utilizados exclusivamente para o fim acima indicado. Para qualquer dúvida relativa ao mesmo, a Dr^a Ana Isabel Cunha poderá esclarecer-vos.

Desde já agradeço a vossa preciosa colaboração.

Com os melhores cumprimentos,

Graciete R. C. A. Matias Franco

Mestrado em Sociologia Económica e das Organizações

QUESTIONÁRIO

Assinale por favor a opção correcta no seu caso:

1. DADOS PESSOAIS

1.1 Idade:

Menos de 20 anos ___

Entre 40 e 49 anos ___

Entre 20 e 29 anos ___

Entre 50 e 59 anos ___

Entre 30 e 39 anos ___

Mais de 60 anos ___

1.2 Sexo: Masculino ___ Feminino ___

1.3 Nível de habilitações:

Ensino básico (4ª classe) ___

Ensino básico (6º ano) ___

Ensino básico (9º ano) ___

Ensino complementar (11º ano) ___

Ensino secundário (12º ano) ___

Ensino técnico-profissional ___

Bacharelato ___

Licenciatura ___

Mestrado ___

Doutoramento ___

Outro ___ Qual? _____

1.4 Qual o seu vínculo laboral para com o Estado?

Contrato individual de trabalho com termo ___

Contrato individual de trabalho sem termo ___

Quadro ___

Outro ___ Qual? _____

1.5 Sempre trabalhou para a função pública?

Sim ___

Não ___

1.6 Se respondeu "Sim" na questão anterior, há quantos anos?

Menos de 5 anos ___

Entre 21 e 25 anos ___

Entre 5 e 10 anos ___

Entre 26 e 30 anos ___

Entre 11 e 15 anos ___

Mais de 30 anos ___

Entre 16 e 20 anos ___

1.7 Indique por favor qual a sua área de trabalho e respectivas funções no IGFSE:

2. DIVISÃO DO TRABALHO E CARÁCTER LEGAL DAS NORMAS

2.1 As suas tarefas encontram-se formalmente definidas?

Sim ___

Não ___

2.2 Se respondeu "Sim" na questão anterior, onde consta essa definição?

Em legislação ___

Em documento interno ___

De outra forma ___ Qual? _____

2.3 Se respondeu “Sim” na questão 2.1, a delimitação dessas tarefas é clara e precisa?

Sim ___

Não ___

2.4 No desempenho das suas funções acontece sair do âmbito das tarefas que lhe foram atribuídas?

Sim ___

Não ___

2.5 Se respondeu “Sim” na questão anterior, qual o(s) motivo(s)?

3. CARÁCTER FORMAL DAS COMUNICAÇÕES

3.1 No desempenho das suas funções, como comunica mais frequentemente com os seus superiores hierárquicos?

Por papel ___

Por telefone ___

Por e-mail ___

Por outro meio ___

Qual? _____

4. HIERARQUIA

4.1 De acordo com o organograma do IGFSE, quantos níveis hierárquicos se encontram acima do seu nível?

1 ___

2 ___

3 ___

Mais do que 3 ___

4.2 De acordo com o organograma do IGFSE, quantos níveis hierárquicos se encontram abaixo do seu nível?

1 ___

2 ___

3 ___

Mais do que 3 ___

5. PROCEDIMENTOS E PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO

5.1 No desempenho das suas tarefas tem que obedecer a normas internas e/ou regulamentação externa?

Sim ___

Não ___

5.2 Se respondeu sim na questão anterior, quais os documentos em que se baseia?

5.3 Participa em algum processo de tomada de decisão?

Sim ___

Não ___

5.4 Se respondeu "Sim" na questão anterior, qual o seu grau de participação?

Baixo ___

Médio ___

Elevado ___

Muito elevado ___

5.5 Para resolver situações inesperadas, utiliza a sua livre iniciativa:

Nunca __

Às vezes __

Muitas vezes __

Sempre __

6. OUTRAS INFORMAÇÕES

6.1 O seu desempenho é formalmente avaliado pelo seu superior hierárquico?

Sim __

Não __

6.2 Se respondeu “Sim” na questão anterior, com que periodicidade é efectuada essa avaliação?

Nenhuma em concreto __

Semestralmente __

Anualmente __

Outra __ Qual? _____

6.3 Frequentou alguma acção de formação nos últimos dois anos?

Sim __

Não __

6.4 Se respondeu “Sim” na questão anterior, qual ou quais as áreas da formação que frequentou?

Obrigado pela sua colaboração.

ANEXO IV

Decreto-Lei nº 248 A/2000

DATA: Sexta-feira, 3 de Outubro de 2000
NÚMERO: **229 SÉRIE I-A 1º SUPLEMENTO**
EMISSOR: Ministério do Trabalho e da Solidariedade

DIPLOMA/ACTO: **Decreto-Lei n.º 248-A/2000** (Rectificações)

SUMÁRIO: Aprova os Estatutos do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE)

TEXTO:

Decreto-Lei n.º 248-A/2000
de 3 de Outubro

Com a criação do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE), pelo Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março, pretendeu o Governo dar maior unidade e agilidade à gestão e coordenação do Fundo Social Europeu (FSE) ao nível nacional.

Com efeito, o lançamento do novo Quadro Comunitário de Apoio (QCA III) para o período 2000-2006, num contexto de profunda reforma dos fundos estruturais, introduzida pela revisão do regulamento geral e dos regulamentos específicos dos fundos, implica, necessariamente, um desempenho das autoridades nacionais designadas para a gestão do FSE com níveis de eficiência e eficácia acrescidos. Apesar dos ajustamentos e aperfeiçoamentos introduzidos ao longo da execução do QCA II, designadamente os promovidos pelo Decreto Regulamentar n.º 15/96, de 23 de Novembro, e diplomas complementares (regulamentação nacional do FSE) e pelo Decreto-Lei n.º 208/98, de 14 de Julho (estrutura de gestão do QCA II), as exigências comunitárias assinaladas introduziram a necessidade de repensar o modelo orgânico de gestão nacional do FSE de forma a assegurar a elevação dos padrões de transparência, participação e celeridade do quadro Institucional de execução, deste Fundo.

O modelo alternativo ao actual quadro institucional passa pela criação de um organismo que assuma a responsabilidade integral da gestão e coordenação do FSE ao nível nacional. Trata-se, assim, de transferir para uma nova instituição as actuais atribuições do Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu e da Comissão de Coordenação do Fundo Social Europeu, permitindo, por esta via, a criação de um interlocutor único no relacionamento com os gestores de intervenções operacionais nacionais e com a Comissão Europeia.

Consequentemente, e de modo gradual, os recursos humanos do Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu e da Comissão de Coordenação do FSE transitarão, no respeito integral pelos seus direitos, para o novo Instituto logo que deixem de ser necessários para a execução das tarefas de encerramento do QCA II. Tendo como enquadramento as exigências que decorrem dos princípios que informam a estrutura orgânica, o modelo organizativo de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo do QCA III, e tendo presente a experiência adquirida ao longo dos anteriores períodos de programação, no que respeita ao funcionamento das estruturas que asseguraram a execução das intervenções financiadas pelo FSE, impunha-se a criação de uma instituição capaz de responder com elevada eficiência e agilidade aos desafios do novo período de programação.

O IGFSE caracteriza-se como um instituto público de âmbito nacional, que tem como objectivo assegurar a gestão, a coordenação e o controlo financeiro das intervenções apoiadas pelo FSE. Na qualidade de entidade responsável pela gestão nacional deste Fundo, o IGFSE integra os diferentes órgãos de decisão e acompanhamento que suportam a execução do QCA III, quer ao nível global, através da sua participação na comissão de gestão e na comissão de acompanhamento do Quadro Comunitário, quer ao nível das intervenções operacionais co-financiadas pelo FSE, fazendo-se representar nas respectivas unidades de gestão e comissões de acompanhamento. No âmbito do sistema nacional de controlo previsto para o QCA III, o IGFSE assume ainda a figura de

entidade responsável pelo controlo de 2.º nível na vertente FSE.

Face ao que antecede, e tendo em conta a necessidade de assegurar o desempenho eficaz das atribuições cometidas ao IGFSE, o presente diploma dota este Instituto de estatutos que reflectem um modelo orgânico participativo. Deste modo, a sua orgânica compreende um conselho geral, onde têm assento os parceiros sociais, e um conselho de gestores, que integra a totalidade dos gestores de intervenções operacionais co-financiadas pelo FSE, no intuito de promover uma actuação do Fundo mais sustentada, eficaz e coerente.

Foram observados os procedimentos decorrentes da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio. Assim, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Artigo 1.º

Objecto

1 - São aprovados os estatutos do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, publicados em anexo ao presente diploma e dele fazendo parte integrante.

2 - O Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, adiante abreviadamente designado por IGFSE, é um instituto público dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio.

Artigo 2.º

Sucessão de serviços e organismos

1 - O IGFSE sucede ao Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu, abreviadamente designado por DAFSE e à Comissão de Coordenação do Fundo Social Europeu, abreviadamente designada por CCFSE, nos termos do preceituado nos n.os 8 e 9 do artigo 3.º do Decreto-lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março.

2 - Aquando da extinção do DAFSE e da CCFSE, nos termos do preceituado no n.º 9 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março, aplicar-se-á o disposto do Decreto-Lei n.º 535/99, de 13 de Dezembro.

Artigo 3.º

Regulamentação posterior

1 - A estrutura orgânica e o regulamento interno do IGFSE a aprovar, respectivamente, por portaria e despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, deverão entrar em vigor num prazo máximo de 120 dias após a data de publicação do presente diploma.

2 - O IGFSE disporá de um quadro específico para o pessoal contratado ao abrigo do contrato individual de trabalho e de um quadro de pessoal abrangido pelo regime jurídico da função pública, a aprovar nos termos previstos nos estatutos a que se refere o n.º 1 do artigo 1.º do presente diploma.

Artigo 4.º

Transição de pessoal

1 - Aos funcionários vinculados ao quadro de pessoal do DAFSE e aos funcionários públicos em exercício de funções na CCFSE é facultada a possibilidade de serem integrados no quadro de pessoal do IGFSE abrangido pelo regime jurídico da função pública com salvaguarda dos direitos inerentes ao seu lugar de origem ou, em alternativa, optarem pela passagem ao regime de contrato individual de trabalho.

2 - Aos agentes com contrato administrativo de provimento celebrado com o DAFSE é facultada a possibilidade de manterem esse vínculo com o IGFSE ou, em alternativa, optarem pela passagem ao regime de contrato individual de trabalho.

3 - A opção prevista nos números anteriores deve ser, individual e definitivamente, exercida em declaração escrita dirigida ao presidente do conselho directivo do IGFSE, enviada por carta registada com aviso de recepção, no prazo de 30 dias úteis a contar da data do despacho referido na parte final do n.º 8 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março.

4 - A celebração de contrato individual de trabalho por parte do pessoal referido no n.º 1 implica a exoneração do lugar de origem e a cessação do vínculo ao regime jurídico da função pública.

5 - A cessação do vínculo à função pública a que se refere o número anterior torna-se efectiva na data da publicação de aviso na 2.ª série do Diário da República.

6 - O quadro de pessoal específico do IGFSE é automaticamente aditado do número de lugares necessário à execução do disposto no presente artigo.

7 - À medida que se efectivar a transição dos funcionários e agentes prevista nos n.os 1 e 2 do presente artigo para os quadros de pessoal a que se referem os n.os 1 e 2 do artigo 35.º dos Estatutos do IGFSE, o quadro de pessoal do DAFSE será abatido dos lugares correspondentes.

Artigo 5.º

Normas transitórias

1 - O disposto no n.º 5 do artigo 36.º dos Estatutos é aplicável aos subscritores da Caixa Geral de Aposentações que, na data da entrada em vigor do presente diploma, já se encontrem a exercer funções no IGFSE, sendo relevante todo o tempo de serviço prestado desde a data da respectiva nomeação para efeitos do preceituado na alínea b) do n.º 3 da mesma disposição legal.

2 - A aquisição de bens e serviços nos domínios da informática destinados ao IGFSE realiza-se, durante o período de um ano a contar da data da entrada em vigor do presente diploma, com recurso ao procedimento por negociação ou ajuste directo, sem prejuízo dos limites máximos previstos na Directiva n.º 97/52/CE, do Parlamento Europeu e Conselho de 13 de Outubro.

3 - No ano 2000, para execução do disposto no n.º 10 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março, o IGFSE poderá inscrever como receitas verbas transferidas de outros institutos públicos.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 24 de Agosto de 2000. - O Primeiro-Ministro, António Manuel de Oliveira Guterres. - O Ministro das Finanças, Joaquim Augusto Nunes Pina Moura. - O Ministro do Trabalho e da Solidariedade, Eduardo Luís Barreto Ferro Rodrigues. - Pelo Ministro da Justiça, Diogo Campos Barradas de Lacerda Machado, Secretário de Estado da Justiça. - Pelo Ministro do Planeamento, João Nuno Marques de Carvalho Mendes, Secretário de Estado do Planeamento. - O Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública, Alberto de Sousa Martins.

Promulgado em 28 de Setembro de 2000.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendado em 2 de Outubro de 2000.

O Primeiro-Ministro, António Manuel de Oliveira Guterres.

ANEXO

Estatutos do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu

CAPÍTULO I

Denominação, natureza, regime e sede

Artigo 1.º

Denominação, natureza e regime

1 - O Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, adiante abreviadamente designado por IGFSE é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial com a natureza de instituto público.

2 - O IGFSE rege-se pelo presente diploma e pelos seus regulamentos internos.

Artigo 2.º

Âmbito, tutela e superintendência

A actividade do IGFSE é exercida a nível nacional sob a tutela e superintendência do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, sem prejuízo das atribuições e competências das instituições e serviços das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Artigo 3.º

Sede e delegações

1 - O IGFSE tem a sua sede em Lisboa.

2 - O conselho directivo poderá, ouvido o conselho geral e com autorização prévia do ministro da tutela, criar e encerrar delegações ou representações.

CAPÍTULO II

Objecto e atribuições

Artigo 4.º

Objecto

O IGFSE é o organismo responsável pela gestão nacional do Fundo Social Europeu, adiante abreviadamente designado por FSE.

Artigo 5.º

Atribuições

1 - São atribuições do IGFSE:

- a) Exercer as funções de interlocutor nacional do FSE, perante a Comissão Europeia, no âmbito das suas competências e no quadro dos mecanismos de representação junto daquele órgão da União Europeia;
- b) Participar nos órgãos de gestão e de acompanhamento, nos termos previstos nos regulamentos comunitários e na legislação nacional;
- c) Assegurar a execução das tarefas inerentes à gestão financeira do FSE, designadamente as relativas ao funcionamento do circuito de transferências entre a Comissão e o Estado Português e à recuperação dos créditos sobre entidades beneficiárias, quer por via voluntária ou coerciva, quer ainda por via de qualquer das formas legalmente previstas para a regularização das dívidas fiscais e da segurança social, visando garantir a protecção dos interesses financeiros da União Europeia e do Estado Português, associados aos apoios do FSE;
- d) Coordenar as intervenções operacionais no âmbito do FSE nas vertentes técnica e financeira;
- e) Contribuir para a definição das linhas gerais de orientação do FSE e para a eficácia das respectivas intervenções operacionais;
- f) Contribuir para a definição das normas de acesso, gestão e controlo relativas aos apoios do FSE, no respeito pelas normas e orientações emitidas pelo órgão de gestão global dos fundos estruturais;
- g) Garantir um sistema de informação que consubstancie os indicadores físicos e financeiros necessários à gestão, avaliação e controlo dos apoios concedidos no âmbito do FSE;
- h) Assegurar o cumprimento das regras nacionais e comunitárias aplicáveis ao FSE em matéria de informação e publicidade;
- i) Esclarecer e harmonizar, designadamente através da emanção de orientações gerais dirigidas aos gestores de intervenções operacionais, a aplicação das normas comunitárias e nacionais que regem os apoios do FSE;
- j) Avaliar a adequação dos sistemas de gestão e de controlo instituídos pelos gestores das intervenções operacionais co-financiadas pelo FSE, no sentido de garantir a regularidade, a eficiência e a eficácia das mesmas e certificar a aplicação dos meios financeiros atribuídos no âmbito deste fundo;
- l) Proceder, enquanto órgão de controlo de 2.º nível no âmbito do FSE, à análise e avaliação do sistema de controlo de 1.º nível, ao controlo sobre as decisões tomadas pelos órgãos de gestão das intervenções operacionais e, sempre que tal se mostre necessário, sobre os beneficiários finais, bem como ao controlo cruzado, junto de outras entidades envolvidas, a fim de ter acesso às informações consideradas necessárias ao esclarecimento dos factos objecto de controlo;
- m) Apoiar os gestores e as respectivas estruturas de apoio técnico, quer na formação dos seus técnicos, quer no desenvolvimento de actividades de maior complexidade;
- n) Assegurar o apoio às missões a promover pelas instâncias comunitárias e nacionais no âmbito do FSE;
- o) Exercer as demais atribuições que lhe forem legalmente cometidas.

2 - O IGFSE é a autoridade de pagamento a que se refere o artigo 32.º do Regulamento (CE) n.º 1260/99, do Conselho, de 21 de Junho de 1999.

3 - Para a prossecução das suas atribuições, o IGFSE pode recorrer ao estabelecimento de protocolos de cooperação com outros organismos da Administração Pública ou à contratação de entidades externas.

CAPÍTULO III

Dos órgãos

Artigo 6.º

Órgãos

São órgãos do IGFSE:

- a) O conselho directivo;
- b) O conselho geral;
- c) O conselho de gestores;
- d) O fiscal único.

SECÇÃO I

Do conselho directivo

Artigo 7.º

Composição

O conselho directivo é constituído por um presidente, um vice-presidente e três vogais.

Artigo 8.º

Competências

1 - Compete ao conselho directivo, no âmbito da direcção da actividade do IGFSE em geral:

- a) Dirigir a actividade do Instituto, com vista à prossecução das suas atribuições;
- b) Gerir os recursos humanos e patrimoniais do IGFSE;
- c) Submeter à aprovação do Ministro do Trabalho e da Solidariedade a estrutura orgânica do Instituto, os seus regulamentos internos e a política de gestão do pessoal, incluindo as remunerações do pessoal do quadro específico do IGFSE;
- d) Submeter à aprovação superior, ouvido o conselho geral, os planos anuais e plurianuais e correspondentes relatórios de actividades, promover a sua execução, bem como assegurar a elaboração do balanço social do IGFSE;
- e) Assegurar a elaboração do orçamento anual do IGFSE a submeter à aprovação da tutela e, bem assim, a respectiva execução e, quando for caso disso, dos orçamentos suplementares;
- f) Assegurar a elaboração do relatório e contas do IGFSE e submetê-lo à apreciação e aprovação das entidades competentes;
- g) Arrecadar as receitas e autorizar, nos termos legais, as despesas inerentes ao exercício da actividade do IGFSE;
- h) Contratar com terceiros a prestação de serviços de apoio ao IGFSE, com vista ao adequado desempenho das suas atribuições;
- i) Submeter ao conselho geral, ao conselho de gestores e ao fiscal único os assuntos que sejam da competência destes órgãos, bem como requerer a emissão de pareceres, sempre que necessário;
- j) Propor superiormente, ouvido o conselho geral, a criação de delegações ou outras formas de representação do IGFSE;
- l) Submeter à aprovação superior, nos termos do artigo 35.º, os quadros de pessoal do IGFSE e proceder à contratação de pessoal, ao abrigo da legislação aplicável;
- m) Representar o IGFSE em juízo, activa e passivamente, e conferir mandato, para cada representação em juízo, a mandatário especial;
- n) Exercer as demais competências que lhe sejam delegadas ou subdelegadas pela tutela, bem como praticar quaisquer outros actos necessários à prossecução das atribuições do IGFSE que não sejam da competência de outros órgãos.

2 - Compete ao conselho directivo no âmbito da gestão nacional do FSE, em particular:

- a) Proceder em nome do Estado Português, perante a Comissão Europeia, à certificação dos relatórios de utilização dos meios financeiros atribuídos no âmbito das intervenções operacionais;
- b) Comunicar às instâncias competentes, nos termos dos normativos nacionais e comunitários aplicáveis, as situações de irregularidades detectadas;
- c) Executar as tarefas relativas à gestão financeira, na vertente externa, de cada

uma das intervenções operacionais, incluindo a tramitação da assunção de compromissos e da transferência de pagamentos;

d) Assegurar a transferência das contribuições do FSE para as entidades pagadoras, em colaboração com a Direcção-Geral do Tesouro e a Direcção-Geral do Orçamento;

e) Proceder à análise e avaliação do sistema de controlo de primeiro nível;

f) Proceder ao controlo sobre as decisões tomadas pelos órgãos de gestão das intervenções operacionais e, sempre que necessário, sobre os beneficiários finais, bem como ao controlo cruzado junto das entidades envolvidas;

g) Prevenir e combater as irregularidades;

h) Transmitir aos gestores das intervenções operacionais, na sequência de controlo contabilístico-financeiro, as irregularidades detectadas, tendo em vista, quando for caso disso, a tomada de decisão por parte dos referidos gestores sobre a suspensão de pagamentos, a revogação da decisão de concessão do financiamento ou a redução do mesmo, bem como sobre a recuperação por via voluntária de fundos perdidos;

i) Promover a recuperação de fundos perdidos na sequência de abuso ou negligência;

j) Assegurar as relações com as instituições bancárias, nos termos previstos no artigo 31.º;

l) Exercer as demais competências que, neste âmbito, lhe sejam delegadas ou subdelegadas pela tutela, bem como praticar quaisquer outros actos necessários à prossecução, neste domínio, das atribuições do IGFSE que não sejam da competência de outros órgãos.

3 - O conselho directivo pode delegar, com poderes de subdelegação, em um ou mais dos seus membros, a prática de actos que sejam da sua competência própria, devendo os limites e condições de tal delegação constar da acta da reunião em que a respectiva deliberação for tomada.

Artigo 9.º

Competência do presidente

1 - Compete ao presidente do conselho directivo:

a) Representar o IGFSE em quaisquer actos e actuar em nome deste junto de instituições nacionais, estrangeiras, comunitárias e internacionais;

b) Convocar e dirigir as reuniões do conselho directivo e assegurar o cumprimento das respectivas deliberações;

c) Exercer os demais poderes que lhe sejam conferidos por lei ou regulamento.

2 - O presidente do conselho directivo tem competência para tomar todas as decisões e praticar todos os actos que, dependendo de deliberação do conselho directivo, não possam, por motivo imperioso de urgência, aguardar a reunião deste órgão, devendo tais decisões ou actos ser submetidos a ratificação na primeira reunião ordinária subsequente.

3 - O presidente é substituído, nas suas ausências ou impedimentos, pelo vice-presidente ou, no impedimento deste, pelo vogal que para o efeito venha a ser designado.

Artigo 10.º

Funcionamento

O conselho directivo reúne ordinariamente pelo menos uma vez todos os 15 dias e, extraordinariamente, sempre que o presidente o convoque, por sua iniciativa ou a solicitação de um terço dos seus membros.

Artigo 11.º

Regime

1 - Os membros do conselho directivo são nomeados por despacho do Primeiro-Ministro, sob proposta do Ministro do Trabalho e da Solidariedade.

2 - Os mandatos dos membros do conselho directivo têm a duração de três anos, podendo ser renovados por iguais períodos de tempo.

3 - O presidente e os restantes membros do conselho directivo ficam sujeitos ao estatuto de gestor público, sendo as respectivas remunerações fixadas por

despacho conjunto dos Ministros das Finanças, do Trabalho e da Solidariedade e da Reforma do Estado e da Administração Pública.

4 - Os membros do conselho directivo exercem funções a tempo inteiro e estão sujeitos ao regime de incompatibilidades previsto na lei para os titulares de altos cargos públicos.

SECÇÃO II

Do conselho geral

Artigo 12.º

Composição

1 - O conselho geral é constituído por:

- a) O coordenador do Plano Nacional de Emprego (PNE);
- b) Um representante da Direcção-Geral de Emprego e Formação Profissional;
- c) Um representante do Instituto de Emprego e Formação Profissional;
- d) Um representante do Instituto para a Inovação na Formação;
- e) Um representante da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional;
- f) Um representante da Inspeccção-Geral de Finanças;
- g) Um representante designado por cada um dos parceiros sociais que integram a Comissão Permanente de Concertação Social.

2 - Poderão ainda fazer parte do conselho geral personalidades de reconhecido mérito na área das atribuições do IGFSE.

3 - Participará sempre nas reuniões do conselho geral, mas sem direito de voto, pelo menos um dos membros do conselho directivo, por este designado caso a caso, de acordo com a natureza das matérias a tratar.

Artigo 13.º

Competência

1 - Ao conselho geral compete pronunciar-se sobre as grandes linhas de orientação estratégica da gestão nacional do FSE, bem como sobre todas as questões que lhe sejam submetidas pelo conselho directivo, devendo, no entanto, ser obrigatoriamente ouvido sobre o plano e relatório anuais de actividades e na eventualidade da criação e encerramento de delegações ou representações do IGFSE.

2 - O conselho geral pode, para o exercício das suas competências, solicitar ao conselho directivo os elementos de informação julgados necessários.

Artigo 14.º

Funcionamento

O conselho geral reúne ordinariamente uma vez por semestre e, extraordinariamente, a pedido do conselho directivo, por iniciativa do seu presidente ou por solicitação de um terço dos seus membros.

Artigo 15.º

Regime

1 - Os membros do conselho geral são nomeados por despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, do qual deve constar a designação do respectivo presidente, cabendo a este designar o membro do conselho geral que o deverá substituir nas suas ausências ou impedimentos.

2 - Os mandatos dos membros do conselho geral têm a duração de três anos, podendo ser renovados por iguais períodos de tempo.

3 - Os membros do conselho geral que não desempenhem actividades no âmbito da Administração Pública auferem senhas de presença de montante a definir por despacho conjunto dos Ministros das Finanças, do Trabalho e da Solidariedade e da Reforma do Estado e da Administração Pública.

SECÇÃO III

Do conselho de gestores

Artigo 16.º

Composição

1 - O conselho de gestores é constituído por:

- a) O presidente do IGFSE, que presidirá, o qual será substituído nos termos do n.º 3 do artigo 9.º dos Estatutos;



b) Os gestores das intervenções operacionais com co-financiamento FSE.
2 - Poderão participar nas reuniões do conselho de gestores pelo menos um dos membros do conselho directivo, por este designado caso a caso, de acordo com a natureza das matérias a tratar.

Artigo 17.º

Competência

1 - O conselho de gestores é um órgão consultivo de apoio à intervenção do IGFSE no domínio da coordenação nacional do Fundo Social Europeu.

2 - Ao conselho de gestores compete pronunciar-se sobre todas as questões que lhe sejam submetidas pelo conselho directivo, devendo, no entanto, ser obrigatoriamente ouvido sobre projectos de diplomas legais respeitantes ao desenvolvimento e concretização da intervenção do FSE.

3 - Compete ainda ao conselho de gestores:

a) Apoiar a preparação dos instrumentos de articulação das diferentes intervenções operacionais com co-financiamentos FSE, de modo a garantir os mecanismos de concertação na intervenção do Fundo;

b) Colaborar na definição de normas e orientações de suporte à execução do FSE, em todas as suas vertentes, designadamente nos domínios da divulgação, informação, controlo e avaliação, por forma a garantir a harmonização de procedimentos na intervenção do Fundo.

Artigo 18.º

Funcionamento

1 - O conselho de gestores reúne ordinariamente uma vez por semestre e, extraordinariamente, por iniciativa do seu presidente ou por solicitação de um terço dos seus membros.

2 - O conselho de gestores reunirá com o conselho geral sempre que, estando em causa matéria de interesse comum aos dois órgãos, o presidente do conselho directivo o solicite.

Artigo 19.º

Regime

A duração dos mandatos dos membros do conselho de gestores corresponde ao período de vigência de cada Quadro Comunitário de Apoio.

SECÇÃO IV

Do fiscal único

Artigo 20.º

Fiscal único

O fiscal único é designado, de entre revisores oficiais de contas, mediante despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade, do qual deve constar a respectiva remuneração mensal e, ainda, a designação do fiscal suplente.

Artigo 21.º

Competência

Compete ao fiscal único:

a) Acompanhar e controlar a gestão financeira do IGFSE;

b) Emitir parecer sobre o orçamento, o relatório e a conta anuais do IGFSE;

c) Fiscalizar a execução da contabilidade do IGFSE e o cumprimento dos normativos aplicáveis, informando o conselho directivo de qualquer anomalia eventualmente detectada;

d) Solicitar ao conselho directivo reuniões conjuntas dos dois órgãos, quando, no âmbito das suas competências, o entender;

e) Pronunciar-se sobre qualquer assunto de interesse para o IGFSE que seja submetido à sua apreciação pelo conselho directivo;

f) Elaborar relatório anual sobre a acção fiscalizadora exercida.

Artigo 22.º

Regime

Os mandatos do fiscal único e do fiscal suplente têm a duração de três anos, podendo ser renovados por iguais períodos de tempo.

SECÇÃO V

Disposições comuns aos órgãos colegiais

Artigo 23.º

Mandatos

1 - Os órgãos colegiais do IGFSE consideram-se constituídos, para todos os efeitos, desde que se encontre nomeada a maioria dos seus membros.

2 - Os membros dos órgãos do IGFSE mantêm-se em exercício efectivo de funções até à sua efectiva substituição ou, em caso de renúncia, até três meses após esta, se entretanto não tiver ocorrido a sua substituição.

Artigo 24.º

Deliberações

1 - Os órgãos colegiais do IGFSE só podem deliberar validamente com a presença da maioria dos respectivos membros em exercício.

2 - As deliberações são tomadas por maioria dos votos dos membros presentes, tendo o presidente, ou quem o substitua, voto de qualidade no caso de empate na votação.

3 - Não é permitido o voto por procuração.

4 - De cada reunião será lavrada acta, que será aprovada e assinada pelos membros presentes.

Artigo 25.º

Convocações

1 - Para a reunião dos órgãos colegiais apenas são válidas as convocações feitas a todos os seus membros.

2 - Consideram-se validamente convocados os membros que:

a) Tenham assistido a qualquer reunião anterior em que na sua presença tenham sido fixados o dia e a hora da reunião;

b) Hajam recebido ou assinado o aviso convocatório;

c) Tenham sido avisados da reunião por qualquer forma previamente acordada;

d) Compareçam à reunião.

3 - Os membros consideram-se sempre devidamente convocados para as reuniões que se realizem em dias e horas preestabelecidos.

SECÇÃO VI

Vinculação

Artigo 26.º

Vinculação

1 - O IGFSE obriga-se pela assinatura:

a) De dois membros do conselho directivo, sendo um deles, obrigatoriamente, o presidente ou o vice-presidente;

b) De quem estiver habilitado para o efeito, nos termos e âmbito do respectivo mandato.

2 - Os actos de mero expediente de que não resultem obrigações para o IGFSE podem ser assinados por qualquer membro do conselho directivo ou por trabalhadores do IGFSE a quem tal poder tenha sido expressamente conferido.

CAPÍTULO IV

Regime patrimonial e financeiro

Artigo 27.º

Património

O património do IGFSE é constituído pela universalidade dos seus bens, direitos e obrigações.

Artigo 28.º

Gestão patrimonial e financeira

1 - A gestão patrimonial e financeira do IGFSE incluindo a organização da sua contabilidade, rege-se pelo regime jurídico aplicável aos fundos e serviços autónomos do Estado em tudo o que não for especialmente regulado pelo presente diploma e pelo seu regulamento interno.

2 - Para efeitos do disposto no n.º 9 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, a aquisição de serviços de auditoria externa pelo IGFSE fica subordinada aos seguintes procedimentos:

a) Prévia qualificação de entidades auditoras externas, com observância do regime fixado no Decreto-Lei n.º 197/99, de 28 de Outubro, para os concursos públicos, a qual será válida pelo período de dois anos, renovável por iguais períodos até a limite máximo de oito anos;

b) Negociação ou ajuste directo restrito às entidades pré-qualificadas, consoante o valor do contrato seja, respectivamente, igual ou superior a 10 000 contos ou inferior;

c) Celebração de contrato escrito.

3 - Os gestores das intervenções operacionais financiadas pelo FSE poderão recorrer, para efeitos de execução de auditorias do controlo de primeiro nível, às entidades auditoras pré-qualificadas pelo IGFSE, caso em que lhes é aplicável o disposto nas alíneas b) e c) do número anterior.

4 - A gestão económica e financeira do IGFSE será disciplinada pelos seguintes instrumentos:

a) Plano anual e planos plurianuais de actividades;

b) Orçamentos anuais;

c) Contas e balanços anuais.

Artigo 29.º

Receitas

1 - Constituem receitas correntes do IGFSE:

a) As que lhe forem atribuídas pelo Orçamento do Estado;

b) As que lhe forem atribuídas pelo orçamento da segurança social;

c) Rendimentos de depósitos em instituições de crédito;

d) Subsídios, donativos, heranças ou legados;

e) Outras legalmente previstas ou permitidas.

2 - Constituem receitas de capital do IGFSE:

a) As que lhe forem atribuídas pelo Orçamento do Estado;

b) As que lhe forem atribuídas pelo orçamento da segurança social;

c) Transferências no âmbito das acções financiadas pelo FSE;

d) Empréstimos contraídos;

e) Outras legalmente previstas ou permitidas.

3 - Os saldos apurados em cada exercício, que resultem de receitas atribuídas pelo orçamento da segurança social, serão transferidos para a segurança social e constituirão dotação inscrita como receita no respectivo orçamento.

4 - Os saldos referidos no número anterior que resultem de receitas provenientes de transferências comunitárias relativas a programas co-financiados pelo FSE, poderão ser mantidos no IGFSE, por despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade.

Artigo 30.º

Despesas

1 - Constituem despesas correntes do IGFSE:

a) Encargos com o respectivo funcionamento;

b) Outras legalmente previstas ou permitidas.

2 - Constituem despesas de capital do IGFSE:

a) Transferências para os gestores de intervenções operacionais;

b) Amortizações de empréstimos contraídos;

c) Outras legalmente previstas ou permitidas.

Artigo 31.º

Relações com o sistema bancário

1 - Compete ao IGFSE, nos termos da legislação aplicável, estabelecer relações com as instituições do sistema bancário, designadamente para a constituição de depósitos e para a contracção de empréstimos, sempre que tal se revelar necessário à prossecução das suas atribuições.

2 - A contracção de empréstimos depende de prévia autorização do Ministro do Trabalho e da Solidariedade e do Ministro das Finanças.

Artigo 32.º

Isenções e outras regalias

O IGFSE é equiparado ao Estado para efeitos de:

- a) Isenção de emolumentos e custas, designadamente em processos judiciais, administrativos e fiscais;
- b) Representação pelo ministério público em quaisquer tribunais, sem prejuízo do patrocínio por advogado constituído;
- c) Responsabilidade civil extracontratual.

Artigo 33.º

Título executivo

Para efeitos do disposto na alínea l) do n.º 2 do artigo 8.º dos estatutos, a certidão do despacho do presidente do IGFSE que determine a restituição e a sua notificação à entidade devedora constitui título executivo bastante para promover a execução através dos serviços competentes.

CAPÍTULO V

Do pessoal

Artigo 34.º

Estatuto do pessoal

- 1 - Ao pessoal do IGFSE aplica-se o regime jurídico do contrato individual de trabalho e o preceituado nos regulamentos internos próprios, sem prejuízo do disposto nos presentes Estatutos e no diploma que os aprova.
- 2 - Os funcionários do Estado, de institutos públicos e de autarquias locais, bem como os empregados, quadros ou administradores de empresas públicas ou privadas poderão, mediante acordo prévio dos interessados e das entidades a que estiverem vinculados, desempenhar funções no IGFSE em regime de requisição ou de comissão de serviço por um período de três anos, renovável por iguais períodos, com garantia do seu lugar de origem e dos direitos nele adquiridos, considerando-se o período de requisição ou de comissão como tempo de serviço prestado nos quadros de que provenham, suportando o IGFSE as despesas inerentes.
- 3 - A comissão de serviço referida no número anterior cessa, automaticamente, no final do respectivo período quando não renovada por deliberação expressa do conselho directivo tomada até 30 dias antes do seu termo, podendo, ainda, cessar a todo o tempo a requerimento do interessado, apresentado com a antecedência mínima de 60 dias ou por deliberação do conselho directivo fundamentada, nomeadamente, na não realização dos objectivos previstos, na não comprovação superveniente da capacidade adequada a garantir a execução das orientações superiormente fixadas ou na necessidade de tornar mais eficaz a actuação dos serviços.
- 4 - Os funcionários vinculados ao quadro de pessoal a que se refere o n.º 2 do artigo 35.º podem exercer, no quadro específico do IGFSE e no regime de comissão de serviço previsto nos n.os 2 e 3 do presente artigo, cargos dirigentes, funções de secretariado e de assessoria especializada ao conselho directivo.
- 5 - Os trabalhadores do IGFSE poderão ser chamados a desempenhar funções no Estado, em institutos públicos ou nas autarquias locais, bem como em empresas públicas, em regime de requisição ou de comissão de serviço, com garantia do seu lugar de origem e dos direitos nele adquiridos, considerando-se esse período como serviço prestado no IGFSE.
- 6 - O IGFSE pode ser parte em instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho.

Artigo 35.º

Quadros de pessoal

- 1 - O IGFSE dispõe de um quadro específico para o pessoal contratado ao abrigo do regime jurídico do contrato individual de trabalho, aprovado por despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, no prazo máximo de 120 dias após a data de entrada em vigor do presente diploma.
- 2 - O quadro de pessoal abrangido pelo estatuto da função pública é aprovado por portaria conjunta dos Ministros das Finanças, do Trabalho e da Solidariedade e da Reforma do Estado e da Administração Pública, no prazo previsto no número anterior.

3 - Para todos os efeitos legais, são cometidas ao conselho directivo do IGFSE, em matéria de gestão e de administração de pessoal do quadro previsto no número anterior, as competências atribuídas por lei ao pessoal dirigente da função pública.

Artigo 36.º

Protecção social

1 - Os trabalhadores do IGFSE que não pertençam ao quadro abrangido pelo estatuto da função pública encontram-se submetidos ao regime geral de segurança social.

2 - O IGFSE contribuirá para os sistemas de segurança social ou de assistência médica ou medicamentosa a que pertencerem os seus funcionários, segundo os regimes previstos nesses sistemas para as entidades empregadoras.

3 - Os subscritores da Caixa Geral de Aposentações (CGA) que, com prejuízo do exercício do seu lugar de origem, exerçam funções no IGFSE, quer no desempenho dos mandatos correspondentes aos seus órgãos, quer no desempenho de cargos dirigentes, quer nos serviços do mesmo, podem optar, para efeitos das suas contribuições para a CGA e para a ADSE por efectuar os seus descontos do seguinte modo:

- a) Com base na remuneração correspondente ao seu lugar de origem;
- b) Com base na remuneração efectivamente auferida no IGFSE, com o limite máximo constituído pelo estatuto remuneratório do cargo de director-geral na Administração Pública.

4 - O IGFSE contribui, em qualquer caso, para o financiamento da CGA com uma importância mensal de montante igual ao das quotas pagas por esses trabalhadores.

5 - A opção a que se refere o n.º 3 deverá ser efectuada no prazo de 30 dias úteis a contar da data em que os subscritores da CGA passem a exercer funções no IGFSE com direito a remuneração superior à recebida no respectivo lugar de origem.

Artigo 37.º

Remunerações

A tabela de remunerações do pessoal em regime de contrato individual de trabalho é aprovada por despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, sob proposta do conselho directivo do IGFSE.

Artigo 38.º

Poderes de autoridade

O pessoal do IGFSE, quando no exercício das funções de controlo e sempre que seja necessário ao desempenho das mesmas, gozam dos direitos e prerrogativas seguintes:

- a) Aceder livremente e permanecer, pelo tempo necessário ao desempenho das funções que lhes forem cometidas, a todos os serviços e instalações objecto de controlo;
- b) Utilizar instalações adequadas ao exercício das suas funções em condições de dignidade e eficácia e obter a colaboração de funcionários que se mostre indispensável;
- c) Proceder ao exame de quaisquer elementos em poder de serviços públicos, empresas públicas ou privadas, ou obter aí o seu fornecimento, quando se mostrem indispensáveis à realização das respectivas tarefas;
- d) Requisitar e reproduzir documentos, para consulta, suporte ou junção aos relatórios, processos ou autos;
- e) Corresponder-se com quaisquer entidades públicas ou privadas sobre assuntos de interesse para o exercício das suas funções ou para obtenção dos elementos que se mostrem indispensáveis;
- f) Requisitar às autoridades policiais e administrativas a colaboração necessária ao exercício das suas funções;
- g) Promover, nos termos legais, a selagem de quaisquer instalações, dependências, cofres ou móveis e a apreensão de documentos e objectos de prova, lavrando o correspondente auto, dispensável caso apenas ocorra simples reprodução de

ANEXO V

Balanço Social IGFSE em 31 Dezembro 2004



BALANÇO SOCIAL

ANO 2004

I. - INTRODUÇÃO

O presente documento, que consubstancia o Balanço Social do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE) com referência a 31 de Dezembro de 2004, foi elaborado em cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de Outubro, e em observância de orientações emanadas da Direcção-Geral da Administração Pública.

As informações dele constante, permitem fornecer um conjunto de indicadores caracterizadores da estrutura social do IGFSE, nomeadamente nas áreas dos recursos humanos e dos recursos financeiros a eles afectos os quais resultam dos diferentes quadros que integram o Balanço Social.

Registe-se ainda que o facto de o IGFSE dispor de um quadro de pessoal do regime da função pública em paralelo com um quadro de pessoal em regime de contrato individual de trabalho obriga a um tratamento específico diferenciado no que se refere a alguns quadros e gráficos.

II. - ASPECTOS A REALÇAR

Dos dados fornecidos por este Balanço, e recorrendo aos balanços sociais anteriores, destacamos os seguintes aspectos relevantes da realidade do IGFSE:

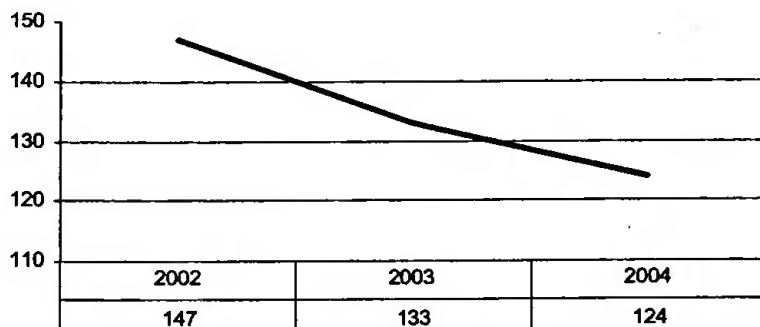
1. Caracterização dos efectivos

Reportando o estudo ao ano de 2002, constata-se que tem vindo a registar-se uma contínua redução do número de efectivos, destacando-se um decréscimo de 15.7 % entre 2002 e 2004.



O decréscimo entre 2003 e 2004 situou-se em 6,77 %.

Evolução dos efectivos nos últimos três anos



Acrescenta-se ainda que, à data a que se reporta este Balanço, o quadro de pessoal abrangido pelo Regime da Função Pública apresentava um total de 90 lugares, providos na sua totalidade, relevando-se, desde já, que tais lugares serão extintos à medida que vagarem.

O quadro específico apresenta um limite de provimento de 64 lugares, encontrando-se providos 59 lugares e 5 vagos.

2. Estrutura Etária e Antiguidade reportada a 31 de Dezembro de 2004

A média etária do universo de pessoal do IGFSE situa-se em 42 anos, sendo que 36 trabalhadores (29%) têm idade superior a 50 anos, 27 situam-se entre os 40 e os 50 anos e os restantes 61 (22%) têm idade inferior a 40 anos.

Se considerarmos os efectivos com vínculo à Função Pública e consequentemente abrangidos pelo Estatuto de Aposentação, verifica-se que a média etária desses trabalhadores é de 46 anos e a média de antiguidade é de 22 anos.

1. 47 efectivos foram integrados por extinção do DAFSE



Destes funcionários, 23 apresentam mais de 30 anos de antiguidade , sendo que 2 completaram 35 anos, 3 completaram 34 anos e um completou 39 anos de antiguidade.

O universo de pessoal em regime de contrato individual de trabalho constitui o número de efectivos mais jovens, situando-se a sua média etária em 35 anos.

3. Estrutura habilitacional e Profissional

Em termos de nível de escolaridade, verifica-se uma elevada taxa de habilitação de nível superior (licenciatura e mestrado) na ordem dos 60.5 % do total de efectivos.

Efectivos por nível de escolaridade nos últimos 2 anos

Ano	Até 9º Ano	10º e 11º Ano	Licenciatura Mestrado /Doutoramento	TOTAL
2003	17	36	80	133
2004	15	34	75	124

Evolução dos Grupos Profissionais

Ano	Inspector Auditor	Técnico superior	Administrativo Tec. Profissional	Informática	Auxiliar	Dirigentes	TOTAL
2003	43	19	35	14	9	13	133
2004	39	20	31	13	8	13	124

Do efectivo global, não considerando os Órgãos Sociais e os Dirigentes, o pessoal técnico superior representa 47.6%, o pessoal administrativo 25%, o pessoal de informática 10.5% e o pessoal de apoio técnico 6.5% .



4. Movimentação de pessoal (saídas e entradas)

Em 2004 apenas se verificou a entrada de 2 funcionários, sendo um por requisição a outro Organismo da Administração Pública e outro por regresso ao quadro específico do IGFSE.

Por outro lado, verificou-se a saída de 14 efectivos, sendo 8 definitivamente, (1 por aposentação, 1 por rescisão do contrato individual de trabalho, 1 por cessação da comissão de serviço, 2 por cessação da requisição e 3 por transferência). Os restantes 6 exercem funções, a título transitório, noutros Organismos da Administração Pública.

5. Mudanças de situação profissional

No que diz respeito às mudanças de situação profissional, verificou-se que, ao longo do ano de 2004, foram promovidos 28 funcionários (22.6%), 39 trabalhadores progrediram na carreira (31.5%) e 2 mudaram de carreira por reclassificação profissional. Destas progressões, 19 respeitam ao pessoal integrado no quadro específico do IGFSE e as restantes mudanças profissionais ao pessoal vinculado à Função Pública.

Promoções e Progressões nos últimos 2 anos

ANO	Inspector Auditor			Técnico Superior			Administrativo Téc. Profissional			Informática			Ajudante			TOTAL		
	PRO	PROG	T	PRO	PROG	T	PRO	PROG	T	PRO	PROG	T	PRO	PROG	T	PRO	PROG	T
2003	0	24	24	0	3	3	0	5	5	0	2	2	0	2	2	0	36	36
2004	22	12	34	4	2	6	3	16	19	1	7	8	0	2	2	30	36	69

Peso Percentual do pessoal abrangido por promoções/progressões ocorridas nos últimos 2 anos

2003	0%	24,8%
2004	24,1%	31,5%

Promoções Progressões



6. Assiduidade

A taxa global de absentismo situa-se em 5.7 %, a que corresponde, em média, a 14 ausências/Ano por trabalhador. As principais causas de absentismo centram-se nas situações de ausência por motivo de doença do próprio (50.82%) seguidas das ausências por maternidade/paternidade (21.25%) e 10.15% por assistência a familiares.

Comparativamente com o ano de 2003, constata-se uma redução de 318 dias de ausência, a que corresponde um decréscimo de absentismo de 15 %.

Considerando os dois regimes de pessoal existentes, verifica-se um aumento do número de ausências na ordem dos 34.5% relativamente ao pessoal com vínculo à Função Pública (325 dias) e uma redução de 54,6% (-643 dias) do pessoal em regime de contrato individual de trabalho.

As situações de ausência ao trabalho incidem predominantemente nos grupos de pessoal técnico superior e inspeção superior (790 dias), sendo certo que estes dois grupos de pessoal representam 47.58% do universo global.

Do total de ausências verificadas, 73.5%, ou seja 1324 dias, foram provenientes de faltas dadas por trabalhadores do sexo feminino, situação que, embora preocupante, é aceitável se atendermos ao elevado número de mulheres (82) comparado com o número de homens (42), que se traduz em 66%.



CIT

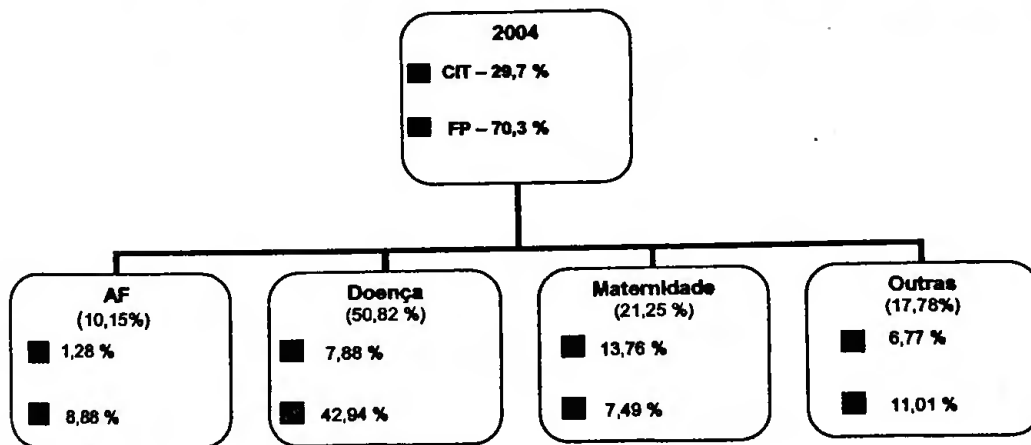
ANO		ASSIST.FAM	%	DOENÇA	%	MATERN	%	OUTRAS	%	TOTAL
2003	H	9	0,76	23	1,95	15	1,27	23	1,95	70
	M	42	3,57	200	16,98	862	73,18	4	0,34	1108
	T	51	4,33	223	18,93	877	74,45	27	2,29	1178
2004	H	0	0	13	2,43	15	2,80	80	14,96	108
	M	23	4,30	129	24,11	233	43,55	42	7,89	427
	T	23	4,30	142	26,54	248	46,35	122	22,81	535

FP

ANO		ASSIST.FAM	%	DOENÇA	%	MATERN	%	OUTRAS	%	TOTAL
2003	H	31	3,29	207	21,96	15	1,59	35	3,71	288
	M	138	14,64	203	21,54	252	26,74	61,5	6,53	654,5
	T	169	17,93	410	43,50	257	28,13	96,5	10,24	922,5
2004	H	21	1,66	291	22,96	15	1,18	43	1,97	370
	M	139	10,96	483	38,11	120	9,47	155,5	6,27	897,5
	T	160	12,62	774	61,07	135	10,65	198,5	8,24	1267,5

Ano de 2004

	ASSIST.FAM	DOENÇA	MATERN	OUTRAS	TOTAL
CIT	23	142	248	122	535
FP	160	774	135	198,5	1267,5
T	183	916	383	320,5	1802,5





6. Trabalho extraordinário

Em 2004 realizaram-se 3426 horas de trabalho extraordinário o que traduz uma redução na ordem dos 52.2% comparativamente com o trabalho efectuado no ano de 2003.

O recurso a este tipo de trabalho fundamentou-se na necessidade de ultimar tarefas urgentes e à acumulação imprevisível de trabalho, nomeadamente:

1. No âmbito do POAT

- Análise dos projectos de pedidos de financiamento e análise de saldos finais;
- Recuperação dos modelos 4, 5 e 6 e respectiva regionalização em sede de SIIFSE;

2. No âmbito da Unidade de Controlo

- Tratamento de Relatórios de 1º Nível
- Elaboração de conclusões decorrentes da auditoria efectuada pelo TCE

3. No âmbito da Unidade de Gestão

- Elaboração de processos de pagamento Intermédio de PO's a remeter à CE;
- Análise da conformidade dos aspectos financeiros constantes dos Relatórios de Execução do QCAIII
- Actualização das dotações dos PO 's QCA III, face à reprogramação
- Aceitação do histórico no SIIFSE do PO Norte e POAT.

4. No âmbito do SIIFSE

- Assegurar as funções de operação da Datacenter
- Pré registos no SIIFSE de entidades singulares e colectivas para interacção com o sistema para submissão de candidaturas aos gestores.



5. No âmbito da UAG

<

- Recuperação de tarefas inerentes aos projectos co-financiados pelo POAT em que o IGFSE intervém na qualidade de entidade beneficiária, nomeadamente: pedido de reembolsos de despesas, organização de dossiers contabilísticos e de execução física, elaboração de balancetes por rubricas FSE, entre outras tarefas.

7. Formação Profissional

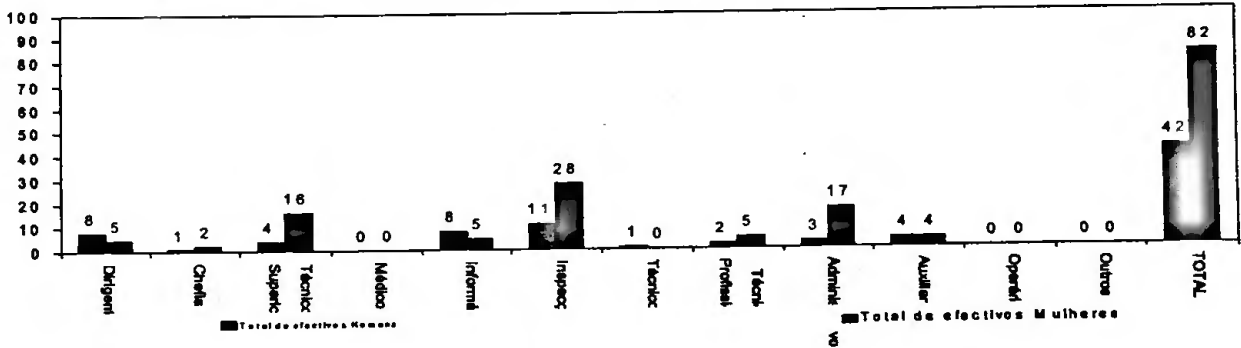
No capítulo da formação, verifica-se um total de 2843 horas realizadas de formação externa, sendo 68,2% por pessoal integrado nos grupos técnico superior e de inspecção/auditoria e 31.8% dos restantes grupos de pessoal, o que perfaz uma média de 39 horas por trabalhador.

Esta formação teve como princípio fundamental a necessidade de dotar o pessoal dos conhecimentos indispensáveis, nomeadamente na área de informática onde se constatou a realização de 1163 horas (42.2%). As restantes acções de formação abrangeram diferentes áreas de trabalho, dotando o pessoal dos conhecimentos indispensáveis à exigência das funções desempenhadas contribuindo para a melhoria e eficácia dos serviços onde se encontram inseridos e à sua valorização pessoal e profissional.



Contagem dos efectivos por grupo de pessoal segundo a relação jurídica e o sexo.

Quadros 1.1. a 1.1.5		Dirigente	Chefe	Técnico Superior	Médico	Informático	Inspecção	Técnico	Técnico Profissional	Administrativo	Auxiliar	Operário	Outros	TOTAL
Total de efectivos	Homens	8	1	4	0	8	11	1	2	3	4	0	0	42
	Mulheres	5	2	16	0	5	28	0	5	17	4	0	0	82
	Total	13	3	20	0	13	39	1	7	20	8	0	0	124
Nomeação	Homens	8	1	1	0	3	6	0	2	2	0	0	0	23
	Mulheres	5	2	3	0	2	25	0	4	10	3	0	0	54
	Total	13	3	4	0	6	31	0	6	12	3	0	0	77
Contrato Administrativo de Provisamento	Homens	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Mulheres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contrato de trabalho a termo certo	Homens	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
	Mulheres	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	4
	Total	0	0	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	6
Contrato de trabalho sem termo	Homens	0	0	2	0	3	5	1	0	0	4	0	0	15
	Mulheres	0	0	9	0	1	3	0	0	5	1	0	0	19
	Total	0	0	11	0	4	8	1	0	5	5	0	0	34
Prestação de serviços	Homens	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Mulheres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Requisição ou destacamento	Homens	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Mulheres	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Total	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Outras situações	Homens	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	2
	Mulheres	0	0	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	4
	Total	0	0	1	0	1	0	0	1	3	0	0	0	6

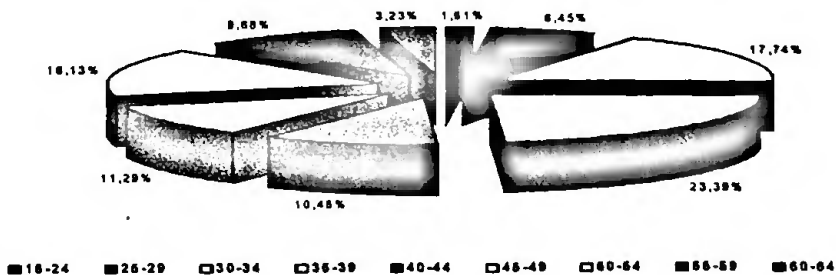
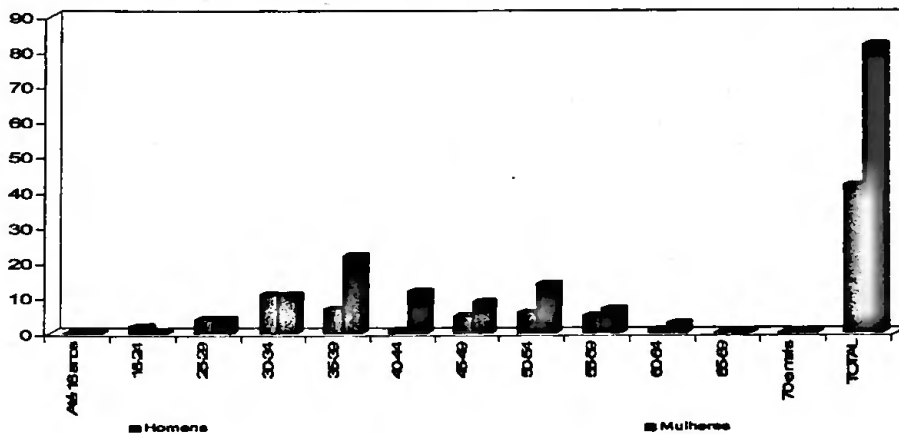




Grupos Etários

Quadro 1.2 e 1.3	Homens	Mulheres	Total
Até 18 anos	0	0	0
18-24	2	0	2
25-29	4	4	8
30-34	11	11	22
35-39	7	22	29
40-44	1	12	13
45-49	5	9	14
50-54	6	14	20
55-59	5	7	12
60-64	1	3	4
65-69	0	0	0
70 e mais	0	0	0
TOTAL	42	82	124
Nível Médio de Idades $5220/124 = 42,09 = 42$ anos			

O número de homens e mulheres tem de ser igual ao quadro 1.1.



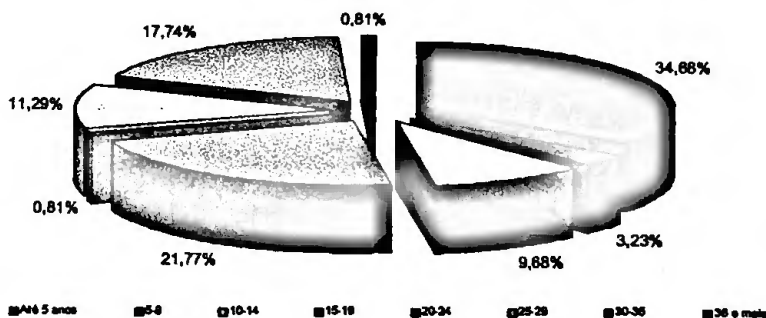
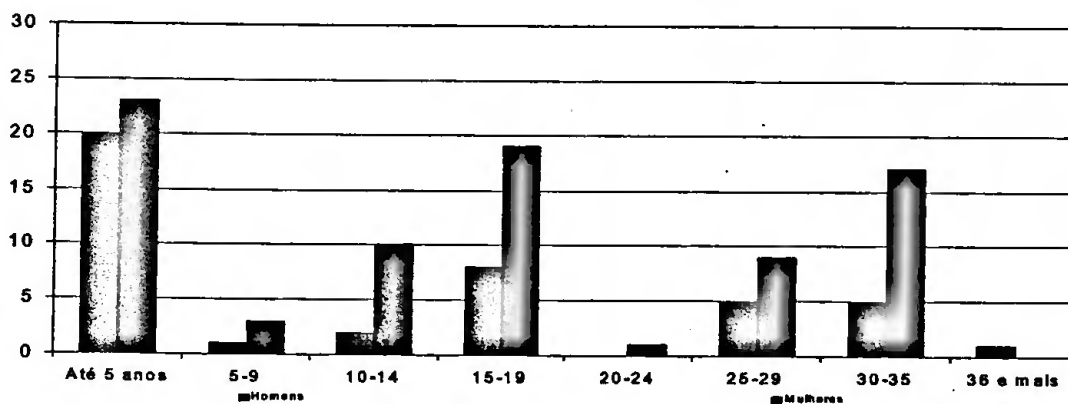


Grupos de Antiguidade

Quadros 1.4 e 1.5	Homens	Mulheres	Total
Até 5 anos	20	23	43
5-9	1	3	4
10-14	2	10	12
15-19	8	19	27
20-24	0	1	1
25-29	5	9	14
30-35	5	17	22
36 e mais	1		1
TOTAL	42	82	124

Nível médio de antiguidade $1884 / 124 = 15,19 = 15$ anos

O número de homens e mulheres tem de ser igual ao quadro 1.1.





Trabalhadores estrangeiros por nacionalidade segundo o sexo

Quadro 1.6	Homens	Mulheres	Total
De países da EU	-	-	0
Dos PALOP	-	1	1
Do Brasil	-	-	0
De outros países	-	-	0
TOTAL	0	1	1

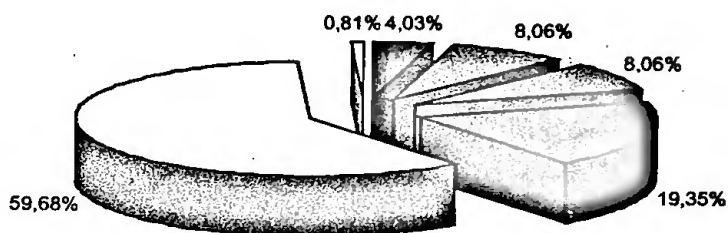
Contagem de trabalhadores deficientes segundo o sexo

Quadro 1.7	Homens	Mulheres	Total
Trabalhadores deficientes	1	2	3

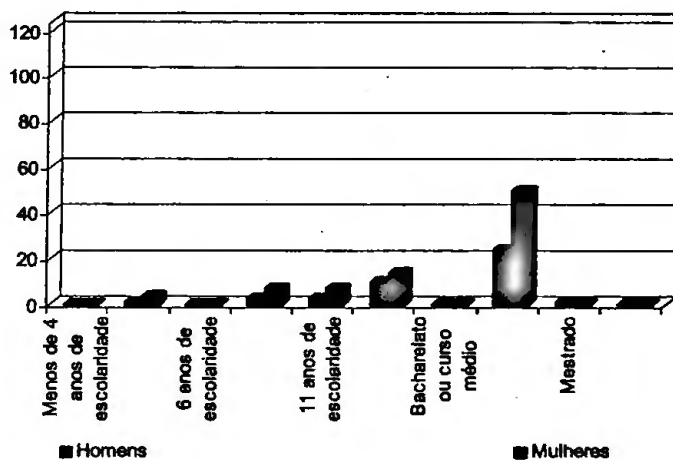
Contagem dos efectivos por nível de escolaridade segundo o sexo

Quadro 1.8	Homens	Mulheres	Total
Menos de 4 anos de escolaridade	0	0	0
4 anos de escolaridade	1	4	5
6 anos de escolaridade	0	0	0
9 anos de escolaridade	3	7	10
11 anos de escolaridade	3	7	10
12 anos de escolaridade	10	14	24
Bacharelato ou curso médio	0	0	0
Licenciatura	24	50	74
Mestrado	1	0	1
Doutoramento	0	0	0
TOTAL	42	82	124

O número de homens e mulheres tem de ser igual ao quadro 1.1.



- 4 anos de escolaridade
- 9 anos de escolaridade
- 11 anos de escolaridade
- 12 anos de escolaridade
- Licenciatura
- Mestrado





Contagem dos efectivos, admitidos durante o ano por grupo de pessoal segundo a relação jurídica e o sexo

Quadro 1.9		Dirigente	Chefe	Técnico Superior	Médico	Informático	Docente	Inspecção	Técnico	Técnico Profissional	Administrativo	Auxiliar	Operário	Outros	TOTAL
Total de efectivos	Homens	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Mulheres	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Total	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Nomeação	Homens	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Mulheres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contrato Administrativo de Provisão de Trabalho	Homens	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Mulheres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contrato de trabalho a termo certo	Homens	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Mulheres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contrato de trabalho sem termo (CIT)	Homens	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Mulheres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Prestação de Serviços	Homens	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Mulheres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Requisição ou Destacamento	Homens	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Mulheres	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Total	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Outras situações	Homens	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Mulheres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0



Contagem dos efectivos, saídos durante o ano. por grupo de pessoal segundo a situação no quadro e o sexo.

Quadro 1.10		Dirigente	Chefe	Técnico Superior	Médico	Informático	Docente	Inspecção	Técnico	Técnico Profissional	Administrativo	Auxiliar	Operário	Outros	TOTAL
Total de efectivos	Homens	0	0	1	0	0	0	3	0	0	0	2	0	0	6
	Mulheres	0	0	1	0	1	0	1	1	1	3	0	0	0	8
	Total	0	0	2	0	1	0	4	1	1	3	2	0	0	14
Do quadro (RJFP)	Homens	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0	0	4
	Mulheres	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	0	0	0	4
	Total	0	0	0	0	0	0	3	0	1	2	2	0	0	8
Do Quadro (RJCI)	Homens	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Mulheres	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
	Total	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3
De fora do Quadro	Homens	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
	Mulheres	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	2
	Total	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	3

Contagem dos efectivos (RJCI) saídos definitivamente durante o ano, por grupo de pessoal e segundo o motivo de saída

Quadro 1.11	Dirigente	Chefe	Técnico Superior	Médico	Informático	Docente	Inspecção	Técnico	Técnico Profissional	Administrativo	Auxiliar	Operário	Outros	TOTAL
Falecimento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Exoneração	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Resenhecimento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Limite de idade	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Resenhecimento compulsivo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Demissão	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ajuto Acordo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outros	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	2
Total	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	2



Contagem dos agentes saídos definitivamente durante o ano, por grupo de pessoal e segundo o motivo de saída

Quadro 1.12	Dirigente	Chefe	Técnico Superior	Médico	Informático	Docente	Inspecção	Técnico	Técnico Profissional	Administrativo	Auxiliar	Operário	Outros	TOTAL
Falecimento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aposentação	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Limite de idade	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aposentação compulsiva	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Demissão	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mútuo acordo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Denúncia das partes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rescisão p / agente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outros motivos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Contagem do pessoal em contrato a termo certo saído durante o ano, por motivo de saída

Quadro 1.13	Número
Caducidade	0
Mútuo acordo	0
Denúncia	0
Rescisão pelo contratado	0
Outros	0
TOTAL	0



Contagem das vagas orçamentadas e não ocupadas durante o ano por categoria de ingresso

Categorias	Não abertura de concurso	Impugnação do concurso	Vagas não descongelaadas	Concurso Improcedente	Concurso em desenvolvimento	Outras	TOTAL
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	0	0	0	0	0	0	0

Contagem das mudanças dos efectivos por grupo de pessoal segundo o motivo e o sexo. (RJFP)

Quadros 1.15 e 1.16	Dirigente	Chefe	Técnico Superior	Médico	Informático	Docente	Inspecção	Técnico	Técnico Profissional	Administrativo	Auxiliar	Operário	Outros	TOTAL
Promoções	Homens	0	0	1	0	1	0	6	0	1	0	0	0	9
	Mulheres	0	0	1	0	0	0	16	0	2	0	0	0	19
	Total	0	0	2	0	1	0	22	0	3	0	0	0	28
Promoções por mérito excepcional	Homens	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Mulheres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Progressões	Homens	0	0	0	0	2	0	0	0	1	2	0	0	5
	Mulheres	0	0	0	0	1	0	4	0	2	8	0	0	15
	Total	0	0	0	0	3	0	4	0	3	10	0	0	20
Reconversões e reclassificações	Homens	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Mulheres	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	Total	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
TOTAL	Homens	0	0	1	0	3	0	6	0	2	2	0	0	14
	Mulheres	0	0	3	0	1	0	20	0	4	8	0	0	36
	Total	0	0	4	0	4	0	26	0	6	10	0	0	50



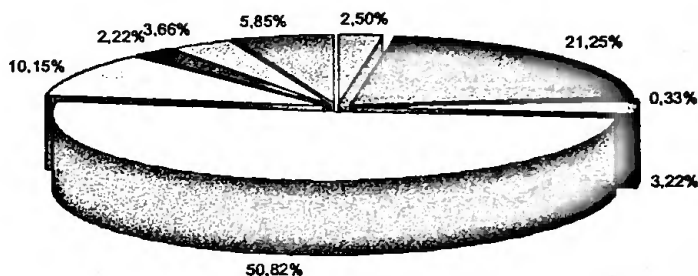
Contagem dos efectivos por grupo de pessoal, segundo o tipo de horário

Quadro 1.17	Dírector	Orçã	Técnicos Superior	Médico	Informático	Docente	Inspecção	Técnicos	Técnicos Profissionais	Administrativo	Auxiliar	Operário	Outros	Total
Horário Rígido	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Horário Flexível	0	0	16	0	11	0	27	1	5	12	3	0	0	75
Horário Desfasado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jornada Contínua	0	0	4	0	1	0	4	0	1	4	2	0	0	16
Trabalho por turnos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trabalhador estudante	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Assist. descendentes menores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tempo parcial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Isenção de horário	13	3	0	0	1	0	8	0	0	5	3	0	0	33
TOTAL	13	3	20	0	13	0	39	1	6	21	8	0	0	124

Os valores deste quadro, em cada grupo de pessoal, devem corresponder aos do quadro 1.1.

Contagem das horas de trabalho extraordinário, nocturno e em dias de descanso e feriados efectuadas pelos efectivos do serviço durante o ano, segundo o sexo

Quadro 1.18	Homens	Mulheres	TOTAL
Trabalho extraordinário (diurno e nocturno)	249	2000,5	2249,5
Trab. extraordinário compensado por duração do período normal de trabalho	0	0	0
Trabalho extraordinário compensado por acréscimo do período de férias	0	0	0
Trabalho normal nocturno	0	0	0
Trabalho em dias de descanso complementar	470	668,5	1138,5
Trabalho em dias de descanso semanal	22	8,5	30,5
Trabalho em dias feriados	0	8	8
TOTAL	741	2685,5	3426,5



■ Casamento ■ Matern./Patern. ■ Nascimento ■ Falec.Familiar □ Doença □ Assistência familiar ■ Trab.Estudante ■ Por conta própria

Contagem das horas não trabalhadas durante o ano por actividade sindical ou greve, grupo de pessoal e sexo

Quadro 1.20		Dirigente	Chefe	Técnico Superior	Médico	Informático	Docente	Inspeção	Técnico	Técnico Profissional	Administrativo	Auxiliar	Operário	Outros	TOTAL
Actividade sindical	Homens	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Mulheres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Greve	Homens	0	0	0	0	7	0	7	0	0	7	0	0	0	21
	Mulheres	0	7	0	0	14	0	14	0	14	28	0	0	0	77
	Total	0	7	0	0	21	0	21	0	14	35	0	0	0	98



Total de encargos com pessoal durante o ano (Ambos os regimes)

	Quadro 2	VALOR (Euros)
1	Remuneração base	3.024.403,00
2	Trabalho extraordinário	19.299,00
3	Trabalho normal nocturno	0,00
4	Trabalho em dia de descanso semanal, complementar e feriados	27.424,00
5	Disponibilidade permanente	0,00
6	Outros regimes especiais de prestação de trabalho	142.776,00
7	Risco, penosidade e insalubridade	203.300,00
8	Fixação na periferia	0,00
9	Trabalho por turnos	0,00
10	Abono para falhas	0,00
11	Participação em reuniões	0,00
12	Ajudas de custo	24.150,00
13	Transferências de localidade	0,00
14	Representação	50.231,00
15	Secretariado	0,00
16	Outros	517.737,00
17	TOTAL	4.009.320,00



Contagem de acidentes em serviço registados durante o ano

Quadros 3.1.1. a 3.1.3	Acidentes no local de trabalho				Acidentes in itinere			
	Dias de baixa				Dias de baixa			
	Total	< 60	>= 60	Mortais	Total	< 60	>= 60	Mortais
Número total de acidentes (s/ baixa)	0	0	0	0	0	0	0	0
Número de acidentes com baixa	0	0	0	0	0	0	0	0
Número de dias perdidos com baixa	0	0	0	0	0	0	0	0

Contagem dos casos de incapacidade declarados durante o ano relativamente aos efectivos do serviço vítimas de acidente em serviço

Quadros 3.1.4 a 3.1.9	Número de casos
Incapacidade permanente :	0
Incapacidade Permanente absoluta	0
Incapacidade Permanente parcial	0
Incapacidade Permanente absoluta para o trabalho habitual	0
Incapacidade temporária absoluta	0
Incapacidade temporária parcial	0

Contagem das situações de doença profissional registadas durante o ano relativamente aos efectivos do serviço

Quadro 3.2

Tipo de Doença profissional	Número de Casos	Dias de ausência
0	0	0
0	0	0
0	0	0
0	0	0
0	0	0
0	0	0
TOTAL	0	0



Contagem das actividades de medicina no trabalho ocorridas durante o ano, por tipo

	Número	Valor (Euros)
Exames médicos efectuados:		
Exames de admissão	0	
Exames periódicos	45	
Exames ocasionais e complementares	36	
Exames de cessação de funções		
Despesas com medicina no trabalho	—	6.842,89
Visitas aos postos de trabalho		—

Contagem das intervenções das comissões de higiene e segurança ocorridas durante o ano, por tipo

	Número
Reuniões anuais de higiene e segurança	1
Visitas aos locais de trabalho	0

Contagem dos efectivos reclassificados ou recolocados durante o ano em resultado de acidentes em serviço ou doença incapacitante

	Número de pessoas
Reclassificadas	0
Recolocadas	0



Contagem relativa a acções de formação e de sensibilização em matéria de segurança realizadas durante o ano no serviço

QUADRO 3.6	Número
Acções de formação e de sensibilização em matéria de segurança desenvolvidas	0
Pessoas abrangidas por acções de formação e de sensibilização em matéria de segurança	0

Custos com a prevenção de acidentes e doenças profissionais	Valor (Euros)
--	------------------------

Encargos de estrutura de medicina do trabalho e segurança	0,00
Equipamentos de protecção	0,00
Formação em prevenção de riscos	0,00
Outros custos com a prevenção de acidentes e doenças profissionais	3.321,00
TOTAL	3.321,00

Contagem das acções de formação profissional realizadas durante o ano, por tipo de acção, e segundo a duração

Quadro 4.1	< de 30 horas	De 30 a 59 horas	De 60 a 119 horas	120 horas ou mais	TOTAL
Internas	0	0	0	0	0
Externas	20	25	4	0	49
Total	20	25	4	0	49



Contagem relativa às participações em acções de formação durante o ano, por grupo de pessoal, segundo o tipo de acção

Quadro 4.2	Dirigente	Chefia	Técnico Superior	Médico	Informático	Docente	Inspeção	Técnico	Técnico Profissional	Administrativo	Auxiliar	Operário	Outros	TOTAL
Participantes em acções internas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Participantes em acções externas	2	2	19	0	4	0	29	1	4	12	0	0	0	73
Total de participantes em acções de formação	2	2	19	0	4	0	29	1	4	12	0	0	0	73

Contagem relativa às participações em acções de formação durante o ano, por grupo de pessoal, segundo o tipo de acção

Quadro 4.3	Dirigente	Chefia	Técnico Superior	Médico	Informático	Docente	Inspeção	Técnico	Técnico Profissional	Administrativo	Auxiliar	Operário	Outros	TOTAL
Horas despendidas em acções internas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Horas despendidas em acções externas	46	78	783	0	246	0	1.175	80	0	475	0	0	0	2.843
Total de horas despendidas em acções de formação	46	78	783	0	246	0	1.175	80	0	475	0	0	0	2.843

Despesas anuais com a formação

Quadro 4.4	Valor (Euros)
Despesas com acções internas	0,00
Despesas com acções externas	37.234,00
TOTAL	37.234,00



Encargos com prestações sociais

Quadros 5.1. a 5.11	Valor em Euros
Subsídio Familiar a Crianças e Jovens	8.177,00
Bonificação, por deficiência, do Subs. Fam. Crianças e Jovens	0,00
Subsídio de educação especial	0,00
Subsídio mensal vitalício	0,00
Subsídio por assistência de terceira pessoa	0,00
Subsídio de funeral	0,00
Subsídio de refeição	106.069,00
Prestação de acção social complementar	0,00
Subsídio por morte	0,00
Outras prestações sociais	0,00
TOTAL	114.246,00

Outras modalidades de apoio social

Quadro 5.12	Valor em Euros
Grupos desportivos / casas de pessoal	0,0
Refeitórios	0,0
Infantários	0,0
Colónias de férias	0,0
Apoio a estudos	0,0
Adiantamentos e empréstimos	0,0
Outras prestações de acção social complementar	0,0
TOTAL	0,00



Relações Profissionais

Quadros 6.1 e 6.2

Trabalhadores sindicalizados	6
Elementos pertencentes a comissões de trabalhadores	0
Total de votantes para comissões de trabalhadores	0

Disciplina

Quadro 6.3	Número
Processos transitados do ano anterior	0
Processos instaurados durante o ano	0
Processos transitados para o ano seguinte	0
Processos decididos - Total	0
Arquivados	0
Repreensão escrita	0
Multa	0
Suspensão	0
Inactividade	0
Aposentação compulsiva	0
Demissão	0