



**Angela Daniela  
Marques de Oliveira**

**Experiência de Estágio em GRH numa Autarquia  
Local: C. M. Aveiro**



**Angela Daniela  
Marques de Oliveira**

**Experiência de Estágio em GRH numa Autarquia  
Local: C. M. Aveiro**

Relatório de estágio apresentado à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Doutor Rui Armando Gomes Santiago, Professor Associado com Agregação do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

## **o júri**

presidente

**Doutora Maria Teresa Geraldo Carvalho**  
Professora Auxiliar da Universidade de Aveiro

**Doutora Leonor da Conceição Teixeira**  
Professora Auxiliar da Universidade de Aveiro

**Doutor Rui Armando Gomes Santiago**  
Professor Associado com Agregação da Universidade de Aveiro

## **agradecimentos**

A realização deste trabalho não teria sido possível sem a colaboração de diversas pessoas a quem gostaria de expressar o meu sincero agradecimento. Ao Professor Rui Santiago, que no “papel” de orientador esteve sempre presente com as suas sugestões, críticas e análise rigorosa.

A Câmara Municipal de Aveiro pela oportunidade conseguida. À minha orientadora Teresa Bonifácio, e a toda a equipa da Divisão de Recursos Humanos, pelos conhecimentos partilhados e pela enriquecedora experiência que me proporcionaram.

Aos meus amigos e amigas que mantiveram o incentivo e me impediram de desistir quando as dúvidas se impunham, a alguns em especial, pelo auxílio directo que tiveram neste trabalho.

Aos meus pais, um agradecimento muito especial, por todos os incentivos e pelo apoio incondicional.

**palavras-chave**

Autarquias Locais; Gestão de Recursos Humanos; Nova Gestão Pública; Procedimento Concursal; SIADAP.

**resumo**

O modelo Weberiano, que caracterizou a Administração Pública (AP) nos países desenvolvidos, no período que antecede as duas grandes guerras, começou, no contexto da crise do Estado-Providência, a ser colocado em causa. Neste sentido, nos anos 80, e no mundo anglo-saxónico, surge a ascensão da Nova Gestão Pública (NGP). A NGP caracteriza-se, em particular, por princípios direccionados para a adopção de mecanismos de mercado, pela avaliação de desempenho dos funcionários, pelo controlo da qualidade e pela adopção dos princípios da eficiência e da eficácia como organizadores principais dos serviços públicos.

Em Portugal, a introdução de mecanismos da NGP na Administração Pública estendeu-se não só às instituições públicas, que representam o poder central, mas também às instituições, que representam o poder local. Estas últimas encontram-se mais próximas dos cidadãos e, por isso assumem um papel primordial face à Administração Central.

É neste contexto, de mudanças substanciais trazidas pela NGP à administração local, que decorreu a nossa experiência de estágio nos serviços de Gestão de Recursos Humanos (GRH) da Câmara Municipal de Aveiro, em particular, na área do SIADAP e dos Procedimentos Concurrais. Este relatório descreve essa experiência.

**keywords**

Local Authorities; Human Resource Management; New Public Management; Analysis of the procedures for applicants to public services; "SIADAP".

**abstract**

The weberian Model characterizing the Public Administration systems in developed countries born in the context of the Welfare State. Since the 80`s, namely it starts to be put in question in the Anglo-Saxon World, being replaced by the New Public Management. The main characteristics of this model are based on principles directed to the adoption of to market mechanisms by the strong performance of employees, the services efficiency and the effectiveness of results.

The introduction of these mechanisms in Public Administration extends not only to the public institutions representing the Central Government Public institutions but also in Local Government ones. The Local Public Institutions have closer relations with the citizens and assume a primary importance comparing to Central Administration.

This is also the Portuguese case. The present work describes our experience in Human Resource Aveiro's Local Authority, mainly in the area of "SIADAP", that means evolution system of public services servants in Portuguese public administration and in the area of implementation of the procedures for applicants to public services. This report describes the experience.

# ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>CAPÍTULO I – AS REFERÊNCIAS TEÓRICAS DO ESTÁGIO</b> .....	3
1.1 Teorias de Referência: Organizacionais e Comportamentais.....	4
1.2 Gestão de Recursos Humanos: Evolução do Conceito.....	5
1.2.1 A metáfora do “hard” e do “soft” e a evolução das designações.....	6
1.2.2 Gestão de Pessoal, de Recursos Humanos ou de Pessoas.....	9
1.3 A Gestão dos Recursos Humanos: do Modelo Clássico ao Modelo Gestionário.....	11
1.4 Evolução da Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública Portuguesa.....	15
1.5 A Gestão de Recursos Humanos – Câmara Municipal de Aveiro – numa perspectiva da Nova Gestão Pública.....	18
1.6. Breve Contextualização dos Serviços de Acolhimento do Estágio na CMA.....	19
<b>CAPÍTULO II – AUTARQUIAS LOCAIS</b> .....	22
2.1 Evolução Histórica do Poder Local.....	22
2.1.1 Pré 25 de Abril.....	22
2.1.2 Pós 25 de Abril.....	26
2.1.3 O Estado e as Autarquias Locais.....	27
2.2 O Princípio da Autonomia Local.....	30
2.2.1 As Autarquias Locais Portuguesas.....	32
2.2.2 A Autonomia Financeira Local.....	36
2.2.3 Novas Competências das Autarquias Locais.....	38
2.3 Recursos Humanos na Administração Local.....	40
2.4 Organização da Câmara Municipal de Aveiro.....	45
<b>CAPÍTULO III – METODOLOGIAS DE RECOLHA DE INFORMAÇÃO</b> .....	54
3.1 Objectivo de Estudo.....	54
3.2 Estratégias Metodológicas.....	54
3.2.1 Tarefas no Âmbito do Estágio.....	54
3.2.2 Recolha de informação.....	56
<b>CAPÍTULO IV: REFLEXÃO SOBRE O TRABALHO DESENVOLVIDO NO ÂMBITO DO ESTÁGIO</b> .....	57
4.1 Descrições das Intervenções no Decorrer do Estágio.....	58
4.1.1 SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública.....	60
Avaliação do Desempenho.....	60
Estudo de Caso: SIADAP.....	62
Reflexão Crítica.....	66
4.1.2 Procedimentos Concursais.....	68
4.1.3 Outras Tarefas.....	75
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	78
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	82
<b>FONTES</b> .....	84
<b>LEGISLAÇÃO CONSULTADA</b> .....	84
<b>SITES CONSULTADOS</b> .....	86

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura n.º 1 – Freguesias do Concelho de Aveiro.....	46
Figura n.º 2 – Organigrama de Assessoria e Apoio ao Executivo.....	47
Figura n.º 3 – Organigrama do Órgão Executivo.....	49
Figura n.º 4 – Organigrama do Departamento Administrativo e de Pessoal.....	59

## **ÍNDICE DE QUADROS**

Quadro n.º 1 – Órgãos das Autarquias Locais.....	33
Quadro n.º 2 – Número de dias de férias a que cada um direito, consoante a idade.....	44



## **ÍNDICE DE SIGLAS**

AL – Autarquias Locais

ANM – Associação Nacional de Municípios

AP – Administração Pública

APCER – Associação Portuguesa de Certificação

AR – Assembleia da República

BEP – Bolsa Emprego Público

CMA – Câmara Municipal de Aveiro

CRP – Constituição da República Portuguesa

DAP – Departamento Administrativo e de Pessoal

DR – Diário da República

DRH – Divisão de Recursos Humanos

FP – Função Pública

GAI – Gabinete Atendimento Integrado

GP – Gestão de Pessoal

GRH – Gestão de Recursos Humanos

LFL – Lei de Finanças Locais

NGP – Nova Gestão Pública

QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização

RGTAL – Regime Geral Taxas Autarquias Locais

RH – Recursos Humanos

RJSEL – Regime Jurídico do Sector Empresarial Local

SAP – Secção de Administração de Pessoal

SGD – Sistema de Gestão Documental

SGQ – Sistema de Gestão da Qualidade

SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública

SP – Serviços Públicos

SRS – Secção de Recrutamento e Selecção

TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi desenvolvido no âmbito do nosso estágio realizado na Divisão de Recursos Humanos (DRH) da Câmara Municipal de Aveiro (CMA), com vista à conclusão do Mestrado em Administração e Gestão Pública da Universidade de Aveiro.

Realizámos diversas tarefas associadas à área dos Recursos Humanos (RH), que nos possibilitaram não apenas o desenvolvimento de uma aplicação prática dos conhecimentos teóricos, anteriormente adquiridos, como, também, aprofundar os nossos conhecimentos na área dos RH.

A consulta de bibliografia, de legislação, de informação disponível na Internet, bem como informação disponibilizada pela própria instituição, foram elementos importantes para a concretização deste relatório.

Nas últimas décadas do século XX, nos países desenvolvidos, verificou-se um movimento de reformas da Administração Pública (AP), que emergiram, essencialmente, da falta de consensos em torno do papel do Estado nas sociedades contemporâneas.

As críticas ao modelo dominante de Estado moderno – o Estado de bem-estar – apontam no sentido da afirmação da sua crise e, conseqüentemente, surgem propostas de mudança, ou de transformação, nas suas políticas, estruturas e papéis. Face a esta crise, surge um conjunto de políticas, influenciado pela teoria da escolha pública. Esta teoria insiste na ideia de que a crise se deve ao intervencionismo do Estado, e, conseqüentemente, ao aumento da despesa pública. Surge, neste contexto, um novo paradigma, habitualmente designado por Nova Gestão Pública (NGP) ou *Managerialismo*, que assenta na ideia de que é necessário reduzir o intervencionismo do Estado. Para isso, as políticas sociais devem ser entregues à iniciativa privada e a ‘receita’, para resolver as ineficiências do estado, procuradas na gestão privada. Ou seja, o que se preconiza é a introdução de mecanismos de mercado na gestão pública, sustentada na racionalização da utilização dos recursos públicos e a conseqüente diminuição da despesa pública (Greve e Jespersen, 1999; Ferreira, 2007; Carvalho, 2006, 2009; Martins, 2009)

Este relatório de estágio está organizado em quatro capítulos distintos.

No primeiro, aborda-se a evolução das principais teorias organizacionais e comportamentais que contribuíram para a construção do conceito da Gestão de Recursos

Humanos (GRH), bem como a evolução do mesmo na AP, tendo como exemplo concreto os RH da CMA, analisados na perspectiva da NGP.

De seguida, no segundo capítulo, contextualizaremos o Poder Local face ao Poder Central e a questão da autonomia local. As autarquias locais portuguesas e as novas competências que lhes estão associadas são também questões abordadas neste capítulo. O capítulo termina com a caracterização da organização do Poder Local, representado através da CMA.

O terceiro capítulo, apresenta o objectivo do estudo que integra este relatório, anuncia as tarefas no âmbito do estágio, bem como descreve todo o processo metodológico de recolha de informação indispensável para a concretização do mesmo.

No quarto, e último capítulo, analisamos o trabalho desenvolvido no âmbito do estágio. Enfatizamos as seguintes questões que foram o principal objecto do nosso estágio: o SIADAP e a necessidade de avaliação de desempenho; os procedimentos concursais; e, não menos importante, descrevemos as tarefas “avulsas” realizadas no decorrer do estágio.

Terminamos o trabalho com algumas considerações finais que julgamos terem sido as mais importantes do ponto de vista da aprendizagem que resultou do nosso envolvimento neste processo de estágio.

## **CAPÍTULO I – AS REFERÊNCIAS TEÓRICAS DO ESTÁGIO**

A GRH constitui um tema que, nas últimas décadas, vem assumindo uma grande centralidade na investigação e nas práticas organizacionais (Neves, 2002). Para melhor compreender esta temática, o presente capítulo percorre as principais teorias organizacionais e comportamentais que contribuíram para a construção do conceito de GRH. A GRH tem sido um tema cada vez mais merecedor de interesse, sendo que, nas últimas décadas, se tem verificado um esforço de compreensão e de teorização do conjunto das práticas de gestão. Isto tem sido possível, também, porque a GRH foi legitimada e credenciada através da formação académica quer ao nível da licenciatura e mestrados, quer dos doutoramentos.

Como acontece nas mais diversas áreas temáticas, também a GRH é alvo de análises críticas, apresentando-se, neste capítulo, duas razões fundamentais para estas análises – uma de natureza teórica e outra de natureza prática. É a partir destas críticas que se vão dar a conhecer os principais traços da evolução da GRH, nos últimos 20 anos. Abordar-se-á a metáfora da gestão “hard” e “soft”, utilizada por Brewster (1994) e Legge (1995) para desenvolverem uma análise crítica à GRH, considerando, respectivamente, os RH como um custo ou um investimento. Prosseguir-se-á com uma evolução das designações em cinco fases distintas.

A mudança da GRH de um modelo clássico para um modelo gestor (contextualizados no sector público) constitui também, um ponto abordado no presente capítulo, bem como as consequências desta mudança e a necessidade de fazer face à crise económica, nomeadamente no que respeita à GRH. No caso do sector público esta mudança traduz-se na aplicação das práticas de gestão privada à gestão pública. Este movimento teve o seu início no contexto anglo-saxónico e é habitualmente designado por Nova Gestão Pública (NGP).

Termina, este capítulo, com uma breve análise da evolução da GRH na Administração Pública Portuguesa, bem como uma breve caracterização do serviço público que será a base de todo este trabalho – Câmara Municipal de Aveiro (CMA): Departamento Administrativo e de Pessoal (DAP).

## **1.1 Teorias de Referência: Organizacionais e Comportamentais**

O reconhecimento da dimensão estratégica e da dimensão simbólica do factor humano, bem como o impacto de tais dimensões na eficácia organizacional, tem estado no centro das discussões no âmbito da gestão (Neves 2002). De acordo com José das Neves (2002), a GRH deve muito da sua evolução às teorias organizacionais que se foram desenvolvendo (taylorismo, burocracia, relações humanas, etc.) ao longo do primeiro quartel do século XX. Esta evolução está, também, ligada às teorias comportamentais (motivação e satisfação, poder e liderança, trabalho em equipa e participação, etc.). Assim sendo, a sua evolução reflecte muitos dos aspectos positivos e negativos próprios das teorias organizacionais e comportamentais.

Relativamente aos primeiros, podemos dizer que estas teorias davam importância ao elemento humano, no sentido em que contribuía para a eficácia organizacional, sendo, por isso, um importante recurso. Este factor reflecte-se na evolução do conceito de GRH. Nesta evolução estão, também, patentes os aspectos negativos das teorias acima mencionadas, como as suas insuficiências, insensibilidades e o desconhecimento da dimensão afectiva e emocional do ser humano. Segundo estas teorias o ser humano era apenas mais um recurso para se atingir a eficiência e a eficácia, tal como a matéria-prima, sendo esquecida a componente humana, que é tão importante no contexto organizacional.

As abordagens clássicas do funcionamento organizacional perspectivavam o ser humano como algo de mecânico, um factor de uma engrenagem (Neves, 2002). Contudo, a escola das relações humanas ao acentuar a dimensão informal da organização, contribuiu para atenuar aquela visão, afirmando o primado da dimensão humana. As teorias comportamentais, associadas aos processos de gestão, e as teorias organizacionais, de tendência sistémica e contingencial, consideram o elemento humano como um factor que contribui para a eficácia organizacional (Neves, 2002).

Uma questão estritamente ligada a esta temática é a necessidade de nos interrogarmos sobre a sua teorização e análise crítica. Como razões desta necessidade consideraram-se, basicamente, duas: as relações das práticas de GRH com a competitividade e a necessidade de controlo dos efeitos destas mesmas práticas. A primeira está muito ligada à competitividade, porque cada vez mais existe uma maior necessidade de articular as várias práticas da GRH com factores ligados à globalização económica. Já a segunda é fortemente

influenciada quer pela cultura organizacional (conjunto de ritos, tradições, usos, costumes, valores e regras que estão subjacentes à organização e através dos quais ela se rege, tal e qual como uma sociedade), quer pela estratégia de negócio (definição do caminho a percorrer para se atingir determinados objectivos) (Neves, 2002).

## 1.2 Gestão de Recursos Humanos: Evolução do Conceito

Como já foi referido no final do ponto anterior, e como frequentemente acontece com outras áreas temáticas, também a GRH é alvo de análise crítica. Duas razões fundamentais, uma de natureza prática e outra de natureza teórica, estão na base desta análise. Do ponto de vista teórico, emerge a necessidade de conceptualizar a variedade de práticas de GRH e a sua relação com a competitividade. Do ponto de vista prático, por sua vez, surge a questão do controlo dos efeitos das práticas da GRH, ou seja, o controlo dos impactos que quer a cultura organizacional, quer a estratégia de negócio desempenham no processo que condicionou a evolução do conceito de GRH. Tanto as relações das práticas de GRH com a competitividade, como o controlo dos seus efeitos foram importantes para a evolução do conceito de RH, sendo que este foi influenciado pelo movimento sindical, pela competição global, pela estratégia de negócio e sua internacionalização e pela legislação de natureza social (Neves, 2002).

Tyson (1995) apresenta três ordens de razões como resultantes da reflexão desenvolvida em torno da problemática da GRH: **natureza social**, no sentido em que o objectivo da GRH é a gestão do emprego, o que não só é importante do ponto de vista individual, mas também do ponto de vista social; **natureza política**, que tem a ver não só com a forma como as relações do poder (associadas ao trabalho e emprego) se refletem nos problemas sociais, mas, também, no sentido da relação entre recompensas e trabalho; **natureza cultural**, uma vez que o objectivo da GRH é determinar e fazer cumprir a ordem simbólica que permita o exercício da autoridade, a definição dos papéis organizacionais, bem como a criação de significados, susceptíveis de possibilitar a partilha dos objectivos e da missão organizacionais entre os diversos actores (Tyson, 1995 in Neves, 2002). A evolução da função da GRH nas organizações (e na sociedade) tem de ser perspectivada no contexto deste quadro traçado por Tyson (1995).

Muitos são os autores que contribuíram para uma análise crítica da definição e evolução do conceito e das práticas de GRH, tais como: Beaumont (1993), Brewster (1994), Legge (1995), Guest (1990), entre outros. Beaumont (1993) comenta a evolução da Gestão de Pessoal (GP) para a GRH pela incapacidade por parte da GP em dar resposta à crescente competitividade vinda do mercado. O facto de a GRH ser alvo de grande atenção, na década de 80, deve-se, fundamentalmente, à pressão da competitividade mundial, à diminuição das taxas de sindicalização no sector privado americano, e pelo estreito poder e baixo estatuto que os profissionais de GRH detinham. Este último fenómeno surgiu como um entrave ao contributo para o aumento da produtividade individual e organizacional (Beaumont, 1993 in Neves, 2002).

### **1.2.1 A metáfora do “hard” e do “soft” e a evolução das designações**

A gestão dos Recursos Humanos e do Comportamento Organizacional surge, enquanto campos independentes de estudo na gestão, no desenvolvimento, teórico e prático da escola das relações humanas. Ao analisar a GRH é importante distinguir duas versões que lhe estão associadas – “soft” e “hard” – escoradas em modelos defendidos por diferentes escolas do pensamento.

Assumida pela escola de Michigan, a versão “hard”, adopta uma visão da GRH que procura aproximá-la das restantes áreas da gestão, destacando os seus aspectos quantitativos, calculistas e estratégicos; a versão “soft”, defendida por Harvard, dá ênfase a valores menos racionais e económicos, tais como a comunicação, a motivação e a liderança (Brewster, 1995; Carvalho, 2001; Domingues, 2003; Legge, 1995; Neves, 2002; Carvalho, 2009). Na versão “hard” inscreve-se a figura do “instrumentalismo utilitário”; a versão “soft”, ao invés, assume reminiscências do desenvolvimento humanista (Legge, 1995). De uma forma resumida, como declaram Hendy e Pettigrew (1990), a adoção das diferentes perspetivas depende da escolha entre enfatizar a gestão dos recursos ou os humanos.

Quando se interpretam os recursos em função da sua especificidade humana a Harvard Business School alimenta um dos modelos mais influentes de GRH. Ainda que a gestão detenha o poder nas organizações, neste modelo, enfatiza-se a importância dos trabalhadores como grupo de pressão, identificando, assim, a influência de diversos mecanismos para harmonizar a tensão inevitável entre as expectativas dos trabalhadores e

da gestão (Price, 1997). Resulta das políticas deste modelo, defendido com base na ligação dos objectivos dos recursos humanos aos objectivos organizacionais, e na ideia de competência, o interesse dos trabalhadores em relação à missão e aos valores da organização (Price, 1997).

Um modelo mais duro e menos humanista é representado pela Michigan Business School, que argumenta que os trabalhadores constituem um recurso utilizável como os outros recursos materiais dentro da organização (equipamento, informação, financiamento, etc.). Tanto quanto possível os RH, tendo em atenção a obtenção dos custos mais baixos possíveis, deverão ser geridos numa lógica de racionalidade económica, como os outros recursos (Carvalho, 2009). A literatura em gestão estratégica tem influenciado muito esta visão assumindo a GRH como um produto secundário da estratégia e do planeamento. Fazem parte dos objectivos da GRH, neste modelo, a materialização dos objectivos organizacionais. Defendidas por esta escola, existem algumas áreas fundamentais para o desenvolvimento “apropriado” de políticas de sistemas de RH: selecção das pessoas certas alinhadas com as necessidades do negócio; desempenhos na linha dos objectivos organizacionais; formalização de sistemas de avaliação permitindo o “feedback” à organização e aos trabalhadores; sistema de remuneração estruturado com base nos desempenhos apropriados e no desenvolvimento de capacidades e conhecimentos externamente impostos para ir ao encontro dos objectivos organizacionais (Tichy, Fombrun e Devanna, 1982)

A este propósito, Besseyre des Horts (1987) dissecando tanto as práticas de GRH nas organizações, como a literatura académica e profissional, propõe a categorização da evolução da função da GRH em cinco fases.

A primeira fase, entre o início do século XX e a primeira guerra mundial, é descrita com base na existência, nas organizações, de vários serviços especializados no tratamento de questões sociais, tais como serviços de recrutamento, ficando assim as outras questões sociais (disciplina, motivação, cumprimento de regras, etc.) a cargo da hierarquia. Sendo que aqui a designação usada para a função era a de Administração de Pessoal.

A segunda fase, compreendida no período de tempo que decorre entre as duas guerras mundiais, surge como uma característica desta fase a agudização do conflito entre o capital e o trabalho. Consequentemente, as questões sociais anunciam-se mais



complexas, sendo, assim, necessário a estruturação, na organização, de uma função que consista em garantir e disciplinar a organização do trabalho. Direcção das Relações Sociais ou Industriais é a designação usada para esta função.

A terceira fase decorre ao longo da década de 50 e 60. Paralelamente assiste-se a um grande desenvolvimento de legislação de natureza social, o que condiciona a GP, a qual nesta época, é dirigida por administrativos com elevada formação jurídica. Esta função é habitualmente designada por Direcção de Relações Humanas.

A quarta fase da GRH expande-se desde finais da década de 60 até meados da década de 80. Assiste-se, aqui, a uma rotura face às fases anteriores, surgindo as pessoas e a lógica qualitativa no centro dos processos. Os propósitos da GRH, enfatizam, agora, o emprego, a remuneração, a formação, a higiene e a segurança, etc. Os profissionais conquistam o estatuto de gestores, e os instrumentos e consultadoria especializados, de apoio à gestão das questões relacionadas com o pessoal, assumem uma importância crescente nos dispositivos organizacionais. Nesta fase a designação utilizada é a Direcção de Pessoal.

A quinta, e última fase, tem o seu início nos meados da década de 80, permanecendo até aos dias de hoje. O autor apresenta como principais características desta fase: a obtenção do estatuto de função estratégica, em virtude da pressão da competitividade e adaptação aos desafios tecnológicos, económicos e sociais; a importância das pessoas como recurso decisivo da competitividade; e, ainda, o estímulo de participação, mediante o uso de práticas organizacionais de apoio. Direcção de Recursos Humanos é a designação mais frequente nesta fase (Neves, 2002).

O conceito de GRH confere uma grande centralidade a noções como a gestão, investimento, desenvolvimento, negociação individual e trabalho em equipa, as quais vão substituindo outras noções mais “tradicionais”: administração, custos, formação e negociação colectiva. Esta transformação revela a erosão dos factores competitivos tradicionais e, directamente, exhibe a importância assumida pelos RH enquanto forma de aptidões e de qualificações individuais e grupais. Esta alteração é considerada como uma mais-valia para a competitividade e estratégia e para a sobrevivência das organizações (Neves, 2002).

Os RH consideram-se um factor de continuidade entre a cultural enraizada da organização e o desenvolvimento colectivo das suas competências, numa óptica de desenvolvimento face ao futuro (Neves, 2002). Tudo isto explica a maior flexibilidade dos recursos tecnológicos e organizacionais e a crescente pressão sobre as barreiras da herança cultural e legal herdadas, no sentido de mudar as práticas de GRH, as quais garantem a gestão assente na satisfação das necessidades do cliente (Neves 2002).

Ao nível da GRH, em Portugal, verifica-se que o aumento da competitividade tem vindo a influenciar o próprio modo como as práticas da GRH são definidas e utilizadas. No quadro desta evolução o que mais se destaca é o movimento sindical. A título de exemplo, na década de 70, as convenções colectivas de trabalho passaram a ser o modelo de referência da GRH. Para além disso, na década de 80 e 90 verificou-se que a influência sindical diminuiu entre os trabalhadores, traduzindo-se no facto das revisões dos contratos colectivos de trabalho reduzirem as regalias anteriormente obtidas e serem incapazes de levar as pessoas a atenuarem os conflitos de trabalho (Neves, 2002).

A GRH tem sido vulgarmente encarada como uma sub-tarefa de gestão levada a cabo de forma diferenciada dentro das organizações. Esta diferenciação, é percebida de uma forma redutora como a existência de alguém, ou de alguma estrutura, cuja principal actividade é a GRH (Keating, 2002).

### **1.2.2 Gestão de Pessoal, de Recursos Humanos ou de Pessoas**

Segundo Domingues GP, GRH ou gestão de pessoas são conceitos frequentemente utilizados como tendo o mesmo significado. No entanto, para alguns autores, existem diferenças de conteúdo entre cada um dos conceitos. Bosquet (s.d) explica a passagem de pessoal para RH através de uma análise prospectiva onde pondera a possibilidade de mudança para a função *Homens e Gestão*. Esta mudança justificar-se-ia como consequência da emergência de um novo profissionalismo dos especialistas, de novas exigências que se colocam ao nível das motivações e das competências, do enfraquecimento gradual entre atribuições da função a hierarquias, e, ainda, a inserção evolutiva nas decisões estratégicas (Neves 2002).

Assiste-se, assim, a uma passagem de “Pessoal”, “Direcção de Pessoal” ou “Função Pessoal” para “Recursos Humanos”, “Direcção de Recursos Humanos” ou “Função de

Recursos Humanos”. Há autores que afirmam que estas alterações têm uma dimensão relevante, sustentando que a noção de GRH comporta uma dimensão estratégica, enquanto a noção de GP é de âmbito operacional (Mckee, in Ulrich et al, 1997 in Domingues, 2003).

De acordo com esta perspectiva, entende-se que pode haver GP sem haver GRH o mesmo já não acontece em situação inversa. É uma orientação repetidamente defendida, que encara a GRH e GP como sendo práticas distintas, contendo a GRH a GP. Considera-se a actuação da GRH a três níveis da organização: operacional, gestor e estratégico, correspondendo, respectivamente, a curto prazo, a médio prazo e longo prazo. A gestão de pessoal apenas se relacionará com as actividades de manutenção dos níveis operacionais e, de uma forma acessória, com as actividades gestórias, deixando de parte o nível estratégico (Ferris et al, 1995).

Um pouco diferente é a concepção de Bratton e Jeffrey (1994) que consideram que a GP está intimamente ligada à organização dos empregados (recrutamento, remuneração, formação), defendendo esta satisfação dos trabalhadores, bem como as suas necessidades de trabalho e de resolução dos seus problemas pessoais. Em contrapartida, a GRH é percebida como envolvida pelo negócio global, mais proactiva e integrada na gestão, dando menos importância aos modos formais e colectivos de gestão das relações industriais e com uma tendência para uma orientação mais informal e individualista. De uma forma genérica, como afirma Bramham: a gestão de pessoal é feita para os empregados, e a gestão de recursos humanos é feita pelos empregados (in Domingues, 2003)

A perspectiva de Bosquet, já anteriormente referida, é perfilhada, também, por outros autores, entendendo-se daqui que os últimos desenvolvimentos começam a induzir a designação “gestão das pessoas”. Por exemplo, Serieyx afirma que há distinção entre pessoal e pessoas, e que passar da GP para a gestão das pessoas é admitir a importância da singularidade de cada um (Serieyx, 1993 in Domingues, 2003).

Fazendo agora um ponto da situação, e de acordo com Domingues (2003), estamos divididos em três entendimentos: um, o de que a GP está contemplada na GRH, decorrendo esta da evolução daquela; outro, situa-nos face a filosofias distintas de gestão, diferenciadas pelo conteúdo e pela época; e ainda, o último que entende este conjunto de

aspectos como uma questão semântica, uma vez que não há diferenças significativas de conteúdo numa ou noutra designação.

Nos inícios dos anos 1980, na fase inicial da mudança da terminologia, este entendimento, apenas como questão semântica, foi dominante. Usando a argumentação de Domingues (2003) os defensores da nova gestão de recursos humanos foram acusados de pôr “vinho velho na garrafa da gestão de recursos humanos”.

De acordo com Fidelis e Banov (2006) é no fim da década de 1990 que a ideia de gestão das pessoas começa a ter forma. Para os autores a gestão de pessoas tem presente a ideia base de que: a relação entre empresa/empregados reflecte-se nos resultados alcançados pela empresa, portanto o factor humano revela-se agora determinante. Pretende-se, assim, uma administração menos rígida, organogramas mais flexíveis, escritórios sem barreiras, presidentes sem secretárias e com as portas abertas, o estímulo dos empregados para a tomada de decisão, sem ter de recorrer ao supervisor; e pretende-se, ainda, o desenvolvimento do diálogo entre empregador/empregado na resolução de conflitos.

Na perspectiva Fidelis e Banov (2006), no fim da década de 1990, o papel do profissional de RH é de um consultor especializado, dentro da empresa, detentor de uma visão generalista, que tenta actualizar-se, que fomenta acções viradas para o desenvolvimento do pessoal e motivação do mesmo, e que procura resultados.

### **1.3 A Gestão dos Recursos Humanos: do Modelo Clássico ao Modelo Gestionário**

O modelo de função pública moderno tem origem europeia e remonta à revolução francesa. Esta determinou a separação dos poderes políticos e a separação entre estes e a Administração Pública (AP) (Rocha, 2007).

Em simultâneo com esta imposição da separação de funções, desenvolvem-se a teoria dos actos administrativos, cuja componente fulcral estabelece um novo ramo do direito – o direito administrativo. Paralelamente, surge o estatuto dos funcionários públicos, designando o conjunto de direitos e deveres dos agentes da AP. Mais precisamente, este estatuto estabelece as regras de funcionamento da AP, e, particularmente, a separação entre a Administração e a Política (Rocha, 2007). O estatuto é

de uma importância tão vasta que designa o modelo clássico por modelo estatutário (Rocha, 2007).

Max Weber (1978), no estudo que fez da burocracia, analisou e estruturou o modelo europeu de Função Pública (FP) contido no seu “tipo-ideal burocrático”. Sendo que a **hierarquia** – o funcionário tem aptidões bem definidas na divisão hierárquica do trabalho e é responsável diante do seu superior pelo seu desempenho; a **continuidade** – o emprego constitui uma ocupação a tempo absoluto com um sistema de carreira, o qual oferece maior probabilidade de avanços regulares; a **impersonalidade** – o trabalho é executado de acordo com regras, sem injustiças de favorecimento e cada divisão deve constar de despacho ou acta sob forma escrita; e a **expertise** – os funcionários são recrutados de acordo com o mérito e exercitados para as suas funções identificam-se como as características básicas da burocracia (Weber 1978).

Weber (1978) insiste na ideia de que a burocracia, pelo seu carácter racional, é superior aos sistemas baseados na autoridade carismática ou na autoridade tradicional. No entanto, para garantia do seu êxito é necessária a existência de regras formais, ou seja, é necessário que: as regras sejam conhecidas por todos; os objectivos dessas regras sejam incontestáveis e assentes nonexo de causa – efeito; que exista consistência entre as regras, entre outras (Rocha, 2007).

O modelo clássico da FP caracteriza-se por aceitar a presença de uma dicotomia entre política e administração e, como consequência, a neutralidade da administração. Os funcionários públicos agiriam de acordo com regras de boa gestão, acarretadas por leis ou regulamentos ou então impostas pelo método da gestão científica. Sendo o recrutamento baseado no mérito, a estrutura hierárquica e o sistema de carreiras constituem, assim, uma condição para a ressalva da neutralidade dos funcionários públicos (Rocha, 2007).

A escola das relações humanas e a construção do Estado de bem-estar (Estado Social) são factores que contribuíram de forma fundamental para a modificação do modelo clássico. A escola das relações humanas surgiu na sequência das experiências de Elton Mayo, que associam a produtividade às interacções sociais existentes entre os trabalhadores. Um papel mais importante, na alteração do modelo clássico, foi a transformação do Estado Liberal em Estado de bem-estar, devido ao alargamento das funções do Estado a áreas sociais (educação, saúde, segurança social, habilitação social).

Esta transformação produziu diversas consequências na FP. Em primeiro lugar, deu origem a várias administrações com lógicas pelo menos não completamente coincidentes com a administração clássica. Os novos funcionários (professores, assistentes sociais e médicos) não se identificam com os funcionários públicos tradicionais. A sua lógica de actuação, os seus valores e os seus objectivos não são os mesmos. Em segundo lugar, a expansão do Estado de bem-estar induziu a um aumento de funcionários, e, portanto a um aumento de despesa pública. Nesta lógica, a crise económica dos finais dos anos setenta e a necessidade de reforma de administração surgiu como um instrumento de legitimação para uma redução das despesas (Rocha, 2007).

Em vista da crise económica, algumas políticas emergem como justificação para proceder a reformas do modelo “Tradicional” de AP: um conjunto de políticas é influenciado pela Teoria da escolha pública, de natureza neo-conservadora, a qual insiste na ideia de que a crise se deve ao intervencionismo do Estado, e, conseqüentemente, o aumento da despesa pública, sendo necessário reduzir este intervencionismo através da adequação das políticas sociais à iniciativa privada. Outro conjunto de políticas, aliadas do primeiro, assenta na ideia de que tudo o que é público é ineficiente, e como tal, a receita para resolver esta ineficácia deve ser procurada na gestão privada. Este tipo de raciocínio deu origem, no contexto anglo-saxónico, ao “movimento” da NGP, movimento este que gradualmente se estendeu a outros países ocidentais (Carvalho, 2009)

Este modelo, também conhecido por *managerialismo* é, assim, compreendido como uma reforma institucional e administrativa, evangelizada pela introdução de mecanismos de mercado na gestão pública (Ferreira, 2007; Carvalho, 2006; Martins, 2009), preconizando a racionalização na utilização dos recursos públicos e a conseqüente diminuição da despesa pública (Greve e Jespersen, 1999, in Ferreira, 2007).

Araújo (2004) defende que neste novo modelo a gestão privada é significativamente melhor que a gestão pública. Ao contrário, para Pires (2008) esta é uma ideia falhada da concepção da gestão pública. Na perspectiva de Hood (1991), o modelo *managerialista* abarca diversas multiplicidades, que o qualificam como sendo pouco adaptável à AP. Carece de uma base teórica e poderá divergir não só entre as organizações, mas, também, entre os sectores que as compõem (Carvalho, 2009). Nele é possível discernir grandes meios de controlo orçamental e de desempenho que não impulsionam medidas de melhoria nos Serviços Públicos (SP). Na prática, o modelo estimula o

surgimento de novos gestores públicos que desfrutam de maiores benefícios que os administradores públicos tradicionais, resultando, assim, mais num meio de satisfação dos interesses particulares do que colectivos. A NGP é, para Hood (1991), um modelo que não se adapta espontaneamente às diversidades estruturais e culturais administrativas de todos os países. Consequentemente não existe uma fórmula ideal de gestão de desempenho, sendo antes os diferentes contextos de cada organização que definem os contornos que a gestão deve envolver (Hood, 1998).

Araújo (2005) defende que, em Portugal, existe uma orientação para a adopção do modelo gestor na AP, tal como o comprovam determinadas práticas que foram introduzidas no nosso sistema administrativo: a gestão do desempenho, a gestão por objectivos e a racionalização na utilização dos recursos. Também, ao nível da administração local, se verificam indícios da presença deste modelo: as autarquias locais, hoje em dia, são mais autónomas, existem mais meios de fornecimento de serviços (serviços municipalizados e empresas municipais) e subsiste uma melhor distribuição de competências (Rodrigues e Araújo, 2005).

No que respeita à GRH, as principais alterações verificaram-se ao nível da flexibilidade de fixação de salários (que deixa de ser efectuada ao nível central para ser efectuada por cada organização pública, dotada de autonomia de gestão); o novo sistema de avaliação de desempenho passa a ter acentuados reflexos na forma de pagamento; o número de contratos a prazo aumentou, principalmente ao nível dos quadros dirigentes e onde o financiamento depende de factores variáveis, como o número de cidadãos abrangidos. As condições de trabalho, oferecidas em muitos destes casos, são agora inferiores às que tradicionalmente eram oferecidas no âmbito da Administração Pública Clássica. Isto significa que a ideia de carreira, característica do serviço público, tende a desvalorizar-se (Aucoin, 1995 in Rocha, 2007).

A reforma da AP, em Portugal, não tem exactamente o mesmo conteúdo que nos outros países europeus. Mais do que uma luta contra o desperdício do Estado Providência, traduziu-se, numa primeira fase, na adopção de medidas de desburocratização e, numa segunda fase, na implementação de práticas destinadas a melhorar a qualidade dos serviços (Rocha, 2007).

Em resumo, a GRH constitui, desta forma, a parte central da reforma. O objectivo é flexibilizar as relações de trabalho, através da aplicação da Lei de Contrato Individual de Trabalho a todos os funcionários que não desempenhem funções associadas ao conceito de autoridade; precarizar as relações de trabalho, recorrendo, por sistema, aos contratos a prazo e a avaliação de desempenho individual deve resultar numa diferenciação na progressão e promoção nas carreiras com reflexo nas remunerações (Rocha, 2007).

## **1.4 Evolução da Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública Portuguesa**

A AP em Portugal tem uma história particular, uma vez que a sua construção foi obra da monarquia e da Administração Central. Neste sistema político, a administração constitui-se, sempre, como o centro do poder político e os funcionários eram régios. Na perspectiva de Mouzinho da Silveira, mais do que isso, não existia divisão entre os poderes jurídico e administrativo, nem especialização funcional. Os mesmos funcionários eram detentores de competências políticas, jurídicas, administrativas e fiscais (Rocha, 2007). Nas nomeações para cargos públicos predominava o sistema de *patronage*. Entre as qualificações, o emprego e a remuneração, de um modo geral, não existia qualquer relação (Rocha, 2007).

Foi com a revolução liberal que se ponderou um conjunto de critérios com a finalidade de aplicar o princípio do mérito e do concurso público, bem como a possibilidade de acesso, por parte de todos os portugueses, a cargos públicos. A Constituição de 1820, a Carta Constitucional de 1822, bem como as constituições liberais que se seguiram mais do que a separação de poderes determinaram o princípio da neutralidade da Administração (Rocha, 2007). Só em 1859 é que se difundiu o mecanismo do concurso em todas as repartições dos Ministérios.

Em 1851-1890 – época de regeneração – emergiram as condições para concretizar a influência da burocracia no sistema. De acordo com Eduardo Machado (1999) os processos de recrutamento pouco claros, as regras do concurso não aplicadas, o sistema de hereditariedade dos cargos públicos, que só desaparecerá, completamente, nos inícios do século XX, constituíram a base do poder burocrático que se viria a eternizar. Foi a



instabilidade dos finais do século XIX e princípios do século XX que veio marcar o peso da burocracia no sistema político (Rocha, 2007).

A primeira reforma da FP remonta a 1935. E, de acordo com o Decreto n.º 26115, de 23 de Novembro, desse mesmo ano, a situação que se verificava na altura caracterizava-se por: uma variação dos vencimentos dos funcionários públicos, o que dava origem a vencimentos diferentes para funções idênticas; uma opacidade do sistema retributivo, principalmente nas categorias superiores, onde as baixas remunerações eram compensadas como acumulações, senhas de presença e gratificações; uma irracionalidade do sistema, verificando-se em alguns casos “pirâmides invertidas”, ou seja, mais superiores que subordinados. Em suma, constituíram propósitos do decreto a redução do número de funcionários e a reordenação de acordo com critérios uniformes, a restrição da variedade de vencimentos existentes a um número certo de categorias, a reprovação da ideia de “garantir honrabilidade” a alguns funcionários pela forma de pagamento de remunerações superiores (Rocha, 2007).

Em 1969, com o Decreto-Lei n.º 49410 de 24 de Novembro que, surgiu a primeira revisão do sistema implementado em 1935 e que frisou a necessidade de ampliar a tenacidade da Administração, em detrimento do modelo burocrático. Para tal, destacam-se algumas medidas tomadas: o acréscimo dos vencimentos mediante a absorção de subsídios complementares; a reclassificação de algumas categorias e conseqüentemente a uniformização da retribuição correspondente a funções idênticas e ainda a criação do grupo do pessoal técnico, o qual auferia de um salário superior ao do grupo administrativo. Este Decreto-Lei é resultado das pressões do desenvolvimento económico (Rocha, 2007).

A seguir ao 25 de Abril de 1974 assistiu-se a fortes reivindicações no seio da FP. No entanto, até 1978, não se verificou uma resposta global merecedora de registo. Neste período, surgiram apenas reclassificações e correcções de anomalias, bem como variadas actualizações salariais. Apesar de preparado um projecto com a finalidade de substituir o sistema herdado de Salazar, tal projecto não vingou tomando-se, assim, diversas medidas que admitiram correcções ao sistema vigente e que constituem o chamado “pacote” legislativo de 1979. Deste pacote faziam parte seis diplomas: Decreto-Lei n.º 191-A, B, C, D, E e F dizendo respeito, respectivamente, à aposentação, pensões de sobrevivência, reestruturação de carreiras, estatuto disciplinar, revisão de vencimentos e regime do pessoal dirigente (Rocha, 2007).

Em 1982, é publicado um novo conjunto de diplomas, este conhecido pelo “pacote” de 10 de Maio e é constituído por sete decretos-lei. Manuel Reis (1982) afirma que, em geral, estes diplomas não se caracterizam pela novidade e propõem-se regulamentar as medidas adoptadas em 1979 (Rocha, 2007).

De 1982 a 1985, a produção legislativa no direito da FP não é abundante. Interessa, contudo, salientar o Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Junho que faz referência à reestruturação das carreiras com base na análise e qualificações de funções. Mais precisamente, este diploma aumentou o número de categorias de profissionais no âmbito de cada carreira, estabeleceu a intercomunicabilidade vertical entre carreiras e reclassificou diversas situações profissionais. Salienta-se, também, o Decreto-Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, alterado pelo Decreto-Regulamentar n.º 40/85, de 1 de Junho, onde se retrata o regime jurídico de classificação de serviço. E é ainda de salientar o Decreto-Lei n.º 24/84 de 16 de Junho que celebrou o estatuto disciplinar dos funcionários públicos (Rocha, 2007).

Entre 1986 e 1995 diminui fortemente a febre legislativa. A reforma da AP devia ser realizada de forma selectiva, de acordo com um processo demorado onde o uso dos instrumentos legislativos não era determinante. Há, no entanto, que destacar o Sistema Retributivo da Função Pública, Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho. Este novo sistema teve como precedente um estudo dum comissão que realizou uma análise do sistema vigente de GRH. A este propósito Orvalho e Nabais (1990) consideraram que as qualificações académicas não correspondiam à realidade das funções, não existia conexão entre as subidas salariais e os postos de trabalho e não existiam mecanismos que estimulassem o mérito e as estruturas de remunerações com base nas letras eram arcaicas (Rocha, 2007).

Face a este estudo, a Comissão propôs um novo modelo retributivo que se consagrou legalmente no Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho e em legislação complementar, onde se destaca: a substituição da grelha de 21 posições salariais por uma escala de índices (que começa no índice 100 e corresponde ao salário mínimo da função pública, e vai até ao índice 900); a estrutura da evolução das carreiras que contém duas componentes sendo uma o avanço que corresponde a uma simples progressão salarial, condicionada pelo tempo de serviço e pela avaliação do mérito profissional, e a outra, a promoção ligada à valorização profissional e ao aumento de responsabilidades e a

remuneração a depender da remuneração base, prestações sociais e suplementos (Rocha, 2007).

Após alguns anos de vigência do Decreto-Lei n.º 91-F/79 de 26 de Junho, foi publicado o Decreto-Lei n.º 323/89 de 26 de Setembro, e que definiu o Estatuto do Pessoal Dirigente. Neste Decreto-Lei fixaram-se as competências próprias de cada tipo de dirigente, ou seja, os dirigentes passaram a ter, pela primeira vez, funções próprias, para além das delegadas pelos responsáveis políticos e das previstas na lei orgânica de cada ministério (Rocha, 2007).

Em 1997, o estatuto de 1989 foi alterado pela Lei n.º 13/97 de 23 de Maio que conferiu a obrigatoriedade de concurso para cargos de director de serviços e chefes de divisão, sendo que o concurso de recrutamento é regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 231/97 de 3 de Setembro. A Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro acaba com a obrigatoriedade do concurso para os dirigentes intermédios. E, a partir de 2005 para a escolha de dirigentes intermédios recorre-se a um procedimento concursal, Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto (Rocha, 2007).

Mais recentemente, considerando o período de 2002 a 2006, como afirma Rocha, “ainda é cedo para fazer um balanço da nova estratégia de reforma administrativa” (Rocha, 2007, p. 44) Contudo, e de acordo com as declarações dos responsáveis governamentais, nas leis recentes e nas propostas legislativas tudo aponta para uma reconquista do modelo *managerial* ao mesmo tempo que se ambiciona emagrecer o Estado (Rocha, 2007).

## **1.5 A Gestão de Recursos Humanos – Câmara Municipal de Aveiro – numa perspectiva da Nova Gestão Pública**

Existe, por parte dos cidadãos, a consciência dos seus direitos face aos SP, exigindo destes cada vez mais, e tolerando cada vez menos a sua eficácia e eficiência. O fenómeno da globalização diminuiu as distâncias e tornou mais fácil a comunicação e a partilha de informação e, conseqüentemente, possibilitou que certos acontecimentos tivessem impactos em regiões distantes (Giddens, 2000; Ferreira, 2007).

A AP foi, assim, confrontada com a necessidade de reconstruir toda a sua imagem (Pires, 2008), passando por um processo de descentralização com o objectivo de estabelecer uma maior proximidade com os cidadãos (Gore, 1994; Ferreira, 2007). Foi

extremamente pressionada, também, para construir mecanismos com vista a melhorar os procedimentos de trabalho e, naturalmente, aumentar a qualidade da prestação dos serviços, procurando satisfazer, assim, as necessidades e exigências dos cidadãos (Pires, 2008).

O aumento das expectativas dos cidadãos face à AP, a necessidade desta se tornar mais pró-activa e a crise do Estado-Providência emergiram como factores que colocaram em causa o modelo tradicional da AP – modelo Weberiano (Pires, 2008; Cunha, B. et al, 2009). Irrompe, neste contexto, um novo modelo da AP que tem por objectivo colocar a mudança e o cidadão no centro dos processos de estruturação do sector público (Luz, 2006). Este novo modelo, como vimos atrás, é habitualmente designado por NGP e surgiu nos anos 80 no mundo anglo-saxónico (Carvalho, 2009; Pires, 2008).

Com este modelo, tenta-se, assim, atenuar as mais diversas formalidades que caracterizam o modelo tradicional da AP (Pires, 2008), satisfazendo o mais possível os cidadãos, prestar serviços de qualidade e seguir mecanismos de gestão que implementem os princípios de eficiência e eficácia nas instituições (Pires, 2008; Martins, 2009) e consequentemente, desburocratizem as estruturas organizacionais (Ferreira, 2006) e tornem a gestão mais transparente (Ferreira, 2006; Pires, 2008). A este propósito, com base no conceito de isomorfismo, DiMaggio e Powell (1991) argumentam que as organizações privadas e as públicas tendem a tornar-se gradualmente mais homogéneas, devido à adopção de práticas do sector privado no corpo de trabalho do sector público, o que torna mais similares os comportamentos por parte de ambas as organizações.

Servimo-nos, agora, das descrições anteriores para, de uma forma breve, caracterizarmos, ao nível da NGP, o serviço onde realizamos o nosso estágio: DAP da CMA.

## **1.6. Breve Contextualização dos Serviços de Acolhimento do Estágio na CMA**

A primeira ideia que nos surge, quando falamos da NGP, é a aplicação dos métodos do sector privado ao sector público, em particular no que respeita à substituição da contratação colectiva por contratos individuais de trabalho. Referiam-se atrás a flexibilidade de fixação de salários que deixa de ser definida ao nível central para ser

definida por cada organização pública dotada de autonomia de gestão, tendo aqui o novo sistema de avaliação de desempenho<sup>1</sup> um papel importante na determinação das remunerações. Neste sentido, também a CMA sofreu influências da NGP. A aplicação de mecanismos de avaliação do desempenho individual, resultou numa diferenciação na progressão e promoção nas carreiras com consequentes reflexos na remuneração.

O número de contratos a prazo aumentou, não existindo já a ideia de que na FP o emprego é para a vida. Esta situação causa instabilidade quer a nível profissional, quer a nível pessoal do trabalhador. No serviço em que estagiámos a diferenciação dos salários não era, no entanto, o objecto de maior preocupação, tendo em atenção o facto de os actores deste serviço todos tinham uma relação jurídica de emprego por tempo indeterminado (poderá comparar-se, de certa forma, esta relação jurídica de emprego com os antigos “quadros”). As questões que preocupavam mais estes actores relacionavam-se com o aumento da idade da reforma, diminuição das regalias dos funcionários públicos, nomeadamente nos serviços de saúde. Em suma, as maiores preocupações transversais a este serviço da CMA eram o impacto das políticas do “emagrecimento” do Estado numa mesma condição profissional.

Do que atrás fomos descrevendo, retemos as principais conclusões. Considerando que o elemento humano tem um estatuto de vantagem competitiva no seio de uma organização, a abordagem da GRH e a tomada de decisões acerca de valores culturais, assumem cada vez mais um papel central na AP. As noções com que se designa o aparecimento, as práticas e a ênfase de novas dimensões de GRH recaem em três ordens distintas: social, política e cultural.

Ao reflectir sobre a GRH importa salientar as duas versões que a dominam: a “hard” e a “soft”. Na versão “hard” os RH são percebidos como um custo, importando apenas a sua utilidade para obter o maior benefício. Esta versão enquadra-se na designação da GP. Por sua vez, na versão “soft” os RH são considerados elementos estratégicos que se constituem como um investimento, com capacidades e conhecimentos benéficos para a organização. Esta versão enquadra-se na designação de GRH.

O ser humano, dentro de uma organização, é o responsável pela competitividade, uma vez que ao assumir o papel de trabalhador, quer pela sua natureza, quer pelo seu

---

<sup>1</sup> SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública

carácter específico tem um papel decisivo e determinante para a eficácia e sucesso de qualquer entidade organizacional.,

A evolução da GRH, desde o século XX, até a actualidade foi bastante positiva, quer a nível institucional, quer a nível laboral, tendo em conta que funcionários assumiram um maior destaque, no sentido em que foram considerados como um recurso fundamental, diremos mesmo uma mais-valia.

## **CAPÍTULO II – AUTARQUIAS LOCAIS**

É importante, para perceber a atual autonomia financeira enquadrar das autarquias locais (AL), analisar a estrutura territorial do Estado. Para tal, e para uma melhor compreensão do tema situaremos o poder local no contexto dos períodos antes e pós revolução democrática de 1974. Analisamos, igualmente, a relação que se foi sendo estabelecida entre o Estado e as AL, em particular o poder do Estado de, através do Governo, as fiscalizar.

Na Carta Europeia de Autonomia Local este último conceito, que mais não é do que o poder das AL regulamentarem e gerirem, ainda que sob sua responsabilidade, os seus assuntos públicos. O capítulo segue com um breve estudo das AL portuguesas – Freguesia, Município e Região Administrativa – assim como a autonomia financeira das mesmas.

O papel dos RH na administração local surge, também, como um desenvolvimento lógico e pertinente deste capítulo, em particular a sua relação com o Regime Jurídico da Função Pública. O recrutamento e selecção, o horário e duração de trabalho, as férias, faltas e licenças são, neste âmbito, as questões referenciadas ligadas a este regime. Face a isto caracterizar-se-á a CMA, bem como o DAP desta mesma instituição.

### **2.1 Evolução Histórica do Poder Local**

#### **2.1.1 Pré 25 de Abril**

Na perspectiva de Alexandre Herculano, e estando a sua origem na dominação romana, o município é anterior à fundação de Portugal e, por conseguinte, também anterior à formação do próprio Estado. Os nossos municípios remontam à Idade Média e são fruto das circunstâncias inerentes à reconquista, traduzindo uma forma de auto-organização de comunidades de base territorial. Estas circunstâncias devem muito ao facto, sublinhado por Bilhim de os “senhores feudais estarem mais ocupados com a guerra do que com a gestão dos seus domínios” (Bilhim, 2004, p.8).

Várias autarquias foram sendo criadas pelas divisões administrativas que se sucederam com o passar do tempo. No entanto, a instituição municipal foi a única que permaneceu até à actualidade, afigurando-se sempre como um sinal de autonomia face ao poder central (Bilhim, 2004).

As AL em Portugal, representaram, sempre, mais um tipo de administração indirecta do Estado do que uma verdadeira administração autónoma. Por analogia com o que sucedeu em diversos países, no período em que vigorizaram regimes totalitários ou autoritários, destacando-se os vigentes entre a I e a II Guerra Mundial, também em Portugal no regime ditatorial instalado entre 1926 e 1974 (Estado Novo), iniciado com o levantamento militar de 28 de Maio de 1926, as AL deixaram de ser perspectivadas como o tinham sido durante o século XIX. Ou seja, deixaram de ser concebidas como instâncias de administração autónoma face à administração do Estado, para serem representadas, essencialmente, como uma forma especial de administração indirecta do Estado (Nabais, 2007).

De uma forma mais minuciosa, há que referenciar algumas das modificações no seio dos municípios originadas pelo regime político do Estado Novo. Uma das grandes reformas, oriundas deste período, foi a reforma do Código Administrativo (1936-1940), executado por Marcelo Caetano, que insistiu na centralização ficando assim as estruturas municipais desprovidas de poder. A nomeação dos presidentes de Câmara, bem como dos regedores de freguesias, passou a ser feita pelo poder central. As autarquias estavam sujeitas a apertada tutela administrativa e careciam de receitas próprias. O financiamento das AL consistia em subsídios e comparticipações concedidas pelo poder central, sem acatamento rigoroso de qualquer critério de distribuição. O presidente da Câmara assumia um papel de subordinado face à política imposta pelo Governo. Assim sendo, os executivos municipais estavam apenas aptos a desempenhar a função de controlo, mais precisamente a fiscalizar o cumprimento das normas definidas centralmente. Esta tarefa seria de maior ou menor eficácia consoante a capacidade de romper, por intermédio de influências pessoais, a paralisia da burocracia do Estado (Bilhim, 2004).

De acordo com Bilhim o município foi “o local de cruzamento da Administração Autárquica com a administração periférica do Estado” (Bilhim, 2004, p.9) evidenciado no presidente de Câmara, em que o centro, com o intuito de controlar a periferia, lhe impingia as suas concepções.

Foi a Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1933 que, em termos de divisão administrativa, veio introduzir novamente as províncias (Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Douro Litoral, Beira Litoral, Beira Baixa, Estremadura, Ribatejo, Alto



Alentejo, Baixo Alentejo e Algarve), que acabariam por ser abolidas, mais tarde, pela reforma de 1959.

O Código Administrativo de 1936-1940 dividiu o território nacional em quatro níveis de circunscrições administrativas: a freguesia, o concelho, o distrito e a província, sendo apenas três as AL, dado que ao distrito não correspondia nenhuma autarquia. Porém apenas no concelho existia um órgão da administração periférica do Estado que era simultaneamente órgão autárquico e magistrado administrativo – o presidente da Câmara.

Embora a Constituição de 1993 pudesse ter sustentado uma administração autárquica verdadeiramente descentralizada, o facto é que se fabricou neste, e em outros domínios, uma realidade constitucional ajustada pela legislação ordinária própria de um Estado autoritário e que pouco tem a ver com o texto da Constituição (Nabais, 2007).

No artigo 131º da Constituição de 1993 é exposto que “os regimes tributários das autarquias locais serão estabelecidos por forma a que não seja prejudicada a organização fiscal ou a vida financeira do Estado, nem dificultada a circulação dos produtos e mercadorias entre as circunscrições do País”, o que permite ao legislador ordinário atribuir às AL poderes tributários que não andariam longe dos poderes próprios dos Estados federados. Assim sendo, e face ao que foi abordado atrás não é de estranhar que o regime das AL, habitualmente objecto de codificação, no Código Administrativo, tenha sido ajustado, na versão de 1940 deste Código, em termos que representavam as respectivas colectividades locais, essencialmente, como administração indirecta do Estado (Nabais, 2007).

Este enquadramento foi da concordância da generalidade da doutrina, que sempre destinou às AL um lugar de destaque no agregado da administração indirecta do Estado. Este lugar é caracterizado por suportar uma subordinação inferior das AL face à organização administrativa central do Estado. E, de acordo com o professor Marcello Caetano “as autarquias locais correspondem a substratos cujos interesses próprios existem antes e independentemente do Estado”, ou seja, reconhece-se aqui, às AL, um lugar fora da administração indirecta do Estado (Nabais 2007, p.12).

No entanto, foram questões como a falta de democraticidade do regime, relacionada com a inexistência de efectivos poderes autárquicos, e com a forte dependência por parte dos órgãos das autarquias face ao governo, que determinaram senão uma *nuance* no

conflito das AL com as demais pessoas colectivas integrantes da administração indirecta do Estado. De acordo com Nabais, não é de estranhar que, na prática do Estado Novo, as AL, em vez de uma verdadeira estrutura de descentralização administrativa, tenham constituído uma estrutura de desconcentração da administração do Estado (Nabais, 2007).

Verificava-se, assim, uma configuração das AL que não permitia uma adequada correspondência nas finanças locais, razão pela qual as receitas das AL eram constituídas, em grande escala, por subsídios permanentes do Estado. Para além destes subsídios as receitas municipais eram constituídas (de acordo com os artigos 703º e seguintes do código administrativo) por impostos directos, impostos indirectos e taxas. Os impostos directos, presentes no Código Administrativo, são, por exemplo, o imposto para o serviço de incêndios com receita consignada ao serviço de prevenção e extinção de incêndios; o imposto sobre espectáculos; o imposto de turismo com receita consignada aos organismos de turismo, entre outros. Quanto aos impostos indirectos o Código cingia-se a prescrever que estes se resumiam a determinadas taxas aplicadas sobre os gados, géneros e artigos vendidos no concelho, para consumo local, que deviam constar numa pauta constituída pela respectiva câmara municipal. No que respeita às taxas, de acordo com o artigo 723º, surgiram diversas situações em que as câmaras municipais podiam cobrar taxas, taxas essas que estavam limitadas de acordo com o artigo 724º do Código (Nabais, 2007).

No que se refere, agora, ao enquadramento financeiro dos municípios, estes foram regulados, até 1974, pelo Código Administrativo de 1940, o qual confirmava, em toda a sua extensão, um sistema centralizador. Era no artigo 668º que se encontrava a matéria referente à autonomia financeira dos municípios, que contudo era muito limitada pelo prescrito no artigo 55º do mesmo diploma. Ou seja, muitas das deliberações camarárias, que se integravam neste campo, necessitavam de aprovação do governo e do conselho municipal. Paralelamente, a carência de receitas próprias originou regimes de financiamento das autarquias, denominados por “comparticipações ministeriais” nos melhoramentos locais, o que casou uma situação de grande sujeição face ao poder central (Bilhim, 2004).

É inevitável, em toda a evolução da Administração Local, que os movimentos não sejam do centro para a periferia e desta para o centro. No entanto, durante o Estado Novo, observou-se um predomínio do centro sobre a periferia, daí que as várias divisões a que o país esteve sujeito suportaram sempre uma imposição do centro. Foi o aparelho central do

Estado que, geralmente, governou as AL, e que assumiu as novas e crescentes funções do Estado, recorrendo para isso aos seus agentes especializados para as aplicarem. Até mesmo, quando se invoca a descentralização, é importante ter em mente que esta só existe porque foi a Administração Central (centro) que conduziu a este processo (Bilhim, 2004).

### **2.1.2 Pós 25 de Abril**

Aquando da revolução do 25 de Abril de 1974, o município era uma instituição administrativa e politicamente diminuída e enxovalhada, consequência do modelo centralizador que vigorava na organização administrativa do Estado Novo. Assim, numa altura em que o município se encontrava desacreditado perante os políticos, a instalação do regime democrático veio provocar rupturas, estimulando a descentralização e a autonomia municipal. A 12 de Dezembro de 1976 foram realizadas as primeiras eleições autárquicas, sendo que os órgãos autárquicos passaram a ser eleitos, prescindindo de homologação por parte do poder central, inaugurando-se assim a democracia local (Bilhim, 2004).

Entre 1974 e 1976, diluídos os corpos administrativos do Estado Novo, são as comissões administrativas as instâncias nomeadas para garantirem a gestão dos interesses locais. Estas comissões administrativas, até à entrada em vigor da lei nº 77/79, eram conduzidas pelas disposições do Código Administrativo de 1940, em tudo o que não chocasse com as novas disposições fruto de um Estado democrático recém-implementado (Bilhim, 2004).

A partir da revolução democrática de 1974, surgiram a nível financeiro, e a primeira tentativa de por fim a uma distribuição aleatória de verbas do poder central às autarquias é consumada no Decreto-Lei nº 768/75, de 31 de Dezembro e no Decreto-Lei nº 416/76, de 27 de Maio (Bilhim, 2004).

Em 1976, com a promulgação da CRP, é reconhecida a organização democrática das AL quer em termos jurídicos, quer em termos de autonomia financeira e administrativa (artigo nº 237). No que se refere à reforma do regime financeiro das AL há dois objectivos a reter: “a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas Autarquias” e a “correção das desigualdades entre autarquias do mesmo grau” (artigo nº 238). Apesar da Constituição de 1976 afirmar a autonomia financeira das autarquias, só, em 1979, com a promulgação da lei nº 1/79, de 2 de Janeiro, foi estabelecido o regime das Finanças Locais,

estando, nesse período, as autarquias a operar como um instrumento de subordinação do poder local ao Governo (Bilhim, 2004).

É com a lei atrás referida que as autarquias têm acesso à receita global de que vão dispor para fazer face aos seus planos de actividade. Passam a deter autonomia para adequar as suas receitas aos objectivos que definem para atender às realidades locais.

Alguns obstáculos foram surgindo na aplicação prática da lei em causa, nomeadamente no que respeita ao corte das verbas fixadas por lei para atribuição aos municípios, artigo 8 da Lei nº 1/79, e aos “subsídios e comparticipações” taxativamente proibidos, artigo 16 nº 1 da mesma lei, conteúdos que a Proposta de Lei do Orçamento Geral de Estado para 1979 não respeitou. Esta manteve-se instalada no período de 1980-1984, durante o qual as Leis do Orçamento de Estado continuam a não cumprir as disposições contidas na Lei das Finanças Locais (Bilhim, 2004).

Em 1984 dá-se a primeira alteração da Lei das Finanças Locais, com o Decreto-Lei nº 98/84, de 24 de Março, no qual a participação das autarquias nas despesas públicas sofre uma diminuição de cerca de 18% e as transferências passam a ser determinadas ano a ano pela Lei do Orçamento de Estado (Bilhim, 2004). Dois anos mais tarde (1986), a Assembleia da República (AR) aprovou a Lei nº 1/87, de 6 de Janeiro que destacou o papel da Associação Nacional de Municípios (ANM) como sendo o representante dos interesses do poder local.

### **2.1.3 O Estado e as Autarquias Locais**

Dos três sectores principais da Administração Pública Portuguesa (o Estadual, o Autónomo e o Independente) interessa-nos, para este relatório de estágio, a Administração Autónoma. Esta, de acordo com Dias:

“ (...) consiste na Administração de interesses públicos próprios de certas colectividades ou agrupamentos infraestruturais (...) por meio de corporações de direito público ou de outras formas de organização representativa, dotadas de poderes administrativos que exercem sob responsabilidade própria, sem sujeição a um poder de direcção ou de

superintendência do Estado (através do Governo) nem a formas de tutelas de mérito”. ( Dias, 2003, p.57)

De acordo com o nº 2 do artigo 235º da CRP as Regiões Administrativas e as AL, implicadas na Administração Autónoma Territorial “... são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”.

O princípio da descentralização administrativa, aplicado às AL, é descrito no artigo 237º da CRP – “as atribuições e a organização das AL, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, da harmonia com o princípio da descentralização administrativa”, ficando assim a sua organização, as suas atribuições e as competências dos seus órgãos regulamentados na lei.

As AL dispõem, também, de um poder regulamentar, conforme prescrito no artigo 241º da CRP “as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprios nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar”.

Como já foi referido, no ponto anterior, constata-se que as receitas próprias não serão só as provenientes da gestão do património próprio, mas também, as receitas que resultam das cobranças efectuadas pelos serviços que presta (artigo 238º da CRP). São ainda poderes dos municípios os poderes tributários que lhes concedem a faculdade de decidir as taxas e as licenças municipais que os munícipes têm de pagar. De salientar, ainda, o nº 2 do mesmo artigo onde se define que “o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades ente as autarquias do mesmo grau”<sup>2</sup>.

Assim, as relações que se estabelecem entre o Estado, representado pelo Governo, e as AL, são de tutela, conforme o artigo 199º da CRP na sua alínea d). Em termos mais específicos, é da competência do Governo, no exercício das suas funções administrativas, “dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma ...”. A tutela constitui uma relação inter-subjectiva, dado que se

---

<sup>2</sup> Este regime está definido na lei das Finanças Locais, a Lei 42/98 de 6 de Agosto, e também no POCAL (Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais), através do DL 54-A/99 de 22 de Fevereiro.

estabelece entre órgãos de pessoas colectivas distintas. As relações de tutela traduzem-se num conjunto de poderes de intervenção e controlo que uma pessoa colectiva exerce sobre a outra, com o pressuposto de assegurar a legalidade e o mérito da actuação.

Neste sentido, o governo tem o poder de fiscalizar as AL, assim como de lhe conceder autorizações e aprovações que circundam, unicamente, a tutela da legalidade, ou seja, em que é controlada a legalidade das decisões do tutelado.

A tutela administrativa é feita, *a posteriori*, através de inspecções – que consistem na verificação da conformidade dos actos e contratos dos órgãos e serviços com a lei –, inquéritos – verificação da legalidade dos actos e contratos dos órgão e serviços resultantes da fundada denúncia apresentada por quaisquer pessoas singulares ou colectivas ou ainda de inspecção – e sindicâncias – traduzidas em uma indagação aos serviços quando existem sérios indícios de ilegalidades de actos de órgãos e serviços que, pelo seu volume e gravidade, não devem ser averiguados no âmbito do inquérito (artigo 3º nº 2 da Lei da Tutela Administrativa das Autarquias Locais e Entidades Equiparadas). Ao nível da gestão patrimonial e financeira, esta tutela visa a verificação do cumprimento da lei, por exemplo, ao nível do plano de actividades, orçamento e respectiva execução, contabilidade liquidação e cobrança de receitas, entre outras (artigo 242º da CRP). Quanto ao conteúdo, a tutela que é exercida pelo Governo sobre as AL pode ser de diversos tipos. Do tipo inspectivo, quando fiscaliza a organização, os documentos, as contabilidade, e o funcionamento dos órgãos ou serviços; e do tipo integrativa, quando autoriza e aprova os seus actos.

Quanto à tutela jurisdicional, é exercida pelos tribunais, sendo da competência do Tribunal de Contas a fiscalização da legalidade e da cobertura orçamental dos documentos geradores de despesas ou representativos de responsabilidades financeiras (Bilhim, 2004).

De acordo com Bilhim (2004) existem três modelos de relacionamento entre Governo central e local. O governo local pode assumir-se com relativa autonomia, como agência ou como modelo interactivo. No modelo de relativa autonomia as autoridades locais estão munidas de independência quer ao nível de poderes, quer ao nível de obrigações, e o mecanismo regulador é a existência de um ordenamento jurídico. A autonomia, presente neste modelo, apoia-se no facto das suas fontes de financiamento serem oriundas de impostos municipais, o que lhe permite uma liberdade para assumir

políticas mais ou menos em sintonia com o Governo central. No modelo de agência o papel político das autoridades locais é minorado, uma vez que estão aqui presentes as políticas do Governo central, sujeitas a um apertado controlo, inclusivamente legislativo. Finalmente, o modelo interactivo tem um carácter mais vago, dado que nele estão presentes, uma vasta teia de relações entre o Governo central e local, na qual os responsáveis dos dois níveis de governação perseguem finalidades comuns.

No entanto, estes três modelos não são mais do que “construções mentais e teóricas e como tal não se encontram no terreno tal qual” (Bilhim, 2004). Observam-se, por vezes, traços comuns nos três modelos, sendo importante, neste caso, apurar quais as características que predominam para assim se conseguir identificar o sistema concreto que estamos a analisar.

Ao Governo apenas compete exercer, sobre as AL, um poder de tutela administrativa, que de acordo com o artigo 243º nº 1 da CRP, se limita “à verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei” (Nabais, 2007) ou seja, o Governo deve ter sempre presente a “característica autonomia pela qual se deve pautar toda a vida autárquica” (Bilhim, 2004).

## **2.2 O Princípio da Autonomia Local**

De acordo com Nabais (2007), e apoiando-se este no artigo 6º da Constituição o Estado Português é um Estado unitário que “respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública” (nº 1) e em que “os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprios”, (nº 2).

Deste modo, o Estado Português encontra-se ajustado ao princípio do Estado unitário, ou seja, exerce unicamente um Estado. Não há, conseqüentemente, divisões, em termos verticais, do exercício de soberania, já que a titularidade desta é una e indivisível (art.3, nº 1).

Este princípio do Estado Unitário contém limitações quando estas decorrentes do princípio da autonomia insular, do princípio da subsidiariedade, do princípio da autonomia local e do princípio da descentralização democrática da AP. Ou seja, o nível político está

limitado, desde logo, pelas regiões autónomas detentoras de um regime político-administrativo próprio. Ao nível administrativo, encontra limitações, por um lado, na descentralização administrativa territorial, que se realiza no reconhecimento das AL, cujos objectivos passam, de acordo com o exercício de uma função rigorosamente administrativa, por garantir os interesses próprios das respectivas populações, e, por outro lado, pela descentralização administrativa funcional ou corporativa – “aquela que contrapõe à descentralização administrativa territorial” (Nabais, 2007).

O Estado português é, assim, um Estado Unitário, desconcentrado, a nível político, no que respeita aos arquipélagos insulares da Madeira e dos Açores, e descentralizado, ao nível administrativo, nas AL, e, também, em diversas instituições, ou corporações, em que predominam organizações profissionais. Face a isto, encontramos-nos face a uma estrutura de organização do poder político e administrativo em que, contudo, ganha especial significado e importância a autonomia das AL, afigurando-se estas como uma forma qualificada de descentralização da AP ou de administração autónoma no quadro do nosso Estado Unitário (Nabais, 2007).

O conceito de autonomia local vem consagrado na Carta Europeia de Autonomia Local como “o direito das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos seus assuntos públicos” (Carta Europeia de Autonomia Local, artigo 3º nº 1). Neste sentido, as autarquias locais têm total liberdade de iniciativa, no que respeita a questões da sua competência, fixada por lei.

As responsabilidades a que se refere o nº 1 do artigo 3º da Carta Europeia de Autonomia Local não surgem neste mesmo diploma de uma forma taxativa. No entanto, o seu exercício deve obedecer ao princípio da proximidade dos cidadãos, bem como ao princípio da amplitude e natureza da tarefa e eficácia e economia.

Ao longo da existência da autonomia local, desde as suas origens revolucionárias francesas, houve alguns elementos que se mantiveram intactos. O conceito de autonomia local, segundo Rebelo, é a “relação entre as entidades infraestaduais e o Estado” (Rebelo, 2007). Tem como referência um conjunto de interesses ou assuntos próprios das comunidades locais. Ultrapassada a questão entre centralização e descentralização, em



favor desta, é reconhecido às entidades locais um vasto número de características que, ao se verificarem, permitem falar de independência das AL face ao Estado.

O conceito de “autonomia local” é tudo menos um conceito simples quer na acepção clássica, quer na vanguarda conceptualista. Este conceito divide-se num conjunto de vectores: a autonomia de orientação<sup>3</sup>, a autonomia normativa<sup>4</sup>, a autonomia administrativa<sup>5</sup> e ainda a autonomia financeira<sup>6</sup>. A autonomia política, vista como um instrumento de descentralização política, integra apenas o conceito de autonomia regional (Rebelo, 2007).

O conceito de autonomia local, uma vez que modela a relação entre o Estado e as entidades locais, não poderia ficar isento das transformações e perturbações pelas quais o Estado vai passando. A autonomia traduz-se na “liberdade das entidades locais face ao Estado, a configuração do Estado face ao qual são independentes é fundamental para a eficácia conceptual da autonomia local” (Rebelo, 2007).

### **2.2.1 As Autarquias Locais Portuguesas**

Como já vem sendo falado ao longo de todo o trabalho, a administração local autárquica não é mais do que a actividade desenvolvida pelas AL. E, as AL “são pessoas colectivas territoriais, dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses específicos dos cidadãos da sua área” (Bilhim, 2004). Não existiriam, assim, AL se não fossem administradas por órgãos representativos das populações que as compõem. Estes órgãos representativos são escolhidos através de eleições para exercerem a função de órgãos das AL (Bilhim, 2004).

---

<sup>3</sup> “Significa que, no quadro das leis vigentes, os objectivos da pessoa colectiva e as suas grandes linhas de orientação são determinadas órgãos representativos da população que para o efeito apreciam livremente os respectivos interesses” – Nabais in Rebelo (2007).

<sup>4</sup> Traduz-se na capacidade de elaborar os regulamentos administrativos, tendo por objecto a “chamada normação corrente – isto é, a regulamentação necessária à adequada “gestão” dos interesses próprios (exclusivos) imputados às comunidades locais” – Nabais in Rebelo (2007).

<sup>5</sup> Possibilita aos órgãos das pessoas colectivas públicas de território e população executar actos administrativos – Correia in Nabais (2007).

<sup>6</sup> Ou “titularidade de receitas próprias aplicáveis livremente segundo orçamento privado às despesas ordenadas por exclusiva autoridade dos órgãos da pessoa colectiva” – Correia in Nabais (2007).

No que refere às autarquias, em Portugal, emergiu uma estrutura autárquica de três níveis sobrepostos de autarquias – da base para o topo – as freguesias, os municípios e as chamadas regiões administrativas (Nabais 2007)<sup>7</sup>.

<b>FREGUESIA</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>REGIÃO ADMINISTRATIVA</b>
Assembleia de Freguesia	Assembleia Municipal Câmara Municipal	Assembleia Regional Junta Regional
Junta de Freguesia	Conselho Municipal	Conselho Regional

**Quadro n.º 1: Órgãos das Autarquias Locais<sup>8</sup>**

A lei 169/99 de 18 de Setembro delibera no Capítulo IV, Secção I, Artigo 41, que a “Assembleia Municipal é o órgão deliberativo do município”. Posteriormente alterada pela Lei 5-A/2002 de 11 de Janeiro, refere-se que a Assembleia Municipal é constituída “... por membros eleitos directamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram.”<sup>9</sup>, onde “o número de membros eleitos directamente não pode ser inferior ao triplo do número de membros da respectiva câmara.”<sup>10</sup>. É da responsabilidade da Assembleia Municipal “Acompanhar e fiscalizar a actividade da câmara municipal, dos serviços municipalizados, das fundações e das empresas municipais...”<sup>11</sup>.

Integram o Município a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal, sendo que esta última é constituída pelo Executivo Municipal – Presidente de Câmara e Vereadores –, conforme previsto no ponto 1 do artigo 56º da Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro<sup>12</sup> “A câmara municipal é constituída por um presidente e por vereadores, um dos quais designado por vice-presidente, sendo o conjunto de vereadores e o órgão executivo colegial do município, eleito pelos cidadãos eleitores recenseados na sua área”. As áreas da

<sup>7</sup> A mesma divisão é também partilhada por Bilhim.

<sup>8</sup> Bilhim, 2004

<sup>9</sup> Ponto 1, do artigo 42º, da Secção I, do Capítulo IV, da Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro

<sup>10</sup> Ponto 2, do artigo 42º, da Secção I, do Capítulo IV, da Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro

<sup>11</sup> Alínea c) do ponto 1, do artigo 53º, da Secção I, do Capítulo IV, da Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro

organização e funcionamentos dos serviços, gestão corrente, planeamento e desenvolvimento, apoio a actividades de interesse municipal, licenciamento e fiscalização e da sua relação com outras entidades, e outros órgãos autárquicos, são áreas da competência da Câmara Municipal. Pode, no entanto, delegar algumas das suas competências no Presidente da Câmara, podendo este ainda subdelegar nos seus Vereadores<sup>13</sup>. E pode ainda, sob autorização da Assembleia Municipal, por meio de um protocolo, delegar competências nas Juntas de Freguesia<sup>14</sup>.

A título de curiosidade, e com base em estudos desenvolvidos por Nabais (2007), na Alemanha e na França apenas existem dois níveis autárquicos. No primeiro país ou municípios e os distritos; e no segundo, as comunas e os departamentos.

Voltando, agora, ao caso português, e uma vez que as regiões administrativas, apesar de previstas na Constituição, ainda não foram instituídas, na prática acabamos por ter, apenas, dois níveis hierárquicos. Ainda que tenham emergido estruturas supramunicipais como as associações de municípios (mais antigas), ou como áreas metropolitanas e as comunidades inter-municipais (mais recentes), para solucionar alguns dos problemas resultantes da não instituição das regiões administrativas, estas não se constituem como autarquias (Nabais 2007). “O município é onde reside a força dos povos livres (...) Sem instituições municipais uma nação pode ter um governo livre, mas carecerá de espírito de liberdade” (Tocqueville in Bilhim, 2004). De acordo com Nabais (2007), o município é a autarquia base. É a instituição que tem uma tradição mais longa, vinda já desde a Idade Média (ou até mesmo da época Romana). Os outros níveis de autarquias apenas são apropriadamente pensáveis a partir do município. Nabais vai mais longe e afirma que “(...) numa perspectiva substancial, a freguesia não passa de um submúltiplo e a região administrativa de um sobremúltiplo do município”. Assim sendo, a freguesia não passa de uma estrutura desconcentrada do município, apesar de, simbolicamente, constituir uma autarquia independente da formada pelo município em que se integra. Tudo isto se torna evidente quando estão em causa as freguesias localizadas na sede da autarquia municipal, mais concretamente quando se trata de cidades ou centros urbanos importantes (Nabais, 2007).

---

<sup>12</sup> Secção II do Capítulo IV

<sup>13</sup> Artigo 65º da Secção II do capítulo IV da Lei nº 5-A/202 de 11 de Janeiro

<sup>14</sup> Artigo 66º da Secção II do capítulo IV da Lei nº 5-A/202 de 11 de Janeiro

Nabais argumenta que relativamente a estas freguesias não se verificam grandes diferenças ou interesses locais específicos dos do município. Essencialmente, e como foi referido atrás, servem como estruturas de desconcentração personalizada dos serviços municipais. Ou seja, as freguesias são AL, que, no interior do território municipal, tendem a servir interesses próprios da população residente em cada circunscrição paroquial (Bilhim, 2004).

Os órgãos das autarquias, para além da relação de tutela já atrás sublinhada, regem-se por dois princípios, definidos pela Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro,<sup>15</sup> posteriormente alterada pela Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro. São eles o princípio da independência e o princípio da especialidade. No princípio da independência “Os órgãos das autarquias locais são independentes no âmbito da sua competência e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, renovadas ou anuladas pela forma prevista na lei”, artigo n.º 81 de Lei n.º 5-A/2002. No artigo 82.º da mesma Lei, surge o princípio da especialidade, “Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições cometidas às autarquias locais”.

O princípio da subsidiariedade, também definido no mesmo diploma, admite a ideia de que as necessidades colectivas devem ser melhor satisfeitas pelo nível de administração mais próximo do cidadão, caso os próprios cidadãos não consigam colmatar essas necessidades. De acordo com Martins, a ideia base que suporta este princípio é o facto do poder político dever intervir na vida social apenas quando as diferentes componentes da sociedade – do “indivíduo à família, da comunidade local à nação – sejam incapazes de responder às necessidades locais.” (Martins, 2001). Neste sentido, as AL constituem as instituições públicas que melhor podem satisfazer as necessidades das populações.

Há ainda que referir o princípio da solidariedade, designadamente entre instituições públicas, desde logo supracitado no artigo n.º 1 da CRP – “Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária”.

---

<sup>15</sup> Que estabelece o quadro de competências, bem como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

## 2.2.2 A Autonomia Financeira Local

A autonomia financeira, sendo oscilante, tem perfis indestrutíveis. Assim, a autonomia financeira, usando as palavras de Rebelo, “traduz a liberdade, o âmbito e a dimensão dos poderes financeiros das entidades locais, reflexo, à luz do princípio da descentralização financeira, de uma determinada opção relativamente à questão do espaço de decisão financeira” (Rebelo, 2007, p. 97).

Na autonomia financeira local há duas leis das quais seria impossível não se falar: a nova Lei das Finanças Locais (LFL) – que veio revogar a Lei nº 42/98, de 6 Agosto (LFL/1998) e a lei que veio estabelecer o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTAL), aprovado pela Lei nº 53-E/2006, de 29 de Dezembro, ambas a vigorar desde 1 de Janeiro de 2007. Para completar as leis que ultimamente vieram reestruturar as autarquias locais, há que destacar, também, a Lei nº 53-F/2006 de 29 de Dezembro de 2006, que aprovou o Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (RJSEL).

Além das leis atrás referidas que regulam a autonomia financeira das AL, também, a Constituição e a Carta Europeia de Autonomia Local tem expressão significativa nesta matéria. Assim, de acordo com o art. 238º da Constituição: “as autarquias locais têm património e finanças próprias” (nº 1); “as receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços” (nº 3); de salientar ainda o nº 4 deste mesmo artigo que afirma que: “as autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei”.

No caso mais concreto dos municípios, o artigo 254º da Constituição refere que: “os municípios participam, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos directos” (nº 1); e “os municípios dispõem de receitas tributárias, nos termos da lei” (nº 2).

De um modo semelhante, a Carta Europeia de Autonomia Local, no seu artigo nº 9, determina que “as autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições” (nº 1); e “pelo menos uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve provir de rendimentos e de impostos locais, tendo estas o poder tributário nos termos da lei” (nº 3). Ou, como afirma a autora Marta Rebelo, cingindo-se ao regime financeiro

previsto neste mesmo diploma, são circunstâncias indispensáveis à autonomia financeira “as competências próprias dos órgãos locais no controle efectivo da situação financeira das autarquias locais, uma forte elasticidade de receitas em relação às despesas, bem como a existência de receitas próprias e que tornam possível às autarquias locais uma política real de repartição dos encargos e, implicitamente, a livre opção das suas despesas”.

Nabais (2007) faz uma advertência à expressão “finanças próprias” utilizada na Constituição e afirma que, de facto, o que se quer dizer é que as AL são detentoras de autonomia financeira, ou seja, devem dispor de receitas suficientes para a elaboração das tarefas correspondentes à continuação das suas atribuições e competências.

Tudo isto não implica uma auto-suficiência económica – “poder das autarquias para decidir de todas as suas fontes de financiamento, nem que todas as suas receitas tenham de se configurar como receitas próprias das comunidades locais”. A sua suficiência financeira pode ser atingida à custa de transferências estaduais e desde que estas transferências obedeçam a critérios objectivos definidos na lei e não sejam causadores de desigualdades económicas e fiscais entre as autarquias (Rebelo, 2007).

A autonomia financeira das comunidades locais será mais adequada e eficazmente assegurada se uma parte expressiva das suas receitas apresenta-se como receitas próprias. Para isso, a lei deve atribuir às AL receitas que tenham essa natureza, em particular determinados impostos cobrados nas respectivas circunscrições ou impostos locais (Nabais, 2007).

Voltando um pouco atrás, e retomando a LFL, há que referir um princípio muito importante, até mesmo considerado a base de todo o regime financeiro das autarquias locais – o princípio da coerência. Este princípio vem reconhecido no pórdico da LFL (artigo 2º) e refere que “o regime financeiro dos municípios e freguesias respeita o princípio da coerência com o quadro de atribuições e competências que legalmente lhe está cometido, designadamente ao prever regras que visam assegurar o adequado financiamento de novas atribuições e competências”.

Outros princípios importantes são referidos na LFL tais como os princípios da coordenação das finanças locais com as finanças estaduais, da promoção da sustentabilidade local, da participação das autarquias nos recursos públicos e da cooperação técnica e financeira (artigos 5º a 8º).

De uma forma breve descrevem-se a seguir cada um destes princípios. O princípio da coordenação das finanças locais com as finanças estaduais que tem por objectivo alcançar o desenvolvimento equilibrado de todo o País, sublinha a indispensabilidade de se atingir os objectivos e metas orçamentais alinhadas no âmbito das políticas de convergência às quais Portugal se tenha obrigado no seio da União Europeia. O princípio da promoção da sustentabilidade local implica uma contribuição, por parte do regime dos municípios e das freguesias para o desenvolvimento económico, para a preservação do ambiente, para o ordenamento do território e para o bem-estar social. Outro princípio, o da participação das autarquias nos recursos públicos sustenta que cada autarquia local participa nos recursos públicos, nos termos e de acordo com os critérios estabelecidos na LFL, com o objectivo de conseguir um equilíbrio financeiro quer vertical, quer horizontal. Ou seja, procura-se adequar, por um lado, os recursos de cada nível de administração às respectivas atribuições e competências, e, por outro lado, procura-se a correcção de desigualdades existentes entre autarquias do mesmo grau. Finalmente o princípio da cooperação técnica e financeira que tem a ver com situações pontuais em que, excepcionalmente, pode haver lugar a auxílios financeiros do Estado às autarquias locais (Nabais, 2007).

“A autonomia financeira implica interdependência quanto à origem das receitas, e simultaneamente liberdade quanto ao destino das mesmas” (Rebelo, 2007, p. 97). A autonomia financeira acarretará sempre – quando se trata da medida de liberdade financeiras dos órgãos locais face ao Estado – que uma parte importante das receitas das comunidades locais seja receitas própria (Rebelo, 2007). No que diz respeito à autonomia orçamental e contabilística a autonomia financeira das autarquias locais implica que estas detenham poder para elaborar, aprovar e alterar os orçamentos próprios e os planos de actividades bem como para elaborar e aprovar os respectivos balanços e contas (Nabais, 2007).

### **2.2.3 Novas Competências das Autarquias Locais**

As alterações que podem ser observadas no governo local são de diversas ordens: há municípios que gerem directamente o sistema de fornecimento de água no concelho, enquanto outros oferecem este serviço a empresas privadas. Existem, ainda, municípios

que criam empresas municipais com essa finalidade; e que processam o vencimento dos seus funcionários numa secção do departamento de GRH; por fim, surgem aqueles que já entregaram essa responsabilidade a uma empresa privada externa (Bilhim, 2004).

Para compreendermos melhor o nosso modelo português de governo local é necessário proceder, primeiro, a uma breve caracterização dos três tipos diferentes de governos locais existentes<sup>16</sup>. São eles o modelo patrocinador (Sul Europeu) de acordo com o qual os eleitos locais aproveitariam os seus meios para fazer determinados favores aos apoiantes, por exemplo, no que respeita a empregos, e em troca, como forma de retribuição, auferiam por parte dos favorecidos um voto a seu favor. O modelo de crescimento económico (América do Norte) que assume como principal função para os governos locais “ (...) a promoção do crescimento da riqueza dos locais onde se encontram ancorados” (Bilhim, 2004, p. 26). E por último, o modelo Estado-Providência (Europa do Norte) segundo o qual seria função dos governos locais o fornecimento de diversos bens públicos, incluídos no quadro deste tipo de Estado e o controlo do ordenamento do território.

De acordo com Bilhim (2004), o sistema português é detentor de características dos três modelos. É, antes de mais, um modelo de patrocínio e é-o porque a primeira função do político eleito local passa pela satisfação dos interesses locais. Ou seja, a função do político passa pela procura constante de reconhecimento, de representação e de protecção, a um nível elevado, dos interesses locais. Os meios para esse reconhecimento, representação e protecção vincularam-se aos contactos pessoais que emergem nos diversos níveis das administrações centrais, assim como nos diversos cargos políticos. Neste sentido, o político local “funciona” como intermediário desses interesses locais. Tem como objectivo principal a captação de recursos financeiros, pois estes possibilitam-lhe distribuir (directamente ou através de infra-estruturas públicas) bens públicos e dessa forma ganhar eleições.

Há uma desvantagem associada a este princípio que se relaciona com o “défice de controlo da penetração de interesses privados, os quais podem vir a penetrar até ao interior do edifício camarário por falta de transparência e devido à fraca existência da mesma nas relações a nível local” (Bilhim, 2004, p.27).

---

<sup>16</sup> Divisão feita por Bilhim



Além deste modelo de patrocínio, o governo local foi também representado como um “corpo intermédio entre o Estado e a família de corporações” (Bilhim, 2004, p. 27), no que o município tem autorização para exercer autoridade sobre os cidadãos do território: “é o grémio de vizinhos” (Bilhim, 2004, p. 27). Esta representação foi romantizada pelo liberalismo cujas raízes eram situadas nos municípios Romanos. Bilhim (2004) refere que o município, hoje, tem tendência para ser uma “agência” local de SP.

## **2.3 Recursos Humanos na Administração Local**

Existe uma grande diferença entre a Administração Privada e a AP, sendo essa diferença oriunda do contexto político em que operam. A AP é uma entidade que assegura o desenvolvimento de actividades administrativas direccionadas para a satisfação de necessidades colectivas, o que origina uma elevada dependência do poder político. Neste âmbito, afasta-se da Administração Privada, já que esta se regula pelas leis do mercado<sup>17</sup>. Assim, o contexto político que envolve a AP condiciona o estilo de GRH. Ainda que em teoria se defenda a separação entre a política e a administração, na prática, o que se verifica, e principalmente a nível da GRH, é que esta separação é algo crítico, em particular ao nível de recrutamento e selecção, promoção e remuneração (Bilhim, 2001).

Apesar de operarem em contextos políticos diferentes, muitos são os problemas da AP que se podem resolver com o auxílio dos conceitos, modelos e técnicas usadas pela Administração Privada. “A Administração Pública é essencialmente administração” (Bilhim, 2004), ou seja, são decisões de coordenação e motivação, determinadas à obtenção de resultados através da solidariedade dos outros indivíduos, servindo-se de recursos escassos.

O tamanho, a complexidade, a sua natureza hierárquica, o grau de controlo não definem um carácter específico nem exclusivo da AP. Na Administração Privada existem organizações de tão grande dimensão, complexas e excessivamente controladas e hierarquizadas como na AP. A grande diferença encontra-se ao nível do enquadramento, de acordo com o qual a AP assume particularidades e especificidades de âmbito restritivo, configuradas pela lógica jurídico-política que a envolve (Bilhim, 2004).

---

<sup>17</sup> O mercado transmite sinais de carências e de excessos, e juntamente com os incentivos e com as penalidades, é um fio condutor à intervenção e ao aperfeiçoamento. (Bilhim, 2004)

Sendo este enquadramento a grande diferença entre a AP e a Administração Privada, emergem muitas diferenças na forma de gerir RH num contexto organizacional público ou privado. As técnicas básicas para gerir quer uma quer outra serão as mesmas e terão basicamente as mesmas designações: recrutamento, selecção, formação, remuneração, avaliação do desempenho/potencial, entre outras. No entanto, pelo facto de a AP ser objecto de forte regulação ligada ao direito público, tal origina constrangimentos e condicionalismos que são desconhecidos na GRH num contexto privado, que, basicamente, é regulada pelo principio da igualdade das partes no contrato de trabalho (Bilhim, 2004).

Sublinha-se, no entanto, que o modelo clássico de emprego público tem vindo a ser desvalorizado, o que se reflecte, igualmente na Administração Pública Local.

Os RH na Administração Local estão sujeitos ao Regime Jurídico da Função Pública. É no Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho que estão enunciados os princípios gerais em matéria de emprego público. Estes aplicam-se aos serviços e organismos da AP, em sentido lato, ou seja, aos serviços de pessoa colectiva do Estado, aos institutos públicos e nas modalidades de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos. Abarca também o pessoal que exerça funções de natureza subordinada, desde que esteja sujeito ao regime de direito público. Ficam de fora os juizes, os magistrados do ministério público e as forças armadas ou de segurança.

Para além de enunciar os princípios gerais sobre o emprego, as remunerações e GP o Decreto-Lei n.º 184/89 também refere princípios informadores do exercício de funções públicas, asaber: o princípio da exclusividade dos funcionários e agentes ao serviço do interesse público, a subordinação destes trabalhadores à Constituição e à lei, a exigência de condutas responsáveis e éticas, o respeito pelo princípio da justiça, da imparcialidade e da proporcionalidade e o respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

É ainda, em referência ao Decreto-Lei nº 184/89, que abordaremos, de seguida, questões como a relação de emprego público, recrutamento e selecção, carreiras, horário e duração de trabalho, férias, faltas e licenças. A relação de emprego público<sup>18</sup> pode tomar duas formas: a nomeação e o contrato. A nomeação é a forma por excelência de exercício público. O contrato pode ser administrativo de provimento. Este concede ao contratado a

qualidade de agente administrativo. Se assumir a forma de contrato de trabalho individual esta já não concede ao contratado a qualidade de agente administrativo, mas guia-se pelo Código do Trabalho e pelas especificações do contrato de trabalho na AP, e pode ter ou não termo resolutivo.

A relação jurídica de emprego não é definitiva. A partir do momento em que se encontra definida pode sofrer alterações<sup>19</sup> ou até mesmo extinguir-se<sup>20</sup>. A relação jurídica de emprego público, evocando o princípio de exclusividade de funções, impede, ou condiciona, a acumulação de funções ou cargos públicos, e destes com as actividades privadas. Estes princípios têm o objectivo de garantir a isenção da AP.

No recrutamento e selecção, o concurso<sup>21</sup> é a forma mais habitual para ingressar na função pública, ou no acesso à categoria superior de cada carreira. O acesso nas carreiras horizontais, que se efectua através da mudança de escalão, e o recrutamento excepcional, são excepções a esta forma. O princípio da liberdade de candidatura, a igualdade de condições e de oportunidades para todos os candidatos, a garantia da neutralidade do júri, a garantia da divulgação atempada dos métodos de selecção a utilizar, do programa das provas de conhecimentos e do sistema de classificação final, a garantia da aplicação de métodos e critérios objectivos de avaliação bem como a garantia de direito de recurso são princípios e garantias a que os concursos devem obedecer.

Em relação à sua origem, os concursos podem ser classificados como internos ou externos, e de acesso ou de ingresso no que se refere à natureza das vagas. Os concursos externos são abertos a todos os indivíduos, já os internos destinam-se, apenas, a funcionários ou agentes da AP. Estes podem subdividir-se ainda em: concursos de acesso geral (para todos os funcionários públicos), e concursos de acesso limitado (apenas para um determinado quadro ou serviço). Os concursos de acesso são para preencher lugares intermédios ou de topo e os de ingresso são para preencher um lugar numa categoria base.

O concurso tem como objectivo essencial o preenchimento de lugares vagos quer até a data de abertura do concurso, quer até ao termo do prazo do concurso e a criação de reservas de recrutamento. A avaliação curricular e as provas de conhecimentos (com um

---

<sup>18</sup> Artigos 5º a 12º do Decreto-Lei nº 184/89; Decreto-Lei nº 427/89 de 7 de Dezembro e ainda o Decreto-Lei nº 413/93 de 23 de Novembro.

<sup>19</sup> Por exemplo por nomeação em substituição ou por transferência.

<sup>20</sup> Por exemplo por demissão ou por aplicação de pena disciplinar expulsiva.

<sup>21</sup> Artigos 22º, 26º e 28º do Decreto-Lei 184/89 e Decreto-Lei nº 204/98, de 11 de Julho.

programa previamente aprovado e divulgado) são métodos de selecção obrigatórios nos concursos de ingresso. Para além destes métodos, podem ser realizadas: entrevistas profissionais de emprego (não tem carácter eliminatório), testes psicológicos de selecção (pode ou não ter carácter eliminatório) e o exame médico de selecção (tem carácter eliminatório). A composição e o funcionamento do júri estão também previstos na lei. É de salientar o facto de que todas as reuniões devem ser registadas em acta, e qualquer decisão tem de ser fundamentada, podendo assim todos os interessados gozar do direito que possuem e consultar as actas e os documentos de decisão do júri.

A legislação acerca do ingresso e progressão na carreira está definida no Decreto-Lei nº 404-A/98<sup>22</sup>, que, posteriormente, foi alterado pela Lei nº 77/98, de 19 de Novembro. Actualmente, a progressão na carreira é influenciada, em grande medida, pelo novo sistema de avaliação de desempenho<sup>23</sup>. Este sistema é constituído por um modelo de avaliação que permite implementar uma cultura de gestão pública, com epicentro, na responsabilização de dirigentes e outros trabalhadores, em função de objectivos previamente fixados, mediante a avaliação dos resultados. É aplicado a todos os organismos da administração directa do Estado e institutos públicos, incluindo a administração local e regional autónoma. Deste modo, são avaliados os dirigentes de nível intermédio, os funcionários, agentes e demais trabalhadores da Administração Pública, independentemente do tipo de contrato que possuam, desde que este seja de duração superior a seis meses. Ficam de fora desta avaliação os funcionários que exerçam funções em regime de contrato de tarefa ou de avença e os órgãos de soberania<sup>24</sup>.

A legislação que rege os horários e a duração do trabalho é, essencialmente, o Decreto-Lei nº 259/98 de 18 de Agosto completado pelos Decretos-Lei nº 324/99 e nº 325/99 de 18 Agosto. De acordo com estes diplomas, na AP, a duração semanal do trabalho é de trinta e cinco horas, com um período normal de trabalho diário de sete horas, o que corresponde a 5 dias. Existem, no entanto, regimes especiais de duração de trabalho, tais como o regime de trabalho a meio tempo, a fixação de outros regimes a tempo parcial,

---

<sup>22</sup> Aplica-se apenas a carreiras e categorias de regime geral, ou seja, não se encontram aqui definidas as carreiras médicas, enfermagem, docentes, do pessoal de informática ou as próprias de alguns serviços e Organismos.

<sup>23</sup> SIADAP – criado pela Lei nº 10/2004, de 22 de Março e posteriormente regulamentado pelo Decreto Regulamentar nº 19-A/2004 de 14 de Maio e ainda mais recentemente pela Lei nº 66-B/2007 de 28 de Dezembro.

<sup>24</sup> São órgãos do Estado, e como tal, não englobados na Administração Pública

a fixação de regimes de duração semanal inferior para actividade sujeita a risco e ainda o serviço de funcionamento especial.

Para cumprimento do período normal de trabalho existem vários tipos de horários de trabalho, entre os quais os funcionários podem, simultaneamente, adoptar um, ou mais do que um. São eles os: horários flexíveis que permitem aos trabalhadores gerirem os seus tempos de trabalho; os horários rígidos que podem aplicados aos serviços de funcionamento normal, ou a serviços de funcionamento ao sábado de manhã; os horários desfasados que, ainda que inalterado o período normal de trabalho, permitem determinar horas fixas de entrada e saída, diferentes das normais; a jornada contínua que pressupõe uma prestação ininterrupta de trabalho, apenas com a excepção de um período de descanso de duração nunca superior a trinta minutos; e ainda o trabalho por turnos, que integra uma prestação de trabalho de pelo menos dois períodos diários e sucessivos, cada um com a duração não inferior à duração média de trabalho.

Os Decretos-Lei nº 100/99, de 31 de Março (posteriormente alterado pela Lei nº 117/99, de 19 de Agosto), nº 503/99, de 20 de Novembro, nº 70-A/2000, de 5 de Maio e o nº 157/2001 de 11 de Maio regulam a matéria de férias, faltas e licenças dos funcionários e agentes da Administração Central e Local, incluindo os institutos de natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos.

O direito às férias é um direito de todos os funcionários e, de acordo com a lei, o número de férias a que cada um tem direito varia consoante a idade. De uma forma mais descritiva pode ver-se na tabela abaixo:

<b>Idade</b>	<b>Até aos 39 anos</b>	<b>Dos 39 aos 49 anos</b>	<b>Dos 49 aos 59 anos</b>	<b>A partir dos 59 anos</b>
<b>Nº de dias úteis de férias</b>	25	26	27	28

**Quadro n.º 2: Número de dias de férias a que cada um tem direito, consoante a idade.**

As férias vencem-se no dia 1 de Janeiro de cada ano, e reportam-se, usualmente, ao ano anterior. Devem ser gozadas no decorrer do ano civil em que se vencem. Durante o período de férias ficam os funcionários proibidos de exercer qualquer actividade

remunerada, exceptua-se aqui o caso de já estar a ser desenvolvida alguma actividade legalmente exercida. Aos funcionários que gozem as suas férias nos períodos compreendidos entre 1 de Janeiro a 31 de Maio e/ou 1 de Outubro a 31 de Dezembro é-lhe concedido um período complementar de cinco dias úteis de férias.

As faltas traduzem-se em ausências, não autorizadas, dos funcionários. A lei permite faltas no decorrer do exercício do direito à greve, que, embora origine a perda de remuneração, considera-se uma falta justificada. As faltas justificadas são aquelas em que o motivo da falta corresponde ao legalmente exigido<sup>25</sup>. Em contrapartida as faltas injustificadas são aqueles em que o motivo não se encontra descrito por lei ou ainda que descrito na lei seja falso.

As licenças são ausências autorizadas e prolongadas do serviço. A lei distingue-as em cinco tipos diferentes. Podem ser licenças sem vencimento até noventa dias, licenças sem vencimento por um ano (renovável até ao máximo de três), licenças sem vencimento de longa duração, licenças sem vencimento para acompanhamento do conjugue colocado no estrangeiro e, por fim, licenças sem vencimento para exercício de funções em organismos internacionais.

## **2.4 Organização da Câmara Municipal de Aveiro**

Todo este enquadramento anterior, sobre o Poder Local, mais precisamente dos RH no Poder Local, visou conferir uma maior compreensão sobre os contextos globais que distinguem toda a estrutura e funcionamento da instituição que nos recebeu para a concretização do nosso estágio. Neste sentido, passamos a desenvolver, neste ponto, os contextos históricos que tiveram interferências no desenvolvimento da região. Contextualizamos, também, a composição e funcionamento da CMA e do DAP.

A organização política do concelho de Aveiro encontra-se dividida em dois órgãos colegiais representativos do poder local: a Assembleia Municipal sediada no edifício da Capitania e a CMA sediada no edifício dos Paços do Concelho (Câmara Municipal de Aveiro, 2009).

---

<sup>25</sup> Por exemplo, faltas dadas por motivo de casamento, maternidade, nascimento, falecimento de um familiar, doença, entre outros.

A Assembleia Municipal é o órgão deliberativo do município, constituído por 27 membros, eleitos pelo colégio eleitoral do município e pelos presidentes de Junta das 14 freguesias do concelho (Câmara Municipal de Aveiro, 2009): Vera Cruz, Glória, Esgueira, Santa Joana, São Jacinto, São Bernardo, Aradas, Cacia, Oliveirinha, Eirol, Eixo, Nossa Senhora de Fátima, Requeixo e Nariz, como se poderá constatar na figura a baixo Grave (2009). Está, também, presente na eleição dos órgãos da Assembleia Municipal, o Presidente da Câmara, como representante da instituição que preside embora sem direito a voto (Câmara Municipal de Aveiro, 2009).



**Figura n.º 1: Freguesias do Concelho de Aveiro**

Os munícipes podem assistir às sessões públicas realizadas periodicamente pela Assembleia Municipal sem, no entanto, poderem participar nos debates. É-lhes apenas permitido que, num período máximo de 30 minutos, e não mais do que 5 minutos por cada intervenção, possam expressar as suas opiniões bem como obter os esclarecimentos pedidos (Câmara Municipal de Aveiro, 2009).

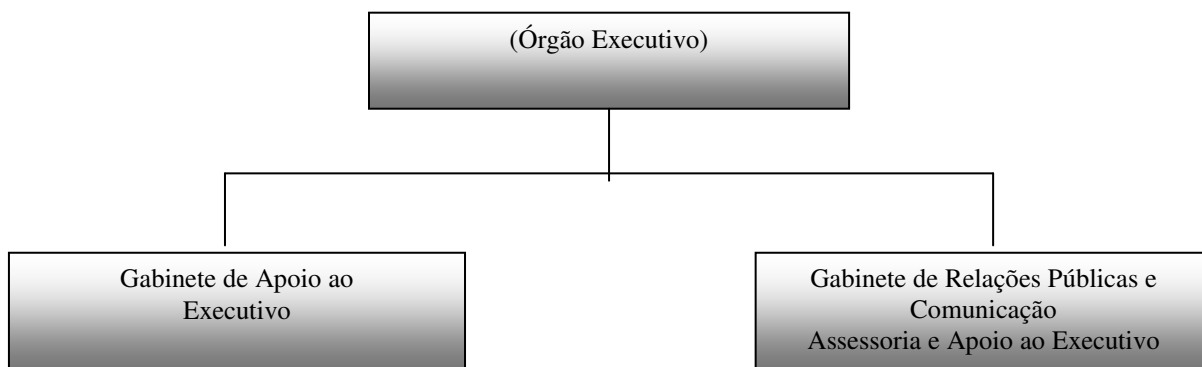
A CMA é o órgão executivo, constituído pelo Presidente e pelos 8 vereadores (Câmara Municipal de Aveiro, 2009). Reúne quinzenalmente em reuniões privadas e públicas. Nestas últimas, os munícipes podem assistir mas sem direito de intervenção,

podendo no entanto, expressar-se no respectivo período de intervenção, período este no qual lhe serão prestados os esclarecimentos solicitados (Câmara Municipal de Aveiro, 2009).

Os Vereadores são, por meio de subdelegação do Presidente<sup>26</sup>, responsáveis por um ou mais pelouros<sup>27</sup> (Câmara Municipal de Aveiro, 2009). Encontram-se agregados a cada pelouro determinados departamentos \_ “(...) unidades orgânicas de gestão de áreas específicas de actividade da Câmara Municipal”<sup>28</sup> \_ que integram a organização da Câmara e tem sobre sua alçada a coordenação das divisões e serviços que deles fazem parte (Câmara Municipal de Aveiro, 2009).

Face ao exposto, os vereadores assumem um papel relevante no funcionamento da CMA, já que, como deliberam toda a organização, estrutura e funcionamento dos serviços municipais, têm sob sua responsabilidade as grandes decisões que determinam o futuro de todo o município (Câmara Municipal de Aveiro, 2009).

Fazem parte deste órgão executivo o Gabinete de Apoio ao Executivo e o Gabinete de Relações Públicas e Comunicação como se pode verificar na figura abaixo (Câmara Municipal de Aveiro, 2009).



**Figura n.º 2 – Organograma da Assessoria e Apoio ao Executivo<sup>29</sup>**

<sup>26</sup> De acordo com artigo 65º n.º 2 da Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro, o Presidente tem legitimidade para subdelegar determinadas competências que lhe foram atribuídas, aos Vereadores, os quais fazem parte do mesmo órgão executivo.

<sup>27</sup> Entende-se por pelouros as diversas áreas de actividade da Câmara (Câmara Municipal de Aveiro, 2009)

<sup>28</sup> Câmara Municipal de Aveiro, 2009



Ainda neste órgão executivo, e sob a dependência e direcção do presidente, fazem parte da estrutura da Câmara doze Departamentos, sendo eles: Departamento Administrativo e de Pessoal (DAP), Departamento Jurídico (DJ), Departamento Económico – Financeiro (DEF), Departamento de Informática (DI), Departamento de Desenvolvimento e Planeamento Territorial (DDPT), Departamento de Projectos e Gestão de Obras Municipais (DPGOM), Departamento de Gestão Urbanística de Obras Particulares (DGUIOP), Departamento de Cultura e Turismo (DCT), Departamento de Educação, Juventude e Desporto (DEJD), Departamento de Habitação Social e Acção Social (DHSAS), Departamento de Serviços Urbanos (DSU), Departamento de Polícia Municipal e Protecção Civil (DPMPC), e a ainda a Divisão de Mercados e Feiras (Câmara Municipal de Aveiro, 2009).

---

<sup>29</sup> Câmara Municipal de Aveiro, 2009

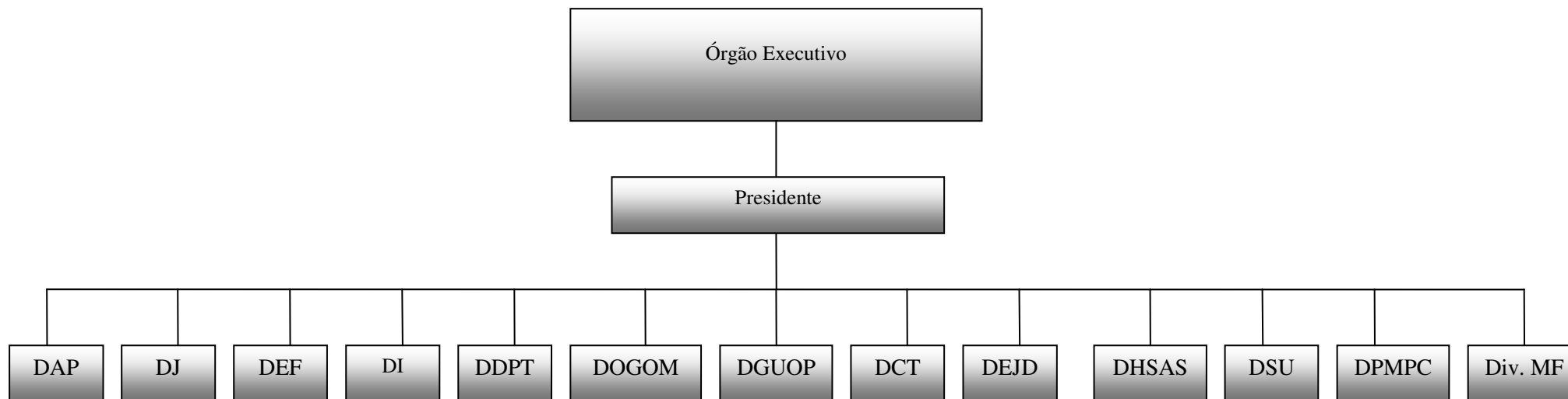


Figura n.º 3 – Organograma do Órgão Executivo<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Câmara Municipal de Aveiro, 2009

Para além da figura do Vereador, como atrás já foi referido, cada Departamento é chefiado por um Director de Departamento, desempenhando estas funções de chefia e assumindo a responsabilidade do funcionamento desta estrutura organizacional (Câmara Municipal de Aveiro, 2009).

“A estrutura interna da administração autárquica consiste na disposição e organização das unidades<sup>31</sup> e subunidades<sup>32</sup> orgânicas dos respectivos serviços” (artigo 4º ponto n.º 1 do Decreto-Lei n.º 305/2009 de 23 de Outubro). Assim sendo, de acordo com o ponto n.º 1 do artigo 9º do já citado Decreto-Lei, a organização interna dos serviços municipais pode assumir uma estrutura hierarquizada \_ constituída por unidades orgânicas nucleares e flexíveis<sup>33</sup> \_ e simultaneamente matricial \_ é adoptada sempre que há lugar à construção de equipas multidisciplinares para desenvolverem determinados projectos<sup>34</sup>. Este modelo de estruturação configura um modelo organizacional de gestão híbrido que visa articular estruturas departamentalizadas com processos de desenvolvimento de projectos sediados em equipas temporárias (Lawrence e Lorsh, 1987).

As estruturas hierarquizadas nucleares assentam na divisão dos núcleos de trabalho pelas direcções ou pelos departamentos municipais, permanecendo sempre uma “departamentalização fixa” (ponto n.º 2 do artigo 10º do Decreto-Lei n.º 305/2009). Por sua vez, as estruturas hierarquizadas flexíveis são unidades que podem ser criadas, alteradas e extintas através das deliberações da Câmara Municipal e são dirigidas por um chefe de divisão (ponto n.º 3 do artigo 10º do Decreto-Lei n.º 305/2009).

Através da análise realizada anteriormente sobre a organização da CMA e de acordo com as descrições das duas estruturas internas possíveis para os serviços municipais, (analisadas a partir do Decreto-Lei n.º 305/2009 de 23 de Outubro) e da nossa observação participante, pensamos que a Câmara contém uma estrutura hierarquizada maioritariamente nuclear. Contudo, tal como exposto no ponto 4 do artigo 10º do referido decreto, a criação das estruturas hierárquicas flexíveis na organização da Câmara podem surgir sempre que os serviços delas necessitem (artigo 10º, ponto 4, do Decreto-Lei n.º 305/2009 de 23 de Outubro).

---

<sup>31</sup> “Unidades lideradas por pessoal dirigente”, Decreto-Lei n.º 305/2009

<sup>32</sup> “Unidades lideradas por pessoal com funções de coordenação”, Decreto-Lei n.º 305/2009

<sup>33</sup> Artigo 10º ponto n.º 1 do Decreto-Lei n.º 305/2009

<sup>34</sup> Artigo 12º ponto n.º 1 do Decreto-Lei n.º 305/2009

Face a esta complexidade da organização da Câmara houve o cuidado de criar um Manual de Acolhimento<sup>35</sup>, para os novos funcionários, constituindo uma mais valia para estes novos actores, ou para colaboradores que irão integrar as equipas dos serviços. O manual é de fácil interpretação e tem como objectivo fornecer informação sobre a organização da CMA, familiarizando, assim, os novos actores com as funções e papéis que são chamados a desempenhar.

O manual aborda questões como o corpo dirigente dos departamentos, bem como a localização de todos os serviços, a forma de “recrutamento e selecção, duração e horário de trabalho, remunerações, faltas, licenças e férias, maternidade e paternidade”.

Estão também mencionados no Manual a existência de um Centro Cultural e Desportivo dos Serviços do Município e um Gabinete Integrado de Apoio ao Funcionário. Neste último, os funcionários podem interceder junto do Presidente da Câmara, enunciando os problemas que interferem com o seu bom desempenho laboral (Câmara Municipal de Aveiro, 2009). Quanto ao Centro Cultural e Desportivo podem usufruir dele, fora do horário de trabalho, todos os funcionários da Câmara, bem como a respectiva família. É um espaço que lhes proporciona, entre outras, actividades culturais, desportivas e de solidariedade social. Estas actividades são desenvolvidas no sentido de garantir um bem-estar quer físico quer intelectual dos funcionários, e promover processos de identificação e de identidade de pertença à instituição. Nesta lógica, o Manual, surge como um documento importante de socialização organizacional e profissional dos funcionários (Câmara Municipal de Aveiro, 2009).

Paralelamente ao Manual de Acolhimento, existem outras fontes informativas que estão disponíveis quer para os funcionários, quer para os munícipes. Na página electrónica da Câmara<sup>36</sup> podem, igualmente, obter-se informações sobre a autarquia, bem como aceder aos formulários precisos para submeter requerimentos. Contudo, a iniciativa da página electrónica não teve o resultado desejado. A consulta da página não se traduziu numa diminuição da afluência de munícipes aos serviços de atendimento presencial da Câmara (Luz, 2006).

Uma inovação da Câmara, e um aspecto importante na partilha de informação entre esta e os munícipes, relaciona-se com a oportunidade que a Câmara oferece aos cidadãos

---

<sup>35</sup>Aprovado no âmbito do sistema da qualidade

de apresentarem as suas reclamações ao próprio presidente da Câmara servindo-se, para isso, do correio electrónico (Luz, 2006).

Descrevendo, ainda, outras inovações na instituição pode apontar-se o ano de 2008 como um “marco” de grandes mudanças, as quais tiveram como principal objectivo a modernização dos procedimentos de trabalho, nomeadamente, e talvez a principal transformação, a implementação do Sistema de Gestão Documental (SGD). Este consiste num sistema informático essencial para o funcionamento dos serviços da Câmara, permitindo que se registem todas as “entradas e saídas de expediente e os procedimentos internos dos serviços da Câmara, assim como os documentos e fluxos de trabalho a eles associados, aplicáveis a toda a estrutura e intervenientes do serviço” (Câmara Municipal de Aveiro, 2008). O sistema trouxe vantagens tais como a melhoria da comunicação entre os serviços e funcionários, e tornou a informação mais acessível, o que permitiu também, uma melhoria no tratamento dos processos. Em geral, é possível afirmar que com a implementação do SGD verificaram-se ganhos de produtividade, repercutidos através da eficiência nos procedimentos e através da eficácia nos resultados (Câmara Municipal de Aveiro, 2008). De um modo similar, e no que respeita à comunicação entre os funcionários, o correio electrónico assume o papel principal (Luz, 2006).

O ano de 2008 foi, também, um ano em que a autarquia investiu na formação dos seus RH quer ao nível de formação financiada ou, no caso desta não contemplar todas as necessidades, quer da formação externa (Câmara Municipal de Aveiro, 2008). Os RH da Câmara foram alvo, pela primeira vez, no ano de 2008, de avaliação no âmbito do SIADAP (Câmara Municipal de Aveiro, 2008). Foi ainda em 2008 que a Associação Portuguesa de Certificação (APCER) atribuiu a certificação da qualidade como reconhecimento do forte envolvimento da gestão de topo nos procedimentos de trabalho, e com o desenrolar das mudanças, no Sistema de Gestão Ambiental (Câmara Municipal de Aveiro, 2008).

Neste sentido surgiu a ideia de desenvolver o Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) a um nível muito amplo, ou seja, estendendo-o a todos os serviços da Câmara, por forma a organizar e sistematizar os RH e ainda todos os procedimentos de gestão e de trabalho. O objectivo foi o de atingir a satisfação dos funcionários municipais e de todos os

---

<sup>36</sup> [www.cm-aveiro.pt](http://www.cm-aveiro.pt)

munícipes (Câmara Municipal de Aveiro, 2009). Assim sendo, a política da Qualidade da Câmara baseia-se no progresso constante não só ao nível da prestação de serviços, como na procura da estimulação e interacção com os cidadãos tendo por base as especificidades dos serviços e fazendo sempre cumprir a lei (Grave, 2009).

A título de curiosidade, pode dizer-se que o sistema atrás descrito não foi aplicado em simultâneo a todos os serviços da Câmara. O Gabinete de Atendimento Integrado (GAI) foi a estrutura organizacional onde o sistema foi primeiro experimentado (Grave, 2009).

O sistema está sujeito a uma revisão anual e, sempre que haja necessidade, é realizada uma revisão pelo Presidente da Câmara, ou por algum membro do órgão executivo ao qual tenham sido delegadas competências. Para além da revisão anual, existe uma Gestora da Qualidade que é responsável pela a gestão de todo o sistema e pela preparação do Balanço da Qualidade. É com base na avaliação dos resultados conseguidos através deste Balanço que serão tomadas decisões, no sentido de melhorar os serviços (Grave, 2009).

De uma forma sucinta, o Poder Local, com variações de autonomia no decorrer da sua evolução face ao Poder Central, assume um peso fundamental no que respeita ao desenvolvimento económico das localidades. Aveiro não foi excepção, a CMA, o representante local, tem procurado acompanhar a sociedade, actualizando os seus procedimentos de trabalho e proporcionando formação contínua aos seus funcionários, para que estes se mostrem capazes de acompanhar a sua evolução.

No capítulo seguinte, e procurando já perspectivar o estudo que será desenvolvido no último capítulo, vamos descrever como se realizou a recolha de informação constante no presente trabalho. Passaremos também a apresentar, sucintamente, algumas tarefas que nos foram conferidas no âmbito de estágio.

## **CAPÍTULO III – METODOLOGIAS DE RECOLHA DE INFORMAÇÃO**

Neste capítulo, descrevemos todo o processo de recolha de informação que suporta o presente trabalho, bem como expomos as condições em que nos foram atribuídos os trabalhos que desenvolvemos no âmbito do estágio

### **3.1 Objectivo de Estudo**

O principal objectivo deste relatório de estágio foca-se naquela que foi a principal tarefa desenvolvida no decorrer do nosso estágio: acompanhamento das várias etapas de um procedimento concursal, nomeadamente os processos que envolvem a abertura dum concurso e numa fase seguinte, a verificação das candidaturas<sup>37</sup>, a elaboração das actas do júri entre cada uma das fases do concurso, a preparação das listas de classificação intermédia<sup>38</sup> e as demais tarefas que estão subjacentes a este conjunto de procedimentos.

Com menor destaque, neste relatório, serão também referenciadas outras actividades desenvolvidas no decorrer do estágio.

### **3.2 Estratégicas Metodológicas**

#### **3.2.1 Tarefas no Âmbito do Estágio**

De uma forma geral, as tarefas que assumimos na CMA foram-nos atribuídas de um modo informal, ou seja, oralmente, quer por parte da chefe de divisão quer por parte do coordenador técnico. Isto não significa que, no decorrer do estágio, não tenhamos sido chamados a colaborar noutras tarefas, de um modo mais formal. O facto de maioritariamente ser a chefe de divisão ou o coordenador técnico a atribuírem-nos as tarefas que devíamos realizar também não significa que tenham sido os únicos actores a fazê-lo.

Numa primeira fase foi a chefe de divisão que nos despertou para as tarefas que iríamos realizar, e, de certa forma, nos integrou na restante equipa de trabalho. Passada esta

---

<sup>37</sup> Se estariam ou não de acordo com os requisitos publicitados aquando da abertura do concurso no Diário da República.

<sup>38</sup> Entre cada um dos métodos de selecção existe uma lista de classificação intermédia, depois de avaliados todos os métodos de selecção existe então uma lista de classificação final.

fase inicial foi o coordenador técnico quem mais acompanhou<sup>39</sup> o nosso trabalho, atribuindo-nos as tarefas, bem como fornecendo o auxílio de que necessitávamos na concretização das mesmas.

Durante todo o estágio estivemos envolvidos em diferentes tarefas que, a nosso ver, foram assumindo um grau de complexidade crescente com o decorrer do tempo. Começamos por tomar conhecimento do Regulamento Orgânico da CMA, continuando ainda numa fase mais teórica fomos também “convidados” a familiarizarmo-nos com a legislação do SIADAP com o objectivo de procedermos a uma apresentação clara e objectiva do que é o SIADAP, a quem se dirige e como se aplica na prática, para disponibilizar na página electrónica da CMA.

Apesar da implementação do SGD, sistema já falado no ponto 2.4 do capítulo anterior, na DRH havia ainda muito a tratar em papel, nomeadamente aquilo a que podemos atribuir o papel principal em todo o estágio: procedimento concursal. Ainda que, todas as candidaturas entregues para o referido concurso, no GAI, tenham dado entrada em formato papel deram também entrada em formato digital. Foi com base na primeira que trabalhamos. A fase de candidatura bem como as semanas que se seguiram foram dias de alguma efervescência, as dúvidas que foi necessário esclarecer aos candidatos, a separação de candidaturas por referências foram tarefas que durante um período se tornaram rotineiras.

Numa fase menos preenchida do concurso houve também a oportunidade de ir realizando outras tarefas tais como, a elaboração de certidões de tempo para efeitos de aposentação de determinados funcionários e ex-funcionários; o tratamento, num ficheiro Excel, da atribuição de descanso compensatório aqueles funcionários que realizaram trabalhos aos Domingos ou feriados bem como aqueles que trabalharam para além do horário normal de trabalho. Quando o “desenrolar” do procedimento concursal assim o exigiu realizamos as tarefas a ele subjacentes: a realização de actas entre cada método de selecção, a marcação de entrevistas via telefónica, a informação dada aos candidatos, via e-mail, de resultados das fases intermédias do concurso.

---

<sup>39</sup> Quer no sentido de nos orientar e dizer como o fazer, quer também para solucionar determinados “problemas” com que nos fomos deparando.



### **3.2.2 Recolha de informação**

A metodologia utilizada para a realização do presente relatório de estágio compreendeu a leitura e análise de documentos fornecidos pela DRH da CMA bem como a pesquisa bibliográfica e ainda a consulta de sites, nomeadamente o da devida câmara.

Enquanto estagiários da DRH da CMA, a observação participante não poderia deixar de ser também um dos métodos de recolha de informação útil à realização deste trabalho. Com a observação participante conseguimos ter acesso a informação que não teríamos através dos mais variados instrumentos de pesquisa. Enquanto observadores participantes obtemos informação respeitante a alguns serviços que se tornou útil para a explicação do que é defendido no presente trabalho.

Apesar de todo o processo de pesquisa e recolha de informação ter estado sujeito a obstáculos que influíram os seus resultados foi através dos diferentes métodos de recolha de informação que acabamos de referenciar que nos foi possível fazer uma reflexão sobre o estágio.

## **CAPÍTULO IV: REFLEXÃO SOBRE O TRABALHO DESENVOLVIDO NO ÂMBITO DO ESTÁGIO**

Concluído o estágio na DRH da CMA, é chegada a hora de reflectir sobre as competências que nele adquirimos, que mais não foi do que um momento do nosso processo de constante aprendizagem profissional.

A realização deste estágio, e de todas as tarefas que desenvolvemos na Direcção de Recursos Humanos (DRH) constitui a primeira experiência directa com o contexto real de trabalho, o que nos proporcionou uma certa familiarização do funcionamento dos Serviços Públicos. A base teórica adquirida ao longo da nossa formação académica, quer ao nível de licenciatura quer ao nível de mestrado, foi essencial para uma melhor compreensão dos procedimentos de trabalho, bem como os objectivos a ele subjacentes. Percepçamos a existência de uma organização hierárquica, de uma forte ligação dos procedimentos de trabalho ao regime público e de uma elevada interdependência do trabalho em equipa para o bom funcionamento de toda a conjunção da DRH. No entanto, se equiparmos as características da NGP apresentadas do ponto 1.5 de I capítulo com a nossa qualidade de observadores participantes, podemos afirmar que se encontram perceptíveis alguns aspectos deste novo modelo de gestão nos métodos de trabalho adoptados pela equipa da DRH, em particular: a elevada apreensão com as reclamações, uma forte inquietação por parte de toda a equipa com a eficiência e com a eficácia nos procedimentos de trabalho e nos resultados.

Apesar de, ao longo de todo o estágio, termos participado em tarefas diferentes, podendo assim alargar o nosso leque de conhecimentos adquiridos, foi sem dúvida na área dos procedimentos concursais que recaiu a nossa maior intervenção.

Podemos dizer que foi uma intervenção com uma grande densidade, já que se tratava de um procedimento concursal aberto para várias vagas a preencher no mapa de pessoal da CMA. Todo este processo serviu para aumentar a nossa capacidade de resposta aos desafios que surgiram e, conseqüentemente, aumentar a nossa responsabilidade e a autonomia no desempenho das tarefas por nós desenvolvidas.

O acumular de todos os processos de candidaturas, o elevado volume de trabalho, associado a cada uma delas, fizeram com que, por vezes, sentíssemos momentos de pressão, pressão esta que tentamos encarar como motivação. Foi depositado uma enorme

confiança no nosso trabalho e nas nossas capacidades de resposta, quer por parte da restante equipa de trabalho, quer mesmo por parte da orientadora de estágio, o que serviu como um grande incentivo que nos motivou para um melhor desempenho.

Com o decorrer do estágio, e face ao volume de trabalho existente, apercebemo-nos da escassez de recursos de que dispõe a DRH, o que pode condicionar a eficácia dos seus objectivos. Face a esta falta de recursos podemos, também, observar o espírito de entreajuda existente entre as várias secções, e quanto este ‘espírito’ pode ser importante para um bom ambiente entre as mesmas.

Como todas as experiências vividas, quer a nível pessoal, quer a nível profissional nem tudo é positivo. No entanto, com ponderação, rigor e discernimento, face às tarefas que fomos desenvolvendo, sentimos que conseguimos extrair o máximo proveito de todas as situações para o nosso enriquecimento profissional. A satisfação evidenciada por toda a equipa da DRH, aquando do final da nossa intervenção no serviço, a mensagem transmitida pela Chefe de Divisão e orientadora do estágio, deixou-nos um enorme contentamento e aumentou a confiança nas nossas capacidades.

Terminada esta experiência retemos que o empenho, a motivação e, sobretudo, a capacidade de aceitar e reconhecer os nossos erros, a vontade insaciada de aprender e de alargar a nossa esfera de actuação, são condições essenciais para a construção da nossa profissionalidade.

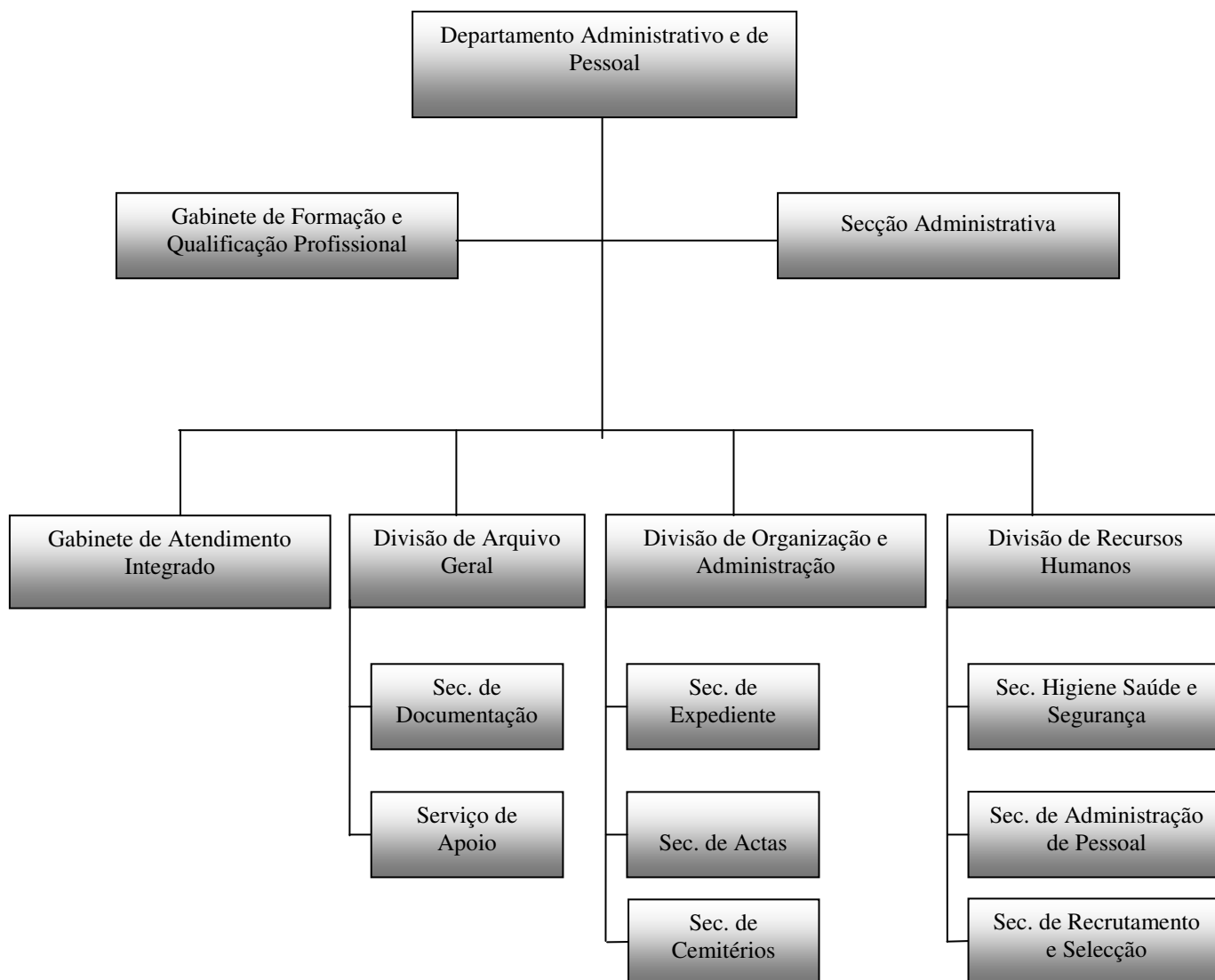
Pensamos, agora, que, conjugados os conhecimentos teóricos adquiridos ao longo da nossa formação académica, com as competências profissionais conseguidas com esta pequena experiência, conseguimos, mais facilmente, metodizar raciocínios e formas de actuação, que nos permitirão encarar os desafios futuros de uma forma mais convicta.

Nos pontos que se seguem serão apresentadas e desenvolvidas as descrições das intervenções no decorrer do estágio.

#### **4.1 Descrições das Intervenções no Decorrer do Estágio**

Chegados à CMA, e depois de recebidos pela orientadora de estágio e chefe de DRH, fomos apresentados à restante equipa que compõe a já referida divisão. Para uma

melhor contextualização e para visualizarmos a hierarquia existente passamos a exibir o mapa do DAP:



**Figura n.º 4 – Organograma do Departamento Administrativo e de Pessoal<sup>40</sup>**

Foi na Secção de Recrutamento e Selecção (SRS) que iniciamos o nosso estágio. Inicialmente, foi-nos comunicado que o serviço poderia ser transferido para outra secção – Secção de Administração de Pessoal (SAP) – o que acabou por não acontecer.

<sup>40</sup> Câmara Municipal de Aveiro, 2009

O início do estágio foi dedicado à leitura do Regulamento Orgânico da CMA, assim como à consulta de legislação sobre as áreas em que fomos integrados durante o estágio. À semelhança do que tem vindo a acontecer durante toda a nossa formação académica, iniciámos as nossas tarefas numa vertente mais teórica para, assim, termos uma base mais sustentada e que nos permitisse um melhor desempenho na prática.

Articularemos, de seguida, em pontos distintos, as tarefas realizadas do decorrer de toda esta experiência.

#### **4.1.1 SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública**

A primeira tarefa que fomos chamados a colaborar foi a elaboração de um trabalho acerca do SIADAP, mais precisamente uma simplificação da lei, ou seja, elaborar um mapa onde estivessem situados cada um dos diferentes SIADAP's (1, 2 e 3), os procedimentos a ter, por quem e quando. Analisaremos, de seguida, a necessidade de avaliação do desempenho, a sua influência na prática e os seus resultados.

##### **Avaliação de Desempenho**

A gestão do desempenho organizacional tem sido alvo de uma intensa discussão sobre como as organizações públicas podem obter vantagens competitivas e atingir elevados patamares de flexibilidade, produtividade e inovação. Para facilitar a gestão do desempenho é necessário proceder, em primeiro lugar, à sua avaliação, uma vez que esta vai influenciar as tomadas de decisão. De facto, esta pode constituir um para a definição das metas/objectivos a atingir, dos pontos fracos e dos pontos fortes da organização, das competências a desenvolver nos trabalhadores e as alterações a efectuar ao nível dos serviços.

É, sobretudo, nas organizações públicas que se direcciona a atenção para o desempenho, já que estas organizações são observadas por um conjunto de partes interessadas (stakeholders), sendo exemplo disso os políticos, cidadãos, entre outros (Boyne, 2006). Estudos empíricos sobre o desempenho nas organizações públicas têm sido limitados, o que pode demonstrar que existe uma preocupação com os processos organizacionais e não com os produtos e resultados. A acrescentar a isto, a maioria da investigação sobre as “políticas de resultados” têm estado dependentes de custos e da

utilização de recursos (Boyne; Smith citado em Boyne, 2006). No Reino Unido, por exemplo, as taxas de desempenho dos hospitais têm consequências nos seus futuros recursos e autonomia. Deste modo, não se têm em conta o contexto em que operam as organizações, penalizando aquelas que operam em condições mais difíceis (Boyne, 2006).

O desempenho das organizações públicas segundo alguns autores é influenciado pela inovação, liderança, gestão da qualidade e de estratégia (Boyne, 2006), o que no caso de Portugal ainda não acontece.

Segundo Clun e Rainey citados em Boyne (2006) a existência de objectivos claros pode reduzir os aspectos burocráticos da organização, o que pode levar a uma descentralização e também conduzir ao aumento dos níveis de expectativa e satisfação dos trabalhadores (Boyne, 2006). Deste modo, o desempenho organizacional no sector público é complexo e multidimensional, sendo que, para que uma organização seja bem sucedida, é necessário definir um conjunto de critérios e medidas compreensíveis para aqueles que participam na organização posam adquirir uma visão de clara do que se pretende ao nível do desempenho (Boyne, 2006). Para Boyne, os gestores são o factor chave para que exista uma melhoria no desempenho, assim deveria ser dada mais atenção ao seu recrutamento e à sua formação e capacidade de gerir (Boyne, 2006).

A gestão do desempenho pode ser um instrumento fundamental na promoção de uma cultura de mérito, no desenvolvimento dos funcionários e na melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, tanto à sociedade civil, empresas como às comunidades. Para que realmente se possa concretizar a melhoria do desempenho, ao nível dos serviços, é necessário que exista avaliação, o que confere a percepção se o desempenho está realmente a ser aquele que se esperava. Para Gameiro (1998) a “avaliação deverá servir para medir a relação entre resultados/objectivos, verificar os desvios e tomar medidas correctivas” (p. 113).

Estudos realizados indicam que a avaliação de desempenho traz sobretudo quatro benefícios: maior alinhamento entre metas pessoais e metas institucionais; melhora no processo de supervisão; incremento da comunicação entre supervisores e funcionários; e, uma maior abrangência do próprio processo de avaliação (Reifschneider, s/d).

A introdução da avaliação veio conferir uma maior responsabilização para todos aqueles que estão envolvidos no processo de prestação dos serviços públicos, sendo que a

prestação de contas surge para transmitir uma imagem dos serviços como sendo de confiança para os cidadãos (Doherty e Horne, 2002).

### **Estudo de Caso: SIADAP**

O SIADAP foi criado em Portugal muito recentemente, em 2004, e pretendia contribuir para a melhoria do desempenho e da qualidade dos serviços da AP, na medida em que estabelece a fixação de objectivos/metapas, proporcionando maior coerência e harmonia da acção entre os serviços, dirigentes e demais trabalhadores. Este modelo tem por base a gestão por objectivos, partindo de um ciclo que se inicia com o plano de actividades, tendo em conta os objectivos estratégicos da organização. Para tal, implica a fixação de objectivos organizacionais, individuais e de equipa, e termina com o relatório de actividades e a avaliação de desempenho dos trabalhadores (Carapeto e Fonseca, 2005). Com o SIADAP procura-se instituir uma cultura de gestão pública. Segundo o decreto-lei nº 10/2004, um dos princípios pelo qual se rege o sistema de avaliação é a orientação dos resultados, promovendo a excelência e a qualidade dos serviços (Carapeto e Fonseca, 2005).

O novo SIADAP, criado em 2007, concretiza uma concepção integrada dos sistemas de gestão e avaliação do desempenho. Esta gestão integrada do desempenho pode ser traduzida como um ciclo de gestão, no qual, após serem fixados os objectivos de desempenho dos programas e actividades, o desempenho efetivo é medido, tal como vem concretizado na Lei nº 66-B/2007.

Há aqueles que defendem que este novo sistema de avaliação contribui, ainda, para uma maior motivação profissional, uma vez que os seus efeitos se traduzem, em muitos casos, em benefícios monetários para os funcionários e no desenvolvimento de competências. Em teoria, após a avaliação, e caso se justifique, são traçados planos de formação e acção para o desenvolvimento de competências.

Este modelo aplica-se a vários Serviços: Administração Directa e Indirecta do Estado; Administração Regional Autónoma; Administração Autárquica; Órgãos e serviços de Apoio do Presidente da República, da Assembleia da República, dos Tribunais e do Ministério Público e respectivos órgãos de gestão e de outros órgãos independentes assim

como a Dirigentes e Trabalhadores. Sendo assim, com este novo SIADAP são criados três subsistemas, o SIADAP 1, SIADAP 2 e o SIADAP 3.

Segundo a Lei nº 66-B/2007 de 28 de Dezembro, relativamente ao subsistema de avaliação do desempenho dos serviços da Administração Pública (SIADAP 1), a avaliação do desempenho dos serviços é realizada com base em parâmetros tais como: objetivos de eficácia, entendida como a medida em que o serviço atinge os seus objetivos e obtém ou ultrapassa os resultados esperados; objetivos de eficiência, enquanto relação entre os bens produzidos e serviços prestados e recursos utilizados; objetivos de qualidade, entendida como o conjunto de propriedades e características de bens ou serviços, que conferem aptidão para satisfazer necessidades explícitas ou implícitas dos utilizadores.

Estes objetivos são propostos pelo serviço ao membro do Governo de que dependa e são por este aprovados. Os objetivos são definidos em três níveis de graduação: superou o objetivo, atingiu o objetivo e não atingiu o objetivo. Os indicadores de desempenho devem permitir a mensurabilidade dos desempenhos, e na sua definição deve ser assegurada a participação das várias unidades orgânicas do serviço.

De acordo com o INA (1998), a Avaliação do Desempenho dos serviços decorre de duas modalidades de avaliação: Auto-avaliação e Hetero-avaliação. A Auto-avaliação é de carácter obrigatório e evidencia os resultados alcançados e os desvios. A avaliação final dos serviços é expressa qualitativamente pelas menções: desempenho insuficiente, não atingiu os objetivos mais relevantes; desempenho satisfatório, atingiu todos os objetivos ou os mais relevantes; desempenho bom, atingiu todos os objetivos e superou alguns; desempenho excelente, para serviços com desempenho bom e traduz superação global dos objetivos. A Hetero avaliação visa obter um conhecimento aprofundado das causas dos desvios evidenciados na auto-avaliação ou de outra forma detectados e apresentar propostas para a melhoria dos processos e resultados futuros. Esta não resulta na atribuição de menção qualitativa da avaliação (INA, 1998).

A avaliação do desempenho de cada serviço assenta num Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) sujeito à avaliação permanente e actualizado a partir dos sistemas de informação do serviço. O QUAR é um quadro referencial que deve evidenciar: a missão do serviço; os objetivos estratégicos plurianuais determinados anteriormente; os objetivos anuais em regra hierarquizados; os indicadores de desempenho e fontes de



verificação; os meios disponíveis; a aferição da concretização dos objectivos traçados; a explicitação sumária dos desvios apurados e as suas causas e a avaliação final do desempenho do serviço. Este quadro relaciona-se com ciclo de gestão do serviço e é fixado e mantido actualizado em articulação com o serviço competente em matéria de planeamento, estratégia e avaliação de cada Ministério (INA, 1998). O QUAR constitui também um instrumento pedagógico, pois facilita a evidência para os vários níveis de decisão internos das eventuais necessidades de reorientação de actuação, tornando visível o desempenho global do serviço. Assim, constitui uma importante ferramenta, na medida em que facilita o processo de decisão a nível político, permitindo também ao cidadão tirar conclusões acerca da qualidade do serviço (INA, 1998).

Também o *benchmarking* de desempenho do serviço é introduzido pelo Novo SIADAP de forma a permitir o aumento da eficácia, eficiência e a qualidade do serviço fornecido pelas várias instituições públicas., baseando-se na promoção de boas práticas aplicadas nas organizações do sector público (nacional e internacional).

Segundo Pais (2007), o *benchmarking* é definido como “uma técnica voltada para a identificação e implementação de boas práticas de gestão a partir da superioridade dos resultados de gestão que produzem”. O seu objectivo passa por determinar, mediante a comparação de desempenho e boas práticas, se é possível melhorar o desempenho de uma organização de modo a propagar os seus resultados (Pais, 2007, p.17).

O *benchmarking* de desempenho envolve o uso de indicadores de medida de comparação do desempenho entre organizações ou até mesmo entre unidades de uma mesma organização. Estes indicadores de desempenho devem ser cuidadosamente seleccionados, para que a veracidade da avaliação do desempenho nas organizações que estão a ser avaliadas não seja posta em causa (Pais, 2007).

No que diz respeito ao SIADAP 2 (Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública), neste subsistema quando falamos em Avaliação do Desempenho dos Dirigentes, temos que ter em consideração a existência de dirigentes superiores e dirigentes intermédios da AP. Se, por um lado, a avaliação de desempenho dos dirigentes superiores se centra em parâmetros como: o grau de cumprimento dos compromissos constantes na carta de missão e as suas competências de liderança; por outro lado, os dirigentes intermédios são avaliados pelos resultados obtidos na unidade orgânica

que dirige e competências relacionadas com a sua capacidade de liderança e também competências técnicas.

A avaliação dos dirigentes efectua-se em dois momentos distintos: avaliação global, que é feita no fim da comissão de serviço do dirigente e a avaliação intercalar que é feita anualmente. Contudo, nenhuma destas avaliações – SIADAP 2 – produz efeitos na carreira de origem dos dirigentes superiores e intermédios.

A avaliação final é feita com base nos “resultados”, que têm uma ponderação mínima de 75% e nas “competências”, que têm uma ponderação máxima de 25%, sendo que esta avaliação é expressa nos termos, “desempenho excelente”, “desempenho relevante”, “desempenho adequado” e “desempenho inadequado”. A avaliação dos dirigentes intermédios pode ter efeitos, como, a designação para a atribuição de prémios de desempenho e para a renovação ou cessação da comissão de serviço.

Por último, o SIADAP 3 Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública. De acordo com o novo SIADAP, para proceder à Avaliação do Desempenho dos trabalhadores, é necessário estabelecer previamente os objectivos individuais ou partilhados – no caso de se tratar de objectivos comuns a vários trabalhadores do serviço ou da unidade orgânica – pelo avaliador em articulação com o avaliado.

Os objectivos dos trabalhadores são de produção de bens e actos prestados, visando a eficácia na satisfação dos utilizadores; de qualidade orientada para a melhoria do serviço e satisfação das necessidades dos utilizadores, de eficiência, no sentido da simplificação e racionalização de prazos de procedimentos de gestão processual e na diminuição de custos de funcionamento; de aperfeiçoamento e de desenvolvimentos das competências individuais, técnicas e comportamentais do trabalhador.

A avaliação de cada trabalhador é feita com base nos resultados obtidos pelo mesmo, de acordo com os objectivos individuais estabelecidos, em articulação com os objectivos da unidade orgânica em que este se insere; esta avaliação baseia-se ainda nos conhecimentos, capacidades técnicas e atitude pessoal do trabalhador. Também as competências correspondem a um parâmetro da avaliação dos trabalhadores; este assenta em perfis de competências que estão previamente escolhidos de comum acordo entre o avaliador e o avaliado.

Na avaliação final os “resultados” têm uma ponderação mínima de 60% e as competências uma ponderação máxima de 40%. Assim, a avaliação é expressa em “desempenho relevante”, “desempenho adequado” e “desempenho inadequado”. Como consequência/efeitos desta avaliação podemos destacar, a identificação das necessidades de formação, bem como das competências que necessitam de melhoria, alteração da remuneração do trabalhador e a atribuição de prémios de desempenho. Contrariamente ao que acontecia anteriormente, a avaliação dos serviços é independente da avaliação dos trabalhadores, pelo que um serviço pode ser avaliado como excelente, sem que os trabalhadores desse serviço tenham desempenho excelente.

### **Reflexão Crítica**

Estamos perante um período que está a ser bastante marcado pela tentativa de instaurar uma forte mudança nos SP, nomeadamente à implementação de um modelo de avaliação, que está a gerar muita controvérsia em geral.

Segundo a literatura que foi desenvolvida sobre esta temática, a avaliação é sem dúvida uma função importante para poder garantir a qualidade dos serviços mas esta apresenta algumas limitações. Exemplo disso é o facto de a avaliação ter sido promovida por modelos teóricos eficientes mas que quando aplicados aos contextos institucionais não teve esses mesmos efeitos já que a realidade é bastante complexa. Os modelos de avaliação que estão a ser aplicados não tem tido em conta que ainda não existe a mudança da cultura organizacional e portanto ainda estão resistentes à mudança.

Uma outra limitação é que ainda não se tem em conta que as práticas rotineiras ainda estão enraizadas e enquanto permanecerem não irá haver efectivamente a aplicação da avaliação.

Para além destas limitações, a operacionalização do SIADAP também não beneficiou de uma estratégia adequada às necessidades, que resulta no significado de mudança que o modelo exige. A criação, regulamentação e imposição do quadro legal do SIADAP em 2004, onde num período muito curto de tempo pretendeu-se substituir o antigo sistema de avaliação, trouxe uma resistência às novas práticas, pois não é possível, implementar a mudança, apenas através da publicação de leis sem se desenvolver um

processo de mudança na sua cultura de gestão. Assim, sem uma ampla estratégia de desenvolvimento das competências dos dirigentes e dos trabalhadores, não será possível alcançar os resultados pretendidos.

Estes modelos de avaliação tendem apenas a preconizar os aspectos quantificáveis sendo que a prestação de serviços envolve factores que não podem ser medidos, factores que são intangíveis. Associado a isto, o facto de a avaliação ser aplicada segundo padrões independentemente do contexto e do serviço em causa, não facilita a sua implementação.

Por vezes também existe alguma resistência à mudança porque não existe a disponibilização de toda a informação sobre o processo de avaliação, não se dá a entender os benefícios que irão ter e sobretudo que o fim último, da satisfação das necessidades vai ser conseguido.

Deste modo, estes processos têm de ser resolvidos por pessoas capacitadas na mobilização das pessoas para um outro processo. É necessário que existam líderes, capazes de conduzir a mudança, por forma a que esta seja entendida e partilhada por todos os elementos da organização. Esta tarefa cabe sobretudo aos dirigentes de topo que devem elaborar, aprovar, difundir e explicar o plano estratégico a todas as unidades que fazem parte da organização.

Como em tudo o que implique avaliação à uma certa resistência, uma certa pressão. No caso concreto da CMA, e apesar de não termos trabalhado directamente nesta área, ou, pelos menos, nos resultados práticos decorrentes da aplicação do SIADAP, constatamos o descontentamento por parte de alguns dos funcionários que se sentiam injustiçados na sua avaliação.

As tarefas desenvolvidas neste âmbito estiveram sempre relacionadas com o estudo e análise teórica do SIADAP. Para percebermos melhor este sistema de avaliação sentimos a necessidade, de primeiro, nos integramos no que realmente significa a avaliação de desempenho, partido, para isso, da análise de literatura.

Com a análise de literatura ao nível da avaliação do desempenho e ao nível do caso prático do SIADAP consideramos que teria sido importante a aplicação destes conhecimentos na prática, quer para a aquisição de novos conhecimentos, como até mesmo

uma experiência que certamente enriqueceria este trabalho. No entanto, não tivemos contacto com a aplicação prática do SIADAP.

#### 4.1.2 Procedimentos Concurais

Foi desde muito cedo que nos começamos a envolver e a contactar com conhecimento sobre as diferentes etapas a realizar nos procedimentos concursais<sup>41</sup>, este foi sem dúvida o tema central de todo o estágio.

A elaboração de uma acta foi a primeira tarefa realizada no que concerne aos procedimentos concursais. Aquando do início do estágio estava a decorrer um concurso na área de arquitectura e a elaboração da acta era respeitante a este mesmo concurso. Tratava-se de uma ata do júri referente à lista final de resultados após a avaliação curricular. Segue-se a isto a notificação via *e-mail* para os candidatos admitidos à entrevista, notificação esta que se confirmou via telefone.

Os procedimentos concursais são por norma demorados, respeitando os períodos de candidatura, a análise dos métodos de selecção<sup>42</sup>. Depois da avaliação do júri, há os prazos para os candidatos se pronunciarem acerca das decisões tomadas por parte do júri, o que, aliás, se pode comprovar com a experiência do estágio: tal como já referimos atrás, quando iniciamos o estágio estava a decorrer um procedimento concursal, aquando do término do nosso estágio esse mesmo procedimento concursal ainda não estava concluído.

Para que numa instituição haja lugar a um procedimento concursal é necessário que este esteja previsto no mapa de pessoal, que foi planeado aquando da proposta de orçamento, ou seja, conjugados os objectivos superiormente fixados, as competências das unidades orgânicas e os recursos financeiros, os órgãos e serviços planeiam as actividades a desenvolver, as possíveis alterações a fazer, assim como, o respectivo mapa de pessoal (artigo 4º da Lei n.º 12-A/2008). O mapa de pessoal deve conter a identificação do número

---

<sup>41</sup> Um procedimento concursal é “o conjunto de operações que visa a ocupação de postos de trabalho necessários ao desenvolvimento das actividades e à prossecução dos objectivos de órgãos ou serviços”, artigo 2º, alínea b, da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro.

<sup>42</sup> Os métodos de selecção são “as técnicas específicas de avaliação da adequação dos candidatos às exigências de um determinado posto de trabalho, tendo como referência um perfil de competências previamente definido”, artigo 2º, alínea d, da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro.

de postos de trabalho de que o órgão ou serviço necessita para a prossecução das respectivas actividades (artigo 5º da Lei n.º 12-A/2008).

A constituição da relação jurídica de emprego depende de determinados requisitos gerais fixados pela lei: nacionalidade portuguesa, salva a excepção de dispensada pela Constituição, convenção internacional ou lei especial, ou seja, 18 anos de idade completos; não inibição do exercício de funções públicas ou a não interdição para a prática daquelas que se propõem desempenhar; robustez física e perfil psíquico indispensáveis ao exercício das funções; e ainda, o cumprimento das leis de vacinação obrigatória (artigo 8º da Lei n.º 12-A/2008). Concretiza-se por nomeação<sup>43</sup> ou por contrato de trabalho em funções públicas, ou ainda, em casos específicos, por comissão de serviço (artigo 9º, alínea 1 e 4, da Lei n.º 12-A/2008).

Face à realidade do nosso estágio vamos centrar-nos no contrato de trabalho. Este não é mais que um acto bilateral celebrado entre uma entidade empregadora pública, dotada ou não de personalidade jurídica e em representação do Estado, e um particular (artigo 9º, alínea 3, da Lei n.º 12-A/2008). O contrato de trabalho pode assumir diversas modalidades: contrato por tempo indeterminado e contrato a termo resolutivo, certo ou incerto (artigo 21º, alínea 1, da Lei n.º 12-A/2008). E pode cessar por caducidade, revogação, resolução ou ainda por denúncia (artigo 248º do RCTFP).

Com o decorrer do procedimento concursal – arquitectos – foram também surgindo reclamações, ou pedidas algumas justificações. No final de cada método de selecção intercalar deverá ser disponibilizada a lista final, ordenada alfabeticamente, afixada em local visível e público das instalações da entidade empregadora pública e disponibilizada na sua pagina electrónica (artigo 33º, alínea 1, da Portaria 83-A/2009). Pronunciávamo-nos atrás acerca do pedido de esclarecimentos por parte dos candidatos, e uma vez que a lista final não foi publicada na página electrónica era neste sentido que versavam as suas questões.

O envolvimento na redacção dum aviso para publicar no Diário da República (DR) foi também uma tarefa na qual participamos. O procedimento concursal é publicitado, pela entidade responsável pela sua realização, na 2.ª série do DR, por publicação integral; na

---

<sup>43</sup> Consiste no acto unilateral por parte da entidade empregadora pública e a sua eficácia está dependente da aceitação do nomeado (artigo 9º, alínea 2, da Lei n.º 12-A/2008).

Bolsa de Emprego Público<sup>44</sup> (BEP), preenchendo um formulário próprio, e devendo estar disponível para consulta no 1.º dia útil após a publicação no DR; na página electrónica da entidade, por extracto e disponível para consulta a partir da data de publicação no Diário da República; e ainda, num jornal de expansão nacional, por extracto, e num prazo máximo de três dias úteis após a publicação em DR (artigo 19º, alínea 1, da Portaria 83-A/2009). Não obstante, a entidade responsável pelo procedimento concursal pode publicitá-lo através de outros meios de propagação (artigo 19º, alínea 2, da Portaria 83-A/2009).

Devem constar da publicação integral, entre outros, a identificação do acto que autoriza o procedimento da entidade que o realiza; o número de postos de trabalho a ocupar e a correspondente modalidade de relação jurídica de emprego público a constituir; identificação do local de trabalho onde irão ser executadas as funções; as caracterizações dos postos de trabalho; os requisitos de admissão previstos na lei; o nível habilitacional exigido e a área de formação académica ou profissional, a forma e o prazo de apresentação da candidatura; o local e endereço postal e electrónico onde deve ser apresentada a candidatura; os métodos de selecção; o tipo, a forma e duração das provas de conhecimentos, bem como as respectivas temáticas; composição e identificação do júri; indicação de que as actas do júri, onde constam os parâmetros de avaliação e respectiva ponderação de cada um dos métodos de selecção a utilizar, a grelha classificativa e o sistema de valoração final do método, são facultadas aos candidatos sempre que solicitadas (artigo 19º, alínea 3, da Portaria 83-A/2009).

A previsão de abertura dum procedimento concursal para um número relativamente grande de postos de trabalho a ocupar no mapa de pessoal da CMA, causou alguma agitação na secção. A elaboração do aviso para publicar no DR foi a primeira de muitas tarefas em que estivemos envolvidos, no que respeita a este concurso. Foi um aviso de grande dimensão, já que tinha de conter as condições de abertura, os requisitos exigidos a cada uma das diferentes referências a que se iriam candidatar, os métodos de selecção, a legislação aplicável a cada prova de conhecimentos, os júris para cada um dos concursos, como já foi referenciado atrás e está previsto no artigo 19º da Portaria 83-A/2009.

Retomando agora ao concurso de arquitectura, e servindo-nos do nosso papel enquanto observadores participantes, podemos constatar determinadas imperfeições no

---

<sup>44</sup> [www.bep.gov.pt](http://www.bep.gov.pt)

referido concurso. Os candidatos são notificados ou por *e-mail*, com recibo da entrega da notificação, ou por ofício registado, ou por notificação pessoal, ou ainda por aviso publicado na 2.ª série do DR informando da afixação em local visível e público das instalações da entidade empregadora pública e da disponibilização na sua página electrónica (artigo 30º, alínea 3, da Portaria 83-A/2009), para tomarem conhecimento da lista unitária de ordenação final, bem como a data e o local onde o processo em causa pode ser consultado.

Depois desta notificação o candidato tem 5 dias úteis (artigo 30º, alínea 1, da Portaria 83-A/2009), para consultar o respectivo processo – Pronúncia dos interessados. Este prazo é contado a partir da data do recibo de entrega do *e-mail*, da data do registo do ofício, respeitando a dilação de três dias de correio, da data de notificação pessoal, e da data da publicação do aviso na 2.ª série do DR. Recorde-se, aqui, um candidato que constou na lista unitária de ordenação final como tendo faltado a um dos métodos de selecção, quando o mesmo afirma ter comparecido, ou então um outro candidato que questiona as fichas individuais de avaliação da entrevista por nestas constar apenas a avaliação final e não a avaliação para cada uma das competências a avaliar. Decorrida então a audiência dos interessados o júri aprecia as questões suscitadas, num prazo de 10 dias úteis (artigo 31º, alínea 2, da Portaria 83-A/2009), no caso de os interessados ouvidos serem em número superior a 100, o júri tem um prazo de 20 dias úteis (artigo 31º, alínea 3, da Portaria 83-A/2009).

No prazo de 5 dias após a conclusão da audiência dos interessados a lista unitária de ordenação final dos candidatos aprovados, acompanhada das restantes deliberações do júri, é submetida a homologação do dirigente máximo do órgão ou serviço que procedeu à sua publicitação (artigo 36º, alínea 2, da Portaria 83-A/2009).

Depois de homologada, a lista unitária de ordenação final é publicada na 2.ª série do DR e afixada em local visível e público das instalações da entidade empregadora e disponibilizada na sua página electrónica (artigo 36º, alínea 6, da Portaria 83-A/2009). Os candidatos, implicando os que tenham sido excluídos no decorrer da aplicação dos métodos de selecção, são notificados do acto de homologação da lista de ordenação final (artigo 36º, alínea 5, da Portaria 83-A/2009) através das diversas formas já atrás referenciadas e previstas no artigo 3º, alínea 3, da Portaria 83-A/2009.



Segue-se a isto o recrutamento<sup>45</sup> que é realizado pela ordem decrescente da ordenação final dos candidatos colocados em situação de mobilidade especial, esgotando-se estes, dos restantes candidatos (artigo 54º, alínea 3 b) da Lei n.º 12-A/2009). O posicionamento remuneratório do trabalhador recrutado é objecto de negociação com a entidade empregadora pública e tem lugar imediatamente após o termo do procedimento concursal (artigo 55º, alínea 1, da Lei 12-A/2008).

Ainda que aprovados e ordenados na lista unitária de ordenação final, não podem ser recrutados candidatos que recusem o recrutamento, que recusem a proposta de adesão a um determinado posicionamento remuneratório, proposto pela entidade empregadora, pública, que apresentem documentos falsos ou inválidos, que não comprovem as condições necessárias para a constituição da relação jurídica de emprego público, ou que apresentem os documentos obrigatórios exigidos, mas fora do prazo que lhes seja fixado pela entidade empregadora pública, ou ainda aqueles que não compareçam à outorga do contrato ou à aceitação, no prazo legal (artigo 37º, alínea 2, da Portaria 83-A/2009).

Como acabamos de verificar, a lei prevê, e no caso concreto do procedimento concursal dos arquitectos podemos confirmar a não-aceitação, por parte do candidato que ocupava o primeiro lugar da lista unitária de ordenação final, do posicionamento remuneratório proposto pela entidade empregadora pública – CMA. Esta situação repetiu-se também com o candidato que se encontrava no lugar imediatamente abaixo do primeiro candidato. Ainda que previstas, estas situações condicionam a duração de todo o procedimento concursal.

Voltando ao “grande” procedimento concursal, para uma melhor identificação, e já que reconhecemos o outro como sendo o procedimento concursal da área de arquitectura, este não sendo exclusivo para uma área vamos identificá-lo como o procedimento concursal dos “32 postos de trabalho”. Já o aviso estava para publicar em DR era preciso orientar muito bem tudo o que envolvesse este concurso, por se tratar de um elevado número de postos de trabalho a preencher. Eram esperadas muitas candidaturas, muitas dúvidas e, conseqüentemente, muitos pedidos de esclarecimento por parte dos candidatos. Foi neste sentido que nos foi solicitado que elaborássemos para as diversas referências do

---

<sup>45</sup> O recrutamento é “o conjunto de procedimentos que visa atrair candidatos potencialmente qualificados, capazes de satisfazer as necessidades de pessoal de uma entidade empregadora pública ou de constituir

procedimento concursal, processos independentes dos quais constassem o despacho, o aviso publicado em DR, a acta n.º 1 (ou acta de abertura) e posteriormente tudo o que fosse necessário constar de cada processo.

É neste período, entre o envio para publicação e o dia em que realmente o aviso é publicado, na 2.ª série do DR, que a chefe de divisão reúne com ambas as secções da Divisão e, apesar de ser a SRS a responsável pelos procedimentos concursais, os elementos da SAP são também chamados a colaborar. Neste sentido, são debatidos alguns assuntos respeitantes ao concurso para que a colaboração seja o mais eficaz possível. Mais uma vez se verifica o espírito de equipa e inter-ajuda, entre as diferentes secções, que apesar de terem responsabilidades distintas procuram o bom funcionamento como um todo.

No dia em que efectivamente o aviso é publicado é necessário preencher os formulários que serão disponibilizados na BEP, para consulta no 1.º dia útil após a publicação na 2.ª série do DR (artigo 19º, alínea 1, da Portaria 83-A/2009), bem como proceder aos mais diversos meios obrigatórios por lei para a publicitação do procedimento. Quer no que diz respeito ao preenchimento dos formulários para disponibilizar na BEP, quer ao extracto para publicar num jornal de expansão nacional foram tarefas em que participamos, e mais uma vez em colaboração com o coordenador técnico.

Depois de publicado, os candidatos tem entre um mínimo de 10 e um máximo de 15 dias úteis contados da data de publicação no DR, para apresentar a sua candidatura (artigo 26º da Portaria 83-A/2009). Neste caso particular, e prevendo a lei que a entidade que autoriza o procedimento estabeleça o prazo (artigo 26º da Portaria 83-A/2009), foi estabelecido um prazo de 10 dias úteis.

A lei prevê a apresentação da candidatura em suporte papel ou electrónico, através do preenchimento de formulário tipo de utilização obrigatória (artigo 27º, alínea 1, da Portaria 83-A/2009). A CMA recebeu apenas candidaturas em suporte papel, mencionando no aviso de abertura do procedimento concursal que não seriam aceites candidaturas em suporte electrónico. As candidaturas em suporte papel podem ser entregues pessoalmente ou enviadas por correio registado com aviso de recepção (artigo 27º, alínea 2, da Portaria 83-A/2009) atendendo, neste caso, para os mais diversos efeitos, a data do respectivo registo (artigo 27º, alínea 4, da Portaria 83-A/2009). No caso das

---

reservas para satisfação das necessidades futuras” artigo 2º, alínea a, da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de

candidaturas entregues pessoalmente é obrigatória a passagem do recibo (artigo 27º, alínea 3, da Portaria 83-A/2009), ou seja, a candidatura é entregue no GAI, a funcionária que a recepciona dá entrada do documento no SGD, e o candidato fica com o comprovativo e com o respectivo número de entrada do documento.

Durante o prazo de candidaturas tivemos de lidar com momentos de grande tensão. Os pedidos de esclarecimentos e as dúvidas manifestadas pelos candidatos não paravam de nos chegar. É aqui que a SAP tem também um papel importante, já que nos auxiliou em muitos dos telefonemas que recebemos. Decorridos os primeiros dias, começaram a chegar-nos as candidaturas, que só depois de recepcionadas no GAI e de darem entrada em SGD nos eram entregues em formato papel. Também as que chegavam por correio passavam pelo mesmo processo de dar entrada no SGD para assim ficarem com um número de entrada. Para fazer face ao tão elevado número de candidaturas que todos os dias chegavam à CMA, e para conseguir dar entrada das mesmas no SGD no dia em que efetivamente eram recebidas, foi necessário a colaboração de mais funcionários no GAI.

Esta constante recepção de candidaturas repetiu-se todos os dias até terminar o prazo. Terminado o prazo ainda recepcionamos aquelas que haviam sido colocadas no correio, no último dia de candidaturas. Segue-se um período de tempo dedicado exclusivamente a este procedimento concursal.

Por se tratar de um concurso aberto para diversas áreas de actividade foi, antes de mais, inevitável identificar a que área dizia respeito cada candidatura e fazer a respectiva separação. A verificação do preenchimento do formulário obrigatório (artigo 27º, alínea 1, da Portaria 83-A/2009) para candidatura foi uma tarefa quase exclusivamente da nossa responsabilidade, uma vez que verificamos quase todos, se não a totalidade dos formulários, tendo sempre como apoio o coordenador técnico que nos auxiliava em todas as dúvidas que surgiam. Conforme previsto no aviso de abertura todas as candidaturas que carecessem do formulário, ou ainda que o compreendessem mas este não estivesse conforme não eram aceites. A lei prevê, neste sentido, que a não apresentação dos documentos exigidos pode determinar a exclusão do candidato do procedimento se, nos termos da publicitação, a falta dos documentos impossibilitasse a sua admissão (artigo 28º, alínea 9 a), da Portaria 83-A/2009).

É no seguimento da verificação dos formulários que surge uma lista de candidatos aceites e candidatos não aceites. Os candidatos não aceites são notificados via *e-mail*, com recibo da entrega da notificação. Face ao elevado número de candidaturas não aceites surgem várias reclamações.

O nosso estágio terminou no decorrer do prazo que os candidatos têm para expor ou para pedir esclarecimentos. Neste procedimento concursal "32 postos de trabalho" ainda há muito a fazer, ou ainda há quase tudo a fazer: a avaliação de cada um dos métodos de selecção, as actas do júri entre cada um desses mesmos métodos, bem como a notificação dos candidatos, o decorrer dos prazos previstos na lei para se poderem pronunciar e todos os imprevistos daí resultantes.

Apesar de a lei determinar prazos para cada fase distinta dos procedimentos concursais, o que só por si já fazia do procedimento concursal um processo longo, podemos verificar que os prazos raramente são cumpridos, o que torna o procedimento concursal um processo ainda mais demorado. Este incumprimento de prazos é facilmente justificado pela conjuntura da sociedade actual. Procura-se uma AP cada vez mais reduzida carecendo as entidades de RH para fazer face ao tão elevado número de desempregados, jovens recém-licenciados e outros que cada vez mais procuram um emprego e concorrem "desesperadamente" a uma oferta de emprego.

Ainda que, não tenhamos acompanhado um procedimento concursal desde o início ao fim fomos acompanhando as diversas fases que, em geral, constituem um procedimento concursal. Experienciamos a fase de abertura bem como tudo o que antecede essa abertura, no procedimento dos "32 postos de trabalho". Por outro lado, percebemos, no procedimento concursal na área de arquitectura, a lógica dos resultados intermédios entre cada método de selecção, a notificação dos candidatos, os prazos da audiência dos interessados. Faltou-nos a experiência directa com fim do concurso o que de certa forma, e por uma questão de uma consulta constante da lei fomos tomando conhecimento.

### **4.1.3 Outras Tarefas**

Paralelamente ao nosso envolvimento nos procedimentos concursais atrás referidos, e diga-se que foi à volta deles que mais incidiu o nosso estágio, não deixamos de nos envolver noutras tarefas afectas à secção.

Houve circunstâncias que originaram a nossa participação em tarefas que não estavam previamente determinadas. Recordamos, neste sentido, um curto período em que a chefe de divisão esteve ausente e que nos foi pedido para elaborar guias de remessa de documentos existentes na secção, para poder remeter para o arquivo a localização de documentos entregues pelos funcionários aquando do pedido de ponderação curricular, assim como a consulta dos processos dos funcionários foram também tarefas que realizamos.

Ainda nesse período, e consultando o SGD e os processos dos trabalhadores, tivemos que identificar os seus descendentes, com mais de 18 anos, para lhes ser enviado um cartão da ACASA<sup>46</sup>; em Excel. Lançámos horas extraordinárias dos funcionários, que oportunamente as iriam gozar, assim como elaboramos um mapa de folgas dos funcionários, que coincidiram com os domingos, para as mesmas serem gozadas já que todas as folgas que, em cada escala, coincidam com o dia de domingo, seriam gozadas num outro dia da semana. Podemos reconhecer aqui o espírito de equipa e inter-ajuda existente entre as várias secções, já que estes serviços competiam à SAP, a polivalência crescente dos funcionários, permitindo assim uma melhor afectação dos RH às necessidades dos serviços.

A elaboração de certidões de tempo dos funcionários para efeitos de aposentação foi também uma das tarefas por nós realizadas. É de salientar, mais uma vez, o papel do coordenador técnico que foi o que mais se interessou pela nossa participação no serviço e o que mais desfrutou da nossa dedicação enquanto estagiários.

Este relatório estágio foi a conclusão de cinco anos de estudo (1º e 2º ciclo) sobre tudo o que abarca e caracteriza as nossas instituições públicas, em específico o Poder Local. Permitiu-nos aplicar na prática os conhecimentos até então adquiridos, e tantas vezes considerados excessivamente teóricos.

Consideramos assim que, o estágio foi uma grande experiência e uma mais-valia, sentimo-nos sempre integrados e participativos nas tarefas da SRS, e, por diversas vezes, da SAP. Adquirimos competências que, certamente, nos irão permitir uma melhor adaptação ao mundo do trabalho. Em suma, podemos considerar que este estágio e as tarefas que nele desenvolvemos foram muito pertinentes, sendo que proximamente esta

---

<sup>46</sup> Um dos sistemas de saúde de que beneficiavam os funcionários da CMA e seus descendentes.

será também a nossa realidade à entrada no mundo profissional da AP – surgirmos como candidatos a um qualquer procedimento concursal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Face à grande necessidade de modernizar os procedimentos burocráticos, característicos do modelo tradicional de AP, surge uma nova gestão baseada em princípios de gestão privada, a NGP, que procura colocar o cidadão no centro de toda a mudança (Carvalho, 2006). Ou seja, a filosofia de gestão procura corresponder às expectativas dos cidadãos.

Pretende-se, com a NGP, reestruturar os serviços públicos, mudando a natureza da sua organização e gestão (Carvalho, 2006). Esta reestruturação estende-se quer aos organismos da Administração Central, como também aos organismos da Administração Local, estando esta última mais próxima dos cidadãos, e, como tal, na posição de definir o seu bem-estar (Ruivo, 2000).

É, neste sentido, que podemos referir o quão importante é a autonomia do Poder Local face à Administração Central, (Cordeiro, 2008; Rebelo, 2007). As autarquias locais devem dispor de receitas suficientes para a elaboração das tarefas correspondentes à continuidade das suas atribuições e competências sem que o Poder Central intervenha e imponha limites (Nabais, 2007; Cordeiro, 2008).

Neste contexto, de constante transformação, torna-se relevante saber gerir a mudança, sendo que a avaliação é um dos reflexos da mudança que se quer atingir. As pressões do mundo actual, tais como a procura contínua da melhoria da qualidade, a percepção de que os recursos são escassos e finitos e necessitam de ser geridos conduzem a uma necessidade crescente de gestão do processo de mudança.

No delinear desta temática, importa referir que gerir a mudança numa organização pública refere-se a práticas experimentadas no presente para modificar a maneira como as coisas são realizadas, com o objectivo de enfrentar os desafios e satisfazer as exigências que serão propostas no futuro. Tal mudança é indispensável para as organizações que estão inseridas num determinado campo organizacional e, assim, rodeadas de *stakeholders* com interesses, por vezes, conflitantes (Carapeto e Fonseca, 2005).

Com a introdução da avaliação a ideia que lhe está subjacente é a de melhoria o problema reside no facto dos serviços possuírem estruturas ainda pouco adaptadas à mudança sendo necessário primeiro fazer algo nesse sentido, e só depois é que se poderá implementar o sistema. Para que este processo seja facilitado é necessário que exista

diálogo entre os diversos *stakeholders*. No entanto, ainda existe pouca publicação sobre boas práticas, o que não nos permite aferir se as reformas que estão a ser desenvolvidas obtiveram sucesso ou não.

Através da realização deste trabalho foi possível concluir que a avaliação do desempenho tem um importante papel na gestão do desempenho, na medida em que permite ao gestor conhecer as dificuldades e potencialidades do seu serviço, bem como dos seus trabalhadores.

Foi possível perceber que ao longo dos anos têm sido várias as tentativas de implementação de sistemas de avaliação nos serviços públicos. No entanto, estas têm-se revelado ineficazes e têm levantado problemas na sua aplicação. Mais uma vez, o novo modelo, o SIADAP, parece apresentar, na nossa óptica, algumas falhas, que se não forem tidas em linha de conta poderão ter um efeito prejudicial para os serviços nos quais está a ser aplicado.

Uma das preocupações que temos, prende-se com o facto da aplicação do novo modelo de avaliação do desempenho, o SIADAP, poder ser bastante motivador para alguns funcionários, os que obtenham bons resultados. No entanto não apresenta mecanismo de melhoria – além da formação – e motivação dos funcionários que por alguma razão não obtenham os resultados esperados. A sua consequente desmotivação pode levar a um desinvestimento por parte do mesmo, que pode ser irreversível e até prejudicial para o serviço. Este problema pode surgir nos casos em que os objectivos definidos não tenham sido os mais adequados, na medida em que nos apercebemos que existe uma grande dificuldade em estabelecer objectivos, em alguns serviços, o que pode levar a algumas injustiças na avaliação dos funcionários.

Ainda assim, este novo SIADAP introduziu melhorias em relação aos anteriores modelos, nomeadamente no que respeita à avaliação dos serviços, que se apresenta de forma independente em relação aos resultados dos trabalhadores. Trata-se, na nossa perspectiva, de uma melhoria, na medida em que não se corre o risco de emergir uma sobreavaliação dos trabalhadores, com o objectivo de obter uma determinada avaliação para o serviço.

Em suma, como resultado de uma das nossas experiências no estágio, podemos afirmar que o SIADAP apresenta algumas lacunas. No entanto, se os objectivos traçados



forem os adequados, e se todo o processo for bem conduzido pelo avaliador, através da promoção do diálogo entre avaliador e avaliado, pode ser uma importante ferramenta para a gestão dos serviços.

Torna-se essencial que os líderes tenham a capacidade de gerir os processos de avaliação, caso contrário, não se conseguirá efectivar esses mesmos processos. É essencial que exista um bom líder que consiga conciliar todos os interesses e que os coloque ao serviço da organização.

A outra área principal de estágio abordada ao longo de todo este trabalho – os procedimentos concursais – retemos que são por norma demorados, respeitando os períodos de candidatura, a análise dos métodos de selecção, depois a avaliação do júri, os prazos para os candidatos se pronunciarem acerca das decisões tomadas por parte do júri e ainda, a homologada da lista unitária de ordenação final que é publicada na 2.<sup>a</sup> série do DR. Esta a afixar em local visível e público das instalações da entidade empregadora e disponibilizada na sua página electrónica (artigo 36º, alínea 6, da Portaria 83-A/2009).

Para que numa instituição haja lugar a um procedimento concursal é necessário que este esteja previsto no mapa de pessoal, anteriormente planeado aquando da proposta de orçamento. O mapa de pessoal deve conter a identificação do número de postos de trabalho de que o órgão ou serviço necessita para a prossecução das respectivas actividades (artigo 5º da Lei n.º 12-A/2008). Face à necessidade de postos de trabalho a ocupar são então abertos os procedimentos concursais.

Neste caso concreto, falávamos de um procedimento concursal para a ocupação de 32 postos de trabalho. Esperava-se aqui, e realmente verificou-se, uma enorme quantidade de candidaturas recepcionadas sendo, assim, impossível, face aos recursos existentes, cumprir os prazos estabelecidos por lei para cada uma das diversas fases do concurso.

Sugeríamos nós que a abertura dos procedimentos concursais deve ser mais faseada, permitindo, assim o cumprimento dos prazos estabelecidos e evitando “picos” de trabalho tão elevados.

A concretização deste estágio, na DRH da CMA, possibilitou-nos a aplicação dos conhecimentos adquiridos ao longo da nossa formação académica bem como nos “abriu as portas” para uma nova realidade que é o mercado de trabalho. Olhamos agora para a

temática dos RH sob uma perspectiva diferente, ou pelo menos, com uma melhor percepção da lógica que lhe está associada.

Com o decorrer do estágio, tivemos a oportunidade de realizar tarefas afectas em secções distintas (SAP e SRS). Esta diversidade verificava-se não só enquanto estagiários, mas também nos mais diversos funcionários com outros estatutos.

Esta articulação de papéis traduz-se, um pouco, na polivalência para a qual cada funcionário deve estar formado, permitindo, assim, à instituição a afectação dos recursos escassos às necessidades das diversas secções.

A necessidade de articular papéis não se verifica só ao nível das secções como, também, ao nível dos departamentos, sendo que “(...) a acção de cada departamento é por natureza e por si só incompleta, devendo interligar-se com a acção de outros departamentos” (Neves, 2002, p. 97) permitindo assim uma melhor eficácia dos SP.

A realização deste relatório de estágio reflecte a junção de toda a aprendizagem teórica, adquirida ao longo da nossa formação académica, com a aplicação prática desenvolvida na SRS. Considerando-o uma grande experiência e uma mais-valia para o nosso profissionalismo, capacitando-nos assim para enfrentar novos desafios.

## BIBLIOGRAFIA

- Araújo, J. F. F. E. (2004). “*A Reforma da Gestão Pública: do Mito à Realidade*”, Universidade do Minho, Minho;
- Araújo, J. F. F. E. (2005). “*A Reforma do Serviço Nacional de Saúde: o Novo Contexto de Gestão Pública*”, Universidade do Minho – Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas, Minho;
- Bilhim, J. (2001). “*Questões Actuais de Gestão de Recursos Humanos*”, Instituto Superior das Ciências Sociais e Políticas, Capítulo IX;
- Bilhim, J. (2004). “*A Governação nas Autarquias Locais.*”, SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação;
- Bilhim, J. (s.d.). “*Gestão Estratégica de Recursos Humanos*”, Instituto Superior das Ciências Sociais e Políticas, 3ª edição, pp.113-148;
- Boyne, G. A., (et al), (2006). “*Public Service Performance*”, Cambridge University Press: Cambridge;
- Bratton J. and Gold, J. (1994). “*Human Resource Management: Theory and Practice*”, Macmillan Business;
- Brewster, C. (1995). “*Toward a ‘European’ model of HRM*”, Journal of International Business Studies;
- Carapeto, C. e Fonseca, F. (2005). “*Administração Pública*”, Sílabo: Lisboa;
- Carvalho, T. (2001). “*Políticas e práticas de gestão de recursos humanos em Portugal – A influência da variável género*”, Comportamento Organizacional e Gestão;
- Carvalho, M. T. G. (2006). “*A Nova Gestão Pública, as Reformas no Sector da Saúde e os Profissionais de Enfermagem com Funções de Gestão em Portugal.*”, Dissertação de Doutoramento em Ciências Sócios – Universidade de Aveiro, Aveiro;
- Carvalho, T. (2009). “*Nova Gestão Pública e Reforma da Saúde. O profissionalismo numa encruzilhada*”, Edições Sílabo;
- Ceitel, M. (2006). “*Gestão de Recursos Humanos para o século XX.*”, Edições Sílabo;
- Chiavenato, I. (2004). “*Gestão de Pessoas*”, Editora Campus;
- Cunha, B., Gonçalo C., Simões, I., Andrade, M. L., Godinho, S. E Bação-Ferreira, V.(2009). “*Balcão de Atendimento Virtual: Guias de Boas Práticas*”, Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa;
- Curado, C.(2006). “*A Gestão de Pessoas em Portugal: tendências, qualificações e formação*”, Instituto para a Qualidade na Formação, I.P.;
- Dias, J. e Oliveira, F. P. (2003). “*Direito Administrativo.*”, Coimbra, CEFA;
- DiMaggio, P. e Powell, W. (1991). “*The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organization fields*”, em Powell, W. e DiMaggio, P, (s/d), “*The new institutionalism in organizational analysis*”, the University of Chicago Press, Chicago;
- Doherty, T. L., Hornet, T. (2002). “*Managing Public Services*”, Routledge: London;
- Domingues, L. (2003). “*A Gestão de Recursos Humanos e o desenvolvimento social das empresas*”, Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas;
- Ferreira, J. C. T. (2006). “*A loja do Cidadão de Aveiro no Contexto da Nova Prestação de Serviço Público*”, Dissertação do Mestrado em Gestão Pública – Universidade de Aveiro, Aveiro;

- Ferreira, I. M. F. S. (2007). “*Qualidade dos Serviços Públicos: Auto-avaliação Organizacional através da Common Assessment Framework (CAF)*”, Dissertação do Mestrado em Gestão Pública – Universidade de Aveiro, – Aveiro;
- Ferris, et al (1995). “*Handbook of Human Resource Management*”, Blackwell Business;
- Fidelis, G. J. e Banov, M. R. (2006). “*Gestão de Recursos Humanos: tradicional e estratégica*”, Editora Érica Ltda;
- Giddens, A. (2000). “*Sociologia*”, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa;
- Gore, A. (1994). “*Da Burocracia à Eficácia – Reinventar a Administração Pública, Relatório sobre o Estado da Administração Americana e as Opções Fundamentais da Reforma*”, Quetzal, Lisboa;
- Greve, C. e Jespersen, P. (1999). “*New Public Management and its Critics: alternative roads to flexible service delivery to citizens*”, em Rouban, L (s/d), “*Citizens and the New Governance: Beyond New Public Management*”, Los Press, Amsterdam;
- Hendy, C. e Prettigrew, A. (1990). “*Human Resource Management: na agenda for the 1990s*”, International Journal of Human Resource Management;
- Honrado, G. e Fonseca, J. M. (2003). “*Recursos Humanos: um recurso escasso ou abundante?*”, Gabinete de Publicações – Instituto Politécnico de Tomar;
- Hood, C. (1991). “*A Public Management for all Season?*”, Public Administration, Spring, vol. 69;
- Hood, C. (1998). “*The art of the state*”, New York: Oxford;
- Keating, J. (2002). “*A natureza da função de Gestão de Recursos Humanos*”. In A. Caetano & J. Vala (Ed), “*Gestão de Recurso Humanos. Contextos, processos e técnicas*”, 2ª ed, Lisboa: RHEditora;
- Lawrence, P. e Lorsch, J. W. (1987). “*Organization and environment: managing differentiation and integration*”, Harvard Business School Press, Bonton, 2.ª Edição;
- Legge, K. (1995). “*Human resource management: Rhetoric, reality and hidden agendas*”, In J. Storey (Ed.), “*Human Resource Managemen*”, London: Routledge;
- Luz, C. S. S. (2006). “*A Nova Gestão Pública é aplicável e adequável, à Administração Local em Portugal?*”, Dissertação do Mestrado em Gestão Pública – Universidade de Aveiro, Aveiro;
- Martins, L. S. (2009). “*A Loja do Cidadão de Aveiro e a Reforma da Administração Pública*”, Relatório de Estágio em Ciência Política - Universidade de Aveiro, Aveiro;
- Martins, M. R. (2001). “*As autarquias Locais na União Europeia.*”, Edições Asa, Porto;
- Mintzberg, H. (2004). “*Estrutura e Dinâmica das Organizações*”, Publicações Dom Quixote;
- Nabais, J. (2007). “*A Autonomia Financeira das Autarquias Locais.*”, Edições Almedina;
- Neves, A. (2002). “*Gestão na Administração Pública*”, Pergaminho, Cascais, 1.ª Edição;
- Neves, J. (2002). “*Gestão de Recursos Humanos: evolução do problema em termos dos conceitos e das práticas*”. In A. Caetano & J. Vala (Ed), “*Gestão de Recurso Humanos. Contextos, processos e técnicas*”, 2ª ed, Lisboa: RHEditora;
- Pais, A. (2007). “*O Novo SIADAP: Avaliação e Gestão do Desempenho*”, INA;
- Pires, M. T. (2008). “*A Nova Gestão Pública na Administração Fiscal: Contribuinte, Cliente ou Cidadão*”, Dissertação do Mestrado em Gestão Pública – Universidade de Aveiro, Aveiro;

- Price, A. (1997). *“Human Resource Management in a Business Context”*, London: International Thomson Business Press;
- Rebelo, M. (2007). *“Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais.”*, Edições Almedina;
- Rego, A. e Cunha, M. P.(2009). *“Manual de gestão transcultural de recursos humanos”*, Editora RH;
- Reifschneider, (s/d). *“Considerações Sobre a Avaliação de Desempenho”*;
- Rocha, O. (2007). *“Gestão de Recurso Humanos na Administração Pública”*, Escolar Editora;
- Rodrigues, M. A. V. e Araújo, J. F. F. E. (2005) *“A Nova Gestão Pública na Governação Local”*, Universidade do Minho – Escola de Economia e Gestão, Minho;
- Tichy, N., Fombrun, C. e Devanna, M. (1982). *“Strategic Human Resource Management”*, Sloan Management Review;
- Weber, M. (1978). *“Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology”*, Berkeley, Universidade da Califórnia Press.

## **FONTES**

- Acta Geral do 1º Encontro INA, (1998). *“A Avaliação na Administração Pública”*, INA;
- Câmara Municipal de Aveiro (s/d). *“Documento Interno”*, Câmara Municipal de Aveiro, Aveiro;
- Câmara Municipal de Aveiro (2004). *“Regulamento Orgânico”*, Câmara Municipal de Aveiro, Aveiro;
- Câmara Municipal de Aveiro (2009). *“Manual de Acolhimento”*, Câmara Municipal de Aveiro, Aveiro;
- Câmara Municipal de Aveiro (2009). *“Despacho de Delegação de Competências”*, Câmara Municipal de Aveiro, Aveiro;
- Grave, C. (2009). *“Manual da Qualidade”*, Câmara Municipal de Aveiro, Edição B, revisão 2.

## **LEGISLAÇÃO CONSULTADA**

- Constituição da República Portuguesa (1976). Almedina, Coimbra;
- Carta Europeia da Autonomia Local, adaptada e aberta à assinatura em Estrasburgo a 15 de Outubro de 1985, aprovada para ratificação na Ordem Jurídica Portuguesa através da Resolução da AR n.º 28/90 de 23 de Outubro e do Decreto do Presidente da República n.º 58/90 de 23 de Outubro, ambos publicados no Diário da República, 1ª Série, n.º 245/90 com entrada em vigor em 1 de Abril de 1991;

Decreto-Lei n.º 49410 de 24 de Novembro. Diário da República n.º 275, 2.º Suplemento –  
Série I;

Decreto-Lei n.º 768/75 de 31 de Dezembro. Diário da República n.º 300, 5.º Suplemento –  
Série I;

Decreto-Lei n.º 416/76 de 27 de Maio. Diário da República n.º 124 – Série I;

Decreto-Lei n.º 98/84 de 24 de Março. Diário da República n.º 75 – Série I;

Decreto-Lei n.º 24/84 de 16 de Junho. Diário da República n.º 13 – Série I;

Decreto-Lei n.º 248/85 de 15 de Junho. Diário da República n.º 160 – Série I;

Decreto-Lei n.º 184/89 de 2 de Junho. Diário da República n.º 126 – Série I;

Decreto-Lei n.º 323/89 de 26 de Setembro. Diário da República n.º 222 – Série I;

Decreto-Lei n.º 231/97 de 3 de Setembro. Diário da República n.º 230 – Série I-A;

Decreto-Lei n.º 259/98 de 18 de Agosto. Diário da República n.º 189 – Série I-A;

Decreto-Lei n.º 100/99 de 31 de Março. Diário da República n.º 76 – Série I-A;

Decreto-Lei n.º 324/99 de 18 de Agosto. Diário da República n.º 192 – Série I-A;

Decreto-Lei n.º 325/99 de 18 de Agosto. Diário da República n.º 192 – Série I-A;

Decreto-Lei n.º 503/99 de 20 de Novembro. Diário da República n.º 271 – Série I-A;

Decreto-Lei n.º 70-A/2000 de 5 de Maio. Diário da República n.º 104, Suplemento – Série  
I-A;

Decreto-Lei n.º 157/2001 de 11 de Maio. Diário da República n.º 109 – Série I-A;

Decreto-Lei n.º 10/2004 de 9 de Janeiro. Diário da República n.º 7 – Série I-A;

Decreto-Lei n.º 305/2009 de 23 de Outubro. Diário da República n.º 206 – Série I;

Lei n.º 77/79 de 4 de Dezembro. Diário da República n.º 279 – Série I;

Lei n.º 1/79 de 2 de Janeiro. Diário da República n.º 1 – Série I;

Lei n.º 1/87 de 6 de Janeiro. Diário da República n.º 4 – Série I;

Lei n.º 13/97 de 23 de Maio. Diário da República n.º 119 – Série I-A;

Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto. Diário da República n.º 180 – Série I-A;

Lei n.º 117/99 de 19 de Agosto. Diário da República n.º 186 – Série I-A;

Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro. Diário da República n.º 219 – Série I-A;

Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro. Diário da República n.º 9, Suplemento – Série I-A;

Lei n.º 2/2004 de 15 de Janeiro. Diário da República n.º 12 – Série I-A;

Lei n.º 10/2004 de 22 de Março. Diário da República n.º 69 – Série I-A;

Lei n.º 51/2005 de 30 de Agosto. Diário da República n.º 166 – Série I-A;

Lei n.º 53-E/2006 de 29 de Dezembro. Diário da República n.º 249, 4.º Suplemento – Série I;

Lei n.º 53-F/2006 de 29 de Dezembro. Diário da República n.º 249, 4.º Suplemento – Série I;

Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro. Diário da República n.º 2 – Série I;

Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro. Diário da República n.º 250, Suplemento – Série I;

Lei n.º 12-A/ 2008 de 27 de Fevereiro. Diário da República n.º 41, Suplemento – Série I;

Portaria 83-A/2009 de 22 de Janeiro. Diário da República n.º 15, Suplemento – Série I.

## **SITES CONSULTADOS**

<http://www.cm-aveiro.pt>;

<http://www.bep.gov.pt>;