

## Quadro Geral da Evolução da Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública

J. A. Oliveira Rocha (\*)

O modelo clássico da função pública tem matriz europeia, remontando à revolução francesa. Esta estabeleceu a separação dos poderes públicos e a separação entre estes, no seu conjunto, e a Administração Pública. A esta competia a aplicação das leis aos casos concretos, sob a forma de actos administrativos.

Ao mesmo tempo que se impôs esta separação de funções, desenvolveu-se a teoria dos actos administrativos, consistindo a parte central no novo ramo de direito – o direito administrativo. Paralelamente nasceu o estatuto dos funcionários públicos, o qual estabeleceu o conjunto de direitos e deveres dos trabalhadores da Administração Pública. Em alguns casos o estatuto tomou a forma de documento unificado, ou código; noutros casos é constituído por um conjunto de leis avulsas. Em qualquer das situações estabeleceram-se as regras de funcionamento da Administração Pública e, em especial, a separação entre a Administração e a Política.

O Estatuto tem, porém, uma importância tão grande que passou a chamar-se ao modelo clássico de modelo estatutário. Ao mesmo tempo identificou-se o estudo da Administração Pública com o estudo do direito administrativo. Fazia parte do seu conteúdo o estudo os agentes da actividade administrativa, isto, é dos seus funcionários, da acção administrativa e, em especial, dos actos administrativos e, finalmente, da organização administrativa. Nesta medida, o modelo clássico de matriz europeia era, como se afirma um modelo legalista.

A racionalização do modelo democrático deve-se a Weber (1947), o qual caracteriza, desta forma, as organizações burocráticas:

---

\* Professor na Universidade do Minho

- Organização hierárquica autoritária
- Especialização de funções
- Delimitação rigorosa de competências
- Seguimento estrito dos procedimentos
- Estrutura de competências com base em normas
- Actividade administrativa contínua
- Uso de documentos e comunicação por escrito
- Não propriedade do cargo
- Meios materiais adequados
- Procedimentos racionais de disciplina e controlo

Em termos específicos de relações de trabalho, os funcionários tendem a ter segurança de emprego, o trabalho está estruturado em carreiras, a promoção faz-se com base na antiguidade, a remuneração depende do nível hierárquico da cada carreira, além de que a entrada para a administração faz-se obedecendo às regras de concurso público.

O estado liberal constitui o suporte deste modelo da Administração Pública, o qual está pensado como Estado não intervencionista com a sua actividade reduzida a garantir serviços essenciais (fisco, segurança, relações exteriores e justiça), os quais implicam o exercício de poder e estão associados ao conceito de soberania.

Nos Estados Unidos a racionalização da Administração Pública nasceu da reacção ao sistema dos despojos e à «*patronage*», estando consagrado na Pendleton Act (1883). Mosher (1968) caracteriza este modo a evolução da administração Pública Americana (Quadro 1).

Quadro n.1 Evolução do Serviço Público nos Estados Unidos da Americana

Tipo	Período	Características
Governo dos “Gentleman”	1789-1829	A ocupação da alta administração dependia do background educacional e das grandes famílias aristocráticas.
Governo do Homens Comuns	1829-1883	Nomeação com base na <i>patronage</i> e no sistema de despojos. O essencial era a lealdade ao partido vencedor das eleições.
Governo dos Bons	1883-1906	Exames estatísticos à entrada e admissão com base no mérito; sistema aberto; neutralidade política e criação da “Civil Service Commission” cuja função consistia na administração do sistema de pessoal.
Governo dos Eficientes	1906-1937	Imposição do valor de eficiência em paralelo com a neutralidade, moralidade e mérito; desenvolvimento de métodos científicos aplicados à questão dos recursos humanos.
Governo dos Administrados	1937-1955	Adaptação do serviço público aos objectivos do «New Deal», o que significa (ver “Brownlow Report”) a responsabilização do presidente pelo serviço público e descentralização de muitas actividades, até aí de responsabilidade da «Civil Service Commission».
Governo dos Profissionais	1955 - Até ao presente	Aprovação do «Federal Service Entrance Examination». Em 1955 cria-se as condições para o aparecimento de uma função pública profissionalizada.

Mas a facto que marcou nos Estados Unidos o aparecimento da Administração Pública clássica e da independência do “public service” perante os políticos é o Pendleton Act (1883). A nova lei inclui a exigência de exames, competitivos à entrada no serviço público, segurança de emprego a moralidade relativamente às actividades

políticas. Deste modo, pôs-se um fim a um longo período de «patronage» em que os funcionários públicos eram escolhidos na base da confiança política. A reforma americana consistiu em grande medida, na americanização da reforma inglesa de meados do séc. XIX (Paul Van Riper, 1979). Existem, porém, algumas diferenças. Assim os exames à entrada têm uma forma predominantemente prática, estando moldados pelo conteúdo funcional e sendo efectuadas na base de testes. Em segundo lugar, no sistema americano, as entradas podem ser efectuadas em qualquer nível da pirâmide; por outras palavras, podem existir entradas laterais. Em terceiro lugar, nunca no sistema americano esteve completamente assegurada a segurança de emprego. Todavia, a neutralidade de admissões e dispensa de serviço era assegurada por uma Comissão independente do poder político, criada no ambiente do Pendleton Act – A Civil Service Commission. Finalmente, nunca o sistema americano gerou uma elite administrativa originária de determinadas universidades, como aconteceu no sistema inglês, em que os altos funcionários eram praticamente todos os oriundos de Oxford e Cambridge.

O novo sistema permitiu a racionalização da função pública; além de que consistiu numa paragem na corrupção associada ao «spoils system»; finalmente, possibilitou a formação de competências técnicas necessárias para o desenvolvimento de um sistema moderno de administração, autónomo do poder político.

Nem sempre, esta transformação foi pacífica e rápida. Em Portugal, a primeira referência ao princípio de mérito remonta à Constituição de 1820 assim como à Carta Constitucional de 1822, as quais estabeleceram a separação de poderes e princípios da neutralidade da Administração. Todavia, só em 1859 se generalizou o mecanismo do concurso em todas as repartições dos ministérios. Apesar da lei, continuavam muitas das práticas de favoritismo e compadrio político, mas havendo formas de fiscalização e controlo (Almeida, 1985). Quanto aos altos dirigentes sempre funcionou em Portugal a prática do «spoils system», isto é, a nomeação pelo poder político de dirigentes da sua confiança.

A racionalização da Administração Pública só foi possível no Estado Novo. Mas tratou-se numa racionalização meramente formal, já que a Administração era o verdadeiro suporte do poder político e o seu braço de actuação, o que levou alguns autores a chamar ao Estado Novo um Estado Administrativo, mas apenas na medida em que a burocracia tinha um grande peso político.

## **Caracterização do Modelo Clássico**

O modelo clássico da função pública, também chamado burocrático, apesar das matrizes que assume, conforme a sua origem seja americana ou europeia continental, caracteriza-se:

- Pela divisão especializada do trabalho em funções, resultantes da agregação de tarefas, estruturadas segundo o grau de complexidade fazendo-a apelo «scientific management».
- Hierarquia rígida, com uma unidade de comando.
- Regulamentação exaustiva de todos os aspectos das funções da organização, para que os funcionários tenham de actuar segundo rotinas.
- Neutralidade assegurada pelo recrutamento com base no mérito, através do concurso, e pela estrutura de carreiras.
- Separação entre a política e administração.

Este modelo de Administração pública está associado a um determinado tipo de Estado, o qual só intervém para garantir serviços especiais (segurança, fisco, justiça, defesa), os quais estão associados ao exercício do poder. A garantia da separação entre política e administração e a neutralidade desta está assegurada pelo estatuto que define os direitos e deveres dos funcionários. É suposto, em segundo lugar, que o funcionário seja o defensor dos interesses gerais, prosseguidos na objectividade e neutralidade. Finalmente, o relacionamento entre a administração e os cidadãos faz-se através de actos administrativos, em que estes últimos ocupam lugar de sujeição e subalternidade.

## **Disfunções e Transformações do modelo Clássico**

No modelo clássico o sistema administrativo está sujeito a processos de burocratização que garantem que a decisão e acções sejam consistentes, formalizadas e sistematicamente dirigidas a actividades predefinidas pela aplicação de regras e procedimentos (Brown, 2004). Por outras palavras, as organizações públicas são pensadas como máquinas, devendo as decisões relativas ao emprego, carreira e formação ser centralizadas.

Todavia as organizações públicas não são máquinas, porquanto as regras e os procedimentos podem tornar-se em fim em si mesmos, afastando as pessoas dos objectivos que as regras visam prosseguir e dando origem à rigidez de comportamentos. Estudos como o de Crozier (1964) confirmam a ideia de que o cumprimento estereotipado da lei será as organizações, diminuindo a sua eficiência.

E se as organizações não são máquinas, também não se pode falar dos funcionários como burocratas neutros e actuando em nome do interesse geral. Downs no seu célebre livro “*Inside Bureaucracy*” (1967) fala de vários tipos de burocratas, cujo o comportamento é diferente:

- Trepadores – preocupados com os seus interesses.
- Conservadores – satisfeitos com o status o que lhes permite manter os seus privilégios.
- Zelotes – os que acreditam nos objectivos da organização, tendo desta uma visão muito estreita.
- Advogados – preocupados com o sucesso dos departamentos de que são responsáveis.
- Homens de Estado – que têm uma visão global de organização, procurando contextualizá-la no seio da administração.

Dois factores contribuíram, de forma determinante, para a modificação do modelo clássico: a escola das relações humanas e a construção do Estado de “Welfare”.

A escola das relações humanas nasceu na sequência das experiências de Elton Mayo, as quais associam a produtividade não ao um aumento ou diminuição de luminosidade, mas às relações existentes entre os trabalhadores. Esta pesquisa deu origem a vários estudos no âmbito do estudo dos grupos informais, motivação e estudo de liderança.

Esta escola teve influência reduzida nas relações de trabalho no seio da Administração Pública. Mas fez-se sentir em alguns aspectos, designadamente, nas negociações colectivas e, portanto, na aceitação dos sindicatos de função pública como parceiros (Nigro e Nigro, 1976). Deste modo, quebrou-se o unilateralismo paternalístico na fixação de salários e diluiu-se o princípio do mérito. A escola de relações humanas contribuíram também para o enriquecimento e alargamento de funções, em ordem a aumentar a motivação de trabalhadores.

Mais importante, porém, foi a transformação do Estado Liberal em Estado de “Welfare”, por força do alargamento das funções do Estado a áreas sociais (educação, saúde, segurança social, habilitação social), o que se traduziu no recrutamento de um novo tipo de funcionários, dificilmente apanhados na malha do modelo estatutário. Mosher (1968) indica a característica dos profissionais que entraram na função pública e passaram a constituir o grupo mais importante dos funcionários públicos.

(1)	Integração em associações profissionais, as quais controlam a entrada nas respectivas profissões.
(2)	Formação e treino continuado e demorado.
(3)	Entrada controlada e dependente de graus académicos.
(4)	Existência de códigos deontológicos e standards de comportamento que se sobrepõem, em muitos casos, às normas internas da Administração Pública.
(5)	Preocupação com os respectivos clientes – os médicos existem para servirem os seus doentes e os professores para educar os seus estudantes.
(6)	Avaliação, controlo e promoção feitas pelos seus pares de profissão.
(7)	Status e mística associadas à profissão.

A entrada dos profissionais na Administração Pública teve implicações de grande importância. Em primeiro lugar, os profissionais tendem a ser preferencialmente leais às associações profissionais, o que em muitos casos gera conflitos, sobretudo quando se pretende avaliar o trabalho desses profissionais. Na verdade, os médicos não aceitam a avaliação feita por não médicos; e outro tanto acontece com os professores e outros profissionais.

O conflito entre profissionais e burocratas deu origem a um novo tipo de organizações chamadas burocracias profissionais. Estas organizações segundo Mitzberg (1983) caracterizavam-se pela existência de burocracias paralelas: uma de índole tradicional; outra de matriz profissional. São exemplos os hospitais, universidades e escolas. Neste tipo de organizações as duas hierarquias são independentes, sendo articuladas pelo administrador profissional – o director do hospital ou o reitor da universidade. O seu poder, porém, depende da aceitação dos profissionais e prolonga-se enquanto estes perceberem que serve os seus interesses.

Em segundo lugar, a dicotomia clássica política/administração e a neutralidade demonstraram ser princípios não aplicáveis, já que os profissionais passaram a ter intervenção na definição de políticas públicas. Finalmente, o modelo hierárquico, definido por Weber deixou de explicar muitas das organizações públicas aparecendo muitas outras fontes de poder e autoridade.

Em síntese, o Estado de “welfare” teve várias consequências para a função pública. Em primeiro lugar, veio dar 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 “welfare” obrigou a um aumento de funcionários e portanto de despesa pública; pelo que a crise económica dos finais dos anos setenta e a necessidade de reforma de Administração pública vai ter como objectivo fundamental a diminuição de despesas, e, em primeiro lugar, das despesas com o pessoal. E como a grande percentagem do pessoal está adstrita à implementação das políticas sociais é sobre estas que vão incidir as preocupações do movimento de reforma.

A crise económica vai obrigar, pois, à reforma do modelo de administração, tendo sido adoptadas duas estratégias: a primeira, com influência da escola da escolha pública, assenta na ideia de que a crise tem a ver com o alargamento de funções do Estado, pelo que é necessário emagrecê-lo, devendo as políticas sociais serem entregues à iniciativa privada. O que resta é uma Administração Pública semelhante à do Estado Liberal e modelada pelos mesmos princípios, excepto no que se respeita à dicotomia política/administração, em que se patrocina o controlo da administração por parte dos políticos. Com a sua privatização das políticas sociais é esperado que se reduza drasticamente o número de funcionários.

A outra estratégia assenta na ideia de que tudo o que é público é ineficiente e, portanto, devem adoptar-se processos, modelos e técnicos de gestão privada. Trata-se da concepção gestonária, identificada com o «new public management».



## Concepção Gestonaria

O «new public management» apresenta-se como uma alternativa à gestão pública tradicional, importando práticas e modelos da teoria clássica, já que o que era importante era controlar a despesa. O seu ponto de partida é o trabalho de Peters Waterman (1982), o qual é um receituário das teorias clássicas, do conceito da cultura organizacional e insistência na primazia dos clientes.

Hood (1996) definiu deste modo os elementos fundamentais do managerialismo (Quadro 2)

Quadro 2. Componentes do “New Public Management”

Instrumentos	Objectivos	Fundamentação
1. Profissionalização da gestão nas organizações públicas	Gestores bem visíveis no topo das organizações, com liberdade de gerir e com poder discricionário.	A responsabilidade requer concentração de autoridade e não difusão de poder.
2. Standards explícitos e medidas de performance	Objectivos bem definidos e mesuráveis como indicadores de sucesso	Responsabilidade significa objectivos claramente definidos; eficiência necessita de atenção de objectivos.
3. Ênfase no controlo de outputs.	Alocação de recursos e recompensas com ligação à performance.	Necessita de insistir nos resultados e não nos processos.
4. Viragem no sentido de desagregação das unidades do sector público.	Divisão do sector público em unidades corporizadas, organizadas por produtos, com orçamento próprio e com negociação com cada uma delas.	Tornar as unidades capazes de serem geridas; separar provisão de produção, usando contratos e franchises, dentro e fora do sector público.
5. Insuflar competição no sector público.	Mudança no sentido de contratos a prazo.	A competição é a chave para baixar custos e melhorar standards.
6. Insistência em estilos e praticas de gestão privadas.	Mudança de um estilo de serviço publico militar para o mais flexível, quanto aos salários e duração dos contratos.	Necessidade de induzir instrumentos de gestão empresarial no sector público.
7. Insistência na parcimónia e disciplina no uso de recursos (“value for money”)	Cortar custos, aumentar a disciplina de trabalho.	Necessidade de verificar a procura de recursos do sector público e fazer mais com menos.

Fonte: Hood (1996)

Em conclusão, e citando novamente Hood, da análise dos pressupostos teóricos e da sua prática, sobretudo em Inglaterra, conclui-se que o «new public management» se caracteriza: pela gestão profissional, não no sentido da gestão dos profissionais mas na profissionalização da gestão; explicitação das medidas de performance, ênfase nos resultados; fragmentação das grandes unidades administrativas; competição entre agências; adopção de estilos de gestão empresarial; e insistência em fazer mais com menos dinheiro.

Em termos de gestão de recursos humanos as principais alterações fizeram-se na flexibilidade de fixação de salários, a qual deixa de ser efectuada ao nível central para ser efectuada por cada organização pública, dotada de autonomia de gestão; em segundo lugar, o novo sistema de avaliação de desempenho passa a ter acentuados reflexos na forma de pagamento; também o número de contratos a prazo aumentou, sobretudo dos quadros dirigentes e onde o financiamento depende de factores variáveis, como o número de alunos ou de doentes assistidos. Em muitos destes casos são oferecidas condições de trabalho inferior às tradicionalmente concedidas no âmbito da Administração Pública Clássica. Isto significa que a ideia de carreira, característica do serviço público, tende a desvalorizar-se (Aucoin, 1995).

### **As Reformas da Função Pública numa Perspectiva Comparada**

Tradicionalmente, costuma distinguir-se entre sistema de carreira (“career system”) e sistema de emprego (“position system”). O primeiro caracteriza-se pelo facto de os funcionários serem recrutados para um determinada carreira, sendo promovidos e pagos de acordo com um determinado estatuto ou segundo leis que determinam previamente os níveis de responsabilidade e de vencimentos. A entrada faz-se pela base na carreira e os funcionários gozem de garantia de emprego.

No sistema de emprego os funcionários são admitidos para um determinado emprego, sendo o conteúdo funcional definido pela agência ou departamento. Não existe segurança de emprego, sendo o sistema de recursos humanos muito parecido com o do sector privado.

O primeiro modelo é característico da Europa continental e o segundo dos Estados Unidos.

A reforma da Administração Pública com a adopção do «new public management» veio alterar e confundir esta distinção clássica entre a política e

administração. Os resultados nem sempre foram coincidentes, mas a estratégia da reforma foi sensivelmente a mesma, abrangendo três dimensões: remodelação do ambiente da função pública; reforma da cultura organizacional; e reafirmação do controlo político sobre os funcionários.

A primeira estratégia comportou dois objectivos. O primeiro consistiu em limitar o poder da função pública, reduzindo o seu domínio de influência através de políticas de privatização, desregulamentação e desintervenção. Desta forma, limitou-se a ligação da administração à actividade económica, reduzindo-se, sistematicamente, o número de funcionários. O segundo objectivo consistiu no enfraquecimento dos funcionários, através do congelamento das remunerações e da quebra de força dos sindicatos representativos de trabalhadores da função pública e das associações e ordens profissionais.

A reforma da cultura organizacional e consistiu na modificação das referências ideológicas da função pública ao modelo keynesiano e aos princípios do Estado do “welfare”, substituindo os valores do serviço público pela preocupação com a eficiência, eficácia e qualidade.

Finalmente, a terceira estratégia consistiu no controlo dos funcionários por parte do poder político, aumentando as nomeações políticas e flexibilizando a relação de trabalho.

Selden (2004) refere varias inovações que alteraram o sistema tradicional. Assim, a admissão com base no mérito tende a ser substituída pelos contratos a prazo, sem conexão com uma carreira, mas para o desempenho de tarefas cuja duração pode variar. Este processo garante a flexibilidade das relações de trabalho, permitindo ao gestor reduzir ao mínimo os trabalhadores e a ajustando os salários ao desempenho, através da criação de incentivos.

Em segundo lugar os sistemas centralizados tradicionais, não a dar lugar, em todos os países da OCDE, os sistemas descentralizados. Deste modo, o recrutamento deixa de ser efectuado por uma agência central, fazendo-se localmente, por cada organização, familiarizando-se, deste modo a gestão estratégica dos recursos humanos.

Finalmente, os sindicatos tendem a perder a sua importância, já que as negociações colectivas passam a ser substituídas pelo contrato individual de trabalho e pelos acordos entre os trabalhadores e a organização.

## **A Reforma da Função Pública em Portugal**

Na generalidade dos países europeus o Estado de «Welfare» foi construído no pós-guerra, entrando em crise nos finais da década de setenta, seguindo-se as políticas de reforma da Administração Pública. Em Portugal havia começado a declinar-se nos últimos anos do Estado Novo, mas o grande salto deu-se a seguir ao 25 de Abril de 1974; daí o aumento da despesa em políticas sociais, sobretudo em educação, segurança social e saúde, e dos funcionários **adstritos** à implementação dessas políticas.

E, assim sendo, a reforma da Administração Pública em Portugal não tem exactamente o mesmo conteúdo que nos outros países europeus. Em vez de se traduzir numa luta contra o desperdício do Estado de Providência, consistiu, na primeira fase, na adopção de medidas de desburocratização e, numa segunda fase, na implementação de práticas destinadas a melhorar a qualidade dos serviços.

Estas e outras medidas foram aplicadas de forma errática por razões que têm a ver com o nível de desenvolvimento económico e social do país. Era a reforma possível, dado ao atraso do país.

A reforma em moldes europeus inicia-se em 2003, cujas linhas orientadas foram definidas na Resolução do Conselho de Ministros de 95/2003, de 30 de Junho, tendo como objectivos essenciais:

- Prestigiar a Administração Pública;
- Racionalizar e modernizar as estruturas;
- Reavaliar as funções do Estado;
- Promover uma cultura de avaliação e responsabilidade, distinguindo o mérito e a excelência.

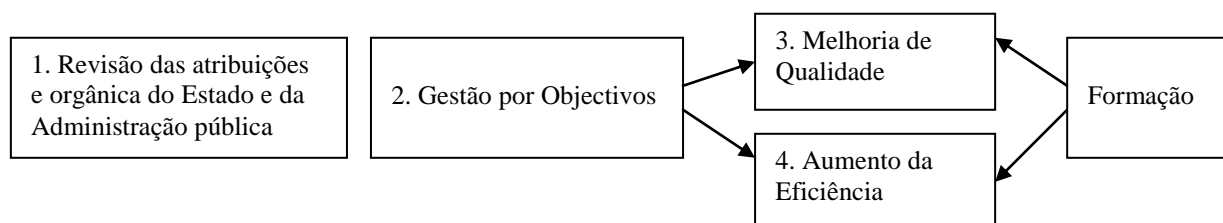
Em ordem a implementar as orientações políticas foram publicadas várias leis (Quadro n.º 3)

Quadro n.º 3: Enquadramento normativo da Reforma

Lei n.º 1/2004, de 15 de Janeiro	Altera o estatuto da aposentação
Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro	Altera o estatuto do pessoal dirigente dos serviços.
Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro	Lei quadro das entidades públicas
Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro	Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado.
Lei n.º 10/2004, de 22 de Março	Cria o sistema integrado da avaliação do desempenho na Administração Pública.
Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho	Aprova o regime jurídico ou contrato individual de trabalho da Administração Publica.

Como se pode verificar toda a arquitectura legislativa relaciona-se directa ou indirectamente com a função pública. Entretanto, é publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de Abril, a qual visa operacionalizar a reforma, estabelecendo uma matriz de mudança com base na gestão por objectivos, integrando a avaliação dos organismos públicos e a avaliação do desempenho individual. (Fig. 1)

Figura 1 – Estratégia da Reforma



A primeira fase da reforma consiste na revisão das atribuições e orgânica do Estado e da Administração Pública, o mesmo é dizer numa operação de reengenharia, a qual se inicia pela análise de funções, em ordem a definir o conteúdo funcional de cada ministério e unidade orgânica, seguindo-se a selecção de funções e externalizar, concentrar e ou (des)centralizar. As funções destinadas a ser externalizadas podem ser empresarializadas, objectos de parcerias publico-privadas ou objecto de “outsourcing” ou de privatização total.

Efectuada a reengenharia do Estado e da Administração Pública passou-se à aplicação da gestão por objectivos às unidades orgânicas e respectivos funcionários. A gestão por objectivos é tida como o instrumento adequado à avaliação de desempenho dos funcionários e das organizações através dos planos e relatórios de actividades.

Aplicada a gestão por objectivos (SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública) espera-se que daí resulte ganhos de eficiência e produtividade, de modo que seja possível diminuir a despesa pública. O outro objectivo consiste na melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Para que haja ganhos de qualidade torna-se necessário a definição de processos prioritários, a identificação dos parâmetros de medição, a simplificação de processos e a construção e barómetro de qualidade.

Finalmente, o processo não funciona se não tiver na devida conta os funcionários, o que se consegue através da formação e valorização profissional.

Em síntese, a gestão de recursos humanos constitui, desta forma, a parte central da reforma. A ideia 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. Em segundo lugar, precarizar as relações de trabalho, recorrendo, por sistema, aos contratos a prazo. Finalmente a uma avaliação de desempenho individual deve resultar uma diferenciação na progressão e promoção nas carreiras com reflexo nas remunerações.

### **Avaliação da reforma da Função Pública**

Aquilo que essencialmente se tem denominado de «new public management» teve a sua matriz no contexto anglo-americano. Estas ideias foram mais tarde difundidas por determinadas organizações internacionais, em especial pela OCDE, FMI e Banco Mundial e apresentadas como uma única forma de solucionar o problema dos

desequilíbrios orçamentais e a crise do Estado de “welfare” (Olsen, 1996). Nem sempre, porém a nova ortodoxia foi assimilada da mesma forma pelos países europeus e da OCDE, já que cada um tem a sua própria história política e instituições com actores, crenças, princípios, clivagens e regras diferenciadas. Os resultados não são, por conseguinte, homogéneos, faltando avaliar em que medida a nova gestão pública resolve os problemas da Administração do Estado. Por exemplo, não é obvio que a Austrália e a Inglaterra tenham um melhor serviço público do que a Noruega ou Alemanha.

O resultado da reforma da função pública e do serviço público tem sido, em regra, um funcionalismo desmotivado e não envolvido na implementação de políticas públicas. Nem é de admirar, pois a reforma foi feita contra os funcionários, estes não participam e foram apresentados como culpados da crise.

## Referências

Aucoin, Peeler. 1995. «Policians, Public Service and Public Management: Getting Government Right». Governance in Changing Environment. Ed. By Guy Peters e D. J. Savoie. Montreal: McGill – Queen’s University Press.

Almeida, Pedro Tavares. 1995. A Constituição do Estado Liberal. Elite Política e Burocracia na Regeneração (1851-1891). Lisboa: Universidade Nova de Lisboa (Dissertação de Mestrado).

Brown, Terry. 2004. «Human Resource Management in Public Sector» Public Management Review Vol. 6, n. °3: 303-309.

Crozier, M. 1964. The Bureaucratic Phenomenon. Chicago: Chicago University Press.

Hood, C. 1996. «Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980’s. A. G. Barker, James Perry and Theo Toonen (eds.). Civil Service Systems in Comparative Perspective. Ind. Indiana University Press: 269-287.

Mintzberg, Henry. 1983. Structuring Five: Designing Effective Organizations. Toronto: Prentice – Hall.

Mosher, Frederick C. 1968. Democracy and the Public Service. New York: Oxford University Press.

Nigro, Félix e Lloyd Nigro, 1976. The New Public Personnel Administration. Itasco, Ill: F. E. Peacock Publ.

Olsen, Johan P. 1996. « Civil Service in Transition: Dilemmas and Lessons Learned». Joachim Hesse e T. Toner, eds. The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration, Vol. III.



Peters, Tom e Robert Waterman. 1982. In Search of Excellence: Lessons from America's Best Companies. New York: Harper & Row.

Riper, Paul Van. 1979. « Americanizing a Foreign Invention: the Pendleton Act of 1883». Frank Thompson ed. Classics of Public Personnel Administration: Oak Park, Ill: Moore Publishing Company: 4-14.

Weber, Max. 1947. The Theory of Social and Economic Organizations. New York: Oxford University Press.