

Políticas Europeias de Emprego Público em Contexto de Austeridade

Estudos de Caso **Reino Unido, Suécia, França**



Helena Rato

Dezembro 2012

Índice

I.	Preâmbulo.....	3
II.	Reino Unido.....	4
2.1	Introdução	4
2.2	Impacto das reformas dos governos trabalhistas sobre o emprego público.....	6
2.2.1	Alargamento do conceito de emprego público	6
2.2.2	Reformas na perspetiva do <i>value for money</i>	7
2.2.3	A reforma de 2004.....	9
2.2.4	Emprego público e emprego privado	10
2.3	A reforma do governo de David Cameron	11
2.3.1	Reestruturação orgânica e consolidação fiscal.....	12
2.3.2	Principais medidas para a redução da despesa pública	12
2.4	Principais conclusões.....	14
III.	Suécia.....	15
3.1.	Introdução	15
3.2.	A crise dos anos 90.....	17
3.3.	Resposta política à crise	20
3.3.1	O resgate da banca	20
3.3.2	A política monetária	20
3.3.3	O investimento público	21
3.3.4	A política de consolidação fiscal	21
3.3.5	O controlo da despesa da administração pública.....	24
3.3.6	Política salarial	25
3.4.	Principais conclusões.....	26
IV.	França	27
4.1	Introdução	27
4.2.	A perspetiva francesa para a reforma da Administração Pública	29
4.2.1	LOLF- uma lei orçamental para a gestão por objetivos	31
4.2.2	Principais tentativas de reforma anteriores à LOLF.....	32
4.2.3	Reforma do Estado e do regime de emprego público	32
4.3	Políticas de emprego na Administração Pública, reformas estruturais e consolidação fiscal.....	34
4.3.1	Reformas estatutárias do regime de emprego	35
4.3.2	As medidas de consolidação fiscal.....	36
4.4	Principais conclusões.....	38
V.	Conclusões finais	40
VI.	Bibliografia	41
5.1	Reino Unido	41
5.2	Suécia	42
5.3	França	44

I. Preâmbulo

O presente estudo teve como objetivo a identificação de boas práticas no âmbito das políticas de emprego público levadas a cabo em países da União Europeia, em contexto de austeridade.

Este objetivo levantou à partida uma primeira grande questão, a de se definir o conceito de boas práticas em matéria de emprego público para, subsequentemente, se selecionarem as dimensões de análise e respetivos indicadores de resultados, tendo como referencial os objetivos do serviço público, por um lado, e da redução da despesa pública imposta pelas medidas de austeridade, por outro lado.

Após uma primeira análise prospetiva sobre a temática do estudo constatou-se que as boas práticas de emprego público têm sempre como componente principal a prossecução no longo prazo dos objetivos do serviço público e que, portanto, a identificação de boas práticas exige uma avaliação de resultados no médio e longo prazo. Constatou-se, também, que as medidas de austeridade podem conflitar com os objetivos de longo prazo, sobretudo se as roturas introduzidas nas dinâmicas societárias não assegurarem a compatibilidade das correções dos desequilíbrios macro-económicos com a prossecução de uma estratégia de desenvolvimento capaz de mobilizar os agentes económicos, sociais e culturais e de ser bem entendida pelos cidadãos.

De facto, o estudo prospetivo apontou no sentido de que a eficiência das medidas de austeridade depende da coerência entre as opções políticas tomadas, o nível de desenvolvimento e a estrutura de produção sectorial do país, e que a sua eficácia depende dos processos sistémicos de tomada de decisão, incluindo o grau de participação dos cidadãos e dos agentes económico/sociais na definição e implementação das políticas públicas. De acordo com estas conclusões, decidiu-se limitar o âmbito do estudo a países que se caracterizassem por ter aplicado medidas de austeridade num período de tempo suficientemente afastado a fim de se poder avaliar os resultados, a curto, médio e longo prazo, tomando em consideração as dimensões de análise decorrentes do estudo prospetivo.

Foram, assim, selecionados, o Reino Unido, a Suécia e a França, por terem diferenças significativas ao nível das raízes político/culturais do respetivo modelo de *governance* e porque, em maior ou menor grau, procuraram integrar medidas de austeridade em políticas de reforma estrutural. A cada um destes países é dedicado um capítulo, em que se procura pôr em evidência as respetivas especificidades do emprego público, em termos quantitativos e qualitativos. Nas conclusões finais, para além das diferenças e semelhanças mais significativas dos estudos de caso, é dado relevo às boas práticas

II. Reino Unido

2.1 Introdução

Na Europa, o Reino Unido foi precursor na introdução de reformas estruturais da Administração Pública, pela mão de Margareth Thatcher¹ cuja linha de pensamento ideológico influenciou e continua a influenciar as opções políticas dos sucessivos governos britânicos.

Inspirada na teoria monetarista, Thatcher teve como principal objetivo combater a inflação pela redução da oferta monetária, em detrimento do combate ao desemprego². Para isso, M. Thatcher defendeu a diminuição da intervenção direta do Estado na economia (menos Estado), recorrendo às privatizações de empresas públicas, e procurando baixar a despesa pública pela redução de emprego público e o controlo apertado da massa salarial, entrando abertamente em confronto com o movimento sindical. Desse confronto, houve uma perda de direitos sindicais, designadamente no âmbito da contratação coletiva e da realização de greves^{3,4}.

De facto, até 1979, a regulamentação do mercado de trabalho resultava essencialmente de acordos entre o patronato e os sindicatos, sendo a intervenção do Estado limitada a algumas questões, nomeadamente no que concerne os direitos dos trabalhadores face ao despedimento, à maternidade e à segurança e higiene no trabalho⁵. No decurso da década de oitenta foram produzidas uma série de leis que restringiam quer a capacidade de intervenção dos sindicatos no âmbito da negociação sobre salários e férias quer o contributo do Estado para os fundos de desemprego⁶. Em consonância com esta política, em 1992, o Reino Unido optou por não assinar a Carta Social Europeia, anexada ao Tratado de Maastricht. Concomitantemente, a perda de poder de intervenção dos sindicatos levou a uma drástica redução das taxas de sindicalização que passou de 56% para 28%, sendo essa quebra muito maior no sector privado do que no sector público.

M. Thatcher exerceu o cargo de Primeiro-ministro de 1979 a 1990, seguindo-lhe o conservador John Major (1990-97). Na sequência das eleições de 1997, o Reino

¹Kavanagh, Dennis, *Thatcherism and the End of the Post War Consensus*, www.bbc.co.uk/history/.../thatcherism_01.shtml (2011-03-03);

² A partir do final da década de setenta, os países europeus enfrentavam uma crise de estagflação que se caracterizou por elevadas taxas de desemprego e de inflação.

³ A vitória eleitoral de M. Thatcher deu-se num contexto de grande contestação laboral ao governo trabalhista de Callaghan que acabou dividindo e enfraquecendo o movimento sindical.

⁴Employment Act 1980

⁵Contracts of Employment Acts 1963; Employment Protection Act 1975

⁶Wages Act 1986 e Employment Act 1989

Unido voltou a ter um governo trabalhista, primeiro sob a direção de Tony Blair (1997-2007) e depois de Gordon Brown (2007-2010).

A pressão das instâncias comunitárias, para a aprovação da Carta de Direitos Sociais do Tratado de Maastricht, levou a que o Reino Unido consagrasse em diploma legal os direitos laborais fundamentais, em 1996⁷. Subsequentemente, a partir de 1997⁸, o Reino Unido tem transposto para a legislação nacional as Diretivas Europeias no que concerne os direitos sociais e laborais.

No âmbito mais específico da administração pública, os governos trabalhistas procuraram conciliar a redução da despesa com a melhoria do desempenho dos serviços públicos em termos de criação de valor para os contribuintes, através da promoção das práticas de *value for money* que decorreram de reformas inspiradas pelas teorias da Escolha Pública⁹ e da Nova Gestão Pública e que se consubstanciaram na qualificação dos recursos humanos, na remuneração do mérito e na melhoria da eficiência pelo recurso a práticas de gestão privada. No que concerne a redução da despesa, a tónica assentou na diminuição do emprego público, sobretudo recorrendo a práticas de *outsourcing*.

Durante a vigência do governo trabalhista, de 1997 a 2002, verificou-se uma desaceleração do endividamento público. Mas, a partir de 2002, o endividamento público voltou a crescer, tendência que se acelerou fortemente a partir da crise financeira de 2008¹⁰. Foi neste contexto que as eleições de 2010 levaram à formação de um governo de coligação liderado pelo conservador David Cameron, cujo programa dedica grande atenção à reforma do serviço público¹¹. No essencial a reforma de Cameron prossegue os objetivos dos princípios da política do *Value for Money*, acentuando a vertente de abertura dos serviços públicos a práticas de mercado.

⁷ Employment Rights Act 1996

⁸ Ano em que o Reino Unido aprovou a Carta de Direitos Sociais do Tratado de Maastricht

⁹ Teoria desenvolvida pelo prémio Nobel da Economia, James Buchanan, defende que o funcionamento de todo o processo político assenta na busca de interesses próprios dos intervenientes; no caso da administração pública, esta teoria defende que pelo facto dos burocratas gerirem recursos que lhes não pertencem diretamente, têm pouca motivação para serem eficientes.

¹⁰ <http://www.economicshelp.org/blog/334/uk-economy/uk-national-debt/> (10-9-2012)

¹¹ Horton, Lorna; Gay, Oonagh- Standard Note SN/PC/06011, House of Commons Library, Public Service Reform

2.2 Impacto das reformas dos governos trabalhistas sobre o emprego público

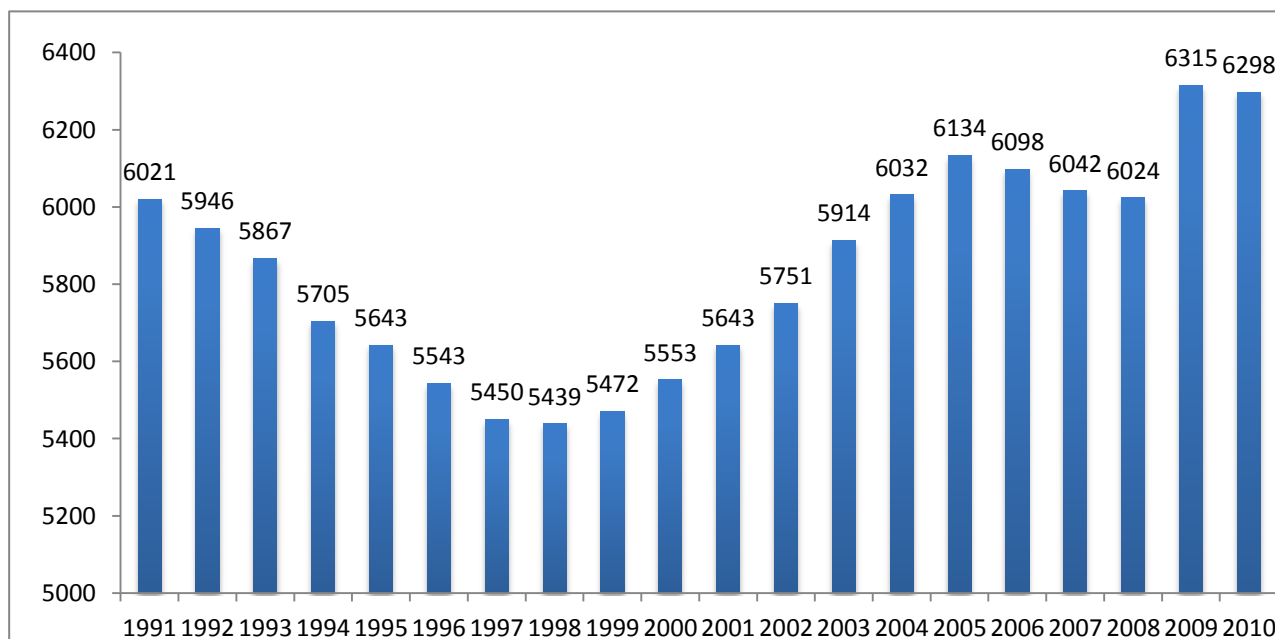
2.2.1 ALARGAMENTO DO CONCEITO DE EMPREGO PÚBLICO

Antes de 1991, as estatísticas do Reino Unido sobre emprego público eram parciais e por vezes contraditórias, dependendo em larga escala do conceito atribuído ao emprego público. Esta questão prende-se com o facto de, no Reino Unido, os funcionários públicos nunca terem beneficiado de estatuto específico de emprego, similar ao da nomeação definitiva, estando sujeitos a um contrato de trabalho como qualquer outro tipo de profissional (BOSSAERT, 2005). Em termos jurídico/institucionais, só em 1994 foi aprovado um código de conduta para os funcionários públicos, a saber, o *Civil Service Bill*, como resultado do reconhecimento da especificidade das funções desempenhadas pelos funcionários públicos nas suas relações com o poder político e com os cidadãos. O *Civil Service Bill* inclui critérios de recrutamento, nomeadamente em termos éticos e de competências profissionais.

A adesão à União Europeia acarretou a necessidade de afinar conceitos a fim do Reino Unido produzir estatísticas comparáveis aos dos outros Estados membros. Subsequentemente, a denominação *civil servant* passou a designar fundamentalmente os trabalhadores que desempenham funções na administração de suporte direto ao Governo. Entretanto, o aprofundamento dos conceitos e a consolidação de dados estatísticos da despesa pública com as remunerações dos trabalhadores, levou ao alargamento do conceito do emprego em funções públicas a todos os trabalhadores desempenhando funções de utilidade pública, desde que remuneradas pelo orçamento de Estado. Assim, a partir de 1991, o ONS (*Office for National Statistics*) passou a publicar estatísticas anuais sobre emprego público de acordo com este último conceito que é aplicado aos seguintes grandes sectores de atividade: Construção, Forças Armadas, Polícia, Administração Pública, Educação, SNS, outras atividades de saúde e Serviços Sociais, Outros¹².

O gráfico 1.1 ilustra a evolução de emprego público, de 1991 a 1997, i.e. antes da chegada ao poder do governo trabalhista, e de 1997 a 2010. A leitura desse gráfico permite constatar que o emprego público, depois de ter registado um decréscimo persistente de 1991 a 1998, voltou a crescer desde 2000, embora com um ligeiro decréscimo entre 2005 e 2008, tendo atingido o volume mais elevado de todo o período em 2009.

¹² Hicks, Stephen; Lindsay, Craig; Livesey, Donna; Bradford, Nick; Williams, Richard: Public Sector Employment, Office for National Statistics, 2005

Gráfico 1.1 - Volume total do emprego público no Reino Unido (Unidade: 1000)

Fonte: Office for National Statistics, 1º Semestre 2012

Como se justifica esta inversão de tendência no volume de emprego público apesar dos governos trabalhistas Blair e Brown terem continuado a política anterior no sentido da redução do emprego público, recorrendo a diversas formas de privatização?

Para se responder a esta questão, há a considerar que a política de privatização, operada sobretudo através do *outsourcing* e da subcontratação¹³ se enquadrou numa política mais global liderada pelos princípios do *value for Money*.

2.2.2 REFORMAS NA PERSPETIVA DO VALUE FOR MONEY

A aplicação dos princípios do *value for Money* à Administração Pública consiste em desenvolver uma política para a melhoria da eficiência, da eficácia e da qualidade dos serviços públicos de forma aos contribuintes considerarem justificados os impostos que pagam para a manutenção da administração pública. Neste âmbito, a perspetiva de que o sector privado está mais vocacionado para o sucesso da aplicação do *value for Money* levou o governo britânico a procurar transpor as regras de funcionamento do mercado para o sector público, através da agenciação¹⁴ e da gestão

¹³ Em ambos os casos o Estado contratualiza com empresas privadas a prestação de determinados serviços. Contudo no *outsourcing* há uma transferência de carácter permanente do público para o privado, como acontece com a segurança e proteção de edifícios públicos, enquanto a subcontratação é mais ocasional e corresponde a atividades mais específicas, por exemplo, a seleção de candidatos a um posto de trabalho.

¹⁴ A agenciação consubstancia-se na divisão de grandes departamentos em pequenas unidades, as quais são geridas como empresas privadas, embora o capital seja público. O controlo das agências pelo Estado

por objetivos. A agenciamento implica a descentralização da gestão pública, designadamente no que concerne a gestão orçamental e a gestão de recursos, incluindo os recursos humanos, sendo que toda a gestão fica subordinada ao cumprimento dos objetivos contratualizados.

Simultânea e complementarmente, o governo trabalhista procurou melhorar a capacidade de gestão pública através do investimento em capital humano que se concretizou pela formação profissional e pelo recrutamento de pessoal altamente especializado, nomeadamente gestores oriundos do sector privado. O desenvolvimento da gestão por objetivos incluiu, também, a introdução da prática da avaliação do desempenho e da promoção por mérito. Assim, a introdução de práticas de gestão privada na perspectiva do *value for Money* levou a um crescimento extraordinário de algumas profissões no volume de emprego público, designadamente, gestores de topo (82%), gestores de marketing e de vendas (164%), gestores intermédios (200%), serviço de venda e serviço ao cliente (271%).

Sempre na perspectiva do *value for Money*, os governos trabalhistas prestaram particular atenção aos sectores mais sensíveis para a opinião pública, i.e. a saúde, a educação e a proteção social. Consequentemente, estes foram os sectores de atividade em que o emprego público mais cresceu, nomeadamente nos seguintes grupos profissionais: auxiliares de educação (92%), prestadores de cuidados a crianças em creches (65%), gestores de serviços sociais, de serviços de saúde e afins (74%), gestores hospitalares (116%), médicos e prestadores de cuidados de saúde afins (53%), assistentes sociais (74%), profissionais da ação social junto da juventude e de comunidades (79%).

O recrutamento de pessoal altamente especializado e a introdução da promoção por mérito resultaram no aumento de salários no sector público. Por exemplo, entre 2002 e 2009, os salários do sector público cresceram 35%, contra um aumento de 18% no sector privado (HOLMES e LILICO, 2010). O aumento de salários no sector público foi também facilitado pelo recurso à agenciamento como forma de introdução de mecanismos de mercado na administração pública, na medida em que as agências foram dotadas de autonomia de gestão, incluindo a gestão financeira e de recursos humanos.

é efetuado através de contratos de realização. As agências são, portanto, empresas privadas em que o único ou principal acionista é uma entidade pública.

A combinação do aumento de emprego com o aumento de salários traduziu-se num aumento da despesa pública corrente primária, tanto em termos nominais como reais (GRIMSHAW, 2012), facto que contribuiu para a inversão da tendência à diminuição da taxa de endividamento líquido relativamente ao PNB, a partir de 2004 (Tabela 1.1).

2.2.3 A REFORMA DE 2004

O aumento da taxa de endividamento líquido, voltou a colocar o debate sobre a despesa pública na ordem do dia, levando à elaboração de um novo plano de reformas da administração pública (*Civil Service Reform: Delivery and Values*), em 2004, com base nas recomendações de um relatório elaborado por Sir Peter Gershon sobre a gestão de recursos. A estratégia adotada pela reforma de 2004 para redução de despesa pública contrariou os princípios básicos da filosofia thatcheriana de descentralização da gestão, tendo-se centralizado na racionalização de recursos, através de dois grandes vetores de atuação, a saber: fusão de serviços, visando a diminuição do número de empregados públicos; centralização de compras e aquisições, recorrendo à prática de serviços partilhados. Complementarmente, a reforma de 2004 continuou a manter uma forte vertente de investimento na formação profissional dos empregados/funcionários públicos.

A reforma de 2004 não produziu os resultados esperados, na medida em que não conseguiu reduzir nem o peso da despesa pública nem o emprego público. Com efeito, de 2004 a 2008, o emprego público e a percentagem de despesa pública relativamente ao PNB cresceram de 3,2% e de 6,5%, respetivamente (GRIMSHAW, 2012), assim como a taxa de endividamento líquido (Tabela 1.1). Contudo, o aumento da percentagem da despesa pública relativamente ao PNB manteve-se em níveis sustentáveis, até 2008.

Tabela 1.1 – Evolução da percentagem da dívida pública líquida relativamente ao PNB

Ano	Dívida Pública líquida PNB (%)	Ano	Dívida Pública líquida PNB (%)
1997	41,93	2004	31,84
1998	40,14	2005	33,80
1999	37,85	2006	34,85
2000	35,38	2007	35,57
2001	30,58	2008	36,61
2002	29,34	2009	44,26
2003	30,46	2010	52,08

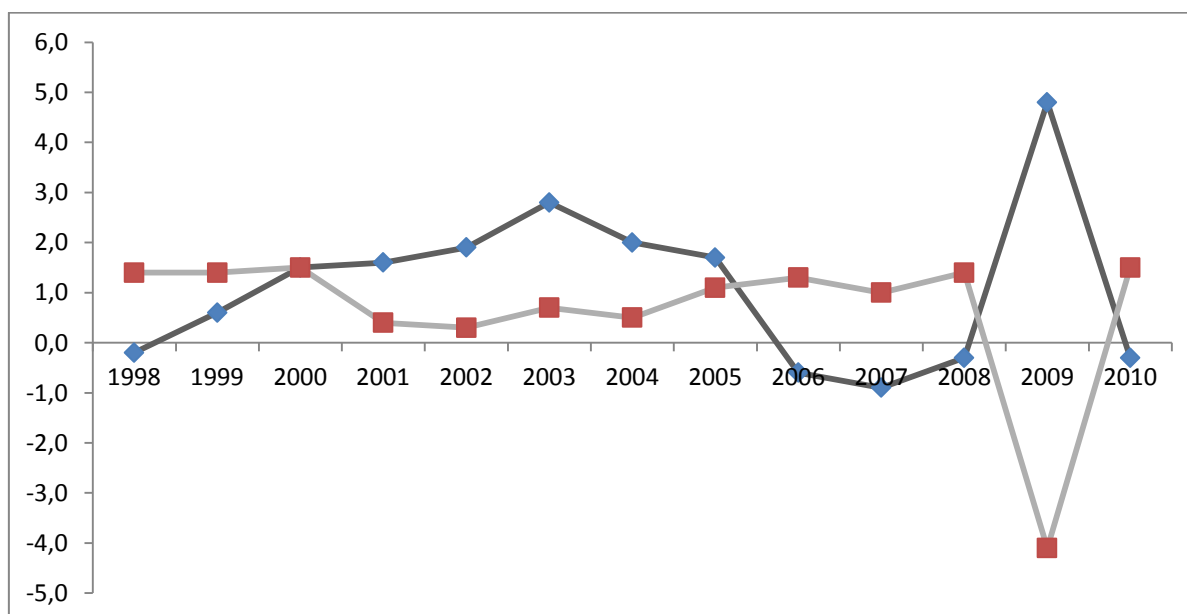
Fonte: www.ukpubliospending.co.uk em 04.10.2012

2.2.4 EMPREGO PÚBLICO E EMPREGO PRIVADO

No cômputo geral o emprego público registou um crescimento de 15,6%, de 1997 a 2010, superando claramente a taxa de crescimento do emprego no sector privado, que foi de 8,4%. Observando-se o Gráfico 1.2 verifica-se que, na realidade, as taxas de crescimento do volume de emprego no sector público apresentam uma evolução contra cíclica relativamente ao sector privado. Nesse sentido, podemos concluir que a aplicação do *value for Money* teve um efeito de alavancagem para o aumento do emprego público no Reino Unido, o qual funcionou como amortecedor do aumento do desemprego (Tabela 1.2), sobretudo na sequência da crise desencadeada em 2008.

Mesmo assim, o impacto negativo da crise de 2008 sobre o PNB do Reino Unido levou ao aumento tanto da taxa de desemprego (Tabela 1.2) como da taxa de endividamento público (Tabela 1.1). Foi neste contexto que decorreram as eleições de 2010, cujo resultado levou à criação de um governo de coalizão entre o Partido Conservador e o Liberal Democrata, presentemente em função e tendo por Primeiro-ministro David Cameron.

Gráfico 1.2 - Taxas de crescimento emprego nos sectores público e privado (1997-2010)



Fonte: Office for National Statistics, 1º Semestre 2012

Tabela 1.2 – Evolução taxas de desemprego no Reino Unido (1997-2010)

Ano	Taxa desemprego	Ano	Taxa desemprego
1997	7,1	2004	4,8
1998	6,3	2005	4,8
1999	6,0	2006	5,4
2000	5,5	2007	5,4
2001	5,1	2008	5,6
2002	5,2	2009	7,5
2003	5,0	2010	7,9

Fonte: FMI – 2011 World Economic Outlook

2.3 A reforma do governo de David Cameron

A 5 de Julho de 2010, David Cameron explicitou as linhas mestras da sua reforma nos seguintes termos¹⁵: “ Quero que um dos maiores resultados deste Governo seja completar a modernização dos nossos serviços públicos. Quero tornar as nossas escolas e hospitais entre os melhores do mundo. Abri-los e torna-los competitivos, mais próximos e mais transparentes. Dar maior escolha aos que usam os nossos serviços públicos e maior liberdade aos profissionais que os prestam”.

Nesse sentido, a reforma de David Cameron privilegia a abertura da prestação de serviços públicos à iniciativa privada, sobretudo nos sectores da educação e saúde, e o reforço da introdução de mecanismos de mercado ou de quasi-mercado nos serviços públicos. Com esse objetivo, propõe-se descentralizar serviços e promover novas formas de estatuto orgânico. A título de exemplo, no primeiro caso há a referir a programada extinção de Organismos Centrais responsáveis pelo financiamento e gestão dos cuidados primários (*Primary Care Trusts*) e a transferência da responsabilidade desse serviço para centenas de grupos clínicos de gestão¹⁶. No segundo caso temos a constituição de organizações mutualistas que substituem serviços extintos, cabendo a constituição dessas organizações à iniciativa dos funcionários dos serviços extintos, embora com apoio governamental.

A alteração de estatuto orgânico de entidades prestadoras de serviços públicos prossegue a política de *outsourcing* herdada do Governo anterior, contribuindo para reduzir o número de empregados públicos diretamente dependentes do Estado. Este é de facto um dos objetivos do Governo Cameron que prevê uma redução de

¹⁵ Lorna Horton and Oonagh Gay, SN/PC/06011, Public Service Reform, House of Commons Library

¹⁶ Peter Russell, NHS reforms explained, <http://www.webmd.boots.com/nhs/10101/nhs-reforms-explained?page=3>

empregados públicos do governo central da ordem dos 23% até 2015¹⁷, assim como uma redução de 50% no número de organismos¹⁸. No cômputo geral, a meta para 2015 representa uma redução do emprego público em cerca de 10%, i.e., cerca de 490 mil postos de trabalho.

Paralelamente, logo em 2010, o Governo britânico preparou um pacote de medidas destinadas a reduzir a despesa pública. Esse pacote é constituído por três grandes tipos de medidas, designadamente: alteração de práticas gestionárias; reestruturação orgânica; extinção/fecho de serviços (HOOD, 2010).

2.3.1 REESTRUTURAÇÃO ORGÂNICA E CONSOLIDAÇÃO FISCAL

As principais alterações de práticas gestionárias foram as seguintes: redução do número de empregados públicos sempre que as despesas previstas ultrapassem o orçamento acordado; congelamento de salários com exceção dos salários mais baixos para os quais se admitiu um pequeno aumento; aumento das contribuições para a segurança social e aumento da idade de reforma. No âmbito da reestruturação previu-se: o alargamento de práticas de gestão privada, na perspectiva do *value for Money*; continuação de práticas de *outsourcing* e a subsequente transferência de trabalhadores do sector público para o sector privado; estabelecimento de acordos com os sindicatos no sentido de se reduzirem os prémios por mérito e outros benefícios; alteração do cálculo dos valores das pensões de reforma, deixando de ser com base no último salário para passarem a ser com base na média contributiva ao longo da carreira. No âmbito da extinção/fecho de serviços previu-se o recurso a despedimentos coletivos, nomeadamente, pelo fecho de creches, bibliotecas, lares para a terceira idade e centros de apoio profissional (formação profissional, gestão de carreiras).

Contudo, um dos principais instrumentos visando a redução de emprego público consiste nas restrições orçamentais. Nos termos do orçamento para 2012/2013, foi introduzido um limite de 1% de aumento para as despesas com pessoal, a todos os serviços com exceção da caixa nacional de contribuições para a segurança nacional e da caixa nacional de pensões.

2.3.2 PRINCIPAIS MEDIDAS PARA A REDUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA

As medidas de austeridade também contemplam a redução das remunerações reais. Mas, relativamente a esta questão, há que referir: 1) no Reino Unido, os trabalhadores da administração pública auferem salários significativamente superiores

¹⁷ Esta percentagem corresponde a uma redução de uns 80 mil postos de trabalho; se considerarmos o conjunto do emprego em funções públicas a redução corresponde a 1,3%

¹⁸ <http://www.civilservice.gov.uk/reform/part-2-clarifying-the-future-size> (20-09-2012)

aos praticados no sector privado, estimando-se que em média o diferencial é de 12%¹⁹; 2) a redução das remunerações reais resulta essencialmente do congelamento dos salários e do aumento de impostos. Na tabela 1.3 apresenta-se o enunciado das principais medidas tomadas pelo Governo de David Cameron para a redução da despesa pública, com impacto ao nível do emprego público e das remunerações dos trabalhadores. Da leitura da tabela 1.3 é de destacar o facto das reformas com impacto direto sobre o emprego estarem escalonadas até finais de 2015. No entanto, considerando que no terceiro trimestre de 2011 tinham já sido eliminados quase 340 mil postos de trabalho, dos quais 32% eram funcionários públicos afetos ao governo Central, 22% à educação e 14,5% à saúde, é de admitir que o volume de redução de emprego público ultrapasse as previsões governamentais (GRIMSHAW, 2012).

Tabela 1.3 – Medidas de redução despesa pública com impacto ao nível do emprego público

Medidas	Impacto previsto até 2015
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Extinção de 250 organismos e reestruturação de 500, num total de 900 (a concluir em Março de 2015) ✓ Aumento da despesa dos serviços limitado a 1% ✓ Reengenharia de estruturas orgânicas, privatizações e outras formas de <i>outsourcing</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Redução do número de trabalhadores da Administração Central em cerca de 23% (80.000 postos de trabalho) ✓ Redução do volume total de empregos públicos até 10% (490.000 postos de trabalho)
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aumento do imposto sobre rendimentos individuais (IRS) pela alteração dos limites dos escalões de rendimento taxados a 40% (de 37.401 para 32.245 £), para 2013-2014 ✓ Congelamento salarial (2010 a 2013) ✓ Aumento da remuneração nos escalões mais baixos (250 £) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Redução do rendimento líquido dos trabalhadores da classe média-alta ✓ Redução dos rendimentos reais ✓ Melhoria das condições de vida dos trabalhadores menos qualificados

Dos postos de trabalho eliminados na educação, mais de 80% eram ocupados por auxiliares do sexo feminino, com horário a tempo parcial. Também na saúde, mais de 70% dos postos de trabalho eliminados eram ocupados por mulheres, a tempo parcial. Consequentemente, tais medidas levantaram críticas sobre a sua consistência relativamente à política para a igualdade de género.

¹⁹ Ed Holmes and Andrew Lilico, Controlling Public Spending, Pay, Staffing and Conditions in the Public Sector, Policy Exchange, Clutha House, www.policyexchange.org.uk

2.4 Principais conclusões

O Reino Unido foi o primeiro país europeu a procurar efetuar a consolidação fiscal através da redução do emprego público, tendo por isso influenciado, em maior ou menor grau, as políticas dos outros países europeus que prosseguiram ou prosseguem esse objetivo.

Contudo, 30 anos depois, o Reino Unido continua a enfrentar problemas de consolidação fiscal e verifica-se que não houve redução do emprego público, considerando como trabalhador público todo aquele que desempenha funções de utilidade pública e que é remunerado pelo orçamento de Estado, independentemente do respetivo estatuto laboral. Estima-se que, como resultado do processo de privatizações, 1/5 dos empregados em funções públicas estarão a trabalhar no sector privado (JULIUS, 2008).

Verifica-se, também, que o aumento do emprego público seguiu uma trajetória contra cíclica relativamente ao desemprego no sector privado e que os diferenciais salariais beneficiam os trabalhadores da administração pública. Esta situação é uma consequência das reformas introduzidas no sentido de melhorar a prestação de serviços na perspetiva dos princípios do *value for Money*.

De relevar, ainda, que os funcionários públicos ingleses nunca tiveram um regime de emprego específico, sendo-lhes aplicado um estatuto idêntico ao dos trabalhadores do sector privado e que esse facto contribuiu para que trabalhadores e sindicatos da Administração Pública britânica aceitassem facilmente a introdução de diversas formas de privatização dos serviços públicos.

III. Suécia

3.1. Introdução

A seleção da Suécia como estudo de caso justifica-se por diversas razões. Primeiro, realizou as reformas estruturais de consolidação fiscal na década de noventa do século passado, facto que permite uma avaliação dos resultados a médio e longo prazo). Esses resultados apontam para uma experiência de sucesso, designadamente ao nível do endividamento público e da consolidação orçamental. As reformas não implicaram nem conduziram a uma redução do emprego público. Na OCDE, a Suécia continua a ostentar a maior percentagem de emprego público (32%, em 2010, contra 15% em 1965). As reformas também não implicaram um corte com o Estado-social.

A compreensão deste sucesso pressupõe o conhecimento do modelo de governação praticado na Suécia e que assenta em três grandes princípios de atuação política, a saber: governação a multinível; descentralização e autonomia; transparência e responsabilização.

A governação a multinível é suportada por uma clara divisão de competências entre o Governo central, os Concelhos Municipais de nível regional e os Municípios de nível local. Assim, o Governo central ocupa-se fundamentalmente da política externa e da segurança do Estado, além de traçar as grandes orientações estratégicas para as políticas públicas, razão porque só emprega 15% do total de trabalhadores em funções públicas, enquanto os restantes 85% trabalham para os Concelhos municipais e para os Municípios. Em termos de competências, a saúde pública está a cargo dos Concelhos municipais, os quais também têm responsabilidades no âmbito da política de mobilidade intermunicipal, assim como na promoção do turismo e da cultura. Quanto aos Municípios, cabe-lhes uma longa lista de competências em praticamente todos os domínios que determinam ou influenciam a qualidade de vida e o bem-estar das populações, designadamente, educação, jardim-de-infância, apoio domiciliário, cuidados a idosos e deficientes, bibliotecas, planeamento urbano, serviços de resgate e de combate a incêndios, saneamento básico, manutenção das ruas e dos parques, recolha e tratamento do lixo e proteção civil (LEVIN, 2009).

Este sistema de governação resulta de um processo político de descentralização que foi sendo desenvolvido ao longo dos últimos 30 anos. Este processo associou à transferência de competências do governo central para as instituições de âmbito regional e de âmbito municipal a atribuição de responsabilidades inerentes à autonomia de execução. É disso exemplo, o direito dos Concelhos e Municípios a cobrarem impostos no âmbito da respetiva área geográfica de atuação.

A autonomia e responsabilização é igualmente praticada em relação às agências, principal forma de organização dos serviços públicos.

Na Suécia, a origem das agências, enquanto organismos de implementação das políticas públicas, remonta ao século XIX, aquando da passagem da monarquia absoluta para a monarquia constitucional, por se considerar que a semi-autonomia dos serviços do Estado constituía um meio para garantir o equilíbrio entre o poder do Rei e o poder do Parlamento (LARSSON, 2002). Esta forma de governação a multinível baseada na descentralização e autonomia administrativa insere-se, portanto, na cultura política da Suécia, facto que contribui inequivocamente para o seu sucesso.

Atualmente existe uma grande diversidade de agências, de grande dimensão ou pequena dimensão, com um leque de atividades muito alargado ou muito restrito e especializado, atuando ao nível nacional ou regional. Neste último grupo, existem agências dependentes dos Concelhos Municipais ou dos Municípios, assim como agências nacionais desconcentradas a nível regional, mas que estão integradas no Governo central.

Todas as agências devem subordinar a sua atividade à legislação emanada do Parlamento. No caso das agências de âmbito nacional, o Governo pode regulamentar-lhes a atividade através de decretos-lei e nomear os dirigentes de topo, a quem atribui uma carta de missão e estabelece objetivos. Subsequentemente, toda a gestão operacional é da total responsabilidade das próprias agências que, no entanto, estão obrigadas à prestação anual de contas e à prática de uma gestão por objetivos. A gestão por objetivos foi sendo paulatinamente introduzida na Suécia a partir da década de setenta do século passado e, porque segue os princípios do *New Public Management*, possibilita, também, que a responsabilização a nível individual se traduza numa grande autonomia de ação dos trabalhadores, no cumprimento dos respetivos objetivos.

Um dos princípios de sustentabilidade da gestão por objetivos é a prestação de contas, sendo que na Suécia a aplicação deste princípio remonta ao início do século XIX, com a instituição do *Ombudsmen*, i.e. uma entidade independente e representante do Parlamento e do Rei com competência para proceder a averiguações, investigações e inspeções aos órgãos do Governo e da administração pública, aplicar medidas disciplinares e, eventualmente, levar os responsáveis por crimes ou infrações a tribunal, onde desempenha as funções de procuradoria. Atualmente a principal função do *Ombudsmen* consiste em proceder à monitorização das agências e dos trabalhadores em funções públicas para garantir o cumprimento da lei e a prestação de serviços no respeito de padrões procedimentais adequados. De referir que as penas disciplinares aplicadas pelo *Ombudsmen* são publicitadas, facto que contribui para promover a transparência e a responsabilidade.

Outro instrumento de transparência e responsabilização da governação a multinível é o recurso a Comissões de inquérito e de estudo. Estas Comissões podem funcionar no âmbito dos Ministérios, serem agências especializadas ou constituídas *ad hoc*, e estão encarregadas de produzir relatórios para apoiar o Governo na tomada de decisões (LARSSON, 2002). No decurso das suas inquirições e estudos, as Comissões ouvem todos os atores que podem ser parte interessada, incluindo os trabalhadores em funções públicas. Por outro lado, como todos os documentos produzidos pelas Comissões são tornados públicos, qualquer cidadão ou grupo de cidadãos pode participar no processo (LEVIN, 2009).

A garantia de acesso público a qualquer tipo de documento oficial, institucionalizada na Suécia desde 1766, tem sido um fator determinante para o desenvolvimento do enorme capital de confiança entre governantes e governados (ROTHSTEIN, 2000) potenciando o capital social necessário para a resolução dos problemas sociais, a nível nacional, regional e local, pelo que tem tido como corolário boas práticas de governação a multinível.

Outra especificidade da Suécia, que importa assinalar, é o facto do seu desenvolvimento industrial assentar na transformação das suas próprias matérias-primas e esse desenvolvimento ter sido sempre apoiado por um sistema público de ensino que tem privilegiado a I&D (BLOMSTRÖM e KOKKO, 2002). Atualmente, na Suécia, o sector industrial contribui com mais de 40% para as exportações e emprega 1/5 da população ativa. Este valor é tanto mais significativo se considerarmos que o sector de serviços mercantis (isto é, serviços que não são prestados pela administração pública) só emprega 39% da população ativa.

3.2. A crise dos anos 90

Em 1998, Asli Demirgüç-Kunt, Diretora das Políticas de Desenvolvimento no Banco Mundial, e Enrica Detragiache, Chefe de Divisão no FMI, publicaram um artigo científico²⁰ em que apresentam um padrão de eclosão e desenvolvimento das crises financeiras, comum à maior parte dos países, a saber:

- (i) desregulamentação dos mercados financeiros
que leva
- (ii) à expansão do crédito excessivamente rápida
a que se segue
- (iii) um aumento sustentado do preço dos ativos financeiros, aparentemente sem suporte na economia real, criando-se, assim, uma bolha especulativa

²⁰ Financial Liberalization and Financial Fragility, Working paper 98/83, Washington DC, International Monetary Fund

- (iv) a bolha acaba explodindo, provocando uma queda dramática de preços e, subsequentemente, fortes perturbações nos mercados de ativos (sobretudo no imobiliário) que geram bancarrotas, as quais se propagam de forma generalizada;
- (v) esta situação é acompanhada pelo aumento do crédito mal parado e falências que desembocam numa crise bancária aguda muitas vezes associada a uma crise cambial;
- (vi) o enfraquecimento do sistema bancário engendra uma crise de crédito no sector privado, cuja severidade depende das medidas tomadas pelos Governos para salvarem os bancos em dificuldades.

Peter Englund²¹ comprovou a confiabilidade deste modelo ao utilizá-lo para estudar a crise da Suécia (ENGLUND, 1999).

Com efeito, na década de oitenta, o Parlamento sueco adotou legislação no sentido de liberalizar o mercado financeiro, acabando com a regulamentação até, então, existente. Seguiu-se um período de forte crescimento económico, assente no crédito fácil que originou bolhas especulativas, sobretudo no sector do imobiliário. A bolha rebentou em 1990, levando ao aumento do crédito mal parado e ao desemprego, sobretudo no sector imobiliário. Em 1991, diversos bancos demonstraram estar com graves dificuldades de solvência e dois dos maiores seis bancos entraram em situação de pré-bancarota. Este facto obrigou à intervenção do Governo, primeiro nacionalizando esses bancos e depois criando um fundo público de garantia que disponibilizou aos outros bancos em situação de incumprimento para que pudessem fazer face às suas obrigações. Neste contexto de secagem do crédito, a crise alargou-se a todos os sectores da economia levando a um decréscimo do PNB da ordem dos 5%, entre 1991 e 1993, ao mesmo tempo que o desemprego subia de 1,3% para 8,2%²².

Para isso contribuiu, também, a crise monetária de 1992, provocada por uma onda de especulação nos mercados cambiais, a que o Banco Central sueco procurou responder elevando excessivamente as taxas de juro, facto que agravou a escassez de crédito à economia e, subsequentemente, levou ao aumento de falências e do desemprego.

Em suma, a decisão política de acudir aos bancos em dificuldade, incorporando o crédito mal parado na dívida pública, ao mesmo tempo que as contas públicas eram afetadas pela recessão económica, devido ao efeito dos estabilizadores automáticos²³,

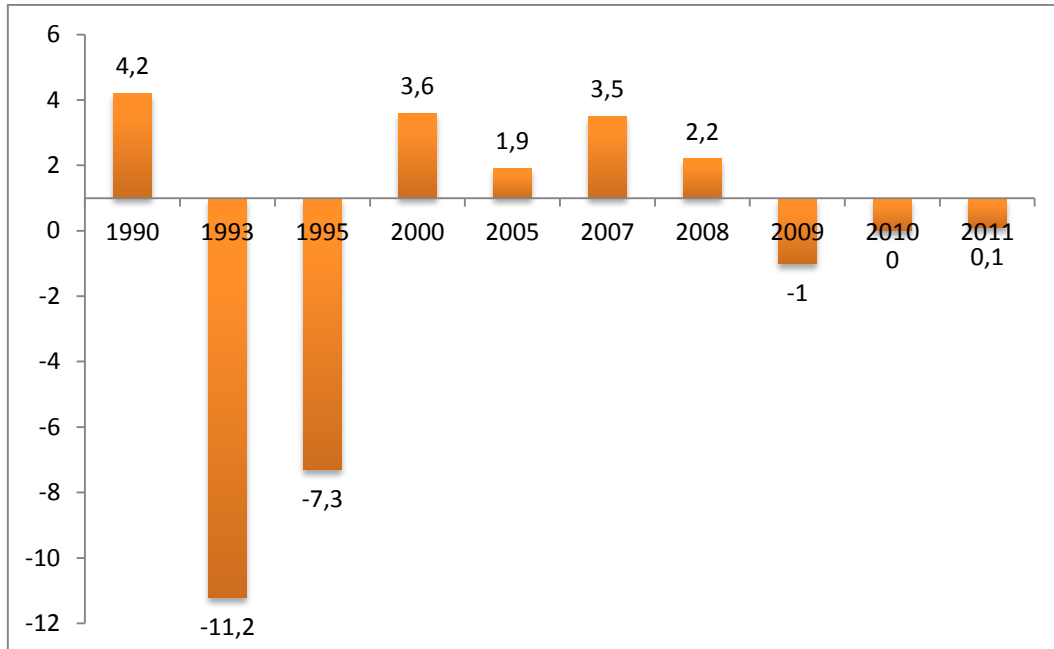
²¹ Stockholm School of Economics

²² World Economy, Sweden- The 1990s crisis, www.Socialistworld.net (17/10/2008).

²³ Aumento da despesa pública decorrente do aumento do desemprego; diminuição da receita pública pela quebra no volume de impostos devido à recessão.

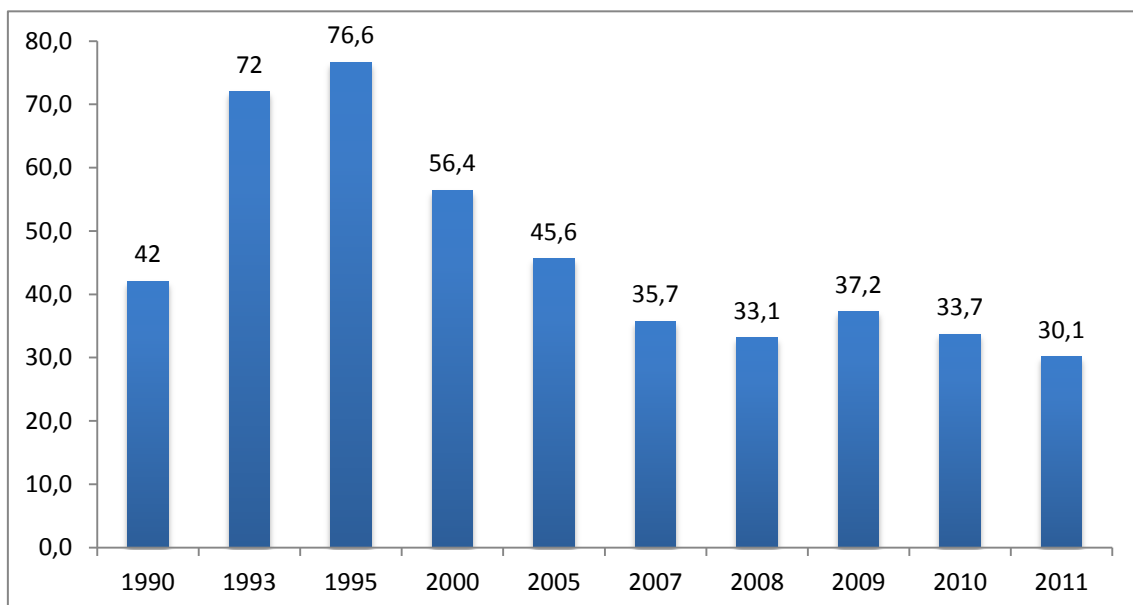
tiveram como consequência um aumento dramático do défice orçamental e da dívida pública sueca (Gráficos 2.1 e 2.2).

Gráfico 2.1 – Evolução do saldo orçamental primário da Suécia, em % do PNB



Fonte: NIER (2005, 2010, 2012); NIER- National Institute of Economic Research

Gráfico 2.2 – Evolução da dívida pública da Suécia, em % do PNB



Fonte: NIER (2005, 2010, 2012); NIER- National Institute of Economic Research

3.3. Resposta política à crise

A resposta política à crise teve duas grandes fases, evoluindo desde uma perspectiva de intervenção financeira, no curto prazo, para uma perspectiva de consolidação das contas públicas, no longo prazo.

3.3.1 O RESGATE DA BANCA

Na primeira fase, seguindo o padrão identificado por Asli Demirgug-Kunt e Enrica Detragiache (1998), a intervenção foi no sentido de salvar os bancos em rutura financeira ou à beira da bancarrota. Dois dos maiores bancos suecos (Nordbanken e Götabanken), que estiveram na origem da crise financeira, foram nacionalizados. Simultaneamente foram criadas duas empresas públicas (1991-92), a Securum e a Retriva, que tiveram como objetivo sanear os bancos²⁴ dos “maus” ativos, incluindo as dívidas incobráveis. Esse saneamento foi efetuado através da compra desses “maus” ativos, com financiamento direto do Estado e a abertura de uma generosa linha de crédito junto do Banco Central sueco²⁵ (Sveriges Risksbank), como forma de recapitalização da banca privada, com o intuito de voltar a capacitá-la para desempenhar a função de financiamento da economia. Foi, também, criada uma agência, *Bank Support Authority (Ministry of Finance, 1995)*, para supervisionar os bancos que tiveram necessidade de recorrer à recapitalização.

De referir, ainda, uma especificidade sueca no resgate aos bancos. Seguindo os princípios da transparência e da responsabilização, as administrações desses bancos tiveram de apresentar por escrito uma lista detalhada de todas as perdas, sobre as quais foram emitidos títulos de dívida que ficaram em posse do Governo. Deste modo ficava garantida a possibilidade do Estado vir a cobrar essas dívidas.

O resgate bancário teve um tremendo custo para a Suécia, equivalente a 4% do PNB²⁶. Em conjunto, o resgate bancário e o custo dos programas de apoio aos desempregados fizeram aumentar em 10% a despesa pública relativamente ao PNB. No período 1991-93, a despesa pública sueca absorveu 70% do PNB (Gráfico 2.2).

3.3.2 A POLÍTICA MONETÁRIA

Como já referimos no ponto anterior, simultaneamente com a crise financeira foi despoletada uma crise monetária provocada por uma onda de movimentos especulativos nos mercados cambiais (GERLACH, 1997). Num primeiro momento o

²⁴ No total houve 114 bancos intervencionados (Dougherty, 2008).

²⁵ Fundado em 1668, é o banco central mais antigo do mundo. Tem como principal missão preservar a estabilidade do sistema financeiro sueco, utilizando como principal instrumento a taxa de desconto, ou seja, a taxa de juro aplicada aos empréstimos concedidos a outros bancos.

²⁶ No final da crise este valor caiu para 2%, devido ao Estado ter cobrado parte dos títulos de dívidas emitidas pelos bancos objeto de resgate (Dougherty, 2008).

Banco Central da Suécia tentou segurar a paridade cambial da Koroa aumentando as taxas de juro, facto que agravou as condições de acesso ao crédito. Face à ineficácia dessa e ao agravamento da depressão económica nacional, o Banco Central sueco optou por uma política monetária flexível que levou à desvalorização da koroa no mercado cambial em cerca de 10%, em novembro de 1992. Em dezembro de 1993, a desvalorização da koroa atingiu um máximo de 25% (BERG; GRÖTTHEIM, 1997).

A desvalorização cambial da Koroa teve duas consequências imediatas, a saber: a descida de preços das exportações suecas, tornando-as mais competitivas no mercado internacional; pressões inflacionistas, induzidas pelo aumento do preço das importações.

Para contrariar o aumento das pressões inflacionistas, o Governo sueco estabeleceu uma política monetária restritiva, subordinada à meta de uma taxa de inflação média de 2% ao ano, utilizando como instrumentos a taxa de desconto do Banco Central e a implementação de uma série de medidas visando a redução da despesa pública. No cômputo geral, estas medidas traduziram-se numa descida de 21 % dos salários na Suécia, comparativamente aos salários da EU-15, entre 1991 e 1995 (EEAG, 2012), resultado que reforçou a competitividade das exportações suecas, favorecida, também, pela política de promoção do investimento nas indústrias de alto valor acrescentado, com destaque para a indústria de tecnologias de informação.

3.3.3 O INVESTIMENTO PÚBLICO

Na década de noventa, algumas das mais importantes indústrias suecas eram lideradas por empresas públicas, em sectores como pasta de papel e papel (10% das exportações mundiais), siderurgia, automóvel, química e farmacêutica, indústrias de engenharia (sistemas de automação, telecomunicações, instrumentos de precisão). Esta situação possibilitou uma política de investimento público centrado na reestruturação do modelo de produção industrial, de forma a privilegiar a inovação tecnológica, que foi complementada por uma política educacional com uma forte aposta na I&D. Deste modo, a Suécia esteve em condições de aproveitar o *boom* das TIC, que se verificou a partir de 1995, com a produção industrial a crescer acima de 5% e a servir de alavancagem ao crescimento económico e ao aumento das receitas fiscais (BERG E GRÖTTHEIM, 1997).

3.3.4 A POLÍTICA DE CONSOLIDAÇÃO FISCAL

Concomitantemente, com o objetivo de reduzir a despesa pública inerente aos estabilizadores automáticos foram efetuados cortes que afetaram sobretudo a proteção social, mas, também, os subsídios de habitação, formação profissional e serviços públicos gerais (BOSWORTH, 2010), conforme explicitado pela tabela 2.1.

Neste âmbito, é necessário realçar que, quando rebentou a crise, a Suécia detinha um sistema de proteção social dos mais generosos da OCDE (STEINMO, 2002), pelo que os cortes na despesa pública não alteraram de forma significativa a situação. Com efeito, segundo a OCDE²⁷, em 2010, a Suécia mantinha-se entre os 10 países com menor desigualdade na repartição dos rendimentos, facto devido essencialmente à política fiscal e à política social, pois o imposto sobre rendimentos e as transferências sociais contribuem, em conjunto, para uma diminuição das desigualdades na ordem dos 30%.

No que concerne a proteção social, para além de cortes conjunturais²⁸ determinados pelo grau de gravidade que o défice público atingiu em 1993, há a destacar as subsequentes reformas de carácter mais estrutural relativas às pensões de reforma e ao subsídio de desemprego. Em ambos os casos, a filosofia seguida foi a de o Estado garantir uma pensão ou um subsídio base de carácter universal, podendo estes ser complementados por prémios de seguros privados, quer sejam contratualizados através das empresas (pensões profissionais) quer sejam de iniciativa individual (pensões privadas). A tabela 2.2 apresenta a repartição dos reformados, entre 65 e 69 anos, segundo o sistema de pensões aplicável (TRAMPUSCH, 2010).

Tabela 2.1 – Despesa pública sueca, por grandes áreas funcionais

Função	Despesa pública/PNB (%)		Varição
	1993	2000	2000/1993
Serviços públicos gerais*	10,7	9,5	-1,2
Defesa	2,4	2,3	-0,1
Segurança pública	1,4	1,3	-0,1
Economia**	5,9	4,1	-1,9
Ambiente	0,2	0,3	0,1
Habituação e infraestruturas urbanas	2,8	0,9	-1,9
Saúde	6,3	6,2	-0,1
Cultura, lazer e religião	1,8	1,0	-0,8
Educação	7,0	6,8	-0,2
Proteção social	26,6	23,2	-3,3
Total	65,1	55,6	-9,5

*Os juros da dívida pública estão incluídos nos serviços públicos gerais

**O corte deveu-se sobretudo à diminuição de despesas com a formação profissional

Fonte: OCDE, in Bosworth, 2010

²⁷OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, www.oecd.org/els/social/inequality

²⁸Estes cortes foram efetuados indexando o valor dos subsídios à evolução do défice público.

Tabela 2.2 – Repartição das pensões de reforma segundo o esquema de financiamento para pessoas com idade entre os 65 e os 69 anos

Ano	Sistema Nacional de pensões		Pensões profissionais		Pensões privadas	
	H	M	H	M	H	M
1996	74,4	80,6	20,3	15,6	5,3	3,8
2002	67,9	76,2	24,2	16,4	8,0	7,4
2006	64,0	72,1	27,7	19,0	8,1	8,9
2007	62,2	70,3	29,4	20,3	8,4	9,4

Fonte: Trampush, 2010

No sistema nacional de pensões sueco o montante das reformas é calculado com base em três parcelas: (1) pensão garantida, igual para todos, independentemente de ter havido ou não descontos e, portanto, inteiramente suportada pelos impostos; (2) a pensão rendimento, em função dos descontos pagos à segurança social durante o período de vida ativa dos reformados; os descontos correspondem a uma TSU de 16%, paga em partes iguais por empregados e empregadores; (3) o prémio de seguro, correspondente a um investimento sobre 2,5% dos rendimentos auferidos pelos reformados durante a vida ativa; esse investimento é suportado em partes iguais pelos empregadores e empregados. Este sistema foi criado em 1994 e paulatinamente introduzido até 1999, substituindo o sistema anterior em que as reformas eram totalmente suportadas pelos impostos, através do orçamento geral do Estado. As reformas do sistema nacional de pensões estão indexadas aos salários, embora exista um limite para a pensão máxima que pode ser auferida.

As pensões profissionais são estabelecidas através das contratações coletivas de trabalho, negociadas pelos sindicatos no âmbito sectorial ou empresarial, não havendo neste caso limite à pensão máxima imposto pelo sistema nacional de pensões. Quanto às pensões privadas, resultam de investimentos individuais em fundos de pensões. Estes investimentos são dedutíveis nos impostos.

A reforma do sistema de pensões inseriu-se num plano mais geral de consolidação fiscal das contas públicas quer do lado da receita quer do lado da despesa.

Em 1991, antes da bolha financeira especulativa ter rebentado, foi instituída uma reforma fiscal²⁹ que teve como principal objetivo reduzir a carga fiscal sobre os contribuintes por ter sido considerada um desincentivo ao crescimento económico. Assim, a taxa de imposto sobre os rendimentos individuais mais elevados passou de 80

²⁹ Esta reforma foi denominada a Reforma Fiscal do Século (Steinmo, 2002)

para 50%, ao mesmo tempo que eram reduzidos drasticamente os benefícios fiscais. Simultaneamente, o imposto sobre os benefícios do capital foi objeto de 27% de redução, passando de 57 para 30%.

No quadro da crise financeira que se abateu sobre a Suécia no início da década de noventa, a reforma fiscal teve efeitos muito negativos sobre o volume de receitas públicas e contribuiu, também, para aumentar a desigualdade em termos de redistribuição de rendimentos. Consequentemente, a reforma foi revista, em 1995, tendo-se procedido ao aumento da taxa de tributação dos rendimentos mais elevados e à atribuição de benefícios fiscais aos rendimentos mais baixos (STEINMO, 2002).

3.3.5 O CONTROLO DA DESPESA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Do lado da despesa foi implementado um plano de contenção e de controlo cujo sucesso se deve ao rigor e transparência das medidas que possibilitaram a prática coletiva e voluntária de uma disciplinada execução. Com efeito, não houve uma imposição legal para o cumprimento das metas e, consequentemente, não foi prevista a aplicação de qualquer tipo de sanções no caso do seu não cumprimento (CALMFORS, 2012). Foi, sim, criado um sistema de informação para a monitorização dos resultados, face aos objetivos estabelecidos por todos os serviços públicos, que permitiu o desenvolvimento de um amplo e permanente debate político, a multinível, sobre a fundamentação de cortes na despesa pública e sobre as causas do não cumprimento das metas.

Este modelo participativo de gestão pública permitiu criar um consenso nacional para a prática de uma disciplina fiscal assente nos seguintes cinco pilares (CALMFORS, 2012):

- *Aplicação de um processo de elaboração do Orçamento de Estado, de cima para baixo.* Num primeiro momento é estabelecida a despesa pública total, assim como a sua repartição por 27 áreas. Num segundo momento, são tomadas as decisões para a repartição das despesas por rúbricas. De referir que este processo é facilitado devido ao processo político de discussão de objetivos e de monitorização de resultados, descrito no parágrafo anterior.
- *Estabelecimento da meta de 1% do PNB para o excedente fiscal.* Esta meta é flexível, no sentido em que não é estabelecida para um ano, mas para um ciclo de governação.
- *Estabelecimento de um teto para as despesas do Governo central,* cuja meta é sempre estabelecida com três anos de antecedência.
- *Exigência de orçamentos equilibrados para as autarquias locais.*

Ao nível dos serviços públicos, a redução de despesa foi complementada pelo desenvolvimento de métodos de gestão privada, orientados para ganhos de eficiência. Esses métodos, inspirados nos princípios da Nova Gestão Pública, privilegiaram o aumento da flexibilidade na gestão de recursos humanos em termos do regime de contratação e de remuneração. No primeiro caso, a flexibilidade traduziu-se no aumento dos contratos a prazo, cuja representatividade passou de 10 para 16%, no período 1991-99 (ANXO, 2012). Esta evolução foi mais marcada no âmbito das autarquias locais, sobretudo nos serviços de cuidados a terceiros³⁰, onde também aumentou o recurso à subcontratação.

3.3.6 POLÍTICA SALARIAL

O desenvolvimento de práticas de incentivo ao bom desempenho dos trabalhadores foi outro princípio da Nova Gestão Pública a que foi dado grande ênfase. Esta prática está relacionada com as alterações introduzidas no que concerne os aumentos salariais.

Tradicionalmente, na Suécia, os aumentos salariais eram decididos em sede de contratação coletiva que distinguia apenas os trabalhadores afetos aos serviços (colarinho branco) dos operários (colarinho azul), ou seja, os aumentos salariais eram decididos a nível nacional para cada um destes grupos, cobrindo todos os respetivos trabalhadores. Na década de oitenta, esta prática de contratação coletiva começou a ser alterada no sentido de adaptá-la aos diferenciais de produtividade sectorial introduzidos pela evolução tecnológica, levando a uma descentralização da contratação coletiva de base sectorial. A crise da década de noventa reforçou esta alteração que foi, em grande parte, protagonizada pelo movimento sindical³¹ como forma de esbater a diferença entre colarinhos brancos e azuis.

No caso dos serviços públicos, a descentralização da contratação coletiva permitiu que os aumentos salariais dos trabalhadores com bom desempenho ficassem subordinados à realização de excedentes orçamentais por parte dos respetivos serviços. Os críticos deste processo argumentam que tem contribuído para o aumento das desigualdades, na medida em que só os serviços com excedentes orçamentais podem aumentar salários e nem todos os serviços têm a mesma capacidade de organização e gestão pública de forma a consegui-lo. Reconhecem, contudo, que a descentralização da contratação coletiva tem permitido esbater as desigualdades regionais em termos de paridade de poder de compra, na medida em que toma em consideração as diferenças regionais do custo de vida (ANXO, 2012).

³⁰ Na Suécia, os Municípios absorvem 76% dos trabalhadores destes serviços, seguindo-se o sector privado com 19%.

³¹ A Suécia continua a ser um dos países onde o movimento sindical assume maior protagonismo, tendo uma taxa de sindicalização superior a 80%.

3.4. Principais conclusões

Ainda hoje a Suécia é apontada como um dos poucos casos de sucesso político na recuperação económica e na consolidação fiscal após uma crise financeira desencadeada pela explosão de uma bolha especulativa.

Este sucesso prende-se com a especificidade do modelo sueco de *governance* a multinível assente numa descentralização autárquica, cujas principais componentes são a autonomia e a responsabilização, assim como na desconcentração operacional executada por agências em que o controlo de gestão é feito por objetivos.

A prestação de contas e a transparência são outras duas características de todos os escalões da governação sueca e que, por reforçarem o capital social, tiveram um papel determinante na resolução da crise.

Com efeito, sem um forte capital social não teria sido possível a correção atempada de políticas que se revelaram ineficazes, a aceitação de cortes na segurança social e a alteração das regras que determinavam os aumentos salariais. Em suma, foram as sinergias desenvolvidas pela inter-relação dinâmica entre o modelo de *governance* e o capital social que permitiram criar um consenso nacional para a prática de uma disciplina fiscal que continua em aplicação e tem garantido a persistência de excedentes orçamentais.

Foi, também, essa dinâmica que permitiu garantir o sucesso da reconversão industrial, assente na convergência de esforços dos sectores públicos e privados, no curto espaço de cinco anos. Deve, no entanto, referir-se que o financiamento dessa reconversão foi essencialmente efetuado com receitas das exportações suecas e que estas beneficiaram do facto da Suécia ter procedido a uma desvalorização da sua moeda nacional (Koroa), obtendo assim um rápido e elevado aumento da competitividade externa das suas exportações.

IV. França

4.1 Introdução

A seleção da França como estudo de caso justifica-se por duas razões. A primeira é por o sistema de administração pública portuguesa ter sido muito influenciado pelo sistema de administração pública francês, cuja especificidade está intrinsecamente ligada aos valores estruturantes do Estado francês. A segunda é porque, ao contrário dos dois estudos de caso anteriores, a administração pública francesa tem um sistema de organização estritamente regulamentado e com uma forte componente corporativa.

Para a contabilização do volume de emprego público, a França utiliza dois tipos de abordagem³², a saber:

- *A económica*, que incorpora os trabalhadores de todos os organismos com financiamento público total ou parcial e independentemente dos trabalhadores terem um estatuto laboral público ou privado; esta abordagem incorpora os trabalhadores das empresas públicas, dos organismos e estabelecimentos privados em que o financiamento público é predominante (caso de estabelecimentos de ensino privado contratualizado), dos organismos públicos que não pertencem à função pública (caso dos fundos da Segurança Social) e de todos os serviços da função pública.
- *A jurídica*, que inclui apenas a função pública e que está subdividida nos seguintes três grandes grupos de entidades: a função pública do Estado, que inclui essencialmente a administração pública central; a função pública territorial, que se reporta às administrações locais e regionais e a todos os estabelecimentos/instituições sob tutela dessas administrações; a função pública hospitalar, que diz respeito essencialmente aos hospitais públicos.

Em 2009³³, segundo a classificação económica, o sector público empregava 6081100 pessoas, correspondendo a 26,5% do volume global de emprego. Segundo a abordagem jurídica, a administração pública francesa empregava 5298373 pessoas³⁴, ou seja, 23,1% do número total de empregados. Na tabela 3.1 apresentamos a repartição do total de trabalhadores da função pública nas funções públicas do Estado, territorial e hospitalar.

³² DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-11

³³ DGAFP, idem.

³⁴ DGAFP, idem.

Tabela 3.1 – Repartição dos efetivos da administração pública pelas três funções públicas, em 31 de Dezembro de 2009

Funções Públicas	Número trabalhadores	(%)
Estado - FPE	2392364	45
Territorial - FPT	1805936	34
Hospitalar - FPH	1100073	21
Total	5298373	100

Fonte: DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-11

Em termos de regime de emprego, a função pública compreende três categorias de empregados, a saber:

Funcionários (agentes titulaires), ou seja, em regime de nomeação com estatuto de funcionário público. Estes trabalhadores são recrutados por concurso público, uma vez nomeados tornam-se titulares (proprietários do respetivo grau profissional), só podendo ser suspensos ou demitidos em caso de falta grave e após processo disciplinar. Estão nesta categoria a maior parte dos trabalhadores da função pública francesa, mais de 70%, em 2009, chegando a 77,6% no caso da Função Pública Territorial, 68,9% na Função Pública do Estado e 74,2% na Função Pública Hospitalar³⁵.

Trabalhadores não-titulares, que são agentes de direito público, contratados sem ser através de concurso público, mas com direitos e obrigações semelhantes às dos titulares, exceto no que concerne o direito de propriedade sobre o respetivo grau profissional³⁶ e o estatuto remuneratório. Em 2009, os não-titulares representavam 16,8% do total de trabalhadores da Administração Pública francesa, chegando a 19,6% no caso da Função Pública Territorial, 19,6% na Função Pública do Estado e 15,9% na Função Pública Hospitalar³⁷.

As condições em que os serviços públicos podem recrutar agentes não titulares, de direito público, estão essencialmente regulamentadas por legislação de 1983 e 1984 que preveem os seguintes casos: aumento temporário ou conjuntural de atividade, substituição de um funcionário ausente, substituição de um funcionário cujo processo de recrutamento não foi concluído, não existência no quadro de pessoal do posto de trabalho a ser ocupado por um não titular e por necessidade de serviço no caso de se tratar de funções a desempenhar por agentes da categoria A³⁸.

³⁵ PLF 2012, Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations

³⁶ Art. 3 da Lei 83-634 de 13 de Julho 1983

³⁷ PLF 2012, Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations

³⁸ Em França, o emprego na Administração Pública está estruturado em três grandes categorias, conforme o nível de instrução. A categoria A só pode ser ocupada por pessoas que tenham pelo menos o grau académico de licenciatura.

Contratados nos termos do Código do Trabalho, que são trabalhadores com contratos de direito privado. Em 2009, esses trabalhadores eram 16% na Função Pública do Estado, pertencendo a maior parte ao sector do ensino. Na Função Pública Hospitalar, a sua representatividade era de 9,9% e na Função Pública Territorial apenas 2,8%.

O regime remuneratório dos titulares é diferente do que é aplicado às outras duas categorias de trabalhadores. Com efeito, nestes dois últimos casos vigora o regime de contratualização entre empregador e empregado. Quanto aos titulares é-lhes aplicado o estatuto remuneratório do regime geral da função pública, a saber: a remuneração principal inclui o salário, (que depende da categoria, do grau e do escalão do funcionário), o subsídio de residência, o abono de família e bonificações em caso de grande complexidade ou tecnicidade da função; além destes componentes salariais, o estatuto prevê a possibilidade de serem atribuídas outros suplementos ou abonos.

Em suma, a administração pública francesa caracteriza-se por ter um sistema de organização fortemente regulamentado, estruturada em fileiras profissionalizantes e carreiras, geralmente integradas em corpos³⁹ com estatutos específicos embora respeitando os princípios do regime geral. Mantêm, portanto, uma estrutura de tipo corporativo que condiciona a implementação de reformas orientadas para uma lógica de mercado e influencia a própria organização do sistema de ensino, dada a importância da administração pública enquanto geradora de emprego.

4.2. A perspetiva francesa para a reforma da Administração Pública

O sistema de organização da administração pública francesa tem a particularidade de ter sido plasmado nos valores fundadores da República que, por razões de ordem histórica, constituem os pilares do próprio Estado. Esta é, pois, uma questão central em qualquer política de reforma da Administração Pública, conforme afirma o Livro Branco sobre o Futuro da Função Pública (SILICANI, 2008): “A origem primeira dos valores do serviço público e da função pública assenta na trilogia republicana de liberdade, igualdade e fraternidade. Ideais proclamados pelos revolucionários de 1789, considerados como princípios da República pela Constituição de 1848 e por fim elevados ao papel de divisa da República pela Constituição de 1958, a liberdade, a igualdade e a fraternidade são simultaneamente os valores fundadores do Estado contemporâneo e dos seus serviços públicos⁴⁰.” Sendo esta uma perspetiva

³⁹ Segundo, Jean-Ludovic SILICANI, conselheiro de Estado e que dirigiu o Livro Branco para a Reforma do Estado, em 2008 havia 600 corpos. De referir que no caso da Função Pública Territorial as carreiras e fileiras profissionalizantes estão organizadas em quadros de pessoal, tendo portanto uma estrutura matricial.

⁴⁰ Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, pag.55

consensual na sociedade francesa tem, naturalmente, influenciado a filosofia e objetivos das reformas introduzidas na administração pública, orientando-as no sentido de aperfeiçoamento do sistema sem alteração do modelo.

As reformas introduzidas na Administração Pública francesa iniciaram-se na década de setenta, à semelhança do que aconteceu com a maior parte dos países por força da necessidade de redução da despesa pública ou pelo menos da sua racionalização. Assim, o primeiro grande movimento reformista desenvolveu-se no período 1972-78⁴¹ sob a bandeira da racionalização das escolhas orçamentais e consistiu em adaptar ao caso francês o PPBS (*Planning Programming Budgeting System*) criado nos EUA, durante a década 60. Com este sistema pretendia-se introduzir uma metodologia que ajudasse a afetar os recursos disponíveis às necessidades consideradas prioritárias. A aplicação do modelo assentou numa base experimental e de voluntariado devendo começar pelo Ministério da Economia e das Finanças. Contudo, o modelo só vingou no Ministério da Defesa onde se reuniam os requisitos indispensáveis à sua aplicação, nomeadamente, planificação estratégica, gestão por objetivos, controlo e monitorização orçamental pela comparação entre os resultados e as previsões, difusão da informação a cada nível de decisão (HUET; BRAVO, 1973). Entretanto, no seu conjunto, a elaboração e execução do orçamento da Administração Pública continuou a ser realizada nos termos tradicionais, isto é, através da planificação dos meios sem que a avaliação destes decorra de objetivos a atingir.

Apesar do insucesso, a tentativa de aplicação do modelo de racionalização das escolhas orçamentais desencadeou um grande interesse entre académicos e gestores públicos, levando à realização de estudos e projetos-pilotos, 500 segundo um estudo de Bureau Dominique e Mougeot Michel⁴² onde identificaram as condições indispensáveis à introdução de uma gestão pública mais eficaz, a saber: motivação do pessoal para a mudança; capacidade de efetuar estudos de diagnóstico e de avaliação recorrendo à ajuda de investigadores externos às organizações; criação de um sistema de informação adaptado aos objetivos da mudança; gestão orientada permanentemente para a ação; formação do pessoal e sua afetação a projetos de trabalho bem definidos; transformação progressiva e profunda do discurso orçamental.

Estes resultados e a avaliação crítica do insucesso da primeira tentativa de reforma orçamental contribuíram para que, em 2001, se iniciasse uma nova reforma desta vez com a participação ativa do Parlamento que votou a Lei orgânica relativa às leis de finanças, designada abreviadamente LOLF (*Loi organique relative aux lois de finances*⁴³). A nova lei começou a ser aplicada, por etapas, a partir de 1 de Janeiro de

⁴¹ Na realidade, este movimento foi lançado oficialmente em 1968 (Huet e Bravo, 1973)

⁴² Conseil d'analyse économique, 66

⁴³ Loi organique n.º 2001-692, de 1 de Agosto

2002, tendo sido determinado como prazo para a sua plena aplicação o dia 1 de Janeiro de 2006. Subsequentemente, os princípios da LOLF têm vindo a ser aplicados ao conjunto de serviços das três administrações públicas.

4.2.1 LOLF - UMA LEI ORÇAMENTAL PARA A GESTÃO POR OBJETIVOS

A importância da LOLF reside na mudança radical operada na estrutura das leis orçamentais que deixaram de ser organizadas na ótica da despesa para passar a ser organizadas na ótica de resultados. Mais concretamente, as rubricas orçamentais deixaram de se reportar ao tipo de despesa para se reportarem a créditos financeiros atribuídos a programas. Trata-se, portanto, de uma adaptação do orçamento de Estado à gestão por objetivos, em que é atribuído um elevado grau de liberdade mas, também, de responsabilidade aos gestores públicos.

Num estudo realizado por um grupo de peritos para a CAE⁴⁴ são postos em relevo aspetos da LOLF que foram influenciados pelo sistema de valores da República francesa e que, simultaneamente, reforçam esse sistema. Entre esses aspetos destacamos os seguintes:

- A forma como foi debatida e elaborada a LOLF, permitiu criar um consenso alargado quer entre os partidos políticos com representação parlamentar quer entre as instituições públicas com relevância nacional, como é o caso do Tribunal de Contas, do Conselho Constitucional, do Ministério e da Comissão das Finanças;
- O reforço do controlo do Parlamento sobre a afetação de recursos às políticas públicas assim como sobre os resultados obtidos;
- A possibilidade de se estabelecerem e desenvolverem políticas públicas integradas em que intervêm diversos serviços ou ministérios; com efeito como a LOLF é operacionalizada por Programas, sempre que uma determinada política envolve vários Programas estes são agrupados por missões; as missões correspondem às grandes políticas públicas do Estado; deste modo é possível estabelecer prioridades entre essas políticas e melhorar a *governance* pela introdução de processos de *mainstreaming* na execução quer de cada um dos Programas quer do conjunto de Programas que formam uma determinada missão.

Neste âmbito, a aplicação da LOLF exigiu o desenvolvimento de práticas de gestão por objetivos, nomeadamente no que concerne o recurso a indicadores de resultados dos Programas e Missões e de indicadores de desempenho dos serviços, contribuindo, assim, para a promoção de uma cultura de avaliação.

⁴⁴ Arkwright, Boissieu, Lorenzi e Samson (2007) - Économie politique de la LOLF, La Documentation Française, Paris 2007

4.2.2 PRINCIPAIS TENTATIVAS DE REFORMA ANTERIORES À LOLF

Nos trinta anos que decorreram entre a tentativa de introdução da RCB (*rationalisation des choix budgétaires*) e a LOLF, diversos outros tipos de reformas foram sendo tentadas⁴⁵. A primeira foi uma tentativa de desburocratização (1978-81) através da simplificação administrativa associada à elaboração de novas regulamentações destinadas a garantir os direitos dos utentes e cujo principal resultado foi alertar para a importância da informática nos processos de desburocratização. Subsequentemente, a modernização informática foi objeto de um plano (1984-86) que se consubstanciou em programas de sensibilização para os altos funcionários, formação profissional para os restantes trabalhadores, criação de um comité interministerial para a difusão da informática e da burótica mas, sobretudo, grandes investimentos em *hardware* e *software* informático na Administração Pública. Posteriormente, a avaliação dos resultados deste plano demonstrou a sua pouca eficácia em termos de ganhos de produtividade, devido ao fato da introdução da informática não ter sido acompanhada por uma reengenharia dos procedimentos e reorganização das cadeias de valor dos processos produtivos. Ficou, assim, demonstrado que sem essa reorganização, a introdução da informática aumenta a rigidez do sistema por cristalizar as disfunções pré-existentes.

Entre 1986 e 1988, o tema da modernização voltou à ribalta, sob o lema da inovação e da qualidade, traduzindo-se essencialmente na criação de círculos de qualidade.

No seu conjunto estas reformas, ou melhor dito, movimentos reformistas, ficaram sempre aquém dos resultados esperados. No entanto tiveram o mérito de alimentar um debate permanente sobre a administração e os serviços públicos, que permitiram uma tomada de consciência da necessidade de pensar na reforma de modo global e integrado. Em suma, a autocrítica sobre a ineficácia das abordagens parcelares e setoriais levou ao programa sobre a Renovação do Serviço Público (1988-91) que defendeu a necessidade de se avançar para formas de governação mais autónomas, suportadas pela avaliação de resultados e o reforço da responsabilização.

4.2.3 REFORMA DO ESTADO E DO REGIME DE EMPREGO PÚBLICO

À renovação do serviço público seguiu-se o propósito mais amplo da Reforma do Estado (1993-2002) em que se inseriu a preparação e elaboração da LOLF.

O processo de reflexão sobre a reforma do Estado iniciou-se com um amplo debate em torno do Relatório Picq⁴⁶ sobre as responsabilidades e a organização do Estado. Neste âmbito, o relatório põe em realce a necessidade de melhorar o trabalho

⁴⁵ Moderniser les administration publiques, La Revue CFDT- Cadres, n.º 399, Maio 2002

⁴⁶ Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, Maio 1994, elaborado sob a direção e coordenação do Conselheiro de Estado Jean Picq.

de coordenação e execução interministerial, por um lado, e de se proceder à delegação de responsabilidades através da desconcentração e da descentralização, por outro lado, de acordo com o princípio da subsidiariedade na lógica de aproximação da administração pública aos cidadãos. Desde, então, estas têm sido duas vertentes permanentes e convergentes no desenvolvimento da *governance* do Estado francês. Como exemplo, podemos citar a constituição de direções departamentais interministeriais, no âmbito da reforma da administração territorial do Estado⁴⁷.

Na realidade a reforma da administração territorial tem sido uma preocupação permanente do Estado francês, a partir da sua reorganização em 1982⁴⁸. De uma maneira geral, a reforma tem tido como referência dois princípios fundamentais, a saber, o da acessibilidade dos cidadãos ao serviço público e o da eficácia da ação pública⁴⁹. A aplicação destes princípios tem-se traduzido numa política de transferência de competências e responsabilidades, mas também de recursos, do governo central para a administração territorial desconcentrada e descentralizada. Ao nível do emprego público esta política tem tido como consequência um aumento em termos absolutos e relativos da Função Pública Territorial (FPT), ao contrário do que se tem passado na Função Pública do Estado (FPE). Com efeito, no período 2002/09, enquanto o emprego na FPE registou uma quebra global de 8,2%, o emprego na FPT aumentou de 20,2%, tendo superado em 2,5% o crescimento da FPH (Tabela 3.2).

Tabela 3.2 – Evolução do emprego nas três Funções Públicas

Funções Públicas	2002		2004		2009		Δ 2009/2002
	Número trabalhadores	(%)	Número trabalhadores	(%)	Número trabalhadores	(%)	(%)
Estado - FPE	2606795	51,7	2543113	49,8	2392364	3,8	-8,2
Territorial - FPT	15022064	29,8	1573276	30,8	1805936	7,4	20,2
Hospitalar - FPH	934270	18,5	992064	19,4	1100073	8,9	17,7
Total	5045131	100	5108453	100	5298373	100	5,0

Fonte: Fonction Publique, Faits et chiffres 2003, Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'État, La Documentation Française, 2003

Rapport sur l'État de la Fonction Publique et les Rémunérations, Annexe au Projet de Loi des Finances pour 2012

DGAFP, Bureau des Statistiques

⁴⁷ Décret n.º 2009-1484, de 3 de Dezembro, publicado no Journal Officiel de 4 de Dezembro 2009, sobre a organização e as missões das DDI (Directions Départementales interministérielles).

⁴⁸ Loi n.º 82-213, de 2 de Março de 1982, sobre os direitos e liberdades das Comunas, Departamentos e Regiões.

⁴⁹ Jean-Marc Sauvé, vice presidente do Conselho de Estado, introdução ao Colóquio *Quel modele d'administration territoriale pour demain?*, organizado pelo Institut français des sciences administratives, 13 de Dezembro 2010, www.conseil-etat.fr/fr/discours-et-interventions/

O ofício dirigido ao Presidente da República francesa, a 20 de Setembro de 2007, que acompanhou o Livro Branco sobre o Futuro da Função Pública⁵⁰, elaborado sob a direção do Conselheiro de Estado Jean-Ludovic Silicani, começa com a seguinte frase: « uma função pública de carreira estruturada de acordo com os valores de serviço de interesse geral é um bem coletivo assim como um elemento de identidade e de coesão da França. »

Esta frase confirma a perspetiva francesa de preservar a filosofia do modelo do regime de emprego na administração pública, assente no princípio de que entrar na função pública implica tomar a decisão de consagrar toda a vida ativa ao serviço do interesse geral (SILICANI⁵¹, 2008), sem obstaculizar a introdução de reformas que possam melhorar a capacidade de resposta da administração pública aos novos desafios que se lhe colocam. Foi nesse sentido que o Livro Branco sobre o futuro da Administração Pública (2008) propôs uma reforma da estruturação dos estatutos do regime de emprego público orientada para a criação de uma função pública de profissões (*fonction publique de métiers*).

4.3 Políticas de emprego na Administração Pública, reformas estruturais e consolidação fiscal

Nos últimos trinta anos a França registou sempre défices orçamentais, pelo que a preocupação com a consolidação fiscal é anterior à atual crise financeira (GAUTIÉ, 2012). Em particular, durante a década de oitenta, para reduzir a despesa com os salários da função pública, foi cancelado o ajuste automático salarial pela indexação à inflação.

Foi, também, na década de oitenta que se procedeu à consolidação estatutária da administração pública, designadamente, estabelecendo os direitos e obrigações dos titulares, comuns às três funções públicas⁵² – Função Pública do Estado (FPE), Função Pública Territorial (FPT), Função Pública Hospitalar (FPH). Posteriormente, foi criada legislação específica para cada uma das três funções públicas e autorizada a contratação de agentes não titulares.

Em termos gerais, o regime estatutário da função pública levou à estruturação das carreiras em fileiras corporativas (*corps*) ao mesmo tempo que a diversidade de profissões e de especializações, indispensáveis ao cumprimento de todas as missões do serviço público, obrigaram à adaptação das disposições do regime geral a

⁵⁰ République Française, Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique (2007), Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique

⁵¹ Annexe 5, Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique

⁵² Lei n.º 83-634, de 13 de Julho 1983.

necessidades específicas, facto que conduziu a uma pluralidade de estatutos e ao aumento dos *corps*⁵³.

Complexificou-se, assim, a gestão dos recursos humanos da Administração Pública, dificultando a mobilidade entre as três Funções Públicas e levando ao aumento do recurso à contratação de agentes não-titulares, sobretudo na Função Pública Territorial, devido à progressiva transferência de competências da Função Pública do Estado.

Subsequentemente, as exigências decorrentes da plena aplicação da LOLF (Lei orgânica relativa à lei das finanças), a partir de 2006, os constrangimentos orçamentais ao recrutamento de novos funcionários impostos pelo Parlamento a partir de 2003, e a preparação da reforma da Administração Territorial⁵⁴, acentuaram o reconhecimento da ineficácia da estruturação da função pública em fileiras profissionais estanques (*corps*). Assim, o Livro Branco sobre o futuro da Administração Pública debruçou-se de forma aprofundada sobre essa questão, apresentando uma proposta de refundação e simplificação da organização estatutária geral da administração pública visando a construção de uma função pública de profissões.

4.3.1 REFORMAS ESTATUTÁRIAS DO REGIME DE EMPREGO

No que concerne a refundação e simplificação da organização estatutária, o que se pretende é uma redução significativa dos *corps* da Função Pública do Estado, eliminando alguns e fundindo os outros em sete grandes fileiras profissionais, designadamente, administração geral, financeira e fiscal, social, educação e investigação, cultural, técnica e segurança. De referir que este movimento de fusão está em marcha desde o início do novo milénio. De 1500, no final da década de noventa, eram 500 em 2005 e 380 em 2010.

Quanto à função pública de profissões consiste em valorizar em primeiro lugar a qualificação profissional (definida pelo nível e domínio de conhecimento), que passa a ser o critério de recrutamento para uma determinada categoria e não para um determinado posto de trabalho ou função profissional. Ou seja, o posto de trabalho ou função profissional só é atribuída ao trabalhador após o recrutamento, podendo este vir a ser chamado a exercer diversas funções em diversas administrações ao longo do seu percurso profissional. Em suma, mantêm-se as carreiras com os principais fatores estruturantes (afetação, avaliação, promoção, remuneração), mas estes vão depender mais das funções exercidas do que da categoria estatutária.

⁵³ De 100, em 1946, chegaram a 1500 no final da década de noventa (Silicani, 2008).

⁵⁴ Esta reforma iniciou-se em 2003-04 com as leis da desconcentração; Em 2008 foi criado um Comité para a reforma das coletividades locais (Comité Balladur); a 16 de Dezembro de 2010 foi aprovada a Lei da Reforma.

Outra preocupação manifestada pelo Livro Branco foi o aumento da precaridade de emprego, decorrente de práticas de contratualização de agentes não-titulares mesmo no caso da prestação de serviços de carácter permanente. Para combater esta situação a reforma contempla o recurso a contratos por tempo indeterminado. Esta medida, ao ir no sentido de uma maior convergência entre o estatuto de titulares e não titulares, procura melhorar as perspetivas profissionais dos não titulares e, conseqüentemente, a contratação de pessoas mais qualificadas. Outra razão apontada no Livro Branco para esta política de convergência é a melhoria do desempenho dos serviços, considerando que a diferença de estatutos entre trabalhadores chamados a cumprir as mesmas funções prejudica o desenvolvimento de espírito de equipa e a cooperação na prossecução de objetivos comuns. Em contrapartida, para as necessidades pontuais, foi autorizada a subcontratação de pessoal a empresas de trabalho temporário.

No âmbito da convergência foi também, feito um esforço de harmonização quanto às bonificações e prémios, tendo sido criado um prémio único que depende simultaneamente da função desempenhada e do desempenho individual.

4.3.2 AS MEDIDAS DE CONSOLIDAÇÃO FISCAL

A questão da consolidação fiscal ressurgiu com mais força a partir de 2003, com o agravamento do défice orçamental e do endividamento público (Tabela 3.3). Nesse ano, o Parlamento francês decidiu impor restrições ao recrutamento na função pública do Estado (FPE), no sentido em que os recrutamentos tinham de ter autorização prévia do Parlamento. Em 2007, esta decisão foi reforçada pela aplicação da regra “um em dois”, ou seja, para duas saídas de trabalhadores da FPE só podia haver um novo recrutamento, embora na realidade a taxa de substituição tenha variado de ministério para ministério e por grupo profissional, tendo sido mais elevada para as funções requerendo pessoal mais especializado assim como para os dirigentes de topo (GAUTIÉ, 2011).

**Tabela 3.3 – Evolução do défice orçamental e da dívida pública francesa, em (%) do PIB
(2002 – 2011)**

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Défice orçamental	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,2
Dívida pública	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	63,9	67,7	78,3	81,7	86,0

Fonte: www.france-inflation.com/dette_publique_france

No seu conjunto, estas medidas resultaram numa diminuição do volume de emprego na Função Pública do Estado de quase 9% (Tabela 3.4), tendo sido superior no caso dos titulares (10,6%) do que no caso dos não titulares (9,6%). Contudo no

cômputo geral, pelo menos até 2009, estas medidas não conduziram a uma diminuição do volume de emprego na função pública (Tabelas 3.2 e 3.4), na medida em que o aumento do emprego nas funções públicas territorial e hospitalar compensou a diminuição de emprego registada na função pública de Estado.

Consequentemente, em 2010, para reduzir a fatura salarial o Governo francês congelou a mudança de escalão remuneratório para todos os funcionários, titulares e não titulares. Este congelamento manteve-se, devendo continuar em 2013. Foi, no entanto, introduzida uma medida de salvaguarda do poder de compra dos funcionários (*Garantie Individuelle de Pouvoir d' Achat*) e que consiste em compensar os trabalhadores que viram o seu poder de compra reduzido, por força da subida de preços, durante um período de 4 anos (GAUTIÉ, 2011).

Tabela 3.4 – Evolução do emprego nas três Funções Públicas

	2003		2004		2009		Δ 2009/2003
Estado - FPE	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)	(%)
Titulares	1843987	70,3	1836128	72,2	1647758	68,9	-10,6
Não Titulares	397478	15,1	302630	11,9	360907	15,1	-9,2
Outros (inclui militares)	382186	14,5	404355	15,9	383699	16,0	0,4
Total	2623651	100	2543113	100	2392364	100	-8,8
Territorial - FPT	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)	Δ 2009/2003
Titulares	1165382	74,3	1198436	76,2	1400720	77,6	20,2
Não Titulares	346676	22,1	319375	20,3	354336	19,6	2,2
Outros (inclui auxiliares de Jardim de infância)	55517	3,5	55065	3,5	50880	2,8	-8,4
Total	1567575	100	1573276	100	1805936	100	15,2
Hospitalar - FPH	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)	Δ 2009/2003
Titulares	742052	76,8	668651	67,4	816048	74,2	10,0
Não Titulares	130135	15,3	227183	22,9	175355	15,9	34,7
Outros (inclui médicos)	94153	9,7	96230	9,7	108670	9,9	15,4
Total	966340	100	992064	100	1100073	100	13,8
Total Geral (FPE+FPT+FPH)	5157566		5108453		5298373		2,7

Fonte: Fonction Publique, Faits et chiffres 2005, Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'État, La Documentation Française, 2005 ; Rapport annuel fonction publique 32/12/2003
Rapport sur l'État de la Fonction Publique et les Rémunérations, Annexe au Projet de Loi des Finances pour 2012
DGAFP, Bureau des Statistiques

Finalmente, os funcionários públicos foram afetados pela reforma das pensões, à semelhança de todos os outros trabalhadores. A Reforma das Pensões é à partida uma questão de ordem estrutural que se prende com a sustentabilidade do sistema da segurança social e com o choque demográfico provocado pela chegada à idade da reforma dos trabalhadores do *baby boom*, pós Segunda Guerra Mundial. Por isso tem sido uma questão que tem estado presente na agenda política francesa desde 1993 (*Réforme Balladur*). Contudo, as diversas tentativas de reforma pouco têm avançado devido a forte contestação social, à exceção da criação de um Fundo de Reserva, em 1999. Em 2010, face ao agravamento dos défices orçamentais e da taxa de endividamento (Tabela 3.2), foi aprovada uma nova reforma (*Réforme Woerth*). Iguamente contestada, a reforma não foi plenamente implementada e a mudança de Governo, em 2012, possibilita uma revisão da mesma. No entanto, a idade mínima para a reforma passou de 60 para os 62 anos, continuando mesmo assim a ser uma das mais baixas da EU. Simultaneamente, no plano da consolidação orçamental, houve um aumento da contribuição dos funcionários públicos que passou de 7,85% para 10,55% do salário bruto.

4.4 Principais conclusões

Na França a organização e os regimes de emprego da administração pública são regulamentados por legislação específica, com uma forte componente corporativa. Esta realidade faz com que qualquer tipo de reforma, quer seja de âmbito estrutural ou conjuntural, se desenvolva num quadro político/social de grande complexidade pelo que o seu sucesso implica a criação de amplos consensos.

Apesar desta dificuldade, a França lançou-se num processo de reformas desde o início da década de setenta, ou seja, muito mais cedo do que a maior parte dos países europeus. Inicialmente, a maior parte dessas reformas assumiram um carácter sectorial ou parcelar, não tendo atingido os objetivos pretendidos.

A análise crítica do insucesso dessas reformas conduziu à tomada de consciência da necessidade de se proceder a uma reflexão e a um debate alargado sobre a reforma do Estado, no respeito pelos princípios fundadores da República. Foram, assim, identificadas as principais linhas estratégicas que enformam as principais reformas estruturais realizadas sobretudo a partir de meados da década de noventa, entre as quais se destacam a gestão integrada por objetivos, a aplicação do princípio da subsidiariedade e a preservação de um regime específico da função pública adaptado à missão de garantir a acessibilidade dos cidadãos ao serviço público e a eficácia da ação pública.

No âmbito específico do emprego público, os resultados mais marcantes dessa estratégia foram uma transferência de recursos da função pública do Estado (FPE) para

a função pública territorial (FPT), estando em preparação uma reforma estatutária do regime de emprego no sentido de reduzir o número de corpos especiais e criar uma função pública estruturada por profissões de forma a promover a mobilidade entre serviços e funções públicas.

V. Conclusões finais

Os três países objeto do estudo, Reino Unido, Suécia e França, apresentam características bastante diferentes, designadamente no âmbito dos regimes estatutários do emprego público assim como no âmbito dos modelos de *governance* e de organização da administração pública.

A especificidade desses modelos, em cada um dos países estudados, tem raízes profundas que mergulham nos alicerces de construção das respetivas identidades nacionais, constituindo, portanto, um fator determinante e condicionante tanto das políticas públicas de resposta às crises como dos resultados obtidos.

No entanto, apesar ou por causa das crises de consolidação fiscal, todos os três países desenvolveram reformas estruturais visando a melhoria e a eficácia do serviço público, tendo por base princípios de *governance* considerados fundamentais: assegurar aos cidadãos que a satisfação com os serviços públicos justifique o pagamento de impostos, caso do Reino Unido; garantir a transparência e a responsabilização de todos os atos políticos e administrativos como forma de se conseguir o consenso e a mobilização nacional para a prossecução dos objetivos das reformas, caso da Suécia; aperfeiçoar o sistema da administração pública sem prejudicar o sentido de coesão nacional construído em torno da trilogia republicana de liberdade, igualdade e fraternidade, caso da França.

Com efeito, se o Reino Unido e a Suécia começaram por introduzir políticas de austeridade, visando a redução do défice público, acabaram constatando a necessidade, a Suécia mais cedo do que o Reino Unido, dessas políticas serem enquadradas por políticas mais globais de carácter estrutural. A França, ao contrário, começou por desenvolver políticas de reforma de âmbito estrutural procurando posteriormente complementá-las por medidas de consolidação fiscal, a mais curto prazo.

Outra característica comum aos três países é o facto de não se ter verificado até ao presente uma diminuição significativa do volume de emprego público mas, sim, na estrutura de composição desse emprego seja em termos de estatuto laboral ou da sua distribuição pelo governo central e autarquias.

Em termos de boas práticas, o caso da Suécia é o mais relevante por ter conseguido a sustentabilidade da consolidação fiscal sem pôr em causa o Estado-social. No caso da França há a assinalar o sucesso de duas grandes reformas estruturais, a lei orçamental (LOLF) e a reforma da administração territorial. Quanto ao Reino Unido, apesar do carácter inovador da introdução do princípio do *value for Money* na gestão pública, os resultados atuais não permitem concluir sobre a existência de boas práticas.

VI. Bibliografia

5.1 Reino Unido

A Draft Civil Service Bill, A Consultation Document, Presented to Parliament by the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty, November 2004.

ALLEN, Grahame, Economic Policy and Statistics Section, The Private Finance Initiative (PFI), House of Commons Library, Research Paper 01/117 Dec. 2001 ISSN 1368-8456

BARNETT, Chris; BARR, Julia; CHRISTIE, Angela; DUFF, Belinda; HEXT, Shoun (2010), Measuring the impact and value for money of governance & conflict programmes – Final Report December 2010, ITAD

Civil Service statistics, September 2007, Office for National Statistics, www.statistics.gov.uk

The Civil Service Reform Plan, HM Government, June 2012.

Civil Service pay guidance 2012-13, HM Treasury, March 2012, ISBN 978-1-84532-955-6

Civil Service Reform – Part 1 – Introduction, www.civilservice.gov.uk/reform/part-1-introduction

Civil Service Reform – Part 2 – Building capability, www.civilservice.gov.uk/reform/part-2-building-capability

Civil Service Reform – Part 2 – Clarifying the future size and shape of the civil Service, www.civilservice.gov.uk/reform/part-2-clarifying-the-future-size

Civil Service Reform – Part 2 – Creating a modern employment offer to staff, www.civilservice.gov.uk/reform/part-2-creating-a-modern-employment-offer-to-staff

Civil Service Reform – Part 2 – Improving policy making capability, www.civilservice.gov.uk/reform/part-2-improving-policy-making-capability

Employment Rights Act 1996 http://en.wikipedia.org/wiki/Employment_Rights_Act_1996

KAVANAGH, Dennis; *Thatcherism and the End of the Post War Consensus*, www.bbc.co.uk/history/.../thatcherism_01.shtml

HOBAN, Mark, BUDGET 2011, Her Majesty's Treasury, House of Commons, 23 March 2011.

HORTON, Lorna; GAY, Oonagh; Public Service Reform, House of Commons Library, Aug 2011, SN/PC/06011

HICKS, Stephen; LINDSAY, Craig; LIVESEY, Donna; BRADFORD, Nick; WILLIAMS, Richard: Public Sector Employment, Office for National Statistics, 2005

HOLMES, Ed; Lilico, Andrew; Controlling Public Spending, Pay, Staffing and Conditions in the Public Sector, Policy Exchange, Clutha House, www.policyexchange.org.uk

JULIUS, DeAnne (2008), Understanding the Public Services Industry: How big, how good, where next?, BERR, Public Services Industry, Review, www.publicservice.co.uk

GRIMSHAW, Damian (2012), *Austerity, privatization and leveling down: Public sector reforms in the United Kingdom*, in Public Sector Adjustments in Europe: scope, effects and policy issues, Edited by Daniel Vaughan-Whitehead, ILO, Geneva

<http://www.economicshelp.org/blog/334/uk-economy/uk-national-debt/>

<http://www.civilservice.gov.uk/reform/part-2-clarifying-the-future-size>

Public Sector Employment, Q1 2012, Statistical Bulletin, Office for National Statistics, UK and GB, June 2012

Regional and Administrative organization, Public Employment in European Union Member States, Presidencia Española de la Unión Europea, Gobierno de España, Ministerio de la Presidencia, pp. 246-252, España 2010.

RUSSELL, Peter; NHS reforms explained, <http://www.webmd.boots.com/nhs/10101/nhs-reforms-explained?page=3>

UK National Debt, www.economicshelp.org/blog/334/uk-national-debt/

United Kingdom labour law, www.en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_labour_law

5.2 Suécia

ANXO, Dominique, *Early fiscal consolidation and negotiated flexibility in Sweden: A fair way out of the crisis*, in Public Sector Adjustments in Europe: scope, effects and policy issues, Edited by Daniel Vaughan-Whitehead, ILO, Geneva.

BERG, Claes; GRÖTTHEIM, Richard (1997), *Monetary policy in Sweden since 1992*, BIS (Bank for International Settlement) Policy Papers n.º2, Bâle

BLOMSTRÖM, Magnus; KOKKO, Ari (2002), From natural resources to high-tech production: the evolution of industrial competitiveness in Sweden and Finland, Stockholm School of Economics

BOSWORTH, Barry (2010), *The role of expenditure reform in fiscal consolidation*, paper presented in a Seminar sponsored by IMF, www.brooking.edu/...2010

ALMFORS, Lars (2012), What can Europe learn from Sweden? Four lessons for fiscal discipline, <http://www.voxeu.org>

DEMIRGÜC-KUNT, Asli; DETRAGIACHE, Enrica (1998), *The determinants of banking crises in Developing and Developed countries*, in IMFstaffpapers, vol.45, n.º1, FMI

DOUGHERTY, Carter (2008), Stopping a Financial Crisis, the Swedish Way www.nytimes.com/2008/09/23/business/worldbusiness/23krona.html

Economic of Sweden http://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_Sweden

EEAG Report (2012), *The Swedish Model*, in Report on European Economy, CESifo, Munich, 2012

Ending the Bank Support, Ministry of Finance, Cabinet Office and Ministries, Stockholm, Sweden, 1995

ENGLUND, Peter, (1999) *The Swedish Banking Crisis: Roots and consequences*, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 15, n.º 3, (pp. 80-97)

Financial Liberalization and Financial Fragility, Working paper 98/83, Washington DC, International Monetary Fund

Fiscal governance in Sweden, Fiscal frameworks across Member States: Commission services country fiches from the 2011 EPC peer review, European Economy, occasional papers 91 February 2012, ISSN 1725-3195.

GERLACH, Stefan (1997), Monetary policy issues in the Nordic countries: after 1992", BIS (Bank for International Settlement) Policy Papers n.º2, Bâle

GREEN-PEDERSEN, Christoffer *New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of different Social Democratic Responses*, Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions, Vol. 15, n.º 2, April 2002 (pp. 271-294) USA, ISSN 0952-1895.

HASSLER, John, Sweden in past, current and future economic crises, Report for the OECD Economics Department, Institute for International Economic Studies, Stockholm University.

In-Depth Review for SWEDEN in accordance with Article 5 of Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, Commission Staff Working Document, European Commission, Brussels, 2012

JONUNG, Lars; KIANDER, Jaakko; VARTIS, Pentti; ELGAR, Edward, *Lessons from the Nordic Financial Crisis*, Report on chapter 12 in The Great Financial Crisis in Finland and Sweden. The Nordic Experience of Financial Liberalization, Prepared for AEA meeting in Dever, Department of Economics, Lund University, Lund Sweden, January 2011.

LARSSON, Torbjörn (2002), *Sweden*, in Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies, OECD Publishing

LEVIN, Paul T. (2009), the Swedish Model of Public Administration: Separation of Powers – The Swedish Style, JOAAG, Vol.4, Nº 1.

KLITGAARD, Michael Baggesen (2005), *Welfare State Regimes and Public Sector Reforms: Searching for the Connection*, Political Science Publications, Faculty of Social Sciences.

Corbin, Chris, *Major reforms announced in Sweden*, European Public Sector Information Platform, March 2010, <http://epsiplatform.eu/content/major-reforms-announced-sweden>

Ministry of Finance (1995), *Ending the Bank Support, the Printing Works of the Cabinet Office and Ministries*, Stockholm

OECD (2012), *Public Compensation in Times of Austerity*, OECD Publishing

OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, www.oecd.org/els/social/inequality

Pensions in Sweden www.govwernment.se/sb/d/15473/a/183496

Regional and Administrative organization, Public Employment in European Union Member States, Presidencia Española de la Unión Europea, Gobierno de España, Ministerio de la Presidencia, pp. 235-244, España 2010.

ROTHSTEIN, Bo (2000), *Trust, Social Dilemmas and collective Memories: on the rise and decline of the Swedish model*, in Journal of Theoretical Politics, 12, SAGE Publishers

STEINMO, Sven (2002), *Globalization and Taxation: Challenges to the Swedish Welfare State*, in Comparative Political Studies, SAGE Publishers, Sept. 2002, vol. 35, n.º 7

Sickness insurance in Sweden www.govwernment.se/sb/d/15634

STRYJAN, Yohanan, *Social Democracy, the Labour Market and the Third Sector: the Swedish case*, The Globalization & Governance Project, Hokkaido University, working Paper Series

Sweden – Foreign investment, www.natiosencyclopedia.com/Europe/Sweden-FOREIGN-INVESTMENT.html

TRAMPUSCH, Christine (2010) *Pension in Sweden*, The Privatization of Welfare States: Industrial Relations as a Source of Benefits, University of Berne, Institute of Political Science, SNF Project No 100012-119898. www.rebeca.ipw.unibe.ch

World Economy, Sweden- The 1990s crisis, www.Socialistworld.net

5.3 França

ARKWRIGHT, Edward ; BOISSIEU, Christian de ; LORENZI, Jean-Hervé ; SAMSON, Julien (2007) *Economie politique de la LOLF*, Conseil d'Analyse Économique, La Document Française, Paris ISBN : 978-2-11-006635-0.

Budget de la France et Dette en 2011, www.france-inflation.com/dette_publicque_france_1950.php

Colóquio *Quel modele d'administration territoriale pour demain?*, Institut français des sciences administratives, 13 de Dezembro 2010, www.conseil-etat.fr/fr/discours-et-interventions/

Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles, JORF n°0281 du 4 décembre 2009, NOR: PRMX0925639D

DOMINIQUE, Bureau et MOUGEOT, Michel (2007), *Performances, incitations et gestion publique*, in Conseil d'analyse économique 66 (Rapport)

Fonction publique : faits et chiffres 2003, Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'État, La Documentation française - Paris, 2004, ISBN : 2-11-005671-1

Fonction Publique Territoriale, Guide Pratique, Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

GAUTIÈ, Jérôme, *France: The public service under pressure*, in *Public Sector Adjustments in Europe: scope, effects and policy issues*, Edited by Daniel Vaughan-Whitehead, ILO, Geneva.

HUET, Philippe et BRAVO, Jacques (1973) – *L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires*, PUF, Paris

La Décentralisation : Acte II www.vie-publique.fr/actualite/dossier/decentralisation-acte2/

La mobilité et les parcours professionnels dans la fonction publique: Questions/réponses, Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP), République Française

Le recrutement des agents non titulaires de droit public, Direction Expertise statutaire et ressources humaines, CDG 64 – Le personnel territorial – Juillet/août 2012.

Loi organique n.º 2001-692, de 1 de Agosto

Moderniser les administrations publiques, La Revue CFDT- Cadres, n.º 399, Maio 2002

Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, Service de presse de Matignon, 6 novembre 2012

Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, Maio 1994, direção e coordenação do Conselheiro de Estado Jean Picq.

Programme National de Réforme de la France 2011-2014, Avril 2011

Regional and Administrative organization, Public Employment in European Union Member States, Presidencia Española de la Unión Europea, Gobierno de España, Ministerio de la Presidencia, pp. 73-79, España 2010.

Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-11, Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP), République Française

Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2012, République Française.

SILICANI, Jean-Lodovic , La Situation de Service Public et de la Fonction Publique en France, https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:DSsga3sGVj0J:www.ena.fr/index.php?/fr/content/download/3927/29982/file/SILICANI%2520-%2520La%2520situation%2520du%2520service%2520public%2520et%2520les%2520principes%2520directeurs%2520dans%2520la%2520fonction%2520publique%2520en%2520France.pdf+la+situation+du+service+public+et+de+la+fonction+publique+en+france&hl=pt-PT&pid=bl&srcid=ADGEEShJgEnwrx95asO5wf794udVjLclCGjD_TZ4nLoXUei_k8mgDJ709BghAdnO-zYYGBu5Inowcl4_W59-zkp-Jeliw7RAhPqYo3fuR2_TWgVPdboDQ4icriy_VH5n3DwKZXQgli&sig=AHIEtbR7SPPapDG1M2PoYnobi-BU8CIUdA

SILICANI, Jean-Lodovic, Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, Ministère du Budget des Comptes Publics et de la Fonction Public, République Française, Paris, 2007.

Une ambition pour dix ans : Une mobilisation générale pour libérer la croissance et donner un avenir aux générations futures, Commission pour la libération de la croissance française, 15 octobre 2010