

**ISLA**

**LEIRIA**

**INSTITUTO SUPERIOR DE GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO  
DE LEIRIA**

**MESTRADO EM GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS**

**Efeitos e riscos da rotatividade dos trabalhadores com Contrato  
Emprego-Inserção no desempenho institucional de uma Autarquia**

Josselène Cristina Oliveira Nunes Teodoro

LEIRIA

2016





**INSTITUTO SUPERIOR DE GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO  
DE LEIRIA**

**MESTRADO EM GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS**

**Efeitos e riscos da rotatividade dos trabalhadores com Contrato  
Emprego-Inserção no desempenho institucional de uma Autarquia**

Josselène Cristina Oliveira Nunes Teodoro

Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos  
do grau de Mestre em Gestão de Recursos Humanos  
sob a orientação do Professor Doutor João Pedro da Cruz Fernandes Thomaz

LEIRIA

2016



Dissertação de Mestrado realizada sob a orientação do Professor Doutor João Pedro da Cruz Fernandes Thomaz, apresentada ao Instituto Superior de Gestão e Administração de Leiria para obtenção do grau de Mestre em Gestão de Recursos Humanos, conforme o Despacho nº 16961/2010, da DGES, publicado na 2ª série do Diário da República, em 9 de Novembro de 2010.



## *Dedicatória*

Dedico esta dissertação de mestrado aos meus filhos, Guilherme e Rodrigo pelo tempo que lhes “roubei” e pela paciência e compreensão que tiveram comigo nesta longa caminhada!



## **AGRADECIMENTOS**

Há percursos na nossa vida que não seria possível fazer sozinhos, principalmente, quando a única certeza que temos é que estamos perdidos!

Chego hoje a esta página com uma Grande Lição de Vida, tudo é possível quando, para além da dedicação e força de vontade, temos “Anjos da Guarda” a guiar o nosso caminho!

Por isso, quero agradecer a todas as pessoas que, de uma forma mais ou menos próxima, estiveram no meu caminho e me surpreenderam com um apoio que nunca vou conseguir retribuir! Felizmente, foram muitas e por isso não posso correr o risco de não nomear alguém, o meu Obrigada é para todos!

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor João Thomaz, por ter-me chamado à razão sempre que a dúvida tomou conta de mim, pela disponibilidade e dedicação, manifestando ser um profissional com uma capacidade de trabalho inequívoca e uma pessoa de um carácter e inteligência extraordinários.

Agradeço ao Sr. Presidente da Câmara Municipal de Peniche, Dr. António José Correia pela compreensão e carinho com que me apoiou e pela disponibilidade em criar condições para o desenvolvimento deste estudo.

Agradeço, ainda, às pessoas que participaram deste estudo, e particularmente às 3 analistas que, comigo, trataram e discutiram os resultados.

À família fica um Obrigada Especial por todo o apoio que me deram, sem ele, não estaria aqui...!

Obrigada!



## Resumo

O Contrato Emprego-Inserção (CEI) é uma medida ativa de emprego cujo objetivo é a realização de trabalho socialmente necessário, pelo período máximo de 12 meses, à qual, os Municípios têm vindo a recorrer com muita frequência. Com este estudo, pretende-se compreender o impacto que a rotatividade (*turnover*) dos trabalhadores com CEI tem no desempenho institucional. Foram estudados três grupos do Município de Peniche, através de onze entrevistas semi-estruturadas, para identificar os riscos e efeitos da rotatividade, compreender em que medida é importante e necessário o recurso aos CEI, há consciencialização para os riscos e são conhecidos e geridos os efeitos negativos. A utilização da metodologia de investigação qualitativa, com recurso à triangulação e ao mapeamento cognitivo, permitiu concluir que, elevados índices de rotatividade expõe a Autarquia a riscos que, a concretizarem-se, têm efeitos negativos no desempenho da Autarquia, ou seja, na qualidade do serviço público que presta, devendo a GRH ter um papel estratégico no combate aos mesmos.

**Palavras-chave:** Administração Local, Contrato Emprego-Inserção, Rotatividade, Desempenho institucional

## Abstract

Employment-Insertion Contract (EIC) is an active employment measure aimed doing work for necessary socially work for a maximum period of 12 months, which municipalities have rely too often. This study aims to understand the impact that rotation (*turnover*) of workers with EIC have on the institutional performance. Three groups of the Municipality of Peniche were studied through eleven semi-structured interviews to identify the risks and effects of rotation and to understand the importance and necessary of the use of EIC. There is awareness of the risks and the negative effects are known and managed. The use of qualitative research methodology, using triangulation and cognitive mapping, concluded that high turnover rates exposes the Municipality to risks, taking place negative effects on the performance of the Municipality, in other words, the quality that the public service provides, with the HRM have a strategic role in the fight to them.

**Keywords:** Local Administration, Employment-Insertion Contract, turnover, Institutional Performance



# Índice

<b>Índice .....</b>	<b>xiii</b>
<b>Índice de Figuras .....</b>	<b>xvii</b>
<b>Índice de Quadros.....</b>	<b>xvii</b>
<b>Índice de Tabelas .....</b>	<b>xviii</b>
<b>Capítulo 1 – Introdução .....</b>	<b>1</b>
1.1. Enquadramento Geral .....	1
1.2. Relevância do Tema .....	7
1.3. Problema de Investigação .....	8
1.4. Objetivos, Geral e Específicos.....	8
1.5. Métodos da investigação.....	9
1.6. Estrutura da dissertação .....	9
<b>Capítulo 2 – Fundamentação Teórica.....</b>	<b>11</b>
2.1. Administração Pública – Municípios – políticas e práticas de GRH .....	11
2.1.1. Administração Pública – Municípios.....	11
2.1.2. Políticas e Práticas de GRH.....	15
2.1.3. Resumo do subcapítulo Administração Pública – Municípios – políticas e práticas de GRH.....	33
2.2. Políticas Ativas de Emprego – Contrato Emprego-Inserção .....	35
2.2.1. Contrato Emprego-Inserção .....	41
2.2.2. Efeitos e riscos das Políticas Ativas de Emprego – Contrato Emprego-Inserção .....	46
2.2.3. Resumo do subcapítulo (Políticas Ativas de Emprego – Contrato Emprego- Inserção).....	48
2.3. Rotatividade dos trabalhadores / <i>turnover</i> .....	50
2.3.1. Conceito de rotatividade / <i>turnover</i> .....	51
2.3.2. Tipos de rotatividade / <i>turnover</i> .....	52
2.3.3. Índice de rotatividade / <i>turnover</i> .....	53

2.3.4. Causas da rotatividade / <i>turnover</i> .....	54
2.3.5. Consequências da rotatividade / <i>turnover</i> .....	58
2.3.6. A gestão da rotatividade / <i>turnover</i> .....	64
2.3.7. Resumo do subcapítulo (Rotatividade dos trabalhadores / <i>turnover</i> ) .....	67
2.4. Síntese do capítulo (Fundamentação teórica).....	69
<b>Capítulo 3 – Metodologia de investigação e caso de estudo.....</b>	<b>71</b>
3.1. Metodologia .....	71
3.2. Questões de investigação .....	72
3.3. Hipóteses.....	73
3.4. Caracterização da entidade em estudo – Município de Peniche .....	75
3.4.1. Síntese dos elementos caracterizadores dos sujeitos participantes .....	78
3.5. Instrumento de pesquisa (Tipo e guião da entrevista) .....	79
3.6. Procedimentos (entrevista) .....	80
3.7. Síntese do capítulo (metodologia de investigação e caso de estudo).....	83
<b>Capítulo 4 – Análise e Discussão dos Resultados.....</b>	<b>85</b>
4.1. Apresentação dos resultados.....	85
4.2. Análise dos resultados .....	110
4.2.1. Segunda fase: mapa cognitivo individual estruturado de conceitos ....	110
4.2.1.1. Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço .	110
4.2.1.2. Grupo dos Trabalhadores “residentes”.....	118
4.2.1.3. Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção .....	125
4.2.2. Terceira fase: estrutura agregada de conceitos .....	133
4.2.3. Quarta fase: estrutura final congregada de conceitos.....	134
4.3. Síntese da Metodologia de Análise de Conteúdo (Método de Triangulação).....	139
<b>Capítulo 5 – Conclusões .....</b>	<b>141</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>147</b>





## Índice de Figuras

<i>Figura 1. Modelo simplificado de causas do turnover.....</i>	56
<i>Figura 2. Custos de rotatividade de pessoal.....</i>	61
<i>Figura 3. Análise interativa da ordenação das respostas por áreas / temas da entrevista. .....</i>	132
<i>Figura 4. Estrutura agregada de conceitos elaborada na 3.<sup>a</sup> fase da metodologia. ....</i>	133
<i>Figura 5. Estrutura final agregada de conceitos elaborada na 4.<sup>a</sup> fase da metodologia. .....</i>	135
<i>Figura 6. Desenvolvimento das etapas de análise das entrevistas. ....</i>	140

## Índice de Quadros

<i>Quadro 1. Exemplos de possíveis consequências negativas do turnover.....</i>	60
<i>Quadro 2. Exemplos de possíveis consequências positivas do turnover. ....</i>	63
<i>Quadro 3. Movimento de entradas e saídas de CEI e CEI +. ....</i>	77
<i>Quadro 4. Características dos participantes do estudo. ....</i>	77
<i>Quadro 5. Fases do guião de entrevista e suas características.....</i>	80
<i>Quadro 6. Agrupamento das ideias-chave das respostas por questões (P1 a P8) por Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço (R1 a R5) – Grupo 1.....</i>	86
<i>Quadro 7. Agrupamento das ideias-chave das respostas por questões (P1 a P7) por Trabalhadores “residentes” (T1 a T3) – Grupo 2. ....</i>	95
<i>Quadro 8. Agrupamento das ideias-chave das respostas por questões (P1 a P7) por Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção (C1 a C3) – Grupo 3.....</i>	99
<i>Quadro 9. Questões feitas aos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço e respetivas ideias-chave das respostas (R). ....</i>	102
<i>Quadro 10. Questões feitas aos Trabalhadores “residentes” e respetivas ideias-chave das respostas (RTx). ....</i>	106
<i>Quadro 11. Questões feitas aos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção e respetivas ideias-chave das respostas (RCx). ....</i>	108

## Índice de Tabelas

Tabela 1. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1 a) do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço. ....</i>	111
Tabela 2. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1 b) do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço. ....</i>	111
Tabela 3. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1.1 a) do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço. .</i>	112
Tabela 4. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1.1 b) do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço. ..</i>	112
Tabela 5. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1.2 do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço.....</i>	113
Tabela 6. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 2 a) do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço. ....</i>	113
Tabela 7. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 2 b) do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço. ....</i>	114
Tabela 8. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 3 do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço.....</i>	115
Tabela 9. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 4 do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço.....</i>	116
Tabela 10. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 5 do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço.....</i>	117
Tabela 11. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 6 do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço.....</i>	117
Tabela 12. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 7 do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço.....</i>	118
Tabela 13. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1 a) do Grupo dos Trabalhadores “residentes”. .....</i>	118
Tabela 14- <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1 b) do Grupo dos Trabalhadores “residentes”. .....</i>	119
Tabela 15. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1.1 a) do Grupo dos Trabalhadores “residentes”. .....</i>	119

Tabela 16. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1.1 b) do Grupo dos Trabalhadores “residentes”</i> . .....	120
Tabela 17. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1.2 do Grupo dos Trabalhadores “residentes”</i> . .....	120
Tabela 18. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 2 a) do Grupo dos Trabalhadores “residentes”</i> . .....	121
Tabela 19. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 2 b) do Grupo dos Trabalhadores “residentes”</i> . .....	121
Tabela 20. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 3 do Grupo dos Trabalhadores “residentes”</i> . .....	122
Tabela 21. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 4 do Grupo dos Trabalhadores “residentes”</i> . .....	123
Tabela 22. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 5 do Grupo dos Trabalhadores “residentes”</i> . .....	124
Tabela 23. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 6 do Grupo dos Trabalhadores “residentes”</i> . .....	125
Tabela 24. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 7 do Grupo dos Trabalhadores “residentes”</i> . .....	125
Tabela 25. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1 a) do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção</i> . .....	125
Tabela 26- <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1 b) do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção</i> . .....	126
Tabela 27. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1.1 do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção</i> . .....	126
Tabela 28. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1.2 do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção</i> . .....	127
Tabela 29. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1.3 do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção</i> . .....	127
Tabela 30. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 2 a) do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção</i> . .....	127
Tabela 31. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 2 b) do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção</i> . .....	128

Tabela 32. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 3 do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.</i> .....	129
Tabela 33. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 4 do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.</i> .....	130
Tabela 34. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 5 do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.</i> .....	130
Tabela 35. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 6 do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.</i> .....	131
Tabela 36. <i>Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 7 do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.</i> .....	131

## **Capítulo 1 – Introdução**

Neste capítulo serão construídos os argumentos para a definição da pergunta de investigação bem como serão definidos os objetivos, geral e específicos, deste estudo que pretende avaliar os efeitos e riscos dos trabalhadores abrangidos por uma das políticas ativas de emprego em Portugal, nomeadamente os programas ocupacionais, consubstanciados nos Contratos Emprego-Inserção, desenvolvidos num contexto de crise económica e financeira, e cujo recurso aos mesmos passou a ser a única alternativa para os Municípios continuarem a prosseguir as suas atribuições.

Esta realidade merece uma profunda reflexão no sentido de se compreender como é que a rotatividade deste tipo de contratos influencia o desempenho institucional de uma organização, no caso em concreto, do Município de Peniche.

### **1.1. Enquadramento Geral**

Com a entrada em vigor, em 2009, do Regime de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores que exercem funções públicas (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro), inicia-se uma fase decisiva da reforma da Administração Pública, na qual, todo o quadro legal regulador do pessoal foi alterado.

No que diz respeito ao planeamento e à gestão de Recursos Humanos, esta nova legislação criou o Mapa de Pessoal, em substituição do antigo Quadro de Pessoal, a elaborar e a ajustar anualmente, a par dos Documentos Previsionais de modo a acompanhar o ciclo de gestão que, para as Autarquias, coincide com o ano económico.

O Mapa de pessoal deve prever o número de postos de trabalho a afetar a cada unidade orgânica / serviço, a atribuição, competência ou atividade do ocupante, cargo ou carreira e categoria, área de formação académica ou profissional, perfil de competências transversais da respetiva carreira e, ou, categoria, complementado com as competências associadas à especificidade do posto de trabalho.

Não menos importante, é a natureza do vínculo dos trabalhadores a afetar, o que deverá ser devidamente ponderado, em função das necessidades a suprir, serem necessidades permanentes ou temporárias. É em função dessa avaliação, e respetiva previsão que serão desenvolvidos os procedimentos necessários para a constituição de

relações jurídicas de um emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável.

Neste sentido, o Mapa de Pessoal apresenta-se como uma ferramenta de gestão que deve estar em sintonia com a estratégia municipal e os objetivos a que a mesma se propõe, prevendo o número de trabalhadores necessários para a realização desses objetivos.

Teoricamente, este documento deveria ser suficientemente dinâmico para que os Recursos Humanos a afetar fossem os estritamente necessários e adequados aos serviços a prestar e às obras a realizar.

Na obediência e no reconhecimento pela importância e compreensão da estratégia de planeamento e dos benefícios que os instrumentos de gestão têm para a Gestão Municipal e, particularmente, para a gestão de recursos humanos, as autarquias foram tomando medidas no sentido de compatibilizar a estrutura de recursos humanos com as necessidades para desenvolver as suas competências.

A atuação das autarquias locais rege-se, segundo o quadro de transferência de atribuições e competências, por um conjunto de princípios incitadores de um considerável grau de autonomia na prossecução dos seus objetivos e na gestão dos seus recursos.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) preconiza, no seu art.º 6.º, o princípio da autonomia do poder local e a Carta Europeia de Autonomia Local definindo-o, no seu artigo 3.º, como a “capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, e sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”. Nesse sentido, as autarquias locais são responsáveis, perante diversos destinatários, pela gestão dos recursos públicos locais, visando os interesses das respetivas populações.

No entanto, a conjuntura económica e financeira do País dos últimos anos, obrigou a um retrocesso no caminho natural que estava a ser percorrido e que já dava frutos e sinais de um equilíbrio entre os recursos necessários e as atribuições municipais.

As medidas de contenção do Défice Público que resultaram da aprovação dos Planos de Estabilidade e Crescimento (PEC) I, II e III, assim como as linhas gerais dos diversos Orçamento do Estado (OE) dos últimos anos, aliadas à tendência de diminuição das transferências da Administração Central para as autarquias locais, têm tido um impacto significativo no funcionamento das autarquias.

Um dos problemas de fundo da Administração Pública é o peso das despesas com Pessoal na Despesa Pública, e particularmente da Administração Local.

A Lei do Orçamento de Estado para 2012 marcou a Administração Pública, em termos de remunerações e contratações, das quais se salientaram os artigos respeitantes à suspensão do pagamento de subsídios de férias e de Natal ou equivalentes, à redução do valor a pagar pelo trabalho extraordinário, descanso compensatório, ao controlo do recrutamento de trabalhadores, à redução de dirigentes e à redução de trabalhadores.

Pode dizer-se que, no ano de 2012, tudo mudou para os Municípios no que diz respeito à Gestão de Recursos Humanos, tendo sido obrigados a reduzir o número de trabalhadores e impedidos de contratar novos recursos.

Com a redução do número de trabalhadores de forma forçada, não devidamente programada, e uma política crescente de transferência de competências para as autarquias, com o conseqüente aumento dos encargos fixos, e sem a equivalente compensação ao nível das transferências e de recursos humanos, tem sido difícil dar resposta às necessidades da comunidade.

Se no período de 2012 a 2014, estava em causa a redução do número de trabalhadores, com o Orçamento do Estado para 2015, passou-se de um limite de número de trabalhadores para um limite financeiro. Se à primeira vista, esta nova forma de controlo seria mais benéfica para os Municípios, certo é, que o ponto de partida é deficitário e completamente desajustado às necessidades.

Em paralelo, num contexto de crise económica e financeira, a nível Nacional e Europeu, começou-se a assistir a uma deterioração crescente, e cada vez mais acentuada, do mercado de trabalho, com um agravamento do desemprego, e que ascendeu a 15,5%.

Na tentativa de atenuar os efeitos da crise, e de contrariar o desemprego, o Governo desenvolveu um conjunto de medidas ativas de emprego no âmbito da estratégia para o Emprego.

Uma dessas medidas é o Contrato Emprego-Inserção (CEI) e o Contrato Emprego-Inserção+ (CEI+), cuja origem data de 1985, com os anteriores Programas Ocupacionais (POC), regulados pela Portaria n.º 192/96 de 30 de maio, revogada em 2009, pela Portaria n.º 128/2009 de 30 de janeiro e pela Portaria n.º 294/2010 de 31 de maio, com a criação dos CEI e CEI+.

Estas medidas, têm como objetivo promover a empregabilidade de pessoas desempregadas através da manutenção do contacto com o mercado de trabalho,

potenciando, assim, as suas competências socioprofissionais e, simultaneamente apoiar atividades socialmente necessárias, isto é, que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas temporárias.

Os Contratos Emprego-Inserção são contratos que se destinam a desempregados beneficiários de subsídio de desemprego (CEI) ou beneficiários do rendimento social de inserção (CEI+) e visam o desenvolvimento de “trabalho socialmente necessário”, em serviços da administração pública, autarquias locais ou entidades de solidariedade social.

São objetivos do “trabalho socialmente necessário”: (i) promover a empregabilidade de pessoas em situação de desemprego, preservando e melhorando as suas competências socioprofissionais, através da manutenção do contacto com o mercado de trabalho; (ii) fomentar o contacto dos desempregados com outros trabalhadores e atividades, evitando o risco do seu isolamento, desmotivação e marginalização; e (iii) apoiar atividades socialmente úteis, em particular as que satisfaçam necessidades locais ou regionais.

A celebração de Contratos Emprego-Inserção está limitada a uma duração máxima de 12 meses, vedando a colocação sucessiva do mesmo beneficiário em projetos da mesma entidade, só permitida em casos excecionais. Também não é permitida a participação de um ex-trabalhador da entidade promotora, nos dois anos seguintes ao fim da relação contratual que tenha existido entre ambos.

Durante o período do contrato, o beneficiário subsidiado recebe uma bolsa mensal complementar no valor de 20% do Indexante de Apoios Sociais (uma bolsa de ocupação mensal no valor do Indexante dos Apoios Sociais, no caso dos desempregados carenciados), acrescida de subsídio de transporte, subsídio de alimentação e seguro de acidentes pessoais.

No que diz respeito à seleção dos candidatos a integrar esta medida, é dada a preferência a pessoas portadoras de deficiência, desempregados de longa duração, com idade igual ou superior a 55 anos e ex-reclusos.

Acresce, ainda, que se o trabalhador integrado num CEI receber uma oferta de emprego ou de formação profissional adequada, qualquer uma dessas ofertas tem prioridade sobre a colocação no âmbito desta medida, podendo, de imediato, abandonar o CEI.

É de salientar que, à semelhança dos Programas Ocupacionais que os precederam, os Contratos Emprego-Inserção não visam a colocação dos desempregados

em empregos nas entidades promotoras após a conclusão da participação, mas essencialmente, manter ou recuperar a ligação do indivíduo ao mercado de trabalho, preservando competências socioprofissionais básicas, sem as quais, o regresso ao emprego ficaria comprometido (Dias, & Varejão, 2012).

Não menos verdade são os efeitos que a integração destes trabalhadores nas entidades beneficiárias têm na contabilização para o desemprego, na medida em que os desempregados e os beneficiários do rendimento social de inserção que trabalham ao abrigo dos programas ocupacionais, apesar de continuarem inscritos no Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) como desempregados, são considerados ocupados para efeitos de estatísticas de emprego, nas estatísticas oficiais do Instituto Nacional de Estatística (INE), desvirtuando, assim, a taxa de desemprego efetiva (IEFP, 2010).

No entanto, e não sendo objetivo deste estudo avaliar a bondade e a importância desta medida em termos de estratégia para o emprego, as entidades beneficiárias, num contexto financeiro e legal, cada vez mais condicionado, encontraram nos Contratos Emprego-Inserção a solução para continuar a assegurar o desenvolvimento das suas atribuições e competências nas diversas áreas.

O recurso a estas políticas ativas de emprego, tendo em conta a natureza temporal limitada pelos 12 meses, e todas as características inerentes a este tipo de contrato, resulta num corrúpio de entradas e saídas, que merecem uma avaliação cuidada, de forma a permitir pensar os seus efeitos nas organizações.

A esta entrada e saída de pessoas da organização, Chiavenato (2002) chamou de rotatividade de pessoal, também conhecida por “*turnover*”. Segundo o autor, um elevado nível de rotatividade envolve vários custos para a organização, classificando-os de primários, secundários e terciários.

Havendo custos para a organização, é importante perceber que efeitos e riscos tem a rotatividade destes trabalhadores no desempenho institucional da mesma.

Assim, o que se pretende com este estudo é avaliar os riscos e efeitos que certamente têm na “equipa residente” da entidade beneficiária e no desempenho institucional da mesma.

A rotatividade / *turnover* é um tema de grande importância para qualquer organização, na medida em que envolve pessoas, custos e a organização como um todo.

Concluiu a Watson Wyatt Inc (2005) que a questão principal não é a quantidade de rotatividade de pessoal e sim a qualidade desta rotatividade, na medida em que é

saudável para a organização deixar os membros menos produtivos saírem e captarem-se novos trabalhadores que possam oferecer mais e melhor para o desempenho organizacional.

Considerando a natureza e duração limitada não renovável dos Contratos Emprego-Inserção e as restrições legais das autarquias locais para contratar por outra via, não é possível apostar nesta rotatividade, dita saudável, de forma a deixar os menos produtivos saírem e captarem-se novos trabalhadores com melhor desempenho.

Considerando que as autarquias locais são entidades beneficiárias, e que integram cerca de 46% destes contratos, considerou-se pertinente fazer incidir o estudo sobre uma autarquia, concretamente sobre o Município de Peniche.

O Município de Peniche acompanhou toda esta conjuntura económica, financeira e legal, sofrendo todos os constrangimentos resultantes dessa mesma conjuntura. Com todos estes limites, e cortes nas receitas, os últimos 4 anos foram anos de muitas dificuldades a muitos níveis, nomeadamente ao nível da gestão e estrutura dos recursos humanos, que por diversos motivos, foi-se degradando e revelando cada vez mais deficitária face às necessidades.

Como a maioria dos municípios, o município de Peniche também se rendeu à única alternativa para assegurar o desempenho institucional que justifica a sua existência, o recurso à integração de trabalhadores através de Contratos Emprego-Inserção.

De referir, que Peniche é um concelho onde a taxa de desemprego é bastante acentuada. Para além disso, o Município de Peniche constitui-se, há muito, como um dos maiores empregadores do concelho.

Num contexto de elevada carência de recursos humanos, o Município de Peniche é um grande ‘consumidor’ desta política ativa de emprego, sendo responsável por um elevado grau de execução da mesma, o que faz com que seja uma organização passível de estudo para o objetivo em causa.

É com base nestas quatro temáticas que se desenvolverá este estudo. Pretende-se compreender quais são os efeitos e riscos da rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no desempenho institucional de uma autarquia, designadamente, do Município de Peniche.

## **1.2. Relevância do Tema**

Desde 2010, tem-se vindo a assistir a um processo de controlo de recrutamento de trabalhadores na Administração Pública, e particularmente, na Administração Local, cujo objetivo é reduzir o peso dos trabalhadores e das despesas com pessoal na despesa pública.

Tem sido através de normas constantes e sucessivas nos diversos Orçamentos do Estado, que este processo tem vindo a ser consubstanciado, resultando numa diminuição dos recursos, quer humanos, quer financeiros, em contraciclo com o aumento de competências e responsabilidades cometidas às autarquias locais, nas mais diversas áreas de atuação.

De lá para cá, os municípios têm vindo a assistir a uma perda constante de trabalhadores, que resultou, não só de imposição legal, mas também, da degradação da condição de trabalhador em funções públicas, nomeadamente com as reduções remuneratórias, redução do limite de horas extraordinárias e do valor a pagar pelas mesmas, entre outras, impulsionando as licenças sem vencimento, as aposentações antecipadas e as rescisões por vontade do trabalhador.

A falta de recursos e de alternativas para ajustar os recursos às necessidades para um bom desempenho institucional, e a necessidade de o Estado intervir no incentivo ao emprego e de combater as gigantescas taxas de desemprego, originou uma confluência natural para o recurso à integração de trabalhadores através das políticas de emprego, no caso, Contratos Emprego-Inserção.

No entanto, face às dificuldades financeiras e legais para recorrer à contratação natural de trabalhadores, o recurso abrangente e sucessivo destes contratos, tem gerado um nível de rotatividade muito elevado nas organizações e, particularmente, no município de Peniche.

A substituição cíclica de trabalhadores, por recurso a este tipo de contrato, começa a dar alguns sinais de preocupação, com efeitos na estabilidade das equipas, com um investimento constante, sem o retorno adequado, e com reflexo no desempenho institucional, o que merece uma reflexão sobre os riscos e efeitos da rotatividade destes trabalhadores.

### 1.3. Problema de Investigação

Considerando que: (i) os recursos são sempre e, cada vez mais, escassos, não sendo suficientes para assegurar o bom desempenho da organização; (ii) com o recurso aos Contratos Emprego-Inserção, há alterações constantes nas equipas “residentes”, que exigem destas um esforço adicional no treino, formação e integração destes trabalhadores; (iii) essa integração não permite uma evolução e melhoria contínua do serviço prestado, na medida em que o agente, prestador do serviço, está sempre em mutação; e (iv) a integração sucessiva e constante de trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção gera níveis elevados de rotatividade.

Esta dissertação procura compreender como é que a rotatividade deste tipo de trabalhadores influencia a organização e o seu desempenho, respondendo à seguinte pergunta central de investigação: *Quais os efeitos e riscos da rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no desempenho institucional de uma Autarquia Local?*

### 1.4. Objetivos, Geral e Específicos

Identificado o problema e formulada a pergunta central de investigação, é agora importante identificar os objetivos, gerais e específicos, desta investigação.

Com base neste problema de investigação, a presente dissertação tem como objetivo geral: *Compreender o impacto que a rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção tem no desempenho institucional de uma Autarquia.*

Considerando o objetivo geral, esta dissertação tem como objetivos específicos os seguintes:

- Compreender como é que a organização (dirigentes) gere as limitações dos Contratos Emprego-Inserção e perceciona os riscos e os efeitos que os mesmos têm no seu desempenho;
- Compreender como é que as “equipas residentes” veem a contribuição do trabalho socialmente necessário e o esforço que têm de desenvolver para a sua integração e consequente perda no final da ocupação;
- Compreender como é que os trabalhadores integrados nestes contratos veem a sua contribuição para o desempenho da Organização.

## **1.5. Métodos da investigação**

Com a finalidade de dar resposta aos objetivos, geral e específicos, desta investigação foi efetuada uma extensa e criteriosa revisão bibliográfica sobre o tema da dissertação, tendo sido consultados livros, capítulos de livros, revistas científicas, artigos científicos, dissertações de mestrado e teses de doutoramento. Foram, igualmente, consultados diversos sítios na internet de reconhecido mérito científico ou legislativo.

A metodologia de investigação utilizada no desenvolvimento deste estudo é a investigação qualitativa descritiva, como forma de compreender o problema de uma forma global, através da apreensão de significados e dos estados subjetivos dos sujeitos pois, nestes estudos, há sempre uma tentativa de capturar e compreender, com pormenor, as perspetivas e os pontos de vista dos indivíduos sobre determinado assunto, o que é de todo adequado ao pretendido (Bogdan, & Biklen, 1994).

Para o desenvolvimento desta metodologia, o estudo incidiu no município de Peniche, com a realização de entrevistas semi-estruturadas aos três grupos identificados na definição dos objetivos específicos: Dirigentes / Encarregados e Responsáveis de serviço; Trabalhadores “Residentes”; e trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção;

Para os procedimentos de análise sociotécnica qualitativa recorreu-se, em primeiro lugar, à técnica da triangulação, recorrendo à colaboração de três analistas independentes, de forma a salvaguardar a eventual subjetividade por parte da investigadora e, em segundo lugar, à técnica de tratamento de mapas cognitivos.

## **1.6. Estrutura da dissertação**

A presente dissertação é constituída por 5 capítulos que se centram e desenvolvem em volta do tema fulcral: *Os efeitos e riscos da rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no desempenho institucional de uma Autarquia.*

No presente capítulo é feita uma referência à relevância do tema, ao problema de investigação, ao objetivo geral e aos objetivos específicos da investigação, bem como à metodologia de investigação utilizada.

No capítulo dois, desenvolve-se a revisão de literatura, onde se apresenta a fundamentação teórica da investigação. Inicialmente, aborda-se Administração Pública

– Municípios e as políticas e práticas de Gestão de Recursos Humanos, seguidamente as Políticas Ativas de Emprego e em particular o Contrato Emprego-Inserção e por fim, a rotatividade dos trabalhadores.

No capítulo três, expõem-se os aspetos metodológicos que foram considerados para a realização deste estudo, sendo definidas as questões e as hipóteses de investigação, os instrumentos utilizados e os procedimentos, a caracterização do caso de estudo e da amostra considerada e, por fim, a fiabilidade dos instrumentos.

No capítulo quatro, é apresentada a análise e discussão dos resultados, onde consta uma análise essencialmente qualitativa e cognitiva, através da técnica da triangulação e a técnica de tratamento de mapas cognitivos.

No capítulo cinco apresentam-se as conclusões finais desta investigação, bem como as suas limitações e recomendações para novos estudos relacionados com o tema investigado.

## Capítulo 2 – Fundamentação Teórica

Neste capítulo serão apresentadas as referências teóricas dos conceitos de políticas e práticas de GRH nos Municípios da Administração Pública, o Contrato Emprego-Inserção e a rotatividade / *turnover* dos trabalhadores.

O primeiro subcapítulo será dedicado ao conceito de *políticas e práticas de GRH* na Administração Pública / Local. O segundo subcapítulo ao conceito Políticas Ativas de Emprego – Contrato Emprego-Inserção e um subcapítulo (terceiro) dedicado ao conceito de rotatividade *turnover* dos trabalhadores. No final será apresentado um resumo do Capítulo.

### 2.1. Administração Pública – Municípios – políticas e práticas de GRH

“Onde quer que exista e se manifeste com intensidade suficiente uma necessidade coletiva, aí surgirá um serviço público destinado a satisfazê-la, em nome e no interesse da coletividade” (Amaral, 2009, p. 31).

Para assegurar a satisfação dessas necessidades, de forma regular e contínua, nomeadamente de segurança, cultura e bem-estar existe um sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como de outras pessoas coletivas públicas, ao que se chama, em sentido orgânico, de Administração Pública (Amaral, 2009).

#### 2.1.1. Administração Pública – Municípios

A Administração Pública é chamada a tomar um conjunto de decisões e a realizar um conjunto de operações de acordo com as orientações gerais traçadas pela política e diretamente ou mediante estímulo, coordenação e orientação das atividades privadas, para, assim, assegurar a satisfação dessas necessidades, obtendo e utilizando, racionalmente, os recursos adequados (Caetano, 2001).

A grande diferença entre a Administração Privada e a Administração Pública radica no contexto político em que ambas operam. A Administração Pública é uma entidade no seio da qual se desenvolvem atividades administrativas, destinadas à

satisfação de necessidades coletivas, o que lhe confere uma dependência instrumental do poder político (Bilhim, 2007).

A Administração Pública tem um papel bem diferente na sociedade em comparação com as empresas privadas, pois o seu objetivo principal é a satisfação de necessidades coletivas e não o lucro (Bilhim, 2007).

Os princípios de gestão nos setores público e privado apresentam aspetos em comum, mas apresentam diferenças que importa sinalizar. Ao contrário dos gestores privados, os gestores públicos têm de aceitar objetivos impostos por organizações exteriores à que gerem, operam em estruturas que lhe são impostas, o sistema de carreiras está fora do seu controlo e a prossecução de objetivos tem que ser efetuada em menos tempo que na gestão empresarial (Bower, 1977, citado em Rocha, 2010).

Por outro lado, a particularidade do emprego público prende-se, em parte, com a fonte pública à cabeça, os impostos dos contribuintes, dos quantitativos que, com os funcionários e agentes, é despendida (Neves, 1999).

Tanto antes como após o 25 de abril de 1974, a Administração Pública foi alvo de reformas que se refletiram em fortes mudanças na área dos recursos humanos (Araújo, 2005). O processo de reforma administrativa foi motivado pela mudança de estruturas e de funcionamento da administração, em sintonia com as pressões externas políticas e sociais (Araújo, 1993).

Em Portugal, tal como defende Araújo (2002), as estruturas dos serviços públicos baseadas num sistema tradicional e antiquado, com raízes em modelos criados no início do séc. XX, não estavam minimamente preparadas para lidar com os ambientes dinâmicos e instáveis resultantes da globalização.

A abertura do país à democracia, a progressiva internacionalização económica e política, a adesão à CEE e a nova perspetiva de “Menos Estado, Melhor Estado” deram ao País a oportunidade de se adaptar e modernizar (Araújo, 2002).

Foi com base nos princípios da Nova Gestão Pública que se iniciou a reforma administrativa de 2003 (Rocha, 2010), cujas linhas orientadoras foram definidas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de junho, tendo como objetivos essenciais: (i) Prestigiar a Administração Pública; (ii) Racionalizar e modernizar as estruturas; (iii) Reavaliar as funções do Estado; (iv) Promover uma cultura de avaliação e responsabilidade, distinguindo o mérito e a excelência.

A Nova Gestão Pública caracteriza-se pela profissionalização da gestão, explicitação das medidas de performance, ênfase dos resultados, competição,

fragmentação das grandes unidades administrativas, adoção de estilos de gestão empresarial, isto é, fazer mais com menos dinheiro (Bilhim, 2007).

Aliás, esta reforma resultou de preocupações com a racionalização de custos, a aproximação do setor público ao setor privado, e a procura de uma maior eficiência (Rocha, 2010).

A Administração Pública em Portugal é definida como organizações e instituições portuguesas que dependem diretamente do Estado. As suas funções são diversas, mas no essencial, devem servir o Estado e o cidadão português.

Apesar de o Estado assumir uma parte importante da Administração Pública, existem outras entidades dotadas por lei de poderes de autoridade que detêm um papel importantíssimo na Administração Pública e junto das comunidades. É o caso das autarquias locais, pessoas coletivas de direito público, correspondentes ao agregado formado pelos residentes em certa circunscrição do território nacional para que os interesses comuns resultantes da vizinhança sejam prosseguidos por órgãos próprios dotados de autonomia dentro dos limites da lei (Caetano, 2001).

O universo da administração local é constituído pelas autarquias locais – municípios e freguesias, pelas entidades intermunicipais – áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais e pelas associações de fins específicos de municípios e freguesias e pelas empresas locais.

A Administração Local Autárquica corresponde à atividade desenvolvida pelas autarquias locais (municípios e freguesias), pessoas coletivas territoriais, dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses específicos dos cidadãos da sua área (parcela de território), que são eleitos através de eleições locais, nas quais as respetivas populações escolhem os seus representantes para exercerem a função de órgãos das autarquias locais (Bilhim, 2007).

No caso dos municípios, os órgãos representativos são a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal (n.º 2 do artigo 5.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

As atribuições e competências dos municípios estão previstas na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação e o seu regime financeiro na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Com a aprovação deste novo regime financeiro local preveem-se um conjunto de princípios fundamentais que pretendem assegurar uma efetiva coordenação entre Administração Central e Local no plano financeiro e

contribuir para o controlo orçamental e para a prevenção de situações de instabilidade e desequilíbrio financeiro.

Para a prossecução das atribuições e competências, as autarquias locais e particularmente os municípios, têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos. A autonomia financeira das autarquias locais assenta, nomeadamente, nos seguintes poderes dos seus órgãos: a) Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, bem como elaborar e aprovar os correspondentes documentos de prestação de contas; b) Gerir o seu património, bem como aquele que lhes seja afeto; c) Exercer os poderes tributários que legalmente lhes estejam atribuídos; d) Liquidar, arrecadar, cobrar e dispor das receitas que por lei lhes sejam destinadas; e) Ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas; e f) Aceder ao crédito, nas situações previstas na lei.

O Estado e os municípios estão vinculados a um dever de solidariedade nacional recíproca que obriga à contribuição proporcional do setor local para o equilíbrio das contas públicas nacionais. Tendo em vista assegurar a consolidação orçamental das contas públicas, em situações excecionais e transitórias, podem ser estabelecidos, através da Lei do Orçamento do Estado, limites adicionais à dívida total autárquica, bem como à prática de atos que determinem a assunção de encargos financeiros com impacto nas contas públicas pelas autarquias locais.

Tendo por base o princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais, a atividade financeira dos municípios desenvolve-se no respeito pelo princípio da estabilidade das relações financeiras entre o Estado e os municípios, devendo ser garantidos os meios adequados e necessários à prossecução do quadro de atribuições e competências que lhes é cometido.

A participação de cada município nos recursos públicos é determinada nos termos e de acordo com os critérios previstos no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), visando o equilíbrio financeiro vertical (adequação dos recursos de cada nível de administração às respetivas atribuições e competências) e horizontal (correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau resultantes, designadamente, de diferentes capacidades na arrecadação de receitas ou de diferentes necessidades de despesa).

A coordenação entre finanças locais e finanças do Estado tem como objetivo o desenvolvimento equilibrado de todo o País e a necessidade de atingir os objetivos e as

metas orçamentais traçados no âmbito das políticas de convergência a que Portugal se tenha vinculado no seio da União Europeia.

Para um melhor acompanhamento e monitorização dos resultados, os municípios têm deveres de informação e de reporte, que dotam as autoridades nacionais de informação agregada relativa à organização e gestão de órgãos e serviços das autarquias locais.

Em termos de tutela, os municípios estão sujeitos à tutela inspetiva do Estado, a qual abrange a respetiva gestão patrimonial e financeira e só pode ser exercida segundo as formas e nos casos previstos na lei, salvaguardando sempre a democraticidade e a autonomia do poder local.

Como base para o exercício das atribuições e competências os municípios elaboram, anualmente, as Grandes Opções do Plano, o Plano de Atividades Municipais, os Orçamentos da Despesa e da Receita e o Mapa de Pessoal. O Orçamento da Receita prevê as receitas necessárias para cobrir todas as despesas, respeitando assim o equilíbrio orçamental.

A atuação de um município tem lugar numa envolvente particular e específica de restrições, impostas pelo carácter jurídico-político que envolve. No que diz respeito à Gestão de Recursos Humanos, apesar das técnicas de base serem as mesmas do que no setor privado, o facto de terem um carácter altamente regulamentar, eminentemente de direito público, (o *jus imperium* do Estado) confere-lhe constrangimentos e condicionalismos que a Gestão de Recursos Humanos em contexto organizacional privado desconhece, por se encontrar regulada pelo princípio da igualdade das partes no contrato de trabalho (Bilhim, 2007).

Assim, seguidamente, irão ser apresentadas práticas de recursos humanos na Administração Pública, particularmente na Autarquia Local - Município.

### **2.1.2. Políticas e Práticas de GRH**

A Gestão de Recursos Humanos pode ser definida como o conjunto de “políticas, práticas e sistemas que influenciam o comportamento, as atitudes e o desempenho dos membros da organização no sentido de aumentar a competitividade e a capacidade de aprendizagem da organização” (Gomes, Cunha, Rego, Cunha, Cabral-Cardoso, & Marques, 2008).

Beer, Spector, Lawrence, Mills e Walton (1984) completam a ideia de Gomes, referindo que a Gestão de Recursos Humanos diz respeito a todas as ações e decisões de gestão que afetam, positiva ou negativamente, a relação entre a organização e os trabalhadores, isto é, todas as ações referentes ao recrutamento e seleção, salário, estruturação de carreiras, integração e formação profissional, motivação e satisfação de cada trabalhador enquanto indivíduo que faz parte de um ambiente coletivo.

Bilhim (2007) considera que as ações e políticas tomadas relativas a seleção, formação, desenvolvimento, recompensas e relações com os empregados, condicionam a relação entre organização e colaboradores.

A Gestão de Recursos Humanos compreende essencialmente quatro funções, seleção, avaliação de desempenho, compensação e desenvolvimento. Estas funções influenciam o comportamento dos colaboradores, exercendo impacto ao nível do desempenho individual, grupal e organizacional (Bilhim, 2007).

A estratégia de fortalecimento dos laços da cultura organizacional, a aposta na inovação e aprendizagem contínua, a forma de organização do trabalho interno, a capacidade de atrair quadros de elevada competência, ou o apoio aos trabalhadores no momento da reforma, são fundamentais na GRH e contribuem para a consolidação da sua imagem no mercado (Oliveira, 2010).

Durante muito tempo, considerou-se que o próprio conceito de Gestão de Recursos Humanos não seria aplicável na Administração Pública. A esta, competiria apenas administrar, de acordo com as regras preestabelecidas, os recursos afetos aos seus serviços, garantindo o cumprimento das suas atribuições e o exercício das competências predefinidas em diploma orgânico (Neves, 2002).

Apesar de, atualmente, ser consensual que a gestão de pessoas é tão essencial ao bom funcionamento do setor público, como do setor privado, a Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública não pode ser dissociada do enquadramento jurídico que está por detrás das principais práticas que se aplicam hoje em dia nas organizações do setor público (Teixeira, 2012), uma vez que a Gestão de Recursos Humanos está intimamente ligada e muito dependente do enquadramento jurídico do momento. (Mendes, 2012).

Nesse sentido, e a fim de implementar as orientações políticas, foram publicados os seguintes diplomas: (1) Lei n.º 1/2004, de 15 de janeiro, alterada pela Lei 60/2005, de 29 de dezembro (Estatuto da Aposentação); (2) Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro, alterada pela Lei n.º 51/2005 de 30 de agosto (Estatuto do Pessoal Dirigente); (3) Lei n.º

3/2004, de 15 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de abril (Lei-quadro dos Institutos Públicos); (4) Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, alterada pelo Decreto-Lei 200/2006, de 25 de outubro (Organização da administração direta do Estado); (5) Lei n.º 10/2004, de 2 de março, alterada pela Lei 66-5/2007, de 28 de dezembro (Avaliação de desempenho); e, por fim, (6) Lei n.º 23/2004, de 15 de janeiro (Contrato individual de trabalho) (Rocha, 2010).

As mudanças implementadas com a recente reforma da Administração Pública promovem um Sistema de GRH com regras mais aproximadas às da iniciativa privada (Teixeira, 2012).

Neste novo modelo de Gestão da Administração Pública, Rocha (2010) identifica um conjunto de Práticas de Recursos Humanos nas Organizações da Administração Pública: (1) Planeamento da Gestão dos Recursos Humanos, (2) Análise e Descrição de Funções, (3) Recrutamento e Seleção: Concurso Público e Contratos de Pessoal, (4) Acolhimento, Integração e Socialização, (5) Formação e Desenvolvimento, (6) Sistema de Carreiras, (7) Sistema de Compensação e Recompensas, (8) Retenção de Talento, (09) Gestão do Clima Organizacional, (10) Gestão Administrativa, (11) Participação e Envolvimento dos trabalhadores, (12) Comunicação e Partilha de Informação, (13) Ética e Deontologia, (14) Estatuto Disciplinar e (15) Avaliação do Desempenho.

O planeamento estratégico de Gestão de Recursos Humanos depende do planeamento das atividades permanentes e temporárias a desenvolver no ano seguinte, as quais são definidas nos Documentos Previsionais (Orçamento, Plano de Atividades e Grandes Opções do Plano).

Para dar corpo às opções estratégicas e para dotar o Município dos Recursos Humanos necessários, foi criado o Mapa de Pessoal, um instrumento crucial na gestão dos recursos humanos, que veio substituir o antigo Quadro de Pessoal que esteve em vigor até 1 de janeiro de 2009.

O Mapa de Pessoal tem carácter normativo, sendo, para além de um instrumento de planeamento e de controlo da despesa pública, uma garantia preventiva do não afeiçoamento do concurso à situação particular de algum candidato.

É elaborado anualmente, a par dos Documentos Previsionais, e pode ser ajustado em função de novas necessidades que possam surgir de modo a acompanhar o ciclo de gestão. Deve prever o número de postos de trabalho a afetar a cada unidade orgânica / serviço, caracterizados pela atribuição, competência ou atividade do ocupante, cargo ou

carreira e categoria, e dentro de cada carreira e, ou, categoria a área de formação académica ou profissional, perfil de competências transversais da respetiva carreira e, ou, categoria, complementado com as competências associadas à especificidade do posto de trabalho.

É de notar que a previsão legal da caracterização dos postos de trabalho, também em função de um perfil de competências, não existia na versão original da Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR), apenas tendo sido contemplada com a alteração efetuada à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, pelo art.º 18.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, que aprovou o Orçamento do Estado para 2010.

Assim, é através da Portaria n.º 145-A/2011, de 6 de abril, da Lei do Orçamento de Estado (LOE) 2010 que é introduzida uma alínea e) ao art.º 2.º da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro, no sentido de acrescentar ao elenco de definições relevantes no âmbito do regulamento do procedimento concursal, nomeadamente o conceito de “perfil de competências” o qual é definido como “o elenco de competências e dos comportamentos que estão diretamente associados ao posto de trabalho, identificados como os mais relevantes para um desempenho de qualidade, com base na análise da função e do contexto profissional em que a mesma se insere”.

Não menos importante, é a natureza do vínculo dos trabalhadores a afetar, o que deverá ser devidamente ponderado, em função das necessidades a suprir, serem necessidades permanentes ou temporárias.

Contrariamente ao que sucedia, até então, com os quadros de pessoal, que previam apenas os lugares do pessoal integrado em carreira, o Mapa de Pessoal passou a contemplar também os postos de trabalho por tempo determinado ou determinável.

Contudo, o Mapa de Pessoal não contempla todas as situações de trabalho, nomeadamente, de prestação de serviços e contratos celebrados ao abrigo de medidas ativas de emprego (programas ocupacionais e estágios).

Com efeito, o Mapa de Pessoal apenas abrange postos de trabalho ocupados por trabalhadores abrangidos por uma das modalidades de relação jurídica de emprego público (previstas no art.º 9.º da LVCR), isto é, reporta-se a vínculos laborais caracterizados pela subordinação do trabalhador face ao empregador.

É em função dessa avaliação, e respetiva previsão, que serão desenvolvidos os procedimentos necessários para a constituição de relações jurídicas de um emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável.

Importa ainda referir que o Mapa de Pessoal, para além de determinar o excesso ou a escassez de trabalhadores, estabelece abstrata e objetivamente os parâmetros que devem ser observados em caso de recrutamento.

Teoricamente, este documento deveria ser suficientemente dinâmico para que os Recursos Humanos a afetar fossem os estritamente necessários e adequados aos serviços a prestar e às obras a realizar.

No entanto, apesar de ter algumas limitações, o Mapa de Pessoal, constitui uma ferramenta de gestão que deve estar em sintonia com a estratégia da organização e, um instrumento bem mais dinâmico e completo do que o seu predecessor – o quadro de pessoal – pois permite ponderar, ajustar e gerir os postos de trabalho necessários para a realização desses objetivos (Rocha, 2010).

A análise de funções revela-se como um elemento muito importante para a Gestão de Recursos Humanos, e conseqüentemente determinante para um conjunto de práticas de recursos humanos, nomeadamente recrutamento e seleção, formação, avaliação de desempenho, gestão de carreiras e recompensas (Sackett, Corneluis, & Carron, 1981; Scheneider, & Konz, 1989; Landy, & Vasey, 1991; Singh, 2008; Prien, Goodstein, Goodstein, & Gamble, 2009; Stybel, 2010; Sanchez, & Levine, 2012).

Esta prática é fundamental para o funcionamento e para o desenvolvimento bem-sucedido das organizações (Singh, 2008), uma vez que tem implicações diretas no desempenho organizacional (Cascio, 1998; Bowin, & Harvey, 2001, citados por Siddique, 2004).

A análise de funções é um processo sistemático que recolhe dados destinados à tomada de decisão acerca das funções, identifica as tarefas, as atividades e as responsabilidades de uma determinada função (Bilhim, 2007).

A análise e descrição de funções consiste na investigação sistemática das tarefas, obrigações e responsabilidades de uma função e dos necessários conhecimentos, capacidades e experiência, que um trabalhador necessita, para desempenhar as funções de forma adequada, e sua posterior explicitação sumária e formal.

Segundo Rocha (2010), o método da análise de funções e depois a comparação para a qualificação e avaliação das funções é considerado controverso quando aplicado à Administração Pública. Entende-se que o conteúdo funcional deve ser um dado estático e ser tratado de igual forma para todos os trabalhadores, constituindo, assim, uma garantia de direito e expectativas jurídicas. Isto acontece porque, na Administração Pública, em termos legais, existe uma descrição funcional geral, das carreiras de regime

geral por carreira / categoria, grau de complexidade funcional e número de posições remuneratórias consagradas por Lei, atualmente, Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP).

De qualquer forma, e apesar das especificidades da Administração Pública, a análise e descrição de funções gera informações importantes e necessárias sobre a função, o que vai permitir conduzir as atividades inerentes ao recrutamento e seleção (Harvey, & Wilson, 2000; Sousa et al., 2006). Por outro lado, as informações que compõem a descrição da função (responsabilidades, aptidões, competências e conhecimentos) servem de guia para quem desempenha ou vai desempenhar a função (Stybel, 2010; Crowell, Hntula, & McArthur, 2011).

Posto isto, considera-se que a caracterização do posto de trabalho, nos termos da lei, constitui um elemento essencial da decisão de recrutamento e uma garantia fundamental da sua realização com imparcialidade.

Identificados que estão os recursos necessários à prossecução dos objetivos municipais, a seleção e recrutamento das pessoas a integrar a organização é determinante para o desempenho da mesma.

Nesta matéria, é de salientar que enquanto o empregador privado goza de inteira liberdade no recrutamento e seleção daqueles que pretende ter ao serviço, o empregador público não goza dessa liberdade (Neves, 1999).

Para o recrutamento de trabalhadores, ao contrário do que acontece na Administração privada, o empregador público está obrigado a desenvolver um procedimento concursal como forma de garantir a todos os cidadãos o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, princípio consagrado no n.º 2 do art.º 47.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e que determina que: “todos os cidadãos têm direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso” (Rocha, 2010).

Assim, e perante a necessidade de preencher novos postos de trabalho previstos e não ocupados do Mapa de Pessoal, e cumpridas as regras de orçamentação e gestão de despesas com pessoal em vigor, o empregador público, salvo algumas exceções previstas na Lei, pode recrutar através do procedimento concursal comum.

O desenvolvimento do procedimento concursal assenta num conjunto de garantias de igualdade e imparcialidade como seja a neutralidade do júri, a divulgação atempada dos métodos de seleção a utilizar, do programa de provas de conhecimento e sistema de classificação final; a aplicação de métodos e critérios objetivos de avaliação

e o direito ao recurso hierárquico ou contencioso (Rocha, 2010). O recrutamento e seleção na Administração Pública está sujeito a regras rígidas e definidas por portaria que dificultam a gestão (Portaria n.º 145-A/2011, de 6 de abril, que republicou a Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro).

Em resumo, constituem pressupostos da decisão de recrutamento: (i) a existência de posto de trabalho no Mapa de Pessoal; (ii) a necessidade atual ou previsível (no caso da constituição de reserva de recrutamento) de o ocupar; (iii) e a inscrição e cabimento orçamentais da despesa pública que envolve.

Recrutado o trabalhador, é necessário a organização estar preparada para receber o trabalhador.

Nesse sentido, o acolhimento e a integração do trabalhador são etapas do processo de socialização organizacional de um colaborador que têm como propósito, garantir o conhecimento, por parte deste, da cultura e valores da organização e, também, do que é esperado de si enquanto elemento integrante da estrutura organizacional (Caetano, & Vala, 2002).

O objetivo é criar empatia e laços com os colaboradores da organização, a bem do sucesso da sua integração (Caetano, & Vala, 2002). Atingido o sucesso do processo, é expectável que o colaborador se sinta desejado no seio da organização, se identifique com esta, aumentando assim a propensão para estar ligado à organização durante mais tempo (Fugate, Kinicki, & Ashforth, 2004).

Nesta fase, o colaborador deve ser recebido e integrado na organização para promover a sua socialização e alinhamento com os propósitos da mesma o mais rápido possível, pelo que a sua programação deve ser devidamente estruturada e lógica (Cunha, Rego, Cunha, Cabral-Cardoso, Marques, & Gomes, 2012).

Nas organizações públicas não existem procedimentos formalizados que integrem o conceito de acolhimento (Rocha, 2010), embora algumas instituições, já possuam o manual de acolhimento entre os seus documentos institucionais.

Em termos legais, pode dizer-se que o período experimental previsto para as carreiras do regime geral e especial nos artigos 73.º a 78.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro (entretanto substituída e revogada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), equivale ao período de integração do trabalhador (Rocha, 2010), na medida em que corresponde ao tempo inicial de execução das funções do trabalhador, e destina-se a comprovar se o trabalhador possui as competências exigidas pelo posto de trabalho que vai ocupar (art.º 45.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho).

Para qualquer organização é importante manter um clima organizacional saudável. Para isso, é necessário avaliar o comportamento organizacional, entendendo-se o mesmo como o estudo sistêmico e a aplicação cuidadosa do conhecimento sobre como as pessoas agem dentro da organização, seja individualmente, seja em grupo (Newstrom, 2008).

É fundamental que os “gestores” consigam acompanhar a diversidade de culturas, formação e valores existentes na organização, potenciando a motivação dos seus colaboradores. A hierarquia que se estabelece nos vários departamentos permite uma maior coordenação interna, não evitando, contudo, quezílias ao nível cooperativo, de negociação ou na tomada de decisões. Por isso, a estrutura é fundamental na medida em que explica as relações dentro da própria organização (Vaz, 2013).

Já para a cultura organizacional é definida por Cerdeira (2010) como uma “estrutura partilhada de referências sobre comportamentos, atitudes e valores, referências essas, que se reportam geralmente a juízos produzidos sobre experiências coletivamente vividas” (p. 126). Por isso, a cultura é a percepção comum e partilhada pelos colaboradores de determinada organização, uma vez que é a base da comunicação e compreensão mútua.

Para uma organização, a cultura tem inúmeras funções, nomeadamente, salientar a conceção do sentido de identidade aos membros, uma vez que partilham as mesmas ideias e valores, contribuindo para o sentimento de pertença à organização e demonstrando elevados níveis de compromisso com a organização (Camara, Guerra, & Rodrigues, 2007).

Por sua vez, a comunicação interna é um elemento entre os vários elementos que condicionam a Gestão de Recursos Humanos e que são fatores críticos de sucesso. É a consequência e a integração de todos os fatores críticos de sucesso na gestão de pessoas, das orientações estratégicas da organização, das atitudes e comportamentos dos clientes internos, e de todo um conjunto variado de variáveis que suportam o comportamento organizacional.

É assim concedido à comunicação interna um papel estratégico primordial para atrair, reter e desenvolver os seus colaboradores nas organizações. Segundo Quintela (2006, p. 49), “a imagem desejada pela organização deverá coincidir com a imagem interna percebida pelos seus empregados e gestores que são os potenciais líderes de opinião internos, ou seja, na organização”.

A título de exemplo, temos como meios de comunicação o jornal, as revistas, o correio eletrónico, a intranet, os memorandos internos, os murais, encontros de departamentos, reuniões periódicas, reuniões individuais, formações e vídeos corporativos, entre outros. A cada organização cabe eleger os meios mais adequados tendo em conta o objetivo e o público-alvo.

Como refere Kunsch (1997), para viabilizar a comunicação com os diferentes públicos, as organizações recorrem a meios ou veículos orais, escritos, pictográficos, simbólicos, audiovisuais e telemáticos. Deste modo, com o avanço das novas tecnologias da comunicação, as organizações passaram a usar meios telemáticos, em que a informação é trabalhada e passada com o uso combinado de informática (computador) e meios de telecomunicação. Como exemplo temos a própria intranet, o correio eletrónico, os terminais de computador, todos estes são meios interativos, virtuais e indutores de participação ativa numa organização.

A comunicação revela-se, assim, um indispensável instrumento de gestão, uma vez que constrói relações de confiança e responsabilidade entre as pessoas, sendo vital para o sucesso de qualquer organização.

Existem muitas evidências relativamente à importância da formação nos recursos humanos, como um fator estratégico de desenvolvimento e competitividade organizacional. A necessidade de qualificar os trabalhadores, adequar as suas competências às necessidades dos “clientes” e às exigências dos processos, elevam a formação como um fator fundamental para a valorização organizacional (Domingues, & Neves, 2009).

No seio organizacional existe a formação formal e a informal, também conhecidas por *high and low training* (Harrison, 2009). A formação informal é aquela que não é programada, nem certificada, e sim inconsciente e que, geralmente ocorre no local de trabalho, onde os trabalhadores mais experientes explicam, por exemplo, aos mais novos, determinados procedimentos. Por sua vez, a formação formal ou profissional refere-se a uma formação estruturada e planeada, certificada e consciente (Salazar, Torres, & Reche, 2012).

Em muitas organizações, devido à limitação de recursos, tem sido prática recorrer aos próprios trabalhadores especializados para ministrarem formação aos restantes colegas. A opção desta modalidade é, em muitos casos, favorável, pois apresenta menores custos face ao recurso de formadores externos, contribuindo, ainda,

para uma relação mais estreita entre formador-formando, o que facilita o processo de transferência do saber, de mudança e de compromisso (Martin, & Hrivnak, 2009).

Na Administração Pública, o regime de formação profissional dos trabalhadores que exercem funções públicas encontra-se previsto no Decreto-Lei n.º 50/98, de 11 de março, no âmbito da formação profissional, alterado pelo Decreto-Lei n.º 174/2001, de 31 de maio.

Estabelece a alínea d) do art.º 71.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que o empregador público deve contribuir para a elevação do nível de produtividade do trabalhador, nomeadamente, proporcionando-lhe formação profissional, bem como ações de formação profissional adequadas à sua qualificação, nos termos de legislação especial. Por outro lado, o trabalhador tem o dever de frequentar ações de formação e aperfeiçoamento profissional na atividade em que exerce funções, das quais apenas pode ser dispensado por motivo atendível (n.º 12 do art.º 73.º).

No caso das entidades empregadoras públicas não permitirem ou incentivarem os respetivos trabalhadores à frequência de ações de formação profissional, assiste, ainda, o direito à autoformação, entendendo-se como tal o acesso à formação por iniciativa individual do trabalhador que corresponda, direta ou indiretamente, às áreas funcionais em que se encontre inserido ou contribua para o aumento da respetiva qualificação, isto é, a lei permite e reconhece àqueles trabalhadores, dentro do período laboral, o direito a um crédito de 70 horas ou 100 horas, por ano civil, para autoformação, consoante se tratem de trabalhadores das carreiras de assistentes operacionais e técnicos ou da carreira técnica superior, respetivamente (n.º 2 do art.º 24.º do DL n.º 50/98, de 11 de março, na sua atual redação).

A importância da formação dos trabalhadores está de certa forma também evidenciada na medida em que, em caso de duas avaliações negativas do trabalhador, é causa de exclusão da culpabilidade da violação dos deveres funcionais, a não frequência de formação, ou a frequência de formação inadequada, aquando da primeira avaliação negativa (n.º 4 do art.º 232.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho).

Com a entrada em vigor, em 2009 do Regime de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores (LVCR) que exercem funções públicas (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro), iniciou-se uma fase decisiva da reforma da Administração Pública, na qual, todo o quadro legal regulador do pessoal foi alterado (Rocha, 2010).

Esta nova Lei alterou de forma profunda o sistema de carreiras anterior, tendo acabado com as incontáveis carreiras estáticas e a progressão automática com base na antiguidade, de uma estrutura de escalões e índices extremamente subdividida.

As carreiras passaram a estar divididas em carreiras gerais e carreiras especiais. As carreiras gerais são as que caracterizam os postos de trabalho que os serviços, em geral, necessitam para o desenvolvimento da sua atividade. As carreiras especiais são as que caracterizam os postos de trabalho de que apenas alguns serviços necessitam para desenvolverem a sua atividade (com deveres funcionais mais exigentes, que suponham a frequência de formação específica ou a aquisição de um grau académico ou título profissional).

Em termos de carreiras gerais passou a existir apenas três: (1) carreira de técnico superior; (2) carreira de assistente técnico; e (3) carreira de assistente operacional (Rocha, 2010).

As carreiras de assistente técnico e assistente operacional são chamadas de carreiras pluricategoriais, uma vez que têm mais do que uma categoria. Por sua vez, a categoria técnico superior é uma carreira unicategorial com apenas uma categoria.

O conteúdo funcional de cada carreira ou categoria está previsto e descrito de forma abrangente na Lei, atualmente, a Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

De salientar, que apenas os trabalhadores nomeados definitivamente e contratados por tempo indeterminado exercem as suas funções integrados em carreiras, uma vez que os trabalhadores sem vínculo de emprego público não estão integrados em carreiras, embora exerçam as suas funções por referência a uma categoria integrada numa carreira (art.º 79.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho).

O desenvolvimento da carreira dos trabalhadores faz-se, em regra, por mudança de posicionamento remuneratório para a posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que o trabalhador se encontra. A mudança de posicionamento remuneratório está dependente dos resultados das últimas avaliações do desempenho relativas às funções exercidas durante o posicionamento remuneratório.

A regulamentação do sistema retributivo e políticas de compensações e remunerações está definida pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, pelo Decreto Regulamentar n.º 14/2008, de 31 de julho, e pela Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.

Para as carreiras gerais existe uma tabela remuneratória única, na qual são definidos os níveis remuneratórios dos trabalhadores que exercem funções públicas,

correspondentes às posições remuneratórias das categorias das carreiras do regime geral. As tabelas salariais das carreiras especiais são regulamentadas por diplomas próprios. No que diz respeito ao pessoal dirigente, existe um estatuto próprio e a remuneração é estabelecida, também, em diploma próprio, o que poderá determinar níveis diferenciados de remuneração, em função do tipo de serviço ou órgão em que exerce funções.

De acordo com o regime atual, a remuneração dos trabalhadores que exerçam funções no âmbito de relações jurídicas de emprego público é composta pela remuneração base, suplementos remuneratórios e prémios de desempenho (art.º 146.º Lei n.º 35/2014, de 20 de junho).

O número de níveis remuneratórios e o montante pecuniário correspondente a cada um é fixado em portaria do Primeiro-Ministro e do membro do Governo responsável pela área das finanças. A fixação dos salários é centralizada pelo Governo e depende da conjuntura económica e financeira.

Desde 2009, a economia mundial viu-se confrontada com mais uma crise económica que teve início em 2008 nas economias mais avançadas. Associada a uma perturbação dos mercados financeiros internacionais e do setor da construção imobiliário, esta crise generalizou-se rapidamente e atingiu as economias emergentes e menos avançadas e os outros setores da economia (PEC, 2011-2014).

Face a esta crise, importa fazer uma síntese das principais implicações das medidas implementadas pelo Governo, por via das Leis de Orçamento do Estado (LOE) de 2011 a 2014, na Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública e particularmente na Administração Local.

A Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2011, incluiu medidas que desejavam uma redução estrutural do défice em cerca de 5,3% do PIB, visando atingir um défice de 4,6% do PIB no final do mesmo ano (LOE, 2011). Este era, e continua a ser, muito provavelmente, o maior esforço de consolidação orçamental alguma vez feito em Portugal, constituindo, também, a maior tentativa de redução de défice em curso na Europa (PEC, 2011-2014).

É com a LOE para 2011 que surge, pela primeira vez, a redução remuneratória para remunerações totais ilíquidas mensais de valor superior a 1.500€. (art.º 19.º). Por outro lado, ficou vedada a prática de quaisquer atos que consubstanciassem valorizações remuneratórias (art.º 24.º).

Em 2012, continuaram em vigor as medidas tomadas em 2011, consagradas pelas Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2012. Contudo, a LOE 2012, implementou mais uma medida, a suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de natal (correspondentes ao 13.º e 14.º mês) aos trabalhadores que auferissem remuneração base mensal superior a 1.100€ (art.º 21.º).

Por sua vez, a Lei n.º 66-B/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2013, manteve as medidas tomadas nos anos 2011 e 2012, nomeadamente a suspensão do subsídio de férias aos trabalhadores que auferissem remuneração base mensal superior a 1.100€ (art.º 29.º), contudo, passou a prever o pagamento do subsídio de natal mensalmente, em duodécimos (art.º 28.º). Por outro lado, introduziu uma nova medida, respeitante às faltas por motivo de doença, passando as mesmas a determinar a perda da totalidade da remuneração base diária no primeiro, segundo e terceiro dias de incapacidade temporária (art.º 76.º).

Por fim, a Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2014, manteve as reduções das remunerações totais ilíquidas mensais alterando, contudo, o montante mínimo de referência para 675€ (art.º 33.º). Também o subsídio de férias volta a ser pago em junho de cada ano civil a todos os trabalhadores, incidindo, contudo, a mesma redução aplicada sobre as remunerações base (art.º 33.º).

Num cenário em que as recompensas dependem da atuação do Governo, a retenção de talentos é quase uma utopia. No entanto, e apesar de tudo indicar que se caminha para uma maior flexibilidade, mobilidade e polivalência dos Recursos Humanos (Rocha, 2010), e o paradigma do emprego para toda a vida estar a mudar, a Administração Pública ainda consegue oferecer alguma segurança (Hiltrop, 1999).

Segundo Rocha (2010) os sistemas de remuneração na Administração Pública são influenciados por três variáveis: a competitividade externa e mercado de trabalho (nível Macro), a consistência interna (conteúdo funcional e avaliação da função) e a contribuição individual (sistema de mérito, antiguidade e competências).

O regime disciplinar a que os trabalhadores que exercem funções públicas estão sujeitos passou a estar regulamentado pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) pondo fim ao anterior Estatuto Disciplinar.

A LTFP consagra, no seu artigo 73.º, os deveres gerais dos trabalhadores, a saber, os deveres de prossecução do interesse público, de isenção, de imparcialidade, de informação, de zelo, de obediência, de lealdade, de correção, de assiduidade e

pontualidade. Esta Lei consagra, ainda, o dever de frequentar ações de formação e aperfeiçoamento profissional na atividade em que exerce funções.

O comportamento do trabalhador, por ação ou omissão, ainda que meramente culposos, que viole os deveres gerais ou especiais inerentes à função que exerce constitui uma infração disciplinar, ficando sujeito ao exercício do poder disciplinar previsto no capítulo VII da LTFP, o qual rege as infrações a que são aplicáveis as sanções disciplinares e os procedimentos disciplinares.

Os sistemas de avaliação do desempenho, se por um lado servem para validar os métodos de recrutamento utilizados pela organização, por outro, permitem medir o contributo individual e de equipa para o alcance dos objetivos estratégicos da organização, e ainda, identificar o potencial dos trabalhadores e diagnosticar as necessidades de formação, ou seja, é uma prática de GRH que ajuda a organização a determinar, efetivamente, como os trabalhadores desempenham o seu trabalho, permitindo alinhar os objetivos individuais com os objetivos da organização (Peretti, 1998; Martins, 2005).

O processo de avaliação de desempenho é o eixo central da GRH, procura avaliar os trabalhadores, os dirigentes e as organizações, numa lógica sistémica e de modelo global de avaliação, que assenta num sistema integrado de gestão por objetivos ao nível estratégico, tático e operacional.

Na Administração Pública, o sistema de avaliação é o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP). O SIADAP foi criado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de março, entretanto revogada e substituída pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro, e que se mantém em vigor, aplicando-se também às autarquias locais.

O SIADAP visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores, para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências (n.º 2 do art.º 1.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, na sua atual redação).

Assenta numa conceção de gestão dos serviços públicos centrada na Gestão por Objetivos, que são previamente fixados e que são medidos mediante indicadores de desempenho que permitam a transparência e a imparcialidade da avaliação.

O SIADAP aplica-se ao desempenho dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores da Administração Direta e Indireta do Estado, bem como, com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências dos correspondentes órgãos, aos serviços da Administração Regional Autónoma e à Administração Autárquica, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público.

Com o intuito de alinhar, de uma forma coerente, os desempenhos dos serviços e dos que neles trabalham, este sistema de avaliação é constituído por três subsistemas: o subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP 1), o subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública (SIADAP 2) e o subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública (SIADAP 3).

Estes três subsistemas articulam-se entre si numa relação direta entre os objetivos da organização, das unidades orgânicas, dos dirigentes superiores e intermédios e colaboradores, apresentando, cada um deles, diferentes práticas de avaliação. Circunscreve-se ao ciclo anual de gestão autárquica e pressupõe a definição dos objetivos em cascata.

Ora, a avaliação de cada serviço pauta-se pela aplicação de um Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), que está sujeito a constantes atualizações e no qual devem constar a missão do serviço, os objetivos estratégicos plurianuais, os objetivos anuais, os indicadores de desempenho, assim como as fontes de verificação, os meios disponíveis (recursos humanos e financeiros), o grau de realização de resultados obtidos na prossecução de objetivos, a identificação dos desvios e respetivas causas e a avaliação final do desempenho do serviço.

A avaliação do desempenho dos serviços é efetuada com base em objetivos de eficácia, eficiência e de qualidade, que se traduzem num conjunto de propriedades e características de bens e serviços, que lhes conferem aptidão para satisfazer necessidades explícitas ou implícitas dos utilizadores.

A avaliação dos resultados é efetuada de acordo com a escala de graduação: superou o objetivo, atingiu o objetivo e não atingiu o objetivo. Para medir a prossecução dos objetivos é necessário definir previamente os respetivos indicadores de desempenho e fontes de verificação, sendo que estes devem ser pertinentes, credíveis, de fácil recolha, claros e sujeitos à comparação entre unidades orgânicas tanto a nível nacional, como internacional.

A avaliação dos serviços concretiza-se através da autoavaliação e heteroavaliação. A primeira é articulada com o ciclo de gestão e possui um caráter anual e obrigatório e deve demonstrar os resultados alcançados e os desvios verificados, quando comparado com o QUAR do serviço, sendo que a avaliação se traduz em: desempenho bom, quando atingiu todos os objetivos e superou alguns; desempenho satisfatório, se atingiu todos os objetivos ou mais relevantes; e desempenho insuficiente, quando não atingiu os objetivos mais relevantes. A heteroavaliação tem como intuito a obtenção de explicações sobre as causas dos desvios registados e promover medidas para colmatar tais lacunas, melhorando assim os processos e resultados futuros.

Relativamente à avaliação dos dirigentes superiores da Administração Pública, esta processa-se de acordo com as respetivas comissões de serviço, com o próprio estatuto ou findo o prazo para que foram nomeados. A avaliação do desempenho destes, baseia-se no grau de cumprimento dos compromissos que constam nas cartas de missão e nas competências de liderança, de visão estratégica, de representação externa e de gestão demonstradas.

Existe uma monitorização intercalar com base num relatório de atividades que integre a autoavaliação e um relatório sintético, que descreva o grau de cumprimento de todos os compromissos estabelecidos na carta de missão, as principais opções tomadas em termos de gestão e qualificação dos recursos humanos e financeiros e o resultado global da aplicação do SIADAP 3.

A avaliação de desempenho dos dirigentes intermédios de 1.º e 2.º grau é da responsabilidade do dirigente superior e tem por base os resultados alcançados nos objetivos da unidade orgânica responsável e as competências de liderança, técnicas e comportamentais necessárias ao exercício do cargo.

Em termos de avaliação dos objetivos, ela resulta da média aritmética das pontuações atribuídas aos diferentes objetivos que podem obter a menção de superado (5 pontos), atingido (3 pontos), e não atingido (1 ponto). A avaliação das competências também resulta da média aritmética das pontuações atribuídas, e que são avaliadas de acordo com o nível demonstrado, nomeadamente, competência demonstrada a um nível elevado (5 pontos), competência demonstrada (3 pontos), e competência não demonstrada ou inexistente (1 pontos).

A classificação final resulta do produto da média ponderada da classificação obtida nos dois parâmetros de avaliação: o parâmetro “resultados” com uma ponderação mínima de 75% e o parâmetro “competências” com uma ponderação máxima de 25%.

A classificação é expressa em desempenho relevante (de 4 a 5); desempenho adequado (de 2 a 3,999), e desempenho inadequado (de 1 a 1,999), classificação que pode constituir fundamento para a cessação da respetiva comissão de serviço.

Por último, a avaliação do desempenho dos trabalhadores (SIADAP 3) é da responsabilidade do superior hierárquico e, atualmente, é bienal. Incide também sobre dois principais parâmetros: os resultados e as competências. No início de cada biénio, são estabelecidos os objetivos (mínimo de três objetivos e um máximo de sete), e definidas as competências que pretendem avaliar os conhecimentos, e as capacidades técnicas e comportamentais mobilizados no exercício de uma função (nunca inferior a 5). Para ambos os parâmetros aplica-se a mesma escala do SIADAP 2. A avaliação final resulta da média ponderada da classificação obtida nos dois parâmetros, cuja ponderação é de, no mínimo, 60% para os objetivos e de, no máximo, 40% para as competências, sendo a classificação final expressa, também, de acordo com a escala definida para o SIADAP 2.

De salientar, que a avaliação do desempenho individual dos trabalhadores tem como finalidade: identificar as potencialidades pessoais e profissionais do trabalhador que poderão ser desenvolvidas; diagnosticar eventuais necessidades de formação; identificar quais as competências e comportamentos profissionais meritórios de aperfeiçoamentos; melhorar o posto de trabalho e os processos a eles associados, alterar o índice remuneratório na carreira do trabalhador e atribuir prémios de desempenho.

Com o SIADAP, foi adotado um sistema de distribuição forçada na avaliação de desempenho em que existem quotas para que o número de trabalhadores excelentes não ultrapasse um limite. Este método pode ter vantagens ao obrigar a diferenciação das classificações podendo, por essa via, aumentar o desempenho, mas também pode ter desvantagens, como gerar classificações arbitrárias, ter um efeito negativo na cooperação, provocar a perda de motivação e o sentimento de injustiça (Teixeira, 2012).

Com a harmonia destes três subsistemas, avalia-se o desempenho organizacional no seu todo. De acordo com Oliveira e Oliveira (2011), o desempenho organizacional é um constructo mais político e económico do que científico, uma vez que os critérios de eficácia incluem resultados financeiros, humanos, organizacionais e de mercado de capital.

Segundo Paauwe e Boselie (2005), o desempenho organizacional é o que resulta dos resultados financeiros, organizacionais e dos resultados relacionados com os

recursos humanos, dos quais se pode deduzir os níveis de motivação, satisfação e taxa de *turnover*.

Esta Nova Gestão Pública não criou, contudo, uma Administração Pública simplória e fácil de gerir, uma vez que esta enfrenta, ainda, muitos desafios de Gestão de Recursos Humanos, como por exemplo, servir cidadãos e não clientes, procurar o interesse público e coletivo e não o particular e individual, valorizar a cidadania e não o empreendedorismo, pensar-se de forma estratégica, valorizar as pessoas enquanto indivíduos e não mais como máquinas de produção (Araújo, 2005).

A Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública, e nos municípios, tem atravessado dias muito difíceis. A crise económica e financeira dos últimos anos tem tido um impacto muito significativo no número de trabalhadores ao serviço das mesmas. Por um lado, a procura de melhores condições de vida conduziu a um aumento significativo da emigração, levando um grande número de trabalhadores a pedir licenças sem vencimento e até rescisão do contrato. Por outro lado, a ameaça constante do agravamento das condições para a aposentação que resultou na instrução de muitos processos de aposentação antecipada. Por fim, as medidas adotadas pelo Governo através dos sucessivos Orçamentos do Estado.

Numa primeira fase, e em 2011, as restrições ao recrutamento em que as “pessoas coletivas de direito dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo não podem proceder ao recrutamento de trabalhadores para a constituição de relações jurídicas de emprego por tempo indeterminado, determinado e determinável” (LOE, 2011).

A LOE 2013 impôs também, às autarquias locais, a obrigatoriedade de reduzir, no mínimo, 2% do número total de trabalhadores face aos existentes em 31/12/2012 (art.º 65.º da LOE 2013).

Esta conjuntura resultou na redução substancial do número de trabalhadores ao serviço das autarquias conduzindo a um défice de Recursos Humanos face às diversas atribuições e competências consagradas por Lei.

É por isso que, desde 2012, e como única forma de garantir os serviços mínimos, uma grande parte das autarquias locais passaram a recorrer às medidas ativas de emprego, nomeadamente, às medidas ocupacionais, tendo vindo a crescer o número de trabalhadores com Contrato Emprego Inserção e Inserção +.

O facto destas medidas ocupacionais serem medidas temporárias, tem originado um fluxo de entradas e saídas de pessoas destas organizações que merece uma avaliação dos seus efeitos e riscos no desempenho das autarquias.

### **2.1.3. Resumo do subcapítulo Administração Pública – Municípios – políticas e práticas de GRH**

Para assegurar a satisfação dessas necessidades, de forma regular e contínua, nomeadamente de segurança, cultura e bem-estar existe a Administração Pública, constituída por um sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como de outras pessoas coletivas públicas (Amaral, 2009).

A nova perspetiva de “Menos Estado, Melhor Estado” e as preocupações com a racionalização de custos, a aproximação do setor público ao setor privado, e a procura de uma maior eficiência, estiveram na origem da reforma administrativa que se iniciou em 2003 e que assenta nos princípios da Nova Gestão Pública, nomeadamente, profissionalização da gestão, explicitação das medidas de performance, ênfase dos resultados, competição, fragmentação das grandes unidades administrativas, adoção de estilos de gestão empresarial, isto é, fazer mais com menos dinheiro (Bilhim, 2007).

Apesar do Estado assumir uma parte importante da Administração Pública, existem outras entidades dotadas por lei de poderes de autoridade que detêm um papel importantíssimo na Administração Pública e junto das comunidades, nomeadamente as autarquias locais.

A Administração local Autárquica corresponde à atividade desenvolvida pelas autarquias locais (municípios e freguesias), pessoas coletivas territoriais, dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses específicos dos cidadãos da sua área (parcela de território), e que são eleitos através de eleições locais, nas quais as respetivas populações escolhem os seus representantes para exercerem a função de órgãos das autarquias locais (Bilhim, 2007).

Para a prossecução das atribuições e competências (previstas na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), as autarquias locais e particularmente os municípios, têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos, a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal (n.º 2 do artigo 5.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro) e estão sujeitas ao regime financeiro previsto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

Para garantir o equilíbrio das contas Públicas, o Estado e os municípios estão vinculados a um dever de solidariedade nacional recíproca que obriga à contribuição proporcional, pelo que, em situações excepcionais e transitórias, podem ser estabelecidos, através da Lei do Orçamento do Estado, limites adicionais à dívida total autárquica, bem como à prática de atos que determinem a assunção de encargos financeiros com impacto nas contas públicas pelas autarquias locais, situação que, face à situação económica e financeira do país dos últimos anos, tem sido recorrente.

Para garantia de um melhor acompanhamento e monitorização por parte do Estado, os municípios têm deveres de informação e de reporte e estão sujeitos à tutela inspetiva do Estado, a qual abrange a respetiva gestão patrimonial e financeira e só pode ser exercida segundo as formas e nos casos previstos na lei, salvaguardando sempre a democraticidade e a autonomia do poder local.

No que diz respeito à Gestão de Recursos Humanos, apesar das técnicas de base serem as mesmas do que no setor privado, o facto de terem um carácter altamente regulamentar, eminentemente de direito público, (o *jus imperium* do Estado) confere-lhe constrangimentos e condicionalismos que a Gestão de Recursos Humanos em contexto organizacional privado desconhece (Bilhim, 2007)

No entanto, independentemente do setor, a Gestão de Recursos Humanos diz respeito a todas as ações e decisões de gestão que afetam, positiva ou negativamente, a relação entre a organização e os trabalhadores (Beer et al., 1984), nomeadamente, políticas, práticas e sistemas que influenciam o comportamento, as atitudes e o desempenho dos membros da organização no sentido de aumentar a competitividade e a capacidade de aprendizagem da organização (Gomes et al., 2008).

Nesse sentido, as mudanças implementadas com a recente reforma da Administração Pública promovem um Sistema de GRH com regras mais aproximadas às da iniciativa privada (Teixeira, 2012), sendo possível identificar um conjunto de práticas de recursos humanos semelhantes (Rocha, 2010), que vão desde o planeamento da Gestão dos Recursos Humanos até à avaliação de desempenho, apesar de muito ligadas e dependentes do enquadramento jurídico do momento (Mendes, 2012).

Com a entrada em vigor, em 2009, do Regime de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores (LVCR) que exercem funções públicas (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro), iniciou-se uma fase decisiva da reforma da Administração Pública, na qual, todo o quadro legal regulador do pessoal foi alterado (Rocha, 2010).

No entanto, desde essa altura, a economia mundial viu-se confrontada com mais uma crise económica e financeira que tem tido implicações significativas na gestão municipal, nomeadamente pela redução do número de trabalhadores ao seu serviço.

A procura de melhores condições de vida incentivou muitos trabalhadores a pedir licenças sem vencimento e até rescisão do contrato, por outro lado, a ameaça constante do agravamento das condições para a aposentação resultou na instrução de muitos processos de reforma antecipada. Por fim, as medidas adotadas pelo Governo, através dos sucessivos Orçamentos do Estado, que estabeleceram limites para novas contratações e obrigou à redução do número de trabalhadores.

Esta conjuntura resultou na redução substancial do número de trabalhadores ao serviço das autarquias, conduzindo a um défice de recursos humanos face às diversas atribuições e competências consagradas por Lei.

Neste contexto, desde 2012, o recurso às medidas ativas de emprego, nomeadamente, às medidas ocupacionais, revelou-se como única alternativa para garantir os recursos necessários, o que, pelo facto de serem medidas temporárias, tem originado um fluxo de entradas e saídas de pessoas destas organizações que merece uma avaliação dos seus efeitos e riscos no desempenho dos municípios.

## **2.2. Políticas Ativas de Emprego – Contrato Emprego-Inserção**

O mercado de trabalho tem registado grandes alterações nas duas últimas décadas. O aprofundamento do processo da globalização, a grande depressão pós 2008 e o papel das novas tecnologias estiveram entre os principais responsáveis pelas alterações ocorridas. Estes fenómenos têm enorme impacto na competitividade dos países, com consequências pesadas no funcionamento do mercado de trabalho (Madelino, & Matos, 2015).

Para garantir que todos têm direito ao trabalho, cabe ao Estado promover a execução de políticas de pleno emprego, a igualdade de oportunidades na escolha da profissão ou género de trabalho e a formação cultural e técnica e a valorização profissional dos trabalhadores (n.º 2 do artigo 58.º da Constituição da República Portuguesa).

A política de emprego pode ser entendida, segundo o artigo 1º do Decreto-Lei n.º 132/99, de 21 de abril, como:

um instrumento de garantia do direito ao trabalho e tem por objetivo a prevenção e resolução dos problemas de emprego, incluindo a melhoria da qualidade do emprego, a promoção do pleno emprego e o combate ao desemprego no quadro do desenvolvimento sócioeconómico, no sentido de melhorar os níveis de bem-estar da população.

Em Portugal, a responsabilidade da política de emprego, nomeadamente a definição, condução e execução, em articulação com os vários departamentos ministeriais, parceiros sociais e outras entidades cujas atividades se repercutem, direta ou indiretamente, no mercado de emprego é do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Para a execução das políticas de emprego, foi criado o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), como Serviço Público de Emprego nacional (SPE), um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e património próprio. O IEFP recebe orientações do Ministério que tutela a área do Trabalho, atualmente denominado do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, sob superintendência e tutela do respetivo Ministro. O IEFP tem por missão promover a criação e a qualidade do emprego e combater o desemprego, através da execução de políticas ativas de emprego, nomeadamente de formação profissional<sup>1</sup>.

Nessa medida, as políticas nacionais para o mercado de trabalho em Portugal têm vindo a desenvolver-se num quadro tripartido, balizado pelos compromissos assumidos a nível internacional, designadamente: (i) a ratificação de muitas das convenções do trabalho aprovadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), de que Portugal foi membro fundador em 1919, no âmbito do Tratado de Versailles; (ii) a definição e a prossecução da estratégia de emprego definida no âmbito da União Europeia, atualmente integrada na Estratégia Europeia de Crescimento e Emprego para 2020, abreviadamente designada de Estratégia “Europa 2020”; e (iii) a participação no processo de monitorização e acompanhamento das políticas de emprego dos países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE) (Madelino, & Matos, 2015).

Para atingir determinadas metas, são definidas e implementadas políticas públicas consubstanciadas em diversas medidas.

---

<sup>1</sup> [www.iefp.pt/instituicao](http://www.iefp.pt/instituicao)

Segundo diversos autores há que distinguir políticas sociais ativas de políticas passivas. Segundo Hespanha (2008) as políticas sociais ativas visam “ajudar as pessoas a se inserirem socialmente, seja nos mercados de trabalho, seja em atividades socialmente reconhecidas” (p. 5). Por sua vez, as políticas sociais passivas têm por base uma atribuição de subsídios por parte do Estado para compensar a perda dos rendimentos por motivo de desemprego (ou do envelhecimento, de doença, de incapacitação, etc.) e pela sua tendência para desencadear uma relação paternalista entre Estado e assistido, geradora de dependência, e pela qual, este último, se tende a tornar um sujeito subordinado (Sousa, Hespanha, Rodrigues, & Grilo, 2007).

As Políticas Ativas de Emprego (PAE) são um elemento central do mercado de trabalho, tendo vindo a consolidar-se na maioria dos Estados-Membros europeus, enquanto instrumento de criação de emprego e de combate ao desemprego (Sousa et al., 2007).

Segundo as definições da OCDE e do Eurostat, as PAE são um subconjunto das políticas para o mercado de trabalho que: (i) operam diretamente no mercado de trabalho e (ii) são destinadas a indivíduos com problemas de emprego. Estas incluem: apoio na procura de emprego (serviços públicos de emprego), oferta de formação (programas de formação, como formação em sala de aula, formação em contexto de trabalho, experiências de trabalho), atribuição de subsídios para a criação de emprego no setor privado (como subsídios às entidades empregadoras ou incentivos financeiros destinados à criação do próprio emprego por parte dos desempregados), criação de emprego temporário no setor público (Sousa et al., 2007).

As PAE podem ser diferenciadas por aquelas, cuja ativação é imposta e aquelas, cuja ativação é encorajada. (Sousa et al., 2007). Para melhor explicitar estes conceitos e como exemplos de políticas ativas de emprego cuja ativação é imposta, temos a realização da formação profissional proposta pelo IEFP a desempregados e os programas ocupacionais (CEI e CEI +), na medida em que, se não frequentarem ou não aceitarem as mesmas, respetivamente, ser-lhes-á cortado o subsídio de desemprego ou seja, o recebimento do subsídio fica condicionado à frequência da formação ou à aceitação da ocupação. Por sua vez, como exemplo de política ativa de emprego que é encorajada, temos os diversos programas de incentivo a medidas de apoio à contratação, direcionadas às entidades empregadoras, tais como a medida estímulo, medida reativar, medida estágios, medida de isenção da TSU (Taxa Social Única), assim como os programas de incentivo ao empreendedorismo e ao autoemprego direcionados a pessoas

desempregadas, como são exemplo, o extinto PEOE (Programa de Estímulo à Oferta de Emprego) e o atual PAECPE (Programa de Apoio ao Empreendedorismo e Criação do Próprio Emprego).

As PAE propõem-se reintegrar os desempregados no mercado de trabalho, conseguindo dessa maneira um aumento do estado de bem-estar do trabalhador, ou levar ao investimento em capital humano. Estas políticas também se propõem manter o mercado ajustado, no que concerne à oferta e à procura de vagas de trabalho e, por outro lado, a incentivar os beneficiários de subsídio de desemprego a procurarem ativamente trabalho (Boone, & Ours, 2004).

Assim, as PAE caracterizam-se pela assistência na procura ativa de emprego, subsídios e incentivos à contratação de desempregados, bem como, pelo investimento em formação profissional. Tais medidas, têm como finalidade dotar as pessoas de mais competências e, conseqüentemente, de maior capital humano (Heckman, Ladonle, & Smith, 1999), para além de ajudar as pessoas a integrar e/ou reintegrar o mercado de trabalho, bem como na mobilidade entre empregos (Dias, & Varejão, 2012).

Por outro lado, a aposta em políticas ativas de emprego para favorecer a reintegração dos desempregados no mercado de trabalho, não pode ser dissociada dos objetivos de combate à exclusão social, um dos fenómenos que acompanhou o crescimento do desemprego e a precarização do trabalho assalariado e que se alimenta de um e de outra. Pode dizer-se que, em geral, as políticas de ativação procuram justificar-se quer pela sua capacidade de inclusão no mercado de trabalho, quer pela sua capacidade de inclusão no tecido social, através de atividades reconhecidas como socialmente úteis e, portanto, aptas a erradicar ou a prevenir novas situações de exclusão (Hespanha, & Matos, 2000).

Após a adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE), Portugal participou ativamente no processo de desenvolvimento de uma estratégia europeia de emprego.

A introdução de um novo capítulo sobre o emprego no Tratado de Amesterdão em 1997, constituiu a base para a Estratégia Europeia para o Emprego e para a criação do Comité do Emprego, criado a título permanente e com carácter consultivo, para promover a coordenação entre as políticas de emprego e do mercado de trabalho dos Estados-Membros (Kraatz, 2016).

Por sua vez, e antes mesmo da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão em 1998, a cimeira extraordinária sobre emprego realizada no Luxemburgo em novembro de 1997, lançou a Estratégia Europeia de Emprego (EEE), constituída pelos seguintes

componentes: (i) Orientações para o Emprego, formuladas pela Comissão e adotadas pelo Conselho; (ii) Planos de Ação Nacionais (PAN); (iii) Relatório Conjunto sobre o Emprego, publicado pela Comissão e adotado pelo Conselho e (iv) Recomendações específicas por país, formuladas pela Comissão e adotadas pelo Conselho (Kraatz, 2016).

Conjuntamente, recorreu-se ao “método aberto de coordenação” (MAC), o chamado «Processo do Luxemburgo», que é um ciclo anual de coordenação e de controlo das políticas nacionais de emprego com base no compromisso dos Estados-Membros para estabelecerem um conjunto de objetivos e de metas comuns (GEE/MEE, 2014; Kraatz, 2016).

Em 2000, o Conselho Europeu de Lisboa definiu como objetivo estratégico tornar a UE na economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, elegendo o pleno emprego como objetivo central da política social e de emprego e estabelecendo metas concretas a alcançar em 2010 (Kraatz, 2016).

A EEE foi objeto de várias revisões, e em 2010, no auge da crise económica e financeira, foi adotada a nova Estratégia Europeia para o Crescimento e o Emprego para 2020, visando não só a saída da crise, mas também, colmatar as deficiências do modelo europeu de crescimento e criar condições para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo (GEE/MEE, 2014; Kraatz, 2016).

Esta estratégia a dez anos para o emprego, definiu pela primeira vez um conjunto de metas globais, e no que diz respeito ao emprego, a meta é elevar para 75%, até 2020, a taxa de emprego das pessoas com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos (GEE/MEE, 2014; Kraatz, 2016).

Tendo em vista a prossecução dos objetivos da nova estratégia europeia, cada Estado-Membro estabeleceu um Programa Nacional de Reformas (PNR), documento onde são definidos os objetivos nacionais e apresentadas as reformas estruturais que cada Estado-Membro se propõe implementar para prosseguir esses objetivos. No domínio do emprego, Portugal acolheu, no seu PNR, a meta aumentar para 75% a taxa de emprego na faixa etária dos 20-64 anos (GEE/MEE, 2014).

Para o período de 2014-2020, foi assinado, em julho de 2014, um Acordo de Parceria entre o Estado Português e a Comissão Europeia, designado de “Portugal 2020”, o qual estabelece as disposições de Portugal para garantir o alinhamento com a estratégia da União a favor de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, e

ainda, com as disposições destinadas a garantir uma execução efetiva dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus (GEE/MEE, 2014).

A programação e implementação do Portugal 2020 organizam-se em quatro domínios temáticos, um dos quais, denominado Inclusão Social e Emprego e que tem como objetivos estratégicos: (i) Aumentar as condições de empregabilidade dos desempregados e reforçar a criação de emprego para grupos vulneráveis; (ii) Reforçar os mecanismos de ajustamento entre a oferta e a procura de emprego, e ajustar as políticas ativas de emprego às necessidades diferenciadas dos territórios e dos diferentes grupos alvo; (iii) Estimular a criação líquida de empregos sustentáveis / duradouros e dinamizar o emprego a tempo parcial; (iv) Reforçar o combate às discriminações, incluindo as salariais, com base no sexo, orientação sexual, origem étnica ou racial, religião ou crença, deficiência ou idade, e promover a conciliação da vida profissional e privada; (v) Aumentar o acesso à formação dos empregados menos qualificados e, em especial, dos que se encontram em micro e pequenas empresas; (vi) Melhorar a capacidade de resposta do serviço público de emprego e das suas estruturas de suporte; (vii) Combater a exclusão e pobreza infantil e dos idosos, nomeadamente através do acesso a serviços de qualidade dirigidos às crianças e aos idosos; (viii) Reforçar a cobertura e a qualidade dos serviços de apoio no domínio da inclusão social, garantindo o acompanhamento adequado e direto às respostas existentes e a capacidade para fazer face ao surgimento de novas necessidades; e (ix) Aumentar as respostas de parcerias locais e as abordagens integradas de desenvolvimento social<sup>2</sup>.

O cofinanciamento das políticas de emprego e de inclusão social será assegurado no âmbito de Programa Operacional Temático para a Inclusão Social e Emprego, a nível nacional, de programas operacionais regionais, a nível regional (Continente) e de programas regionais para as regiões autónomas<sup>2</sup>.

Até 2020, Portugal vai receber 25 mil milhões de euros. Para isso, definiu os objetivos temáticos para estimular o crescimento e a criação de emprego, as intervenções necessárias para os concretizar e as realizações e os resultados esperados com estes financiamentos<sup>2</sup>.

O crescimento, na última década, das PAE, esteve estreitamente ligado à reinserção de desempregados, face ao aumento do desemprego que se registou em Portugal, na sequência da crise de 2008 (Madelino, & Matos, 2015).

---

<sup>2</sup> <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/o-que-e-o-portugal2020>

Com vista à sistematização das medidas ativas do mercado de trabalho, bem como à sua racionalização, e tendo em conta a necessidade de um quadro legal mais ajustado à realidade das PAE, foi publicado, em 2015, o Decreto-Lei n.º 13, de 26 de janeiro. Este diploma define os objetivos, princípios e conceção da política de emprego. Em termos de objetivo geral da política de emprego, pretende-se assegurar o direito ao trabalho, promover o pleno emprego, a qualidade do trabalho, a qualificação e a coesão social, prevenir e reduzir o desemprego e o subemprego e melhorar a empregabilidade, apoiar a competitividade da economia e estimular o empreendedorismo (art.º 3.º).

Um dos programas previstos, é o Programa de Apoio à Inserção, destinado a promover a empregabilidade dos destinatários, preservando e melhorando as suas competências socioprofissionais, através da manutenção do contacto com o mercado de trabalho, e a apoiar atividades socialmente úteis que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas (alínea d) do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 13/2015, 26 de janeiro).

Este programa vem dar continuidade a um conjunto de medidas criadas nos últimos anos, os programas ocupacionais, que consistem na colocação temporária de trabalhadores em entidades do setor público ou em organizações privadas sem fins lucrativos e para realização de atividades ‘socialmente úteis’ (produção de bens públicos ou quase públicos), cujo objetivo é prevenir a perda de competências socioprofissionais elementares ou promover a sua aquisição e, por essa via indireta, o posterior regresso ao emprego. Atualmente, estas medidas denominam-se de Contrato Emprego-Inserção e de Contrato Emprego-Inserção +.

### **2.2.1. Contrato Emprego-Inserção**

Os Contratos Emprego-Inserção foram introduzidos em 2009 (Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro, e Portaria n.º 294/2010, de 31 de maio) e derivam dos anteriores Programas Ocupacionais (POC) que, por sua vez, tiveram origem nos programas ocupacionais destinados a combater o desemprego sazonal criados pelo Despacho Normativo n.º 86/85, de 02 de setembro.

Atualmente, os Contratos Emprego-Inserção são regulados pela (i) Portaria n.º 20-B/2014, de 30 de janeiro, que altera e republica a Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro, alterada pelas Portarias n.º 294/2010, de 31 de maio, 164/2011, de 18 de abril, e 378-H/2013, de 31 de dezembro; (ii) Despacho n.º 1573-A/2014, de 30 de janeiro; e (iii) Regulamento das Medidas Contrato Emprego-Inserção e Contrato Emprego-Inserção+.

Os Contratos Emprego-Inserção consistem na realização de trabalho socialmente necessário que satisfaça necessidades sociais ou coletivas temporárias, no âmbito de projetos promovidos por entidades coletivas públicas ou privadas sem fins lucrativos, durante um período máximo de 12 meses.

Assim, as medidas de Emprego-Inserção dividem-se em Contrato Emprego-Inserção (CEI) e Contrato Emprego-Inserção+ (CEI+).

Os CEI têm como destinatários os desempregados inscritos nos serviços de emprego, beneficiários de subsídio de desemprego ou de subsídio social de desemprego (subsidiados), sendo considerados prioritários os desempregados que se encontrem numa das seguintes situações: (i) Pessoa com deficiência e incapacidade; (ii) Desempregado de longa duração; (iii) Idade igual ou superior a 45 anos; (iv) Ex-recluso ou pessoa que cumpra pena em regime aberto voltado para o exterior ou outra medida judicial não privativa de liberdade; e / ou (v) Vítima de violência doméstica. Para efeitos de integração em CEI, são, ainda, equiparadas a desempregados, as pessoas inscritas nos serviços de emprego como trabalhadores com contrato de trabalho suspenso com fundamento no não-pagamento pontual da retribuição.

Os CEI+ têm como destinatários os desempregados inscritos nos serviços de emprego, beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI – Carenciados).

Podem, ainda, ser integrados na medida os desempregados inscritos não beneficiários de prestações de desemprego ou do rendimento social de inserção que se encontrem numa das seguintes condições: (i) Inscritos há pelo menos 12 meses; (ii) Integrem família monoparental ou cujos cônjuges ou pessoas com quem vivam em união de facto se encontrem igualmente desempregados; e (iii) Vítimas de violência doméstica.

São considerados prioritários os desempregados que se encontrem nas mesmas situações já enunciadas para os CEI.

Conforme já foi enunciado acima, ambas as medidas consistem na realização de trabalho socialmente necessário. Para o efeito, considera-se ‘trabalho socialmente necessário’ a realização, por desempregados inscritos no IIEFP, de atividades que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas temporárias, prestadas em entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos (art.ºs 2.º e 4.º da Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro, na sua atual redação).

O ‘trabalho socialmente necessário’ visa: (i) Promover a empregabilidade de pessoas em situação de desemprego, preservando e melhorando as suas competências

socioprofissionais, através da manutenção do contacto com o mercado de trabalho; (ii) Fomentar o contacto dos desempregados com outros trabalhadores e atividades, evitando o risco do seu isolamento, desmotivação e marginalização; e (iii) Apoiar atividades socialmente úteis, em particular as que satisfaçam necessidades locais ou regionais (art.º 3.º da Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro, na sua atual redação).

O acesso a estas medidas concretiza-se através de candidatura por parte das entidades promotoras que podem ser entidades coletivas, públicas ou privadas sem fins lucrativos, designadamente: (i) Serviços públicos que desenvolvam atividades relevantes para a satisfação de necessidades sociais ou coletivas; (ii) Autarquias locais; (iii) Entidades de solidariedade social; e (iii) Entidades coletivas privadas do setor empresarial local que sejam totalmente participadas pelos municípios, pelas associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e pelas áreas metropolitanas.

As candidaturas devem ser fundamentadas de forma a comprovar, designadamente, que as atividades a desenvolver no âmbito dos projetos: (i) São relevantes para a satisfação de necessidades sociais ou coletivas temporárias a nível local ou regional; e (ii) Não visam a ocupação de postos de trabalho.

Para efeitos de avaliação das candidaturas têm prioridade as candidaturas cujos projetos prevejam a existência de formação prévia dos beneficiários, designadamente em contexto de trabalho e se integrem nos domínios do apoio social e do património natural, cultural e urbanístico.

O IEFPP, em articulação com as entidades promotoras de projetos de ‘trabalho socialmente necessário’ seleciona, de entre os desempregados inscritos nos centros de emprego, e de acordo com as prioridades já enunciadas, os beneficiários a abranger.

O beneficiário pode recusar a integração num projeto caso as atividades integradas nos projetos de ‘trabalho socialmente necessário’ não sejam compatíveis com a sua capacidade física e com a qualificação ou experiência profissional, ou caso o tempo despendido na deslocação entre a residência habitual e o local de realização das atividades seja superior ao limite a partir do qual o titular de prestações de desemprego pode recusar ofertas de emprego, nos termos da legislação aplicável.

O beneficiário que tenha prestado trabalho a qualquer título à entidade promotora nos dois meses anteriores à apresentação da candidatura não pode ser afeto a projeto de ‘trabalho socialmente necessário’ organizado por esta.

O mesmo beneficiário não pode ser afeto a projetos sucessivos promovidos pela mesma entidade, no âmbito de novos contratos celebrados na sequência de novas

candidaturas, considerando-se para o efeito, projetos sucessivos, aqueles em que o novo contrato com o mesmo beneficiário é celebrado no prazo de 90 dias consecutivos contados a partir do termo do contrato anterior.

Cada participação na medida está sujeita a uma duração máxima de 12 meses, com ou sem renovação, não podendo ser celebrado por um período de duração superior ao termo do período previsto de concessão da prestação de desemprego (n.ºs 3 e 4 do art.º 8.º da Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro, na sua atual redação).

Desta forma, limita-se a colocação sucessiva do mesmo beneficiário em projetos da mesma entidade, que só é permitida em casos excepcionais. Também se exclui a possibilidade de um ex-trabalhador da entidade promotora poder ser colocado nessa entidade, no âmbito da sua participação na medida, nos dois anos seguintes ao fim da relação contratual que tenha existido entre ambos (Dias, & Varejão, 2012).

Em termos de apoios e comparticipação, existem diferenças conforme o beneficiário seja integrado num CEI ou num CEI+. Em ambas as medidas, a bolsa é paga pela entidade promotora e é comparticipada pelo IEFP. A comparticipação financeira do IEFP varia em função da entidade promotora e do beneficiário.

Aos desempregados que integram um CEI, é atribuída uma bolsa mensal complementar, no valor de 20% do Indexante dos Apoios Sociais (IAS), cujo valor em 2016, está fixado em € 419,22, ou seja de € 83,84, acrescida do pagamento das despesas de transporte (caso o transporte não seja assegurado pela entidade), refeição ou subsídio de alimentação por cada dia de atividade e seguro de acidentes pessoais que cubra os riscos que possam ocorrer durante e por causa do exercício da atividade.

No caso de a entidade promotora ser uma entidade pública ou privada do setor empresarial local estes apoios são comparticipados, na totalidade, pelas entidades promotoras.

No caso de a entidade promotora ser uma entidade privada sem fins lucrativos, o IEFP comparticipa a bolsa mensal complementar em 50%, sendo os encargos com a refeição ou subsídio de refeição, despesas de transporte e seguro suportados pelas entidades promotoras. Caso o beneficiário seja portador de deficiência ou de incapacidade, o IEFP comparticipa 100% da bolsa mensal complementar, os encargos com o subsídio de alimentação e as despesas de transporte, sendo os encargos com o seguro suportados pela entidade promotora.

Aos desempregados a integrar os CEI+, é atribuída uma bolsa de ocupação mensal, no valor do IAS (€ 419,22, em 2016), acrescida do pagamento das despesas de

transporte (caso o transporte não seja assegurado pela entidade), refeição ou subsídio de alimentação por cada dia de atividade e um seguro que cubra os riscos que possam ocorrer durante e por causa do exercício da atividade.

No caso da medida CEI+, a bolsa mensal é compartilhada pelo IEFP em função da entidade promotora nos seguintes termos: (i) Entidades públicas ou privadas do setor empresarial local – 80% da bolsa mensal; e (ii) Entidades privadas sem fins lucrativos – 90% da bolsa mensal. Os encargos com a refeição ou subsídio de alimentação, despesas de transporte e seguro são da responsabilidade das entidades promotoras.

No caso de o beneficiário ser portador de deficiência ou de incapacidade, a taxa de participação da bolsa mensal aumenta e o IEFP comparticipa, ainda, o subsídio de alimentação e as despesas de transporte, sendo da responsabilidade das entidades promotoras os encargos com o seguro. Assim, a taxa de participação da bolsa mensal é de: (i) 90% para as Entidades públicas ou privadas do setor empresarial local, e de (ii) 100% para as Entidades privadas sem fins lucrativos.

As atividades integradas nos projetos de ‘trabalho socialmente necessários’ são tituladas por um contrato entre a entidade promotora e o beneficiário, não podendo a entidade promotora exigir ao beneficiário o exercício de atividades não previstas no projeto. No caso de desempregados subsidiados, é celebrado um Contrato Emprego-Inserção e no caso de desempregados beneficiários do rendimento social de inserção um Contrato Emprego-Inserção+.

O contrato cessa no termo do prazo ou da sua renovação, ou quando o beneficiário: (i) Obtenha emprego ou inicie, através do IEFP, ou de qualquer outra entidade, ação de formação profissional; (ii) Recuse, injustificadamente, emprego conveniente ou ação de formação profissional; (iii) Perca o direito às prestações de desemprego; (iv) Perca o direito às prestações de rendimento social de inserção; ou (v) Passe à situação de reforma.

A entidade pode proceder à resolução do contrato se o beneficiário: (i) Utilizar meios fraudulentos nas suas relações com aquela ou com o IEFP, I. P.; (ii) Faltar injustificadamente durante cinco dias consecutivos ou 10 dias interpolados; (iii) Faltar justificadamente durante 30 dias consecutivos ou 60 interpolados; (iv) Desobedecer às instruções sobre o exercício de ‘trabalho socialmente necessário’, provocar conflitos repetidos ou não cumprir as regras e instruções de segurança, higiene e saúde no trabalho; ou (v) Não cumprir o regime de faltas das ações de formação nele previstas.

Ao beneficiário assiste o direito de suspender o contrato por motivo de doença, maternidade ou paternidade, durante um período não superior a seis meses. A suspensão do contrato depende de autorização do IEFP, devendo o beneficiário comunicar, por escrito, o fundamento e a duração previsível da mesma. Durante a suspensão do contrato, continua a ser devida ao beneficiário a respetiva prestação de desemprego, no entanto, não é devida a bolsa mensal, nem o subsídio de alimentação.

Em caso de cessação do contrato antes do termo do prazo inicial ou da sua renovação, o beneficiário pode ser substituído desde que: (i) Não seja imputável à entidade promotora a causa de cessação; (ii) A entidade promotora mantenha as condições que levaram à aprovação da candidatura; e (iii) O período de tempo para a conclusão do contrato justifique a substituição.

Salienta-se, ainda, que a existência de oferta de emprego conveniente ou de formação profissional adequada tem prioridade sobre o exercício de ‘trabalho socialmente necessário’. Por isso, os beneficiários desta medida têm direito a usufruir do tempo necessário para efetuar as diligências para a procura ativa de emprego, até ao limite de horas correspondentes a quatro dias por mês.

No exercício das atividades integradas num projeto de ‘trabalho socialmente necessário’, é aplicável ao beneficiário o regime da duração e horário de trabalho, descansos, diário e semanal, feriados, faltas, segurança e saúde no trabalho aplicável à generalidade dos trabalhadores da entidade promotora.

O desempregado subsidiado tem direito a um período de dispensa até 30 dias consecutivos, devendo ser deduzidos os dias de dispensa do cumprimento de deveres, já gozados, previstos no regime jurídico de proteção no desemprego.

### **2.2.2. Efeitos e riscos das Políticas Ativas de Emprego – Contrato Emprego-Inserção**

Para efeitos de análise estatística e de contabilização do desemprego, os desempregados integrados em programas de emprego, com exceção dos programas que visem a integração direta no mercado de trabalho não são considerados desempregados e sim ocupados (IEFP, 2010).

Analisando e comparando os dados oficiais publicados pelo IEFP na informação mensal de junho de 2010 com junho de 2016, verifica-se que em cinco anos, houve um

aumento dos “ocupados” de 26.226 para 98.566, tendo quase triplicado o número de ocupados em Portugal.

Em Portugal, existe uma lacuna no que se refere à avaliação dos efeitos produzidos pelas medidas de políticas ativas de emprego, existindo escassos estudos. Contam-se dois estudos, para lá dos relatórios de execução realizados pelo IEFP. Nunes (2007, citado por Dias, & Varejão, 2012) realizou um estudo acerca dos Programas Ocupacionais, sendo o outro estudo relacionado com os Programas Inerjovem e Reage de Centeno e colaboradores (2009, citado por Dias, & Varejão, 2012).

Dias e Varejão (2012) elaboraram um estudo de avaliação das políticas ativas de emprego, procurando perceber os efeitos causais das participações nas medidas de emprego e formação profissional, sobre a empregabilidade, recorrendo a informação detalhada proveniente da Segurança Social e do IEFP. Das conclusões do estudo, decorre que a experiência de participação em Programas Ocupacionais é valorizada positivamente por mais de 80% dos participantes, nomeadamente pelo reforço de competências de relacionamento interpessoal e, frequentemente, satisfação com os horários de trabalho. Entre os aspetos negativos mais frequentemente referidos, encontra-se a perspetiva de integração na entidade no final do programa, o que é consistente com o facto de um número não trivial de participantes considerarem que a participação em Programas Ocupacionais não contribuiu significativamente para a sua inserção profissional no período pós-participação.

Segundo os autores, há uma indicação clara (dada pelo número de reincidências) de que esta medida não produz ‘empregabilidade’. Embora sejam raros os casos de repetições múltiplas, eles existem e chegam a atingir as nove participações. São, porém, também comuns os casos de participações sucessivas, inclusivamente com o mesmo par ‘trabalhador participante – entidade beneficiária’. Tais situações, podendo sinalizar uma avaliação positiva por parte da entidade beneficiária das competências profissionais do trabalhador, não deixam também de colocar questões quanto à verdadeira motivação da entidade beneficiária para participar na medida (Dias, & Varejão, 2012).

Efetivamente, do total de participantes em Programas Ocupacionais que regressam à situação de desempregados após a sua participação, cerca de 1/4 está já colocado em novo programa no momento da inquirição. Em 2004, o regresso aos Programas Ocupacionais corresponde, para 10% dos trabalhadores, pelo menos, à sua terceira participação (Dias, & Varejão, 2012).

Sem prejuízo da avaliação do impacto destas medidas no que diz respeito ao beneficiário por um lado e, enquanto medida ativa de emprego por outro, é importante avaliar o que representa a integração deste tipo de trabalhadores nas organizações promotoras.

Considerando que: (i) a conjuntura legal e financeira que as autarquias locais têm vindo a atravessar, se tem traduzido na diminuição imposta de recursos financeiros e humanos; (ii) o recurso sucessivo a estas medidas é um facto devidamente comprovado por dados oficiais, ainda que para atividades socialmente úteis; (iii) o limite máximo de cada ocupação é de 12 meses, podendo, por diversos motivos, ser por período inferior; (iv) a existência de oferta de emprego conveniente ou de formação profissional adequada tem prioridade sobre o exercício de ‘trabalho socialmente necessário’, podendo o beneficiário interromper, de imediato, o Contrato Emprego-Inserção; e que (v) o risco de este beneficiário vir a ser substituído por outro antes do término do contrato é elevado, verifica-se que o recurso a estas medidas representa um fluxo de entradas e saídas de trabalhadores que, pelo reduzido tempo de permanência nas entidades promotoras, merece uma reflexão sobre os riscos e efeitos da rotatividade no desempenho das mesmas.

### **2.2.3. Resumo do subcapítulo (Políticas Ativas de Emprego – Contrato Emprego-Inserção)**

No sentido de melhorar os níveis de bem-estar da população, cabe ao Estado desenvolver uma política de emprego que garanta o direito ao trabalho, a prevenção e resolução dos problemas de emprego, a melhoria da qualidade do emprego, a promoção do pleno emprego e o combate ao desemprego, responsabilidade essa, conferida ao Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Para a execução das políticas de emprego, foi criado o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), como Serviço Público de Emprego (SPE), nacional, que tem como missão promover a criação e a qualidade do emprego e combater o desemprego, através da execução de políticas ativas de emprego.

Segundo diversos autores, há que distinguir políticas sociais ativas de políticas passivas. As políticas sociais ativas visam “ajudar as pessoas a se inserirem socialmente, seja nos mercados de trabalho, seja em atividades socialmente

reconhecidas” (Hespanha, 2008 p. 5). Por sua vez, as políticas sociais passivas têm por base uma atribuição de subsídios por parte do Estado para compensar a perda dos rendimentos por motivo de desemprego (ou do envelhecimento, de doença, de incapacitação, etc.) e pela sua tendência para desencadear uma relação paternalista entre Estado e assistido, geradora de dependência e pela qual, este último, se tende a tornar um sujeito subordinado (Sousa, Hespanha, Rodrigues, & Grilo, 2007).

Por outro lado, as PAE podem ser diferenciadas por aquelas, cuja ativação é imposta (o recebimento do subsídio fica condicionado à aceitação das condições da medida, por exemplo, à frequência da formação e ou à aceitação da ocupação) e aquelas, onde a ativação é encorajada.

A aposta em políticas ativas de emprego para favorecer a reintegração dos desempregados no mercado de trabalho não pode ser dissociada dos objetivos de combate à exclusão social, um dos fenómenos que acompanhou o crescimento do desemprego e a precarização do trabalho assalariado e que se alimenta de um e de outra. Pode dizer-se que, em geral, as políticas de ativação procuram justificar-se, quer pela sua capacidade de inclusão no mercado de trabalho, quer pela sua capacidade de inclusão no tecido social, através de atividades reconhecidas como socialmente úteis e, portanto, aptas a erradicar ou a prevenir novas situações de exclusão (Hespanha, & Matos, 2000).

No âmbito do Portugal 2020, um dos programas previstos é o Programa de Apoio à Inserção, o qual se traduz num conjunto de medidas, nomeadamente, medidas ocupacionais, Contrato Emprego-Inserção (CEI) e Contrato Emprego-Inserção+ (CEI+).

Estas medidas consistem na realização de trabalho socialmente necessário que satisfaça necessidades sociais ou coletivas temporárias, no âmbito de projetos promovidos por entidades coletivas públicas ou privadas sem fins lucrativos, durante um período máximo de 12 meses (não podendo ser afeto a projetos sucessivos promovidos pela mesma entidade) e que têm como destinatários os desempregados inscritos nos serviços de emprego, beneficiários de subsídio de desemprego ou de subsídio social de desemprego (CEI) ou os desempregados inscritos nos serviços de emprego, beneficiários do Rendimento Social de Inserção (CEI+).

Em termos de apoios e comparticipação, existem diferenças conforme o beneficiário seja integrado num CEI ou num CEI+. No entanto, a todos os beneficiários é devida uma bolsa que varia em função da situação, acrescida do pagamento das despesas de transporte (quando aplicável), refeição ou subsídio de alimentação e seguro

de acidentes pessoais. Em ambas as medidas, a bolsa é paga pela entidade promotora e é compartilhada pelo IEFP. A participação financeira do IEFP varia em função da entidade promotora e do beneficiário.

Considerando que, face à conjuntura legal e financeira, os municípios têm recorrido as estas medidas para fazer face à carência de recursos humanos, e que cada ocupação tem uma duração máxima de 12 meses, podendo por diversos motivos acabar por ser interrompido, e que isso representa um elevado fluxo de entradas e saídas de trabalhadores, é importante analisar e verificar os riscos e efeitos que o recuso a estas medidas, de forma desmedida, pode ter para as entidades promotoras, nomeadamente os municípios.

### **2.3. Rotatividade dos trabalhadores / *turnover***

O sucesso de uma organização naquilo que diz respeito ao seu desempenho organizacional depende da conjugação de vários recursos, quer sejam financeiros, tecnológicos, materiais e sobretudo humanos. As organizações são constituídas de pessoas e dependem delas para atingir o objetivo e cumprir a sua missão (Chiavenato, 2005).

As pessoas vivem num ambiente cada vez mais dinâmico, com cada vez mais informação, o qual suscita a procura constante de cada vez mais e melhor. Por outro lado, as organizações demarcam-se por uma vantagem competitiva, que para além de muitas outras passa por escolher os melhores talentos (Ferreira, & Siqueira, 2005).

Chiavenato (2008) refere que para poderem manter a sua integridade e sobreviver, as organizações sofrem um processo contínuo e dinâmico de negentropia (entropia negativa). As organizações estão sempre a perder energia e recursos e precisam alimentar-se de mais energia e recursos para garantir o seu equilíbrio.

Esta dinâmica das pessoas e das organizações e a conjuntura económica e financeira que se atravessa, fazem com que o fluxo de entradas e saídas de pessoas nas organizações seja um processo cada vez mais natural, devendo constituir uma preocupação a avaliar e a gerir. Ao volume da flutuação de recursos humanos nas organizações chama-se *turnover* (Mandarine, 2005).

Assim, neste subcapítulo, serão apresentadas as referências teóricas sobre o tema de rotatividade de pessoal, também conhecido por *turnover*, nomeadamente, o seu conceito, tipos, cálculo, causas e consequências e a sua gestão.

### 2.3.1. Conceito de rotatividade / *turnover*

Para Chiavenato (2005; 2008), a rotatividade de pessoal é o resultado da saída de alguns trabalhadores e a entrada de outros para substituí-los no trabalho. Na visão do autor, rotatividade é o fluxo de pessoal na organização, ocorrendo, para cada saída de trabalhador, uma reposição. O autor refere ainda que o *turnover* é a flutuação de pessoal entre uma organização e seu ambiente, ou seja, a variação de pessoal entre a que entra e sai da organização, seja de forma forçada ou espontânea.

Corroborado por Pomi (2005), a rotatividade é o movimento de entradas e saídas, admissões e desligamentos de trabalhadores de uma organização, num determinado período.

De acordo com Ramos e Carneiro (1997, citados por Lemos, 2010), define-se o *turnover* como uma ruptura de contrato de trabalho, a que terá restabelecimento imediato com a contratação de outro indivíduo.

Roesch (1978, citado por Stabile, 2011) entende o *turnover* como um aspeto particular do problema da mobilidade da mão-de-obra, traduzido da expressão inglesa *labor turnover*, e compreende as admissões, demissões, abandono do emprego e outras dispensas.

Mobley (1992, citado por Stabile, 2011) define *turnover* como a suspensão da condição de membro de uma organização por parte de um indivíduo que recebia compensação monetária desta. Para o autor, o foco está nos trabalhadores que recebem compensações monetárias pela sua condição de membros da organização, não se considerando, por isso, os processos de admissão, as transferências internas ou para outras localidades.

Apesar de alguns autores não considerarem alguns “fluxos”, a maioria dos autores considera que, para além da flutuação de pessoal que deixa e ingressa na organização, considera-se também a movimentação interna do pessoal. (Miloni, 2006 p. 165).

Assim, pode-se concluir que a rotatividade de pessoal ou *turnover* é o estudo do fluxo de saídas e entradas numa organização, bem como da movimentação interna, e é expressa por um número índice, chamado de Índice de Rotatividade / *Turnover*, que pode medir uma parte ou a globalidade da organização (Marras, 2000).

### 2.3.2. Tipos de rotatividade / *turnover*

Segundo Chiavenato (2005), existem dois tipos de desligamento de uma organização: (i) por iniciativa do trabalhador e (ii) por iniciativa da organização. A saída por *iniciativa do trabalhador* ocorre por razões pessoais ou profissionais que o conduzem a manifestar a vontade de sair e, conseqüentemente, pôr fim ao contrato de trabalho. A saída por *iniciativa da organização* ocorre quando a organização demite um trabalhador, o que pode acontecer por diversos motivos: trabalhador mal selecionado, substituição, ou redução do quadro de pessoal.

Na mesma linha, Roesch (1978, citado por Stabile, 2011) considera que o *turnover* pode ser *voluntário* (quando um trabalhador opta voluntariamente por demitir-se da organização, por uma oferta mais atraente de trabalho, conflito pessoal com alguém na organização ou a falta de oportunidades de avanço) ou *involuntário* (quando é o empregador que toma a decisão de despedir um trabalhador, e o mesmo, sem querer, deixa a sua condição de trabalhador, por um desempenho pobre, conflito pessoal, por cláusulas do contrato ou por imposição legal, nomeadamente políticas públicas).

Independentemente de a decisão ser por iniciativa da organização ou do trabalhador e segundo Cascio e Boudreau (2010), a rotatividade pode, ainda, ser *funcional* (quando produz um aumento de valor para a empresa) ou *disfuncional* (quando gera redução de valor).

A rotatividade funcional que ocorre quando um trabalhador de baixo desempenho deixa a organização, reduz o esforço e o trabalho da organização para se livrar de um trabalhador de baixo desempenho. Em vez de ter que passar pelo processo potencialmente difícil de provar que o desempenho do trabalhador é inadequado, a organização simplesmente respeita a sua própria decisão de sair. Os autores afirmam, ainda, que, quando a rotatividade ocorre com trabalhadores cujas habilidades são incoerentes com as necessidades da organização, com desempenho abaixo do padrão, ou, ainda, quando desenvolvem atitudes negativas em relação à organização, influenciando de forma nociva a motivação e produtividade dos seus colegas, a rotatividade pode ser benéfica e, conseqüentemente, representar um acréscimo de valor para a organização, na medida em que elimina as perturbações ao normal funcionamento da mesma (Cascio, & Boudreau, 2010).

Por sua vez, está-se perante uma rotatividade disfuncional quando um trabalhador que tem um alto desempenho decide sair e é mais difícil a sua reposição.

Este tipo de rotatividade pode ser potencialmente caro para uma organização e poderá ser o resultado de uma oferta de trabalho mais atraente ou falta de oportunidades de desenvolvimento na carreira (Cascio, & Boudreau, 2010).

Tal como o recrutamento, o *turnover* pode ser classificado como *interno* (quando os trabalhadores deixam as suas funções / cargos atuais e assumem novas funções / cargos dentro da mesma organização) ou *externo* (quando saem da organização e são substituídos por outros) (Ruby, 2002).

O *turnover* interno pode ter implicações positivas, (tais como o aumento da motivação pela mudança de tarefas e supervisor), bem como negativas [tais como a interrupção de projeto ou relacional, ou o Princípio de Peter - ou simplesmente o princípio da incompetência (num sistema hierárquico, todo o funcionário tende a ser promovido até ao seu nível de incompetência)]. O *turnover* interno é geralmente considerado uma oportunidade de ajudar os trabalhadores a crescer na carreira, minimizando o *turnover* externo mais caro. Considerando as implicações do *turnover* interno, o mesmo deve ser, igualmente monitorizado, controlado e gerido por políticas de Recursos Humanos adequadas, nomeadamente com uma política de recrutamento interno ou um plano formal de sucessão (Ruby, 2002).

### **2.3.3. Índice de rotatividade / turnover**

Ao longo dos anos, têm havido muitos artigos de investigação com o intuito de explorar os vários aspetos do *turnover*, tendo surgido vários modelos. O primeiro modelo, e de longe, o que tem merecido mais atenção por parte dos investigadores foi o modelo apresentado, em 1958, por March e Simon (*Process Model of Turnover*). Posteriormente, diversos investigadores têm vindo a desenvolver o conceito, tendo sido já publicados vários modelos (Morrell, & Wilkinson, 2001).

Segundo Marras (2000) a rotatividade de pessoal (*turnover*) é expressa por um índice, chamado de índice de rotatividade, expresso em percentagem e calculado considerando um período específico (mês, trimestre, semestre ou ano).

O acompanhamento das taxas (ou índices) de *turnover*, bem como a sua comparação ao longo de vários períodos, dentro da mesma organização ou com organizações do mesmo setor, ou ainda, com o mercado em geral, pode ser bastante útil para a gestão da rotatividade nas organizações (Mobley, 1992).

Assim como ocorre com os conceitos, as fórmulas para cálculo do índice de *turnover* ou taxas de rotatividade apresentam-se de várias maneiras. Deve-se ter cuidado ao compará-las, pois como qualquer outra percentagem, essas taxas dependem do conteúdo do numerador e do denominador (Mobley, 1992).

Uma das fórmulas mais usadas para medir o *turnover* é a proposta por Chiavenato (2010), conhecida por diferentes nomes como taxa de desligamento, taxa de perdas ou índice geral de *turnover*, e que representa a relação entre o total dos desligamentos e o número médio de trabalhadores num dado período.

A fórmula para cálculo do índice de rotatividade total ou taxa de *turnover* (TT) é a seguinte:  $TT = D / EM \times 100$ , onde D é o número de desligamentos de pessoal e EM o efetivo médio de trabalhadores no período considerado.

Em função das necessidades da organização, o índice de *turnover* pode servir para medir o *turnover* de uma parte da empresa (departamento, secção, área, setor, etc.) ou do todo (Marras, 2000).

Por outro lado, a fórmula enunciada apresenta uma limitação ao não especificar os motivos dos desligamentos, pelo que poderá ser ajustada, calculando o índice de *turnover* em função dos desligamentos em categorias tais como desligamentos voluntários, demissão por justa causa, desemprego cíclico, entre outras (Mobley, 1992).

#### **2.3.4. Causas da rotatividade / *turnover***

Para compreender melhor o fenómeno do *turnover* é importante identificar e analisar as causas que estão na sua origem.

O paradigma do emprego “para toda a vida” tem vindo a alterar-se. Por um lado, os trabalhadores passaram a ter novas preocupações, a procura constante de novos desafios, em primeira instância, conhecer melhor a organização, identificar quais os seus objetivos e o seu futuro dentro dela. Os trabalhadores passaram a ser mais exigentes, a valorizar os benefícios e a qualidade de vida no trabalho.

Por outro lado, o mercado de trabalho também está mais competitivo, dando origem a novas ofertas e oportunidades de emprego, e conseqüentemente aumentando o fluxo de entradas e saídas das organizações.

Também a crise financeira e económica que se faz sentir e o conseqüente aumento do desemprego põe à disposição das organizações uma maior escolha da mão-

de-obra, permitindo-lhes uma maior exigência na escolha, sendo propício ao aumento do *turnover*.

Assim, e de acordo com Silva (2001), o gestor de recursos humanos deve diagnosticar as principais causas do *turnover* da organização, estimando as suas consequências, a fim de implementar práticas e políticas para o tratamento desse fenómeno.

Nesse sentido, seguidamente irão ser apresentadas algumas das possíveis causas identificadas através de vários estudos.

Segundo Chiavenato (2004) a rotatividade de pessoal não é uma causa, mas uma consequência organizacional, resultado do efeito de algumas variáveis externas e internas que condicionam a atitude e o comportamento dos trabalhadores.

Como variáveis externas, temos a oferta e a procura de recursos humanos no mercado, a conjuntura económica, as oportunidades de emprego no mercado de trabalho. Como variáveis internas, a política salarial e de benefícios que a organização oferece, o estilo de gestão e liderança, as oportunidades de crescimento profissional, o desenho / conteúdo dos postos de trabalho, o relacionamento humano, as condições físicas, psicológicas e ambientais de trabalho, a cultura organizacional, a política de recrutamento e seleção, a avaliação de desempenho, e o grau de flexibilidade das políticas da organização.

Este autor esclarece que a decisão de sair tem duas dimensões diferentes: a primeira, tem a ver com o nível de satisfação do trabalho, e a segunda, com as alternativas atrativas que estejam disponíveis e visíveis pelo colaborador fora da organização. Chiavenato (2010) relata ainda que a estrutura e a cultura organizacional também são responsáveis por altos índices de rotatividade.

Segundo Mobley (1992), as causas do *turnover* podem ser divididas em quatro categorias gerais: (i) o contexto económico; (ii) as variáveis organizacionais; (iii) as variáveis individuais relacionadas com o trabalho; e (iv) as variáveis individuais não ligadas ao trabalho, conforme se mostra na Figura 1.



Figura 1. Modelo simplificado de causas do turnover.

Fonte: Mobley (1992, p. 102).

Segundo Mobley (1992), o contexto económico e, particularmente, a oferta e a procura do mercado de trabalho, é um fator importante e determinante dos níveis de turnover, existindo uma relação visível entre as taxas de turnover e o contexto económico, especialmente quando se consideram os níveis de emprego-desemprego, em que há fortes evidências de uma relação negativa entre os níveis de desemprego e as taxas de turnover, na medida em que a predisposição para decidir sair pode ficar condicionada se não houver alternativas no mercado de trabalho.

Por outro lado, Marras (2005) contrapõe Mobley ao destacar que um alto nível de desemprego, e a falta de novos empregos força as pessoas a procurar trabalhos informais, sem nenhuma segurança para o trabalhador, e conseqüentemente, sem nenhuma motivação, o que gera uma procura constante de uma nova oportunidade que lhe traga segurança e motivação.

Orellano e Pazello (2006) corroboram a ideia de que a rotatividade pode ser influenciada pelo contexto económico, uma vez que afirmam que a rotatividade não é apenas influenciada por características individuais de cada organização, mas também por indicadores macroeconómicos que sinalizam o grau de aquecimento da economia.

Por outro lado, Lucena (1995) refere a capacidade do mercado e, especificamente, dos concorrentes em absorver os melhores profissionais, como uma determinante dos níveis de turnover, mesmo que a saída ocorra por falta de políticas adequadas para retê-los na organização.

Para Milkovich e Boudreau (2000), existem muitas variáveis organizacionais que influenciam o *turnover*, defendendo que todas as ações de recursos humanos influenciam a decisão do trabalhador em ficar ou sair. Destacam a estrutura da função, as expectativas criadas no recrutamento, oportunidades de carreira e promoção, níveis salariais, investimento no treino e na formação e a justiça e igualdade no tratamento pela organização como fatores que levam o trabalhador a procurar novas alternativas, compara-las com a situação atual e decidir deixar ou não a organização.

Pinheiro (2003) afirma que trabalhadores desmotivados tendem a pedir demissão. As organizações devem compreender que a melhor forma de segurar um colaborador, já qualificado, é mantê-lo motivado e atualizado. Os líderes devem ter consciência que é a capacidade dos trabalhadores que gera crescimento da organização.

Os conflitos dentro da organização, se não forem bem geridos podem também constituir um fator determinante para o *turnover*. Entendendo-se o conflito um processo que tem início quando uma das partes percebe que a outra parte afeta, ou pode afetar, negativamente, alguma coisa que a primeira considera importante, precisa ser identificado e percebido pelas partes envolvidas, uma vez que, a sua existência ou não, é uma questão de percepção. Se não for percebido, o trabalhador que o vivencia, mais tarde ou mais cedo, irá decidir-se por sair da organização, mesmo que necessite do vencimento, pois, com o passar do tempo, a situação torna-se insustentável (Robbins, 2002).

Segundo Mobley (1992), a análise das variáveis individuais envolve fatores: (i) individuais, demográficos e pessoais (idade, sexo, instrução, personalidade, aptidão, profissionalismo, etc.); (ii) ligados ao trabalho (satisfação, comprometimento, aspirações profissionais, etc.); e (iii) não ligados ao trabalho (educação dos filhos, carreira do cônjuge, etc.).

Também Sousa-Poza e Hennerberger (2004) identificaram três grandes categorias de determinantes de *turnover*, baseadas em características: (i) demográficas (sexo, idade, estado civil, entre outras); (ii) do trabalho (horas trabalhadas, posição hierárquica, flexibilidade de horários, planos de cargos e salários, etc.); e (iii) subjetivas (comprometimento no trabalho, satisfação e motivação no trabalho, clima organizacional, segurança no trabalho, orgulho da organização, confiança, etc.).

A falta de oportunidades de carreira e desafios, a insatisfação com o trabalho ou conflitos com a gestão têm sido citados como preditores de alta rotatividade (Carsten, & Spector, 1987).

Segundo Carsten e Spector (1987) uma organização que apresente um índice alto de rotatividade, muitas vezes, significa que os trabalhadores estão insatisfeitos com o seu trabalho, especialmente quando é relativamente fácil encontrar um novo, o que pode indicar condições de trabalho inseguras ou insalubres, ou que muito poucos trabalhadores têm um desempenho satisfatório (devido a expectativas irrealistas, processos ou ferramentas inadequados ou seleção do candidato pouco cuidada).

Pelo contrário, uma organização que apresente um índice baixo de *turnover* pode indicar que os trabalhadores estão satisfeitos, o trabalho é saudável e seguro, e o seu desempenho é satisfatório para a organização. No entanto, é preciso ter consciência que os preditores de baixo *turnover*, por vezes, podem diferir dos de alto *turnover*. Além dos supracitados, oportunidades de carreira, vencimento, cultura corporativa, reconhecimento da administração, e um ambiente de trabalho confortável podem determinar a decisão dos trabalhadores em se manterem ou não num posto de trabalho.

### **2.3.5. Consequências da rotatividade / *turnover***

Apesar de o *turnover* ser um fenómeno cuja análise carece de uma contextualização específica, caso a caso, e conforme se olhe do lado do trabalhador ou da organização, Simon (1991) afirma que a rotatividade pode ter vantagens e ou desvantagens.

Alguns aspetos devem ser tidos em conta quando se avalia a saída de trabalhadores (Cascio, & Boudreau, 2010). Altos índices de rotatividade resultam no incremento dos custos de recrutamento, seleção, treino e formação, sendo que no caso da substituição de profissionais mais qualificados, é mais significativo. Além disso, altos índices de *turnover* causam ruturas na eficiência da organização, pois leva algum tempo até que o novo trabalhador esteja apto a executar as funções de forma plena. Acresce, ainda, os custos relativos ao tempo que os colegas perdem para o ensinar.

Mandarine (2005) considera que índices elevados de *turnover* provocam reflexos indesejados na organização. Com a entrada e a saída de recursos humanos, a rotatividade de pessoal pode gerar situações de insegurança para a atividade da organização.

Pomo (2005, citado por Bispo, 2005) afirma que a contratação de um trabalhador com talento é motivo de comemoração. No entanto, a saída de trabalhadores

de alto desempenho pode ser negativa, considerando as suas habilidades e conhecimentos específicos sobre a organização (Cascio, & Boudreau, 2010).

A perda desses trabalhadores tem consequências como perda de conhecimento, de capital intelectual e de entendimento, provoca desequilíbrio nas operações organizacionais, confusão nos clientes e, conseqüentemente, enriquecimento da concorrência. Além disso, o *turnover* gera custos financeiros, de tempo e de recursos, sobrecarga de outros trabalhadores e queda de produtividade (Pomo 2005, citado por Bispo, 2005).

Também Jubilato (2008) afirma que a rotatividade gera muitos custos, tais como os gastos com a demissão de trabalhadores, e também a seleção e capacitação de novos colaboradores. Além disso, a produção pode decair por um determinado período, pois os novos colaboradores levam algum tempo para acostumar-se com a função, o que se pode refletir na imagem da organização, na qualidade dos produtos e ou no atendimento, uma vez que os novos colaboradores passam por uma fase de experiência.

Chiavenato (2004) afirma que a rotatividade pode ter várias consequências para as organizações e para os trabalhadores. Rotatividade em excesso, resulta num esvaziamento da organização de bons trabalhadores. Por outro lado, a inexistência de rotatividade pode significar a ausência de renovação e adaptação do pessoal à dinâmica da organização.

Chiavenato (2010) afirma que a rotatividade influencia significativamente os processos e resultados das organizações, pois é um aspeto muito importante na dinâmica organizacional.

Segundo Mobley (1992, citado por Mahfuz, 2008), o *turnover* pode ter implicações positivas e negativas para os indivíduos, na medida em que afeta “os que ficam”, bem como “os que saem”, e, ainda, individuais e ou organizacionais. O mesmo autor afirma que a alta rotatividade se reflete na produção, no clima organizacional e no relacionamento interpessoal, revelando-se potencialmente oneroso, devendo merecer a devida atenção por parte das organizações, nomeadamente, na contabilização cuidadosa dos respetivos custos.

Seguidamente, no Quadro 1, apresenta-se uma síntese das possíveis consequências negativas do *turnover*.

Quadro 1. *Exemplos de possíveis consequências negativas do turnover.*

<b>POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS NEGATIVAS</b>		
<b>Organização</b>	<b>Indivíduo que sai</b>	<b>Indivíduo que fica</b>
Custos (recrutamento, admissão, ajustamento, treino)	Perda da condição de trabalhador antigo e gratificações correlatas	Abalo nos padrões social e comunicacional
Custos de substituição	Perda de benefícios extra oficiais	Evasão de colegas de trabalho funcionalmente valorizados
Custos do processo de demissão	Abalo nos sistemas de suporte social e familiar.	Menor satisfação
Abalo nas estruturas social e comunicacional	Expectativa de ir para uma melhor situação e subsequente desilusão	Aumento da carga de trabalho durante e imediatamente após a procura do substituto
Menor produtividade (durante a procura do substituto e treinamento)	Custos referentes a inflação (hipoteca, por exemplo)	Menor coesão
Perda dos trabalhadores de alto desempenho	Estresse relacionado a transição	
Menor satisfação entre os que ficam	Interferência na carreira do cônjuge	
Estímulo para o uso de estratégias indiferenciadas de controlo de <i>turnover</i>	Regressão na carreira	

Fonte: Adaptado de Mobley (1992, p. 52, citado por Mahfuz, 2008).

Segundo Eckert, Mecca, Denic e Giacomet (2011), uma das principais consequências geradas pelo *turnover* são os custos. É importante conhecer os custos económicos e financeiros envolvidos na saída e entrada de colaboradores para ver o quanto a organização perde ou deixa de ganhar com a entrada e saída de trabalhadores. A saída de um trabalhador, ao obrigar à sua substituição, gera custos para a organização, financeiros e económicos, sendo muitas vezes, estes últimos, descurados pelas organizações por falta de avaliação.

Chiavenato (2002; 2004; 2005) classifica os custos da rotatividade em três grupos: (i) *primários* (os decorrentes do recrutamento e seleção de pessoas, registo e documentação, integração e desligamento); (ii) *secundários* (os efeitos colaterais e imediatos da rotatividade, como por exemplo, os custos relacionados com os reflexos na produção – perda de produtividade enquanto não houver substituição e durante o período de aprendizagem e adaptação do novo trabalhador – na atitude extra laboral, extra operacional, considerando os custos intangíveis, de natureza qualitativa e de difícil avaliação em termos numéricos); e (iii) *terciários* (os que têm reflexo no “negócio”, nomeadamente na imagem do produto ou serviço prestado. Estes custos são estimáveis

e estão relacionados com os efeitos colaterais indiretos da rotatividade e o reflexo é reconhecido a médio e longo prazo).

Na Figura 2 mostram-se os custos de rotatividade de pessoal, segundo Chiavenato (2002).

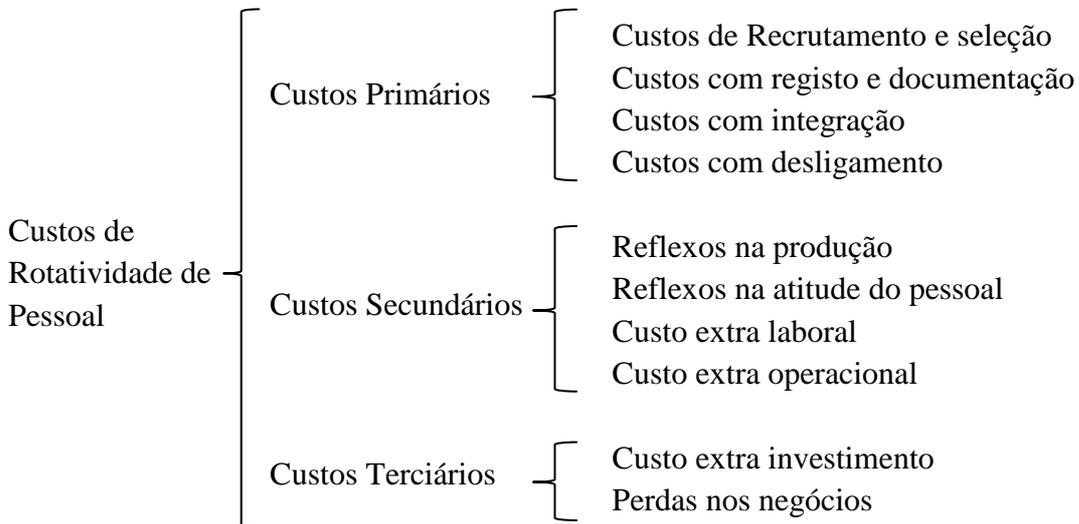


Figura 2. Custos de rotatividade de pessoal.  
Fonte: Adaptado de Chiavenato (2002).

Chiavenato (2004) afirma que a perda de pessoas representa perda de conhecimento, de capital intelectual, de inteligência, de entendimento e de domínio dos processos, perda de ligações com os clientes, de mercado e de negócios.

Um índice alto de *turnover* pode significar perda de produtividade, de lucro e de saúde organizacional. Tem reflexos na motivação das pessoas, no comprometimento, acabando por incrementar o absentismo, improdutividade, mais rotatividade, interferindo na credibilidade dos “clientes / utentes” e potencializando os seus concorrentes (Chiavenato, 2004).

Para Silva (2001) existe um efeito conturbador gerado pela perda de profissionais com habilidades especiais, ou com posições-chaves na organização. Nesses casos, o *turnover* pode ter um efeito negativo sobre a coesão e a interação da equipa, podendo haver prejuízos no desenvolvimento, afetando negativamente as atitudes do restante do grupo.

Neste sentido, o autor explica que, quando o *turnover* ocorre com trabalhadores experientes, o custo da retomada de eficiência (tempo que um novo trabalhador gasta

para adquirir perícia no cargo) é a parte do preço que a organização tem de pagar para reconduzir o grupo de trabalho ao nível de produtividade anterior (Silva, 2001).

Outra possível consequência negativa do *turnover* é o seu efeito no estado de espírito dos trabalhadores que ficam. Para Staw (1980), o impacto no estado de espírito dos trabalhadores que permanecem na organização acontece quando estes percebem que seus os colegas a deixaram por razões organizacionais.

Nesse sentido, a saída de trabalhadores pode ter um efeito multiplicador, estimulando um *turnover* adicional, na medida em que altera o comportamento e atitudes dos demais, e enfatiza o facto de haver outros postos de trabalho disponíveis, podendo levar trabalhadores que não estavam à procura de outro emprego a pensar nessa possibilidade (Mobley, 1992, citado por Mahfuz, 2008).

Apresentadas as consequências negativas e desvantagens do *turnover* passa-se agora a abordar eventuais consequências positivas e vantagens que podem advir do *turnover*, ou até da falta dele.

Sempre que se aborda o *turnover*, existe uma tendência natural para pensá-lo como um problema e com consequências organizacionais negativas. Alguns autores, no entanto, começaram a explorar conceitualmente as suas possíveis consequências positivas (Dalton, & Todor, 1979).

A relativa pequena importância que se atribui às potenciais consequências positivas pode estar relacionada com o facto de serem menos óbvias e quantificáveis, além de demorarem mais tempo do que as negativas para se evidenciarem (Staw, 1980).

A entrada de novos trabalhadores pode ser positiva, por exemplo, quando são necessárias mudanças no conhecimento e nas aptidões organizacionais. Nestes casos, a rotatividade favorece a oxigenação da organização, ao possibilitar a incorporação de novas ideias e diferentes abordagens para a solução de problemas. Pode criar oportunidades de promoção, fomento de novas ideias e tecnologia, afastando trabalhadores de baixo desempenho (Simon, 1991).

Por outro lado, uma baixa rotatividade também tem inconvenientes, como bloquear o desenvolvimento da evolução na carreira, petrificar métodos ultrapassados e acumular trabalhadores de baixo desempenho, sendo por isso importante para o planeamento estratégico da organização. Mobley (1992, citado por Stabile, 2011) afirma que gerir e controlar o *turnover* não quer dizer que deve ser eliminado, pois uma rotatividade saudável é de fundamental importância para a oxigenação da equipa de trabalho.

Ao contrário do que sucedia no passado, em que a maioria dos trabalhadores tinha como objetivo aposentar-se na organização, Jubilato (2008) afirma que são cada vez menos os trabalhadores que permanecem numa mesma organização por muitos anos, o que pode ser positivo, na medida em que manter os mesmos trabalhadores por um longo período tempo significa que a empresa está estagnada e que novos trabalhadores podem revitalizar a organização.

Apresenta-se no Quadro 2, segundo Mobley (1992, citado por Mahfuz, 2008), uma síntese das possíveis consequências positivas do *turnover*.

Considerando que todas, ou quase todas as organizações tem rotatividade de pessoas, então, para Robbins (2002), quando ocorre a saída das pessoas certas, o *turnover* é positivo. Essa rotatividade cria a possibilidade de substituição de colaboradores insatisfeitos e com desempenho mais baixo, por colaboradores mais capacitados e motivados, trazendo novos talentos e ideias inovadoras para a organização. Segundo o autor, níveis de *turnover* por demissão voluntária de trabalhadores aumentam a flexibilidade organizacional e diminui a necessidade de demissões por parte da empresa.

Quadro 2. Exemplos de possíveis consequências positivas do turnover.

<b>POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS POSITIVAS</b>		
<b>Organização</b>	<b>Indivíduo que sai</b>	<b>Indivíduo que entra</b>
Afastamento de trabalhadores de baixo desempenho	Aumento de salários	Maiores oportunidades de mobilidade interna
Infusão de novas tecnologias / novos conhecimentos via substituição	Progresso profissional	Estimulação e fertilização em cadeia pela presença de novos colegas de trabalho
Estímulo para mudança de práticas e políticas.	Melhor ‘compatibilização pessoa-organização’, e consequentemente menos stresse, melhor uso de habilidades e interesses.	Maior satisfação
Maiores oportunidades de mobilidade interna	Renovação de estímulos no novo ambiente	Maior coesão
Maior flexibilidade estrutural	Satisfação em fatores não ligados ao trabalho	Maior comprometimento
Diminuição de outros comportamentos de ‘afastamento’		
Oportunidades de redução de custos, estabilização		
Redução de conflitos enraizados		

Fonte: Mobley (1992, citado por Mahfuz, 2008).

Também Silva (2001) aponta como ponto positivo do *turnover*, a possibilidade de reduzir e até eliminar alguns conflitos internos. Geralmente, questões pessoais referentes a tarefas, a filosofias e a costumes administrativos diferentes acabam por gerar conflitos, o que impede o desenvolvimento da organização, sendo a saída, a escolha mais eficaz para resolução desses impasses.

Em conclusão, é importante ressaltar que as consequências identificadas são exemplificativas e não esgotam todas as possibilidades, pois cada uma delas pode dar origem a outras e, uma dada consequência, depende de inúmeras outras variáveis. Servem, porém, para mostrar que seria uma posição ingênua pensar no *turnover* em termos de uma única consequência como, por exemplo, os custos da substituição (Moblely, 1992, citado por Mahfuz, 2008).

### **2.3.6. A gestão da rotatividade / *turnover***

Apesar das eventuais vantagens do *turnover*, quando relacionado com a ausência de planejamento, pode significar investimentos perdidos, afetar o desempenho da produtividade da organização, aumentando os custos com admissões e demissões. Por isso, a gestão, e controle e até eliminação, se for o caso do *turnover* devem fazer parte dos objetivos e das políticas de qualquer organização (Lucena, 1995).

Para Silva (2001) gerir efetivamente o *turnover* significa encorajá-lo, na medida e sempre que se preveja que traga resultados positivos e minimizá-lo, quando as suas consequências sejam negativas. De acordo com o autor, diversas áreas podem ser geridas para um controle eficaz do *turnover*: (i) recrutamento, seleção e integração; (ii) conteúdo do cargo; (iii) práticas de remuneração; (iv) liderança e supervisão; (v) planejamento e desenvolvimento de carreira; (vi) condições de trabalho; e (vii) comunicação.

Para Chiavenato (2002, p. 187), “saber até que nível de rotatividade de pessoal uma organização pode suportar sem maiores danos é um problema que cada organização deve avaliar segundo seus próprios cálculos e bases de interesses”, ou seja, é necessário encontrar o ponto de equilíbrio e geri-lo.

Segundo Longenecker, Moore e Petty (1997), contratar as pessoas certas e obter um desempenho motivado são premissas essenciais para atingir os objetivos de qualquer organização. É no recrutamento e seleção que a organização deve ponderar muito bem os métodos de seleção que garantam a escolha do trabalhador que melhor se ajuste ao

posto de trabalho em causa, nomeadamente o talento, motivação e competências, de forma a evitar o desajuste, logo na escolha.

Silva (2001) afirma que, sendo a rotatividade um fenómeno comum nos dias de hoje, então, a compatibilização entre a organização e o indivíduo deve ser efetiva desde o primeiro momento, devendo, no período de experiência do novo candidato, serem esclarecidas todas as dúvidas a respeito do conteúdo do posto de trabalho. O autor afirma que, se as metas não forem claras, e a perceção do que está em causa acontecer de forma indireta, os postos de trabalho correm o risco de se tornarem frustrantes para os colaboradores que procuram significado e identidade nas suas atividades.

Mikovich e Boudreau (2000) definem a gestão de recursos humanos como uma série de decisões integradas que formam as relações de trabalho, e referem que a qualidade dos recursos humanos influencia diretamente o alcance dos objetivos tanto da organização como dos trabalhadores.

De acordo com Chiavenato (2004), para proporcionar o bem-estar do trabalhador na organização, a organização deve garantir a segurança e a saúde do trabalhador no ambiente de trabalho, devendo ser observados e cuidados.

Também Spector (2010) esclarece que as condições físicas do trabalho tendem a ter efeitos físicos diretos nas pessoas. A depressão e o stresse são uma das maiores ameaças da atualidade, atingindo um estado limite que condiciona a manutenção na organização, o que requer uma atenção constante por parte da organização.

Para Carvalho (2000), também as relações humanas dentro da organização devem ser cuidadas, na medida em que a harmonia no ambiente de trabalho influencia positivamente a produtividade e condiciona a vontade de sair da organização.

Para evitar o *turnover* é preciso solucionar os conflitos. Segundo Robbins (2002) a forma de resolver os conflitos dentro da organização é determinante e até pode ser gerido por forma a gerar força positiva e potencializar membros de um grupo.

Por outro lado, e no que diz respeito à relação entre desempenho no trabalho e a rotatividade, Spector (2010) refere que Trevor em 1997 estudou e concluiu que os trabalhadores de melhor e de piores desempenhos são os que têm maior probabilidade de tomar a decisão de sair da organização. Dessa constatação, resultou também que para os trabalhadores de melhor desempenho, o aumento do salário pode ajudar a reduzir rotatividade.

Na mesma linha de pensamento, Silva (2001) afirma que o nível salarial é um aspeto de grande relevância, na medida em que a não recompensa pelo bom

desempenho acaba por alavancar os índices de *turnover* nas organizações. Como medida adicional, um pacote de benefícios adicionais à remuneração pode contribuir para a satisfação dos colaboradores evitando, assim, a perda de talentos. De acordo com o autor, o supervisor exerce um papel importante na gestão do *turnover*, explicando que é frequente encontrar supervisores que passam mais tempo a criticar do que a elogiar os trabalhadores e o seu desempenho.

Um dos princípios da teoria do reforço é que a fonte do reforço e a situação subjacente ao reforço positivo – neste caso, o elogio por parte do supervisor - constroem uma união positiva à fonte e à situação (Silva, 2001). O supervisor que falha nesse sentido pode estar contribuindo para o aumento do *turnover* da organização.

Para Lacombe (2005), quando existir um número elevado de trabalhadores a pedir para se afastar do seu posto de trabalho, deve-se tentar descobrir as causas que poderão estar a contribuir para que esses colaboradores se desliguem da empresa, e também, se os gestores possuem conhecimento de tais factos.

Segundo Silva (2001), as organizações devem efetuar análises regulares e sistemáticas, abrangendo não só as taxas de *turnover*, mas também as relações que existem entre o desempenho e o potencial da organização. Este autor afirma que uma taxa de *turnover* equivalente a zero, além de ser improvável, seria indesejável para a organização, denotando um estado total de esclerose. Por outro lado, um alto índice de *turnover* não é desejável, pois pode indiciar a incapacidade da organização em reter os seus recursos humanos. Afirma, ainda, que não há um índice ideal de *turnover*, pois ele depende de cada organização e deve ser definido, caso a caso, em função das suas características, dos seus problemas e do ambiente externo onde a mesma opera.

O que é importante, para Silva (2001) é atingir a estabilidade através de autorregulações e de correções constantes das distorções apresentadas. Uma das ferramentas de avaliação são as entrevistas de desligamento que também são utilizadas como uma das ferramentas principais para medir os resultados da política de recursos humanos desenvolvida na organização. Porém, o autor alerta para o risco que as entrevistas de desligamento têm, podendo transformar-se numa fonte de informação inadequada, na medida em que os trabalhadores podem não ser sinceros, dando somente respostas socialmente aceitáveis.

Simon (1991) afirma que, se a rotatividade é suficientemente baixa, os novos trabalhadores encontram um sistema social bem consolidado e preparado para moldá-los mais rapidamente às características da organização.

### 2.3.7. Resumo do subcapítulo (Rotatividade dos trabalhadores / *turnover*)

As organizações são constituídas de pessoas e dependem delas para atingir o objetivo e cumprir a sua missão (Chiavenato, 2005). Por diversos motivos, as pessoas entram e saem das organizações, fazendo com que se esteja constantemente à procura de nova energia para substituir a energia perdida. Ao estudo desta dinâmica de entrada e saída de recursos humanos, dá-se o nome de rotatividade ou *turnover*.

O *turnover* pode ocorrer por iniciativa do trabalhador ou por iniciativa da organização (Chiavenato, 2005), por outras palavras, pode ser *voluntário* ou *involuntário* (Roesch, 1978, citado por Stabile, 2011).

Independentemente da decisão ser por iniciativa da organização ou do trabalhador e segundo Cascio e Boudreau (2010), a rotatividade pode ser *funcional* (quando produz um aumento de valor para a empresa) ou *disfuncional* (quando gera redução de valor).

Tal como o recrutamento, o *turnover* pode, ainda, ser classificado como *interno* (quando os trabalhadores deixam as suas funções / cargos atuais e assumem novas funções / cargos dentro da mesma organização) ou *externo* (quando saem da organização e são substituídos por outros) (Ruby, 2002).

A rotatividade de pessoal é expressa por um índice, chamado de índice de rotatividade ou *turnover*, calculado pela relação entre o total dos desligamentos e o número médio de trabalhadores num dado período específico (mês, trimestre, semestre ou ano), e pode servir para medir o *turnover* de uma parte da organização (departamento, secção, área, setor, etc.) ou do todo (Marras, 2000).

Em função das necessidades, este pode ser calculado em função dos desligamentos em categorias tais como desligamentos voluntários, demissão por justa causa, desemprego cíclico, entre outras (Mobley, 1992), bastando para isso, adaptar o numerador e o denominador.

Assim, e de acordo com Silva (2001, p. 3), o gestor de recursos humanos deve diagnosticar as principais causas do *turnover* da organização, estimando as suas consequências, a fim de implementar práticas e políticas para o tratamento desse fenómeno.

Segundo Chiavenato (2004), a rotatividade de pessoal é uma consequência organizacional que resulta do efeito de algumas variáveis externas (a oferta e a procura

de recursos humanos no mercado, a conjuntura económica, as oportunidades de emprego no mercado de trabalho) e internas (a política salarial e de benefícios, o estilo de gestão e liderança, as oportunidades de crescimento profissional, o desenho / conteúdo dos postos de trabalho, o relacionamento humano, as condições físicas, psicológicas e ambientais de trabalho, a cultura organizacional, a política de recrutamento e seleção, a avaliação de desempenho, e o grau de flexibilidade das políticas da organização) que condicionam a atitude e o comportamento pessoal.

Para Mobley (1992), as causas do *turnover* podem ser divididas em quatro categorias gerais: (i) o contexto económico; (ii) as variáveis organizacionais; (iii) as variáveis individuais relacionadas com o trabalho; e (iv) as variáveis individuais não ligadas ao trabalho.

A rotatividade pode ter vantagens e/ou desvantagens, devendo a sua análise ser contextualizada, caso a caso, e diferente conforme se olhe do lado do trabalhador ou da organização (Simon, 1991).

Segundo Mobley (1992, citado por Mahfuz, 2008), o *turnover* pode ter implicações positivas e negativas para os indivíduos, na medida em que afeta “os que ficam”, bem como “os que saem”, e, ainda, implicações individuais e ou organizacionais.

Para a organização, altos índices de *turnover* geram custos financeiros que resultam do tempo e de recursos necessários ao recrutamento, seleção, treino e formação. Por outro lado, há ruturas na produtividade e na eficiência da organização pois leva algum tempo até que o novo trabalhador esteja apto a executar as funções de forma plena, tempo esse exigido aos colegas, que, para além da sobrecarga, têm de despende do seu tempo para os ensinar (Cascio, & Boudreau, 2010).

O *turnover* também pode ter consequências na imagem da organização, na qualidade dos produtos e/ou do atendimento, uma vez que os novos colaboradores passam por uma fase de experiência e levam algum tempo para acostumar-se com a função (Jubilato, 2008).

A perda de trabalhadores tem como consequências a perda de conhecimento, de capital intelectual e de entendimento, e provoca desequilíbrio nas operações organizacionais, confusão nos clientes / utentes e, consequentemente, enriquecimento da concorrência (Pomo 2005, citado por Bispo, 2005).

A saída de trabalhadores, e principalmente se tiverem uma posição chave na organização, pode, ainda, ter um efeito negativo sobre a coesão e a interação da equipa,

afetando negativamente as atitudes do restante do grupo e o estado de espírito dos trabalhadores que ficam (Silva, 2001).

Acresce ainda, que altos índices de *turnover* podem gerar situações de insegurança (Mandarine, 2005), ter reflexo na motivação das pessoas, no comprometimento, acabando por incrementar o absentismo, improdutividade, mais rotatividade, e interferir na credibilidade dos “clientes / utentes” (Chiavenato, 2004).

Considerando que todas, ou quase todas as organizações têm rotatividade de pessoas, então, quando ocorre a saída das pessoas certas, o *turnover* pode ser positivo. Essa rotatividade cria a possibilidade de substituição de colaboradores insatisfeitos e com desempenho mais baixo, por colaboradores mais capacitados e motivados, aumenta a flexibilidade organizacional e diminui a necessidade de demissões por parte da organização (Robbins, 2002).

Neste contexto, as organizações devem efetuar análises regulares e sistemáticas, abrangendo não só as taxas de *turnover*, mas também as relações que existem entre o desempenho e o potencial da organização, o que é importante, é atingir a estabilidade através de autorregulações e de correções constantes das distorções apresentadas (Silva, 2001).

Gerir e controlar o *turnover* não quer dizer que deva ser eliminado, pois uma rotatividade saudável é de fundamental importância para a oxigenação da equipa de trabalho (Mobley 1992, citado por Stabile, 2011).

#### **2.4. Síntese do capítulo (Fundamentação teórica)**

A Administração local autárquica corresponde à atividade desenvolvida pelas autarquias locais (Municípios e Freguesias), e visam a prossecução de interesses específicos dos cidadãos da sua área, contando para isso com uma autonomia administrativa e financeira e um conjunto de recursos materiais e humanos que permitam prestar um serviço público de qualidade.

No que diz respeito à gestão dos recursos humanos, e apesar de a nova Gestão Pública procurar uma aproximação ao setor privado, a Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública e, particularmente, na Administração Local, não pode ser dissociada do enquadramento jurídico que está por detrás das principais práticas que se aplicam hoje em dia nas organizações do setor público (Teixeira, 2012).

Acresce, ainda, os constrangimentos financeiros e legais dos últimos anos, em virtude da crise económica e financeira que se instalou, terem resultado numa redução substancial do número de trabalhadores ao serviço das autarquias, pondo em causa a capacidade para dar cumprimento às atribuições e competências, consagradas por Lei.

Por outro lado, o aumento exponencial do desemprego obrigou o Governo, na tentativa de atenuar os efeitos da crise, e de contrariar o desemprego, a desenvolver um conjunto de medidas ativas de emprego no âmbito da estratégia para o Emprego.

Uma dessas medidas é o CEI, Contrato Emprego-Inserção e Inserção +, cujo objetivo é a realização de trabalho socialmente necessário que satisfaça necessidades sociais ou coletivas temporárias, no âmbito de projetos promovidos por entidades coletivas públicas ou privadas sem fins lucrativos, durante um período máximo de 12 meses.

Assim, como única forma de garantir o normal funcionamento dos serviços, uma grande parte das autarquias locais passou a recorrer às medidas ativas de emprego, nomeadamente, às medidas ocupacionais, tendo vindo a crescer o recurso às mesmas.

O facto destas medidas ocupacionais serem medidas temporárias, tem originado um fluxo constante de entradas e saídas de pessoas, denominado de rotatividade ou *turnover*.

O estudo do *turnover* tem merecido alguma atenção por parte de alguns autores, na medida em que, índices elevados provocam reflexos indesejados na organização (Mandarine, 2005), nomeadamente, o incremento dos custos de recrutamento, seleção, treino e formação, ruturas na eficiência da organização (Cascio, & Boudreau, 2010).

Concluído o capítulo sobre a fundamentação teórica dos temas de políticas e práticas de GRH na Administração Pública / Local, Políticas Ativas de Emprego – Contrato Emprego-Inserção e por fim, ao conceito de rotatividade / *turnover* dos trabalhadores, passa-se ao capítulo 3 sobre a metodologia de investigação e caso de estudo.

## Capítulo 3 – Metodologia de investigação e caso de estudo

No presente capítulo será apresentada a metodologia utilizada, as questões de investigação, as hipóteses que nortearam este estudo, os instrumentos de pesquisa e os procedimentos tidos em conta para a recolha de dados.

### 3.1. Metodologia

Não há métodos melhores do que outros, uma vez que tudo depende dos objetivos, do modelo de análise e das características do campo de estudo (Quivy, & Campenhoudt, 2005).

A entrevista possibilita um aprofundamento da perceção do sentido que os atores sociais atribuem às suas ações, ou seja, permite visualizar, relativamente ao entrevistado, as suas perceções de um acontecimento ou de uma situação, as suas interpretações ou as suas experiências (Quivy, & Campenhoudt, 2005).

Quer isto dizer, que neste tipo de entrevistas, constrói-se um guião, identificam-se núcleos temáticos e desenvolvem-se um conjunto de perguntas associadas a esses mesmos núcleos temáticos. O guião serve como um quadro de referência e um auxiliar de memória para o entrevistador que elabora um conjunto de perguntas principais, mas é livre de alterar a sua sequência e de introduzir novas perguntas em busca de mais informação (Quivy, & Campenhoudt, 2005). É, assim, um tipo de entrevista que permite a adaptação do instrumento em si ao nível da receptividade do entrevistado.

Assim, neste estudo, é utilizado o método da investigação qualitativa, cuja principal preocupação é compreender os efeitos e riscos da rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no desempenho institucional de uma Autarquia Local.

A metodologia de investigação adotada, de cariz qualitativo, baseou-se numa extensa e criteriosa revisão da literatura e na construção de um conjunto de questões a serem aplicadas, através de entrevistas individuais presenciais, seguida da análise de conteúdo dos dados recolhidos.

Para concretizar este estudo, foi efetuada uma abordagem a uma Autarquia Local, mais concretamente ao Município de Peniche e foram realizadas entrevistas individuais presenciais, seguida da análise de conteúdo dos dados recolhidos.

Este método foi selecionado porque mais do que avaliar fenómeno, permite descrever e interpretar os efeitos e riscos da rotatividade, abordagem desejada, sem qualquer controlo ou interferência sobre as condições existentes e instrumento de recolha de dados, conforme pretendido (observação direta do local de trabalho e entrevistas semi-estruturadas).

Assim, com base nos objetivos a desenvolver para a compreensão do tema em questão, foram elaborados três diferentes guiões de entrevista, para aplicar a três grupos de sujeitos com funções e vínculos diferentes no Município: (i) o grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço, onde foram entrevistados cinco trabalhadores com responsabilidades de direção e coordenação e que têm na sua equipa pessoas com Contrato Emprego-Inserção, (ii) o grupo dos *Trabalhadores “residentes”*, onde foram entrevistados três trabalhadores que fazem parte dos quadros do Município e que trabalham com pessoas com Contrato Emprego-Inserção e (iii) o grupo de trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção a trabalhar no Município de Peniche.

As entrevistas foram realizadas individualmente nas instalações do Município, tendo-se procurado um local mais reservado para a sua outorga, de modo a que não houvesse interrupções e não ocorresse, sobretudo da parte dos trabalhadores, uma natural inibição em responder de forma verdadeira às questões colocadas.

Aquando das entrevistas realizadas a qualquer dos sujeitos nos respetivos grupos, procurou-se ainda observar e registar quaisquer dados que pudessem eventualmente ser pertinentes considerar para a compreensão e desenvolvimento do estudo em análise.

Em comum, os sujeitos entrevistados têm o facto de prestarem serviço no Município de Peniche.

### **3.2. Questões de investigação**

A pergunta central da investigação foi formulada em: *Quais os efeitos e riscos da rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no desempenho institucional de uma Autarquia Local?*

Partindo desta pergunta central de investigação e considerando os objetivos do estudo, foram formuladas questões *derivadas* e *subderivadas* aplicadas aos entrevistados dos seguintes grupos:

- Grupo 1 – Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço;
- Grupo 2 – Trabalhadores “residentes”;
- Grupo 3 – Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.

Com base na fundamentação teórica apresentada, elaboraram-se as seguintes questões que serviram de base para a construção do guião das entrevistas:

- QD1 – Na perspetiva dos [Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço] ou [Trabalhadores “residentes”] ou [Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção], **quais os efeitos e riscos da rotatividade dos trabalhadores** com Contrato Emprego-Inserção no **desempenho institucional** da Autarquia?
- QD1.1 – Em que medida os [Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço] ou [Trabalhadores “residentes”] ou [Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção] **conhecem e reconhecem a necessidade** de recorrer a Contratos Emprego-Inserção?
- QD1.2 – Em que medida os [Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço] ou [Trabalhadores “residentes”] ou [Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção] têm **consciência dos riscos da rotatividade** dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no **desempenho** da Autarquia?
- QD1.3 – Em que medida os [Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço] ou [Trabalhadores “residentes”] ou [Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção] **conhecem e gerem [expericiam] os efeitos (negativos) da rotatividade** dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no **desempenho** da Autarquia?

### 3.3. Hipóteses

Importa agora definir as hipóteses de investigação que mais não são do que a previsão de possíveis respostas para o problema (Punch, 2005), considerando o que afirmam Quivy e Campenhoudt (2008) de que um trabalho só pode ser considerado uma verdadeira investigação se se estruturar em torno de uma ou várias hipóteses.

Gil (2010) define a hipótese como a “proposição testável do que pode vir a ser a solução do problema” (p. 31), ou seja, as hipóteses constituem-se como respostas provisórias ao problema que se está a investigar. Portanto, pode-se dizer que as hipóteses são fundamentais, dado que traduzem o verdadeiro sentido da investigação científica, apresentando-se como proposições sobre algo que ainda se desconhece e que fornece ao investigador a orientação necessária para o resto do processo de investigação, designadamente para a recolha de informação científica.

Coutinho (2011) esclarece ainda que a formulação de hipóteses numa investigação do tipo qualitativo é diferente da do tipo quantitativo, pois naquela, a hipótese pode emergir só no decurso da investigação. Ou, ainda, pode dar-se o caso de serem formuladas hipóteses indutivas que nascem das observações do investigador, como forma de orientar o processo de recolha de dados (Moltó, 2002).

Integrando-se esta investigação no âmbito do paradigma qualitativo / interpretativo, as hipóteses não pretendem estabelecer relações de causalidade linear, mas antes compreender a interação que as diferentes variáveis estabelecem entre si. Neste sentido, foi formulada a seguinte linha de pesquisa: A rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção tem efeitos e riscos negativos no desempenho institucional do Município de Peniche. Assim, as hipóteses formuladas, de acordo com as questões levantadas, foram:

- H1a – Na perspetiva dos [Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço] ou [Trabalhadores “residentes”] ou [Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção], a **rotatividade** dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção **tem efeitos e riscos no desempenho institucional** da Autarquia.
- H1b – Os [Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço] ou [Trabalhadores “residentes”] ou [Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção] **conhecem e reconhecem a necessidade** de recorrer a Contratos Emprego-Inserção.
- H1c – Os [Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço] ou [Trabalhadores “residentes”] ou [Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção] têm **consciência dos riscos da rotatividade** dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no **desempenho** da Autarquia.
- H1d – Os [Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço] ou [Trabalhadores “residentes”] ou [Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção] **conhecem e gerem [ou experienciam] os efeitos (negativos) da rotatividade** dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no **desempenho** da Autarquia.

### 3.4. Caracterização da entidade em estudo – Município de Peniche

Os governos locais são responsáveis pela produção de diversos serviços públicos de maior importância para as populações desde a educação, ação social, ordenamento territorial até ao abastecimento e tratamento de água, a recolha e tratamento de resíduos sólidos e à promoção do desenvolvimento regional (Rodrigues, Araújo, & Tavares, 2009).

Tendo sido solicitada autorização por parte da investigadora ao Sr. Presidente da Câmara Municipal de Peniche, para desenvolver o presente estudo, este prontamente o autorizou. No que diz respeito aos entrevistados, por questões de confidencialidade da sua identidade por parte dos participantes no estudo, optou-se por omitir o nome de todos os sujeitos entrevistados.

O Município de Peniche é uma Autarquia Local, constituída nos termos da Lei e visa a prossecução de interesses específicos dos cidadãos do Concelho de Peniche, constituída por quatro freguesias, Atouguia da Baleia, Ferrel, Peniche e Serra D'El Rei.

Os órgãos representativos são a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal (n.º 2 do art.º 5.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro) e a sua atividade rege-se pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação, onde estão estabelecidas as respetivas atribuições e competências.

O Município de Peniche prossegue a sua atividade tendo por base o seu objeto, a sua visão, missão e valores, apresentando-se de seguida, cada um deles:

a) Objeto:

- “...A Câmara Municipal de Peniche, enquanto órgão de poder local autárquico, prossegue, coordenadamente com os respetivos serviços, e nos termos previstos na Lei Portuguesa, fins de interesse público municipal,...”

a) Visão:

- “...o desenvolvimento económico e social do concelho, de forma a proporcionar a melhoria das condições gerais de vida, de trabalho e de lazer aos seus habitantes, no respeito pelo ambiente, pelo património histórico e pelos direitos, liberdades e garantias individuais.”

b) Missão:

- “... Reorientar a missão da organização, através do aumento da capacidade de intervenção do município na formulação e implementação

*de políticas de desenvolvimento territorial às escalas regional e local e de uma estratégia de marketing do concelho, baseadas nos princípios consagrados no Plano Estratégico do Concelho de Peniche – Magna Carta Peniche 2025- de modo a gerar impactos económicos e sociais positivos na qualidade de vida dos munícipes.”*

- *“...Alcançar um maior grau de satisfação do munícipe em relação às atividades desenvolvidas e aos serviços prestados pelo município, através da racionalização de meios e da eficiência na afetação de recursos públicos, da melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado, com base na implementação de processos e políticas de qualificação e modernização administrativa.”*
- *“... Introduzir uma filosofia de gestão empresarial na organização, baseada na racionalização de meios e no controlo das despesas com as atividades e serviços desenvolvidos, numa perspetiva custo-benefício, resultante de processos de avaliação e auditoria contínuas.”*

#### d) Valores

- *Rigor, equidade, transparência, cultura de melhoria continua, orientação para o cidadão, responsabilidade, inovação e competitividade.*

No que diz respeito aos Recursos Humanos, e tendo como referência 31 de dezembro de 2015, estavam em efetividade de funções no Município de Peniche 360 trabalhadores, o que representa um decréscimo de 5,83% relativamente aos 381 trabalhadores ativos, em período homólogo de 2014.

Face ao mesmo período de 2010, ano de início da tendência de redução do número de efetivos, o decréscimo é de 104 trabalhadores, representando 28,88%.

De referir que, a partir de 2012, a redução do número de trabalhadores passou a ser uma exigência legal, por força da LOE/2012, aprovado pela Lei n.º 66-B/2011, de 30 de dezembro.

No que diz respeito a CEI, e considerando também o ano de 2015 apresenta-se seguidamente um quadro com o movimento de entradas e saídas de CEI.

Quadro 3. *Movimento de entradas e saídas de CEI e CEI +.*

Movimento de entradas e saídas de CEI E CEI + entre 01-01-2015 e 31-12-2015																																							
Saldo Inicial	Jan			Fev			Mar			Abr			Mai			Jun			Jul			Ago			Set			Out			Nov			Dez			Total		
	E	S	T	E	S	T	E	S	T	E	S	T	E	S	T	E	S	T	E	S	T	E	S	T	E	S	T	E	S	T	E	S	T	E	S	T			
121	4	11	15	4	13	17	3	10	13	2	13	15	12	16	28	19	24	43	19	24	43	20	17	37	22	15	37	11	5	16	6	7	13	3	9	12	125	164	289

Fonte: Secção de Recursos Humanos – Município de Peniche

Do quadro, pode verificar-se que se iniciou o ano com 121 CEI e CEI + e que, no total, se registou um movimento de entradas de 125 trabalhadores e de saída de 164 trabalhadores, tendo terminado o ano com 82 trabalhadores nesta situação.

No Quadro 4 apresentam-se as características dos participantes o estudo.

Quadro 4. *Características dos participantes do estudo.*

Grupo	Participantes	Funções	M/H	Idade	Habilitações	Tipo de contrato	Duração
I	R1	Nomeação com responsabilidades de coordenação	H	60	Licenciatura	Nomeação	out/17
	R2	Técnico Superior com funções de coordenação	H	35	Licenciatura	Contrato de trabalho em funções Públicas	Indeterminado
	R3	Técnico Superior com funções de coordenação	H	40	Mestrado	Contrato de trabalho em funções Públicas	Indeterminado
	R4	Encarregado	H	51	11.º ano	Contrato de trabalho em funções Públicas	Indeterminado
	R5	Técnico Superior com funções de coordenação	M	38	Mestrado	Contrato de trabalho em funções Públicas	Indeterminado
II	T1	Técnico Superior	M	33	Mestrado	Contrato de trabalho em funções Públicas	Indeterminado
	T2	Assistente Técnico	M	42	12.º ano	Contrato de trabalho em funções Públicas	Indeterminado
	T3	Assistente Técnico	M	43	Licenciatura	Contrato de trabalho em funções Públicas	Indeterminado
III	C1	Assistente Técnico	M	44	12.º ano	Contrato Emprego-Inserção	12 meses
	C2	Assistente Técnico	M	44	12.º ano	Contrato Emprego-Inserção	12 meses
	C3	Assistente operacional	H	49	9.º ano	Contrato Emprego-Inserção	12 meses

Fonte: Elaboração própria.

### **3.4.1. Síntese dos elementos caracterizadores dos sujeitos participantes**

Tendo sido feita uma apresentação da entidade objeto deste estudo e feito um quadro com a caracterização dos seus sujeitos participantes, Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço, Trabalhadores “residentes” e Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção, faz-se de seguida o ponto da situação-síntese quanto às variáveis que foram consideradas nesta altura, nomeadamente aos elementos caracterizadores dos sujeitos participantes entrevistados.

#### *O género dos entrevistados (variável nominal):*

No que diz respeito aos entrevistados do grupo Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço, temos 4 indivíduos do género masculino, e 1 do género feminino.

Relativamente aos entrevistados do grupo Trabalhadores “residentes, são todos do género feminino.

Finalmente, os entrevistados do grupo Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção, temos 2 do género feminino e 1 do género masculino.

#### *A idade dos entrevistados (variável intervalar):*

De acordo com as características da amostra recolhida dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço os entrevistados têm idades compreendidas entre os 38 e os 60 anos de idade, verificando-se que a média de idades é de 45.

No grupo de Trabalhadores “residentes”, verifica-se que as idades dos participantes vão dos 33 aos 43 anos de idade.

No que diz respeito à amostra dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção, as idades estão compreendidas entre os 44 e os 49 anos.

#### *Habilitações literárias dos entrevistados (variável intervalar):*

Dos dados obtidos, verifica-se que dos entrevistados, três têm Mestrado, três são licenciados, três tem o 12.º ano de escolaridade, havendo apenas um com o 11.º ano e dois com o 9.º ano de escolaridade, este último, assistente operacional e CEI.

Verifica-se que todos têm, pelo menos, a escolaridade mínima obrigatória e habilitação para a função que desempenha e que, pelo menos cinco, têm habilitação superior à exigida para a carreira para a qual estão contratados.

*Tipo de vínculo (variável nominal):*

No que diz respeito ao tipo de vínculo que os entrevistados têm ao Município, verifica-se que sete têm um contrato de trabalho em funções públicas, três estão a colaborar no Município através de Contrato Emprego-Inserção e um está nomeado pelo Presidente da Câmara Municipal.

*Duração dos contratos de trabalho (variável intervalar):*

No que diz respeito ao prazo do vínculo ao Município, verifica-se que sete têm um contrato por tempo indeterminado, os três CEI tem um contrato de 12 meses e o entrevistado que é nomeado, tem uma nomeação para o mandato que está a decorrer, o qual termina em outubro de 2017.

### **3.5. Instrumento de pesquisa (Tipo e guião da entrevista)**

Neste ponto será apresentado o tipo de entrevista e guião utilizado, assim como as questões efetuadas aos sujeitos dos grupos entrevistados, suas características, tempos e considerações tidas em conta face ao objeto do presente estudo.

Para servir de apoio à recolha de informações e, nomeadamente, à realização das entrevistas, construiu-se um guião de entrevistas adaptado ao grupo Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço, Trabalhadores “residentes” e Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção, tendo em conta as questões de investigação e os objetivos que se pretendem alcançar. Assim, o guião de entrevistas foi construído, tendo por base a pergunta central de investigação e suas questões derivadas e subderivadas, bem como os objetivos traçados, todos referidos nos pontos 3.2 e 3.3.

Para a sua concretização, teve-se em atenção o recurso a um conjunto de questões abertas, de modo a que os entrevistados não se sentissem limitados nem condicionados nas suas respostas e pudessem exprimir e justificar livremente as suas opiniões.

Procurou-se assinalar, ainda, o tempo estimado na introdução da entrevista e entrevista propriamente dita.

O tipo de entrevista adotado foi o da entrevista semi-estruturada, individual e presencial, tendo em conta que o objetivo desta investigação, em termos qualitativos, não consiste em encontrar respostas afirmativas ou negativas, mas sim em compreender comportamentos, o que permite abordar os assuntos a estudar com maior liberdade, sem perder o sentido do que se pretende investigar.

No quadro 5 apresentam-se as fases do guião de entrevista e suas características.

Quadro 5. *Fases do guião de entrevista e suas características.*

Guião da Entrevista	Características	Tempo estimado
1. <sup>a</sup> parte (antes da entrevista)	Apresentação do investigador e entidade de ensino	5 minutos
	Apresentação geral da investigação: tema, propósito e objetivos	
	Apresentação dos princípios éticos da investigação: confidencialidade do entrevistado e das suas respostas; consentimento para a entrevista, para a gravação e para a divulgação da identidade	
	Informação do tempo previsto para a realização da entrevista	
	Identificação do perfil do entrevistado (idade, género, habilitações, tipo de função, tipo de vínculo e duração do vínculo)	3 minutos
	Identificação do objetivo da entrevista (respetivamente adaptada aos sujeitos do grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço, Trabalhadores “residentes” e Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção)	4 minutos
	Identificação da missão e valores defendidos pelos entrevistados	
	Consideração das expectativas do entrevistador	
	Construção / realização de perguntas base	10 minutos
	Construção / realização de perguntas alternativas para eventuais fugas às perguntas base	
	Estabelecer o número de perguntas mínimas necessárias	
Adequar as perguntas ao vocabulário dos entrevistados		
2. <sup>a</sup> parte (durante a entrevista)	Criar um ambiente informal e agradável	Não estimado
	Pedir exemplos de situações para melhor exprimir as suas opiniões	
	Verificar se os entrevistados compreendem o significado das palavras e as sabem explicar	
	Fazer registos em papel como auxílio ao gravador de voz	
	Anotar gestos, expressões e sentimentos dos entrevistados	1 minuto
	Reforçar a importância do contributo dos entrevistados e dos objetivos da entrevista	
	Terminar a entrevista com cordialidade, de modo a registar novos dados que possam surgir	
Previsão Total de tempo de entrevista:		cerca 25 minutos

Fonte: Elaboração própria.

### 3.6. Procedimentos (entrevista)

Os procedimentos utilizados enquadram-se na análise sociotécnica qualitativa, desenvolvida pelo Professor Michael F. Cassidy, da Marymount University (VA, USA), e utilizados com sucesso, entre outros, por Thomaz (2005) na análise de respostas a questões abertas de um questionário e por Ribeiro (2013) na análise de respostas a um

questionário e a entrevistas semi-estruturadas. Este procedimento considera a construção prévia de um mapa de relações sociotécnicas previsíveis no ambiente onde decorrem as entrevistas e a elaboração de questões que permitam ao entrevistado revelar, não só os factos, mas também os seus sentimentos e emoções sobre o assunto em questão.

A recolha de dados foi feita através de 11 entrevistas, 5 a Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço, 3 a Trabalhadores Residentes, e 3 a pessoas com Contrato Emprego-Inserção, levadas a cabo durante cerca de cinco dias durante o mês de agosto de 2016.

A análise do conteúdo das respostas às entrevistas, realizadas aos elementos da amostra, foi efetuada através da interpretação dos conceitos expressos numa análise essencialmente qualitativa e cognitiva, seguindo duas técnicas complementares em termos de análise: (i) *técnica de triangulação*, como forma de evitar a análise individual em função da opinião pessoal da investigadora sobre o tema, com recurso a três analistas independentes conhecedores do assunto em análise (Northcutt, & McCoy, 2004, pp. 237-239); e (ii) *técnica de tratamento de mapas cognitivos*, para agregação de conceitos e sua clarificação, segundo a abordagem da Análise e Desenvolvimento de Opções Estratégicas (Eden, & Ackermann, 1998, pp. 284-302).

Assim, a análise das entrevistas desenvolveu-se, segundo o procedimento descrito por Thomaz (2005) e Ribeiro (2013), nas seguintes quatro fases:

- *1ª Fase – Agrupar e ordenar as respostas por cada questão*

Nesta fase, considerando o conteúdo extenso das respostas, optou-se, segundo o procedimento descrito por Reis (2015) por uma ligeira modificação na metodologia descrita, agrupando não o conteúdo total das respostas, mas uma seleção das ideias-chave envolvidas.

Assim, numa *1ª Fase (A)*, para manter a independência da análise, foi efetuada uma reunião prévia com os analistas independentes de modo a que estes fizessem uma listagem e seleção das ideias-chave contidas nas respostas obtidas nas entrevistas.

Numa *1ª Fase (B)* e posteriormente, foi então solicitado a esta equipa de analistas independentes (triangulação) que, individualmente, ordenassem essas ideias-chave (respostas) em cada questão da entrevista, face à importância que, no seu entender, estas tinham para a resposta à questão formulada (com a atribuição de números de 1 em diante, em que o 1 é a resposta mais importante para o analista, e os seguintes – 2, 3, ... – também importantes, mas menos que o número anterior);

- 2ª Fase – *Mapa cognitivo estruturado de conceitos (árvore de conceitos)*

Recebidas as ordenações dos analistas, foi construída uma árvore de conceitos com as ideias-chave ordenadas em cada questão por cada um dos analistas, como ponto de partida para o pensamento criativo (agrupando as ideias-chave ordenadas em cada uma das questões da entrevista).

Seguidamente, foi enviada a cada um dos analistas a árvore de conceitos construída para que, agora, enquadrassem as ideias-chave na perspectiva (tema) geral da entrevista (e já não em cada questão) e que interativamente as reordenassem, agregando-as, desagregando-as ou mudando-as de área, conforme a sua interpretação das ideias-chave para resposta ao objeto geral da entrevista;

- 3ª Fase – *Construção da estrutura agregada de conceitos*

Depois das interações desenvolvidas nas etapas anteriores foram obtidas as novas estruturas individuais com as ideias-chave ordenadas por cada uma das áreas da entrevista, relativas a cada um dos analistas.

De seguida, precedeu-se à comparação dessas estruturas individuais, essencialmente no grau de semelhança e de concordância com os conceitos envolvidos, particularmente nas agregações e mudanças de área, construindo agora uma estrutura agregada das ideias-chave que integra as análises de todos os analistas.

- 4ª Fase – *Estrutura final congregada*

Nesta última fase da análise qualitativa, reunido o grupo de analistas foi colocada à sua consideração a estrutura agregada obtida na etapa anterior, a partir das suas estruturas individuais.

Esta foi assim posta à discussão, ajuste e procura de consenso sobre a forma como as ideias-chave respondiam a cada questão, considerando a sua explicação para o tema da entrevista.

Daqui resultou uma estrutura final congregada que caracteriza e relaciona os conceitos transmitidos nas respostas (ideias-chave) dos vários entrevistados e a sua importância para a finalidade da entrevista (sem a participação ou influência da investigadora).

### **3.7. Síntese do capítulo (metodologia de investigação e caso de estudo)**

Considerando que o problema de investigação em causa, consiste na procura de compreender os efeitos e riscos da rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no desempenho institucional de uma Autarquia, entendeu-se que o recurso à técnica da metodologia qualitativa seria o mais adequado.

Nesse contexto, considerou-se a entrevista como a técnica adequada e eficaz, na medida em que possibilita um aprofundamento da perceção do sentido que os atores sociais atribuem às suas ações, ou seja, permite visualizar relativamente ao entrevistado as suas perceções de um acontecimento ou de uma situação, as suas interpretações ou as suas experiências (Quivy, & Campenhoudt, 2005).

Apesar das entrevistas terem no seu conteúdo alguns aspetos irrelevantes que advêm, por vezes, do discurso mais ou menos desorientado dos entrevistados, a verdade é que elas permitiram descontrair o entrevistado e o entrevistador, proporcionar uma grande riqueza de detalhes e espontaneidade, bem como facilitar a resposta aos entrevistados.

Por outro lado, centrando-se o problema de investigação numa área delicada como é a relacionada com questões de perceção de determinados efeitos e riscos da rotatividade na organização em que desempenham funções, estando em causa “colegas de trabalho”, a verdade é que para obter dados concretos e certificar que as respostas dadas são verdadeiras, tal só é possível estando frente a frente com os próprios entrevistados.

São as suas expressões, comportamentos e formas de estar que podem ajudar a compreender se estão a falar convicta e verdadeiramente dos seus problemas, e as respostas não são genéricas e tipificadas, mas antes, obrigam o entrevistado a pensar e a justificar as razões de determinada resposta. Para além disso, ainda que não seja possível obter inicialmente uma resposta dos entrevistados, com a fluência do discurso, maior à-vontade e descontração, é possível apurar a resposta àquilo que anteriormente não tinha ficado explícito para análise do investigador, pois, como se referiu, são assuntos que mexem com o desempenho da organização e com colegas de trabalho.

Justifica-se, assim, o recurso à análise qualitativa através de entrevistas.

No que concerne à análise de conteúdo, neste caso a análise sociotécnica qualitativa, e de forma a não correr o risco de cair na subjetividade, foi usada a técnica da triangulação, na qual participam para além do investigador e dos entrevistados, uma

equipa de três especialistas, que define os principais conceitos e os agrupa, permitindo a construção de mapas cognitivos que irão ajudar a compreender o problema em estudo, dotando-o de clareza e fiabilidade.

Terminado este capítulo, avança-se para o quarto capítulo, onde serão apresentados os resultados da análise de conteúdo efetuada, depois de aplicadas as técnicas de análise sociotécnica utilizadas neste estudo.

## Capítulo 4 – Análise e Discussão dos Resultados

No presente capítulo analisam-se os resultados da análise de conteúdo efetuada, depois de aplicadas as técnicas de análise sociotécnica utilizadas neste estudo.

O capítulo inicia-se com a apresentação dos resultados (ponto 4.1), que se traduz nas respostas apuradas através das entrevistas realizadas, ao que se segue a análise dos resultados (ponto 4.2), procurando responder às questões que nortearam a presente investigação.

### 4.1. Apresentação dos resultados

O presente ponto é dedicado à apresentação dos dados que compõem o conteúdo das entrevistas.

Após a transcrição integral das entrevistas aos grupos dos *Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço, Trabalhadores “residentes” e dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.*, num total de onze entrevistas, fez-se uma reunião prévia com os analistas independentes para que se procedesse a um resumo das respostas mais relevantes. Ainda assim, devido ao extenso conteúdo da maior parte das respostas mais relevantes, entenderam ser ainda necessário decompor mais as respostas, para que mais claramente fosse analisado o seu significado no âmbito do presente estudo.

Nos quadros seguintes pode verificar-se o resumo da primeira seleção das respostas mais relevantes feitas pelos analistas, em conjunto e sem influência do investigador, para os três grupos entrevistados, *Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço, Trabalhadores “residentes” e dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.*

Refira-se que aos grupos dos *Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço* e dos *Trabalhadores “residentes”* foram feitas sete perguntas e ao grupo dos *Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção* foram feitas oito perguntas.

Quadro 6. Agrupamento das ideias-chave das respostas por questões (P1 a P8) por Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço (R1 a R5) – Grupo 1.

A saber	Pergunta	Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço				
		R 1	R2	R3	R4	R5
<b>QD1.1 – Em que medida os Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço conhecem e reconhecem a necessidade de recorrer a Contratos Emprego-Inserção?</b>						
Rotatividade	<b>Pergunta 1 – Na sua opinião a Autarquia recorre a Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção com muita frequência? Porquê?</b>	<p>"Recorre de forma frequente."</p> <p>"... implementação de um conjunto de serviços que originou que fossem necessários mais recursos (...);"</p> <p>"...há normas governamentais ... que levaram a que a contratualização fosse mais difícil, ... reduzir o número de trabalhadores e até proibir novas contratações."</p>	<p>"... sim...."</p> <p>"Em termos de recursos humanos, ..., houve muitas saídas, ... reformas, ... licenças sem vencimento e que, ... acabaram por rescindir ..."</p> <p>"Como não houve reposição, a solução mais simples e menos morosa, acabou por ser os CEI."</p> <p>"... foi a crise que se arrastou pelo país, acabou por motivar alguns dos trabalhadores a sair."</p> <p>"O problema que a autarquia atravessou em termos da contratação de pessoal coincidiu com esta saída...."</p>	<p>"... recorre com muita frequência".</p> <p>"... constrangimentos de ordem legal ... e depois, porque ... financeiramente, é muito mais gerível ..."</p> <p>"... seleção e contratação pela via "normal" é muito mais complexo e muito mais demorada do que a seleção de um CEI, que é um processo relativamente expedito, ...."</p>	<p>"... com demasiada frequência."</p> <p>"... deriva fundamentalmente da legislação em vigor neste momento, que impedirá de uma forma simples o recurso à contratação pelas vias normais."</p> <p>"... o recurso recorrente aos CEI, agravou-se desde os últimos 4 anos..."</p>	<p>" Sim, com bastante frequência...."</p> <p>"Anteriormente, era de uma forma mais sazonal, ... tendo em conta as medidas do governo com cortes e reduções temos de recorrer aos CEI por sistema."</p>
	<b>I.1. Quantos CEI têm em média? Em termos médios, qual a duração dessa colaboração?</b>	<p>"Em média, ... cerca de 18 CEI em atividade."</p> <p>"... 10 meses, se não houver substituição, ...."</p>	<p>"... um pico de 7 meses ...cerca de 24... os outros restantes ...não precisamos de tanta gente."</p> <p>"... o prazo da ocupação é de 7/8 meses ... época alta (de junho a setembro) necessidade, ... de um reforço em fevereiro e, anualmente, roda...."</p>	<p>"...Neste momento, temos 6 pessoas."</p> <p>"...habitualmente é um ano."</p> <p>"...há projetos que têm timings próprios ... os CEI são recrutadas especificamente para esses projetos."</p>	<p>"O máximo que já tive foi 28 CEI, neste momento, tenho 14."</p> <p>"Normalmente ... 12 meses."</p>	<p>"... tenho um, mas o Município tem normalmente mais de 100."</p> <p>"Em termos médios, um CEI vai no máximo até 12 meses. Não há mínimo pode ser por qualquer prazo."</p>
	<b>I.2. Quando termina um CEI, há substituição imediata por outro CEI? Porquê?</b>	<p>"São sempre repostos, quer durante o período do CEI (podem arranjar emprego e sair imediatamente e têm de ser substituídos), quer de ano para ano."</p>	<p>"Sim. ... temos de garantir que estejam outros a coincidir para começar na altura dos que estão a terminar, porque, senão, não conseguimos assegurar o funcionamento do serviço."</p>	<p>"Sim, há um conjunto de CEI que não está ligado a projetos específicos, que são substituídos por outros assim que terminam."</p>	<p>"Sim, neste momento é indispensável a substituição contínua, porque não tenho outros recursos."</p>	<p>"... é automaticamente substituído por outro, porque a necessidade laboral se mantém e porque já não podemos continuar com aquela pessoa, temos de recorrer a outro CEI para dar continuidade à função."</p>

A saber	Pergunta	Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço				
		R 1	R2	R3	R4	R5
Reconhecimento da necessidade de recorrer a CEI	<b>Pergunta 2- Qual a sua opinião sobre o contributo desses trabalhadores para o desempenho da Autarquia? É mesmo importante e necessário recorrer aos CEI?</b>	<p>"... não têm o número de trabalhadores que é necessário para funcionarem com o modelo atual ... abertura e encerramento, vigilância e outros serviços prestados, nomeadamente refeições, Atividades de Enriquecimento Curricular, Serviço de Apoio à Família, e claro, a limpeza.";</p> <p>"... temos de ter o "banco de suplentes" apto a jogar".</p> <p>"Nem todos os dias seriam necessários tantos CEI, mas apesar de estarem sempre ocupados, não podemos correr o risco de faltar algum recurso e pôr em risco o serviço." "É importante e necessário recorrer a este tipo de contratos."</p>	<p>"... são sempre uma mais-valia para o serviço ..., porque vão ajudar a quem está no serviço a conseguir cumprir com as suas tarefas."</p> <p>"... tem sido a única forma de ultrapassar a falta de recursos humanos."</p>	<p>"Há aqui competências diferentes, ... uma competência de atendimento e receção tem um perfil e tem uma expectativa e um desempenho tendencialmente diferente de uma pessoa que esteja só na parte da manutenção."</p> <p>"... ao longo deste anos, ... a qualidade (perfil, experiência, habilitações literárias e da motivação ) foi decaindo ...são poucos os que estão verdadeiramente interessadas e que têm vagamente o perfil que pretendemos."</p> <p>"Considerando que ... já passaram muitas dezenas de pessoas..., pode dizer-se que tivemos sorte ...tiveram um comportamento e um desempenho adequado, alguns ... um pouco mais complicados, e uma situação ... tivemos de rescindir ..."</p> <p>"Face à conjuntura atual e à falta de recursos é mesmo necessário recorrer a CEI, sob pena de pôr em causa os Serviços, na maioria com portas abertas ao Público"</p>	<p>"Em termos gerais, o contributo não é tão bom quanto deveria ser, mas neste momento é indispensável porque não temos alternativa."</p> <p>"... provavelmente, não precisaria de tanta gente mas ... de mais qualidade que não consigo retirar de pessoal em CEI ou CEI +."</p> <p>"No caso dos CEI + ..., não têm hábitos de trabalho, obrigam a que se tenha um trabalho extra, um acompanhamento extraordinário, com instruções sistematicamente, ... há um dispêndio de tempo em termos de coordenação..."</p>	<p>"... há CEI que foram fundamentais na função onde estavam que, ou criaram uma necessidade nova, ..."</p> <p>"... acho que não há um bom planeamento da necessidade de CEI, ... contratamos CEI um bocadinho avulso, e que acabam por não ter assim tanto que fazer nos seus serviços, e acabam por contaminar o ambiente de trabalho ..."</p>
<p><b>QD1.2 – Em que medida os Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço têm consciência dos riscos da rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no desempenho da Autarquia?</b></p>						

A saber	Pergunta	Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço				
		R 1	R2	R3	R4	R5
Riscos (Sim ou não)?	<p><b>Pergunta 3 - Em termos de desempenho da Autarquia, e na sua opinião, existe algum(s) risco(s) para a Autarquia e para o seu serviço ao recorrer a estes trabalhadores com muita frequência? Quais?</b></p>	<p>"Por muito que se faça a escolha, e que haja cuidado na seleção, ...que se tenha conhecimento e experiência, ...que haja um perfil de funções definido ..., há sempre o risco de escolher pessoas que não vão corresponder."</p> <p>"A rotatividade ... pode pôr em causa ..., o bom ambiente ..., criar alguma fragilidade."</p> <p>"A questão da segurança é uma questão transversal a todos os serviços. Há acesso a informação, a códigos, chaves, a bens ... por parte de um conjunto alargado de pessoas, que de ano para ano, e às vezes menos tempo, deixam de ter vínculo..., levando consigo um conjunto de "ativos" que podem pôr em causa a segurança de pessoas e bens."</p> <p>"... considerando que as pessoas mudam com muita frequência, aumenta o risco de conflitos que podem motivar situações muito complicadas."</p> <p>"Tem de haver espírito de equipa e para isso é muito importante que as pessoas trabalhem para si...sabem que não há recrutamento e que não há expectativas ..., pelo que dificilmente se sentirão membros da equipa na sua plenitude, podendo pô-la em risco."</p> <p>"... imagem da Autarquia, não há</p>	<p>"O risco maior é a garantia do serviço ou o método de trabalho que nós não conseguimos garantir."</p> <p>"Nem sempre temos trabalhadores disponíveis para dar essa formação, ...passe o método de trabalho ... e corremos o risco de rutura na qualidade do serviço, ...."</p> <p>"A partir do momento que não temos um método de trabalho ..., o serviço que prestamos ao cliente é comprometido. Não só por falta de resposta! Se eu fosse cliente, notava a diferença quando é um trabalhador da casa ou quando é um trabalhador CEI."</p> <p>"... o compromisso desse trabalhador para com o serviço nem sempre é o ideal."</p> <p>"... ao saber que já tem um termo para o contrato ... que não há possibilidade de renovar, leva a que ...não se empenhem ou não se comprometam tanto com o serviço."</p> <p>"...a imagem que se passa para o exterior pode ficar comprometida, e corre o risco de ficar denegrida."</p> <p>"... o facto de haver entradas e saídas constantes ..., é um ponto</p>	<p>"Há vários riscos."</p> <p>"O primeiro, e o mais importante, tem a ver com as rotinas e procedimentos. ..."</p> <p>"Cada equipamento tem a sua própria rotina de funcionamento, ... do ponto de vista da receção ao público, ... de segurança e cada pessoa que entra, tem ser instruída."</p> <p>"Neste momento já limitamos o número de pessoas com acesso chaves de acesso aos edifícios, mas todos os CEI têm um código de alarme, podem não ter chave para aceder ao equipamento, mas uma vez lá dentro, têm capacidade para desarmar códigos."</p> <p>"Apesar de, quando essa pessoa deixa de colaborar connosco o código dele ser anulado, no fundo, existe aqui um risco de segurança, de acesso a bens."</p> <p>"A situação agrava-se quando temos uma candidatura de 12 meses que recebe 3 pessoas diferentes."</p> <p>"É vulgar isso acontecer, ou seja, para além da rotatividade de projeto para projeto, a rotatividade dentro da própria candidatura é elevada o que significa que o risco é muito elevado e obriga a</p>	<p>"O facto de as pessoas entrarem e saírem, origina que determinado tipo de regras, de preceitos de execução de tarefas, formas de execução se percam, ou seja, são transmitidos, e quando ... está apta ... acaba por se ir embora e vêm outros."</p> <p>"... risco de, permanentemente, haver a possibilidade de estar a prestar um serviço público de baixo nível de qualidade."</p> <p>No que diz respeito a questões de segurança, tentamos reduzir ao mínimo as situações de risco."</p> <p>"... tentamos integrar as pessoas em equipas, de forma ... a que pelo menos uma das pessoas da equipa residente é que tenha a chave para acesso a determinadas zonas."</p> <p>"As relações laborais, ... são difíceis, porque as pessoas não têm hábitos de trabalho vêm de ambiente por vezes um bocado conturbados, desequilibrados com situações sociais complicadas, o que se reflete no trabalho, obrigando a fazer uma certa ginástica para ir equilibrando e mantendo as boas relações ...."</p>	<p>"Muitas vezes, ... fazem uma má utilização dessas pessoas, ou seja, ... vão fazer aqueles horários que não são tão queridos na equipa residente, ... ficar responsáveis por um serviço ao fim de semana, à noite ...."</p> <p>"... o acesso a códigos, ... dinheiro, ... a chaves, para quem vem de fora e ... a cara sempre a mudar... o CEI não vem com preparação nenhuma, são de formações indiferenciadas, ... passando a imagem de que quem aqui está não sabe responder."</p> <p>"Ao nível das relações laborais, alguns CEI vêm com alguns vícios de falta de assiduidade, de falta de pontualidade, não têm tanto zelo pelo posto de trabalho, e nalguns locais penso que acabam por influenciar as outras pessoas no sentido de não tão bem cumprirem as suas tarefas, porque essas pessoas não podem ser responsabilizadas da mesma forma que um trabalhador residente poderá ser."</p> <p>"... estão de passagem e ... nalguns setores, acredito que isso possa influenciar os outros ... a não desempenharem o seu trabalho com tanto brilho, ... também se desmotivam ao verem que outros não têm o mesmo nível de responsabilidade que eles."</p>

A saber	Pergunta	Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço				
		R 1	R2	R3	R4	R5
		<p>dúvidas que ... pode estar em causa.”</p> <p>“... a falta de acompanhamento dos CEI e a falta de informação por parte do cidadão pode levar a interpretações erradas daquilo que é o serviço prestado pela Autarquia.”</p> <p>“A este nível, os serviços operacionais são aqueles em que a imagem da Autarquia corre mais riscos, na medida em que andam na rua e são o primeiro contacto com a Autarquia.”</p> <p>“...o risco aumenta quando se colocam CEI no telefone ou no atendimento ao público. Quem é CEI sabe que está a prazo, não se vai entregar e comprometer por que sabe que é passageiro. Quem é atendido por um CEI acaba por perceber que não terá a resposta, e isso representa um risco que não é controlável, pois só saberemos se tivermos feedback por parte do Município.”</p>	<p>muito crítico, porque, ... trabalhamos com documentos pessoais de todas as pessoas, temos acesso a informação confidencial contas bancárias, nibs, etc.. Se houver ... intenção de usar essa informação indevidamente não temos como garantir que não existe esse risco.”</p> <p>“... é impossível gerir esta questão da segurança, nomeadamente trocar códigos à velocidade com que entram e saem trabalhadores.”</p> <p>“... temos consciência de que ele existe, mas não há como contraria-lo.”</p> <p>“Nas relações com as pessoas, temos de criar primeiro uma relação de confiança... conhecer as pessoas com quem trabalhamos e sobretudo as capacidades de cada um. Ao mudar constantemente as pessoas, corremos o risco de não ter essa capacidade em tempo útil.”</p> <p>“Há funções que se pedem a uns trabalhadores que não se consegue pedir a outros. Gerir constantemente esta capacidade de cada um, é também um risco, e que compromete o desempenho do serviço.”</p> <p>“A aprendizagem não é só de quem está no serviço</p>	<p>instruir cada uma das pessoas que entra acerca de tudo.”</p> <p>“Em termos de relações laborais é problemático nos dois sentidos, ..., por parte dos funcionários ... acabando por não valorizar aquele que é um investimento que o CEI possa estar disponível para fazer, e ... por parte do ... CEI, ... ao não ter expectativa de poder ficar, acaba por ter algum interesse numa primeira fase, mas depois, ... nota-se desânimo ... amargura.”</p>		

A saber	Pergunta	Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço				
		R 1	R2	R3	R4	R5
			<p><i>para quem está a chegar de novo, quem está a chegar de novo também que tem que conhecer as pessoas que lá estão, e mais difícil, ainda, conhecer os métodos de trabalho, os “que’s” e os “se’s” das pessoas que lá estão, porque cada pessoa tem o seu feitio, e temos de aprender a lidar com isso.”</i></p> <p><i>“... quando temos esta aprendizagem concluída, é quando as pessoas normalmente saem.”</i></p> <p><i>“... esta rotatividade afeta completamente os serviços, o que se gera, é uma desmoralização global dos trabalhadores.”</i></p> <p><i>“... outra coisa é estarmos permanentemente em formação de iniciação... o que deveríamos estar a melhorar nunca o vamos fazer, porque estamos sempre a reiniciar ... nunca temos conhecimento pleno do serviço”.</i></p> <p><i>“No que diz respeito à melhoria contínua, nunca chegaremos a preocupar-nos com ela porque estamos sempre a iniciar o processo de formação e de integração.”</i></p> <p><i>“Nunca sabemos se ... estão aptas ... porque passado 6 ou 7 meses, ... vão embora.”</i></p>			

A saber	Pergunta	Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço				
		R 1	R2	R3	R4	R5
			<p>“A escolha das pessoas a integrar também é um grande risco para o Serviço, na medida em que estamos dependentes das pessoas que o Centro de Emprego identifica e seleciona para entrevista. ..., muitas vezes sem o perfil adequado ...gerando o risco de haver um desajustamento ao posto de trabalho e consequentemente a desmotivação....”</p>			

**QD1.3 – Em que medida os Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço conhecem e gerem os efeitos (negativos) da rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no desempenho da Autarquia?**

Efeitos (negativos / positivos)	Pergunta 4 – Na sua opinião que efeito tem a colaboração e substituição constante destes trabalhadores na(s) equipa(s) que dirige? Porquê que isso acontece?					
		<p>“Para a Autarquia, os efeitos, “não são bons, são negativos.”</p> <p>“Quando os trabalhadores estão com alguma capacidade de trabalho ajustada ao posto de trabalho, estão de partida.”</p> <p>“No momento em que começa a haver uma relação de confiança ..., e em que já está tudo “alinhado”, perde-se tudo e tem de começar tudo de novo, ....”</p> <p>“Para a imagem da Câmara tem custos todos os dias. Os munícipes e os utentes de hoje são cada vez mais exigentes e querem ...um serviço de qualidade! Como ... prestar um serviço de qualidade com pessoas que nem sequer têm tempo de conhecer bem a estrutura? Nunca</p>	<p>“Para os serviços os efeitos são negativos. ...”</p> <p>“... nunca se consegue ter uma garantia ou uma qualidade no serviço ... nem o cliente, nunca sabe o que lhe espera nem nós sabemos o que temos para oferecer”.</p> <p>“... para um serviço que tem este oscilar de qualidade, ...a respetiva receita pode estar sempre a subir ou a descer.”</p> <p>“Um funcionário que está a dar formação não pode estar a executar o seu próprio trabalho, o que representa um custo para o serviço.”</p> <p>“... a despesa que temos é relativamente reduzida, no</p>	<p>“Na perspetiva da instituição, os efeitos são negativos, aliás francamente negativos.”</p> <p>“A rotatividade tem custos. Principalmente de tempo. Sempre que entra um CEI temos de iniciar o ritual de formação. A pessoa que está dar essa formação não está a fazer outra coisa.”</p> <p>“A questão do tempo é a questão essencial, .... Já nos aconteceu, várias vezes, a pessoa iniciar a ocupação de manhã e à tarde a pessoa arranhou emprego e vai embora.”</p> <p>“Esta situação gera uma desmotivação da equipa residente.”</p> <p>Dependendo da perspetiva com que o CEI assume o</p>	<p>“Acontecem diversas coisas que, resumindo numa única palavra, resulta em desmotivação.”</p> <p>“... Acontece com alguma frequência haver ... CEI ... a receber bastante mais do que o pessoal residente. Eles vão conversando e isto vai-se sabendo.”</p> <p>“... quem está a coordenar, e que vai fazer a transmissão da execução de tarefas vai fazê-lo a um da equipa residente, que está a receber menos que o outro que não sabe fazer, não tem conhecimento e que por vezes está desinteressado. Logo, há um choque que provoca a tal desmotivação.</p> <p>“Depois temos as situações de alguma irresponsabilidade ... alguns dias não vêm trabalhar ... as</p>	<p>“... depende muito da pessoa que é, da personalidade que tem, das vivências que tem, do que vem disposta a trazer ... Há muitas pessoas que vêm “obrigadas”, senão perdem o rendimento ou o subsídio.”</p> <p>“Aqueles que nós colocamos porque querem, acho que têm um desempenho muito mais fluído, positivo na organização, melhor adaptação e um melhor contributo.”</p> <p>“... porque vêm obrigados, acabam por ter efeitos negativos, muitas vezes porque o trabalho não está planeado ao ponto de estarem sempre ocupados e sempre a ser necessários.”</p> <p>“... o IIEFP indiscriminadamente, manda-nos pessoas que a maior parte das vezes não têm o perfil</p>

A saber	Pergunta	Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço				
		R 1	R2	R3	R4	R5
		<p>vão dar a resposta que seria desejável.”</p> <p>“A experiência e conhecimento que leva, ..., deixa novamente o serviço sem essa experiência. Quem ensina vai dar experiência a outro e a outro ... e o Município vai ter de começar tudo do início.”</p> <p>“Em termos de eficiência e melhoria contínua, verifica-se que até criar rotinas há um tempo de aprendizagem que tem custos em termos de produtividade. Por outro lado, quando se integra e toma consciência do serviço vai embora.”</p> <p>“No que diz respeito às relações laborais ... as coisas são ... complicadas porque ... há trabalhadores da CMP, CEI da CMP, Trabalhadores do Ministério da Educação e CEI do Ministério da Educação, ou seja, a diversidade de situações gera instabilidade e conflitos.”</p> <p>“O facto de as pessoas estarem sempre a mudar exige um acompanhamento constante e muito equilíbrio no tratamento.”</p> <p>“O facto de estarem a coberto de legislação diferente, e haver ausências inesperadas, apesar de justificadas, põe em causa o trabalho e gera incompreensão ... Há muitos dias em</p>	<p>entanto, ... não compensa ... era preferível gastar um pouco mais, e garantir equidade na balança ... do que manter esta situação.”</p> <p>“Quando o trabalhador sai, leva com ele a aprendizagem que teve todo o conhecimento, e ... acaba ... por afetar psicologicamente todas as pessoas que o andaram a ensinar e a transmitir os conhecimentos, ... e acabaram por ficar, mais uma vez, sem ajuda, ou sem apoio.”</p> <p>“Em termos de produtividade e eficiência e eficácia, o facto de estarmos sempre integrar novos trabalhadores faz com que decaia, não se conseguindo garantir.</p> <p>“Se fosse apenas uma questão pontual, de 3 ou 4 meses, em que a pessoa viesse só reforçar o serviço, eu acredito que seria uma mais-valia, ... a partir do momento que essas pessoas estão em equipas que já estão diminutas, as próprias pessoas que estão nessa equipa não têm tempo para fazer o seu trabalho, quanto mais para dar essa formação ou corrigir, o que faz com que a garantia de um serviço de qualidade vá por água abaixo.”</p>	<p>contrato, a atitude perante os direitos que tem, nomeadamente nas procuras ativas de emprego o impacto é diferente. Se a pessoa vier na perspectiva de ficar até ao fim, usa muito pouco esses direitos e recorre à internet para dar resposta às formalidades do contrato, se não, usa todas as horas a que tem direito e muitas vezes de uma forma pouco responsável.”</p> <p>“... têm de tirar folgas, têm de fazer procura ativa de emprego, muitas vezes não podem vir no horário que temos programado e temos e as trocar e acima de tudo, temos de gerir aquilo que é o desempenho operacional delas no dia-a-dia.”</p> <p>“Quando nós temos funcionários, ..., passado algum tempo já sabem o que têm de fazer, quando são CEI, temos de estar sempre a dizer o que têm de fazer, como é que têm de fazer, a chamar à atenção.”</p> <p>“... temos que ... estar constantemente a interagir porque ... se não o fizermos, as coisas que não correm tão bem, ou até não são feitas.”</p> <p>“A questão da imagem é uma questão complicada. Estas pessoas interagem com o público, até mesmo as pessoas que estão na manutenção, na medida em que temos um sistema</p>	<p>pessoas da equipa residente se não vierem e não justificarem devidamente a sua falta têm determinado tipo de sanção.”</p> <p>Os CEI e os CEI + estão cobertos, porque estão ao abrigo de uma legislação em que têm 4 dias por mês para fazerem procura ativa de emprego, têm possibilidade de justificar as faltas de forma que o pessoal da equipa residente não tem, o que provoca diferenças na forma como se olha para o trabalho como um todo que provoca a desmotivação.”</p> <p>“Para além da falta de produtividade e descontinuidade constante no trabalho, os custos associados à gestão destas entradas e saídas, há uma outra questão essencial, a imagem que se passa da Autarquia.”</p> <p>“Em tempos, ..., apostou-se na imagem com o fardamento dos trabalhadores .... Com esta entrada e saída de pessoas, isso passou a ser insustentável em termos financeiros e logísticos e passámos a ver as pessoas na rua vestidas, cada uma, à sua maneira, passando uma muito má imagem do serviço.”</p>	<p>que está a ser exigido. Mandam-nos pessoas sem robustez física, com dependentes a cargo, completamente desajustadas da função em relação à sua vida profissional anterior.”</p> <p>“Toda a imagem de rotatividade e de desconhecimento que se passa lá para fora, ... o trabalho não é desempenhado da maneira que deveria ser, porque são contratados indiferenciadamente.”</p> <p>“... Quando corre bem, temos uma mais-valia, quando corre mal, temos perdas substanciais na produtividade, quer no dinheiro que estamos a investir para ter esse CEI, ..., quer a nível da produtividade dos outros colegas que estão.”</p> <p>“Há casos em que vale a pena ensinar o ofício, e quando as coisas estão a correr bem estão para ir embora.”</p> <p>“A gestão administrativa dos CEI é um processo muito burocrático, apesar de, atualmente, estar mais célere com o uso da plataforma eletrónica, ....”</p> <p>“A carga burocrática é enorme ao nível de início, acompanhamento, e finalização. ... o que é mais demorado é a questão da execução financeira, a nível dos reembolsos, a nível dos encerramentos dos projetos, e já foi muito mais...”</p> <p>“Transporta-se para a Câmara Municipal muitas tarefas que na minha opinião deviam ser acompanhadas</p>

A saber	Pergunta	Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço					
		R 1	R2	R3	R4	R5	
		<p><i>que é necessário reafetar recursos na hora.</i></p> <p><i>“Os CEI ... sabem que, dificilmente, e haverá continuidade, o que faz com que, por falta de expectativa, a forma como se integram não é a mesma que um trabalhador contratado o que põe em risco o desempenho do serviço.”</i></p>		<p><i>de rotação, ...”</i></p> <p><i>É tudo mais difícil! Apesar de ser um dado conhecido, há quebras nos procedimentos e na respetiva maturidade, com efeitos na produtividade.”</i></p> <p><i>“A questão da responsabilização é diferente em função do tipo de trabalhador....”</i></p> <p><i>“Há falta de comprometimento. Não há tempo para aprender a cultura organizacional e o que é importante na prestação de um serviço público.”</i></p> <p><i>“A ausência de motivação introduz aqui um menor desempenho e às vezes até um desempenho pouco adequado para aquilo que são as necessidades. “</i></p> <p><i>“Não há expectativa... tudo seria diferente... Se houvesse essa expectativa, haveria outro tipo de investimento por parte dos CEI.”</i></p>			<p><i>pele IEFP.”</i></p> <p><i>“Em termos de melhoria contínua, e para mim própria, acaba por ser uma perda de tempo. ... todos os anos eu tenho de ensinar todas as tarefas, eu tenho prazos para cumprir, ... coisas para desenvolver, e se já tivesse uma pessoa a trabalhar comigo continuamente nem se punham metade dos entraves que eu encontro.”</i></p> <p><i>“... todo CEI é um novo processo, é uma nova aprendizagem, e muitas vezes em vez de ajudar, só desajuda, porque ma faz perder muito tempo a insistir naquela pessoa para poder tirar o melhor proveito dela, e também para lhe proporcionar uma experiência gratificante.”</i></p> <p><i>“Se Câmara contabilizasse todos estes custos ia ter uma surpresa. De certeza que os melhores não compensariam os menos bons.”</i></p> <p><i>“Os CEI + são muito problemáticos, sem princípios de trabalho, sem responsabilidade.”</i></p> <p><i>“Se fôssemos ver o histórico nos recursos humanos das pessoas com mais taxa de absentismo e rotatividade...”</i></p> <p><i>“Além dos custos de bolsa de dias pagos sem estarem a produzir, o tempo que se demora a ponderar se vamos rescindir ou não, apesar de serem questões de âmbito social, refletem-se no desempenho da autarquia, ... perde-se muito dinheiro, passa-se uma imagem péssima lá para fora.”</i></p>

A saber	Pergunta	Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço				
		R 1	R2	R3	R4	R5
	<b>Pergunta 5 - Da sua experiência e do conhecimento que tem da Autarquia, e da sua equipa, o que mais o preocupa na substituição constante destes colaboradores?</b>	<p>“... a instabilidade ... Esta rotatividade só traz instabilidade para todos, para os serviços, para quem coordena e para os próprios CEI.”</p> <p>“O facto de não termos trabalhadores suficientes a vestir a camisola, para poder prestar um serviço de qualidade de forma tranquila e sem riscos...”</p>	<p>“... a desmotivação e a desmoralização que acaba por gerar nas pessoas que estão no serviço, e esta constante substituição, hoje vem um amanhã vem outro, as próprias pessoas que são do serviço, acabam por começar desleixar-se.”</p> <p>“Este desleixo não só compromete a qualidade do serviço, como acaba por comprometer a suposta alegria no trabalho e a motivação ....”</p>	<p>“... a impreparação e a incapacidade que as pessoas poderão ter para desempenhar as funções ..., porque não têm preparação, quer do ponto de vista das habilitações literárias, ... da experiência, ... da motivação.”</p> <p>“Há um momento interessante no início, em que as pessoas estão com vontade, é uma coisa nova, têm disponibilidade, em que ... passam a ter uma ocupação, mas depois tudo isso vai decrescendo.”</p>	<p>“... a minha incapacidade para desenvolver com qualidade, com planeamento, com estratégia e com eficácia operacional um serviço público ...”</p>	<p>“... é integrarmos CEI, muitas vezes, não tanto porque precisamos ou porque têm o perfil adequado, mas porque o CEI precisa, porque está numa situação de risco (financeiro, social).</p> <p>“... quando colocamos CEI porque eles precisam, e quando não honram o compromisso porque tudo foi tão facilitado, não valorizam, acabam por destruir princípios, valores essenciais nas equipas residentes.”</p>
<b>Gestão e estratégia</b>	<b>Pergunta 6 - Tem alguma estratégia para evitar esses efeitos negativos? Qual?</b>	<p>“... igualdade no trabalho, independentemente, da situação do trabalho. ... na distribuição do trabalho e das regalias.”</p> <p>“... tenta-se preparar tudo com uma definição muito clara dos objetivos, um acolhimento cuidado e um acompanhamento constante e de proximidade diária para que nada falhe.”</p>	<p>“... conseguir que os trabalhadores andassem motivados e que não vissem esta constante formação como uma obrigação. ... ir falando com eles e tentar dar-lhes aquilo que eles precisam no imediato.”</p>	<p>“... falar com as pessoas, ...tentando acompanhar ao máximo ..., vou tentando perceber o que é que elas têm em mente ...”</p> <p>“... um grande planeamento, ... uma avaliação dos projetos que vamos ter, dos recursos que existem, de quando é que vão terminar as ocupações, para ... programar as necessidades de novos CEI para o ano seguinte. ...gestão da informação para uma boa programação e ...uma gestão corrente muito exigente.”</p> <p>“... tendencialmente, salvo raras exceções, não recrutar pessoas com menos de 40 anos. ... quando estamos com pessoas de 50, 60 anos, é tudo muito mais fácil porque</p>	<p>“No dia-a-dia, vamos ter de tendo estratégias, ... as estratégias dependem das pessoas, ... para uns, eu terei de ser mais impositivo, menos maleável, para outros, terei de fazer exatamente o contrário. Simultaneamente, vou ter que apreciar ... a equipa permanente ... para ter alguém ... que possa fazer um equilíbrio na execução das funções.”</p> <p>“É uma luta quase permanente.”</p>	<p>“... ter organizado o trabalho semanalmente com um conjunto de tarefas.”</p> <p>“Antes da entrada do CEI, ... ter tudo preparado, antecipadamente, nomeadamente o enquadramento, a legislação, materiais, plano de trabalhos.”</p> <p>“Peço sempre que construam um cronograma semanal ou mensal elaborem um relatório das atividades desenvolvidas para poder acompanhar a evolução as dificuldades e ajustar a prestação...”</p> <p>“Tenho sempre prazos para qualquer tarefa, para a pessoa se poder orientar e responsabilizar.”</p>

A saber	Pergunta	Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço				
		R 1	R2	R3	R4	R5
				têm outra maturidade e um outro olhar para a responsabilidade do posto de trabalho.”		
	<b>Pergunta 7 - O que acha que poderia ser feito para atenuar esses efeitos?</b>	A estratégia para acabar com estes efeitos negativos é acabar com este nível de rotatividade.	<p>“Apostar nalgumas contratações para reduzir o nível de rotatividade.”</p> <p>“Ser mais exigente na seleção das pessoas para que tenham o perfil adequado às funções a desempenhar, ...”</p>	<p>“Em resumo, os CEI são interessantes desde que sejam um complemento à equipa. Ou seja, a existirem, têm de ser em número muito reduzido.”</p>	<p>“Precisávamos de mais gente de casa para poder acolher melhor o CEI e em menor quantidade, diminuindo assim as entradas de saídas.”</p>	<p>“Para minimizar os efeitos da rotatividade, apenas selecionar pessoas que querem muito vir para aqui.”</p>

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 7. Agrupamento das ideias-chave das respostas por questões (P1 a P7) por Trabalhadores “residentes” (T1 a T3) – Grupo 2.

A saber	Pergunta	Trabalhadores “residentes”		
		T 1	T2	T3
<b>QD1.1 – Em que medida os Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço conhecem e reconhecem a necessidade de recorrer a Contratos Emprego-Inserção?</b>				
Rotatividade	<b>Pergunta 1 – Na sua opinião a Autarquia recorre a Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção com muita frequência? Porquê?</b>	<p>“Recorre muito, mais do que seria desejável ...”</p> <p>“Isto acontece, ... pela falta de recursos..., como não há possibilidade de recorrer a outras formas, ..., fazemo-lo por essa via.”</p> <p>“ Há um desajustamento entre o nível de serviços que temos de produzir e a nossa capacidade humana para o fazer.”</p> <p>“Tentamos sempre evitar a rotatividade, mas como precisamos que a pessoa esteja a receber subsídio de desemprego durante 12 meses, se as condições se alterarem e não tenham direito aos 12 meses, acabamos por ter de integrar para a mesma ocupação outras pessoas ...”</p>	<p>“Sim, muito.”</p> <p>“... estamos com limitações do Orçamento do Estado para poder contratar por outra via, e está é a forma mais fácil e mais rápido e até se calhar a única.”</p> <p>“... nunca conseguiríamos contratar um número tão elevado de pessoas como temos de CEI.”</p>	<p>“Recorre, sim.”</p> <p>“Penso que é uma forma de ajudar as pessoas que estão desempregadas e numa situação de fragilidade.”</p> <p>“Nos últimos anos o Governo não tem permitido contratar, pelas vias normais, ....”</p>

A saber	Pergunta	Trabalhadores “residentes”		
		T 1	T2	T3
	<p><b>1.1. Quantos CEI têm em média? Em termos médios, qual a duração dessa colaboração?</b></p>	<p>“Atualmente, cerca de 75, mas às vezes chegamos a ter mais de 100.”</p> <p>“... uma média de 6 meses para os projetos de curta duração, mas normalmente, os nossos contratos são de 12 meses.”</p>	<p>“Em média temos à volta de 100.”</p> <p>“O prazo médio ... é de um ano. Alguns saem antes porque arranjam emprego. Em termos da distribuição entre CEI e CEI+ é mais ou menos meio por meio.”</p>	<p>“No nosso serviço temos tido uma pessoa em CEI e é quase sempre por um ano.”</p> <p>“Em termos médios vai de 6 a 12 meses que é o limite máximo.”</p>
	<p><b>1.2. Quando termina um CEI, há substituição imediata por outro CEI? Porquê?</b></p>	<p>“Na maioria dos serviços, sim.”</p> <p>“No entanto, temos projetos específicos, principalmente para fazer face às necessidades específicas de cada um dos serviços.”</p> <p>“Como estamos num território sazonal, ... verão onde o número de pessoas em CEI aumenta, ou melhor duplica, ....”</p>	<p>“Na maior parte dos casos, quando termina um CEI é substituído por outro.”</p>	<p>“Há substituição. Não tenho conhecimento de que seja logo de imediato.”</p>
<p><b>Reconhecimento da necessidade de recorrer a CEI</b></p>	<p><b>Pergunta 2- Qual a sua opinião sobre o contributo desses trabalhadores para o desempenho da Autarquia? É mesmo importante e necessário recorrer aos CEI?</b></p>	<p>“Há pessoas que contribuem mais do que outras, mas de uma forma geral, penso que os contributos têm sido positivos.”</p> <p>“... há casos em que acabam por criar mais dificuldades do que nos apoiar, ...”</p> <p>“Há o cuidado de selecionar a pessoa ... com mais competências.”</p> <p>“... nada fácil conseguir pessoas com perfil adequado, a qualidade da oferta disponível tem vindo a decair muito.”</p> <p>“Para além de as pessoas mais qualificadas e com mais competências também terem diminuído, e isso ... quer dizer que ... se foram embora, ou ..., deixaram de receber subsídio de desemprego, o facto de as medidas de atribuição do subsídio de desemprego modificarem as condições para atribuição do mesmo, faz com que muito menos pessoas reúnam os requisitos para a integração.”</p> <p>“A criação do próprio emprego e a oferta de formação também tem feito com que as pessoas elegíveis sejam absorvidas por essa via e não estejam disponíveis.”</p> <p>“Nos últimos anos e atualmente, tendo em conta a falta de recursos, e de alternativa, é mesmo necessário recorrer a CEI.”</p>	<p>“Há muitas pessoas que são boas e que até mereciam uma oportunidade de emprego, há outras que nem sequer deviam ter vindo.”</p> <p>“Face ao contexto legal é importante recorrer a estes contratos.”</p>	<p>“A nível geral acho que todos querem sempre fazer o seu melhor.”</p> <p>“De um modo geral o desempenho tem sido sempre igual do princípio ao fim tirando o tempo de aprendizagem.”</p>

A saber	Pergunta	Trabalhadores “residentes”		
		T 1	T2	T3
<b>QD1.2 – Em que medida os Trabalhadores “residentes” têm consciência dos riscos da rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no desempenho da Autarquia?</b>				
<b>Riscos (Sim ou não)?</b>	<b>Pergunta 3 - Em termos de desempenho da Autarquia, e na sua opinião, existe algum(s) risco(s) para a Autarquia e para o seu serviço ao recorrer a estes trabalhadores com muita frequência? Quais?</b>	<p>“... a pessoa acaba por não ter possibilidade e tempo para vestir a camisola.”</p> <p>“... um desligamento das próprias funções. Para muitos parece uma ocupação de tempos livres.”</p> <p>“Em termos de segurança, já tivemos problemas, alguns casos até bem graves.”</p> <p>“À partida, quem fica responsável acaba por estabelecer uma relação de confiança, acaba por não avaliar bem o risco associado à entrada e saída de pessoas, ou pelo menos de uma forma consciente.”</p> <p>“O risco existe, mas não o avaliamos devidamente porque há uma relação de confiança. De qualquer forma depende das pessoas, do serviço em si, e dos antecedentes.”</p> <p>“Em termos de relações laborais... conseguem estabelecer boas relações e que perduram para além das ocupações. ... depende do serviço e também das pessoas da equipa residente. Depende da forma como essas pessoas veem a “vinda” das pessoas.”</p> <p>“Por vezes, a equipa residente sente-se de alguma forma ameaçada e faz uma certa resistência, havendo risco de conflitos e de pôr em causa a estabilidade.”</p> <p>“A duração da ocupação também tem o seu risco, na medida em que ..., sendo objetivo a pessoa arranjar trabalho, caso isso aconteça, abandona de imediato a ocupação, o que obriga a uma substituição, que por si só constitui um novo procedimento muito pesado e que envolve muitas pessoas. Chegamos a ter três pessoas para a mesma ocupação durante o ano, ....”</p> <p>“...para quem gere o serviço, ainda é muito pior, estar a ensinar tudo novamente, investir naquela pessoa, nas competências, na integração, constitui um investimento de quem tem de estar a dar atenção</p>	<p>“... a questão da segurança é uma questão importante, há acesso a muita informação e bens.”</p> <p>“... quem tiver segundas intenções é muito fácil, porque ... se apercebem de tudo, dos horários, das rotinas, das fragilidades e se o objetivo for fazer alguma coisa de errado, muito dificilmente a Autarquia tem como se defender.”</p>	<p>“Perde-se tempo a ensinar, ... o facto de sabermos que é por um prazo, acaba por ser aborrecido.”</p> <p>“Em termos de segurança, há um risco que não controlamos, porque confiamos nas pessoas.”</p> <p>“Em termos de relações laborais, depende do “feito”, da maneira de ser, em que pode ser mais difícil o relacionamento, a integração e a aceitação.”</p> <p>“... não haver um investimento por parte da equipa residente para arranjar estratégias para a pessoa se integrar e muito menos se a pessoa for uma pessoa difícil, podemos ter uma postura de gerir da melhor forma em vez de consolidar as diferenças porque sei que vai embora.”</p> <p>“A imagem também fica em risco porque quem está de fora e está habituado a tratar os seus assuntos com alguém e de repente essa pessoa muda, deixa as pessoas inseguras e passa uma má imagem do serviço.”</p>

A saber	Pergunta	Trabalhadores “residentes”		
		T 1	T2	T3
		<p>e tempo, ...com a angústia de não saber por quanto tempo.”</p> <p>“... põe em causa a estabilidade emocional das equipas, na medida em ..., tem o direito de se sentir desanimado com a saída, ao mesmo tempo que se confrontado com o dever moral de se sentir feliz por o colega ter arranjado emprego, com tudo o que isso implica para o serviço e para si próprio.”</p>		
<b>QD1.3 – Em que medida os Trabalhadores “residentes” conhecem, gerem e experienciam os efeitos (negativos) da rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no desempenho da Autarquia?</b>				
Efeitos (negativos / positivos)	<p><b>Pergunta 4 - Na sua opinião que efeito tem a colaboração e substituição constante destes trabalhadores na sua equipa? Porquê que isso acontece?</b></p>	<p>“Ao nível da gestão administrativa e financeira ... é uma medida muito pesada ....”</p> <p>“Os procedimentos também se alteram com alguma frequência, ....”</p> <p>“Em termos de desmotivação das próprias equipas, tudo isto é muito difícil para quem cá está. Temos de lidar com esta constante realidade a muito curto prazo.”</p> <p>“... nos casos em que as ocupações são um sucesso a frustração da equipa ainda é maior, porque essa prestação permitiu atingir um nível de maturidade de desempenho que deu estabilidade à equipa e que de repente desaparece.”</p> <p>“Existem situações que influenciam também as relações laborais. ... o rendimento que o CEI leva para casa ...”</p> <p>“Sempre que estas situações são identificadas há uma estratégia de comunicação com ambas as partes no sentido de sensibilizar e apelar ao bom senso e à fragilidade de ambas as partes.”</p>	<p>“Em termos de relações laborais, não é nada fácil, ... temos de estar sempre a ensinar, perdemos imenso tempo. ... no princípio, “jogamos um pouco à defesa” até conseguirmos perceber se podemos confiar, ...”</p> <p>“Quando o CEI se vai embora leva tudo o que lhe ensinámos e que nos faz falta enquanto força de trabalho. ... Informação confidencial, apesar de haver o cuidado de não permitir o acesso determinados serviços, ...”</p> <p>“Em termos de custos e da carga administrativa ... considero que se afeta muito tempo aos CEI, cerca de uma semana por mês, ... a lançar cadastros, a acertar saídas a gerir assiduidade, faltas justificadas e injustificadas.”</p> <p>“Os CEI faltam muito, e tem de haver uma atenção redobrada no lançamento das faltas injustificadas porque têm efeitos na continuidade do CEI e pode pôr em causa o subsídio que o mesmo recebe.”</p> <p>“Esta rotatividade traduz-se em muito mais trabalho para nós: além de termos de fazer o nosso trabalho, temos que supervisionar o dessa pessoa, estar sempre atentos.”</p> <p>“Em termos de produtividade, gera-se instabilidade na capacidade do serviço.”</p> <p>“Lembro-me de alguns colegas ... que deram tudo e que permitiram estabilizar as</p>	<p>“Estas entradas e saídas não permitem que se aposte na melhoria contínua porque está sempre a haver quebras.”</p> <p>“Quando vão embora, levam todo o conhecimento e o tempo que investimos que a médio prazo deixa de ter retorno e causa impacto na qualidade do serviço. “</p> <p>“Quando a pessoa vai embora, ficamos tristes, ... a consciência de que vai voltar tudo a estar descontrolado desorganizado, sem capacidade de resposta ... até aparecer um novo colega que nos venha “socorrer”. ”</p> <p>“Em termos de custos, apesar de ser um recurso barato, tem custos muito pesados ao nível administrativo e ao nível da preparação do trabalhador.”</p>

A saber	Pergunta	Trabalhadores “residentes”		
		T 1	T2	T3
			coisas durante algum tempo. Depois foram embora e a equipa ficou muito desmotivada ... deixaram de poder contar com aquele trabalho e que redistribuído e feito ... e aguardar que venha outro CEI para se iniciar todo o processo de formação e integração.”	
	<b>Pergunta 5 - Da sua experiência e do conhecimento que tem da Autarquia, e da sua equipa, o que mais o preocupa na substituição constante destes colaboradores?</b>	<p>“...a rotatividade não permite consistência e estabilidade do serviço, com efeitos negativos para o Município enquanto entidade e sobretudo para os Municípes.”</p> <p>“Não podemos pensar que as pessoas têm que, obrigatoriamente, compreender que nós temos falta de recursos ... Hoje em dia, a sociedade, não é tolerante a este ponto, sabe exatamente o que tem direito e exige que esse serviço seja prestado com qualidade!”</p> <p>“Há aqui um risco constante, que exige da parte de todos um esforço adicional constante para que os efeitos sejam os menos negativos possíveis.”</p>	<p>“... a imagem que se passa ..., como fazem o trabalho, como se comportam, como se vestem, ..., são o primeiro contacto e as pessoas não entendem e não sabem o que se passa, e por isso, fazem a pior leitura daquilo que é a qualidade do serviço.”</p>	<p>“... não haver uma avaliação correta dos custos e não se ter a noção de que esta rotatividade sai-nos muito mais caro do que ter menos recursos devidamente treinados. “O barato sai caro”! Esta rotatividade não é boa para ninguém,...”</p>
Gestão e estratégia	<b>Pergunta 6 - Tem alguma estratégia para evitar esses efeitos negativos? Qual?</b>	<p>“A comunicação e o acompanhamento muito próximo são essenciais para minimizar os efeitos.”</p> <p>“Estamos a falar de muitos casos em que há um acompanhamento o âmbito social, em que acompanhamos, inclusive as famílias e intervimos de forma a ajustar comportamentos.”</p>	<p>“Em termos de estratégia, penso que a seleção é o primeiro passo para tentar minimizar os efeitos negativos.”</p>	<p>“... A equipa tem de se preparar ..., tem de haver uma predisposição da equipa para receber bem e minimizar ... o período de integração fazendo com que a pessoa se sinta em casa.”</p> <p>“... investimento ... para que a pessoa se envolva em todo o serviço.”</p>
	<b>Pergunta 7 - O que acha que poderia ser feito para atenuar esses efeitos?</b>	<p>“... repensar as necessidades ... e reavaliar a forma de gerir o serviço, evitando integrar pessoas se elas não forem extremamente necessárias.”</p>	<p>“Avaliar bem até que ponto podemos ir em termos destas ocupações.”</p>	<p>“Devia haver uma avaliação correta dos custos desta rotatividade e tentar reduzi-la ao máximo.”</p>

Fonte: Elaboração própria

Quadro 8. Agrupamento das ideias-chave das respostas por questões (P1 a P7) por Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção (C1 a C3) – Grupo 3.

A saber	Pergunta	Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção		
		C 1	C2	C3

A saber	Pergunta	Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção		
		C 1	C2	C3
<b>QD1.1 – Em que medida os Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção conhecem e reconhecem a necessidade de recorrer a Contratos Emprego-Inserção?</b>				
Rotatividade	<i>Pergunta 1 – Do que tem conhecimento, a Autarquia recorre a Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção com muita frequência? Porquê que acha que isso acontece?</i>	“Sim, ... recorre muito.”  “Porque, não havendo forma de contratar, e havendo falta de pessoal, os CEI são a única forma de termos recursos suficientes.”	“Sim, acho que sim.”  “Desconheço ...”	“Sim, com alguma frequência.”  “... não tem podido contratar e ... é um recurso mais barato.”
	<i>1.1. É o seu primeiro CEI, ou já esteve integrados noutros CEI?</i>	“Já fiz 3 CEI.”	“É o meu primeiro CEI, é a primeira vez que me encontro nesta situação.”	“sim.”
	<i>1.2. Qual a duração do seu CEI?</i>	“...dois de 6 meses e um de um ano.”	“12 meses.”	“12 meses”
	<i>1.3. Veio substituir algum colega na mesma situação? Porquê?</i>	“Sim. Porque há falta de pessoal e não se pode contratar.”	“Sim. Porque há muito serviço para as pessoas que existem.”	“Não, mas vim substituir um colega que saiu por motivos de saúde.”
Reconhecimento da necessidade de recorrer a CEI	<i>Pergunta 2ª) - Qual a sua opinião sobre o contributo de trabalhadores na sua situação para o desempenho da Autarquia e do serviço onde está a colaborar?</i>	“... vai depender muito de pessoa para pessoa. No entanto, em muitos casos acho que é dado um contributo importante para o serviço, é mais uma unidade a trabalhar.”	“Acho que é importante e necessário porque existe muito trabalho que ocupa todos os membros da equipa e mesmo assim não somos suficientes.”	“... se fizermos o nosso melhor, damos um bom contributo....”
	<i>Pergunta 2b) - Acha que é importante e mesmo necessário recorrer a este tipo de colaboração?</i>	“É uma necessidade que a Autarquia tem.”	“Se não há outra forma, acho que sim.”	“... penso que sim, senão há alternativa.”
<b>QD1.2 – Em que medida os Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção têm consciência dos riscos da rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no desempenho da Autarquia?</b>				
Riscos (Sim ou não)?	<i>Pergunta 3 - Considerando que a ocupação tem um prazo e que à partida há substituição por outro trabalhador, na sua opinião, existe algum(s) risco(s) para o desempenho da Autarquia e para o serviço onde está integrado ao recorrer a trabalhadores com CEI? Quais?</i>	“Acho que se corre o risco da equipa sentir que somos uns intrusos, e se assim for, não é fácil lidar no dia-a-dia com essa situação, para nenhuma das partes.”  “... noutra entidade, ...a única coisa que fazia era o correio, e preencher umas fichas, ou seja não fazia trabalho do serviço específico em si.”  “Podem não ter vontade em ensinar tudo, ... e não aproveitam a capacidade que temos ...”  “... temos acesso a tanta informação que não sei há noção do que levamos e da forma como alguém	“Descontinuidade do trabalho, ... e a prestação do CEI que se segue não ser tão positiva do que a do anterior.”  “Há invasão e um risco associado ao eventual uso indevido da informação que não é bom e acho que não é controlável.”	“... mesmo que façamos o nosso melhor, podemos não corresponder às expectativas, e ...ser um tempo perdido”  “... é preciso que alguém perca tempo connosco, e senão ...corremos o risco de vir passar o tempo livre.”  “A confiança que depositam em nós por falta de alternativa é um risco muito grande. ... faz confusão como temos acesso a chaves, a códigos e a informação que depois levamos connosco ...”  “... aquilo que passamos lá para fora, por falta de informação ou conhecimento, ...não

A saber	Pergunta	Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção		
		C 1	C2	C3
		<p>pode usar essa informação, como é que se controla isso?"</p> <p>"Ninguém está fidelizado e comprometido, não há tempo para isso!"</p>		<p>sabemos responder e as pessoas ficam aborrecidas, ..."</p>
<b>QD1.3 – Em que medida os Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção conhecem e experienciam os efeitos (negativos) da rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no desempenho da Autarquia?</b>				
Efeitos (negativos / positivos)	<p><b>Pergunta 4 - Na sua opinião que efeito tem ou pode ter a colaboração e substituição constante de trabalhadores na sua situação na equipa onde está integrado?</b></p>	<p>"Quem cá está tem de nos ensinar, e perde muito tempo com isso e com o acompanhamento constante. O pior é que quando estamos prontos, vamos embora."</p> <p>"Ao estar sempre a entrar e sair gente, há uma quebra na continuidade do serviço que não permite melhorar."</p> <p>"Ou apostam em nós e ensinam-nos tudo e ao fim de um ano ficam sem essa colaboração, ficando em causa a produtividade, a motivação e um esforço redobrado para fazer o serviço que nós fazemos, ou não apostam e nem para nós nem para o serviço valeu a pena!"</p> <p>"O CEI passa sempre por um período de aprendizagem e integração e também o último mês é a angústia de não ter alternativa ...."</p>	<p>"Acho que esta entrada e saída gera instabilidade na equipa."</p> <p>"Penso que, na relação da Autarquia com o exterior, deve haver uma estabilidade de contactos e de relações, porque a imagem que se passa é que: "não para lá ninguém"."</p> <p>"... no início é estranho, temos de conquistar a confiança e aceitação ..., e isso demora, ...!"</p> <p>"... esta situação cria ... incerteza para a Autarquia."</p> <p>"... já aprendi muita coisa, mas sei que o tempo que me dedicam a ensinar, é tempo que deixam de afetar ao seu trabalho. ... custa-me estar sempre a interromper porque ... acabo por prejudicar a produtividade ..."</p> <p>"Fui muito bem integrada ..., mas este pensamento constante que a qualquer momento posso ter de interromper, é uma ansiedade constante!"</p> <p>"... quando eu sair, ... levo a minha experiência e o meu conhecimento que já estava a contribuir ...e faz falta ...para ... dar resposta às exigências do dia-a-dia."</p>	<p>"... é o tempo que se perde para nós estarmos prontos a contribuir..."</p> <p>"O tempo ... para nos integrarmos e para aprendermos o serviço é o tempo que alguém tem de deixar de fazer o seu serviço ..." E "tempo é dinheiro", ... sai muito caro a Câmara estar sempre a integrar pessoas diferentes."</p> <p>"... nem sempre nos compatibilizamos à primeira com as pessoas da equipa. ... não houve uma boa aceitação e isso gerou um mau ambiente no serviço o que é muito mau."</p> <p>"Os próprios colegas de outros serviços sentem ... estarem sempre a mudar porque é importante estabelecerem-se relações de confiança, nestas condições é difícil."</p>
	<p><b>Pergunta 5 - Na sua opinião, enquanto CEI e do conhecimento que tem da Autarquia, e da equipa onde está integrado, o que pode ser mais preocupante na substituição constante destes colaboradores?</b></p>	<p>"... a qualidade do serviço que se presta"</p>	<p>"... é a instabilidade que a rotatividade gera e os efeitos que daí advêm que se fossem contabilizados ... valeria a pena repensar e reajustar algumas coisas."</p>	<p>"É a mudança que é sempre difícil e carece de adaptação de todas as partes e isso tem custos, neste caso para o contribuinte."</p>

A saber	Pergunta	Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção		
		C 1	C2	C3
Gestão e estratégia	<b>Pergunta 8 - Acha que a Autarquia e a Equipa onde está integrado tem alguma estratégia para evitar esses efeitos negativos?</b>	“... acho que somos considerados um trabalhador normal, e que há um investimento da equipa ...no sentido de aproveitarmos ao máximo o tempo ...”	“... há uma estratégia de integração bem planeada, ..., se não fosse assim não estaria a resultar ...”  “... fui muito bem acolhida, sinto-me em família, ... não me senti um estranho, que foi posto ... de parte ...”	“Não sei se há ... há uma necessidade muito grande em ter mais gente a trabalhar e isso ajuda a que as pessoas estejam predispostas a pôr-nos a trabalhar o mais depressa possível.”  “...depende muito de serviço para serviço, ... há um voto de confiança ..., consideram-nos como se fôssemos da casa.”
	<b>Pergunta 7 - O que acha que poderia ser feito para atenuar esses efeitos?</b>	“Para a imagem ... a redução esta rotatividade era muito benéfica no sentido de passar uma imagem de confiança ...”  “... escolher as pessoas certas, ... contratar menos pessoas, mas ...que fizessem ... aprendizagem e melhoria contínua do que andar sempre a trocar pessoas todos os anos.”	“... avaliar muito bem os custos e os efeitos ... e ... tomar decisões no sentido de evitar ao máximo.”	“...pensar bem sobre os custos que esta rotatividade tem e refletir em que serviços vale a pena correr estes riscos, ... é muito penosa para todos e principalmente para a qualidade do serviço que prestamos.”

Fonte: Elaboração própria.

Finalmente, mostra-se nos quadros seguintes uma última decomposição das respostas que, ainda mais resumidas, serviram de base à ordenação que foi feita de forma individualizada por cada um dos analistas. É a partir destas ideias-chave, que os analistas começam a construir o seu parecer e que são efetivamente a base deste estudo.

Quadro 9. *Questões feitas aos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço e respetivas ideias-chave das respostas (R).*

Respostas	Pergunta 1 a) – Na sua opinião, a Autarquia recorre a Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção com muita frequência?
Ra	“... sim...” “Recorre de forma frequente.” “... recorre com muita frequência”. “... com demasiada frequência.” “ Sim, com bastante frequência,...”
Rb	“... o recurso recorrente aos CEI, agravou-se desde os últimos 4 anos...”
Rc	“Anteriormente, era de uma forma mais sazonal, ...”; “...temos de recorrer aos CEI por sistema.”

Respostas	Pergunta 1 b) – Porquê?
Ra	“implementação de um conjunto serviços que originou que fossem necessários mais recursos”
Rb	“normas governamentais ... que levaram a que a contratualização fosse mais difícil, ... reduzir o número de trabalhadores e até proibir novas contratações”; “... constrangimentos de ordem legal ...”; “... deriva fundamentalmente da legislação em vigor neste momento, que impedirá de uma forma simples o recurso à contratação pelas vias normais.”
Rc	“Em termos de recursos humanos, ..., houve muitas saídas, ... reformas, ... licenças sem vencimento e que, ... acabaram por rescindir ... “
Rd	“Como não houve reposição, a solução mais simples e menos morosa, acabou por ser os CEI”; “... seleção e contratação pela via “normal” é muito mais complexo e muito mais demorada do

	que a seleção de um CEI, que é um processo relativamente expedito, ...”
Re	“O problema que a autarquia atravessou em termos da contratação de pessoal coincidiu com esta saída”
Rf	“... financeiramente, é muito mais gerível ...”; “... tendo em conta as medidas do governo com cortes e reduções.”

Respostas	Pergunta 1.1 a) - Quantos CEI têm em média?
Ra	"Em média, ... cerca de 18 CEI em atividade."
Rb	"... um pico de 7 meses ...cerca de 24... os outros restantes ...não precisamos de tanta gente."
Rc	"...Neste momento, temos 6 pessoas."
Rd	"O máximo que já tive foi 28 CEI, neste momento, tenho 14."
Re	"... tenho um, mas o Município tem normalmente mais de 100."

Respostas	Pergunta 1.1 b) - Em termos médios, qual a duração dessa colaboração?
Ra	"... o prazo da ocupação é de 7/8 meses ... necessidade ... de um reforço em fevereiro e, anualmente, roda..."
Rb	"...habitualmente é um ano."
Rc	"...há projetos que têm timings próprios ... os CEI são recrutadas especificamente para esses projetos."
Rd	"Em termos médios, um CEI vai no máximo até 12 meses. Não há mínimo pode ser por qualquer prazo."

Respostas	1.2. - Quando termina um CEI, há substituição imediata por outro CEI? Porquê?
Ra	" São sempre repostos, quer durante o período do CEI (podem arranjar emprego e sair imediatamente e têm de ser substituídos), quer de ano para ano."
Rb	"Sim. ... temos de garantir que estejam outros a coincidir para começar na altura dos que estão a terminar, porque, senão, não conseguimos assegurar o funcionamento do serviço."
Rc	"Sim, há um conjunto de CEI que não está ligado a projetos específicos, que são substituídos por outros assim que terminam."
Rd	"Sim, neste momento é indispensável a substituição contínua, porque não tenho outros recursos."
Re	"... é automaticamente substituído por outro, porque a necessidade laboral se mantém e porque já não podemos continuar com aquela pessoa, temos de recorrer a outro CEI para dar continuidade à função."

Respostas	Pergunta 2 a) - Qual a sua opinião sobre o contributo desses trabalhadores para o desempenho da Autarquia?
Ra	" são sempre uma mais-valia para o serviço ..., porque vão ajudar a quem está no serviço a conseguir cumprir com as suas tarefas."
Rb	"...são poucos os que estão verdadeiramente interessadas e que têm vagamente o perfil que pretendemos."
Rc	"Há aqui competências diferentes, ... uma competência de atendimento e receção tem um perfil e tem uma expectativa e um desempenho tendencialmente diferente de uma pessoa que esteja só na parte da manutenção."
Rd	"...tivemos sorte ...tiveram um comportamento e um desempenho adequado..."
Re	"...não é tão bom quanto deveria ser..." "...alguns ... um pouco mais complicados, e uma situação ... tivemos de rescindir ..."
Rf	"No caso dos CEI + ..., não têm hábitos de trabalho, obrigam a que se tenha um trabalho extra, um acompanhamento extraordinário, com instruções sistematicamente, ... há um dispêndio de tempo em termos de coordenação..."
Rg	"... há CEI que foram fundamentais na função onde estavam ..."
Rh	"... acabam por não ter assim tanto que fazer nos seus serviços, e acabam por contaminar o ambiente de trabalho ...".
Ri	"criaram uma necessidade nova"

Respostas	Pergunta 2 b) - É mesmo importante e necessário recorrer aos CEI?
Ra	"... não têm o número de trabalhadores que é necessário."
Rb	"... temos de ter o "banco de suplentes" apto a jogar... Nem todos os dias seriam necessários tantos CEI, ... apesar de estarem sempre ocupados..."
Rc	"...não podemos correr o risco de faltar algum recurso e pôr em risco o serviço." ; "...sob pena de pôr em causa os Serviços, na maioria com portas abertas ao Público."
Rd	"... única forma de ultrapassar a falta de recursos humanos." ; "Face à conjuntura atual ..."; "... indispensável ... não temos alternativa"
Re	"... provavelmente, não precisaria de tanta gente mas ... mais qualidade que não consigo retirar de pessoal em CEI ou CEI +."
Rf	"... não há um bom planeamento da necessidade de CEI, ... contratamos um bocado avulso..."

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 3 - Em termos de desempenho da Autarquia, e na sua opinião, existe algum(s) risco(s) para a Autarquia e para o seu serviço ao recorrer a estes trabalhadores com muita frequência? Quais?</b>
Ra	"...há sempre o risco de escolher pessoas que não vão corresponder."
Rb	"...estamos dependentes das pessoas que o Centro de Emprego identifica e seleciona para entrevista. ..., muitas vezes sem o perfil adequado ...gerando o risco de haver um desajustamento ao posto de trabalho e conseqüentemente a desmotivação..."
Rc	"além da rotatividade de projeto para projeto, a rotatividade dentro da própria candidatura é elevada"
Rd	"...pode pôr em causa ... o bom ambiente,... criar alguma fragilidade."; "...aumenta o risco de conflitos que podem motivar situações muito complicadas."
Re	"... dificilmente se sentirão membros da equipa na sua plenitude, podendo pô-la em risco."
Rf	"A questão da segurança é uma questão transversal a todos os serviços."; "...é um ponto muito crítico,..." "é impossível gerir ... à velocidade com que entram e saem trabalhadores."; "... temos consciência de que ele existe, mas não há como contraria-lo."
Rg	"...não valorizar ... o que o CEI possa estar disponível para fazer... "; "uma má utilização dessas pessoas..."
Rh	"... algum interesse numa primeira fase, mas depois, ... desânimo ... amargura."
Ri	"...a imagem que se passa para o exterior pode ficar comprometida, e corre o risco de ficar denegrida." "... quando se colocam CEI no telefone ou no atendimento ao público. ... Quem é atendido ... acaba por perceber que não terá a resposta..." "...os serviços operacionais ... andam na rua e são o primeiro contacto..."; "...a falta de informação por parte do cidadão pode levar a interpretações erradas daquilo que é o serviço prestado pela Autarquia."
RJ	"Há vários riscos."
Rk	"...sabe que está a prazo, não se vai entregar e comprometer"; "... o compromisso... para com o serviço nem sempre é o ideal."; "sabe que não há possibilidade de renovar, leva a que ...não se empenhem ou não se comprometam"
Rl	"Nem sempre temos trabalhadores disponíveis para dar essa formação" "... falta de acompanhamento ... " "risco de não ter ... capacidade em tempo útil." ... "Gerir "... conhecer as ... as capacidades de cada um."
Rm	"...falta de resposta..."; "permanentemente, haver a possibilidade de estar a prestar um serviço público de baixo nível de qualidade." "... se eu fosse cliente, notava a diferença quando é um trabalhador da casa ou quando é um trabalhador CEI"; "... corremos o risco de rutura na qualidade do serviço"
Rn	"Há funções que se pedem a uns trabalhadores que não se consegue pedir a outros.". "... conhecer as ... as capacidades de cada um." ; "Gerir constantemente esta capacidade ... compromete o desempenho do serviço.";
Ro	"...não têm hábitos de trabalho... alguns vícios de falta de assiduidade, ... de pontualidade, não têm tanto zelo ..." "que acabam por influenciar... no sentido de não tão bem cumprirem as suas tarefas"; "... a não desempenharem o seu trabalho com tanto brilho, ... "
Rp	"o que deveríamos estar a melhorar nunca o vamos fazer"; "...nunca chegaremos a preocupar-nos com ela porque estamos sempre a iniciar o processo de formação e de integração."; "...nunca temos conhecimento pleno do serviço."
Rq	"... quando temos esta aprendizagem concluída, é quando as pessoas normalmente saem."; "...desmoralização global dos trabalhadores." ; "...desmotivam."
Rr	"...as rotinas e procedimentos..."; "regras, de preceitos de execução de tarefas, formas de execução se percam..."

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 4 – Na sua opinião que efeito tem a colaboração e substituição constante destes trabalhadores na(s) equipa(s) que dirige? Porquê que isso acontece?</b>
Ra	"não são bons, são negativos"; "Para os serviços os efeitos são negativos"; "Na perspetiva da instituição, os efeitos são negativos, aliás francamente negativos"
Rb	"Um funcionário que está a dar formação não pode estar a executar o seu próprio trabalho."
Rc	"Quando os trabalhadores estão com alguma capacidade de trabalho ... " "... em que começa a haver uma relação de confiança ..., e em que já está tudo "alinhado", perde-se tudo e tem de começar tudo de novo, ...."
Rd	"Para a imagem da Câmara tem custos todos os dias. ... Como ... prestar um serviço de qualidade com pessoas que nem sequer têm tempo de conhecer bem a estrutura? Nunca vão dar a resposta que seria desejável."; "...nem o cliente, nunca sabe o que lhe espera nem nós sabemos o que temos para oferecer"; "oscilar de qualidade..."
Re	"até criar rotinas há um tempo de aprendizagem que tem custos";
Rf	"... ausências inesperadas, apesar de justificadas, põe em causa o trabalho e gera incompreensão ..." "alguma irresponsabilidade ... alguns dias não vêm trabalhar"; ... Há muitos dias em que é necessário reafetar recursos na hora."
Rg	"Os CEI + são muito problemáticos, sem princípios de trabalho, ..."; "Além dos custos de bolsa de dias pagos sem estarem a produzir, o tempo que se demora a ponderar se vamos rescindir ou

	não, ..., refletem-se no desempenho da autarquia, ... perde-se muito dinheiro, passa-se uma imagem péssima lá para fora”
Rh	“por falta de expectativa, a forma como se integram não é a mesma ...”; “Há falta de comprometimento... “
Ri	“...afetar psicologicamente todas as pessoas que o andaram a ensinar e a transmitir os conhecimentos, ... e acabaram por ficar, mais uma vez, sem ajuda, ou sem apoio”
Rj	“há quebras nos procedimentos e na respetiva maturidade...”; falta de produtividade e descontinuidade constante no trabalho”; “e muitas vezes em vez de ajudar, só desajuda”
RK	“não têm tempo para fazer o seu trabalho, quanto mais para dar essa formação ou corrigir...”
RI	“depende muito da pessoa que é, da personalidade que tem, das vivências que tem, do que vem disposta a trazer ... Há muitas pessoas que vêm “obrigadas”, senão perdem o rendimento ou o subsídio.”; “os melhores não compensariam os menos bons”
Rm	o IEFPP ..., manda-nos pessoas que ... não têm o perfil ... sem robustez física, com dependentes a cargo, completamente desajustadas da função em relação à sua vida profissional anterior.”
Rn	“temos de estar sempre a dizer o que têm de fazer, como é que têm de fazer, a chamar à atenção”; “constantemente a interagir”; “temos de gerir aquilo que é o desempenho operacional delas no dia-a-dia”; “acompanhamento constante e muito equilíbrio”
Ro	“os custos associados à gestão destas entradas e saídas”; “A carga burocrática é enorme ao nível de início, acompanhamento, e finalização. ... o que é mais demorado é a questão da execução financeira, ... reembolsos, ... encerramentos dos projetos...”
Rp	“a despesa que temos é relativamente reduzida, no entanto, ... não compensa”
Rq	” fardamento ... insustentável em termos financeiros e logísticos “
Rr	“Acontece com alguma frequência haver ... CEI ... a receber bastante mais do que o pessoal residente”
Rs	“Não há tempo para aprender a cultura organizacional o que é importante na prestação de um serviço público”

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 5 - Da sua experiência e do conhecimento que tem da Autarquia, e da sua equipa, o que mais o preocupa na substituição constante destes colaboradores?</b>
Ra	“a instabilidade para todos...”
Rb	“não ...prestar um serviço de qualidade de forma tranquila e sem riscos.”
Rc	“...a desmotivação e a desmoralização...as próprias pessoas que são do serviço, acabam por começar a desleixar-se.”; “comprometer a suposta alegria no trabalho e a motivação...”
Rd	“... a impreparação e a incapacidade que as pessoas poderão ter para desempenhar as funções ...”
Re	“Há um momento interessante no início..., mas depois tudo isso vai decrescendo”
Rf	“... incapacidade para desenvolver com qualidade, com planeamento, com estratégia e com eficácia operacional um serviço público”
Rg	“é integrarmos CEI, muitas vezes, não tanto porque precisamos ou porque têm o perfil adequado, mas porque o CEI precisa... acabam por destruir princípios, valores essenciais nas equipas residentes.”

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 6 - Tem alguma estratégia para evitar esses efeitos negativos? Qual?</b>
Ra	“igualdade no trabalho,... na distribuição do trabalho e das regalias.”
Rb	“definição muito clara dos objetivos”; “ Tenho sempre prazos para qualquer tarefa, para a pessoa se poder orientar e responsabilizar.”
Rc	“acolhimento cuidado”
Rd	“acompanhamento constante ... proximidade diária”; “cronograma semanal ou mensal, relatório das atividades para poder acompanhar a evolução as dificuldades e ajustar a prestação.”
Re	“conseguir que os trabalhadores andassem motivados ... ir falando com eles e tentar dar-lhes aquilo que eles precisam no imediato.”; “ tentando perceber o que é que elas têm em mente ...”
Rf	“grande planeamento ... avaliação ..., programar as necessidades de novos CEI ... gestão da informação para uma boa programação e ... uma gestão corrente muito exigente.”; “ ... ter tudo preparado, antecipadamente.”
Rg	“tendencialmente, ..., não recrutar pessoas com menos de 40 anos. ... quando estamos com pessoas de 50, 60 anos, ... têm outra maturidade e um outro olhar para a responsabilidade do posto de trabalho”
Rh	“... dependem das pessoas, ... para uns, eu terei de ser mais impositivo, menos maleável, para outros, terei de fazer exatamente o contrário.
Ri	“ter organizado o trabalho semanalmente”

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 7 - O que acha que poderia ser feito para atenuar esses efeitos?</b>
Ra	“...acabar com este nível de rotatividade.”
Rb	“Apostar nalgumas contratações” ; “ Precisávamos de mais gente de casa”
Rc	“Ser mais exigente na seleção”
Rd	“os CEI são interessantes desde que sejam um complemento à equipa. Ou seja, a existirem, têm de

	ser em número muito reduzido.”
Re	“apenas selecionar pessoas que querem muito vir para aqui.”

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 10. *Questões feitas aos Trabalhadores “residentes” e respetivas ideias-chave das respostas (RTx).*

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 1 a) – Na sua opinião a Autarquia recorre a Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção com muita frequência?</b>
RTa	"... mais do que seria desejável"
RTb	"Sim, muito."
RTc	"Recorre, sim."

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 1 b) – Porquê?</b>
RTa	"falta de recursos"; "desajustamento entre o nível de serviços que temos de produzir e a nossa capacidade humana para o fazer"
RTb	"não há possibilidade de recorrer a outras formas"; "limitações do Orçamento do Estado para poder contratar por outra via"; "o Governo não tem permitido contratar, pelas vias normais"
RTc	"forma mais fácil e mais rápido e até se calhar a única"
RTd	"nunca conseguiríamos contratar um número tão elevado"
RTf	"forma de ajudar as pessoas que estão desempregadas"

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 1.1 a) - Quantos CEI têm em média?</b>
RTa	"Atualmente, cerca de 75, mas às vezes chegamos a ter mais de 100."
RTb	"Em média temos à volta de 100"
RTc	"No nosso serviço temos tido uma pessoa em CEI e é quase sempre por um ano"
RTd	"Em termos da distribuição entre CEI e CEI+ é mais ou menos meio por meio."

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 1.1 b) - Em termos médios, qual a duração dessa colaboração?</b>
RTa	"uma média de 6 meses para os projetos de curta duração, mas normalmente, os nossos contratos são de 12 meses"
RTb	"O prazo médio ... é de um ano. Alguns saem antes porque arranjam emprego. "
RTc	"Em termos médios vai de 6 a 12 meses que é o limite máximo"

<b>Respostas</b>	<b>1.2. - Quando termina um CEI, há substituição imediata por outro CEI?</b>
RTa	"Na maioria dos serviços, sim."; "Na maior parte dos casos, quando termina um CEI é substituído por outro."
RTb	"No entanto, temos projetos específicos, principalmente para fazer face às necessidades específicas de cada um dos serviços."
RTc	"Como estamos num território sazonal, ... verão onde o número de pessoas em CEI aumenta, ou melhor duplica, ...."
RTd	"Há substituição. Não tenho conhecimento de que seja logo de imediato."

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 2 a) - Qual a sua opinião sobre o contributo desses trabalhadores para o desempenho da Autarquia?</b>
RTa	"de uma forma geral, penso que os contributos têm sido positivos ...há o cuidado de selecionar a pessoa ... com mais competências"
RTb	"A nível geral acho que todos querem sempre fazer o seu melhor"
RTc	"Há pessoas que contribuem mais do que outras"
RTd	"há casos em que acabam por criar mais dificuldades do que nos apoiar"; "Há muitas pessoas que são boas ..., há outras que nem sequer deviam ter vindo."
RTe	"De um modo geral o desempenho tem sido sempre igual do princípio ao fim, tirando o tempo de aprendizagem"
RTf	"...a qualidade da oferta disponível tem vindo a decair muito"; "nada fácil conseguir pessoas com perfil adequado."; " muito menos pessoas reúnam os requisitos para a integração" "A criação do próprio emprego e a oferta de formação também tem feito com que as pessoas elegíveis sejam absorvidas."

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 2 b) - É mesmo importante e necessário recorrer aos CEI?</b>
RTa	"Face ao contexto legal é importante recorrer a estes contratos"
RTb	"tendo em conta a falta de recursos, e de alternativa, é mesmo necessário recorrer a CEI"

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 3 - Em termos de desempenho da Autarquia, e na sua opinião, existe algum(s) risco(s) para a Autarquia e para o seu serviço ao recorrer a estes trabalhadores com muita frequência? Quais?</b>
RTa	“... a pessoa acaba por não ter possibilidade e tempo para vestir a camisola.”; “... um desligamento das próprias funções. Para muitos parece uma ocupação de tempos livres.”
RTb	“Em termos de segurança, já tivemos problemas, alguns casos até bem graves.”; “... quem tiver segundas intenções é muito fácil, porque ... se apercebem de tudo, dos horários, das rotinas, das fragilidades e se o objetivo for fazer alguma coisa de errado, muito dificilmente a Autarquia tem como se defender; “... o risco existe, mas não o avaliamos devidamente porque há uma relação de confiança.”
RTc	“Em termos de relações laborais, depende do “feito”, da maneira de ser... pode ser mais difícil o relacionamento, a integração e a aceitação; “ : “... não haver um investimento por parte da equipa residente para arranjar estratégias para a pessoa de integrar e muito menos se a pessoa for uma pessoa difícil, podemos ter uma postura de gerir da melhor forma em vez de consolidar as diferenças porque sei que vai embora.”
RTd	“Por vezes, a equipa residente sente-se de alguma forma ameaçada e faz uma certa resistência, havendo risco de conflitos e de pôr em causa a estabilidade.” “... depende da forma como essas pessoas veem a vinda”.
RTe	“A duração da ocupação também tem o seu risco, na medida em que ..., sendo objetivo a pessoa arranjar trabalho, caso isso aconteça, abandona de imediato a ocupação, o que obriga a uma substituição,...” Chegamos a ter três pessoas para a mesma ocupação durante o ano, ....”
RTf	“... não haver um investimento por parte da equipa residente para arranjar estratégias para a pessoa de integrar e muito menos se a pessoa for uma pessoa difícil, podemos ter uma postura de gerir da melhor forma em vez de consolidar as diferenças porque sei que vai embora.”
RTg	“quem está de fora e está habituado a tratar os seus assuntos com alguém e de repente essa pessoa muda, deixa as pessoas inseguras e passa uma má imagem do serviço”
RTh	“Perde-se tempo a ensinar, ... o facto de sabermos que é por um prazo, acaba por ser aborrecido.”; “... para quem gere o serviço, ainda é muito pior, ... constitui um investimento de quem tem de estar a dar atenção e tempo, ... com a angústia de não saber por quanto tempo.”
RTi	“... põe em causa a estabilidade emocional das equipas, na medida em ..., tem o direito de se sentir desanimado com a saída, ao mesmo tempo que se confrontado com o dever moral de se sentir feliz por o colega ter arranjado emprego, com tudo o que isso implica para o serviço e para si próprio.”

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 4 – Na sua opinião que efeito tem a colaboração e substituição constante destes trabalhadores na(s) equipa(s) que dirige? Porquê que isso acontece?</b>
RTa	“Ao nível da gestão administrativa e financeira ... é uma medida muito pesada ....” ; “Os procedimentos também se alteram com alguma frequência, ....”
RRb	“...tudo isto é muito difícil para quem cá está ... “Temos de lidar com esta constante realidade a muito curto prazo.” “... traduz-se em muito mais trabalho para nós: além de termos de fazer o nosso trabalho, temos que supervisionar o dessa pessoa, estar sempre atentos.”
RTc	“apesar de ser um recurso barato, tem custos muito pesados ao nível administrativo e ao nível da preparação do trabalhador.”... afeta muito tempo aos CEI, cerca de uma semana por mês, ... a lançar cadastros, a acertar saídas a gerir assiduidade, faltas justificadas e injustificadas.” ; “Os CEI faltam muito, e tem de haver uma atenção redobrada no lançamento das faltas injustificadas porque têm efeitos na continuidade do CEI e pode pôr em causa o subsídio que o mesmo recebe.”
RTd	“... nos casos em que as ocupações são um sucesso a frustração da equipa ainda é maior, porque essa prestação permitiu atingir um nível de maturidade de desempenho que deu estabilidade à equipa e que de repente desaparece.”
RTe	“Existem situações que influenciam também as relações laborais. ... o rendimento que o CEI leva para casa ...”
RTf	“...no princípio, “jogamos um pouco à defesa” até conseguirmos perceber se podemos confiar, ...”
RTg	Quando o CEI se vai embora leva tudo o que lhe ensinámos e que nos faz falta enquanto força de trabalho ; ... conhecimento e o tempo que investimos, que deixa de ter retorno ...” ; “ ficamos tristes, ... vai voltar tudo a estar descontrolado, desorganizado, sem capacidade de resposta ... até aparecer um novo colega que nos venha “socorrer”.” ... deixaram de poder contar com aquele trabalho e que é redistribuído e feito ...”
RTh	“apesar de ser um recurso barato, tem custos muito pesados ao nível administrativo e ao nível da preparação do trabalhador.”

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 5 - Da sua experiência e do conhecimento que tem da Autarquia, e da sua equipa, o que mais o preocupa na substituição constante destes colaboradores?</b>
RTa	“...a rotatividade não permite consistência e estabilidade do serviço, com efeitos negativos para o Município enquanto entidade e sobretudo para os Municípios.”
RTb	“Há aqui um risco constante, que exige da parte de todos um esforço adicional constante para que os efeitos sejam os menos negativos possíveis.”
RTc	“Não podemos pensar que as pessoas têm que, obrigatoriamente, compreender que nós temos falta de recursos ... Hoje em dia, a sociedade, não é tolerante a este ponto, sabe exatamente o que tem direito e exige que esse serviço seja prestado com qualidade!”
RTd	“... a imagem que se passa ..., como fazem o trabalho, como se comportam, como se vestem, ..., são o primeiro contacto e as pessoas não entendem e não sabem o que se passa, e por isso, fazem a pior leitura daquilo que é a qualidade do serviço.”
RTe	“... não haver uma avaliação correta dos custos e não se ter a noção de que esta rotatividade sai-nos muito mais caro do que ter menos recursos devidamente treinados. “O barato sai caro”!” Esta rotatividade não é boa para ninguém,...”
<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 6 - Tem alguma estratégia para evitar esses efeitos negativos? Qual?</b>
RTa	“A comunicação e o acompanhamento muito próximo”
RTb	“intervimos de forma a ajustar comportamentos.”
RTc	“seleção é o primeiro passo “
RTd	“... A equipa tem de se preparar ..., tem de haver uma predisposição ... para receber bem e minimizar ... o período de integração fazendo com que a pessoa se sinta em casa.”
RTe	“... investimento ... para que a pessoa se envolva em todo o serviço.”
<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 7 - O que acha que poderia ser feito para atenuar esses efeitos?</b>
RTa	“... repensar as necessidades ... e reavaliar a forma de gerir o serviço, evitando integrar pessoas se elas não forem extremamente necessárias.”
RTb	“Avaliar bem até que ponto podemos ir em termos destas ocupações.”
RTc	“Devia haver uma avaliação correta dos custos desta rotatividade e tentar reduzi-la ao máximo.”

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 11. *Questões feitas aos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção e respetivas ideias-chave das respostas (RCx).*

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 1 a) – Do que tem conhecimento, a Autarquia recorre a Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção com muita frequência?</b>
RCa	“Sim, ... recorre muito.”
RCb	“Sim, acho que sim.”
RCc	“Sim, com alguma frequência.”
<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 1 b) – Porquê que acha que isso acontece?</b>
RCa	“... não havendo forma de contratar, e havendo falta de pessoal, os CEI são a única forma de termos recursos suficientes.” ; “não tem podido contratar...”
RCb	“Desconheço ....”
RCc	“...é um recurso mais barato.”
<b>Respostas</b>	<b>1.1. É o seu primeiro CEI, ou já esteve integrados noutros CEI?</b>
RCa	“Já fiz 3 CEI.”
RCb	“É o meu primeiro CEI, é a primeira vez que me encontro nesta situação.”
RCc	“sim.”
<b>Respostas</b>	<b>1.2. Qual a duração do seu CEI?</b>
RCa	“...dois de 6 meses e um de um ano.”
RCb	“12 meses.”

<b>Respostas</b>	<b>1.3. Veio substituir algum colega na mesma situação? Porquê?</b>
RCa	“Sim. Porque há falta de pessoal e não se pode contratar.”
RCb	“Sim. Porque há muito serviço para as pessoas que existem”
RCc	“Não, mas vim substituir um colega que saiu por motivos de saúde.”

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 2 a) - Qual a sua opinião sobre o contributo de trabalhadores na sua situação para o desempenho da Autarquia e do serviço onde está a colaborar?</b>
RCa	“... vai depender muito de pessoa para pessoa.”
RCb	“... em muitos casos acho que é dado um contributo importante para o serviço, é mais uma unidade a trabalhar.”
RCc	“Acho que é importante e necessário porque existe muito trabalho que ocupa todos os membros da equipa e mesmo assim não somos suficientes.”
RCd	“... se fizermos o nosso melhor, damos um bom contributo...”

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 2b) - Acha que é importante e mesmo necessário recorrer a este tipo de colaboração?</b>
RCa	“É uma necessidade que a Autarquia tem.”
RCb	“Se não há outra forma, acho que sim.” ; “... penso que sim, senão há alternativa.”

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 3 - Considerando que a ocupação tem um prazo e que à partida há substituição por outro trabalhador, na sua opinião, existe algum(s) risco(s) para o desempenho da Autarquia e para o serviço onde está integrado ao recorrer a trabalhadores com CEI? Quais?</b>
RCa	“corre o risco da equipa sentir que somos uns intrusos, e se assim for, não é fácil lidar no dia-a-dia com essa situação, para nenhuma das partes.”
RCb	“... é preciso que alguém perca tempo connosco, e senão ...corremos o risco de vir passar o tempo livre.” ; “Podem não ter vontade em ensinar tudo, ... e não aproveitam a capacidade que temos ...”
RCc	“A confiança que depositam em nós por falta de alternativa é um risco muito grande. ... faz confusão como temos acesso a chaves, a códigos e a informação que depois levamos connosco ...” ; não sei se há noção do que levamos e da forma como alguém pode usar essa informação, ...?” ; “Há invasão e um risco associado ao eventual uso indevido da informação que não é bom e acho que não é controlável.”
RCd	“Ninguém está fidelizado e comprometido, não há tempo para isso!”
RCe	“Descontinuidade do trabalho, ... e a prestação do CEI que se segue não ser tão positiva do que a do anterior.”
RCf	“... aquilo que passamos lá para fora, por falta de informação ou conhecimento...” ; “... não sabemos responder e as pessoas ficam aborrecidas, ...”

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 4 - Na sua opinião que efeito tem ou pode ter a colaboração e substituição constante de trabalhadores na sua situação na equipa onde está integrado?</b>
RCa	“Quem cá está tem de nos ensinar, e perde muito tempo com isso e com o acompanhamento constante...” ; “o tempo que alguém tem de deixar de fazer o seu serviço ...”...” E “tempo é dinheiro”, ... sai muito caro a Câmara estar sempre a integrar pessoas diferentes.”
RCb	“quando estamos prontos, vamos embora.”... levo a minha experiência e o meu conhecimento que já estava a contribuir ...e faz falta ...para ... dar resposta às exigências do dia-a-dia.”
RCc	“há uma quebra na continuidade do serviço que não permite uma melhorar.”
RCd	“... no início é estranho, temos de conquistar a confiança e aceitação ..., e isso demora, ...!” ; “... é importante estabelecerem-se relações de confiança, nestas condições é difícil.”
RCe	“O CEI passa sempre por um período de aprendizagem e integração ...”
RCf	“... último mês é a angústia de não ter alternativa ...”
RCg	“... já aprendi muita coisa, mas sei que o tempo que me dedicam a ensinar, é tempo que deixam de afetar ao seu trabalho. ... custa-me estar sempre a interromper porque ... acabo por prejudicar a produtividade ...”
RCh	“... nem sempre nos compatibilizamos à primeira com as pessoas da equipa. ... não houve uma boa aceitação e isso gerou um mau ambiente no serviço o que é muito mau.”
RCi	“...a imagem que se passa é que: ”não para lá ninguém”.
RCj	“... esta situação cria ... incerteza para a Autarquia.”
RCk	“...este pensamento constante que a qualquer momento posso ter de interromper, é uma ansiedade constante!”

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 5 - Na sua opinião, enquanto CEI e do conhecimento que tem da Autarquia, e da equipa onde está integrado, o que pode ser mais preocupante na substituição constante destes colaboradores?</b>
RCa	“... a qualidade do serviço que se presta”
RCb	“... é a instabilidade que a rotatividade gera e os efeitos que daí advêm que se fossem contabilizados ... valeria a pena repensar e reajustar algumas coisas.”
RCc	“É a mudança que é sempre difícil e carece de adaptação de todas as partes e isso tem custos, neste caso para o contribuinte.”

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 6 - Acha que a Autarquia e a Equipa onde está integrado tem alguma estratégia para evitar esses efeitos negativos?</b>
RCa	“... acho que somos considerados um trabalhador normal, e que há um investimento da equipa ...no sentido de aproveitarmos ao máximo o tempo ...”
RCb	“Não sei se há ... há uma necessidade muito grande em ter mais gente a trabalhar e isso ajuda a que as pessoas estejam predispostas a pôr-nos a trabalhar o mais depressa possível.”
RCc	“... há uma estratégia de integração bem planeada,..., se não fosse assim não estaria a resultar ...”
RCd	“... fui muito bem acolhida, sinto-me em família, ... não me senti um estranho, que foi posto ... de parte ...”; “...depende muito de serviço para serviço, ... há um voto de confiança ..., consideram-nos como se fôssemos da casa.”

<b>Respostas</b>	<b>Pergunta 7 - O que acha que poderia ser feito para atenuar esses efeitos?</b>
RCa	“...a redução esta rotatividade...”
RCb	“...escolher as pessoas certas...”
RCc	“contratar menos pessoas, mas ...que fizessem ... aprendizagem e melhoria contínua do que andar sempre a trocar pessoas todos os anos.”
RCd	“... avaliar muito bem os custos e os efeitos ... e ... tomar decisões no sentido de evitar ao máximo.”; “...pensar bem sobre os custos que esta rotatividade tem e refletir em que serviços vale a pena correr estes riscos, ...”

Fonte: Elaboração própria.

## 4.2. Análise dos resultados

Após a apresentação dos resultados constantes no ponto anterior que consistiu no agrupamento das diversas respostas por questões e sua decomposição, os analistas fizeram individualmente a sua apreciação, tendo ordenado as respostas (ideias-chave) por grau de importância com base numa ordenação numérica de 1 em diante, consoante o número de respostas, sendo que o 1 é a resposta (ideia-chave) mais importante.

### 4.2.1. Segunda fase: mapa cognitivo individual estruturado de conceitos

#### 4.2.1.1. Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço

Relativamente à pergunta 1 a), *Na sua opinião, a Autarquia recorre a Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção com muita frequência?*

Os entrevistados responderam quase unanimemente que a Autarquia recorre a este tipo de contratos com muita frequência. Face à resposta unânime apresentada pelos entrevistados, os analistas consideraram importante salientar que o recurso a este tipo de

contrato, apesar de frequente, agravou-se nos últimos 4 anos, como se pode observar na Tabela seguinte.

Tabela 1. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1 a) do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço.*

	Ra	Rb	Rc	A	
P1	2	1	3	1	
a)	2	1	3	2	
	1	2	3	3	

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).  
Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 1 b), *Porquê?*

Os analistas consideraram como mais importantes o recurso aos CEI ser a “solução mais simples, menos complexa e menos morosa”, os “constrangimentos legais à contratação” e “financeiramente ser mais gerível” como se pode observar na Tabela 1 seguinte.

Relativamente aos entrevistados, verifica-se que responderam mais ou menos unanimemente focando essencialmente: (i) a falta de recursos humanos (ii) as normas e medidas governamentais que criaram dificuldades à contratação pela via normal (iii) a facilidade com que se contratam CEI face ao procedimento normal de contratação.

Tabela 2. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1 b) do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço.*

	Ra	Rb	Rc	Rd	Re	Rf	A
P1	6	3	5	2	4	1	1
b)	2	4	5	1	6	3	2
	3	1	5	2	4	6	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).  
Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 1.1 a), *Quantos CEI têm em média?*

Os analistas consideraram como mais importantes “o máximo que já tive foi 28 CEI, neste momento, tenho 14” e “em média, cerca 18 CEI em atividade”, como se pode observar na Tabela abaixo.

Relativamente aos entrevistados, verifica-se que cada um respondeu em função do número de CEI integrados no seu serviço, sendo de salientar o facto de um dos entrevistados ter referido que “tenho um, mas o Município tem normalmente mais de 100.”

Tabela 3. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1.1 a) do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço.*

	Ra	Rb	Rc	Rd	Re	A
P1.1 a)	1	5	4	2	3	1
	4	1	3	2	5	2
	2	4	1	5	3	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 1.1 b), *Em termos médios, qual a duração dessa colaboração?*

Os analistas consideraram como sendo mais importantes, “Em termos médios, um CEI vai no máximo até 12 meses. Não há mínimo, pode ser qualquer prazo” e “há projetos que têm *timings* próprios ... os CEI são recrutados especificamente para esses projetos”, como se pode observar na Tabela abaixo.

Relativamente aos entrevistados, verifica-se que, no geral, todos responderam que, em média a duração é de um ano, podendo em projetos específicos ser de duração inferior, ajustado em função dos mesmos.

Tabela 4. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1.1 b) do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço.*

	Ra	Rb	Rc	Rd	A
P1.1 b)	3	2	4	1	1
	4	3	1	2	2
	3	4	2	1	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 1.2., *Quando termina um CEI, há substituição imediata por outro CEI? Porquê?*

Os analistas destacaram: “Sim, ... temos de garantir que estejam outros a coincidir para começar na altura dos que estão a terminar, porque, senão, não conseguimos assegurar o funcionamento do serviço”, como se pode observar na Tabela seguinte.

Relativamente aos entrevistados, verifica-se que todos responderam unanimemente que sim, e justificaram com a necessidade de assegurar e dar continuidade ao serviço.

Tabela 5. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1.2 do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço.*

	Ra	Rb	Rc	Rd	Re	A
P1.2	5	1	4	2	3	1
	5	1	2	3	4	2
	4	2	5	3	1	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 2 a), *Qual a sua opinião sobre o contributo desses trabalhadores para o desempenho da Autarquia?*

Os analistas consideraram mais importante o facto de os entrevistados salientarem que o contributo depende da competência que estiver em causa, “...uma competência de atendimento tem uma expectativa e um desempenho tendencialmente diferente de uma pessoa que esteja na parte da manutenção”. Consideraram, ainda: “Fundamentais na função onde estavam”; “são sempre uma mais-valia para o serviço” e “criaram uma necessidade nova”, como se pode observar na Tabela seguinte.

Relativamente aos entrevistados, verifica-se que a maioria considera que é um contributo positivo, apesar de ressalvarem que, em muitos casos, não é tão bom quanto deveria ser, e que há situações menos positivas e até complicadas, nomeadamente no que diz respeito aos CEI +, tendo em conta que têm comportamentos pouco adequados à função e ao facto de haver poucos que estão verdadeiramente interessados.

Tabela 6. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 2 a) do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço.*

	Ra	Rb	Rc	Rd	Re	Rf	Rg	Rh	Ri	A
P2a)	2	5	3	6	7	9	1	8	4	1
	9	1	4	8	7	6	5	2	3	2
	3	5	1	4	8	6	2	7	9	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 2 b), *É mesmo importante e necessário recorrer aos CEI?*,

Os analistas consideraram como mais importante: não terem o número de trabalhadores que é necessário, não poderem correr o risco de faltar algum recurso e pôr em causa o serviço e ser a única forma de ultrapassar a falta de recursos humanos, como se pode observar na Tabela seguinte.

Os entrevistados responderam quase unanimemente que, face à falta de recursos humanos e de alternativa, é mesmo importante e necessário recorrer aos CEI, sob pena de pôr em causa o serviço.

Salienta-se ainda, a referência ao planeamento não ser adequado e ao facto de, em determinadas situações, não seria necessário tanta gente, referências essas, sinalizadas por um dos analistas.

Tabela 7. Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 2 b) do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço.

	Ra	Rb	Rc	Rd	Re	Rf	A
P2b)	2	4	3	1	6	5	1
	2	6	5	4	3	1	2
	2	5	1	3	4	6	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).  
Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 3, *Em termos de desempenho da Autarquia, e na sua opinião, existe algum(s) risco(s) para a Autarquia e para o seu serviço ao recorrer a estes trabalhadores com muita frequência? Quais?*,

Os analistas consideraram que o pressuposto de todas as respostas é de que existem riscos para Autarquia. Nesse contexto, e tendo sido identificados um conjunto de riscos, os analistas consideraram como os 4 mais importantes:

- a questão da segurança é uma questão transversal a todos os serviços.” ; “...é um ponto muito crítico,...” – (Rf);
- “...a imagem que se passa para o exterior pode ficar comprometida, e corre o risco de ficar denegrada...” – (Ri);
- Risco para a melhoria contínua - “o que deveríamos estar a melhorar nunca o vamos fazer” (Rp);
- “...estamos dependentes das pessoas que o Centro de Emprego identifica e selecciona para entrevista. ..., muitas vezes sem o perfil adequado ...gerando o risco de haver um desajustamento ao posto de trabalho e conseqüentemente a desmotivação...” - (Rb).

No que diz respeito aos entrevistados, verifica-se que é assumido que o recurso aos CEI constitui um risco para o desempenho organizacional e para as equipas, tendo sido elencados um conjunto de riscos, para além dos considerados mas importantes

pelos analistas, o que revela que os Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço, têm consciência dos riscos que a rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção tem para o desempenho do Município.

Tabela 8. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 3 do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço.*

P3	Ra	Rb	Rc	Rd	Re	Rf	Rg	Rh	Ri	Rj	Rk	RI	Rm	Rn	Ro	Rp	Rq	Rr	A
	15	14	7	5	13	1	6	17	2	18	11	8	16	9	12	10	3	4	1
	10	11	12	7	9	13	14	8	5	18	6	17	4	2	3	1	15	16	2
	4	1	5	16	15	3	17	13	2	18	12	14	6	7	9	11	8	10	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 4, *Na sua opinião que efeito tem a colaboração e substituição constante destes trabalhadores na(s) equipa(s) que dirige? Porquê que isso acontece?*

Os analistas verificaram que, na opinião dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço, a substituição constante dos CEI, na perspectiva da instituição são negativos, para alguns, francamente negativos (Ra). Os entrevistados apontaram algumas consequências desta rotatividade, das quais, conforme se pode ver na tabela seguinte, os analistas destacaram:

- *Descontinuidade do trabalho*: “Quando os trabalhadores estão com alguma capacidade de trabalho ... “ “... em que começa a haver uma relação de confiança ..., e em que já está tudo “alinhado”, perde-se tudo e tem de começar tudo de novo, ....” (Rc)
- *Custos para a Imagem da organização*: “Para a imagem da Câmara tem custos todos os dias. ... Como ... prestar um serviço de qualidade com pessoas que nem sequer têm tempo de conhecer bem a estrutura? Nunca vão dar a resposta que seria desejável.” ; “...nem o cliente, nunca sabe o que lhe espera nem nós sabemos o que temos para oferecer”.; “oscilar de qualidade” (Rd)
- *Quebras na produtividade e na eficiência*: “até criar rotinas há um tempo de aprendizagem que tem custos” (Re)
- *Desmotivação e descomprometimento*: “depende muito da pessoa que é, da personalidade que tem, das vivências que tem, do que vem disposta a trazer ... Há muitas pessoas que vêm “obrigadas”, senão perdem o rendimento ou o subsídio.” ; “os melhores não compensariam os menos bons” (RI)

- *Custos administrativos elevados*: “os custos associados à gestão destas entradas e saídas” ; “A carga burocrática é enorme ao nível de início, acompanhamento, e finalização. ... o que é mais demorado é a questão da execução financeira, ... reembolsos, ... encerramentos dos projetos...” (Ro)
- *Desajustamento à função*: “o IEFP ..., manda-nos pessoas que ... não têm o perfil ... sem robustez física, com dependentes a cargo, completamente desajustadas da função em relação à sua vida profissional anterior.” (Rm)
- *Exigência de um acompanhamento constante*: “temos de estar sempre a dizer o que têm de fazer, como é que têm de fazer, a chamar à atenção” ; “constantemente a interagir” ; “temos de gerir aquilo que é o desempenho operacional delas no dia-a-dia” ; “acompanhamento constante e muito equilíbrio” (Rn)
- “Não há tempo para aprender a cultura organizacional o que é importante na prestação de um serviço público” (Rs).

No que diz respeito aos entrevistados, verifica-se que é consensual que a rotatividade dos CEI tem efeitos negativos para o desempenho da organização e que os mesmos têm na sua base o “pouco tempo” que o trabalhador nessa situação tem para justificar todo o investimento que é feito na sua escolha, formação, treino e integração e tudo o que isso representa para a equipa, para organização e para quem é servido pela mesma.

Tabela 9. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 4 do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço.*

	Ra	Rb	Rc	Rd	Re	Rf	Rg	Rh	Ri	Rj	Rk	Rl	Rm	Rn	Ro	Rp	Rq	Rr	Rs	A
P4	15	12	1	4	10	5	6	11	14	7	13	8	16	9	2	18	17	19	3	1
	1	10	11	19	2	18	9	17	16	15	14	13	12	4	3	7	8	5	6	2
	8	13	6	2	7	9	15	10	11	3	14	1	4	16	5	19	18	17	12	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 5, *Da sua experiência e do conhecimento que tem da Autarquia, e da sua equipa, o que mais o preocupa na substituição constante destes colaboradores?*

Os analistas consideram como preocupações mais importantes dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço: “a instabilidade para todos...”, “a

desmotivação e a desmoralização...” e “a impreparação e a incapacidade que as pessoas poderão ter para desempenhar as funções ...”.

Relativamente aos entrevistados, verifica-se que todos comungam de várias preocupações, as quais têm na sua essência uma preocupação transversal, a qualidade do serviço público que o Município presta.

Tabela 10. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 5 do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço.*

	Ra	Rb	Rc	Rd	Re	Rf	Rg	A
P5	2	1	5	3	6	4	7	1
	4	7	1	6	5	3	2	2
	1	5	3	2	7	6	4	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 6, *Tem alguma estratégia para evitar esses efeitos negativos? Qual?*,

Os analistas destacaram algumas estratégias como as mais importantes: (i) “definição muito clara dos objetivos...”, “acompanhamento constante ... “ e “grande planeamento...”.

Apesar de não ter sido identificada nenhuma estratégia global da organização, os Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço, identificaram algumas estratégias que utilizam no dia-a-dia para evitar os efeitos da rotatividade, exemplificando com situações que ocorrem e demonstrando a forma como reagem às mesmas.

Apesar de nenhum dos analistas ter referenciado a estratégia “não recrutar pessoas com menos de 40 anos”, ela salienta-se na medida em que vai para além da gestão do dia-a-dia.

Tabela 11. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 6 do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço.*

	Ra	Rb	Rc	Rd	Re	Rf	Rg	Rh	Ri	A
P6	4	2	8	5	6	1	7	9	3	1
	9	8	2	1	3	4	5	6	7	2
	6	1	7	2	8	5	9	4	3	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 7, *O que acha que poderia ser feito para atenuar esses efeitos?*

Os analistas consideraram como mais importante: “...acabar com este nível de rotatividade” e “apostar nalgumas contratações”.

Relativamente aos entrevistados, verifica-se que, de uma maneira geral, todos apontam a necessidade de reduzir o nível de rotatividade, de contratar pessoas para integrar a organização e minimizar o recurso a CEI, os quais devem ser devidamente selecionados.

Tabela 12. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 7 do Grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço.*

P7	Ra	Rb	Rc	Rd	Re	A
	2	1	3	5	4	1
	2	3	5	4	1	2
	1	2	5	3	4	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

#### 4.2.1.2. Grupo dos Trabalhadores “residentes”

Perante a pergunta 1 a), *Na sua opinião, a Autarquia recorre a Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção com muita frequência?*

Todos os entrevistados responderem positivamente à questão colocada tendo os analistas, por unanimidade, considerado como resposta mais importante a resposta: “Sim, muito”, como se pode observar na Tabela seguinte.

Tabela 13. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1 a) do Grupo dos Trabalhadores “residentes”.*

P1a)	RTa	RTb	RTc	A	
	2	1	3	1	
	3	1	2	2	
	3	1	2	3	

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 1 b), *Porquê?*

Os analistas consideraram como mais importantes o “desajustamento entre o nível de serviços que temos de produzir e a nossa capacidade humana para o fazer” e as

“limitações do Orçamento do Estado para poder contratar por outra via”, como se pode observar na Tabela seguinte.

Relativamente aos entrevistados, verifica-se que responderam mais ou menos unanimemente focando essencialmente: (i) a falta de recursos humanos (ii) as normas e medidas governamentais que criaram dificuldades à contratação pela via normal.

Tabela 14- *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1 b) do Grupo dos Trabalhadores “residentes”.*

	RTa	RTb	RTc	RTd	RTe	A
P1	2	1	3	4	5	1
b)	1	4	3	2	5	2
	2	1	5	3	4	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 1.1 a), *Quantos CEI têm em média?*

Os analistas consideraram como mais importantes “Atualmente, cerca de 75, mas às vezes chegamos a ter mais de 100” e “Em média, temos à volta de 100”, como se pode observar na Tabela abaixo.

Relativamente aos entrevistados, verifica-se que há conhecimento de que a organização tem em média cerca de 100 CEI ativos, e destaca-se uma informação importante, nomeadamente o facto de “Em termos da distribuição entre CEI e CEI+ é mais ou menos meio por meio”.

Tabela 15. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1.1 a) do Grupo dos Trabalhadores “residentes”.*

	RTa	RTb	RTc	RTd	A
P1.1 a)	2	1	3	4	1
	2	3	4	1	2
	4	1	2	3	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 1.1 b), *Em termos médios, qual a duração dessa colaboração?*

Os analistas salientaram a informação de que “O prazo médio ... é de um ano. Alguns saem antes porque arranjam emprego” como se pode observar na Tabela abaixo.

Relativamente aos entrevistados, verifica-se que, no geral, todos responderam que, em média, a duração é de um ano, salientando-se o facto de os entrevistados terem

consciência que existem situações que fazem com que o trabalhador abandone a ocupação antes do *términus* do contrato.

Tabela 16. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1.1 b) do Grupo dos Trabalhadores “residentes”.*

P1.1b)	RTa	RTb	RTc	A
	2	1	3	1
	3	1	2	2
	3	1	2	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).  
 Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 1.2. *Quando termina um CEI, há substituição imediata por outro CEI?*

Os analistas consideraram como mais importante: “Na maioria dos serviços, sim. Na maior parte dos casos, quando termina um CEI é substituído por outro”, como se pode observar na Tabela seguinte.

Relativamente aos entrevistados, verifica-se que, de uma forma geral, todos responderam unanimemente sim, sem prejuízo das situações em que, ou porque a organização está num território sazonal e há reforço de verão, ou porque há projetos específicos com prazos próprios, essa substituição pode não ocorrer, recorrendo aos CEI apenas para esse fim.

Tabela 17. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1.2 do Grupo dos Trabalhadores “residentes”.*

P.1.2	RTa	RTb	RTc	RTd	A
	1	3	2	4	1
	4	3	1	2	2
	2	1	4	3	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).  
 Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 2 a), *Qual a sua opinião sobre o contributo desses trabalhadores para o desempenho da Autarquia?*

Os analistas consideraram mais importante o facto de os entrevistados salientarem “de uma forma geral, penso que os contributos têm sido positivos ...há o cuidado de seleccionar a pessoa ... com mais competências”; “... o desempenho tem sido sempre igual, do princípio ao fim, tirando o tempo de aprendizagem” ; “...a qualidade

da oferta disponível tem vindo a decair muito” ; “ muito menos pessoas reúnem os requisitos para a integração”, como se pode observar na Tabela seguinte.

Relativamente aos entrevistados, verifica-se que a maioria considera que é um contributo positivo, apesar de ressalvarem que, “há casos em que acabam por criar mais dificuldades do que nos apoiar” ; “Há muitas pessoas que são boas ..., há outras que nem sequer deviam ter vindo.”

Tabela 18. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 2 a) do Grupo dos Trabalhadores “residentes”.*

	RTa	RTb	RTc	RTd	RTe	RTf	A
P2 a)	1	5	6	4	2	3	1
	5	4	3	2	6	1	2
	1	2	4	6	3	5	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).  
Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 2 b), *É mesmo importante e necessário recorrer aos CEI?*,

Os analistas consideraram como mais importante “Face ao contexto legal é importante recorrer a estes contratos”, como se pode observar na Tabela seguinte.

Os entrevistados responderam quase unanimemente que, face à falta de recursos humanos e de alternativa, é mesmo importante e necessário recorrer aos CEI.

Tabela 19. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 2 b) do Grupo dos Trabalhadores “residentes”.*

	RTa	RTb	A
P2 b)	2	1	1
	1	2	2
	1	2	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).  
Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 3, *Em termos de desempenho da Autarquia, e na sua opinião, existe algum(s) risco(s) para a Autarquia e para o seu serviço ao recorrer a estes trabalhadores com muita frequência? Quais?*

Os analistas consideraram que o pressuposto de todas as respostas é de que existem riscos para Autarquia. Nesse contexto e tendo sido identificados um conjunto de riscos, os analistas consideraram como os 4 mais importantes:

- “... a pessoa acaba por não ter possibilidade e tempo para vestir a camisola.” ; “... um desligamento das próprias funções. Para muitos, parece uma ocupação de tempos livres.”- (RTa),
- “Em termos de segurança, já tivemos problemas, alguns casos até bem graves.” ; “... quem tiver segundas intenções é muito fácil, porque ... se apercebem de tudo, dos horários, das rotinas, das fragilidades e se o objetivo for fazer alguma coisa de errado, muito dificilmente a Autarquia tem como se defender” (RTb);
- “...quem está de fora e está habituado a tratar os seus assuntos com alguém e de repente essa pessoa muda, deixa as pessoas inseguras e passa uma má imagem do serviço” (RTg);
- “... põe em causa a estabilidade emocional das equipas, na medida em que..., tem o direito de se sentir desanimado com a saída, ao mesmo tempo que se vê confrontado com o dever moral de se sentir feliz por o colega ter arranjado emprego, com tudo o que isso implica para o serviço e para si próprio.” (RTi).

No que diz respeito aos entrevistados, verifica-se que é assumido que o recurso aos CEI constitui um risco para o desempenho organizacional e para as equipas, tendo sido elencados um conjunto de riscos, para além dos considerados mais importantes pelos analistas, o que revela que os Trabalhadores “residentes”, têm consciência dos riscos que a rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego Inserção tem para o desempenho do seu serviço e do Município.

Tabela 20. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 3 do Grupo dos Trabalhadores “residentes”.*

	RTa	RTb	RTc	RTd	RTe	RTf	RTg	RTh	RTi	A
P3	5	1	9	6	8	7	4	2	3	1
	2	3	9	8	4	1	7	6	4	2
	2	4	5	8	1	9	3	7	6	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 4, *Na sua opinião que efeito tem a colaboração e substituição constante destes trabalhadores na sua equipa? Porquê que isso acontece?*

Os analistas verificaram que na opinião dos Trabalhadores “residentes” a substituição constante dos CEI, na perspetiva da instituição são negativos, para alguns, francamente negativos (Ra). Os entrevistados apontaram algumas consequências desta

rotatividade, das quais, conforme se pode ver na tabela seguinte, os analistas destacaram:

- *Sobrecarga dos “Trabalhadores Residentes”*: “...tudo isto é muito difícil para quem cá está ... “Temos de lidar com esta constante realidade a muito curto prazo.” “... traduz-se em muito mais trabalho para nós: além de termos de fazer o nosso trabalho, temos que supervisionar o dessa pessoa, estar sempre atentos.”
- *Custos Administrativos*: “apesar de ser um recurso barato, tem custos muito pesados ao nível administrativo e ao nível da preparação do trabalhador.”... afeta muito tempo aos CEI, cerca de uma semana por mês, ... a lançar cadastros, a acertar saídas a gerir assiduidade, faltas justificadas e injustificadas.” ; “Os CEI faltam muito, e tem de haver uma atenção redobrada no lançamento das faltas injustificadas porque têm efeitos na continuidade do CEI e pode pôr em causa o subsídio que o mesmo recebe.”
- *Frustração e desmotivação para a equipa residente*: “... nos casos em que as ocupações são um sucesso, a frustração da equipa ainda é maior, porque essa prestação permitiu atingir um nível de maturidade de desempenho que deu estabilidade à equipa e que de repente desaparece.”
- *Perda de Capital intelectual e descontinuidade no trabalho*: “Quando o CEI se vai embora leva tudo o que lhe ensinámos e que nos faz falta enquanto força de trabalho” ; ... conhecimento e o tempo que investimos, que deixa de ter retorno ...” ; “ ficamos tristes, ... vai voltar tudo a estar descontrolado, desorganizado, sem capacidade de resposta ... até aparecer um novo colega que nos venha ‘socorrer’” ... deixaram de poder contar com aquele trabalho, que é redistribuído e feito ...”.

No que diz respeito aos entrevistados, verifica-se que, enquanto colegas de trabalho, sentem diretamente os efeitos negativos da rotatividade, na medida em que a mesma tem efeitos no desempenho da equipa e individual de cada um.

Tabela 21. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 4 do Grupo dos Trabalhadores “residentes”.*

	RTa	RTb	RTc	RTd	RTe	RTf	RTg	RTh	A
P4	6	5	4	1	8	7	2	3	1
	6	1	2	4	8	7	3	5	2
	5	4	3	1	7	8	2	6	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 5, *Da sua experiência e do conhecimento que tem da Autarquia, e da sua equipa, o que mais o preocupa na substituição constante destes colaboradores?*

Os analistas consideram como preocupações mais importantes dos Trabalhadores “residentes”:

- “...a rotatividade não permite consistência e estabilidade do serviço, com efeitos negativos para o Município enquanto entidade e sobretudo para os Municípes.”
- “... não haver uma avaliação correta dos custos e não se ter a noção de que esta rotatividade sai-nos muito mais caro do que ter menos recursos devidamente treinados. “O barato sai caro!”.

Relativamente aos entrevistados, verifica-se que estes consideram que “esta rotatividade não é boa para ninguém...” e preocupam-se com “... a imagem que se passa ..., como fazem o trabalho, como se comportam, como se vestem, ...”, uma vez que “são o primeiro contacto e as pessoas não entendem e não sabem o que se passa, e por isso, fazem a pior leitura daquilo que é a qualidade do serviço.”

Tabela 22. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 5 do Grupo dos Trabalhadores “residentes”.*

	RTa	RTb	RTc	RTd	RTe	A
P5	2	4	3	5	1	1
	2	5	4	3	1	2
	1	3	2	5	4	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 6, *Tem alguma estratégia para evitar esses efeitos negativos? Qual?*

Os analistas destacaram algumas estratégias como as mais importantes: “seleção é o primeiro passo” e “a equipa tem de se preparar ..., tem de haver uma predisposição ... para receber bem e minimizar ... o período de integração fazendo com que a pessoa se sinta em casa.”

Apesar de não ter sido identificada como uma das mais importantes por parte dos analistas, os entrevistados, consideram que a comunicação e o acompanhamento muito próximo são essenciais para minimizar os efeitos da rotatividade.

Tabela 23. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 6 do Grupo dos Trabalhadores “residentes”.*

P6	RTa	RTb	RTc	RTd	RTe	A
	5	4	1	3	2	1
	5	4	1	2	3	2
	3	5	1	2	4	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 7, *O que acha que poderia ser feito para atenuar esses efeitos?*

Os analistas consideraram, importantes, todas as respostas dadas: (i) “... repensar as necessidades ... e reavaliar a forma de gerir o serviço, evitando integrar pessoas se elas não forem extremamente necessárias.”; (ii) “Avaliar bem até que ponto podemos ir em termos destas ocupações.”; (iii) “Devia haver uma avaliação correta dos custos desta rotatividade e tentar reduzi-la ao máximo.”

Tabela 24. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 7 do Grupo dos Trabalhadores “residentes”.*

P7	RTa	RTb	RTc	A
	2	3	1	1
	1	3	2	2
	3	1	2	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

#### 4.2.1.3. Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção

Perante a pergunta 1 a), *Do que tem conhecimento, a Autarquia recorre a Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção com muita frequência?*

Todos os entrevistados responderem positivamente à questão colocada tendo os analistas considerado como respostas mais importantes: “Sim, recorre muito” “Sim, acho que sim”, como se pode observar na Tabela seguinte.

Tabela 25. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1 a) do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.*

P1a)	RCa	RCb	RCc	A	
	1	3	2	1	
	1	2	3	2	
	2	1	3	3	

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 1 b), *Porquê que acha que isso acontece?*

Os analistas consideraram como mais importantes: “não havendo forma de contratar, e havendo falta de pessoal, os CEI são a única forma de termos recursos suficientes.” e “é um recurso mais barato”, como se pode observar na Tabela seguinte.

Relativamente aos entrevistados, verifica-se que há um entrevistado que desconhece os motivos pelo qual se recorre aos CEI com frequência.

Tabela 26- *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1 b) do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.*

	RCa	RCb	RCc	A
P1 b)	1	3	2	1
	2	3	1	2
	1	3	2	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 1.1 *É o seu primeiro CEI, ou já esteve integrados noutros CEI?*

Os analistas consideraram como mais importantes o facto de o entrevistado já ter realizado 3 CEI, como se pode observar na Tabela seguinte.

Relativamente aos entrevistados, verifica-se que um dos entrevistados estava a fazer o seu primeiro CEI e os outros já tinham participado em outras ocupações.

Tabela 27. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1.1 do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.*

	RCa	RCb	RCc	A
P1.1	1	2	3	1
	1	2	3	2
	2	1	3	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 1.2, *Qual a duração do seu CEI?*

Os analistas consideraram mais importante a duração ser “12 meses”.

Apesar de haver quem já tenha feito uma ocupação de 6 meses, a maioria dos entrevistados realizou ou está a realizar um CEI com uma duração de 12 meses, o que confirma a tendência verificada que normalmente, a duração do CEI é de 12 meses.

Tabela 28. Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1.2 do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.

	RCa	RCb	A
P1.2	2	1	1
	1	2	2
	2	1	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 1.3, *Veio substituir algum colega na mesma situação?*

*Porquê?*

Os analistas consideraram importantes, todas as respostas dadas: (i) “Sim. Porque há falta de pessoal e não se pode contratar.”; (ii) “Sim. Porque há muito serviço para as pessoas que existem” (iii) “Não, mas vim substituir um colega que saiu por motivos de saúde.”

Tabela 29. Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 1.3 do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.

	RTa	RTb	RTc	A
P.1.3	1	3	2	1
	3	2	1	2
	3	1	2	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 2 a), *Qual a sua opinião sobre o contributo de trabalhadores na sua situação para o desempenho da Autarquia e do serviço onde está a colaborar?*

Os analistas consideraram mais importante: “... vai depender muito de pessoa para pessoa. “; “... se fizermos o nosso melhor, damos um bom contributo...”.

Relativamente aos entrevistados verifica-se que a opinião geral é de que o CEI é um contributo importante para o serviço, apesar de reconhecerem que pode depender de pessoa para pessoa.

Tabela 30. Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 2 a) do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.

	RCa	RCb	RCc	RCd	A
P2a)	4	1	2	3	1
	2	3	4	1	2
	2	3	4	1	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 2 b), *Acha que é importante e mesmo necessário recorrer a este tipo de colaboração?*

Os analistas consideraram como importante o facto de: “É uma necessidade que a Autarquia tem.”

Relativamente aos entrevistados, verifica-se que têm consciência de que não há alternativa e que por isso, é necessário recorrer a este tipo de contrato.

Tabela 31. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 2 b) do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.*

	RCa	RCb	A
Pa b)	2	1	1
	2	1	2
	2	1	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 3, *Considerando que a ocupação tem um prazo e que à partida há substituição por outro trabalhador, na sua opinião, existe algum(s) risco(s) para o desempenho da Autarquia e para o serviço onde está integrado ao recorrer a trabalhadores com CEI? Quais?*

Os analistas consideraram que, também os CEI, consideram que a rotatividade tem riscos para Autarquia. Nesse contexto, e tendo sido identificados um conjunto de riscos, os analistas consideraram como os 3 mais importantes:

- “... é preciso que alguém perca tempo connosco, senão ...corremos o risco de vir passar o tempo livre.”; “Podem não ter vontade em ensinar tudo, ... e não aproveitam a capacidade que temos ...” (RCb);
- “A confiança que depositam em nós por falta de alternativa é um risco muito grande. ... faz confusão como temos acesso a chaves, a códigos e a informação que depois levamos connosco ...” ; não sei se há noção do que levamos e da forma como alguém pode usar essa informação, ...?”; “Há invasão e um risco associado ao eventual uso indevido da informação que não é bom e acho que não é controlável.” (RCc);
- “... aquilo que passamos lá para fora, por falta de informação ou conhecimento...” ;  
” ...não sabemos responder e as pessoas ficam aborrecidas, ...” (RCf).

No que diz respeito aos entrevistados, verifica-se que há consciência que a substituição constante de CEI, por diversos motivos, constitui um risco para o desempenho organizacional.

Tabela 32. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 3 do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.*

P3	RCa	RCb	RCc	RCd	RCe	RCf	A
	6	5	1	3	4	2	1
	1	2	3	6	5	4	2
	4	3	1	5	6	2	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 4, *Na sua opinião que efeito tem ou pode ter a colaboração e substituição constante de trabalhadores na sua situação na equipa onde está integrado?*

Os analistas verificaram que na opinião dos CEI, a substituição constante dos CEI, na perspectiva da instituição são negativos, para alguns, francamente negativos (Ra). Os entrevistados apontaram algumas consequências desta rotatividade, das quais, conforme se pode ver na tabela seguinte, os analistas destacaram:

- “Quem cá está tem de nos ensinar, e perde muito tempo com isso e com o acompanhamento constante...” ; “o tempo que alguém tem de deixar de fazer o seu serviço ...”...” e “tempo é dinheiro”, ... sai muito caro a Câmara estar sempre a integrar pessoas diferentes.”
- “quando estamos prontos, vamos embora.” “... levo a minha experiência e o meu conhecimento que já estava a contribuir ...e faz falta ...para ... dar resposta às exigências do dia-a-dia.”
- “... já aprendi muita coisa, mas sei que o tempo que me dedicam a ensinar, é tempo que deixam de afetar ao seu trabalho. ... custa-me estar sempre a interromper porque ... acabo por prejudicar a produtividade ...”

No que diz respeito aos entrevistados, verifica-se que, enquanto “colegas”, reconhecem e têm consciência dos efeitos negativos da rotatividade, no entanto, apesar de terem consciência que vão sair, os colegas têm duas opções: “ou apostam em nós e ensinam-nos tudo e, ao fim de um ano, ficam sem essa colaboração, ficando em causa a

produtividade, a motivação e um esforço redobrado para fazer o serviço que nós fazemos, ou não apostam, e nem para nós, nem para o serviço valeu a pena!”

Tabela 33. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 4 do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.*

	RCa	RCb	RCc	RCd	RCe	RCf	RCg	RCh	RCi	RCj	RCk	A
P4	9	1	2	8	11	3	4	10	7	5	6	1
	1	2	11	10	9	8	3	4	5	6	7	2
	3	1	5	9	6	10	2	8	7	4	11	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 5, *Na sua opinião, enquanto CEI e do conhecimento que tem da Autarquia, e da equipa onde está integrado, o que pode ser mais preocupante na substituição constante destes colaboradores?*

Os analistas consideraram, importantes, todas as respostas dadas:

- “... a qualidade do serviço que se presta”;
- “...é a instabilidade que a rotatividade gera e os efeitos que daí advêm, que se fossem contabilizados ... valeria a pena repensar e reajustar algumas coisas.”
- “É a mudança que é sempre difícil e carece de adaptação de todas as partes e isso tem custos, neste caso para o contribuinte.”

Tabela 34. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 5 do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.*

	RCa	RCb	RCc	A
P5	3	2	1	1
	2	1	3	2
	1	2	3	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 6, *Acha que a Autarquia e a Equipa onde está integrado tem alguma estratégia para evitar esses efeitos negativos?*

Os analistas consideraram como mais importantes: “...somos considerados um trabalhador normal, e há um investimento da equipa ...no sentido de aproveitarmos ao máximo o tempo ...” e “... há uma estratégia de integração bem planeada..., se não fosse assim não estaria a resultar ...”.

Relativamente aos entrevistados, verifica-se que há o entendimento de que “...depende muito de serviço para serviço”, mas que no geral, “ ... há um voto de confiança ..., consideram-nos como se fôssemos da casa.”

Tabela 35. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 6 do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.*

	RCa	RCb	RCc	RCd	A
P6	1	4	2	3	1
	4	1	3	2	2
	2	4	1	3	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Perante a pergunta 7, *O que acha que poderia ser feito para atenuar esses efeitos?*

Os analistas consideraram como mais importante: “...a redução desta rotatividade...” e “...escolher as pessoas certas,...”

Relativamente aos entrevistados, verifica-se que são da opinião que o Município deveria contratar menos pessoas, mas que fizessem aprendizagem e melhoria contínua em vez de andar sempre a trocar pessoas todos os anos e que deveria avaliar bem os custos para ponderar se vale a pena correr riscos.

Tabela 36. *Ordenação das respostas por grau de importância, segundo os analistas – questão 7 do Grupo dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.*

	RCa	RCb	RCc	RCd	A
P7	1	3	4	2	1
	1	2	3	4	2
	4	2	1	3	3

Legenda: Perguntas (P); Respostas (R); Analistas (A).

Fonte: Elaboração própria.

Após a ordenação das respostas que, segundo os analistas, são as melhores por grau de importância, construiu-se uma árvore de conceitos em que se evidencia, com a ajuda dos mesmos, as duas a quatro melhores respostas ordenadas, consoante o número de respostas dadas pelos entrevistados, em que se agregam as questões por áreas / temas da entrevista, conforme se mostra na figura seguinte.

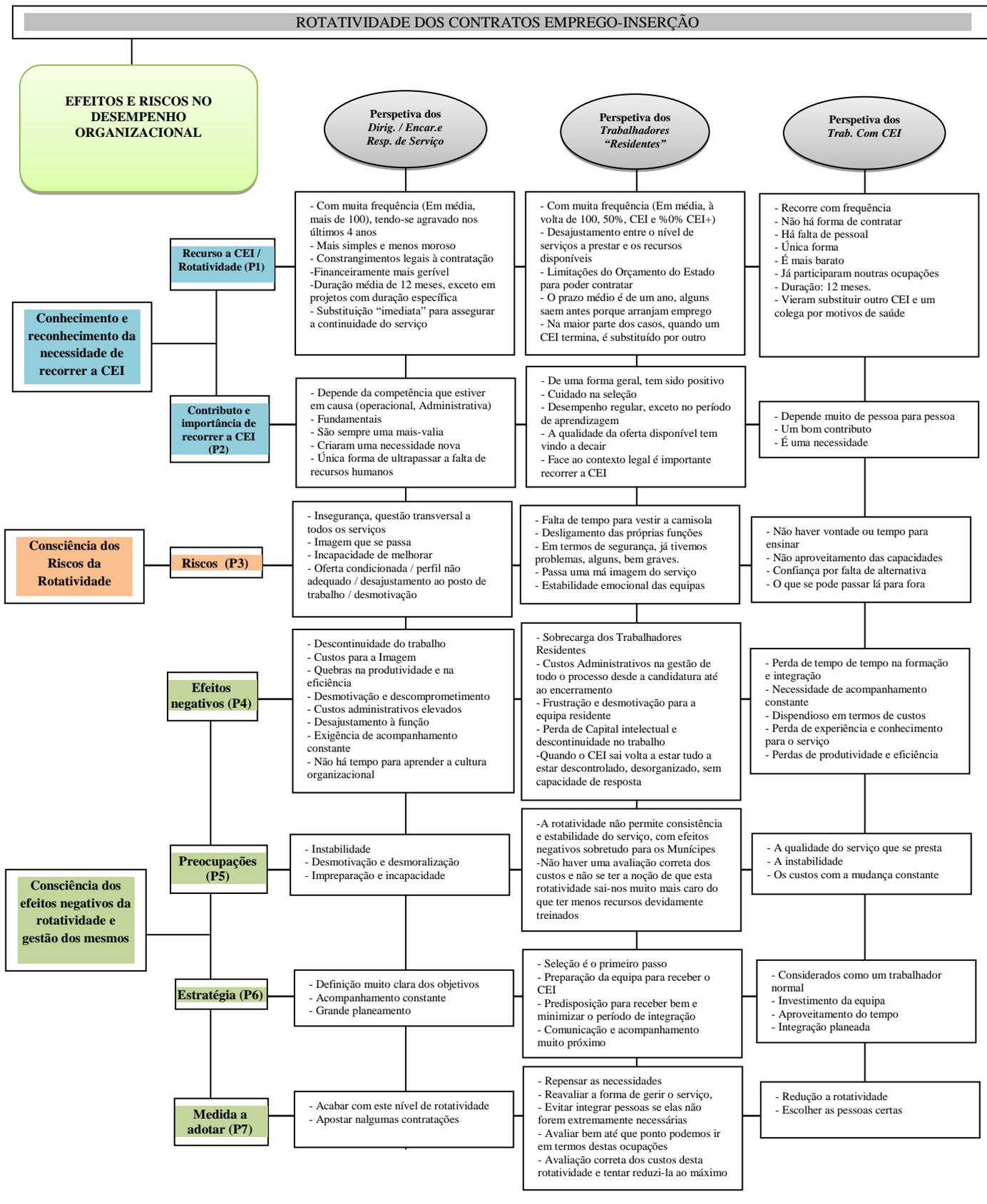


Figura 3. Análise interativa da ordenação das respostas por áreas / temas da entrevista.

Fonte: Elaboração própria.

#### 4.2.2. Terceira fase: estrutura agregada de conceitos

Uma vez feita a ordenação das respostas por questões colocadas ao grupo dos Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço, Trabalhadores “residentes” e dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção, bem como construído o mapa cognitivo individual dos analistas, estruturado de forma interativa por conceitos, passa-se à terceira fase, que consiste em obter estruturas individuais com as respostas ordenadas por cada área da entrevista.

Nesta fase, vai-se proceder à comparação das ditas estruturas individuais, no que concerne ao seu grau de concordância e de semelhança com os conceitos envolvidos, e à construção de um mapa agregado de conceitos, de acordo com as estruturas ordenadas de conceitos individuais (dos analistas) para serem discutidas pelos três analistas na fase seguinte da análise de conteúdo.

Na Figura 4 mostra-se a configuração desta estrutura agregada de conceitos.

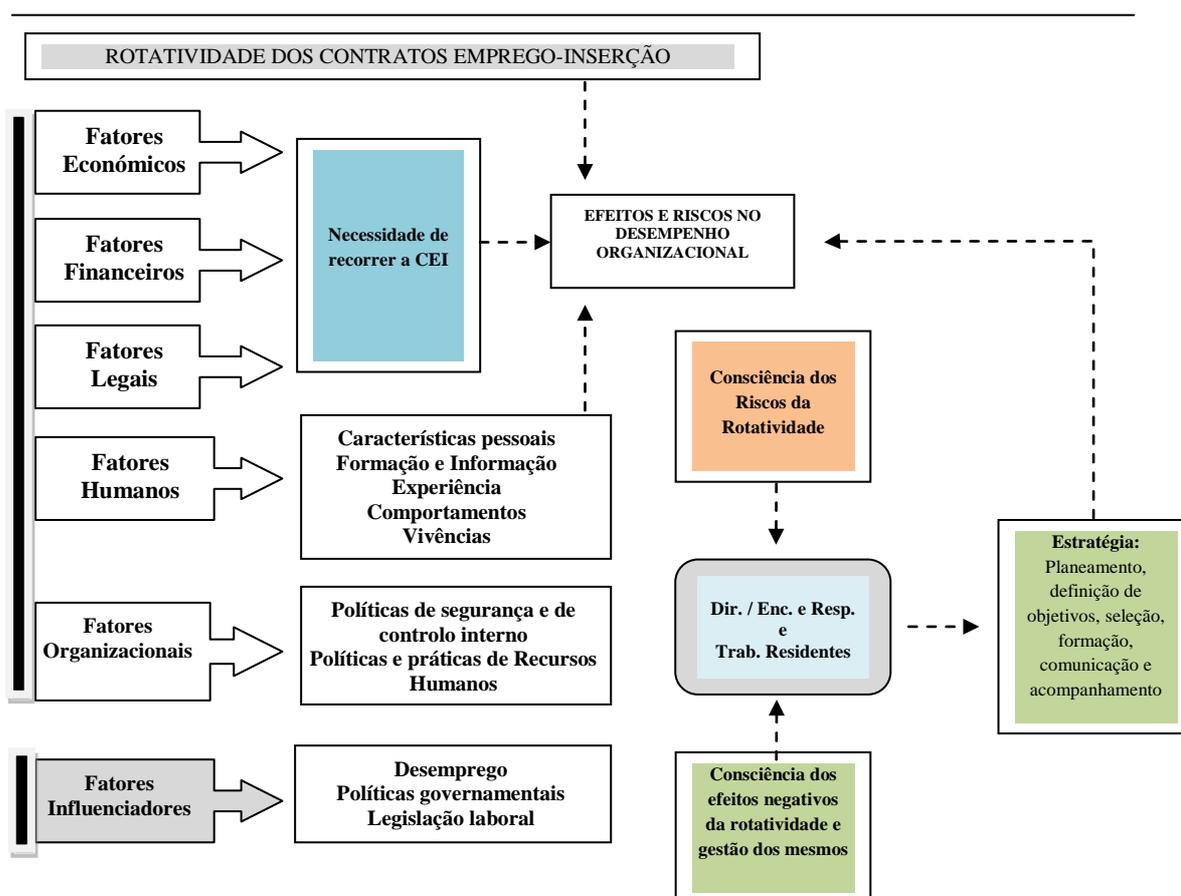


Figura 4. Estrutura agregada de conceitos elaborada na 3.ª fase da metodologia.

Fonte: Elaboração própria.

#### 4.2.3. Quarta fase: estrutura final congregada de conceitos

O principal objetivo desta fase centra-se na caracterização dos conceitos e ideias transmitidos, bem como a sua importância para a finalidade das entrevistas realizadas aos três grupos participantes (*Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço, Trabalhadores “residentes” e dos Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção*) sendo que o grupo de analistas se reuniu e discutiu as suas opiniões, apresentando, por fim, uma estrutura agregada, mas consensual.

Assim, após aplicação das técnicas utilizadas para análise de conteúdo das entrevistas, elaborou-se a Figura 5 seguinte que demonstra, através de um esquema, as principais ideias transmitidas pelos grupos de entrevistados, o qual será entretanto explicado e desenvolvido.

Face à pergunta 1 identificou-se que as razões que estão na base do recurso aos Contratos Emprego-Inserção são de natureza económica, financeira e legal.

De facto, do estudo do contexto económico, financeiro e legal em que os Municípios têm vindo a operar nos últimos anos, verificou-se que o Governo tomou um conjunto de medidas que tiveram um grande impacto na situação financeira dos mesmos e que resultou na saída de vários trabalhadores, deixando os Municípios sem os recursos necessários.

Por outro lado, face ao aumento do desemprego, foi necessário adequar a política de emprego de forma a atenuar os efeitos da crise. Nesse sentido, e como forma de ocupar os desempregados e os beneficiários de Rendimento Social Inserção foram criadas algumas medidas, nomeadamente os CEI, os quais têm como objetivo a realização de trabalho socialmente necessário que satisfaça necessidades sociais ou coletivas temporárias, no âmbito de projetos promovidos por entidades coletivas públicas ou privadas sem fins lucrativos, durante um período máximo de 12 meses.

Perante uma situação de falta de recursos humanos e uma crescente oferta de pessoas em condições de integrar as ocupações, não foi difícil os Municípios começarem a exponenciar o recurso aos CEI.

Neste contexto, confirmou-se que o Município de Peniche é também um grande “consumidor” de CEI, com a particularidade de ser um território com uma atividade sazonal, o que propicia um reforço em determinado período do ano.

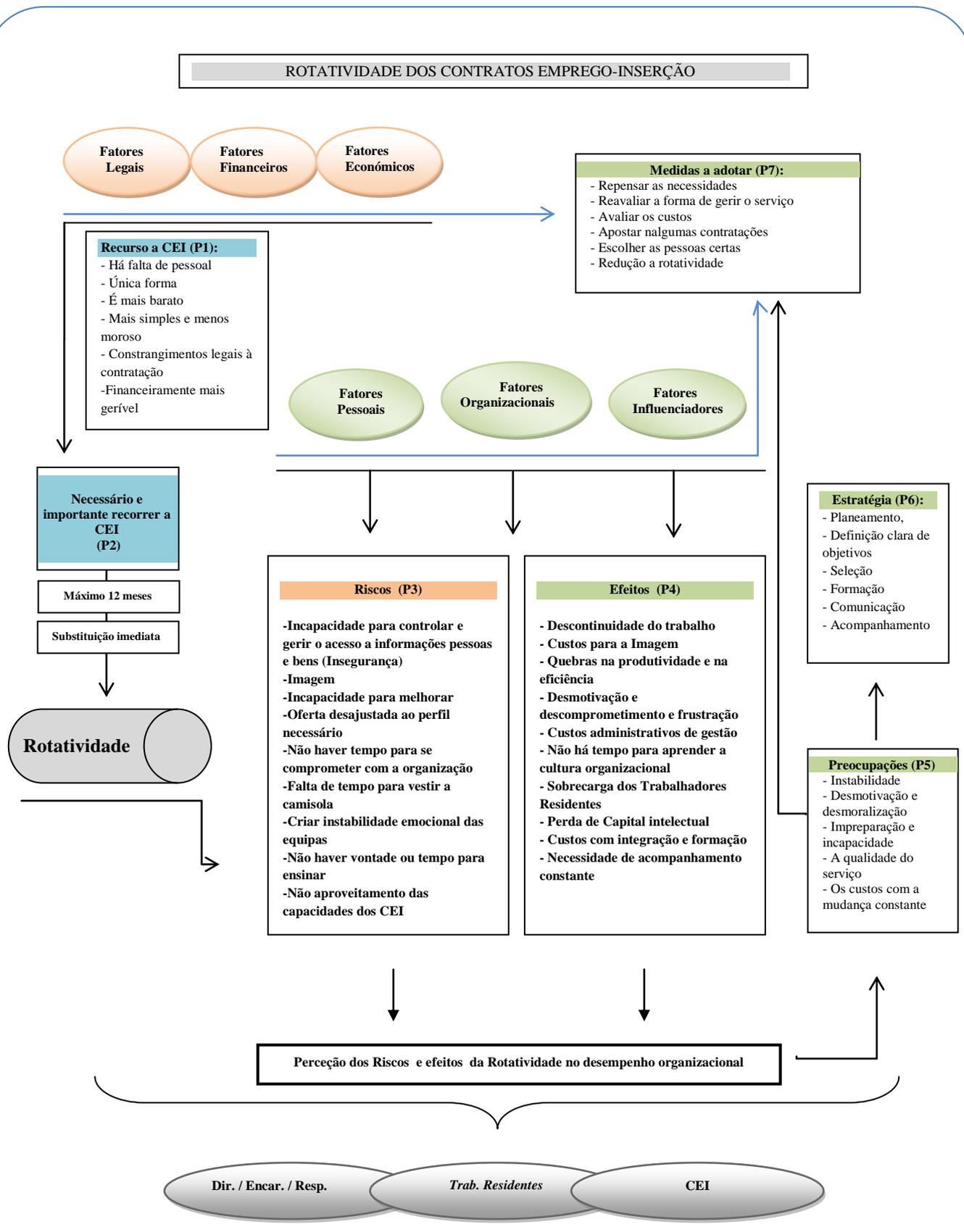


Figura 5. Estrutura final agregada de conceitos elaborada na 4.ª fase da metodologia.

Fonte: Elaboração própria.

O Município, enquanto entidade pública, está sujeito a um enquadramento legal muito particular e que, no que diz respeito a matéria de recrutamento e contratação tem-se deparado com algumas limitações. Por outro lado, a contratação é de tal forma complexa que, para a contratação de um trabalhador a termo resolutivo certo são necessários, no mínimo, 6 meses, o que corrobora o sentimento dos entrevistados quando referem que o recurso aos CEI é muito mais simples e menos moroso.

Não menos verdade é o facto de os entrevistados referirem como justificação do recurso aos CEI o ser “financeiramente” mais gerível, na medida em que a contratação de um CEI representa um encargo médio mensal de duzentos euros, o que, nem de longe nem de perto, é equiparado ao valor dos encargos que o Município incorre com um trabalhador da carreira com um rendimento mais baixo.

Verificando-se que a duração de um CEI é no máximo de 12 meses, e que, salvo algumas exceções não é possível integrar a mesma pessoa na mesma entidade, tendo sido afirmado pelos entrevistados que, na maioria dos casos há substituição imediata, então está-se perante uma entidade que apresenta um nível de rotatividade de CEI muito elevado.

No que diz respeito à pergunta 2, apesar de existirem algumas situações menos positivas, o sentimento manifestado pelos entrevistados é de que o contributo dos CEI é positivo, e até fundamental, sob pena de pôr em causa o funcionamento dos serviços.

Nessa medida, conclui-se que é de todo importante e necessário recorrer a este tipo de contrato, uma vez que não há alternativa.

No que concerne à pergunta 3, sobre a perceção de eventuais riscos da rotatividade no desempenho da Autarquia, constatou-se que todos os entrevistados consideram que a entrada e saída de pessoas, neste caso, CEI, constitui um risco para o desempenho da Autarquia.

Percecionado este sentimento unânime de que o risco existe, cada entrevistado elencou alguns riscos, os quais merecerem um tratamento por parte da investigadora com o apoio das analistas e que resultaram na seguinte lista: (i) Incapacidade para controlar e gerir o acesso a informações, pessoas e bens (Insegurança), (ii) Imagem, (iii) Incapacidade para melhorar (iv) Oferta desajustada ao perfil necessário (v) Não haver tempo para se comprometer com a organização, (vi) Falta de tempo para vestir a camisola (vii) Criar instabilidade emocional das equipas, (viii) Não haver vontade ou tempo para ensinar (ix) Não aproveitamento das capacidades dos CEI.

Da análise dos riscos elencados, foi possível concluir que todos eles poderão ter maior ou menor probabilidade de virem a acontecer dependendo de alguns fatores, nomeadamente humanos e organizacionais.

Como fatores humanos temos: características pessoais, formação e informação, experiência, comportamentos e as vivências dos beneficiários da medida.

É de salientar que, conforme foi possível concluir do estudo da matéria em causa, a medida ativa de emprego Emprego-Inserção se divide em Contrato Emprego-Inserção (CEI) e Contrato Emprego-Inserção+ (CEI+), tendo como destinatários os desempregados inscritos nos serviços de emprego, beneficiários de subsídio de desemprego ou de subsídio social de desemprego (subsidiados), e os desempregados inscritos nos serviços de emprego, beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI – Carenciados), respetivamente.

Esta diferenciação é trazida à discussão na medida em que, foram vários os entrevistados que referenciaram e reforçaram o aumento dos riscos associados à integração de beneficiários CEI+.

Segundo a opinião dos entrevistados, os desempregados a integrar em CEI + são, normalmente, pessoas que não têm hábitos de trabalho, nomeadamente de assiduidade e pontualidade, que vêm de vivências e situações sociais complicadas e obrigam a um trabalho extra, um acompanhamento extraordinário, com instruções sistematicamente, de forma a não exponenciar os riscos para a Autarquia e para as equipas residentes.

Face a esta realidade, é importante referir que foi possível aferir das entrevistas que, dos cerca de 100 CEI que estão sempre em atividade, cerca de 50% são CEI +.

No que se refere aos fatores organizacionais, depreende-se, face aos riscos identificados pelos entrevistados que a probabilidade de virem a concretizar-se depende de Políticas de segurança e de controlo interno, Políticas e práticas de Recursos Humanos, Meios e condições de trabalho e Políticas de Gestão.

Identificados os possíveis riscos da rotatividade, passou-se à questão 4, a qual pretendia aferir, na opinião dos entrevistados, que efeito tem para o desempenho da Autarquia a colaboração e a substituição constante dos CEI, procurando-se perceber os motivos que provocam os eventuais efeitos.

Face a esta questão, pode-se concluir que não há dúvida sobre a natureza dos efeitos ou das consequências da rotatividade, isto é reconhecido por todos que, na perspetiva do desempenho da Autarquia, os efeitos são francamente negativos.

Analisando o resultado do estudo, e comparando-o com as conclusões da fundamentação teórica sobre esta matéria, verifica-se este estudo corrobora a opinião de diversos autores que de que, índices elevados de *turnover* provocam reflexos indesejados na organização (Mandarine, 2005).

Questionados sobre os efeitos, foi possível identificar alguns efeitos negativos: (i) Descontinuidade do trabalho, (ii) Custos para a Imagem (iii) Quebras na produtividade e na eficiência (iv) Desmotivação e descomprometimento e frustração (v) Custos administrativos de gestão (vi) Não há tempo para aprender a cultura organizacional (vii) Sobrecarga dos Trabalhadores Residentes (viii) Perda de Capital intelectual (ix) Custos com integração e formação e (x) Necessidade de acompanhamento constante.

Identificados os efeitos negativos da rotatividade, e constatando-se que são uma realidade para a Autarquia, procurou-se perceber junto dos entrevistados, o que, face a esta realidade mais os preocupa. Questionados sobre as suas preocupações (pergunta 5), concluiu-se que, o que preocupa uma grande maioria dos entrevistados, é a qualidade do serviço prestado. No entanto, para além dessa preocupação, foram apresentadas outras, nomeadamente: Instabilidade que a entrada e saída gera, a desmotivação e desmoralização das esquipas residentes, a Impreparação e incapacidade dos CEI e os reflexos que isso tem para os serviços, e os custos financeiros, económicos e sobretudo de tempo, que esta mudança constante gera.

Considerando que, de uma maneira geral, todo este cenário é unânime para todos os entrevistados, e que é uma preocupação constante do dia-a-dia, procurou-se através da pergunta 6, saber se existe alguma estratégia para evitar os efeitos negativos da rotatividade.

Sobre essa questão, os Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de serviço e os Trabalhadores “residentes” falaram das estratégias que usam no dia-a-dia, tendo sido aferido que, de um modo geral, socorrem-se das seguintes estratégias: (i) planeamento da integração do CEI, (ii) definição clara de objetivos, (iii) seleção, cuidado em escolher as pessoas com mais competências para o perfil em causa, (iv) formação no posto de trabalho de forma a minimizar o tempo de aprendizagem, (v) comunicação para monitorizar a ocupação e ajustar se necessário e (vi) acompanhamento muito próximo.

No que diz respeito ao CEI, e tendo sido questionado sobre a eventual existência de estratégias para minimizar os impactos, foi possível conferir as respostas dadas pelos entrevistados dos outros dois grupos, uma vez que consideram que a restante equipa os

considera como um trabalhador normal, há um investimento por parte da equipa com a formação necessária para a integração no serviço, aproveitando o tempo, e referiram o facto de terem sido bem acolhidos, denotando-se que a integração foi planeada.

Por fim, e a fim de perceber o que poderia ser feito para atenuar os efeitos da rotatividade foi efetuada a pergunta 7, à qual os entrevistados responderam com algumas sugestões: (i) Repensar as necessidades, (ii) Reavaliar a forma de gerir o serviço, (iii) Avaliar os custos, (iv) Apostar nalgumas contratações, (v) Escolher as pessoas certas e (vi) Redução da rotatividade.

Das respostas dadas, foi possível concluir que é unânime a necessidade de contratar mais trabalhadores para a equipa residente e reduzir o recurso aos CEI, reduzindo, assim, a rotatividade e conseqüentemente o risco e os seus efeitos para o desempenho da Autarquia.

#### **4.3. Síntese da Metodologia de Análise de Conteúdo (Método de Triangulação)**

Traçado o processo metodológico e as fases que o integraram, demonstra-se na Figura seguinte uma síntese em esquema de como se realizaram e desenvolveram as etapas de análise de conteúdo das entrevistas.

É de salientar que para a metodologia de análise de conteúdo foi adotado o método de triangulação (embora com uma ligeira adaptação no início, que se deveu ao largo volume de respostas obtidas nas entrevistas), que passou por três primeiras fases de participação individual por cada analista e só numa quarta fase final com a participação de todos em conjunto.

Assim, os analistas tiveram, em cada uma das fases, a oportunidade de ordenar as respostas por questão pelo seu grau de importância, construindo mapas cognitivos estruturados de conceitos e de estruturas agregadas por áreas de estudo, chegando ao consenso pela agregação de conceitos importantes para a discussão dos resultados que vieram contribuir para a compreensão do objeto da presente investigação qualitativa.

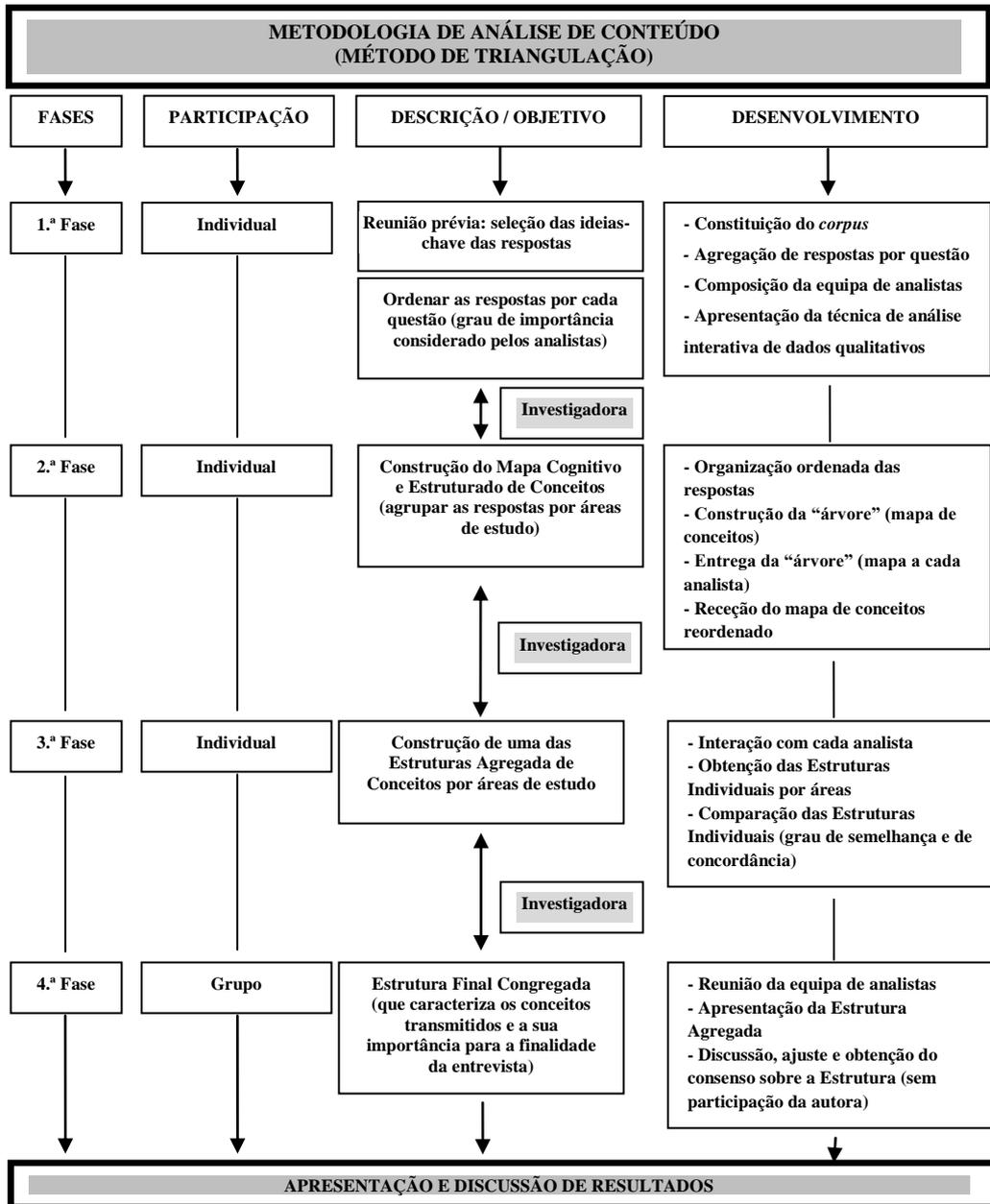


Figura 6. Desenvolvimento das etapas de análise das entrevistas.

Fonte: Adaptado de Ribeiro (2013, p. 131).

Terminado o estudo empírico, no capítulo seguinte, discutem-se os resultados à luz de outras investigações realizadas e dá-se conta das conclusões desta investigação. Far-se-á também referência às limitações ocorridas durante a realização deste estudo e algumas sugestões para futuras investigações.

## Capítulo 5 – Conclusões

Neste capítulo, pretende-se dar conta das conclusões emergentes do presente estudo, no quadro das questões orientadoras da investigação e dos objetivos que a dirigiram, com as suas limitações naturais e contributos futuros para as ciências sociais.

Centrando-se a pergunta central de investigação na compreensão de *quais são os efeitos e riscos da rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no desempenho institucional da Autarquia*, foi objetivo perceber não somente o ponto de vista dos dirigentes, encarregados e responsáveis de serviço, mas também dos trabalhadores “residentes” que lidam todos os dias com esta realidade. Por outro lado, entendeu-se que era importante perceber se os CEI, apesar de, no fundo, serem os alvos do estudo, tendo em conta que o que estava em causa era o desempenho da Autarquia, percecionavam os riscos e efeitos da rotatividade da mesma forma.

Aquando do capítulo dedicado à revisão da literatura, foi possível demonstrar que índices elevados de *turnover* provocam reflexos indesejados na organização (Mandarine, 2005) que geram custos financeiros que resultam do tempo e de recursos necessários ao recrutamento, seleção, treino e formação. Por outro lado, há ruturas na produtividade e na eficiência da organização pois leva algum tempo até que o novo trabalhador esteja apto a executar as funções de forma plena, tempo esse exigido aos colegas que, para além da sobrecarga, têm de despende do seu tempo para os ensinar (Cascio, & Boudreau, 2010).

Ora, considerando que, face à conjuntura legal e financeira, os Municípios, e particularmente, o Município de Peniche, têm recorrido aos CEI, para fazer face à carência de recursos humanos com muita frequência, e que cada ocupação tem uma duração a máxima de 12 meses, estava identificado um foco de rotatividade que, sendo elevado, suscitou por parte da investigadora curiosidade em perceber se existem riscos e efeitos negativos da mesma para o desempenho da Autarquia.

Para dar resposta a esta questão, procedeu-se à recolha de dados no Município de Peniche, através do recurso à técnica da entrevista feita a três grupos de sujeitos diferentes, Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço, Trabalhadores “residentes” e Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção.

A apresentação, análise e discussão do conteúdo das entrevistas foi realizada através de uma abordagem qualitativa, baseada numa análise sociotécnica qualitativa, e do uso dos métodos de triangulação e de análise e desenvolvimento de opções estratégicas (mapas cognitivos), técnicas consideradas eficazes para se chegar aos objetivos traçados no início da presente investigação, tendo em conta que o objetivo é avaliar, descrever e interpretar os efeitos e riscos da rotatividade, e por essa razão, só seriam possíveis obter ou observar de forma verdadeira e livre, frente a frente.

Os objetivos foram, portanto, enunciados através das seguintes questões derivadas e subderivadas, aplicadas ao grupo 1 – Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço, grupo 2 – Trabalhadores “residentes” e grupo 3 – Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção, às quais foi possível responder, concluindo que:

QD1 – Na perspetiva dos [Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço] ou [Trabalhadores “residentes”] ou [Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção], **quais os efeitos e riscos da rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no desempenho institucional da Autarquia?**

- QD1.1 – Em que medida os [Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço] ou [Trabalhadores “residentes”] ou [Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção] **conhecem e reconhecem a necessidade** de recorrer a Contratos Emprego-Inserção?

Verificou-se que os Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço, Trabalhadores “residentes” e Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção conhecem e reconhecem a necessidade de recorrer a Contratos Emprego-Inserção, na medida em que identificaram os motivos que levam a recorrer aos mesmos, nomeadamente a falta de recursos humanos resultante da conjuntura económica, financeira e legal dos últimos anos. Verificou-se ainda que, face à escassez de recursos e à impossibilidade de contratar os recursos necessários, reconhecem que é a única alternativa, e é a mais simples, menos morosa e mais barata.

- QD1.2 – Em que medida os Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço, Trabalhadores “residentes” e Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção têm

**consciência dos riscos da rotatividade** dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no **desempenho** da Autarquia?

Os Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço, Trabalhadores “residentes” e Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção têm consciência dos riscos que a rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção tem no desempenho da Autarquia, na medida em que identificaram alguns, nomeadamente: (i) Incapacidade para controlar e gerir o acesso a informações, pessoas e bens (Insegurança), (ii) Imagem, (iii) Incapacidade para melhorar (iv) Oferta desajustada ao perfil necessário (v) Não haver tempo para se comprometer com a organização, (vi) Falta de tempo para vestir a camisola, (vii) Criar instabilidade emocional das equipas, (viii) Não haver vontade ou tempo para ensinar e (ix) Não aproveitamento das capacidades dos CEI.

Evidencia-se, ainda, que os entrevistados têm a consciência dos riscos na medida em que demonstraram que eles podem ser influenciados por fatores humanos e organizacionais.

- QD1.3 – Em que medida os Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço ou Trabalhadores “residentes” e Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção **conhecem e gerem [experienciam] os efeitos (negativos) da rotatividade** dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no **desempenho** da Autarquia?

Os Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço ou Trabalhadores “residentes” e Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção conhecem e gerem [experienciam] os efeitos (negativos) da rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no desempenho da Autarquia, na medida em afirmaram que a rotatividade tem efeitos negativos para a Autarquia, manifestaram preocupações com os efeitos da rotatividade e demonstraram adotar algumas estratégias para evita-los, estratégias que foram confirmadas pelos CEI.

Respondidas estas questões já estão reunidas as condições para apresentar uma solução para a pergunta central de investigação formulada: *Quais os efeitos e riscos da rotatividade dos trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção no desempenho institucional da Autarquia?*

Em função dos dados recolhidos conclui-se que os três grupos de entrevistados (Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de Serviço, Trabalhadores “residentes” e Trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção) identificaram riscos e efeitos da rotatividade no desempenho organizacional da Autarquia.

Os riscos identificados são: (i) Incapacidade para controlar e gerir o acesso a informações, pessoas e bens (Insegurança), (ii) Imagem, (iii) Incapacidade para melhorar, (iv) Oferta desajustada ao perfil necessário, (v) Não haver tempo para se comprometer com a organização, (vi) Falta de tempo para vestir a camisola, (vii) Criar instabilidade emocional das equipas, (viii) Não haver vontade ou tempo para ensinar e (ix) Não aproveitamento das capacidades dos CEI.

Por sua vez, os efeitos negativos identificados são: (i) Descontinuidade do trabalho, (ii) Custos para a Imagem, (iii) Quebras na produtividade e na eficiência, (iv) Desmotivação e descomprometimento e frustração, (v) Custos administrativos de gestão (vi), Não haver tempo para aprender a cultura organizacional, (vii) Sobrecarga dos Trabalhadores Residentes, (viii) Perda de Capital intelectual, (ix) Custos com integração e formação e (x) Necessidade de acompanhamento constante.

Em conclusão, verifica-se que o recurso a CEI com muita frequência e a substituição constante dos mesmos, constitui uma rotatividade, considerada elevada que expõe a Autarquia a um conjunto de riscos que, a concretizarem-se, têm efeitos negativos no desempenho organizacional da mesma, ou seja, na qualidade do serviço público que presta à comunidade.

Apesar de os contributos dos CEI serem positivos e até essenciais, os efeitos da entrada e saída de forma regular, parece não compensar os benefícios, sendo opinião geral dos entrevistados que a Autarquia deve repensar a possibilidade de contratar novos recursos.

No entanto, estando em causa uma entidade pública, pode não depender dela essa decisão uma vez que está sujeita a fatores influenciadores, nomeadamente políticas governamentais e legislação laboral às quais deve atender.

Perante tais resultados, urge efetuar uma análise aprofundada sobre os efeitos, abrangendo não só as taxas de *turnover*, mas também as relações que existem entre o desempenho e o potencial da organização, uma vez que o que é importante é atingir a estabilidade através de autorregulações e de correções constantes das distorções apresentadas (Silva, 2001).

Pelo exposto, compreende-se que haja *turnover*, como defende (Mobley, 1992, citado por Stabile, 2011), pois geri-lo e controlá-lo não quer dizer que deva ser eliminado, pois uma rotatividade saudável é de fundamental importância para a ‘oxigenação’ da equipa de trabalho.

Em conclusão, face aos novos princípios preconizados pela gestão pública, que passam pela eficiência, eficácia e qualidade nos serviços prestados aos seus utentes, torna-se necessário a adoção, por parte das instituições públicas, de novas técnicas de gestão de recursos humanos, nomeadamente ao nível da motivação, avaliação, remuneração e produtividade (Bilhim, 2007). Por esse facto, é nossa opinião que as instituições públicas devem promover a investigação científica e estudos de características semelhantes, visando o desenvolvimento de uma Administração Pública mais eficiente e eficaz, e a garantia de um serviço público de qualidade.

Esta dissertação apresentou algumas **limitações** no seu desenvolvimento. A primeira grande limitação deu-se com o facto de, embora fosse garantido o anonimato do trabalhador e a confidencialidade das suas respostas, a investigadora pertencer aos quadros da instituição objeto de estudo, o que poderá ter condicionado algumas respostas dos entrevistados, nomeadamente sobre os assuntos de maior sensibilidade, uma vez que, sendo tema central os trabalhadores com Contrato Emprego-Inserção, não deixam de estar em causa colegas de trabalho, situação que é sempre desconfortável.

A Administração Pública e, mais especificamente, a Administração Local, vivem um período de alguns constrangimentos na área da Gestão de Recursos Humanos, nomeadamente, ao nível de recursos disponíveis, das remunerações e carreiras em que, por imperativo legal, estão vedadas, desde 2011, quaisquer valorizações remuneratórias, promoções ou progressões, o que, face à sobrecarga de trabalho, pode ter influenciado a forma como descreveram os efeitos desta rotatividade.

Por outro lado, e no que diz respeito aos CEI entrevistados, o facto de serem os visados do estudo pode ter influenciado as repostas dadas, apesar de no global, terem corroborado a opinião dos outros dois grupos entrevistados (Dirigentes / Encarregados / Responsáveis de serviço e Trabalhadores “residentes”).

Finalmente, uma limitação do ponto de vista temporal, uma vez que, este estudo, seria cientificamente mais credível se tivesse sido possível alarga-lo a outros municípios e a outras autarquias locais a fim de compreender se a rotatividade dos CEI tem o mesmo impacto no desempenho organizacional que tem no Município de Peniche.

Em termos de **investigação futura**, seria interessante realizar o presente estudo noutras instituições da Administração Pública Local, nomeadamente aquelas que compõem a Comunidade Intermunicipal do Oeste, e verificar, assim, num campo mais alargado, os riscos e efeitos da rotatividade dos CEI no desempenho organizacional.

Para além disso, recomenda-se um estudo mais aprofundado dos riscos e efeitos identificados, nomeadamente para avaliar e quantificar os custos associados, quer tangíveis quer intangíveis, na medida em que foi possível perceber um estado geral de desmotivação e instabilidade.

Chegado a este ponto, dá-se por concluída esta dissertação de Mestrado, estando convictos de que investigar é contribuir para aprofundar certas problemáticas presentes no nosso mundo e gerar novas reflexões, ou porventura despertar curiosidades para novas investigações, sem qualquer pretensão de encontrar verdades absolutas (porque as não há no campo das ciências sociais).

## Bibliografia

- Amaral, D. F. (2009). *Curso de direito administrativo* (3ª. ed., Vol. I). Coimbra: Almedina.
- Araújo, J. (1993). *Tendências de reforma da Administração Pública na comunidade, particularmente em Portugal* (Dissertação de mestrado, Universidade do Minho, Braga, Portugal).
- Araújo, J. (2002). *Gestão pública em Portugal: Mudança e persistência institucional*. Coimbra: Quarteto Editoria.
- Araújo, J. (2005). *A reforma administrativa em Portugal: Em busca de um novo paradigma* [Documento de trabalho] Universidade do Minho: Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas.
- Bilhim, J. A. F. (2007). *Gestão estratégica de recursos humanos* (3ª. ed.). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Beer, M., Spector, B., Lawrence, P. R., Mills, D. Q., & Walton, R. E. (1984). *Managing human assets*. New York, NY: The Free Press.
- Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação: Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Boone, J., & Ours, J. (2004). *Effective active labor market policies* [Discussion Paper nº 1335]. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).
- Caetano, A., & Vala, J. (2002). *Gestão de recursos humanos: Contextos, processos e técnicas*. Lisboa: RH Editora.
- Caetano, M. (2001). *Manual de direito administrativo*. Coimbra: Almedina.
- Camara, P., Guerra, P., & Rodrigues, J. V. (2007). *Novo humanator: Recursos humanos e sucesso empresarial*. Lisboa: Publicações Dom-Quixote.
- Carsten, J. M., & Spector, P. E. (1987). Unemployment, job satisfaction, and employee turnover: A metaanalytic test of the Muchinsky model. *Journal of Applied Psychology*, 72(3), 374-381.
- Carvalho, P. C. (2000). *Recursos Humanos*. Campinas, SP: Alínea.
- Cascio, W., & Boudreau, J. (2010). *Investimento em pessoas: Como medir o impacto financeiro das iniciativas em recursos humanos*. São Paulo, SP: Artmed.

- Cerdeira, J. (2010). O valor da confiança na definição da cultura organizacional: Algumas considerações gerais. *Revista Científica Exedra*, 3, 125-134.
- Chiavenato, I. (1989). *Recursos humanos na empresa*. São Paulo, SP: Atlas.
- Chiavenato, I. (1999). *Gestão de pessoas: O novo papel dos recursos humanos nas organizações*. Rio de Janeiro, RJ: Campus.
- Chiavenato, I. (2002). *Recursos humanos* (7ª. ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Chiavenato, I. (2004). *Gestão de pessoas* (7ª. ed.). São Paulo, SP: Elsevier.
- Chiavenato, I. (2005). *Comportamento organizacional: A dinâmica do sucesso nas organizações* (2ª. ed.). São Paulo, SP: Elsevier.
- Chiavenato, I. (2008). *Recursos humanos: O capital humano das organizações* (8ª. ed., 3ª. reimpr.). São Paulo, SP: Atlas.
- Chiavenato, I. (2010). *Gestão de pessoas* (3ª. ed.). Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.
- Coutinho, C. (2011). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas: Teoria e prática*. Coimbra: Almedina.
- Crowell, C., Hantula, D., & McArthur, K. (2011). From job analysis to performance management: a synergistic rapprochement to organizational effectiveness. *Journal of Organizational Behavior*, 31, 316-332.
- Cunha, M., Rego, A., Cunha, R., Cabral-Cardoso, C., Marques, C., & Gomes, J. (2012). *Manual de gestão de pessoas e do capital humano* (2ª ed.). Lisboa: Sílabo.
- Dalton, D. R., & Todor, W. D. (1979). Turnover turned over: An expanded and positive perspective. *Academy of Management Review*, 4(2), 225-235.
- Dias, M., & Varejão, J. (2012). *Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego* [Relatório Final / 2012]. Porto: Universidade do Porto.
- Domingues, I., & Neves, J. (2009). *Tecnologia, gestão da qualidade e dos recursos humanos: Análise sociológica*. Ermesinde: Edições Ecopy.
- Eckert, A., Mecca, M. S., Denicol, M. S. G. M., & Giacomet, M. O. (2011). As motivações e os reflexos do turnover em termos contábeis e econômicos numa entidade sem fins lucrativos no município gaúcho de Caxias do Sul. In: *XIII Convenção de Contabilidade do Rio Grande do Sul* (pp. 1/17-17/17). Santa Cruz do Sul, RS: Universidade de Santa Cruz do Sul.
- Eden, C., & Ackermann, F. (1998). *Making strategy: The journey of strategic management*. London: SAGE Publications.

- Ferreira, M. L. C. B., & Siqueira, M. M. M. (2005). Antecedentes de intenção de rotatividade: Estudo de um modelo psicossocial. *Organizações em contexto*, 1(2), 47-67.
- Fugate, M., Kinicki, A., & Ashforth, B. (2004). Employability: A psycho-social construct, its dimensions, and applications. *Journal of Vocational Behavior*, 65, 14-38.
- Gil, A. (2010). *Como elaborar projetos de pesquisa* (5ª. ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Gomes, J., Cunha, P., Rego, A., Cunha, R., Cabral-Cardoso, C., & Marques, C. (2008). *Manual de gestão de pessoas e do capital humano*. Lisboa: Sílabo.
- Harrison, R. (2009). *Learning and development* (5th ed.). London: Chartered Institute of Personnel and Development.
- Heckman, J., Ladonle, R., & Smith, J. (1999). The economics and econometrics of active labor market programs. In O. C. Ashenfelter, & D. Card (Org.), *Handbook of Labor Economics* (Vol. 3A, pp. 1277-2097). Amsterdam: Elsevier Science.
- Hespanha, P. (2008). Políticas sociais: Novas abordagens, novos desafios. *Revista de Ciências Sociais*, 39, 5-15.
- Hespanha, P., & Matos, A. R. (2000). Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho?. *Sociologias*, 4, 88-109.
- Hiltrop, J. M. (1999). The quest for the best: Human resource practices to attract and retain talent. Disponível em www: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0263237399000225/>>.
- Jubilato, J. (2008). *Os impactos e consequências da rotatividade de pessoal sobre a memória organizacional: Um estudo no comércio varejista* (Dissertação de Mestrado, Universidade Metodista de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil).
- Kunsch, M. M. K. (1997). *Relações públicas e modernidades: Novos paradigmas na comunicação organizacional* (5ª. ed.). São Paulo, SP: Summus.
- Kraatz, S. (2016). Política de Emprego [Fichas Técnicas sobre a União Europeia] Estrasburgo: Parlamento Europeu.
- Lacombe, F. J. M. (2005). *Recursos humanos: Princípios e tendências*. São Paulo, SP: Saraiva.
- Landy, F. J., & Vasey, J. (1991). Job analysis: The composition of SME samples. *Personnel Psychology*, 44, 27-50.
- Longenecker, J. G., Moore, C. W., & Petty, J. W. (1997). *Administração de pequenas empresas: Ênfase na gerência empresarial*. São Paulo, SP: Pearson.

- Lucena, M. D. S. (1995). *Planejamento de recursos humanos*. São Paulo, SP: Atlas.
- Madelino, F., & Matos, R. (2015). *Políticas ativas de emprego, serviços públicos de emprego e tripartismo* [Estudo]. Lisboa: Instituto para as Políticas Públicas e Sociais / IUL.
- Mahfuz, J. R. (2008). *Turnover no setor de varejo e venda de combustível: O caso da Alfa combustíveis e serviços Ltda* [artigo de Graduação]. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/18130/000686816.pdf?sequence=1>>. Acesso em 6 de maio de 2016.
- Mandarine, M. (2005). *Segurança corporativa estratégica: Fundamentos*. São Paulo, SP: Manole.
- Marras, J. P. (2000). *Administração de recursos humanos: Do operacional ao estratégico* (3<sup>a</sup>. ed.). São Paulo, SP: Futura.
- Marras, J. P. (2005). *Gestão de pessoas em empresas inovadoras*. São Paulo, SP: Futura.
- Martins, D. C. M. (2005). *Práticas de gestão de recursos humanos em empresas de média dimensão: O caso do distrito de Aveiro* (Dissertação de Mestrado, Faculdade de Economia da Universidade do Porto, Porto, Portugal).
- Martin, H., & Hrivnak, M. (2009). Creating disciples: The transformation of employees into trainers. *Business Horizons*, 52, 605-616.
- Mendes, I. M. (2012). *Gestão estratégica de recursos humanos na Administração Pública: Mito ou realidade?* (Dissertação de Mestrado, Instituto Politécnico de Setúbal, Setúbal, Portugal).
- Milkovich, G. T., & Boudreau, J. W. (2000). *Administração de recursos humanos*. São Paulo, SP: Atlas.
- Mobley, W. H. (1992). *Turnover: causas, consequências e controle*. Porto Alegre, RS: Ortiz.
- Moltó, M. (2002). *Introducción a los métodos de investigación en Educación*. Madrid: Editorial EOS.
- Morrell, K., Loan-Clarke, J., & Wilkinson, A. (2001). Unweaving leaving: The use of models in the management of employee turnover. *International Journal of Management Reviews*, 3(3), 219-244.
- Neves, A. F. (1999). *Relação jurídica de emprego público*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Neves, A. (2002). *Gestão na administração pública*. Lisboa: Editora Pergaminho.

- Newstrom, J. W. (2008). *Comportamento organizacional: O comportamento humano no trabalho* (12ª. ed.). Porto Alegre, RS: McGraw Hill.
- Northcutt, N., & McCoy, D. (2004). *Interactive qualitative analysis: A systems method for qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publication.
- Oliveira, C. B. (2010, Setembro). Gestão de recursos humanos: Um novo desafio para as empresas. *DIRIGIR*, 5, 14-19.
- Oliveira, A. M., & Oliveira, A. J. (2011). Gestão de recursos humanos: Uma metanálise de seus efeitos sobre o desempenho organizacional. *Revista de Administração Contemporânea*, 15(4), 650-669.
- Orellano, V. I. F., & Pazello, E. T. (1990). Evolução e determinantes da rotatividade da mão de obra nas firmas da indústria paulista na década de. *Pesquisa planejamento econômico-PPE*, 36(1), 179-206.
- Paauwe, J., & Boselie, J. P. (2005). *HRM and performance: What's next?* Acedido em: <<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cahrswp/476/>> em 30 de Setembro de 2015.
- Peretti, J. M. (1998). *Recursos humanos*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Pinheiro, A. P. (2003). Causas e efeitos da rotatividade de pessoal / turnover: Estudo de caso de uma microempresa do setor de educação. In: *Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia* (pp. 1/13-13/13). Rio de Janeiro, RJ: AEDB.
- Pomi, E. M. (2005). *A importância da gestão do turnover* [Entrevista]. Disponível em: <<http://www.rh.com.br/ler.php?cod=3998&org=3>>. Acesso em: 07 jun. 2016.
- Prien, E., Goodstein, L., Goodstein, J., & Gamble, L. (2009). *A practical guide to job analysis*. San Francisco, CA: Pfeiffer.
- Punch, F. (2005). *Introduction to social research: Quantitative & qualitative approaches*. London: Sage Publications.
- Quintela, J. L. (2006). *Comunicação financeira: Transparência nos sites das empresas cotadas*. Lisboa: Presselivre.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2005). *Manual de investigação em ciências sociais* (4ª. ed.). Lisboa: Gradiva.
- Reis, J. (2005). Arbitragem dos serviços mínimos e Lei n.º 9/2006. In *Questões Laborais*, 12(26), 164-193.
- Reis, T. C. L. (2015). A contratação a termo e a sua influência na percepção de “job insecurity” nos trabalhadores da hotelaria, restauração e similares: a perspectiva do

- empregador e do trabalhador. (Dissertação de Mestrado em Gestão de Recursos Humanos, Instituto Superior de Línguas e Administração Leiria, Portugal).
- Ribeiro, A. (2013). Avaliação de riscos: Estimação qualitativa da probabilidade e da gravidade em contexto de risco elevado (Dissertação de Mestrado em Gestão da Prevenção de Riscos Laborais, Instituto Superior de Línguas e Administração Leiria, Portugal).
- Roesch, S. M. A. (1999). *Projetos de estágio e de pesquisa em administração: Guias para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudo de casos* (2ª. ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Robbins, S. P. (2002). *Comportamento organizacional* (9ª. ed.) São Paulo, SP: Prentice Hall.
- Rocha, J. A. O. (2010). *Gestão de recursos humanos na Administração Pública* (3ª ed.). Lisboa: Escolar Editora.
- Ruby, A. M. (2002, January). Internal teacher turnover in urban middle school reform. *Journal of Education for Students Placed at Risk*, 7(4), 379-406.
- Sacket, P., Cornelius, E., & Carron, T. (1981). A comparasion of global judgment vs. Task oriented approaches to job classification. *Personnel Psychology*, 34, 791-804.
- Salazar, M., Torres, N., & Reche, F. (2012). Training as a generator of employee capabilities. *The international journal of human resource management*, 23(13), 2680-2697.
- Sanchez, J., & Levine, E. (2012). The rise and fall of job analysis and the future of work analysis. *Annual Review of Psychology*, 63, 397-425.
- Schneider, B., & Konz, A. (1989). Strategic job analysis. *Human Resource Management*, 28(1), 51-63.
- Siddique, C. M. (2004). Job analysis: A strategic human resource management practice. *The International Journal of Human Resource Management*, 15(1), 219-244.
- Silva, G. L. R. (2001). *Controle do turnover: Como prevenir e demitir com responsabilidade*. Rio de Janeiro, RJ: Qualitymark.
- Simon, H. A. (1991). Bounded rationality and organizational learning. *Organization science*, 2(1), 125-134.
- Singh, P. (2008). Job analysis for a changing workplace. *Human Resource Management Review*, 18, 87-99.

- Sousa, L., Hespanha, P., Rodrigues, S., & Grilo, P. (2007). *Famílias pobres: Desafios à intervenção social*. Lisboa: Climepsi Editores.
- Sousa-Poza, A., & Hennerberger, F. (2004). Analyzing job mobility with job turnover intentions: an international comparative study. *Journal of Economic Issues*, 38(1), 113-116.
- Spector, P. E. (2010). *Psicologia nas organizações* (3ª. ed.). São Paulo, SP: Saraiva.
- Stabile, H. H. (2011). *Turnover: Estudo de caso em uma empresa júnior de ciência sociais aplicadas de uma universidade pública do Paraná* (Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Maringá, PR, Brasil).
- Staw, B. M. (1980). The consequences of turnover. *Journal of occupational behavior*, 1, 253-273.
- Stybel, L. (2010). Managing the inner contradictions of job descriptions: a technique for use in recruitment. *The Psychologist-Manager Journal*, 13, 105-110.
- Teixeira, C. O. (2012). *Gestão de recursos humanos na administração pública* (Dissertação de Mestrado, Instituto Politécnico de Bragança, Bragança, Portugal).
- Thomaz, J. P. C. F. (2005). *O apoio à tomada de decisão na avaliação do desempenho de Pessoas: Contributos para o processo de decisão militar em tempo de Paz*. (Tese de Doutoramento em Engenharia e Gestão Industrial, Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, Portugal).
- Vaz, D. C. (2013). *A percepção da geração de valor através do capital e do reconhecimento de uma marca: Estudo de caso: A marca “Ana Sousa”* (Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Gestão, Lisboa, Portugal).
- Watson Wyatt inc. (2005). *Get the most out of your Company's Turnover 2005 – Lessons from Watson Wyatt's Human Capital*. Disponível em: <<http://www.watsonwyatt.com/us/pubs/insider/showarticle.asp?ArticleID=15304>>. Acesso em: 10 julho. 2016.

Outras referências:

Ficha de Competitividade - 2014 / Mercado de Trabalho. Lisboa: Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e do Emprego.