

The Evaluation of Leaders and Managers in the portuguese public sector

A Avaliação de Dirigentes e Gestores do Setor Público em Portugal

JOSÉ LUÍS NASCIMENTO*†

Resumo

Um dos sistemas da gestão de pessoas onde o mérito é mais visível é a recrutamento e seleção. Há toda uma evolução da administração pública portuguesa que culminou com a constituição da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP), que tem como missão proceder, de forma isenta e baseada no mérito, à seleção dos altos cargos da administração pública portuguesa. Neste contexto o presente artigo tem como objetivo descrever os processos utilizados, especificando os respetivos critérios, e contextualizá-los em quadros teóricos. São também discutidos os principais problemas e possíveis soluções inerentes ao sistema CReSAP. Apesar de haver diversos paradoxos que têm de ser geridos, é o sistema em si que vai ter de evoluir e adaptar-se gradualmente aos desafios que são postos pela complexidade do contexto à administração pública, sendo a CReSAP um importante contributo para o desenvolvimento de uma cultura de gestão do mérito.

Palavras-chave: Gestão do Mérito, CReSAP, Recrutamento e Seleção na Administração Pública.

Abstract

One of the people management systems where merit is most visible is recruitment and selection. There has been an evolution of Portuguese Public Administration that determines the implementation of the Committee of Recruitment and Selection for the Public Administration (CReSAP). It ensures an exempt and merit-based selection of senior positions for the Portuguese Public Administration. In this context, this article describes the processes and specifies criteria used, contextualizing them in theoretical frameworks. The main problems and solutions inherent in the CReSAP System are also formulated. Although there are several paradoxes which need to be handled, it is the system itself that will have to evolve and adapt gradually to the challenges that are related to the complexity of public administration. CReSAP is an important contribution to the development of merit culture management.

Keywords: Merit Management, Committee of Recruitment and Selection for the Public Administration (CReSAP), Public Administration Recruitment and Selection.

* Doutorado em Gestão pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Professor Auxiliar e Membro do Centro de Administração e Políticas Públicas, do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa.

† O autor agradece ao Prof. João Bilhim todo o apoio, contributos e críticas que tornaram possível a elaboração e conclusão deste artigo.

1. Introdução

Os processos de recrutamento e avaliação de dirigentes e gestores públicos estão diretamente correlacionados com o valor atribuído pelos vários governos à questão do mérito no setor público. As marés de reforma a que se assistiu em Portugal desde o final da década de 1970 (comum aos países da OCDE), e particularmente desde a revolução de 25 de abril, incidiram de início sobre a reestruturação das carreiras e do estatuto da função pública, com particular incidência no sistema remuneratório e na emergência de políticas públicas de natureza socioculturais tendentes a criar um estado de bem-estar social (Bilhim, 2013a).

As reformas nos processos de recrutamento e seleção dos dirigentes da Administração Central do Estado e de nomeação de gestores públicos, começadas em 1999 e que, através de diversas alterações, revisões e inovações, continuaram até à publicação da Lei n.º 128/2015 de 3 de setembro, foram influenciadas pelo movimento iniciado no contexto do paradigma administrativo anglo-saxónico, que rapidamente se expandiu ao paradigma europeu continental, e que ficou conhecido por *New Public Management*, a Nova Gestão Pública (NGP). A influência da NGP na reforma administrativa em Portugal, em particular no que toca à introdução de maior racionalidade técnica e reconhecimento da meritocracia nos processos de gestão pública, é amplamente reconhecida (Bilhim, 2013c).

A história da introdução e difusão do princípio do mérito no setor público nos EUA anda normalmente associada ao Pendleton Civil Service Act (16 de janeiro de 1883). Esta lei fundadora do sistema americano de mérito inspirou-se no sistema britânico: que é um sistema de gestão e organização de recursos humanos da Administração Pública baseado (i) na “*competitive examination*”, concurso e hierarquização de candidatos (ii) segurança relativa de emprego, (iii) neutralidade política. Todavia, nos EUA o sistema de gestão de recursos humanos baseado no mérito no setor público apenas se generalizou nos anos quarenta do século passado (Bilhim, 2013b).

Em Portugal e no resto do mundo, a Nova Gestão Pública (NGP) difundida pela OCDE e outros organismos internacionais exerceu uma forte pressão no sentido da introdução ou desenvolvimento da meritocracia na Administração Pública, desde finais dos anos oitenta do século passado. Assim, a meritocracia é hoje valorizada e aceite como sinal de modernidade, garantia ética, baluarte contra a corrupção e garantia de imparcialidade na gestão das pessoas no setor público.

Convém lembrar que, embora se afirmasse contra certos traços identitários do modelo burocrático de Weber, nomeadamente a verticalidade da estrutura, a divisão do trabalho e a rigidez normativa, a NGP manteve e incentivou que a seleção dos funcionários e dirigentes se processasse com base no mérito e que se procedesse à profissionalização dos funcionários e dirigentes; ou seja, a NGP não abandonou todas as características do modelo burocrático, mas apenas alguns (Bilhim, 2013c).

O primeiro diploma após o 25 de abril a encarar a reforma estatutária da função pública e das carreiras é o Decreto-lei n.º 191-C/79, de 25 de junho, saído do Governo dos Cem Dias, da Eng.^a Maria de Lourdes Pintasilgo. Neste diploma apresentam-se as seguintes orientações: regras de ingresso e acesso; regulamentação das provas de seleção; classificação de serviço e notação profissional; formação; intercomunicabilidade de carreiras, primeiro provimento; pessoal técnico superior; pessoal técnico; pessoal técnico-profissional; oficiais administrativos; escriturários datilógrafos; outro pessoal técnico-profissional e administrativo, pessoal operário, telefonista, motorista; outro pessoal auxiliar; correios e motociclistas; quadros de pessoal; alterações aos quadros de pessoal; transição de pessoal; acesso e limitações de efetivos; aplicação a outras carreiras; carreiras em regime especial; salvaguarda de direitos adquiridos.

A questão do mérito é introduzida nesse diploma com a designação de «sistema de classificação de serviço», no artigo 4.º, cujo objeto remete para um decreto regulamentar publicado posteriormente, o Decreto Regulamentar 54/80, de 10 de outubro.

Todavia, sobre dirigentes nada se diz. Estes permanecem imunes à avaliação porque a sua nomeação é da livre iniciativa do governo. O primeiro estatuto do pessoal dirigente (EPD) da Administração Pública foi aprovado pela Lei n.º 49/99 de 22 de junho, no primeiro governo de António Guterres. Ora foi neste estatuto que se instituiu, pela primeira vez, a obrigação de o provimento dos dirigentes intermédios — diretores de serviço e chefes de divisão — ser precedido de procedimento concursal, conduzido por cada organismo. Apesar de ter sido totalmente revogado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, do governo de Durão Barroso, este diploma manteve a obrigação do procedimento concursal para os dirigentes intermédios.

A obrigação de submeter a concurso os cargos de dirigentes superiores — diretor-geral, subdiretor-geral, membros dos conselhos diretivos dos institutos públicos — surge apenas no XIX Governo, cujo primeiro-ministro foi

Passos Coelho, na Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro; procedimento que tem de ser conduzido por uma entidade administrativa independente — a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP). No ano seguinte, pela alteração ao Estatuto do Gestor Público (EGP), Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro, por força da norma prevista no n.º 3 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 18 de janeiro, a nomeação dos gestores públicos passou a ser precedida de avaliação, não vinculativa, de currículo e de adequação de competências ao cargo de gestor público, feita pela CReSAP.

2. Seleção de Dirigentes e de Gestores Públicos

2.1 Procedimentos Concursais para Dirigentes Superiores

A CReSAP tem a seu cargo a condução de procedimentos concursais públicos destinados a todos os dirigentes superiores da Administração Central do Estado e a avaliação dos currículos e de adequação de competências das personalidades apontadas pelo governo para exercer cargos de gestor público através da emissão de parecer obrigatório, mas não vinculativo. São dois procedimentos bem diferentes: no primeiro caso, há concurso público geral e universal destinado a todos os cidadãos nacionais que tenham uma licenciatura há mais de dez anos, tratando-se de dirigente de primeiro grau, ou de oito, no caso de dirigentes superiores de segundo grau; no segundo caso, não há concurso, existindo apenas a obrigação de parecer prévio não vinculativo, mas obrigatório, sobre a adequação do perfil da personalidade indigitada relativamente ao perfil do cargo a exercer.

A CReSAP, entidade condutora destes processos — entidade administrativa independente —, funciona junto do membro do governo responsável pela Administração Pública. É composta por um presidente e três a cinco vogais permanentes, por um vogal não permanente e dois suplentes por cada ministério. Junto da CReSAP funciona uma bolsa de peritos, composta por 20 a 50 membros.

Importa realçar que o aspeto mais distintivo desta entidade é o facto de «os membros da Comissão e da bolsa de peritos atuarem de forma independente no exercício das competências que lhes estão cometidas por lei e pelos Estatutos, não podendo solicitar nem receber instruções do Governo ou de quaisquer outras entidades públicas ou privadas», nos termos do artigo 2.º dos estatutos da CReSAP.

O perfil dos vogais e dos peritos exige que se trate de personalidades de reconhecido mérito profissional, credibilidade e integridade pessoal com

atividade desenvolvida na área dos recursos humanos ou da Administração Pública. O provimento do presidente e dos vogais permanentes faz-se por escolha do governo através de Resolução do Conselho de Ministros, ouvida previamente a Assembleia da República. A designação dos vogais não permanentes e dos peritos é feita por despacho conjunto do ministro da tutela e do membro do Governo com funções na área da Administração Pública.

Os vogais não permanentes e os peritos possuem obrigatoriamente vínculo à Administração; o presidente e os vogais permanentes podem ter vínculo a empresas públicas ou privadas exercendo as suas funções «em regime de cedência de interesse público».

A nomeação dos titulares dos cargos de direção superior faz-se através de concurso público, de entre cidadãos nacionais com licenciatura terminada há pelo menos dez ou oito anos, conforme diga respeito a cargos de direção superior de 1.º ou de 2.º grau, detentores ou não de vínculo à Administração Pública, que possuam formação, aptidão, experiência profissional e competência técnica adequada ao exercício das funções.

Ao governo compete tomar a iniciativa do procedimento concursal, necessitando de identificar as competências do cargo a prover, de caracterizar o mandato de gestão, identificar as principais responsabilidades e funções, bem como apresentar a carta de missão, que deve ser aceite pelos candidatos no momento da formalização da candidatura na plataforma eletrónica.

A CReSAP estabelece os doze critérios de gestão e os doze critérios comportamentais aplicáveis na seleção de candidatos. Os critérios de gestão são os seguintes: experiência profissional, formação académica, formação complementar, liderança, colaboração, motivação, orientação estratégica, orientação para resultados, orientação para o cidadão e para o serviço público, gestão da mudança e da inovação, sensibilidade social e aptidão. Estes critérios são ponderados de acordo com a deliberação dos membros do júri e publicamente divulgados no aviso integral do concurso.

A definição dada pela CReSAP para cada um destes critérios^[1], ou seja, a sua descrição, é a seguinte:

.....
¹ Toda a descrição apresentada neste ponto é passível de ser escrutinada, encontrando-se patente no sítio eletrónico da CReSAP em <<http://www.cresap.pt/legislacao/no-ambito-da-cresap>> e nos respetivos avisos de abertura de concursos. Na elaboração deste ponto recorreremos à documentação disponível ao público interessado na CReSAP, nomeadamente: o Regulamento de Tramitação dos Procedimentos de Recrutamento e Seleção dos Cargos de Direção Superior da Administração Central do Estado e os quatro anexos a este Regulamento, elaborados, nos termos do artigo 9, n.º 2, alínea b).

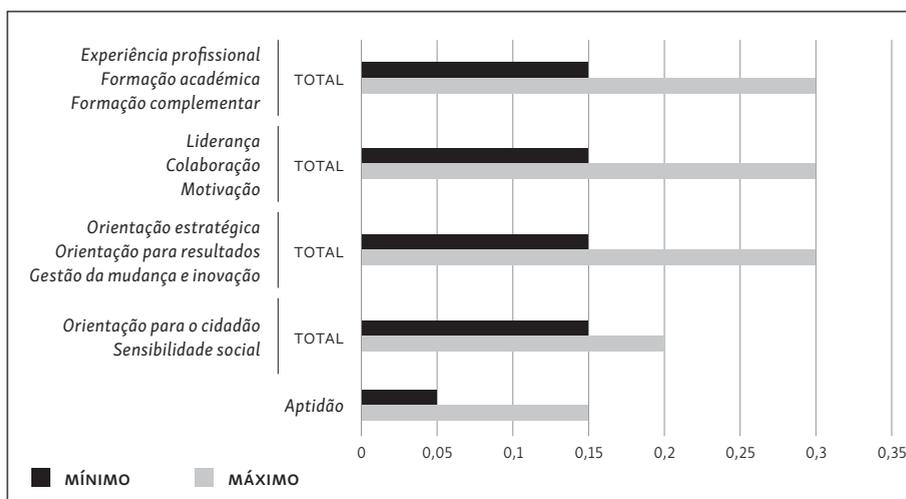
- *Experiência profissional* – avaliação da experiência profissional do opositor com base em dois subcritérios: «anos de trabalho», remetendo para a quantificação global da carreira profissional do candidato, e «natureza da experiência profissional», que avalia e pondera a mesma carreira profissional quanto a funções executadas ou atividades realizadas, relacionadas com o exercício do cargo em causa;
- *Formação académica* – avaliação da formação académica do candidato através de cinco subcritérios: «graus académicos» (aprecia a titularidade de grau académico mais elevado), «área de formação adequada ao perfil» e «área de especialização adequada ao perfil», «pós-graduação» (realizada numa instituição de ensino superior, com duração igual ou superior a dois semestres, que não tenha resultado na obtenção de um grau académico) e «conteúdo da formação académica» tendo em conta o exercício do cargo;
- *Formação complementar* – apreciação da formação complementar do candidato, obtida em especial nos últimos dez anos em entidades nacionais ou internacionais, incluindo formação pós-graduada de duração inferior a dois semestres, baseada nos subcritérios seguintes: «formação complementar em gestão, direção e chefia», «formação diretamente relacionada» e «formação indiretamente relacionada», calculadas em intervalos de acordo com a duração total das formações complementares cursadas, bem como «formação específica para dirigentes da Administração Pública»;
- *Liderança* – examina-se a maior ou menor capacidade para influenciar o comportamento e atitude dos outros tendo em conta a prossecução dos objetivos, baseada nas experiências de direção ou chefia e liderança exercidas pelo opositor no seu percurso profissional; o critério é sustentado em dois subcritérios: «nível de responsabilidade» (definido em intervalos, entre superior a três anos com responsabilidades ao nível estratégico, que vai desde funções de direção ou chefia de responsabilidade intermédia até à ausência de experiência de direção ou chefia) e «dimensão da posição de liderança», organizando a dimensão das equipas também em termos de intervalos;

- *Colaboração* – analisa-se o exercício de funções em projetos de aquisição ou partilha de conhecimentos e informação inter ou intraorganizacional, levados a cabo pelo candidato no seu percurso profissional; o critério é sustentado em dois subcritérios: «participação em projetos» (definida em intervalos entre coordenação de projetos intra e interorganizacionais, reportando ao membro do governo ou conselho de administração e ausência de participação) e «orientação social» (organizada, em termos de intervalos, de acordo com a liderança, participação ou ausência de colaboração em projetos destinados ao terceiro setor, ou à melhoria da comunidade);
- *Motivação* – avalia-se a importância evidenciada, no percurso profissional, das condições materiais ou fatores exógenos (salário ou benefícios, entre outros), por oposição aos fatores endógenos (como interesse pelo trabalho ou realização profissional). Acresce a isto a capacidade de autoavaliação do candidato; o critério é detalhado por quatro descritores que variam entre si, sublinhando de forma relativa mais os fatores exógenos ou endógenos, identificando no candidato aquele que mais se lhe aplica;
- *Orientação estratégica* – verifica-se em que medida as suas decisões profissionais influenciaram o futuro das organizações em que o candidato trabalhou; o critério é suportado por sete descritores, que variam entre a coordenação, desenvolvimento e implementação de planos e ações com horizonte temporal superior a três anos, ao nível macro-organizacional, até à ausência de participação em qualquer ação desse tipo, passando por intervenções de menor exigência;
- *Orientação para resultados* – estima-se em que medida, no decurso do trajeto profissional do candidato, as suas decisões profissionais foram marcadas pela preocupação com os resultados a obter; o critério é apoiado por dois subcritérios, «impacto dos objetivos» e «objetivos e gestão dos meios disponíveis», definidos de acordo com uma escala de intervalos consoante o grau de pressão e estabilidade ou instabilidade organizacional, e a conjugação de meios e resultados, por regra, muitas, algumas ou poucas vezes;
- *Orientação para o cidadão e para o serviço público* – aprecia-se em que medida, no decurso do trajeto profissional do can-

didato, esteve orientado para o interior ou para o exterior das organizações onde trabalhou; o critério é suportado por dois subcritérios, «reforço da qualidade e da confiança» e «serviço ao cidadão», definidos à luz de uma escala de intervalos consoante o grau de abertura e a participação mais ou menos ativa na gestão de reclamações;

- *Gestão da mudança e da inovação* – mede-se até que ponto, no decurso do trajeto profissional do candidato, fica evidenciada a capacidade para diagnosticar necessidades ou oportunidades de mudança ou inovação, promovendo e gerindo processos nesse sentido; o critério é suportado por dois subcritérios, «impacto estrutural das mudanças» e «impacto social das mudanças», definidos com base numa escala de intervalos consoante o envolvimento e o impacto ao nível macro ou micro, e a exposição mais ou menos frequente a situações de resistência à mudança;
- *Sensibilidade social* – calcula-se em que medida, no decurso do trajeto profissional do candidato, se evidencia a preocupação com os direitos e a capacitação dos seus colaboradores; o critério é suportado em cinco descritores, variando entre a não aplicação do mesmo e a atuação enquanto gestor, tendo praticamente sempre em linha as implicações das suas decisões no sentido referido;
- *Aptidão* – avalia-se em que medida as propostas, sugestões e ideias do candidato para a sua atuação futura no exercício do cargo possuem relevância e aderência à realidade e, ao mesmo tempo, se são medidas genéricas ou concretas e se o candidato fez um esforço por obter informação pertinente disponível para o público interessado.

Os membros do júri ponderaram cada um dos doze critérios, que se encontram agrupados, existindo um limite mínimo e máximo na ponderação, como se ilustra na figura que abaixo se apresenta. Por exemplo, a experiência profissional conjugada com a formação académica e a formação profissional não pode, no conjunto dos três critérios, ter ponderação superior a 30 por cento ou inferior a 15 por cento. Com esta norma regulamentar quis evitar-se grandes distorções entre os diversos processos concursais e garantir-se a estabilidade do sistema, não impedindo certa margem de adaptação a cada caso.



Os doze critérios comportamentais são os seguintes:

- *Criatividade* – capacidade de gerir situações de desafio em contextos desconhecidos, que envolvam formulação de soluções novas, únicas e criativas; orientação geral para áreas estratégicas, abstratas ou conceptuais; conhecimento de várias áreas do saber; curiosidade;
- *Determinação* – aptidão para lidar com a necessidade de obter resultados tangíveis e mensuráveis, em ambiente de eventual oposição ou resistência à sua atividade; saber gerir as pressões para o cumprimento de prazos, em ambientes onde podem existir diversos problemas e interrupções inesperadas; dedicação; iniciativa;
- *Resiliência* – capacidade de gerir situações antagónicas que exigem decisões diretas e firmes, sem que haja frequentemente precedentes orientadores da ação; capacidade para agir com liberdade, plasticidade e elasticidade; recuperação da fadiga em situações de stress;
- *Flexibilidade* – aptidão para gerir situações que envolvam pessoas e a criação e manutenção de um clima de compromisso; exigência de habilidade para transmitir uma boa impressão, quer em termos pessoais quer organizacionais; desenvolvimento de novas relações sociais;

- *Empatia* – habilidade para se colocar na situação dos outros e ver o problema do seu ponto de vista; competência para gerir situações que implicam a capacidade de influenciar e motivar um leque diversificado de pessoas em situações de mudança;
- *Capacidade para lidar com a ambiguidade* – aptidão para gerir situações em que não «há o precedente para servir de modelo»; capacidade para trabalhar em contexto pouco estruturado e de mudança acentuada, no qual não há um quadro de referências estabelecido que sirva de orientador;
- *Orientação para os procedimentos* – atenção concentrada no pormenor; capacidade para gerir situações altamente estruturadas, normalizadas e previsíveis, havendo pouca variedade e diversidade de atividades, habilidade para lidar com a rotina;
- *Atenção concentrada* – aptidão para gerir situações não familiares, que exige concentração nos assuntos em causa, sejam eles problemas, ideias, conceitos, processos, estando associada a uma forte competência de gestão de procedimentos e processos administrativos ou operacionais;
- *Tecnicidade* – capacidade para gerir de forma independente situações de cariz especializado, devendo ter a autoridade técnica para o fazer;
- *Adaptabilidade* – capacidade quer para gerir com cautela e precaução, em conformidade com um quadro referencial estabelecido (normas, procedimentos, sistemas, etc.), quer para lidar com o desconhecido/diferente;
- *Atenção ao detalhe* – competência para gerir situações de natureza técnica ou regulamentar de forma precisa e com elevada atenção ao detalhe; gosto em lidar com processos que visam assegurar a conformidade com especificações técnicas ou processuais estabelecidas;
- *Capacidade para antecipar consequências* – aptidão para gerir situações em que a qualidade e a preocupação com as implicações de determinada ação são fatores críticos de sucesso, de modo a realçar a necessidade de uma avaliação correta dos fatos ou o conhecimento dos quadros processuais de referência e de regulamentação.

Por defeito são usados quatro tipos de perfil de competências de gestão e comportamentais suscetíveis de mudanças em sede de segunda reunião de júri, naturalmente sujeitos a alteração mediante fundamentação expressa pelo governo quando não homologa a proposta de perfil formulada pelo júri. Estes perfis dizem respeito a: dirigente de 1.º grau; subdiretor-geral da área 1; subdiretor-geral da área 2; subdiretor-geral da área 3. Na construção do perfil comportamental, por norma, há quatro competências com valor elevado, quatro com valor médio e quatro com valor baixo.

O procedimento concursal está totalmente desmaterializado e, tanto os candidatos quanto os membros do júri, só interagem com a plataforma, percorrendo o processo as fases seguintes:

Governo	Inicia o procedimento com o pedido de abertura.
CReSAP	O presidente nomeia o júri.
Júri	1.ª Reunião do júri para cooptar o perito.
Júri	2.ª Reunião do júri, por norma no mesmo dia e logo a seguir à primeira reunião para aprovar o perfil.
Governo	Homologa, no prazo de 20 dias, o perfil definido pelo júri ou altera mediante fundamentação expressa.
CReSAP	Publicação em Diário da República do extrato do aviso de abertura.
CReSAP	Publicitação do aviso na Bolsa de Emprego Público (BEP) e na plataforma eletrónica da CReSAP e do Governo e em duas outras plataformas eletrónicas, durante 10 dias.
Júri	Procede à avaliação curricular dos candidatos através da plataforma eletrónica.
Júri	3.ª Reunião do júri, para discutir os resultados da avaliação curricular, decidir quem vai a entrevista e marcar data para a sua realização.
Júri	Entrevista no mínimo os seis candidatos mais bem classificados na avaliação curricular.
Júri	4.ª Reunião, realizada no final das entrevistas, na qual é lavrada em ata a decisão final e a proposta de designação a remeter ao Governo.
Governo	No prazo máximo de 45 dias, o Governo procede à designação de um dos três nomes constantes da proposta de designação.

O júri é constituído: a) pelo presidente da Comissão, que tem voto de qualidade, ou por quem este designe, que preside; b) por um vogal permanente da Comissão; c) por um vogal não permanente da Comissão, em exercício

de funções em órgão ou serviço integrado na orgânica do ministério a que respeita o procedimento concursal, mas em órgão ou serviço não coincidente com este; d) pelo perito cooptado pelos anteriores de uma bolsa de peritos que funciona junto da Comissão, em exercício de funções em órgão ou serviço integrado na orgânica do ministério a que respeita o procedimento concursal, mas em órgão ou serviço não coincidente com este.

O procedimento concursal é divulgado na Bolsa de Emprego Público (BEP) e, pelo menos, na plataforma eletrónica do governo e em duas outras plataformas eletrónicas, durante dez dias, com informação sobre os requisitos formais de provimento, do perfil exigido e dos métodos de seleção, que envolvem a avaliação curricular e a realização de entrevistas pelo júri.

A avaliação curricular estriba-se nas informações prestadas pelos candidatos no momento da sua candidatura, percorrendo os 12 critérios do questionário de autoavaliação, apoiado por documentação e exemplos ou provas (situações relevantes ocorridas durante o percurso profissional) e na apreciação, por cada membro do júri, tanto do currículo apresentado como das respostas dadas.

O questionário de candidatura apresenta de forma detalhada e justificada todos os critérios, subcritérios e descritores utilizados^[2]. Sublinha-se que os candidatos deverão indicar, nos diversos critérios e subcritérios, os descritores que em seu entender melhor espelham a sua experiência, competências e aptidões profissionais, reportando-se sempre ao seu currículo.

A grelha classificativa é a mesma para todos os procedimentos concursais, no sentido de se garantir o rigor e a consistência interna do sistema. Nos descritores é utilizada uma escala intervalar, exaustiva e exclusiva, que permite a quantificação, comum a todos os procedimentos concursais.

A escala utilizada para a classificação varia entre 0 a 20:

Pontuação	Classificação
16 – 20	Elevada adequação ao cargo
10 – 15	Adequação ao cargo
5 – 9	Dado o perfil do cargo, pertinência insuficiente
1 – 4	Dado o perfil do cargo, pertinência quase nula
0	Ausência de resposta ou informação

² O documento está publicamente divulgado em <<http://www.cresap.pt/concursos-dirigente-superior/procedimentos-concursais-a-abrir-em-breve>>.

Para ajudar os membros do júri na fase de entrevista, os candidatos fazem uma prova do modelo DISC no sistema de Análise do Perfil Pessoal (APP) da Thomas International. O DISC é um acrónimo constituído a partir de quatro palavras inglesas: *dominance, influence, steadiness, compliance*. Cada uma destas palavras em estado puro corresponderia a um estilo de comportamento (Rosenberg e Silvert, 2013). Esta informação, oriunda da APP, não está sujeita a qualquer pontuação. Cada membro do júri usa-a da forma que entende na formulação do seu juízo final na hierarquia dos candidatos. Isto não significa que não seja importante ou não seja discutida entre os membros do júri, mas possui um carácter supletivo face aos dados quantificados que resultam da avaliação curricular e da entrevista. Os dados da APP podem ser objeto das questões colocadas pelos membros do júri com o intuito de clarificar certos aspetos do perfil.

O júri, após conclusão da entrevista, elabora a proposta de designação indicando três candidatos, ordenados por ordem alfabética e acompanhados dos fundamentos da escolha de cada um deles. O governo, previamente à designação, pode realizar uma entrevista de avaliação aos três candidatos propostos pelo júri.

Na situação de procedimento concursal em que não haja três candidatos ou em que o mesmo fique deserto, a Comissão procede à repetição de aviso de abertura e, verificando-se o mesmo resultado, pode o membro do governo proceder a recrutamento por escolha, de entre indivíduos que reúnam o perfil definido pelo aviso de abertura, embora esteja este sujeito a parecer obrigatório, mas não vinculativo, da CReSAP, como se de gestor público se tratasse.

Estes cargos de direção superior são providos por despacho do membro do governo, em regime de comissão de serviço, por um período de cinco anos, renovável por igual período sem necessidade de recurso a procedimento concursal. A duração da comissão de serviço e das respetivas renovações não pode exceder, na globalidade, dez anos consecutivos, não podendo o dirigente ser provido no mesmo cargo do respetivo serviço antes de decorridos cinco anos.

2.2 Procedimentos Concursais para Dirigentes Intermédios

Quando se compara o processo de recrutamento e seleção dos dirigentes superiores da Administração Central do Estado com os procedimentos destinados à seleção de dirigentes intermédios, a primeira grande diferença radica na independência da entidade condutora do processo, garantida pelo artigo 2.º do Estatuto da CReSAP, Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro. No caso vertente

dos procedimentos concursais destinados à seleção de dirigentes intermédios, a entidade condutora é o próprio organismo para onde se está a seleccionar e o respetivo dirigente máximo do serviço é o presidente de júri (Soriano e Bilhim, 2013).

Os titulares dos cargos de direção intermédia são recrutados, por procedimento concursal, de entre trabalhadores em funções públicas contratados ou designados por tempo indeterminado, licenciados, dotados de competência técnica e aptidão para o exercício de funções de direção, coordenação e controlo que reúnam seis ou quatro anos de experiência profissional em funções, cargos, carreiras ou categorias para cujo exercício ou provimento seja exigível uma licenciatura, consoante se trate de cargos de direção intermédia de 1.º ou de 2.º grau. Os diplomas orgânicos ou estatutários dos serviços e órgãos públicos estabelecem a área e os requisitos de recrutamento dos titulares dos cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior.

O procedimento concursal é publicitado na bolsa de emprego público durante dez dias, com a indicação dos requisitos formais de provimento, do perfil exigido tal qual se encontra caracterizado no mapa de pessoal e no regulamento interno, da composição do júri e dos métodos de seleção, que incluem, necessariamente, a realização de uma fase final de entrevistas públicas.

A publicitação é antecedida de aviso a publicar em órgão de imprensa de expansão nacional e na 2.ª série do *Diário da República*, em local especialmente dedicado a concursos para cargos dirigentes, com a indicação do cargo a prover e do dia daquela publicitação.

O júri é constituído: a) pelo titular do cargo de direção superior de 1.º grau do serviço ou órgão em cujo quadro se encontre o cargo a prover ou por quem ele designe, que preside; b) por dirigente de nível e grau igual ou superior ao do cargo a prover em exercício de funções em diferente serviço ou órgão, designado pelo respetivo dirigente máximo; e c) por indivíduo de reconhecida competência na área funcional respetiva, designado por estabelecimento de ensino de nível superior ou por associação pública representativa de profissão correspondente.

2.3 Seleção dos Gestores Públicos

Como referimos, a nomeação dos gestores públicos não se encontra sujeita a concurso público. Nos termos do n.º 3 do artigo 1.º do Estatuto da CRE SAP, Lei n.º 64/2011 de 22 de dezembro, alterada pela Lei n.º 128/2015 de 3 de setembro, a «Comissão tem por missão a avaliação, nos termos previstos no

Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, dos currículos e da adequação das competências das personalidades indigitadas para exercer cargos de gestor público ou cargos a estes equiparados a qualquer título».

Esta incumbência da CReSAP vem no seguimento da alteração produzida no Estatuto do Gestor Público (EGP) provocada pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro, que atribuiu uma importância central, no quadro da racionalização do Setor Empresarial do Estado, ao recrutamento e seleção dos gestores públicos.

O «Regulamento de Tramitação de Procedimentos: Avaliação curricular e parecer sobre adequação de perfil (cargo de gestor público)» prevê a tramitação dos procedimentos para avaliação curricular e o parecer sobre a adequação do perfil da personalidade a propor para exercer o cargo de gestor público.

Considera-se como gestor público o profissional portador da qualificação adequada para ser designado para órgão de gestão ou administração das empresas públicas abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, incluindo, entre outros, os presidentes, vice-presidentes, vogais e membros das administrações hospitalares. Para os efeitos previstos no Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro, consideram-se ainda incluídos os dirigentes superiores de institutos públicos de regime especial e das autoridades reguladoras independentes, desde que não sejam prejudicados pela legislação aplicável a estas entidades.

No caso da seleção dos gestores públicos, a CReSAP atua de forma independente no exercício das suas competências e obedece aos princípios da isenção, do rigor e da transparência na promoção do reconhecimento do mérito profissional, da ética e da boa gestão no sentido do interesse público.

Compete à CReSAP, designadamente: a) definir os descritores dos critérios aplicáveis na avaliação das personalidades indigitadas para os cargos de gestor público, nomeadamente liderança; colaboração; motivação; orientação estratégica; orientação para resultados; orientação para o cidadão e serviço de interesse público; gestão da mudança e inovação; sensibilidade social; experiência profissional; formação académica; formação profissional; aptidão; b) proceder à análise dos currículos e da adequação de competências ao cargo de gestor público das personalidades propostas.

A iniciativa da proposta e do necessário pedido de avaliação cabe ao membro ou membros do governo responsáveis pela tutela da empresa ou organismo. O membro ou membros do governo responsáveis pela tutela juntam ao

pedido de avaliação o currículo desenvolvido pelo indigitado, acompanhado do currículo da personalidade indigitada, da resposta ao inquérito de autoavaliação, de diversas declarações sobre incompatibilidades e de que não houve omissão de informação relevante para o processo.

Os métodos de avaliação incluem, obrigatoriamente, a avaliação curricular e a entrevista de avaliação. A avaliação curricular visa aquilatar a adequação das competências expressas no currículo às exigências do cargo de gestor público. A avaliação curricular é efetuada mediante a análise do currículo e do respetivo anexo, entregues pelo membro ou membros do governo responsáveis pela respetiva tutela. A entrevista de avaliação visa obter informações mais aprofundadas sobre comportamentos profissionais diretamente relacionados com as competências exigíveis ao exercício das funções de gestor público, tendo a duração máxima de 45 minutos.

O procedimento de avaliação de adequação de perfil está totalmente desmaterializado, percorrendo as fases seguintes:

Governo	Solicita a avaliação dos currículos e da adequação de competências das personalidades indigitadas para exercer cargos de gestor público ou cargos a estes equiparados a qualquer título.
CReSAP	O presidente designa um relator e um contraditor para o processo.
CReSAP	O relator, após consulta ao processo, marca data de entrevista.
CReSAP	O relator e o contraditor entrevistam a pessoa após esta ter feito o APP.
CReSAP	Relator e contraditor chegam a uma decisão sobre o processo em termos de «adequado», «adequado com limitações» e «reservas», ou seja, «inadequado».
CReSAP	O processo é apresentado, discutido e aprovado pela Comissão Técnica Permanente (CTP), constituída pelo presidente e pelos vogais permanentes da CReSAP.
Governo	O parecer, obrigatório mas não vinculativo, é submetido ao governo .
CReSAP	Após decisão do governo sobre o processo, a sua conclusão é publicitada no sítio eletrónico da CReSAP.

O parecer elaborado pelo relator estrutura-se de acordo com o modelo seguinte: (1) Introdução; (2) Avaliação da personalidade, na qual consta a descrição de cada um dos doze critérios e a apreciação do relator sobre o grau de

adequação da personalidade proposta a esse critério, através de uma escala com três graus: satisfaz total, parcialmente ou não satisfaz; (3) Conclusão.

Não tendo significado estatístico, são raríssimos os casos em que os governos designaram personalidades com «reservas». Não sendo o parecer vinculativo, os governos, fundamentando, poderiam nomear a personalidade indigitada. Todavia, a regra foi de designar apenas as personalidades que mereceram a avaliação de «adequado». Houve casos, raros também, em que a própria personalidade avaliada com «adequado com limitações» não aceitou a designação.

Terminado o processo de avaliação, a conclusão da CRE SAP sobre cada personalidade nomeada pelo governo é disponibilizada através do site³.

3. A Avaliação dos Dirigentes da Administração Central do Estado e dos Gestores Públicos

3.1 Avaliação dos Dirigentes da Administração Central do Estado

Esta é uma lacuna grave do atual sistema. Os dirigentes da Administração e os gestores públicos deveriam ser avaliados e essa avaliação deveria constituir um fator crítico para a sua progressão futura e para a orientação de carreira profissional, nomeadamente em matéria de formação e aconselhamento. Acontece que, do ponto de vista formal, a avaliação está presente no texto dos respetivos estatutos, mas é fundamentalmente uma avaliação burocrática e não um instrumento de gestão. Estas preocupações, que são comuns a qualquer direção de recursos humanos no setor privado, estão totalmente afastadas do setor público. Nesta matéria, o diferencial entre os setores privado e público é enorme. Há quem se atreva a pensar que se trata do maior constrangimento do setor público e que é a razão da sua falta de eficácia.

No caso vertente dos dirigentes da Administração Central do Estado, estes encontram-se abrangidos pelo Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP). A avaliação de desempenho é a pedra angular de qualquer sistema eficaz de gestão de recursos humanos (GRH). Esta fornece a informação necessária para a tomada de decisões estratégicas ao diagnosticar o grau de adaptação entre o sistema atual de GRH e o que é exigido pela mudança de direção estratégica da organização. Serve ainda como um sistema de controlo estratégico para medir o desempenho atual relativamente aos objetivos estratégicos já fixados.

³ Em <<http://www.cresap.pt/pareceres-gestor-publico/relato-rios-de-adequacao>>.

Em geral reconhece-se que o processo de avaliação na Administração Central do Estado é um processo problemático em virtude de os critérios de eficácia e ineficácia serem frequentemente difíceis de definir e da pouca clareza das áreas de realização pelas quais um dirigente é responsável. Por outro lado, muitas vezes, a avaliação não é baseada na efetiva realização do titular de um determinado cargo, mas na percepção subjetiva da sua chefia imediata ou do membro do governo. Alguns destes ambíguos e vagos juízos são difíceis de evitar, dada a pouca clareza da carta de missão e o carácter vago das competências estipuladas no EPDA, Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro.

Importa identificar bem “o que deve ser medido”. Há, em primeiro lugar, que identificar bem as dimensões, isto é, os aspetos da realização que determinam um desempenho adequado de um dirigente. Se faltar uma dimensão (aspeto/característica), é normal que esta ausência vá afetar a moral do dirigente em virtude de ele se ter esforçado exatamente naquele ponto. Se, pelo contrário, for levada em linha de conta uma dimensão claramente irrelevante e trivial, o dirigente pode ficar com a ideia de que o processo não tem sentido, nem valor (Bilhim, 2003).

O EPDA pouco acrescenta sobre a avaliação, porque esta se encontra estatuída na Lei n.º 66-B/07 de 28 de dezembro, alterada sucessivamente pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro. Com esta última alteração, a avaliação dos dirigentes deixou de ser anual, passando a ser feita apenas no final do mandato, ou seja, a cada três anos para os dirigentes intermédios e a cada cinco anos para os titulares de cargos de direção superior.

No caso dos dirigentes intermédios, o EPDA ainda faz ampla referência à importância da avaliação destes para que a comissão de serviço seja renovada. Assim, a renovação da comissão de serviço depende dos resultados evidenciados no respetivo exercício. Para tanto, os titulares dos cargos de direção intermédia darão conhecimento do termo da respetiva comissão de serviço ao dirigente máximo do serviço, com a antecedência mínima de 90 dias.

A renovação da comissão de serviço dependerá da análise circunstanciada do respetivo desempenho e dos resultados obtidos, a qual terá como referência o processo de avaliação do dirigente cessante, assim como de relatório de demonstração das atividades prosseguidas e dos resultados obtidos.

No caso de renovação da comissão de serviço de titulares de cargos de direção intermédia de 2.º grau, ou seja, chefe de divisão, a informação a apresen-

tar é confirmada pelo diretor de serviços. Os interessados devem ter conhecimento da decisão de renovação até 60 dias antes do termo do seu mandato.

O principal problema que aflige todo o sistema de avaliação do desempenho prende-se com a sua formalização e por isso mesmo passando a ser uma mera avaliação desenquadrada da gestão do desempenho. A avaliação quando desenquadrada da gestão limita-se ao preenchimento burocrático de formulários esquecendo totalmente que em primeiro lugar se trata de um instrumento de gestão e não de uma prática ritual (Bilhim, 2011).

Se a avaliação de desempenho fosse bem aplicada, ela assumiria duas grandes funções distintas, a administrativa e a de desenvolvimento. A função administrativa prende-se com a utilidade dos resultados da avaliação, para outras técnicas de GRH, tais como a remuneração e a promoção, entre outras. A função de desenvolvimento de potencial liga-se à formação profissional do dirigente, à orientação de carreira e ao aconselhamento, entre outras finalidades (Bilhim, 2011).

Quando corretamente implementada, a avaliação do desempenho pode ter os seguintes efeitos: a) identificação de potencialidades pessoais e profissionais do dirigente que devam ser desenvolvidas; b) diagnóstico de necessidades de formação; c) identificação de competências e comportamentos profissionais merecedores de melhoria; d) melhoria do posto de trabalho e dos processos a ele associados; e) alteração de posicionamento remuneratório na carreira do dirigente e atribuição de prémios de desempenho, nos termos da legislação aplicável (Bilhim, 2009).

O sistema de avaliação de desempenho na Administração Central do Estado enfrenta problemas recorrentes tais como: ser pouco exigente nos níveis de resultados: datas fáceis de serem cumpridas; objetivos departamentais que fomentam conflitos: uns aumentam as vendas, outros sofrem o aumento do risco; não avaliar a partir do ponto de vista do utente; avaliar o mais fácil mas não o necessário; encontrar e aceitar desculpa fácil para a justificação dos desvios (Bilhim, 2003; 2013b).

O ciclo da gestão na Administração Central do Estado percorre as seguintes etapas: fixação dos objetivos do serviço para o ano seguinte, tendo em conta a sua missão, as suas atribuições, os objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente, os compromissos assumidos na carta de missão pelo dirigente máximo, os resultados da avaliação do desempenho e as disponibilidades orçamentais; aprovação do orçamento e aprovação, manutenção ou alteração do mapa do respetivo pessoal, nos termos da legislação aplicável;

elaboração e aprovação do plano de atividades do serviço para o ano seguinte, incluindo os objetivos, atividades, indicadores de desempenho do serviço e de cada unidade orgânica; monitorização e eventual revisão dos objetivos do serviço e de cada unidade orgânica, em função de contingências não previsíveis ao nível político ou administrativo; elaboração do relatório de atividades, com demonstração qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados, nele integrando o balanço social e o relatório de autoavaliação previsto na lei.

Em suma, o sistema previsto na lei e nos regulamentos para a avaliação do desempenho pode ser criticado pelo facto de não integrar a avaliação no sistema mais vasto da gestão do desempenho, pela dificuldade de encontrar as métricas adequadas e pela complexidade em alcançar um nível de detalhe dos resultados a atingir, ou seja, pela dificuldade em aplicar a lei de Pareto dos 20%-80%, em que, por regra, apenas duas em dez realizações são responsáveis por 80 por cento dos resultados, mas não quanto ao sistema em si.

Há, porém, empresas que, não dispendo de um sistema formalmente tão acabado como é o da Administração Central do Estado, aplicam corretamente a gestão do desempenho e conseqüentemente a avaliação produz resultados que ultrapassam em grande parte o que se observa na Administração. O problema, novamente, não é de mais legislação ou formalismo; o problema radica no comportamento organizacional e na cultura administrativa instalada.

3.2 Avaliação dos Gestores Públicos

No caso da avaliação dos gestores públicos, esta encontra-se prevista no próprio Estatuto (EGP), Decreto-Lei, n.º 71/2007, de 27 de março, alterado sucessivamente pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 39/2016, de 28 de julho.

O desempenho das funções de gestão deve ser objeto de avaliação sistemática, tendo por parâmetros os objetivos fixados nas orientações estratégicas estabelecidas pelo governo para a empresa ou decorrentes do contrato de gestão, bem como os critérios definidos em assembleia geral.

Nas entidades públicas empresariais, a avaliação do desempenho compete aos membros do governo responsáveis pela área das Finanças e pelo respetivo setor de atividade, seguindo normalmente o SIADAP.

Nas restantes empresas, a avaliação do desempenho implica uma proposta do acionista único ou maioritário, a formular em assembleia geral. Nos casos em que o modelo de gestão da empresa pública em causa compreenda gestores com funções executivas e não executivas, pertence à comissão de avaliação

elaborar anualmente um relatório circunstanciado de avaliação do grau e das condições de cumprimento, em cada exercício, das orientações estratégicas. As orientações estratégicas poderão envolver metas quantificadas e contemplar a celebração de contratos entre o Estado e as empresas públicas, que irão refletir-se nas orientações anuais definidas em assembleia geral e nos contratos de gestão a celebrar com os gestores. Em caso de existência de um conselho geral e de supervisão, os respetivos membros podem designar entre si uma comissão de avaliação.

Nas empresas públicas é obrigatória a celebração de um contrato de gestão, em que se definem: a) a concretização das orientações estratégicas, envolvendo sempre a identificação de metas objetivas, quantificadas e mensuráveis anualmente durante a vigência do contrato de gestão, que representem uma melhoria operacional e financeira nos principais indicadores de gestão da empresa; b) os parâmetros de eficiência da gestão; c) outros objetivos específicos.

O contrato de gestão é celebrado no prazo de três meses, contando a partir da data da designação do gestor público, entre este, os titulares da função acionista e o membro do governo responsável pelo respetivo setor de atividade, sendo nulo o respetivo ato de nomeação quando ultrapassado aquele prazo. O contrato de gestão deve prever expressamente a demissão quando a avaliação de desempenho for negativa, designadamente, por incumprimento dos objetivos e das orientações estratégicas fixadas pelo governo para a empresa ou para o gestor no contrato de gestão. A demissão implica a cessação do mandato, não havendo lugar a qualquer subvenção ou compensação pela cessação de funções.

4. Problematização

Apresentados os procedimentos relativos ao recrutamento e avaliação dos dirigentes da Administração Central do Estado e dos gestores públicos, importa agora levantar os principais problemas que os mesmos encerram.

4.1 Garantir o mérito e/ou despartidarizar o setor público

A CReSAP tem sido permanentemente confrontada com o problema da despartidarização do setor público e com a sua incapacidade para lhe fazer frente. Mas será possível a CReSAP despartidarizar o setor público? Parece que não. Com efeito, em nenhum momento o legislador atribuiu à CReSAP, no seu estatuto, na lei ou no regulamento, competência ou missão de despartidarizar a Administração. A própria Constituição da República afasta totalmente tal

possibilidade, por constituir uma violação grosseira do princípio da imparcialidade, que impede que um candidato seja afastado com fundamento no credo, etnia, filiação partidária ou género.

A despartidarização só pode acontecer a partir da escolha feita pelo membro do governo ao eleger um de entre três nomes que o júri lhe apresenta, ordenados alfabeticamente. Fosse a escolha imparcial e publicamente escrutinada (por exemplo, na presença dos três candidatos), e houvesse uma escolha aleatória, e o problema estaria resolvido, uma vez que para o júri os três candidatos que constam da proposta de designação se encontram em posição de igualdade.

Todavia, a questão permanece: se, nos termos da lei, a CReSAP não tem a missão de despartidarizar o setor público, ou seja, se não serve para despartidarizar, servirá então para quê? A missão da CReSAP é garantir o mérito, apondo um selo de qualidade, quer na seleção dos três candidatos, quer na avaliação dos gestores públicos. Serve para isto; mas, servindo para isto, a CReSAP tem impedido que aqueles que não têm mérito fiquem impedidos de exercer cargos públicos.

O *habitus* dos políticos (incorporação em determinada estrutura social por meio de disposições, para sentir, pensar e agir), marcado pela ideia de que o exercício de cargos de direção na Administração Central do Estado ou na administração de empresas do setor público é o prémio pelo trabalho político dedicado ao partido desde a juventude, precisa de mudar; e este *habitus* não muda por imposição legal. Não será de crer na natureza milagrosa das leis, em que, mal surge um prolema real ou hipotético, se atira com alteração legislativa, na maior parte das vezes uma solução barata e politicamente correta, mas infelizmente ineficaz.

4.2 Nomeações em regime de substituição e infração ao princípio da imparcialidade do concurso

As designações em regime de substituição, embora compreensíveis e legais, têm sido usadas como oportunidade de dar tirocínio e experiência a certos candidatos, colocando-os em posição vantajosa no concurso. Para evitar este abuso, nem é preciso alterar o atual quadro legislativo. Basta tão-somente que os membros do governo façam gestão previsional de necessidade de recursos humanos.

Se o governo sabe que o mandato vai chegar ao seu termo ou quer fazer cessar a comissão de serviço de um dirigente, bastaria, com dois meses de

antecedência, solicitar a abertura de procedimento concursal. Nada na lei impede que se proceda à abertura de concurso, mesmo que o cargo ainda esteja ocupado. As regras de educação e o bom senso apenas recomendam que os atuais titulares tenham conhecimento previamente.

4.3 Como compatibilizar o concurso público com a formação das equipas de gestão?

O atual sistema garante ao membro do governo a escolha e até integração do titular de grau 1, diretor geral ou presidente de instituto público, no ato da escolha dos seus números dois. Portanto o sistema atual salvaguarda a possibilidade de escolha de uma equipa, se o membro do governo quiser. Neste ponto, a lei estabelece que o membro do Governo «pode» entrevistar os três candidatos apresentados pelo júri na proposta de designação. Ora, talvez fosse mais eficaz impor a entrevista, substituindo o «pode» por «deve». Todavia, a atual lei permite, e tecnicamente é recomendado, que o membro do governo não designe ninguém sem previamente entrevistar individual ou coletivamente. Ele tem margem de liberdade para tanto.

Salienta-se que quando se coloca o problema de o júri apresentar dois candidatos, isso iria reduzir os graus de liberdade de escolha por parte do governo e conseqüentemente limitaria a possibilidade de constituir equipas de gestão coesas. Por outro lado, se o júri passar apenas a indicar o nome mais bem classificado, como acontece na teoria geral dos concursos públicos, nesse caso seria ao júri que poderiam ser assacadas responsabilidades de, no final, a equipa de gestão não funcionar. Ora, no atual sistema, o governo tem maior margem de liberdade de escolha e de constituir equipas coesas.

4.4 Ajustamento entre o perfil do cargo e o perfil do candidato

Apertar os critérios do perfil resolve alguma coisa? Quem define o perfil é o júri e não o governo, este apenas pode não homologar ou alterar através de proposta fundamentada, o que em si mesmo permite o escrutínio público. Ou seja, se um cidadão atento alegar que o perfil está desenhado à figura do titular em exercício em regime de substituição e tal se demonstrar que foi obra do governo através da alteração ao perfil, será o governo a assumir publicamente esse ónus.

Há quem se interroge se as leis orgânicas não deveriam estabelecer, nos casos em que tal se justifique, áreas de recrutamento para os dirigentes superiores e critérios mais apertados para o exercício daqueles cargos que consti-

tuiriam «requisitos», servindo de fundamento de exclusão para quem não os possuísse. Por exemplo, pode fazer sentido exigir, como requisito e não como mero fator de preferencial, a posse do grau de doutor numa determinada área científica para ser presidente do conselho diretivo de um laboratório do Estado. Mas é em sede de lei orgânica que estes critérios poderão e deverão ser mais apertados. E não pela CReSAP.

4.5 Não deveriam alguns cargos, como o de presidente do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde, estar isentos de concurso?

É uma questão política; tecnicamente não parece haver nada a opor. Será apenas oportuno lembrar que o XIX Governo estabeleceu dois modelos de designação dos dirigentes do setor público: os gestores públicos através de parecer prévio não vinculativo da CReSAP; e os dirigentes superiores da Administração através de concurso público. Há partidos políticos que advogam a necessidade de distinguir os cargos da Administração Central do Estado que devem estar sujeitos a concurso, dos cargos de natureza política que dele devem estar afastados. O problema, neste caso, é por onde estabelecer a linha divisória: os dirigentes de primeiro grau seriam todos políticos e os de segundo grau não? Esta questão da separação entre eleitos e designados remonta aos estudos seminais de Wilson, no final do século XIX, nos EUA, e ao organicismo alemão de meados desse mesmo século (Bilhim, 2014).

É claramente matéria política e não técnica. Desde que o exercício desses cargos de natureza política cesse no mesmo dia em que cair o governo que os designou, não veria problema. O grande problema é como estabelecer essa linha divisória entre cargos políticos e cargos de nomeação. Certamente que pode parecer um pouco bizarro que os conselhos diretivos das administrações regionais de saúde sejam exercidos na sequência de concurso e o exercício de cargos no conselho de administração dos centros hospitalares e das unidades locais de saúde, que dependem daqueles, sejam exercidos com a simples exigência de parecer prévio da CReSAP, não vinculativo. Todavia essa eventual bizzarria prende-se mais com a lei orgânica e a classificação destes cargos estabelecida pela lei do que com a atuação da CReSAP.

4.6 Em que medida os concursos são compatíveis com medidas de discriminação positiva do género feminino

Nos cerca de 550 procedimentos concursais para cargos de direção superior conduzidos pela CReSAP, envolvendo cerca de sete mil candidatos, a repar-

tição por género é de $\frac{2}{3}$ homens e $\frac{1}{3}$ mulheres. Por outro lado, nas propostas de designação feitas pelo júri esta repartição mantém-se constante; ou seja, a proporção da repartição por género dos candidatos reflete-se e mantém-se na proposta de designação. Por outras palavras, mais opositoras do género feminino houvesse e mais estariam representadas na proposta final do júri.

Quando se reparte por dirigente de grau 1 e de grau 2, verifica-se que os titulares de grau 2, ou seja, os subdiretores gerais e vogais de institutos públicos, mantêm esta repartição nas propostas de designação, e os governos, até agora, ao escolherem um em três, prejudicam ligeiramente o género feminino, escolhendo não um terço mas apenas cerca de trinta por cento. Pelo contrário, para o grau 1, ou seja, diretores gerais e presidentes de institutos públicos, a percentagem é claramente inferior, situando-se entre os 15 por cento e os 20 por cento.

No quadro legislativo atual, o júri está impedido de favorecer um género relativamente a outro. A discriminação positiva que permitisse privilegiar um género iria fatalmente prejudicar o outro. Contudo, esta discriminação positiva é um instrumento adequado para estabelecer alguma equidade social. Nada há de mais injusto do que tratar de forma igual o que é diferente. No entanto, deixa-se a interrogação: Se há mais mulheres licenciadas do que homens, por que razão apenas $\frac{1}{3}$ é opositora aos concursos? Acresce que, se elas não concorrem, temos de analisar quais serão as obstruções existentes na Administração e na sociedade portuguesa que impedem que as mulheres concorram, porque quanto mais concorrerem mais integrarão a proposta de designação. A questão não é jurídica; é comportamental ou, como já foi chamado, de dominação masculina (Bourdieu, 1998).

No caso vertente, se os membros do governo quiserem realmente obter um rácio de 40 por cento na repartição por género dos seus dirigentes superiores, basta, por exemplo, que em cada ministério o governo, se tem dez cargos de dirigentes superiores, escolha de entre as propostas de designação seis homens e quatro mulheres. As propostas enviadas ao governo pela CRESAP permitem esta decisão do governo sem ter de se recorrer à discriminação positiva. Há mulheres suficientes nas propostas de designação para satisfazer este rácio. Em cada dez propostas de designação de um ministério, mantendo-se o tal um terço, há pelo menos dez mulheres de onde o governante pode retirar quatro, sem problema algum. Portanto, nem o concurso constitui um impedimento, nem o atual quadro legal um obstáculo.

4.7 Como conjugar o direito de o governo poder escolher um entre três candidatos com a liberdade de os candidatos poderem desistir de uma proposta de designação?

Quando há desistência de um ou dois candidatos numa proposta de designação, o membro do governo não está obrigado a proceder a nova abertura de concurso, podendo nomear o candidato remanescente. Todavia, assiste-lhe o direito de ter três, podendo, nesse caso, solicitar igualmente ao júri que veja se no concurso ainda haverá algum candidato em condições de integrar a proposta de designação, mandando abrir novo procedimento no caso de tal se não verificar.

4.8 Poderia a CReSAP vir a assumir um papel na condução dos concursos dos dirigentes intermédios?

Os cargos de dirigentes intermédios na Administração Central do Estado são quase dez mil e os de dirigentes superiores pouco mais de quinhentos. A exposição mediática destes ultrapassa, porém, em muito a magnitude dos valores daqueles. Parece claro que a centralização da condução de todos os procedimentos concursais para a Administração Central do Estado na CReSAP seria contraproducente, apresentando mais problemas do que soluções.

No entanto, salienta-se que, quando estes concursos foram instituídos, em 1999, o diploma legal previa a existência de uma comissão de acompanhamento presidida por um magistrado, que visava garantir uma certa objetividade e isenção através de ações de auditoria, uma vez que os concursos decorriam no interior do próprio organismo. Acontece que esta comissão nunca funcionou, vindo a ser extinta pela Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro (EPDAP).

A questão que se coloca é a de saber se a CReSAP não deveria desempenhar essas funções de acompanhamento prevista no diploma inicial e de auditoria de processos. É que, sendo a CReSAP uma entidade administrativa independente, seria ela quem, numa interpretação atual do espírito do legislador do final do século XX, melhor poderia garantir esta função de acompanhamento.

4.9 Se o Estado português é uno, como conjugar a necessidade de procedimento concursal para a Administração Central do Estado e a dispensa do mesmo para as administrações regionais da Madeira e dos Açores e para o exercício de cargos idênticos nos municípios?

Trata-se de uma questão de difícil explicação, e a lógica formal exigiria um tratamento igual para situações idênticas. Nas atas da Assembleia da Repú-

blica consta, por mais de uma vez, a intervenção do presidente da CReSAP nesse sentido. Todavia, parece que ainda não terá chegado o tempo para tal.

4.10 Aparente contradição entre um sistema formal de avaliação do desempenho tecnicamente bom e uma aplicação altamente criticável

O problema da avaliação dos dirigentes da Administração Central do Estado não se encontra tanto no sistema em si mesmo, mas, antes, na sua aplicação; a questão é como romper este ciclo vicioso. Muitos acreditaram que com a CReSAP e com a designação dos dirigentes superiores com base no mérito esta questão seria ultrapassada; a verdade é que, até este momento, tal não aconteceu.

No caso vertente, a CReSAP deveria ter a missão de acompanhar a avaliação dos dirigentes, tal como tem competência em matéria de promoção de boas práticas de gestão ética. Os dirigentes superiores precisam não apenas de avaliação do desempenho, tal como prevê a Lei do SIADAP, mas precisam também de acompanhamento regular da evolução da sua carreira e de aconselhamento sobre a sua melhoria contínua em matéria de gestão. Ora, na panorâmica atual do Estado em Portugal, parece que a instituição independente que em melhores condições se encontra para prosseguir este tipo de missão seria a CReSAP.

As ações necessárias para mudar a forma como se dirige e trabalha na Administração Central do Estado não podem ser deixadas a cargo de cada um, tem de ser responsabilidade da organização contratante e, neste caso, da Administração. Esta mudança exige que o dirigente superior da Administração seja: empreendedor e inovador; líder de equipas; prudente; catalisador; caçatalentos; facilitador e diplomata. É um erro pensar-se que a culpa é do júri por não encontrar um opositor ao concurso com estas características, que a Wilson Foundation, do Canadá, recomenda em *Flat, Flexible, and Forward-Thinking: Public Service Next*. O problema não pode ser encarado pelo lado da *fixed minset*, mas da *growth minset*. As características de gestão e comportamentais dos dirigentes estão em constante evolução e têm de ser trabalhadas; não constituem um património adquirido, mas algo em construção, em que se trabalha constantemente no sentido da melhoria contínua.

Acontece que, apesar de o EGP conter diversas normas sobre a avaliação dos gestores públicos e de estes poderem ser demitidos sem direito a qualquer indemnização com fundamento numa avaliação negativa, também aqui o sistema não é bem aplicado. Há quem se interroge sobre as vantagens que

adviriam de a CReSAP, igualmente para este caso, possuir atribuições e competências para acompanhar esta matéria.

Deste ponto de vista os gestores públicos não se distinguem dos dirigentes da Administração Central do Estado; podem ambos os grupos vir a beneficiar de um sistema de organizado pela CReSAP de *mentoring*, *coaching* e desenvolvimento de competências. Acresce que a avaliação do desempenho de gestor, em especial o impacto alcançado por si nos resultados da organização/empresa, deveria passar a ser um elemento crucial na decisão futura de renovação de mandato ou na designação para outra entidade como membro do conselho de administração.

4.11 A nomeação de dirigentes na sequência de concurso não lhes garante direito a não serem exonerados quando chega um novo governante?

Esta é uma questão da mais alta importância no caminho da despartidarização do setor público. Acontece que alguns membros do governo, felizmente não será a regra, têm uma forte tendência, de acordo com a informação pública veiculada pela comunicação social, para escolherem de entre os três nomes constantes da proposta de designação apurada na sequência de concurso público apenas o candidato que lhe é mais próximo politicamente.

O fundamento para a cessação da comissão de serviço tem sido recorrentemente fundamentado com base na «necessidade de imprimir nova orientação à gestão dos serviços», previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 25.º do EPDA. É certo que esta possibilidade se aplica tanto aos dirigentes intermédios quanto à direção superior, e também não é menos certo que o EPDA sempre conteve esta possibilidade.

A interrogação que este inciso do estatuto levanta é sobre a oportunidade de ele se manter mesmo quando os dirigentes já não são nomeados por livre iniciativa do governo, mas na sequência de procedimento concursal. Se um júri não for capaz de selecionar profissionais capazes de responder positivamente à necessidade e de imprimir uma nova orientação à gestão, essa incapacidade não deixa de ser um caso de incompetência ou erro do próprio júri.

Por isso, a questão coloca-se neste termos: como será possível continuar a manter este inciso no Estatuto sem que se esteja a atribuir um labéu aos membros do júri, ou, noutros termos, onde está a coerência da lei e onde se encontra essa sabedoria que o Código Civil postula ao legislador?

Salvo melhor parecer, este inciso deveria ser revogado, mantendo o governo a possibilidade de proceder à cessação da comissão de serviço com fun-

damento nos restantes pontos do artigo 25.º, nomeadamente a não realização dos objetivos previstos, designadamente os constantes da carta de missão.

Haveria adicionalmente uma vantagem: é que os governos passariam a dar uma importância real, de instrumento de verdadeira gestão, à carta de missão, deixando esta o seu atual papel de mais um documento burocrático que ninguém usa e a que ninguém se refere.

5. Conclusões

Neste trabalho tentou refletir-se sobre o processo de seleção dos dirigentes da Administração Central do Estado e dos gestores públicos, tendo em conta critérios de mérito ou de confiança política. Em geral, os cidadãos ainda têm, por um lado, a perceção de que todas estas nomeações são políticas e, em certo sentido, elas são-no, na exata medida em que são decisões tomadas por políticos. Todavia, por outro lado, já não o são, por serem precedidas de concurso público, no caso dos dirigentes da Administração Central do Estado, e de parecer com a avaliação de currículo e de adequação de competências, tratando-se de gestores públicos ou equiparados a qualquer título.

Em que se distingue atualmente o sistema de nomeação de dirigentes e gestores relativamente aos procedimentos anteriores a 1999? Justamente pela existência de concurso, para uns, e de avaliação de competências, para outros. Mas será que estes mecanismos garantem a despartidarização ou despolitiização do setor público? Em si mesmos, não. Estes mecanismos funcionam apenas como selo de garantia de mérito por parte dos nomeados, mas não garantem que os nomeados não pertençam a um determinado partido político, por norma ao do governo que os designa.

Seria possível com o sistema existente passar a haver um setor público despartidarizado? Seria, para tal bastando que, na proposta de designação em que o júri apresenta três candidatos ao membro do governo, este os elegeisse por um processo aleatório e na presença dos próprios candidatos e de outras testemunhas, e que, na escolha das personalidades indigitadas para o cargo de gestor público, o governo não tivesse em linha de conta a ligação política ou partidária.

A CReSAP é que não pode excluir de um concurso geral e universal um opositor com base na filiação partidária, nem pode emitir parecer de reservas com base em idêntico critério. Os membros dos júris dos processos concursais conduzidos pela CReSAP — cargos de direção superior — ou conduzidos no interior dos diversos organismos — cargos de direção intermédios — não

podem levar em conta, nem positiva nem negativamente, a filiação partidária. Acresce o facto de a pertença a um partido não se identificar com incompetência ou falta de mérito, e a circunstância de no passado o mérito ter sido postergado para segundo ou terceiro plano, para favorecer o critério partidário ou o de relação de amizade ou familiar, não significar que todo o militante e simpatizante de um partido tenha falta de mérito.

O atual sistema já milita a favor da profissionalização dos titulares de cargos de direção e gestão; já impede que incompetentes sejam nomeados por favoritismo; já permite um maior escrutínio relativamente ao sistema anterior, de livre nomeação do membro do governo. No entanto, ainda não é perfeito. Mesmo que fosse perfeito, o problema iria permanecer, por se radicar mais na falta de cultura política e de cidadania ativa da democracia portuguesa do que no sistema.

Os passos já percorridos por Portugal são reconhecidos em Espanha como passos importantes, dados no sentido certo da profissionalização (Vicente, 2015); há, por isso, que continuar a trabalhar numa perspetiva de *growth mindset*, sabendo que nada pode ser dado por adquirido e que estes processos sociais levam tempo, tal como leva tempo a mudança da cultura administrativa (Bilhim, 2013a).

Referências

- Bilhim, J.; Correia, P. (2016). Diferenças nas perceções dos valores organizacionais, *Sociologia*, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Vol. XXXI, 81-105.
- Bilhim, J. (2014). Política e administração, *Sociologia*, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Vol. XXVIII, 11-31.
- Bilhim, J. (2013a). Papel dos Gestores na Mudança Cultural da Administração Central do Estado: O Caso da Meritocracia, *Passagens, Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*. Rio de Janeiro: 5(2), 205-227.
- Bilhim, J. (2013b). A Meritocracia na Administração Pública. In Silvestre, H. e Araújo J. *Coletânea em Administração Pública*. Lisboa: Texto Editora, pp. 163-179.
- Bilhim, J. (2013c). Gestão por Objetivos, Desempenho e Progressão na Carreira. In Madureira, C. e Asensio, M. *Handbook de Administração Pública*. Oeiras: INA.
- Bilhim, J. (2012). O Mérito nos Processos de Seleção da Alta Direção da Administração Pública Portuguesa: mito ou realidade?, *Sequência*, 65, 57-78, DOI: <<http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2012v33n65p57>>.

- Bilhim, J. (2011). *Questões Atuais de Gestão Estratégica de Recursos Humanos*, 2.^a edição. Lisboa: ISCSP.
- Bilhim, J. (2009). *Gestão Estratégica de Recursos Humanos* (4.^a edição). Lisboa: ISCSP.
- Bilhim, J. (2003). Avaliação do Desempenho na Administração Pública, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, IV (1 e 2), 72-87.
- Bourdieu. P. (1998). *La Domination Masculine*. Paris: Édition du Seuil.
- Caetano, A. e Vala, J. (orgs.) (2000). *Gestão de Recursos Humanos: Contextos, processos e técnicas*. Lisboa: RH.
- Portugal: Lei n.º 128/2015 de 3 de setembro; Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de junho; Lei n.º 49/99 de 22 de junho; Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro; Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro; Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro; Decreto-Lei n.º 71/2007, de 18 de janeiro; Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro; Lei n.º 66-B/07, de 28 de dezembro; Lei n.º 64-A/2008, de 31 dezembro; Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro; Lei n.º 66-B/2012, de 31 dezembro; Decreto-Lei n.º 39/2016, de 28 de julho.
- Rosenberg, M.; Silvert, D. (2013). *Levantar Voo*. Lisboa: Editorial Presença.
- Soriano, J. e Bilhim, J. (2013). La Racionalidad Política y Técnica en la Selección de la Alta Administración Pública y Gestión Pública Portuguesa, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 38, 36-52.
- Vicente, R. V. (2015). La Selección de los Directivos Públicos en Atención al Mérito Profesional. Algunas Enseñanzas de Portugal, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, n.º 14 julio-diciembre, ISSN: 1989-8991.
- Wilson Foundation (2014). *Flat, Flexible, and Forward-Thinking: Public Service Next*. Março, Canadá.

