

## Merit in Times of Administrative Reforms

### A Questão do Mérito em Tempos de Reformas Administrativas

ANDREA OLIVEIRA GONÇALVES \*

#### Resumo

Neste trabalho, questiona-se a forma como o governo de Portugal lidou com o mérito no setor público, em tempos de crescimento económico, de austeridade e equilíbrio das finanças públicas. Tomou-se como período de crescimento económico o período entre 2000 e 2007, sendo o de austeridade o período posterior a 2008. Há que salientar que, para muitos autores, a situação de crise representa uma oportunidade para introduzir mudanças na organização e gestão. Todavia, os efeitos da austeridade, iniciada em 2007/08 sobre a administração e políticas públicas, foram muito significativos conforme refere a literatura. Neste artigo, interroga-se em que medida o governo de Portugal aproveitou a crise como oportunidade para aprofundar o mérito como valor da cultura organizacional da Administração.

**Palavras-chave:** mérito, administração pública, austeridade.

#### Abstract

*In this paper, we question the way the Government of Portugal addressed merits in the public sector, in times of economic growth and austerity, as well as the balance of public finances. The paper looks at a period of economic growth between 2000 and 2007, as well as the period of austerity since 2008. The crisis represented an opportunity to introduce changes in organization and management, and, as the literature predicts, the effects of austerity on administration and public policies were very significant. In this article, we question to what extent the Government of Portugal took advantage of the crisis as an opportunity to merit the value of the organizational culture of the Administration.*

**Keywords:** merit; public administration; austerity.

---

\* Professora do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília. Pesquisadora do Centro de Administração e Políticas Públicas e editora da Revista *Eletrônica Gestão & Saúde*.

## 1. Introdução

No relatório elaborado por C. Pollitt para a COCOPS (*Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*) da União Europeia sobre «tendência para o futuro da administração e gestão pública», o autor reconhece que entre os seis fatores externos analisados, capazes de influenciar a Administração e Gestão Pública – mudanças demográficas, alterações climáticas, desenvolvimento tecnológico, confiança pública, mudanças de natureza política, austeridade – a austeridade é o fator a que os governos da União Europeia têm dado maior relevância. Aliás, escreve que o estado de espírito dos governantes na atual fase de austeridade não tem sido de escolha mas, pelo contrário, de uma imposição: «*The mood of the recent phase of fiscal austerity has not been one of choice – rather it has been “You/we have to do this, and right now”*» (Pollitt, 2014: p. 38).

Se este é o espírito dos governos da União Europeia após 2007/08, em Portugal, dada a sua situação de grave desequilíbrio das finanças públicas e a imposição das medidas previstas no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidade de Política Económica (2011 e 2014), controladas pela *troika*, a postura dos governos não só partilha este espírito como lhe acrescenta um clima de alguma dramatização.

A questão do mérito no setor público, em Portugal, ao longo de seis governos constitucionais, desde o XIV do primeiro-ministro António Guterres ao XIX de Passos Coelho, ou seja, do início do milénio até hoje, parece ter sido tratada de forma muito diferente e com desigual importância, mesmo dentro do chamado período de crescimento económico compreendido entre os anos 2000 e 2008, quer se trate de governos socialistas ou de governos social-democratas.

As marés de reforma a que se assistiu em Portugal desde o final da década de 1970 (comuns aos países da OCDE) e particularmente, desde a revolução de 25 de abril, incidiram inicialmente sobre a reestruturação das carreiras e do estatuto da função pública, com particular incidência no sistema remuneratório, e sobre a emergência de políticas públicas de natureza sociocultural tendentes a criar um estado de bem-estar social (Bilhim, 2013: p. 255; Araújo, 2002).

A questão do mérito fora introduzida, pela primeira vez, de forma embrionária, com a designação de «sistema de classificação de serviço» no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de junho, cujo objeto remete para um

decreto regulamentar publicado posteriormente, o Decreto Regulamentar n.º 54/80, de 10 de outubro.

No período a que este artigo se refere — os últimos quinze anos —, com seis governos de orientação política socialista e social-democrata, tudo aponta para que o mérito, princípio da Nova Gestão Pública tenha sido objeto de preocupações do legislador e dos governos de forma irregular e dispersa, sem que se registre uma orientação estratégica a conduzir de forma persistente a Administração nesse sentido, parecendo pelo contrário estar ao sabor das preocupações e gostos deste ou daquele governante. Dos textos analisados e da nossa experiência de observadores participantes dos processos de reforma em Portugal não parece existir uma orientação estratégica no sentido de colocar a meritocracia no centro dos valores da cultura administrativa. Todavia, é este problema que se discute neste trabalho, através da análise de três momentos da Administração Pública portuguesa: da revolução de abril ao novo milénio; o tempo de crescimento económico no novo milénio; o tempo de austeridade posterior a 2007/08.

## **2. Da Revolução de Abril ao Novo Milénio:**

### **A Dimensão Estatutária da Função Pública**

A primeira preocupação dos governos, provisórios e constitucionais, da década de 1970 foi reconhecer que os trabalhadores da função pública representavam um dos grupos profissionais cuja situação menos tem beneficiado das transformações económico-sociais ocorridas após a Revolução e que existia uma diferença de estatuto remuneratório entre a função pública e os restantes trabalhadores do setor público, registando desfasamentos assinaláveis entre categorias profissionais e desníveis entre ministérios, baseados em remunerações acessórias que exigiam a tomada de medidas unificadoras e corretivas corporizadas numa nova tabela salarial. Este é o propósito do Decreto-Lei n.º 923/76 de 31 de dezembro.

Posteriormente, a Lei n.º 477/77, de 8 de julho, limita-se a ratificar este diploma, aditando-lhe dois novos artigos: um sobre uma proposta de lei contendo as bases gerais de reestruturação das carreiras e do Estatuto da Função Pública e onde novamente se refere a aprovação de uma nova tabela salarial para corrigir assimetrias; outro sobre a revisão da lei que em caso algum poderá ser feita sem a consulta aos sindicatos.

Fica, pois, claro que, até finais de 1979, a preocupação dos governos era exclusivamente com a tabela de vencimentos, em que a lei de bases sobre car-

reiras e o estatuto da função pública andavam associados à questão central das remunerações. Os fundamentos para esta centralidade nas preocupações reformistas dos governos são diversos: desfasamento entre os vencimentos das diversas categorias profissionais, existência de remunerações acessórias em diversos ministérios, assimetrias relativamente às tabelas de remuneração dos restantes trabalhadores do setor público.

O primeiro diploma, após o 25 de Abril, que encara a reforma estatutária da função pública e das carreiras, embora não deixe de ter as remunerações no horizonte, mas que, pela primeira vez, não se restringe a mais uma aprovação de uma nova tabela salarial é o Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de junho. Neste diploma, definem-se orientações relativamente aos seguintes pontos do que ao tempo se chamava a administração de pessoal: 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.

Do conjunto das temáticas tratadas, a categoria que ocupa a posição central é a de «carreira». Este diploma alterou profundamente a estrutura de carreiras que vinha do Estado Novo. Foi aqui que a Revolução de Abril se fez sentir pela primeira vez em termos de filosofia de administração de pessoal. Neste diploma densificou-se a grande novidade introduzida na Constituição da República, que era o conceito de «trabalhador», que convivia com o de «funcionário» e «agente». É neste conceito de trabalhador que assenta o direito à greve e à sindicalização, o direito a férias em substituição da licença graciosa, entre outras alterações estatutárias.

Salienta-se que em momento algum o diploma refere categorias tais como: mérito, eficácia, eficiência, gestão por objetivos, resultados, avaliação do desempenho. Quando refere algo próximo do que poderia ser a avaliação de desempenho/mérito, expressa-o sobre a designação de «classificação de serviço», e a seleção/mérito exprime-se através de «regulamento das provas de seleção». A filosofia do diploma está alinhada com uma visão tradicional, fora do seu tempo, procurando exclusivamente garantir direitos. Se comparada com os

conceitos e os procedimentos, que, em Portugal ao tempo, eram divulgados pela Associação Portuguesa de Técnicos e Gestores de Recursos Humanos (APG), quer através da revista *Pessoal*, quer nos Encontros Anuais desta associação profissional, esta filosofia encontrava-se fora do seu tempo e expressava bem o isolamento em que se encontrava a administração de pessoal da Administração Pública portuguesa.

Em face desta constatação, era natural que os trabalhadores do setor público empresarial, mais próximos do setor empresarial privado por frequentarem as mesmas ações de formação, participarem nas mesmas conferências nacionais e internacionais, lerem os mesmos livros e revistas, cada vez mais de distanciassem dos funcionários públicos nos seus processos de trabalho em matéria de gestão de recursos humanos, na sua filosofia de intervenção junto dos trabalhadores e de negociação com os sindicatos. O tal espírito unificador que o legislador teve presente não só nunca foi atingido como se acentuaram as assimetrias.

A «classificação de serviço» é estatuída através do Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de outubro. Neste diploma, o termo «avaliação» aparece dezanove vezes, mas a «categoria avaliação» enquanto avaliação do funcionário surge apenas uma vez. Os restantes momentos em que o termo aparece são para qualificar o substantivo «comissão».

Em 1983, o governo sentiu necessidade de proceder à reformulação do decreto regulamentar de 1980 e fê-lo através do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de julho. No seu preâmbulo, afirma que «a vigência do regime de classificação de serviço instituído pelo Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de outubro, confirmou os aspetos positivos da aplicação do princípio da avaliação do mérito na função pública». O curioso é que nunca mais o mérito é referido em todo o diploma. Claramente, o aspeto regulamentar sobrepõe-se à dimensão técnica, associada à avaliação do mérito, tal como esta já era usada pelos profissionais do setor representados na APG.

Pode, assim, concluir-se, sem margem para dúvida, que os três diplomas seminais do que virá a ser a avaliação do mérito na Administração Pública, no início do segundo milénio, não apresentam preocupações gestionárias. Na verdade, esta perspetiva burocrática, meramente administrativa e processual de notação profissional e de classificação de serviço, onde em momento algum se entrava em linha de conta com o mérito do desempenho, prevaleceu durante vinte e um anos. Estes diplomas representam bem a perspetiva jurídica da ciência da administração, tal como ela se via e era vista em Portugal. Nesta

perspetiva, a ciência da administração era uma ciência subsidiária do direito administrativo, sendo este mais normativo e aquela mais positiva (Bilhim, 2013b: p. 30).

Do sistema de «classificação de serviço» e «notação profissional» ao sistema de «avaliação de desempenho» vai uma distância maior teoricamente do que a distância temporal que medeia outubro de 1980 (Decreto Regulamentar n.º 57/80) e março de 2004 (Lei n.º 10/2004), embora no preâmbulo do Decreto Regulamentar seja referido por duas vezes o termo «mérito», nunca este termo é mencionado no articulado nem em momento algum se fala de objetivos ou da sua gestão. Confirma-se, deste modo, que a cultura da Administração Pública portuguesa está orientada pelas características do tipo ideal<sup>[1]</sup> organizacional de Weber e enquadrada no paradigma jurídico comum aos países da Europa do Sul. Longe estavam ainda as aproximações ao paradigma gestor quer na tendência da Nova Gestão Pública, quer na do Novo Estado Weberiano.

Há que reconhecer que o XI Governo, presidido por Cavaco Silva, através do Decreto-lei n.º 184/89, de 2 de junho, apresenta uma perspetiva nova para a gestão dos recursos humanos da Administração Pública. Este diploma atribui um papel destacado à formação profissional e, no artigo 35.º, a formação é referida como «o direito à formação profissional», visando modernizar e promover a eficácia e a eficiência dos serviços e desenvolver e qualificar os recursos. O mérito excecional é contemplado no artigo 30.º: «os membros do Governo podem atribuir menções de mérito excecional em situações de relevante desempenho de funções» a título individual ou aos membros de uma equipa. Os efeitos deste ato de reconhecimento de mérito vão desde a redução do tempo de serviço para efeitos de promoção ou progressão até à promoção na carreira, isto é, mudança de categoria profissional, sem concurso.

Ainda no que se relaciona com mérito, o mesmo diploma dedica o artigo 24.º à produtividade. Neste artigo, os serviços são incentivados a criar mecanismos de avaliação concreta da produtividade individual ou coletiva. São estipulados como incentivos da produtividade a progressão de escalão remuneratório ou a promoção na carreira. Isto significa que o legislador não se fica pelo simples enunciar de um princípio, mas fixa mesmo uma consequência para o caso de se verificar esta característica.

.....  
<sup>1</sup> O tipo ideal para Weber é uma formulação conceptual das ciências sociais que corresponde a uma hipótese operacional até que a sua realidade seja demonstrada pela observação.

Este diploma traz uma linguagem nova e uma nova postura política em matéria de gestão de recursos humanos na Administração Pública. Infelizmente não foi suficientemente longe. A produtividade ou o mérito excepcional eram avaliados através do modelo de «classificação de serviço», o que se revelou parco e muito limitado. O que falha neste diploma, que aliás caracteriza toda a década de 1990, é, precisamente, o instrumento de avaliação do mérito ou da produtividade. Ao entregar aos serviços a responsabilidade de criar instrumentos à avaliação da produtividade, o governo vacilou no seu ímpeto renovador e comprometeu toda a década.

A década acabou por ser marcada pelas questões da relação jurídica de emprego público, matéria prevista nos artigos 5.º a 12.º do Decreto-Lei n.º 184/89 e no Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de dezembro, sendo que este último sofreu sucessivas alterações pelo Decreto-Lei n.º 407/91 de 17 de outubro, pela Lei n.º 19/92, de 13 de agosto e pelos Decretos-Lei n.ºs 175/95, de 21 de julho, e 102/96, de 31 de julho; Lei n.º 25/98, 218/98, de 17 de julho e Lei n.º 25/98, de 26 de maio.

Na relação jurídica de emprego público, o aspeto que mais se aproximaria do mérito seria o que se prende com a obrigação de submissão a provas de seleção no ingresso e acesso na carreira (Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de junho) e no recrutamento para cargos de diretor de serviço e chefe de divisão (Lei n.º 49/99, de 22 de junho). Todavia, tanto as provas de seleção quanto o concurso estão tão burocratizados que o que deles sobressai é mais o cumprimento de formalidades do que a dimensão técnica de selecionar o candidato certo, para o lugar certo ou as competências necessárias para as necessidades sentidas pelos organismos, quer se trate de funcionários, quer dirigentes. A prova desta afirmação encontra-se no facto de o termo «mérito» estar totalmente ausente do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de junho, e de surgir uma vez no texto da Lei n.º 49/99, de 22 de junho, mas nunca surgir a categoria tal como aqui é avaliada.

A dimensão técnica de gestão de pessoas é suplantada pela valorização excessiva dos detalhes regulamentares e processuais. Nem aqui, na avaliação destes diplomas, em momento algum, ressalta a preocupação por parte do legislador quanto a esta dimensão. Ela sucumbe ao imperativo burocrático. Ressalta das atribuições e competências do júri do concurso a necessidade de fundamentar, com particular detalhe, mais os candidatos excluídos ou que ficaram em escalões mais baixos da lista ordenada do que os que se destacaram, evitando o litígio jurisdicional. Ora, nos métodos de recrutamento e seleção

do setor privado acontecia precisamente o contrário; o júri ou o selecionador, no seu relatório destinado a apresentar os fundamentos dos candidatos aprovados, colocando particular ênfase na relação entre o perfil definido e as competências apresentadas pelos candidatos propostos.

### **3. Do XIV ao XVII Governo:**

#### **O Mérito em Tempo de Crescimento Económico**

##### **3.1 O Sistema de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP)**

Pela Lei n.º 10/2004, de 22 de março, o XIV Governo, cria o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), revisitando o Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho, onde fora esboçado um conjunto de princípios inovadores na cultura da Administração. Acontece que a dimensão burocrática capturou a técnica e ao colocar-se vinho novo em odres velhos, acabou por se matar a frescura dos princípios enunciados da eficiência, eficácia, produtividade e mérito, contidos no corpo desse mesmo diploma. Tais princípios são resgatados neste novo diploma e por iniciativa do governo de Durão Barroso com a mesma orientação política do governo de Cavaco Silva. É que nos dois governos do partido socialista, cujo primeiro-ministro foi António Guterres, prevaleceu a dimensão regulamentar e burocrática na função pública, aliás na esteira da prática dos governos anteriores de Cavaco Silva. Apesar de tudo, parecem ter sido os governos social-democratas os que mais tenderam a inovar quanto ao mérito, mesmo que as práticas os possam ter atraído, o que permite dizer – «bem prega Frei Tomás, faz o que ele diz, não fazas o que ele faz».

A Lei n.º 10/2004, de 22 de março, representa um grande marco e linha divisória nas políticas de gestão de recursos humanos da Administração Pública e em particular no que diz respeito ao mérito. É um dos seus momentos altos. Este diploma encerra uma filosofia inovadora por ter como objetivos: avaliar os serviços e organismos, dirigentes e funcionários; diferenciar desempenhos; potenciar o trabalho em equipa; identificar necessidades de formação; fomentar a mobilidade; promover a comunicação; fortalecer as competências de liderança. Ora, estes objetivos constituem o que normalmente um manual de gestão de recursos humanos apresenta quando refere as funções da avaliação do desempenho, ou seja, quando responde à pergunta: para que serve um sistema de avaliação de desempenho?

Por outro lado, a forma como integra este novo procedimento de gestão no ciclo anual de gestão dos serviços e organismos representa igualmente um



outro ponto forte a seu favor, determinando que o SIADAP passará a integrar o ciclo anual de gestão de cada serviço e organismo da Administração Pública, integrando um conjunto de fases, nomeadamente, o plano de atividades, o estabelecimento de objetivos por unidade orgânica e por trabalhador, a elaboração do relatório e a avaliação propriamente dita do desempenho.

O artigo 7.º fixa as consequências da avaliação, nomeadamente em termos de promoção na categoria e progressão no escalão remuneratório, conversão da nomeação provisória em definitiva, renovação da comissão de serviço dos dirigentes. Os parâmetros a ter em conta na avaliação são os seguintes: contributo individual para a concretização dos objetivos, competências comportamentais, atitude pessoal. A avaliação para o legislador deveria seguir as seguintes fases: definição de objetivos e resultados a atingir, autoavaliação, avaliação prévia, harmonização das avaliações, entrevista com o avaliado, homologação, reclamação, recurso hierárquico.

Todo o processo parece seguir muito de perto as recomendações feitas por qualquer manual de gestão de recursos humanos. Desta forma, a função pública deixa de estar de costas voltadas para o que de melhor se fazia no setor privado e passa a seguir-lhe algumas das suas boas-práticas. Certamente que nas fases que acabámos de referir ainda se nota certos laivos de detalhe administrativo, como é o caso da homologação, reclamação, recurso hierárquico colocado em pé de igualdade de importância, por exemplo, com a autoavaliação. É compreensível se atendermos à cultura reinante e que a mudança desta não se faz da noite para o dia.

Este diploma acentua a diferenciação e reconhecimento do mérito e excelência, fixando consequências para os casos de reconhecimento de mérito, como acontece no artigo 15.º de redução de um ano no tempo de serviço para efeitos de promoção. Estabelece a relação entre a avaliação e a formação, o que significa que, quando um funcionário não atinge o objetivo, admite a hipótese de tal se ter ficado a dever ao facto de este funcionário não dispor das competências necessárias, e que com formação poderá ultrapassar esse diferencial verificado entre as competências pessoais e as do posto de trabalho.

Há um outro aspeto que pouca referência mereceu e a que se presta atenção e atribui importância: a gestão e acompanhamento do SIADAP. Este diploma foi pouco ousado neste campo, mas não deixou de deixar inscrita esta necessidade, o que vai contra a linha de tendência geral na Administração. O positivismo jurídico de que enferma a Administração e muitos dos seus órgãos de controlo, reforma a postura de que a política pública termina com a

publicação de um diploma legal. Em caso algum os políticos admitem a necessidade de terem de lidar com os problemas da sua implementação e avaliação dos resultados; a sua ação termina com a publicação do diploma. Ora, o facto de este diploma, embora não tendo impacto na alteração das práticas de gestão, ter enunciado o princípio da necessidade da gestão e acompanhamento do SIADAP é merecedor de uma menção especial, por representar uma rutura na cultura tradicional da Administração. Aliás, apenas com a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de setembro, e as novas práticas introduzidas pelo primeiro governo, presidido por José Sócrates, vieram a representar um marco significativo na alteração da cultura da Administração neste ponto tão sensível.

A Lei n.º 10/2004, de 22 de março, pode ser considerada a primeira lei-quadro do mérito na Administração Pública de Portugal, estabelecida a pequena exceção já mencionada feita pelo Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho, que, sendo uma lei-quadro sobre o regime jurídico da relação de emprego público, não deixou de fazer história ao fazer referência ao mérito, à formação profissional e à produtividade. A grande novidade desta lei do governo do primeiro-ministro Durão Barroso é a ligação estabelecida entre mérito e objetivos.

A gestão por objetivos é introduzida por Peter Drucker (1955) na sua obra *The Practice of Management* (Bilhim, 2013c). A gestão por objetivos obriga a casar meios e recursos com os objetivos a cumprir por funcionários e dirigentes intermédios e superiores da Administração. A gestão baseada no mérito exige uma alteração do paradigma tradicional da Administração, das suas normas, valores, crenças e procedimentos. A Lei n.º 10/2004, de 22 de março, estabelece uma filosofia de gestão em linha com as tendências da Nova Gestão Pública, do Novo Estado Weberiano, adotando as boas práticas de gestão oriundas de outras administrações públicas e do próprio setor privado. Esta filosofia representava uma rutura com a cultura da Administração, ao colocar o mérito no centro da gestão dos seus recursos humanos e ao propor uma nova postura aos funcionários, marcada pela qualidade do serviço ao cidadão.

A mensuração torna-se a palavra-chave, quer se trate do desempenho no exercício de qualquer cargo ou função, das competências exigidas nos processos concursais de seleção; do sistema de remuneração, dos resultados obtidos pelos serviços e organismos. Os instrumentos de mensuração e avaliação tendem a ocupar o espaço até então preenchido pelos instrumentos jurídicos de interpretação e aplicação da lei. Deste momento em diante, a interpretação e aplicação da lei passa a ser um meio e não um fim, assim como os instrumen-

tos de mensuração passam a ser um meio para ir ao encontro da frase «gerir é medir, medir é comparar e comparar é melhorar permanentemente a qualidade do serviço prestado».

Embora a mensuração da realização não seja nova na cultura da administração anglo-saxónica (Dunsire, 1973), ela é tão antiga quanto a Administração. Acresce que, nos Estados Unidos da América, tanto Woodrow Wilson como F. Taylor se debruçaram sob a mensuração do desempenho dos trabalhadores, em primeiro lugar no contexto do setor público e em segundo numa perspetiva mais genérica aplicada a todo o processo produtivo. O facto, porém, de não ser nova, não impede ninguém de reconhecer que o interesse pela mensuração da atividade no setor público aumentou consideravelmente após a década de 1980, tanto no contexto anglo-saxónico quanto no europeu continental, dominado pelo paradigma jurídico e marcado pelo direito administrativo.

Tal foi o caso em Portugal. Foi dado início, em particular por ação da Direção Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), na esteira do que já vinha sendo feito pelo organismo que lhe antecedeu — Direção Geral da Administração Pública (DGAP) —, ao lançamento de diversas estatísticas com indicadores de gestão cruciais para a gestão do desempenho. Aliás, já a Lei n.º 10/2004, de 22 de março, no seu artigo 20.º, exigia a publicitação de dados relativos ao SIADAP e o seu artigo 19.º estipulava que, com fins de controlo e permanente avaliação da aplicação do SIADAP, criava uma base de dados específica na DGAP e obrigava a que todo o sistema corresse em suporte informático.

A mensuração da realização constitui o instrumento destinado a distinguir o mérito do demérito, apresentando-se aquele como remédio para os males de que padece a Administração, designadamente, quanto à má imagem dos serviços prestados, baixa qualidade, corrupção, ausência de adequado controlo de custos; ausência de pensamento estratégico e visão; em síntese, fraca gestão. O mérito integrava um dos elementos do menu que constituíam o cardápio de reformas da Nova Gestão Pública, sobre cuja falta de coerência, menor respeito para com as culturas administrativas de cada país e ausência de relação entre as medidas de reforma e o contexto externo já muitos autores devidamente trataram, entre os quais se destacam, pela sua completude, Politt e Bouckaert (2004).

Como o XV Governo, presidido por Durão Barroso, não terminou a legislatura e o XVI ainda menos tempo esteve em funções, será com o XVII

Governo, primeiro de José Sócrates, que o mérito e a sua gestão ganharão novo ímpeto. Nesse entendimento, pela primeira vez, um governo do partido socialista se apresenta com uma vontade reformadora e um conjunto de propósitos reformadores ortogonais à perspetiva tradicional administrativista que caracterizou este partido desde o 25 de abril.

É neste caldo de cultura que é publicada a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que aprofunda e procura implementar a filosofia contida na Lei n.º 10/2004, de 22 de março. Salienta-se que o termo «mérito» surge dezassete vezes neste diploma, oito vezes na Lei n.º 10/2004 e dez vezes no Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho. Estes são os três diplomas responsáveis pela introdução do mérito na Administração Pública portuguesa.

O maior contributo da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de setembro, ratifica no desenho do sistema a implementação da filosofia já enunciada no diploma anterior do XV Governo. A filosofia não é nova, apenas na sua redação há a preocupação do gestor de implementá-la. Esta preocupação pela implementação levou por vezes o legislador a contemplar certos aspetos e detalhes que nunca deveriam estar vertidos na lei, mas estariam antes mais bem posicionados num diploma de menor importância e rigidez, de mais fácil revogação e flexibilidade.

A lei deveria ter previsto a possibilidade de cada organismo poder aprovar o seu regulamento de avaliação do desempenho e as suas próprias fichas de recolha de informação. Um sistema geral e universal, como este insensível às diferenças existentes entre uma direção geral de saúde e da atividade económica, dificilmente poderia ter tido grande sucesso. Os serviços e organismos deveriam ter um tratamento em sede da lei semelhante ao que foi concedido às universidades e às suas faculdades e institutos.

Grande parte da resistência que o SIADAP enfrentou e da resiliência de trabalhadores e dirigentes teria sido contornada e gerida de outra forma. O carácter centralizador desta lei quanto aos organismos da administração direta do Estado, não respeitando culturas, missões e competências específicas, permitiu que, em certos casos, o SIADAP se tivesse transformado em mais uma burocracia, um procedimento administrativo que era necessário concluir para que o dirigente não fosse apanhado em falta pela Inspeção Geral de Finanças, e dificilmente e apenas em raras exceções chegou a ser um instrumento de gestão tal como era almejado pelo legislador. Há que reconhecer que, neste ponto, quando chegou o período da austeridade (2007/08), o panorama da Administração Pública em Portugal mudara, verificando-se a existência de

bolhas de excelência em muito serviços públicos e áreas onde a tradição ainda era o que sempre fora, onde o SIADAP não passou de mais burocracia.

Acontece que, para a implantação do mérito, tão importante foi a publicação da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, como foram igualmente os milhares de horas de formação ministradas aos dirigentes intermédios, através do FORGEP, e superiores, através do CAGEP, acompanhadas de ações de formação de pequena duração destinadas aos funcionários. A introdução do SIADAP na Administração Pública portuguesa não correspondeu à entrada de uma nova técnica de gestão, tipo orçamento de base zero, ou gestão pela qualidade total. Foi antes o acolhimento por quantos trabalham e dirigem a Administração de uma nova postura, um novo paradigma, uma nova maneira de estar e pensar que acarretou uma nova maneira de fazer, em que o serviço ao cidadão era central a toda a atividade.

Uma mudança cultural deste tipo só é possível lançando mão de uma alavanca poderosa da mudança organizacional como é a formação profissional. Mas, para tanto, importa que não seja uma formação qualquer, antes uma formação estrategicamente orientada. Ora, pela primeira vez, na história recente da Administração, constatou-se a existência desta preocupação que, ultrapassando o positivismo jurídico que se ficava pela publicação do diploma, foi até à implementação da política e chegou a roçar a avaliação dessa política, sem que dela se tivessem tirado consequências palpáveis.

Por último, há que referir que o membro do governo com a Administração Pública a seu cargo não se ficou na sua preocupação implementadora pela formação profissional. O facto de ter criado e presidido pessoalmente ao Conselho Coordenador da Avaliação de Serviços (CCAS), previsto no artigo 28.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de setembro, que integrava o responsável de cada ministério pela avaliação de desempenho, constituiu um instrumento poderoso de gestão deste processo de mudança cultural.

Este caso do SIADAP, poderá ser criticado neste ponto da implementação, mas constitui um exemplo de boas-práticas do que qualquer governo deve fazer em qualquer política pública que apresente. O que se diz aqui da implementação não poderá ser aplicado à avaliação. Esta fase do ciclo de vida de qualquer política pública não foi cumprida, como normalmente nunca é, o que já constitui um clássico da intervenção dos governos em Portugal: desenha-se, legisla-se em abundância, raramente se cuida da implementação e nunca se presta atenção à avaliação.

Quanto ao seu conteúdo, o aspeto inovador, embora continue a ser de natureza instrumental, ligado à implementação, prende-se com a criação do quadro de avaliação e responsabilização (QUAR). Lembra-se que, tal como já enunciara o artigo 4.º da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, o SIADAP tinha como objetivos: avaliar os serviços e organismos e o mérito dos funcionários e dirigentes. A Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, estipula que o SIADAP se estrutura em subsistemas: o SIADAP 1 para os serviços; o SIADAP 2 para os dirigentes; e o SIADAP 3 para os trabalhadores.

Ora, o instrumento fundamental do sistema SIADAP passa a ser o QUAR, onde assenta a avaliação de cada serviço. Neles está vertido o seguinte: a missão de cada serviço; os objetivos estratégicos; os objetivos operacionais; os indicadores de desempenho e respetivas evidências; os meios necessários; o grau de realização esperado quanto aos resultados; a identificação e justificação dos desvios; e a avaliação final do serviço. É deste QUAR que, em cascata, são vertidos os objetivos para cada departamento (direção de serviço, divisão ou área de responsabilidade) e dentro destes para cada trabalhador. Verifica-se a preocupação do legislador em fazer do SIADAP um todo coerente e integrado e onde os fluxos de informação tanto têm origem no topo da pirâmide como na base.

Um dos aspetos mais criticados da Lei n. 66-B/2007, de 28 de setembro, prende-se com o enfoque na avaliação do desempenho em vez de se centrar na gestão do desempenho. Do simples contar das categorias constata-se que no diploma aparece apenas duas vezes «gestão do desempenho» e 35 vezes a categoria «avaliação do desempenho». A assimetria entre estas duas categorias surge com toda a clareza. Uma próxima revisão deste diploma não poderá deixar de reavaliar este aspeto teórico da gestão do desempenho, colocando-a no centro de todo o processo em que o momento da avaliação é justamente um momento e nem será o mais importante.

O facto de se ter atribuído tanta importância à avaliação e de esta não ter sido integrada num processo mais amplo de gestão acabou por não facilitar a sua adoção por parte de trabalhadores e dirigentes e suscitar a sua diabolização por alguns setores que não conseguiam ver no SIADAP nada mais que burocracia.

Que consequências foram obtidas da introdução deste novo processo de gestão? Em decorrência da crescente utilização de instrumentos de avaliação de desempenho, a partir de 2004, foram observadas consequências que Van Thiel e Leeuw (2002) chamam de «paradoxo do desempenho». Ou seja, houve

em certa medida lugar a mudanças no acesso dentro da carreira com mudanças de categoria, de progresso com alterações para melhor na posição remuneratória, que são consequências não intencionais e podem levar à redução da qualidade real sobre os níveis de desempenho. O mérito foi ainda reconhecido através de o primeiro provimento na carreira ser para categoria diferente da inicial. Todavia, não consta que tenha havido algum caso em que o «desempenho insatisfatório» tenha levado à cessação da comissão de serviço ou tenha levado a processo disciplinar com saída da Administração, embora previsto na lei.

### **3.2 O Mérito nos Processos de Seleção**

A análise dos processos de seleção é um instrumento a que se recorre normalmente para avaliar a importância do mérito atribuída por uma organização pública ou privada. Por isso, neste trabalho este campo de pesquisa não pode deixar de ser explorado devidamente.

O primeiro estatuto do pessoal dirigente da Administração foi aprovado pela Lei n.º 49/99, de 22 de junho, no primeiro governo de António Guterres. A Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, do governo de Durão Barroso revogou-o inteiramente e refundou, de alguma forma, este estatuto, atribuindo-lhe um carácter mais técnico e menos administrativo. Neste diploma, fala-se pela primeira vez em «avaliação do mérito dos funcionários, em função dos resultados individuais e de grupo» (alínea *d*) do artigo 8.º e de «dinamizar e acompanhar o processo de avaliação do mérito dos funcionários» (alínea *a*) do n.º 2 do artigo 7.º).

Este diploma estabelece a diferença entre dirigente intermédio e dirigente superior, ambos podendo ser de 1.º e 2.º grau, mantendo o sistema de escolha do membro do governo nos processos de recrutamento e provimento dos dirigentes superiores e de concurso nos dirigentes intermédios. Todavia, abandona o termo «concurso», referindo que a escolha deverá recair no candidato que «em sede de apreciação das candidaturas» melhor corresponda ao perfil pretendido para prosseguir as atribuições e objetivos do serviço.

Na prática, mantiveram-se os concursos, tendo-se abandonado a «comissão de observação e acompanhamento dos concursos» presidida por um magistrado que supostamente garantiria a transparência e a imparcialidade, simplificou-se o espartilho administrativo de constituição do júri, passando este a integrar um docente universitário. Acresce que este diploma faz uma aposta clara na formação e qualificação dos dirigentes. Esta preocupação é



nova, uma vez que até aqui a formação era mais destinada aos funcionários e trabalhadores da Administração.

O primeiro governo de José Sócrates, pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, repôs claramente o concurso, exigido no provimento dos cargos de direção intermédia, pela Lei n.º 49/99, de 22 de junho, do governo de António Guterres. Trata-se de dois governos do partido socialista, onde a tónica regulamentadora e administrativista parece, como já vimos, ser mais forte, privilegiando a garantia de direitos à eficiência dos resultados. A verdade é que não se repôs exatamente o espartilho administrativo anterior da constituição dos júris, e a grande novidade deste diploma é o júri ser integrado 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. Este recurso à universidade é apresentado como o fiel da balança da garantia da imparcialidade. Todavia, não se pode esquecer que o procedimento decorre no interior do organismo para onde se recruta e em que a maioria dos membros é oriunda desse organismo, ou seja, o peso interno é sempre superior ao externo.

Quanto aos dirigentes superiores, embora providos por escolha, sem estarem sujeitos a concursos ou provas de seleção, este diploma apresenta uma novidade face aos anteriores. É a primeira vez na história recente da Administração Pública que um governo assume que os cargos de direção superior na Administração são de natureza política. Até então havia uma grande discussão sobre a natureza destes cargos, com acusações mútuas de que os sucessivos governos privilegiariam a filiação partidária ao mérito. Com este governo, fez-se a clarificação. A comissão de serviço dos titulares dos cargos dirigentes cessa «pela mudança de Governo» (alínea *h*) do n.º 1, do artigo 5.º).

Esta assunção é altamente questionável do ponto de vista da teoria da ciência da administração. Desde Woodrow Wilson que é assumido existir uma separação entre políticos eleitos e administradores designados, ou seja, política e administração. É certo que Waldo, no final da década de 1950, na sua obra *Administrative State*, veio pôr em causa esta separação, tal como era até aí colocada. Atualmente, admite-se a utilidade teórica e prática na manutenção desta separação, embora se reconheça que, no ciclo de políticas públicas — desenho, implementação e avaliação —, o papel de cada uma destas categorias de atores seja diferente nestes três diferentes estádios (Bilhim, 2014).

Em suma, a ideia com que se fica da análise dos diplomas e da observação feita às práticas de gestão, a partir da informação recolhida nas ações



de formação destinadas a dirigentes e ministradas pelo INA, durante todo o período em apreço, é a de que este foi o período da história da Administração Pública portuguesa em que os aspetos técnicos da promoção e avaliação do mérito mais se destacaram, havendo mesmo uma rutura entre a postura anterior muito mais jurídica e administrativista e a inculcada neste período por governos de centro-direita e centro-esquerda. Foi neste período que a ortodoxia jurídica foi abalada por uma nova maré de reforma mais técnica e focalizada no mérito e nas competências.

Neste período, a Administração Pública apresenta-se como sofrendo o efeito de duas marés. A primeira, burocrática weberiana, jurídica, enformada e sustentada no direito administrativo e expressa em códigos processuais, nomeadamente o do procedimento administrativo. A segunda, gestonária, enformada pelo programa de reformas da Nova Gestão Pública e do Novo Estado Weberiano. Para a primeira, os objetivos eram vagos imprecisos e sem indicador de medida, na prática intenções ou missões qualitativas; para os segundos, eram precisos, mensuráveis, acompanhados de uma evidência da sua concretização. Quanto ao uso dos meios ou recursos, para a primeira maré, a eficiência nem era falada nem tida em conta, enquanto para segunda é essencial a sua mensuração crítica para o sucesso. No que toca ao perfil do dirigente, para a primeira é um burocrata, intérprete e boca da lei; para a segunda, gerir é decidir e decidir é optar entre alternativas. Em termos sucintos, a primeira onda é mais próxima da tradição de Waldo e a segunda mais voltada para a racionalidade técnica e próxima de Simon (Gonçalves et al., 2017).

A gestão do mérito na Administração Pública correspondia antes de tudo à introdução de uma nova postura comportamental dos dirigentes, funcionários e trabalhadores da Administração Pública no seu «saber estar» (atitudes) e «saber fazer» (habilidades), o que passa por um novo «saber mais» (formação). Ora, isto releva da mudança cultural e não da introdução de uma simples nova técnica ou novo processo de trabalho.

#### **4. O XVIII e XIX Governos: O Mérito em Tempo de Austeridade**

O desequilíbrio das contas públicas em Portugal vinha de longe, acentuando-se dramaticamente a partir da crise de 2008, com crescimento económico quase nulo depois da entrada do País na moeda única, défices anuais elevados, dívida pública a cavalgar de ano para ano, taxa de desemprego a subir em flecha, inflação muito baixa, quadro jurídico de emprego a revelar rigidez, excessivo peso do Estado na economia, rondando 50 por cento do PIB.

Quando o XVIII Governo, segundo de José Sócrates, tomou posse em finais de 2009, Portugal encontrava-se numa situação muito delicada e o novo governo, vendo renovado o seu mandato, embora com maioria relativa, persistiu com as políticas expansionistas de obras públicas iniciadas anteriormente. É este governo que vai tibiamente lançar mão de políticas de contenção da despesa pública e de austeridade, nomeadamente com limitação de vencimentos e cessação da aplicação de qualquer consequência para dirigentes e trabalhadores em funções públicas baseadas no mérito.

Quando a situação estava à beira da bancarrota, o XVIII Governo não teve alternativa que não fosse o recurso à União Europeia. Assim, os ministros do Eurogrupo e do ECOFIN, a 8 de abril de 2011, declaram que o apoio financeiro da UE (mecanismo europeu de estabilização financeira — *european financial stabilisation mechanism* ou EFSM) e da zona euro (facilidade europeia de estabilidade financeira — *european financial stability facility* ou EFSF) seria concedido com base num condicionalismo rigoroso. O Contrato de Empréstimo dependeria do cumprimento do Memorando de Entendimento. Este memorando é subscrito pelo governo e pelos principais partidos do arco da governação, PSD e CDS.

Neste período de austeridade e até 2015, pouco haverá a reportar pela positiva em matéria de mérito, quer pelo XVIII, quer pelo XIX Governos. Este período representou o bloqueio total da aplicação do mérito e um travão à liberdade dos dirigentes e à possibilidade de premiar o mérito. Em matéria de SIADAP, as consequências da avaliação do mérito foram suspensas, embora se reconheça que pior seria se tivessem sido revogadas. Todo o esforço anterior de mudança cultural foi desmantelado. Teria sido melhor reduzir o vencimento base, deixando em aberto e a funcionar o mecanismo do mérito. Assim, a mensagem transmitida foi de cortar a eito, não distinguindo o trigo do joio e comprometendo os sinais positivos herdados do período anterior carecidos de acarinhamento e de reforço.

O único aspeto que foi revogado foi o da obrigação de se proceder, anualmente, à avaliação do desempenho, passando esta a ser realizada de dois em dois anos. Isto significa que o XIX Governo, presidido por Passos Coelho, cedeu onde não devia ter sido. Com a nova periodicidade bienal do ato de avaliar, cedeu-se à perceção mais conservadora de que o SIADAP era mais burocracia que gestão, era mais problema que solução, e mais desperdício que ganho de tempo.

Por isso, havia que aliviar o peso da burocracia, passando rapidamente a bienal e sem sequer se dar ao trabalho de proceder ao que deveria ter sido feito, a simplificação do processo, arrancando-lhe o espartilho que a Lei n.º 66-B/ 2007 lhe impôs e voltar ao espírito da Lei n.º 10/2004, publicada por um governo igualmente PSD/CDS. Isto foi o pior que poderia ter acontecido à gestão do mérito na Administração Pública portuguesa.

Percebe-se o desespero do contexto em que o governo tomou esta decisão, que correspondeu à fase aguda do controlo da *troika*, mas não deixou de ser um erro, e ao mesmo tempo o erro foi igualmente de a *troika* não ter percebido a importância do mérito, garantindo no memorando a sua manutenção.

No XVII Governo, o mérito esteve no centro de quatro processos de reforma: o programa de reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE); o SIMPLEX, ligado à simplificação e desburocratização, cujo programa emblemático foi a «empresa na hora»; a reforma da gestão de recursos humanos com o SIADAP, a Lei de vínculos e carreiras; a alteração do estatuto dos dirigentes, e o novo estatuto disciplinar, entre outros. Os dois governos do período da austeridade pouco mais fizeram para além de cortar e suspender.

Neste ponto, o aspeto a assinalar, em matéria ligada ao mérito, foram as alterações legislativas relativas ao Estatuto dos Dirigentes da Administração, pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, e pela alteração do Estatuto do Gestor Público pelo Decreto-lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro, e a alteração da lei-quadro dos reguladores, Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto. Em todos estes diplomas são alteradas as regras e os processos relativos ao recrutamento e seleção dos dirigentes superiores da Administração, dos gestores públicos e dos membros do conselho de administração.

A Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, aprovava os Estatutos da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP). Por força desta alteração legislativa, os dirigentes superiores da Administração Central direta e indireta passaram a ser providos através de concurso promovido pela CReSAP, entidade administrativa independente, cujos membros, nos termos da lei, estão proibidos de pedir ou aceitar orientações do governo.

Ora, em matéria de concurso público para provimento de dirigentes, a CReSAP, dada a sua natureza de entidade administrativa independente, vinha resolver o problema que não fora resolvido com a criação da Comissão de Observação e Acompanhamento (COA) dos concursos, destinado ao provimento dos diretores de serviço e chefes de divisão, presidida por um magistrado e criada pela Lei n.º 49/99, de 22 de junho, embora agora destinada ao provi-

mento dos dirigentes superiores e não ao intermédios como acontecera em 1999.

Nos termos da alteração produzida pela Lei n.º 66/2011, de 22 de dezembro, o provimento dos cargos de direção superior na Administração direta e indireta passa a ser feito mediante concurso público, conduzido pela CReSAP, em que o júri propõe ao governo, ordenados alfabeticamente, os três nomes mais bem qualificados no procedimento concursal e este escolhe um entre os três, podendo entrevistá-los previamente ou não.

Quanto aos gestores públicos e membros de conselhos de administração de entidades reguladoras, a CReSAP tem de emitir um parecer, não vinculativo, de adequação de perfil para cada personalidade apontada pelo governo.

Tanto a avaliação de candidatos em procedimento concursal, quanto a avaliação de perfil das personalidades apontadas pelo governo estão sujeitas ao mesmo quadro avaliativo constituído por doze competências de gestão: liderança, colaboração, motivação, orientação estratégica, orientação para resultados, orientação para o cidadão e para o serviço público, gestão da mudança e inovação, sensibilidade social, experiência profissional, formação académica, formação profissional, aptidão. Há ainda mais doze competências comportamentais, avaliadas em entrevista e no teste de competências a saber: criatividade, determinação, individualidade, voluntarismo, disponibilidade, autoconfiança, reflexão e concentração, persistência, adaptabilidade, perfeccionismo, sensibilidade e perspicácia.

Em matéria de mérito, esta parece ser a única, embora muito valiosa iniciativa lançada e concretizada pelos dois governos que foi lançada durante o período de austeridade até 2015.

## **5. Conclusão**

A gestão do mérito, que está no centro do novo paradigma de gestão, pressupõe a escolha de instrumentos capazes de medir a eficácia, eficiência e qualidade da gestão pública, tendo em vista não só a melhoria do seu desempenho, mas também um propósito de prestação de contas e de transparência da sua atuação para com os cidadãos. É mais do que uma forma de pensar – é uma visão geral, uma crença ampla e profunda sobre que tipo de problemas vale a pena resolver ou que ainda são impossíveis de resolver. É um critério para seleccionar problemas que podem ser assumidos como tendo solução.

O impacto destas duas marés de reforma coloca dirigentes e trabalhadores numa zona de desconforto, por não se ter ainda abandonado o velho pa-

radigma que identifica a gestão com a aplicação de regras e regulamentos e ainda não se ter adotado em pleno uma nova postura centrada no mérito e em particular por se caracterizar por «arranca e para». Acresce que as consequências desta paragem brusca da aplicação da gestão do mérito numa fase ainda muito embrionária do seu ciclo de vida na Administração Pública portuguesa são imprevisíveis.

É sabido que a Administração Pública, mesmo a americana, desenvolvida numa cultura utilitarista tem mais dificuldade em lidar com o mérito e a gestão por objetivos do que a privada. Já Peter Drucker (1980), vinte e cinco anos depois de ter publicado a obra onde explanava as vantagens da gestão por objetivos, escrevia que no setor público há imprecisão na definição dos objetivos, programas e ações; indefinição quanto a prioridades; gastos de tempo e recursos de forma desnecessária; exagero na composição das equipas de trabalho; apego a dogmas para justificar os maus resultados; falta de vontade para aprender com o erro; resistência em abandonar programas e ações reconhecidas como erradas.

Por isso, na *Europa das oliveiras, culturalmente diferente da Europa da manteiga*<sup>2</sup>, a retoma da aplicação do mérito irá exigir preocupação acrescida com o planeamento e avaliação do seu processo de implementação. Na nossa cultura, impera o valor da «cunha» e não do mérito individual ou coletivo; reina a inveja e não o reconhecimento e a alegria pelo progresso do outro, domina o individualismo e não o altruísmo. Neste tipo de cultura, quando aparece um valor novo, o mais seguro é embrulhá-lo num espartilho administrativo para, em breve, se tornar um mono, e ser lançado fora como pode acontecer com o SIADAP, meio caminho já foi andado com a sua aplicação bienal.

Em suma, em Portugal o mérito está ainda longe de ocupar o espaço que ocupa na cultura anglo-saxónica, particularmente no Reino Unido e nos Estados Unidos. Portugal, aproveitando a vantagem da sua pequena dimensão, já deu passos interessantes, mas ainda falta muito para andar e não é seguro que os passos titubeantes já encetados não voltem atrás.

.....  
<sup>2</sup> Europa do Sul e Europa do Norte.

## Referências

- Araújo, J. (2002). NPM and the Change in Portuguese Central Government. *International Public Management Journal*, 5, (3), 223-236.
- Bilhim, J. (2014). Política e Administração. *Sociologia*, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Vol. XXVIII, 2014, 11-31.
- Bilhim, J. (2013a). Papel dos Gestores na Mudança Cultural da Administração Central do Estado: O caso da meritocracia. *Passagens, Revista de História e Cultura Jurídica*, 5(2), maio-agosto, 205-227 (DOI: 10.5533/1984-2503-20135202).
- Bilhim, J. (2013b). *Ciência da Administração*. Lisboa: ISCSP.
- Bilhim, J. (2013c). Gestão por Objetivos, desempenho e progressão na carreira. In Madureira, C. Asensio, M. (ed.), *Handbook de Administração Pública* (pp. 189-205). Lisboa: Ina.
- Bouckaert, G. (2013). Performance Measurement and Budgeting in Public Sector. *Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Setor Público*, 28-30 de janeiro. Conferência organizada pelo Banco de Portugal, FCG, Lisboa.
- Gonçalves, A. de O. Santos, R. L. A., Bilhim, J. A. F, & Costa, T. D. (2017). Que Modelo é Esse? As Alterações nos Processos de Capacitação de Recursos Humanos nos 20 Anos do Plano MARE. *Administração Pública e Gestão Social*. Outubro-dezembro: 9(4) 243-309.
- Drucker, P. (1955) 1996. *The Practice of Management*. Oxford: Butterworth Heinemann.
- Drucker, P. (1980). The Deadly Sins in Public Administration. *Public Administration Review*, 40 (2), Mar-Apr., 103-106.
- Dunsire, A. (1973). *Administration: The Word and the Science*. London: Martin Robertson.
- Hood, C. and Lodge, M. (2012) Into an age of multiple austerities? Public management and public service bargains across OECD countries, *Governance*, 25 (1), 79-102.
- Pianta, M. and Bramucci, A. (2012). *European economic forecasts: why do they get it wrong?* Obtido de: <<http://www.opendemocracy.net/mario-pianta-ales-sandro-bramucci>>.
- Pollit, C.; Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A comparative analysis*, 2<sup>nd</sup> Ed. Oxford: Oxford University Press.

- Pollit, C. (2013). *Towards a Comprehensive Reform of Public Governance. Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Setor Público*, 28-30 de janeiro. Conferência organizada pelo Banco de Portugal, FCG, Lisboa.
- Pollit, C. (2014). *Future Trends in European Public Administration and Management: An outside-in perspective*. Obtido de COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future): <<http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/FutureTrendsInEuropeanPublicAdministrationAndManagement.pdf>>.
- Skidelsky, R. (2012). *What are the merits of economic forecasting?* Obtido em 28 de março de 2015 de Social Europe Journal: <<http://www.social-europe.eu/author/robert-skidelsky/>>.
- Van Thiel, Sandra; Leeuw, Frans L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, v. 25, n. 3, p. 267-281.

