

Ciências e Políticas Públicas

Public Sciences & Policies

VOLUME IV ▪ NÚMERO 1 ▪ 2018

ISSN 2183-7384 | e-ISSN 2184-0644 | PUBLICAÇÃO BIANUAL | DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

EDIÇÃO ESPECIAL

From Government to Governance: The challenges of merit

Editores convidados:

JOÃO BILHIM

JOSÉ MATIAS-PEREIRA

RODRIGO DE SOUZA GONÇALVES

CRISTOPHER POLLITT

A review of public sector reform

ANA RAQUEL MONIZ

Assessment of merit in public administration, from liberalism to the Carnation Revolution

JOSÉ LUÍS NASCIMENTO

The Evaluation of Leaders and Managers in the portuguese public sector

CLÁUDIA COSTA • ANTÓNIO TAVARES

The system of merit in common law: Origins, evolution, and the current state of affairs

ANDREA OLIVEIRA GONÇALVES

Merit in times of administrative reforms



ISCSP

INSTITUTO SUPERIOR DE
CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA



CAPP
Centro de Administração
e Políticas Públicas



Ciências
e Políticas
Públicas

Public Sciences & Policies

EDIÇÃO ESPECIAL

From Government to
Governance:
the challenges of merit

Volume IV

Número 1

2018

FICHA TÉCNICA

Ciências e Políticas Públicas

Public Sciences & Policies

Volume IV, Número 1, junho de 2018 – Edição Especial

Proprietário / Editor	Centro de Administração e Políticas Públicas Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Universidade de Lisboa
Morada	Rua Almerindo Lessa, 1300-663 Lisboa
Diretor	Paulo Castro Seixas
Diretor Adjunto	Pedro Goulart
Sede de Redação	Rua Almerindo Lessa, 1300-663 Lisboa
Periodicidade	Bianual
ISSN	2183-7384
e-ISSN	2184-0644
Correio Eletrónico	cappedicoes@iscsp.ulisboa.pt
Internet	http://capp.iscsp.ulisboa.pt
Estatuto Editorial	O Estatuto Editorial pode ser visto na Internet na página: http://capp.iscsp.ulisboa.pt/publicacoes/cienciasepoliticaspublicas
Preço	Distribuição Gratuita
Tiragem	250 exemplares
Depósito Legal	434704/17
Impressão	Rainho & Neves, Lda. Rua do Souto, 8 4520-612 São João de Ver

Publicação anotada na ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social.



Ciências e Políticas Públicas
Public Sciences & Policies

Volume IV, Número 1, junho de 2018

EDIÇÃO ESPECIAL

From Government to
Governance:
the challenges of merit

CONSELHO EDITORIAL

Editores Executivos Paulo Castro Seixas, *CAPP-ISCSP, Universidade de Lisboa*
Pedro Goulart, *CAPP-ISCSP, Universidade de Lisboa*

Editores para esta Edição Especial João Bilhim
*Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas,
Universidade de Lisboa*

José Matias-Pereira
*Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade,
Universidade de Brasília*

Rodrigo de Souza Gonçalves
*Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade,
Universidade de Brasília*

Assistente Editorial Pedro Rodrigues, *CAPP-ISCSP, Universidade de Lisboa*

Editorial

JOÃO BILHIM
JOSÉ MATIAS-PEREIRA
RODRIGO DE SOUZA GONÇALVES

1. De que trata este número especial?

É expectável que o setor público crie as condições para o desenvolvimento económico, promova o bem-estar dos cidadãos e, ao mesmo tempo, garanta a utilização racional dos recursos. A boa governança pública constitui um fator crítico de sucesso para o alcance destes objetivos e os dirigentes — em todos os níveis da Administração, das empresas públicas e entidades administrativas independentes — desempenham um papel-chave na formatação da forma como as organizações públicas trabalham tendo em vista serem mais eficientes, eficazes e económicas na prestação de serviços públicos aos cidadãos.

Os trabalhadores em funções públicas moldam a face da Administração. É este corpo profissional de trabalhadores e dirigentes públicos que desempenha o papel especial de servir o interesse público assessorando os políticos e, simultaneamente, implementando no terreno o desenvolvimento de políticas públicas. Dentro deste grupo de trabalhadores em funções públicas há um pequeno número que executa o papel de charneira com políticos democraticamente eleitos, membros do governo, deputados, presidentes de autarquias locais e governos regionais — são os Dirigentes de Topo do Estado (DTE), cujas funções na literatura inglesa se designam por *senior civil service* (SCS) ou *top management service* (TMS)^[1].

¹ OCDE (2016). *Senior Civil Service: Building the skills and leadership for public sector performance*. Paris: OECD Governo do Chile (2015). *Strengthening Chile's Public Senior Executive Service System: A comparative view*. Santiago: Servicio Civil.

O papel dos DTE é especial e estrategicamente importante para o fortalecimento das capacidades do Estado. Com efeito, não só executam as políticas do governo e o aconselham sobre a transformação de políticas em programas e ações concretas, como garantem, ao mesmo tempo, a necessária salvaguarda das missões essenciais do estado, que é independente do governo em funções.

Assim, a profissionalização pelo reconhecimento do mérito de todos os dirigentes do setor público, em particular deste pequeno punhado de dirigentes superiores de primeiro grau, que verticalmente se situam na hierarquia imediatamente abaixo do membro do governo ou do político eleito, é essencial para o sucesso da implementação das políticas públicas de qualquer país.

Os ministros são mandatados politicamente para conceber políticas públicas e dirigir os ministérios, para tratar das “grandes coisas”, obedecendo à racionalidade política, enquanto os DTE são destinados a focar-se nas pequenas coisas mais ligadas à racionalidade técnica, ao mesmo tempo que servem o interesse público e o governo em exercício; não podem nunca assumir um papel de contrapoder, sob o risco de ultrapassarem a ténue linha divisória de águas que separa as duas racionalidades, política e técnica.

Assim, uma clara definição de responsabilidades entre política e administração é fundamental para que estejam asseguradas as indispensáveis condições ao desempenho das respetivas atribuições e competências. Isto quer dizer que há responsabilidades que apenas poderão ser atribuídas a quem possua um mandato político, como, por exemplo, o desenho de políticas públicas e outras que devem ser atribuídas aos dirigentes da administração, como seja a eficiente implementação das políticas concebidas pelo governo.

Esta dicotomia entre política e administração tem servido de base — desde o século XIX, com os ensinamentos de Von Stein na Universidade Heidelberg e os escritos de Woodrow Wilson nos Estados Unidos da América — para que o recrutamento, a progressão na carreira, a formação e a valorização profissional pudessem ser alicerçados no mérito dos funcionários e dirigentes^[2].

Este número especial da revista *Ciências e Políticas Públicas*, volume IV, número 1, 2018, é dedicado à meritocracia na Administração Pública e contém os seguintes estudos: “A Review of Public Sector Reform”, de Christopher Pollitt; “A Avaliação do Mérito na Administração Pública do Liberalismo ao 25 de Abril”, de Ana Raquel Moniz; “A Avaliação de Dirigentes e Gestores do Setor Público em Portugal”, de José Luís Nascimento; “O Sistema de Mérito

² Bilhim, J. (2014). Política e administração: em que medida a atividade política conta para o exercício... *Sociologia*, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Vol. XXVIII, 11-31.

no Âmbito da *Common Law*: Origens, Evolução e Atualidade”, de Cláudia S. Costa e António F. Tavares; “A Questão do Mérito em Tempos de Reformas Administrativas”, de Andrea Oliveira Gonçalves.

O primeiro estudo, da autoria de Christopher Pollit, intitulado “A Review of Public Sector Reform”, apresenta a sua interpretação das reformas do setor público desde os anos oitenta do século passado até ao final da primeira década deste milénio, referindo que, depois de um quarto de século de intensivas reformas na gestão pública, nos encontramos ainda algures próximo do princípio da curva de aprendizagem. O autor reconhece, porém, que uma linha de tendência das reformas atuais é a do reforço da burocracia tradicional weberiana destinada a obter imparcialidade, estabilidade e competências, nomeadamente através de novos processos de recrutamento destinados a limitar o nepotismo e a influência política.

O segundo trabalho, da autoria de Ana Raquel Moniz, ilustra bem o papel das ideias liberais na mudança legislativa portuguesa no início do século XIX na afirmação do valor do mérito e na reação à cultura patrimonialista dominante. O liberalismo está na base da subordinação da Administração Pública ao direito. A reforma de Mouzinho da Silveira, nos anos trinta do século XIX, suprime o princípio patrimonialista presente dos ofícios públicos. Após esta reforma, os ofícios públicos passaram a ser vistos como postos de trabalho, ou cargos, aos quais correspondia uma remuneração, e cujos titulares deviam ser selecionados com base no mérito. Os posteriores legisladores, quer na monarquia quer na república, acabaram por densificar este princípio introduzindo requisitos constitutivos do perfil dos funcionários públicos a selecionar, tais como formação académica, experiência profissional e honra.

O terceiro artigo, de José Luís Nascimento, debruça-se sobre o valor atribuído ao mérito pelos diversos governos de Portugal após o 25 de Abril, evidenciando a forma como o mérito foi encarado, quer nos processos de recrutamento quer nos sistemas de avaliação de desempenho. O autor salienta que o aspeto mais distintivo da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRE SAP) 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 seus Estatutos.

O quarto trabalho, de Cláudia S. Costa e António F. Tavares, discute as origens e a evolução da aplicação do sistema de mérito nos Estados Unidos da

América (EUA), com enfoque na tensão primordial entre a busca da eficiência através da competência técnica da burocracia e a sua responsabilização política perante os eleitos e os seus nomeados. Os autores começam por descrever o sistema de despojos que vigorou nos EUA durante grande parte do século XIX, evidenciando os fatores que conduziram à sua crítica e substituição pelo sistema de mérito plasmado no Pendleton Act. Posteriormente é descrita a evolução do sistema ao longo do século XX, identificando os grandes desafios e alterações que levaram à sua modernização. O capítulo encerra com a identificação dos traços preponderantes do sistema de mérito na atualidade.

O quinto trabalho, de Andrea Oliveira Gonçalves, questiona a forma como o governo de Portugal lidou com o mérito no setor público, em tempos de crescimento económico, de austeridade e de equilíbrio das finanças públicas. Foi analisado o período de crescimento económico entre 2000 e 2007, sendo de austeridade o período posterior a 2008. Partiu a autora, secundada por vasta literatura, do princípio de que a situação de crise representa uma oportunidade para introduzir mudanças na organização e gestão, chegando à conclusão de que os efeitos da austeridade iniciada em 2007/08 sobre a administração e políticas públicas foram muito significativos. Termina, interrogando-se em que medida o governo de Portugal aproveitou a crise como oportunidade para aprofundar o mérito como valor da cultura organizacional da Administração.

2. Profissionalização dos dirigentes e principais dificuldades na sua introdução

Os principais obstáculos à introdução da profissionalização dos dirigentes do Estado e, em particular, dos DTE em Portugal têm uma longa tradição. Vigorou durante séculos a conceção patrimonialista do Estado que permitia considerar os ofícios públicos como bens da Coroa, assim como a prática da sua transmissão pelos seus titulares ou proprietários³.

Só com os ideais da Revolução Francesa surge um movimento político que consegue plasmar na lei — não nas práticas administrativas quotidianas até aos nossos dias — uma reação contra a hereditariedade dos ofícios públicos, complementada pela necessidade de atender aos «talentos», às «virtudes» e à instrução revelados pelos candidatos em determinados cargos públicos, numa resistência ao compadrio e nepotismo que tinham imperado em mo-

³ Veja-se neste número especial o trabalho de Ana Raquel Moniz, *O Mérito na Administração Pública do Liberalismo ao 25 de Abril*.

mentos anteriores. Mouzinho da Silveira, sem reboço e claramente, escreve: «o governo tem o direito de escolher os seus empregados, e deve escolhê-los pelo seu mérito»^[4]. A Carta Constitucional de 1826 já timidamente parece estabelecer o princípio da competição, ou seja, da universalidade no acesso aos cargos públicos, instituindo que as únicas diferenças admissíveis respeitam aos «talentos» e «virtudes» dos cidadãos candidatos (cf. artigo 145.º, §13.º).

Por outro lado, há uma cultura de distribuição dos ofícios ou cargos públicos na perspetiva da distribuição dos despojos de guerra^[5] que não se confina à cultura anglo-saxónica, mas antes atravessa toda a milenar cultura política. Sempre, durante as guerras, os vencedores arrecadaram os despojos dos vencidos e nunca se viu nada de ilegítimo com tal prática. Por outro lado, se em democracia as lutas entre diferentes facções políticas representam a sublimação da guerra, quando um partido ganhador distribui cargos e ofícios públicos — espécie de representação sublimada dos antigos despojos da guerra —, pode justamente indagar-se sobre se haverá aí algum mal. Não estará entranhado no mais íntimo das culturas administrativas e políticas este atávico e milenar princípio da legitimidade da distribuição de despojos?

Se esta hipótese tiver algum fundamento, aqui poderá radicar um enorme obstáculo à introdução do mérito na seleção dos dirigentes para os cargos públicos e certamente levará algum tempo até que se aceite que este princípio — da distribuição dos despojos ou cargos públicos — é tão ilegítimo como foi o princípio de a soberania residir em Deus ou no monarca e não no povo. Assim, a introdução do mérito e da consequente profissionalização dos titulares de cargos e funções públicas não representar apenas a adoção de uma nova técnica de gestão de recursos humanos no setor público, mas tratar-se de um processo que exige simultaneamente uma mudança da cultura administrativa.

A substituição do valor «despojo» e «ofício/património», elemento de recompensa pela participação na guerra ou na campanha eleitoral, pelo valor do mérito do candidato a titular do cargo é um processo complicado. O mais previsível é continuar reiteradamente a acontecer o que tem sido a prática desde a revolução de Mouzinho da Silveira — legislação próximo da perfeição e práticas administrativas divorciadas do enquadramento legal ou reduzidas

⁴ Silveira, Mouzinho da (1989). *Obras. Manuscritos e Impressos*, Vol. II. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

⁵ Veja-se neste número especial a investigação de Cláudia S. Costa e António F. Tavares: *O Sistema de Mérito no Âmbito da Common Law: Origens, Evolução e Atualidade*.

a meros gestos litúrgicos e rituais sem vida, cumprindo a letra mas alheadas do espírito da lei.

Há uma velha máxima nos processos de gestão da mudança organizacional — “se insiste, o sistema resiste”. Quando conjugada com outra — “liderar é seduzir” —, aconselha a que se esteja tão ou mais atento ao processo de implementação quanto se esteve no momento do desenho do processo de mudança. A substituição do valor do “despojo” pelo “mérito” não é um processo simples para cujo sucesso seja suficiente legislar. Este é seguramente o caso em que não basta saber desenhar; sendo o mais importante saber implementar evitando a ritualização e a perpetuação de práticas sem sentido, que redundam sempre em burocracia e não acrescentam valor.

Outra dificuldade na introdução de sistemas meritocráticos na Administração Pública radica na autonomia e independência das entidades responsáveis por tal missão. Frequentemente julga-se que, se existirem sistemas e processos robustos, autónomos e independentes, o mérito será assegurado por si mesmo e a sua implantação será um sucesso. Nada de mais errado, a nosso ver.

A existência de uma entidade independente, cujos membros estejam impedidos de receber ou solicitar orientações do Governo, tal como surge num trabalho publicado neste número, pode por si mesma ser um dado importante, mas não é suficiente.

Imagine-se, por absurdo, o que seria de um tribunal cuja autonomia e separação de poderes estão até garantidas pela Constituição, que tivesse como titular um indivíduo que em toda a sua vida profissional foi habituado a receber e a desejar receber orientações do Governo na sua qualidade de diretor-geral. Como poderá este titular exercer autonomamente este cargo de juiz se todo o seu processo de socialização teve lugar numa cultura diferente?

Para o exercício de um cargo é fundamental não apenas que o órgão e os seus processos de trabalho tenham sido desenhados como tal, mas igualmente que o seu titular tenha sido socializado e esteja habituado a exercer de forma autónoma as funções e responsabilidades.

Em geral, os dirigentes do Estado, mas em particular os DTE, funcionam como um mecanismo de coordenação entre os políticos eleitos e a administração: responsáveis perante as autoridades eleitas cujas políticas respondem ao mandato que lhes foi concedido pelos cidadãos; autónomos em face de interesses políticos e grupos de interesse, salvaguardando a neutralidade da ação do Estado e garantindo os direitos dos cidadãos perante possíveis arbitrarie-

dades governamentais; competentes, ou seja, dispondo da capacidade técnica indispensável ao exercício adequado da função executiva.

Em face do exposto, a verdadeira profissionalização dos dirigentes intermédios e superiores do Estado necessita de três características fundamentais: reconhecimento e aceitação desinibida do princípio da dicotomia entre política e administração; autonomia dos órgãos nas suas responsabilidades e atribuições; que os seus titulares tenham sido socializados no exercício e prática do uso dessa autonomia.

Estas três características são essenciais para que os Estados possam atingir níveis aceitáveis de *accountability*, responsabilização e transparência, condição fulcral para o incremento das confianças nas instituições, sustentáculo da coesão social. Funcionários e gestores a todos os níveis da hierarquia administrativa jogam um papel importante na qualidade — eficiência, eficácia, economia, efetividade, resposta — da prestação dos serviços públicos aos cidadãos. Todavia, para que sejam permanentemente responsáveis pelos resultados fixados perante o superior hierárquico e os membros da comunidade com quem interagem, os funcionários e os dirigentes precisam, para a sua prossecução, de dispor de objetivos — claramente identificados, mensurados ou descritos em pormenor —, recursos disponíveis e de indispensável autoridade delegada, para além da exigência natural de serem tecnicamente competentes. Acresce que necessitam de uma envolvente de confiança intra e interorganizações públicas. Assim, enquanto a *accountability* para a Administração anda associada à obtenção de *outputs* técnicos específicos, pelo contrário, a *accountability* política do governo está focada na realização do melhor *outcome* possível.

3. O caso da CReSAP em Portugal numa perspetiva comparada

Sem *accountability*, as reformas para melhorar o controlo financeiro público interno ou a administração pública em geral não poderão ter sucesso. Esta é a razão por que países, em diversas latitudes, exteriores ao perímetro da cultura administrativa da *common law*, tomaram iniciativas no sentido de introduzir o recrutamento por mérito, abandonando a tradição milenar da distribuição de despojos entre os vencedores de uma batalha eleitoral.

Entre esses países destacam-se: Portugal, com a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP)⁶; Chile, com a criação do *Chile's Public Senior Executive Service System* (SESS); Bélgica, com a

⁶ Confrontar o trabalho publicado neste número especial de José Luís Nascimento: *A Avaliação de Dirigentes e Gestores do Setor Público em Portugal*.

Selection and Orientation (SELOR); Brasil, com o sistema de Direção e Assessoramento Superiores (DAS); Canadá, com a *Public Service Commission* (PSC); México, com as *Selection Technical Committees* (CTS); Holanda, com a *Office of the Senior Civil Service* (BABD)^[7]. Em antigos países do leste da Europa, como os Balcãs, candidatos a integrar a União Europeia ou países da bacia do Mediterrâneo vizinhos desta, a Comissão Europeia através da OCDE/SIGMA está envolvida em programas de introdução do mérito no recrutamento e seleção dos respetivos dirigentes públicos^[8].

A OCDE/SIGMA, com o apoio financeiro da União Europeia, tem atuado nos Balcãs em cinco áreas-chave que, a seu ver, são críticas para o sucesso da profissionalização dos dirigentes de topo do setor público.

A primeira área-chave prende-se com a conceção dos dirigentes de topo do Estado, ou, na expressão inglesa, *senior civil service* (SCS), como um grupo especial em termos de composição, responsabilidades, prestação de contas e de condições de emprego. A identificação da linha de separação de águas entre política e administração reforça as fronteiras entre os dirigentes de topo da administração que atuam de forma neutra e profissional e os políticos eleitos. Os Dirigentes de Topo do Estado, selecionados com base no mérito, garantem a *accountability*, a continuidade institucional e a sustentabilidade dos programas de políticas públicas. A clareza nas linhas de prestação de contas e de objetivos constitui um pré-requisito para adequado planeamento e controlo do seu trabalho. Muitos países dos Balcãs já definiram esta linha de separação, mas a *accountability*, a responsabilidade perante quem e sobre o quê, encontra-se muito opaca.

A segunda linha prende-se com o recrutamento e seleção deste grupo de dirigentes. Todos os sistemas de recrutamento e seleção procuram atrair e identificar os candidatos, em competição livre e aberta, cujo perfil melhor se adequa ao conjunto de responsabilidades, tarefas e funções inerentes ao cargo a preencher. Este sistema, quer seja apenas destinado ao público interno da organização ou de forma universal, aberto a todos os cidadãos que satisfaçam os requisitos básicos, apresenta três fases: *i*) candidatura, após larga publicitação da vaga; *ii*) seleção através da aplicação de diversos métodos, nomeadamente

⁷ J. C. C. Velarde, M. Lafuente e M. Sanginés (eds.) (2014). *A Decade of Civil Service Reforms in Latin America (2004–13)*. Washington, DC: Cataloging-in-Publication data provided by the Inter-American Development Bank, Felipe Herrera Library; Governo do Chile (2015). *Strengthening Chile's Public Senior Executive Service System: A comparative view*. Santiago: Servicio Civil.

⁸ OCDE (2018). *Analysis of the Professionalization of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans*. Paris: OECD: Sigma Paper 55.

entrevista; *iii*) e assinatura do contrato de início de funções. Neste ponto, os diferentes países dos Balcãs apresentam fragilidades em todas estas três fases ou em algumas delas. A mais saliente liga-se à falta de preparação técnica e de isenção pessoal de quem exerce a função de selecionar.

A terceira linha de intervenção liga-se à necessidade de formação profissional. Nos países em que a fronteira parece estar definida entre política e administração, o problema central radica-se na escolha dos titulares destes cargos, que é baseada na escolha e confiança política, sem qualquer preocupação com a competência, nomeadamente com a qualificação académica e profissional. Nos países dos Balcãs, o desenvolvimento profissional de acordo com a OCDE/SIGMA não se encontra bem definido, com exceção da Albânia, onde alguma ênfase tem sido colocada na criação de um sistema de desenvolvimento profissional para os dirigentes.

A quarta linha de atuação diz respeito à cessação da relação de emprego. A criação de critérios objetivos e transparentes para que seja dado por findo o exercício de um cargo dirigente é fundamental quando se atua na perspetiva do mérito, porque assegura a estabilidade diretiva e ao mesmo tempo exige a prática de uma gestão por resultados ou por objetivos capazes de apoiar a decisão de interromper o exercício do cargo. Neste ponto, os países dos Balcãs dispõem em geral de base legal para proceder à cessação do exercício dos cargos de dirigentes, mas muitos apoiam-se apenas em frágeis sistemas de avaliação do desempenho, muitas vezes bastando apenas uma avaliação para de imediato exonerar um dirigente, sem que o sistema seja equitativo. Há casos em que basta fundamentar na necessidade de se implementar uma nova política, sem cuidar de demonstrar a incapacidade do exonerado para a sua implementação.

A quinta linha tem a ver com a política de coordenação e de gestão do sistema de recrutamento e seleção da administração pública. Nos Balcãs, poucos países possuem um sistema centralizado responsável pelo recrutamento e seleção dos Dirigentes de Topo do Estado e, quando existe, este organismo não está dotado da autonomia e independência da CRE SAP em Portugal.

Por isso, o esforço da OCDE/SIGMA tem sido dirigido no sentido de estes países, candidatos a membros da União Europeia, adotarem sistemas que efetivamente garantam e assegurem a aplicação do mérito nos processos de seleção dos futuros dirigentes, lançando mão, como referências inspiradoras, dos casos de Portugal, Bélgica, Holanda e Estónia.

A OCDE/SIGMA, no mesmo documento acabado de citar, apresenta um conjunto de recomendações a adotar por estes países dos Balcãs que pode servir de referência para melhorar o sistema português (CReSAP), que precisa de evoluir, tais como: obter um largo consenso sobre o sistema, nomeadamente envolvendo os partidos da oposição no respeito pelo valor do mérito; acordar medidas que efetivamente limitem a interferência política no sistema; atrair candidatos altamente qualificados; investir em processos robustos de recrutamento baseados no mérito, reforçando a independência da comissão de recrutamento e dos júris de seleção; atribuir à comissão competências em matéria de avaliação, formação e aconselhamento, destinadas ao desenvolvimento profissional dos dirigentes.





Índice

A review of public sector reform	
CRISTOPHER POLLITT	17
.....	
Assessment of merit in public administration, from liberalism to the Carnation Revolution	
ANA RAQUEL MONIZ	33
.....	
The Evaluation of Leaders and Managers in the portuguese public sector	
JOSÉ LUÍS NASCIMENTO	57
.....	
The system of merit in common law: Origins, evolution, and the current state of affairs	
CLÁUDIA COSTA e ANTÓNIO TAVARES	89
.....	
Merit in times of administrative reforms	
ANDREA OLIVEIRA GONÇALVES	113
.....	
Informação aos autores	137

A Review of Public Sector Reform[†]

CHRISTOPHER POLLITT*

Resumo

Na década de 1980, as reformas administrativas tornaram-se numa política por direito próprio. O autor apresenta a sua interpretação sobre a forma como o pensamento académico sobre estas políticas evoluiu e foi implementado. Os padrões de reforma ficaram conhecidos como Nova Gestão Pública (NGP), mas também eram conhecidos como “gerencialismo” ou “reinvenção do governo”. O autor reconhece que a definição de gestão pública é ambígua e problemática. Acresce que as mesmas técnicas e instrumentos de gestão, tanto na cultura anglo-saxónica quanto nas culturas do continente europeu, são muitas vezes percebidos pelos governos e pelas populações com significados opostos, como é o caso por exemplo do conceito de “agência”.

O artigo inclui uma discussão sobre um modelo de reformas de gestão e uma revisão do estado do conhecimento comparativo no que diz respeito à NGP. O autor sugere que as reformas individuais devem ser agrupadas de acordo com a sua “lógica dominante” em vez de se olhar para um “modelo genérico”.

Palavras-chave: Nova Gestão Pública, Reformas Administrativas, Estudos Comparados, Modelos ou menus de reforma.

Abstract

In the 1980s, public management reform became a policy in its own right. The author offers his interpretation of how academic thinking about the policy has evolved and been implemented. Patterns of reform were known as New Public Management (NPM), but also known as “managerialism” or “re-inventing the government”. The author recognizes that the definition of public management is ambiguous and problematic. In addition, the same techniques and management tools are perceived by Governments and populations in both Anglo-Saxon and Continental European cultures, often through opposing semantics as is the case for example with the concept of “agency”.

The article includes a discussion on a model of management reforms as well as a review of the state of comparative knowledge concerning NPM. The author suggests that individual reforms should be grouped according to their “dominant logics” rather than looking for a “generic model”.

Keywords: *New Public Management, Administrative Reforms, Comparative Studies, Models or menus of Reform.*

[†] Apresentação realizada em seminário organizado pelo Centro de Administração e Políticas Públicas no ISCSP, Universidade de Lisboa.

* Ph.D, London School of Economics and Political Science. Emeritus Professor at the Instituut voor de Overheid/Public Governance Institute, Katholieke Universiteit Leuven, Belgium.

1. The evolution of public management thinking

During the 1980s, public management reform became a policy in its own right. Since then, academic thinking about it has evolved considerably. In this talk I want to offer you my interpretation of this (ongoing) evolution. From my perspective, academic thinking has become more discriminating, more nuanced and more tolerant, with an understanding of the need for diversity.

In the late 1980s and early 1990s, it was recognized that there was a certain pattern to be seen in the reforms taking place in the UK, New Zealand and the USA. This pattern was termed ‘managerialism’ by some (Pollitt, 1990), the New Public Management (NPM) by others (Hood, 1991), and ‘re-inventing government’ by the American authors of the best-selling book of that title (Osborne and Gaebler, 1992).

Osborne and Gaebler took the view that the whole world was moving towards ‘re-invention’, and that this trend was inevitable. Others believed them, or appeared to. In the mid 1990s the public management section of the OECD (PUMA) produced a number of influential publications that appeared to assume that NPM was the ‘way forward’ for all governments. So did the World Bank and the IMF, which began attaching NPM-like reform conditions to aid packages for developing countries.

Since then, however, scholarship has thrown more and more doubt on this vision of what is happening. The idea that there was a global trend to NPM, and that countries could be ranked ‘leaders’ or ‘laggards’, according to how far they were down the NPM path, has been fairly comprehensively demolished. The main ‘findings’ or understandings which have led to a far more diverse and nuanced set of approaches include the following:

1. Analysis has shown that the NPM is not a particularly coherent set of ideas. There are tensions and ambiguities within the NPM model itself.
2. Experience has shown that NPM reforms often don’t work well, and that even where they do work, they may have unexpected and sometimes undesirable side effects. The most radical reform countries, such as New Zealand and the UK, have retreated from some parts of their reforms.
3. NPM seems to fit some tasks better than others. The best fit tends to be with standardized, simple outputs (issuing licenses, making grants, collecting garbage). NPM has more problems with complex human services such as healthcare or education.

4. Comparative scholarship has shown that NPM is not a global trend. Some countries have been reluctant to try NPM-type reforms (e.g. Germany at the federal level; Japan until the late 1990s). Others have selected a few elements from the package but avoided others (e.g. France; Norway). Only a few have implemented NPM in a reasonably comprehensive way.
5. More recently some scholars have suggested that there are other reform models in play, often more implicit than explicit. So the NPM may not be ‘the only show in town’. There may also be a ‘Neo-Weberian State’ (NWS) model or, in southern Europe, a set of issues particular to the ‘post-Napoleonic’ states (Ongaro, 2009; Pollitt, 2008a; Pollitt and Bouckaert, 2004)
6. Yet other scholars have suggested that focusing principally on big, generic ‘models’ may in any case be a mistake. We may build a better understanding of what is happening if we look at individual components of reform – at the ‘menus’ of concepts and techniques which are being applied in a given national or local context. We can then ask how far the logic of a particular reform package is coherent or discordant, and how far it fits its particular context.

2. The NPM: definitions

Despite the recent evolution of thought away from a principal focus on NPM, it may still be useful to illustrate this evolution of thought by beginning with that model. And here we may begin by asking what the NPM actually is? In fact it turns out that, even in its English mother-tongue, there have been considerable definitional disputes and ambiguities. As Dunleavy et al. put it: ‘There is now a substantial branch industry in defining how NPM should be conceptualised and how NPM has changed’ (Dunleavy et al., 2006, p. 96; see also Hood and Peters, 2004). One of the best recent discussions was that of Dunleavy et al. (2006, pp. 96-105) and I will also refer to my own earlier and simpler discussion (Pollitt, 2003a, chapter 2). Taking these together, I will here assume that the NPM is a two level phenomenon: at the higher level it is a general theory or doctrine that the public sector can be improved by the importation of business concepts, techniques and values, while at the more mundane level it is a bundle of specific concepts and practices, including:

- Greater emphasis on ‘performance’, especially through the measurement of outputs.
- A preference for lean, flat, small, specialized (disaggregated) organizational forms over large, multi-functional forms.
- A widespread substitution of contracts for hierarchical relations as the principal coordinating device.
- A widespread injection of market-type mechanisms (MTMs) including competitive tendering, public sector league tables and performance-related pay.
- An emphasis on treating service users as ‘customers’ and on the application of generic quality improvement techniques such as TQM.

Dunleavy et al. have usefully summarized this as ‘disaggregation + competition + incentivization’ (Dunleavy et al., 2006).

This means, incidentally, that, for today’s purposes at least, NPM is not certain other things which are occasionally thrown into its portmanteau. Thus, for example, in my terms, it is *not* partnerships, or networked governance, or joined-up government. My objections to including these forms within NPM are principally twofold. First, some of these ideas originally emerged in key jurisdictions precisely as a reaction *against* the excesses of NPM as defined above. Second, if we put all these dissimilar things into the same conceptual bag we steadily diminish our scope for making important distinctions and for noticing alternative agendas and change. If NPM means almost everything then it means almost nothing.

3. The NPM: translations

Thanks to the work of scholars like Kerstin Sahlin-Andersson (2001) and Amanda Smullen (2004; 2007) it is now more widely understood that when NPM ideas cross national or even sectoral boundaries, they are usually ‘translated’ into the local dialect (Pollitt, 2003b). These translations are not a minor matter, since they frequently involve not merely the editing of sacred texts, but also the subtraction of old meanings and the addition of new ones. Thus in one place the NPM may be portrayed as being mainly about freeing individual managers to be ‘professional’ and ‘modern’ while in another it may be all about serving the citizen-customer and in a third it might be about cutting expenditure and lowering taxes. In one country ‘agencies’ are the sym-

bol of a new degree of freedom from central ministerial control, in another they represent a taking-back of ministerial control (Smullen, 2004; Pollitt et al., 2007a). The differing emphases may help to select and prioritize different practices and, equally, may engender different expectations against which the results of the reforms are judged.

What has not been so often commented upon is that it is not only NPM as a package of doctrines that gets translated in this way, but also some of the individual instruments and techniques. Thus TQM, for example, is realized in vastly different ways in different contexts, sometimes even within the same service (Joss and Kogan, 1995; Zbaracki, 1998). Similarly, performance budgeting can and does take on a tremendous variety of forms (Pollitt, 1999).

4. The NPM: rhetorical and implementation ‘gaps’

The ‘translations’ sub-literature is focused on words and texts. Not everyone believes that it is possible for scholars to get beyond that — to get to practices and concrete results — but many of us still do. In so far as we may be successful in this empirical quest, we will encounter further issues concerning the slipperiness of ‘NPM’. In several of my works I have used a simple stage model of management reforms, which goes like this:

- Stage 1: *talk*. A particular approach or technique gets onto the agenda. It is discussed in workshops, conferences, briefing papers and so on – it is ‘in the air’.
- Stage 2: *decisions*. Formal decisions, by managers or politicians are made to ‘have’ technique X or new organizational form Y.
- Stage 3: *practice*. The new form or technique is adopted in practice. It becomes the new ‘standard operating procedure’ across the relevant organizational domains.
- Stage 4: *results*. The new form or technique begins to generate results which can confidently be attributed to it (rather than any other contemporary developments) (Pollitt, 2002).

Three points about these stages. First, each transition to the next stage may involve ‘translations’ (see above). Second, each stage may also result in partial or total loss of the original concept and purpose. In public management it is not particularly unusual for decisions to be announced but very little change in operational practice to follow. In Finland legislation enabling PRP for the public sector was introduced in the early 1990s, but by the end of that decade

only a small proportion of public agencies had taken up the opportunity to use it, and resistance was widespread. The OECD ticked boxes that Finland was one of the countries that ‘had’ PRP, but this was a misleading impression. Third, each stage calls for somewhat different research techniques. Generally speaking research becomes more difficult, time-consuming and expensive as one moves from stages 1 and 2 to stages 3 and 4. Unsurprisingly, therefore, a lot of published research relates mainly to the first two stages. This is fine, as long as it is not used as a basis for making claims about stages 3 and 4, but of course, sometimes it is. The kind of detailed, longitudinal empirical research that is desirable to investigate practice and results is still relatively rare, but is very valuable when we do have it (Johnson, 2002; Kelman, 2006; Sundström, 2006).

5. So, the NPM in comparative perspective...

In the light of the above considerations we can now review our state of comparative knowledge concerning NPM. Taken together, NPM concepts and techniques have produced a mix of ‘results’. Undoubtedly there have been some measurable efficiency gains. There are also plenty of cases of genuine service quality improvement, and of cost-saving. Equally, however, there are well-documented concerns about organizational fragmentation and loss of the capacity to implement integrated policies, about inappropriate applications to complex human services, and the widespread gaming of performance measurement regimes, and about probable damage to traditional public service values.

I would select the following as key points:

- The *rhetorical spread (talk)* of NPM has been impressive, though by no means total. There have always been other, parallel or competing discourses, but they have remained under-rated and largely unnamed in the Anglophone public management literature, creating the impression that for a long time there was ‘only one show in town’ (Kickert, 2008; Ongaro, 2009; Pollitt et al., 2007a).
- The NPM is definitely NOT just a neo-liberal and still less a neo-conservative political doctrine (as has occasionally been claimed). Its intellectual roots are more diverse and certainly its adoption has occurred in many countries with centre or centre-left governments, as well as by centre-right and right

wing regimes. In fact it has been widely recognised that there are tensions within the NPM package, especially as between some assumptions which are low-trust, principal and agent-type assumptions, and other contrasting, much more optimistic assumptions about leadership, managerial creativity and the large scope for cultural change.

- In terms of *decisions-to-adopt*, the penetration of NPM has varied enormously from country to country, and sector to sector, and over time. The period of most aggressive implementation was from the late 1980s until the turn of the century. Some countries have gone a long way with NPM. They have embraced all the ingredients set out in the foregoing definition and have implemented them over a period of more than two decades. These ‘core NPM’ countries tend to be unitarian democracies with majoritarian political systems, and they are ex-members of the old British Empire. The UK and New Zealand are the most obvious examples, with Australia not far behind (although that, of course, is a federal state). The USA has also been a vigorous reformer, especially at state and local levels, but at the federal level its strong legislature has prevented the kind of synoptic, top-down reform drives which have been witnessed in the three core NPM states (Pollitt and Bouckaert, 2004).
- Also in terms of *decisions-to-adopt*, perhaps one of the more impressive features of the NPM has been not its triumph in the UK and New Zealand, but the extent to which it has been selectively borrowed by many countries that do not buy into the broader ‘business-is-best’ doctrine. These would include the Nordic group, France, Italy and Spain. In these cases, however, the ‘translations’ have usually been substantial and significant, and the borrowings have been inserted into systems whose overall character is not NPM-ish at all.
- Our map of the *operational spread* of NPM is patchy, but, though considerably less than some of the rhetoric would lead one to believe, it does nevertheless seem to have been widespread. In some places NPM forms and techniques are still spreading, but in others they are being partly reversed (Chap-

man and Duncan, 2007; Dunleavy et al., 2006, pp. 96-105; Johnson and Talbot, 2007). A tentative generalisation would be that the areas in which NPM has worked least well, and where some stepping-back is now in progress, include:

1. The application of market-type mechanisms to complex human services such as health care and education.
 2. The wholesale contracting out of government IT.
 3. On the other hand, there is plenty of local evidence of achievements of quicker processing times, staff savings, and higher productivity in particular organizations. NPM techniques appear to have had some of their most indisputable successes in what Wilson (1989) would have termed 'production organizations' — those where a defined and reasonably standardized product (a license, grant, benefit payment) is being produced through reasonably well-understood processes.
- Others states, especially in the developing world and, to a lesser but still significant extent in Eastern Europe, had NPM ideas imposed or strongly urged on them by western-dominated IGOs. The operational experience with this has been educative. It appears that the NPM works best when it is built on the secure foundations of a stable Weberian bureaucracy. It can have very negative effects when injected into situations where the civil service is highly politicized, the 'public service ethic' is unknown, budgets are unstable and accountability is weak (e.g. Pollitt, 2004; 2008). The paradox, then, is that the NPM needs its enemy — traditional bureaucracy — in order to succeed.
 - The evaluation of the results of NPM has been very patchy indeed. This is partly because of the inherent difficulties of assessing a complex, multi-instrument, long term reform programme. But it is also because a number of governments have, either deliberately or by omission, failed to set up any systematic provision for evaluation (most famously, the Thatcher government with its huge and radical experiment introducing an internal market to the UK National Health Service). Even where evaluation as a process has been embraced the condi-

tions for its success have often been undermined by further, premature policy changes (Pollitt, 2007b; Pollitt and Bouckaert, 2003; Walker, 2001). In one or two instances where large scale evaluations were carried out, it proved remarkably difficult to confirm even the most basic claims for efficiency gains (Pollitt, 1995).

- As time has gone by a number of paradoxes or contradictions associated with NPM have emerged (Hood and Peters, 2004; Pollitt and Bouckaert, 2004, chapter 7). These may be unintended consequences, such as the way in which measures intended to de-politicize and ‘business-ify’ public activities have actually increased politicization. Or they may be cultural puzzles, such as the oft-observed fact that the best administered countries seem to have seized on NPM much faster and more enthusiastically than the countries which, theoretically, most ‘need’ it (Wright, 1997). Or they may be system discontinuities, such as the way in which performance measurement, a core element within NPM and designed to turn public organizations away from old fashioned bureaucracy, reaches a threshold where it spawns a bureaucracy every bit as inhibiting and heavy as that which it has (supposedly) displaced.

So, to sum up, the NPM is not dead or even comatose. The tide has stopped coming in, and may be on the turn on some parts of the beach, but NPM has left extensive deposits, more thickly in some countries than others (Dunleavy et al., p. 218). Elements of NPM have been absorbed as the normal way of thinking by a generation of public officials in the core states. Many NPM-ish organizational structures remain firmly standing. Management consultancies have secured their place as regular participants in governance at many levels of government — at least in the core NPM states (Saint-Martin, 2005). By the standards of previous administrative fashions — even by comparison with the spread of Weberian bureaucracy itself — NPM must be accounted a winning species in terms of its international propagation and spread. Whether it has been *successful* — even by its own terms — is quite another question, and one to which we may never have an entirely satisfactory answer. Certainly it seems to have little relevance to the problems which sit at the top of the public sector agenda today — global warming, population movements, the regulation of

international capital, corruption or terrorism. The management of such issues call for quite different ways of thinking about public sector management.

6. From models to menus

The closer we look at actual reform programmes in individual countries the more we see that hardly any of them are theoretical expressions of a single model. On the contrary, they are typically untidy packages of different kinds of reform, aimed at different problems over different timescales. Regulations are relaxed there but tightened up here. This function is decentralized but that one is centralized. Competitive mechanisms are strengthened for one service and reduced for another. Our big models — NPM, NWS, governance and partnerships — do not seem to fit the actual detail of change very well. And that may be because we are operating at the wrong level of analysis. Instead of looking for one generic model, perhaps we should be examining individual reforms and grouping them according to their dominant logics – what they are aimed at and how they intend to achieve that aim?

This is not a new idea at all. But if we apply it to recent reforms internationally we can see a number of strands:

- Strengthening political control over policy-making and implementation. In a number of countries ministers have tried to increase the number of political advisers they have, and to gain more control over top civil service appointments (e.g. Germany, Italy, the UK).
- Strengthening traditional (Weberian) bureaucracy in order to achieve propriety, impartiality, continuity and expertise. This can be done in a variety of ways. In Eastern Europe for example there have been new statutes aimed at strengthening the recruitment and training programmes for civil servants, and at raising their low levels of pay. Anti-corruption measures have also been widespread, including internal audit (which has grown considerably in the EU Commission) and procedures aimed at reducing patronage.
- Devolving and decentralizing both political authority and administrative functions. This has notably happened in France, Italy, Sweden and the UK.
- Expanding public participation in order to enhance legitimacy and trust (Pollitt, 2003a, chapter 4). Again, this has been popu-

lar in many countries, including Finland, the Netherlands and the UK.

- Improving the quality of public services as delivered to citizens. Citizens' charters have been tried out in (*inter alia*) Belgium, France, Italy, Portugal and the UK. Many European countries make use of EFQM or CAF or other quality improvement techniques.
- Saving money. Economy and efficiency are almost always concerns, and will certainly constitute an acute challenge in the near future. Many reforms which are presented as improving or streamlining public services actually have an underlying agenda focused on economy.

Notice that these aims, each with its own logic, can very easily conflict with one another. Increasing participation may weaken rather than strengthen political control. Fighting corruption may run against decentralization. Improving the quality of public services may require an increase in public expenditure just at a time when ministers are trying to cut back. Decentralization and participation may lower efficiency, especially by making decision procedures more complex and time-consuming.

Notice also that specific innovations and instruments may be used to serve more than one of these purposes, so that to say "we are using X" does not necessarily tell you exactly what is going on. E-government, for example, can be used to centralize or decentralize, to save money or to improve quality. Performance indicators can be used as the basis for a system that hands out centralized rewards and punishments, or as the basis for a decentralized system that encourages professional debate and participation. Civil service competency schemes can be used to focus on narrow technical qualifications or broad management capabilities, and they can be operated in ways which either broaden the civil service intake or confine it to particular elites.

7. Final reflections: the study of public management

The story told above is one of the developments of a subject that seems to be in constant danger of lapsing into simplistic generalizations and fashions, or swinging between incompatible aims (Hood, 2005; Hood and Jackson, 1991). Our models often do not seem to be a sufficiently accurate representation of reality to serve as a basis for decisions which affect public service jobs and citi-

zens' lives. Our chosen techniques frequently produce effects other than those we intended. Our consultants sell governments new systems and then disappear in mergers, 'market re-positionings' or scandals. What is worse, perhaps, is that old lessons and insights are quickly forgotten, and governments repeat the same old mistakes again (Pollitt, 2008b). The field of public administration/public management has changed enormously over the past 30 to 40 years, and not entirely for the better (see ANNEX A).

One old-fashioned but still potent remedy for some of these disappointments and disillusionments is rigorous, independent scholarship – theoretically informed but deeply empirically based. From such scholarship useful advice to practitioners can often be offered, but without indulging in the worship of false gods or the raising of Utopian hopes (Pollitt, 2006). The study of public management can continue to build bridges between practice and academia, but only if it practices both independence and humility. Both the academic providers of advice and the practitioners who consume it need to develop a common understanding of this subtle relationship, and to observe its requirements. After a quarter of a century of intensive public management reform, we are still somewhere near the beginning of the learning curve.

ANNEX A

TEN GENERAL OBSERVATIONS ON PUBLIC MANAGEMENT REFORM (PMR)

1. PMR has gone from being a dusty, technical, backroom activity 50 years ago to being a fashion accessory. Every political party now has to have a programme for public service reform. 'Better management' is seen as the answer to a much wider range of problems than used to be the case — it has become a policy in its own right.
2. Alongside this shift has come a huge growth in the 'reform industry'. There is now a considerable community that makes its living from promoting and advising on further reforms — especially the international management consultancies, but also academics and ex-public servants. This creates something of a self-serving international of 'continuous reformers', focused partly on the now ubiquitous national reform units, aided and abetted by the World Bank, OECD, UN etc.
3. There are also more media and they are more aggressive/less respectful of governments than 50 years ago. Short term media and popular pressures on politicians to 'do something' are even more acute than previously. In the short term a re-organization may be the only thing, or at any rate, the least difficult thing that a minister can do — especially in the UK, where there are so few constraints on re-organization.
4. As Christopher Hood has pointed out, there is a semi-religious quality to much reform thinking. The amount of hard, attributable evidence we have of reforms working — and of *how* things work in particular contexts — is small in comparison to the claims which are frequently made. Reforms are often built more on faith and reputation than on proven past good works.
5. Often the central ideas of a new reform technique are good, but in the selling of them they become overblown and oversold. Example of Business Process Reengineering (BPR) — the essential insight that processes are a useful unit of analysis — was a powerful one, but look at the apocalyptic claims then made in the best-selling "*Re-engineering the corporation*".
6. Contextual factors are still regularly and seriously underestimated (especially culture, time, place and task). Too many politicians, consultants and even academics are looking for the 'next big thing', instead of looking for particular solutions to particular, well-researched problems *in specific contexts*.
7. Following from 6, there is an often unfortunate tendency increasingly to believe that reform ideas will be found *outside* not *inside* one's organization and that the answer is to bring in experts and 'best practice' from somewhere 'out there'.
8. There are huge differences between countries and even between sectors. These are not all problems to be eliminated — they represent different histories, different choices, different priorities.
9. Exporting/importing management reforms between countries is a subtle and complex process of translation. One is not taking some standardized device and simply plugging it in to another socket. Devices are not standardized and neither are sockets.
[E.g., fierce debates over what *is* TQM or benchmarking or 'evidence-based policymaking']
10. 'Every house has many builders, and is never finished' (Paavo Haavikko – Finnish poet).

References

- Chapman, J. and Duncan, G. (2007) 'Is there now a new "New Zealand Model"?', *Public Management Review*, 9:1, pp. 1-25.
- Christensen, T. and Lægreid, P. (eds.) (2001). *New Public Management: the transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. and Lægreid, P. (2007). *NPM and beyond – leadership, culture and demography*, paper to be presented at the Third Transatlantic Dialogue, University of Delaware, 31 May-2 June.
- Dunleavy, P.; Margetts, H.; Bastow, S. and Tinkler, J. (2006). *Digital era governance: IT corporations, the state and e-government*. Oxford: Oxford University Press.
- Johnson, C. and Talbot, C. (2007). Seasonal variations in public management: disaggregation and reaggregation, *Public Money and Management*, 27:1 (forthcoming)
- Johnson, S. (2002). *The secret of Apollo: systems management in American and European space programs*. Baltimore and London: John Hopkins University Press.
- Joss, R. and Kogan, M. (1995). *Advancing quality: Total Quality Management in the National Health Service*, Buckingham: Open University Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons, *Public Administration*, 69:1, pp. 3-19.
- Hood, C. (2005). Public management: the word, the movement, the science, pp. 7-26 in E. Ferlie, Lynn Jnr., L. and Pollitt, C. (eds.). *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. and Jackson, M. (1991). *Administrative argument*. Aldershot: Dartmouth.
- Hood, C. and Peters, G.B. (2004). The middle aging of New Public Management: into the age of paradox?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14:3, pp. 267-282.
- Kickert, W. (ed.) (2008). *The study of public management in Europe and the US: a comparative analysis of national distinctiveness*. London and New York: Routledge/Taylor and Francis.
- Ongaro, E. (2009). *Public management reform in Napoleonic states: trajectories of administrative modernization in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar (in press).
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Re-inventing government*. Reading, Mass.: Addison Wesley.

- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C. (1995). Justification by works or by faith? Evaluating the New Public Management, *Evaluation*, 1:2, pp. 133-154.
- Pollitt, C. (1999). *Integrating financial management and performance management*. Paris: OECD, PUMA/SMO(99)4/FINAL.
- Pollitt, C. (2002). Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform, *Public Management Review* 4(1): 471-492.
- Pollitt, C. (2003a). *The essential public manager*, Buckingham and Philadelphia: Open University Press/McGraw-Hill.
- Pollitt, C. (2003b). Public management reform: reliable knowledge and international experience, *OECD Journal on Budgeting*, 3:3, pp. 121-136.
- Pollitt, C. (2004). Castles built on sand? Agencies in Latvia, pp. 283-296 in C. Pollitt and C. Talbot (eds.). *Unbudled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. London and New York: Routledge/Taylor and Francis.
- Pollitt, C. (2006). Academic advice to practitioners – what is its nature, place and value within academia?, *Public Money and Management*, 26:4, pp. 257-264.
- Pollitt, C. (2007a). Convergence or divergence: what has been happening in Europe?, pp. 10-25 in C. Pollitt; S. Van Thiel and V. Homburg (eds.). *New Public Management in Europe: adaptation and alternatives*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Pollitt, C. (2007b). New Labour's re-disorganization: hyper-modernism and the costs of reform: a cautionary tale, *Public Management Review*, 9:4, pp. 529-544.
- Pollitt, C. (2008a). An overview of the papers and propositions of the first Trans-European Dialogue (TED 1), *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1:2, pp. 9-16.
- Pollitt, C. (2008b). *Time, policy, management: governing with the past*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2003). Evaluating public management reforms: an international perspective, pp. 12-35 in H. Wollmann (ed.). *Evaluation in public-sector reform: concepts and practice in international perspective*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis* (2nd edition). Oxford: Oxford University Press.

- Sahlin-Andersson, K. (2001). National, international and transnational constructions of New Public Management, pp. 43-72 in T. Christensen and P. Lægried (eds.). *New Public Management: the transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Saint-Martin, D. (2005). Management consultancy, pp. 671-694 in E. Ferlie; L. Lynn Jnr. and C. Pollitt (eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Smullen, A. (2004). Lost in translation? Shifting interpretations of the concept of 'agency': the Dutch case, pp. 184-202 in C. Pollitt and C. Talbot (eds.). *Unbundled government*. London and New York: Routledge/Taylor and Francis.
- Smullen, A. (2007). *Translating agency reform: rhetoric and culture in comparative perspective*. Ph.D, Erasmus University Rotterdam.
- Sundström, G. (2006). Management by Results: its origin and development in the case of the Swedish state, *International Public Management Journal*, 9:4, pp. 399-427.
- Walker, R. (2001). Great expectations: can social science evaluate New Labour's policies?, *Evaluation*, 7:3, pp. 305-33.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.
- Wright, V. (1997). The paradoxes of administrative reform, pp. 7-13 in W. Kickert (ed.). *Public management and administrative reform in Western Europe*. Cheltenham. Edward Elgar.
- Zbaracki, M. (1998). The rhetoric and reality of Total Quality Management, *Administrative Science Quarterly*, 43, pp. 602-636.



Assessment of Merit in Public Administration, from Liberalism to the Carnation Revolution

A Avaliação do Mérito na Administração Pública do Liberalismo ao 25 de Abril

ANA RAQUEL MONIZ *

Resumo

O liberalismo trouxe consigo o nascimento do Direito Administrativo e, como tal, a afirmação da subordinação da Administração Pública ao direito. A reforma de Mouzinho da Silveira elimina os últimos resquícios da patrimonialização dos ofícios públicos. Na monarquia constitucional e na I República, os ofícios públicos são concebidos como postos de trabalho, aos quais corresponde uma remuneração, e cujos titulares devem ser escolhidos pelo mérito. Com base nos textos constitucionais, o legislador passa a introduzir um conjunto de requisitos para o recrutamento dos funcionários públicos, valorizando a formação académica, a experiência profissional e a honra. Em pleno período de Administração de prestações, o Estado Novo vai densificar dogmática e legislativamente o estatuto do funcionalismo público, estabelecendo procedimentos de acesso e de progressão nas carreiras, onde estão presentes condicionalismos relacionados com o mérito.

Palavras-chave: Funcionários públicos, fim da venalidade, avaliação do mérito, Direito Administrativo da Função Pública.

Abstract

Liberalism brought with it the emergence of Administrative Law, and the subordination of State Administration to the Law. The Mouzinho da Silveira reform is credited with the elimination of the last remains of public office patrimonialization. Then, during the constitutional monarchy and the First Republic, public offices were designed as jobs with merit-based selection of candidates carrying specific, prescribed, remuneration. On the basis of the earliest constitutional texts, the legislature introduced a set of requirements for recruitment of public servants, ameliorating academic training, work experience and honor. During the Estado Novo period, when the productive State held sway, the status of public service is enhanced by the introduction of doctrinal and legislative consolidation, with new procedures for career access and progression, as well as merit-related constraints.

Keywords: Public servants, end of venality, merit assessment, Administrative Law of public service.

* Doutora em Direito, na área de Ciências Jurídico-Políticas, pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Investigadora do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

1. Introdução

A preocupação em escolher as pessoas mais adequadas para o exercício de funções na Administração Pública com base no mérito tem-se revelado constante na História do Direito Português, incluindo também no período subsequente ao nascimento do Direito Administrativo. Neste momento, e, por conseguinte, a partir do liberalismo, já se torna possível reconduzir o horizonte das nossas considerações aos titulares dos órgãos e aos agentes administrativos (*lato sensu*), incluindo-se neste último conceito todos os indivíduos que colaboram na formação da vontade administrativa ou lhe dão execução, cumprindo as tarefas que formam o *agere* administrativo (Caetano, 1999: p. 641).

Como já sucedia em momento anterior, a referência à «avaliação do mérito» assume um sentido mais amplo que a utilizada atualmente. Se, nos tempos hodiernos, o mérito se encontra tendencialmente associado ao recrutamento e à avaliação do desempenho dos trabalhadores da administração, concentrando-se na valorização dos percursos académicos e profissionais dos sujeitos, em períodos anteriores, outros fatores — que ainda poderemos incluir num sentido amplo de “mérito” — assumiam um significado prevalente: eis o que acontecia, *v. g.*, com a confiança ou a lealdade revelada no desempenho das suas atividades, e, mais tarde, com a honra.

A especificidade do período que analisamos prende-se com a circunstância de que, se até este momento histórico encontrámos Administração mas ainda não Direito Administrativo em sentido próprio, agora passamos a ter em consideração a respetiva emergência^[1], também conformadora do acesso e manutenção aos órgãos administrativos e à carreira dos servidores públicos.

2. O liberalismo: o nascimento do Direito Administrativo e do Direito Constitucional portugueses

Precedida pela *Glorious Revolution* e pela revolução norte-americana, a Revolução Francesa constituiu o ponto de viragem na afirmação da liberdade individual. Se os ingleses visaram recuperar os antigos direitos das «magnas cartas», entretanto subvertidos, os norte-americanos e os franceses, reagindo, respetivamente, contra os abusos do Parlamento tirano e do Monarca absoluto (*a legibus solutus*) do *Ancien Régime*, promovem a limitação do exercício

¹ É também por este motivo que, até ao século XIX, não existia uma cadeira de Direito Administrativo ou de Administração Pública nos estudos universitários (Marcos, 2011: p. 28). Caberá à Carta de Lei de 13 de agosto de 1853 introduzir o Direito Administrativo no plano de estudos (algumas matérias atinentes eram, até à data, versadas na cadeira de Direito Criminal) e a Justino António de Freitas elaborar as primeiras “lições” (Caetano, 1999: p. 169; Pedrosa, 1908: pp. 6-9).

dos poderes públicos e consagram os direitos do povo (*people*) e dos cidadãos (*citoyens*), enquanto «base e fundamento do Governo» (para invocarmos a locução constante da *Declaração dos Direitos de Virgínia*) (Dippel, 2007). O exercício dos poderes públicos, independentemente da sua titularidade, encontra-se agora, de forma expressa, limitado por princípios e normas *jurídicos* (públicos).

Também as ideias liberais tiveram a sua receção em Portugal. Se os ventos de mudança chegaram com as campanhas napoleónicas, cedo o movimento intelectual português recolhe as novidades do resto da Europa. Sem a radicalidade de alguns documentos constitucionais gauleses, a Constituição de Cádiz de 1812 representa um compromisso entre os ideais do liberalismo e a tradição monárquica: sem se referir a direitos fundamentais, estabelece embora um governo limitado, orientado segundo o princípio da separação de poderes (Dippel, 2007: p. 22). É este o documento inspirador da primeira Constituição portuguesa de 1822, de tendências marcadamente liberais; a posterior evolução política do País importaria recuos e avanços na radicalidade das ideias propugnadas (recordem-se a primeira vigência da Carta Constitucional, a segunda vigência da Constituição de 1822, bem como a Constituição de 1838), para se estabilizar durante os longos anos da terceira vigência da Carta Constitucional de 1826, complementada pelos Atos Adicionais de 1852, 1885, 1895-1896, e 1907 (Praça, 2000: pp. v-lvii; Caetano, 1968: pp. 11-92; Canotilho, 2003: pp. 127-161). À sombra do liberalismo, o Estado emagrece: a redução do âmbito da ação pública surge alicerçada numa específica compreensão do princípio da separação de poderes e do (nascente) princípio da legalidade: o primeiro alicerçava uma (tendencial?) subordinação da função administrativa à função legislativa; o segundo procurava, em primeira linha, garantir os direitos dos particulares em face de uma Administração que se pressupunha agressiva.

2.1 A reforma administrativa de Mouzinho da Silveira

Sob a inspiração da onda francesa, foram significativas as primeiras inovações introduzidas pela atividade legislativa de Mouzinho da Silveira, responsável pela modernização da Administração Pública Portuguesa^[2]. Neste momento,

² Sobre a relevância da ação legislativa de Mouzinho da Silveira desenvolvida durante a «ditadura da Terceira» v. Caetano, 1994: pp. 359-369, 372-380; Marcos, 2016: pp. 336-340. Para compreender a forma bastante crítica como aquele estadista olhava para a Administração Pública dos séculos anteriores (*hoc sensu*, a «jurisdição»), cf. as suas reflexões em Silveira, 1989a: pp. 519-536.

e à sombra de um específico entendimento do princípio da separação de poderes — resultado combinado dos esforços dogmáticos de Montesquieu e de Locke, exacerbados pela radicalização liberal (Moniz, 2011: pp. 271-276) —, afirma-se, de forma inovadora, a autonomização das funções administrativa e judicial. Recordemos as palavras que iniciam o Relatório de Mouzinho da Silveira: «a mais bella, e util descoberta moral do Seculo passado, foi, sem duvida, a differença de administrar, e julgar»³. Sob esta égide surgiram os diplomas que determinaram as reformas da Fazenda, da Justiça e da Administração Pública: os célebres Decretos n.ºs 22, 23 e 24, de 16 de maio de 1832⁴.

O pensamento liberal trouxe uma alteração significativa na lógica da interferência dos poderes públicos na vida da sociedade. O corte radical com a realidade típica do *Ancien Régime* pressuposto pelo clima revolucionário provocou uma diminuição dos fins do Estado: as primícias da época liberal surgem distinguidas por uma redução da atividade dos poderes públicos, tendencialmente circunscrita à cobrança de impostos e à garantia da segurança interna e externa. A atividade administrativa reconduz-se, no essencial, à atuação autoritária, herdando o carácter do *actum principis*, mas agora sujeita à legalidade (Rossi, 2011: p. 50).

A subordinação estrita da ação administrativa à lei e a total ultrapassagem da conceção patrimonialista do Estado não mais permitiriam manter a conceção dos ofícios públicos como bens da Coroa, assim como a prática da sua transmissão (*inter vivos* ou *mortis causa*) pelos respetivos titulares: tal possibilidade está agora excluída pelo artigo 2.º do Decreto n.º 22, que consagra, a propósito dos ofícios da fazenda, o princípio segundo o qual estes não constituem propriedade de pessoa alguma.

A violenta reação contra a hereditariedade surge agora complementada pela necessidade de atender aos «talentos», às «virtudes» (Silveira, 1989b: p. 1610) e à instrução revelados pelos candidatos em determinado cargo público, numa oposição clara ao clientelismo e ao favoritismo que haviam vi-

³ Cf. a publicação do Relatório em *Collecção de Decretos e Regulamentos Publicados durante o Governo da Regência do Reino Estabelecida na Ilha Terceira* (Segunda Série). Lisboa: Imprensa Nacional, 1836, p. 59; na p. 62, Mouzinho da Silveira ensaia já um critério material de distinção entre as duas funções. Esta passagem (mais dogmática) do texto do relatório (e também as seguintes) — de cuja redação Almeida Garrett se arrogava — não corresponde(m) senão à tradução de determinados pontos da obra de Bonnin, *Abrégé des Principes d'Administration* (1829) como, num tom de fina ironia, demonstrou categoricamente Magalhães Collaço (Collaço, 1920-1921).

⁴ Publicados na *Collecção de Decretos e Regulamentos Publicados durante o Governo da Regência do Reino Estabelecida na Ilha Terceira* (Segunda Série). Lisboa: Imprensa Nacional, 1836, pp. 59-146.

gorado em momentos anteriores (Silveira, 1989b: p. 1590)⁵. Mouzinho da Silveira é, a este propósito, lapidarmente claro: «o governo tem o direito de escolher os seus empregados, e deve escolhê-los pelo seu mérito» (Silveira, 1989b: p. 1608).

Permanecem latentes as preocupações com o carácter e, de certo modo, com a independência dos titulares de quaisquer cargos públicos (mesmo tratando-se de altos cargos públicos), também manifestada no facto de os mesmos se começarem a assumir como um “trabalho”, que, como tal, deve ser remunerado à luz da sua dignidade. A propósito do projeto de lei sobre os ordenados dos conselheiros de Estado, Mouzinho da Silveira não se coibia de afirmar: “Deus nos livre que haja conselheiros de Estado que vão servir com a intenção de honras, e mercês, porque decerto não serão bons conselheiros de Estado”. Comparando esta função à de um criado (!), conclui que «os criados, que se vêm oferecer, e se ajustam por todo o preço, não são bons criados, e querem roubar o dono da casa» (Silveira, 1989b: p. 1554). Por sua vez, e apelando agora, *ex professo*, à independência dos empregados públicos (*in casu*, aos das alfândegas) e também ao zelo exigido às funções que desempenham (Silveira, 1989b: pp. 1887-1889), Mouzinho da Silveira acaba por, na prática, defender o que hoje designaríamos como uma correspondência entre, por um lado, os vencimentos e, por outro lado, a responsabilidade e esforço inerentes à tarefa pública desempenhada⁶, para a qual, seguindo a perspetiva do Estadista, os funcionários já haviam sido designados à luz de critérios de mérito (e, por vezes, no termo de um concurso — cf., *v. g.*, artigo 4.º, n.º 3, do Decreto n.º 22, de 16 de maio de 1832). Aliás, aqueles empregados que se revelassem incapazes de corresponder às exigências do seu ofício deveriam ser destituídos (cf., *v. g.*, artigos 3.º, n.º 1, e 7.º do Decreto n.º 22, de 16 de maio de 1832).

2.2 Traços do regime dos funcionários públicos durante o período liberal

Se as grandes reformas empreendidas, nos tempos revolucionários, por Mouzinho da Silveira deixaram, para sempre, as suas marcas indeléveis na face da Administração Pública nacional, inaugurando a sua subordinação efetiva ao

⁵ No contexto de uma intervenção perante a Câmara dos Deputados, em 1834, Mouzinho da Silveira encerra a sua alocação sublinhando que à pergunta «porque não me emprega?», formulada por uma qualquer pessoa que lhe venha a solicitar o provimento em qualquer cargo, se deve responder «porque tenho outros melhores para empregar» (Silveira, 1989b: p. 1590).

⁶ Cf. também o artigo 3.º do Decreto n.º 22, de 16 de maio de 1832, a propósito dos empregados da Fazenda: «uma Lei especial (...) estabelecerá os Ordenados, (...) segundo o maior, ou menor trabalho, a que cada um for obrigado».

princípio da legalidade^[7] e, muito especificamente, ao legislador^[8], e a separação das funções administrativa e jurisdicional^[9], a verdade é que, quando perspetivamos o sentido da ação administrativa durante o século XIX, concluímos que aquela se vai encontrar, em grande medida, normativamente enquadrada pelas Constituições^[10] (sobretudo pela Carta Constitucional) e pelos Códigos Administrativos.

Também no plano jurídico-constitucional se reagiu, desde cedo, contra a venalidade dos cargos públicos e a importância do recrutamento com base no mérito. Assim, a Constituição de 1822 já estabelecia que os cargos públicos não fossem propriedade de ninguém (cf. artigo 13.º), e, como correspondente da imparcialidade exigida aos titulares, estabelecia uma garantia de remuneração pelos serviços prestados (artigo 15.º). A criação excessiva de cargos públicos surgia agora contrariada pela consagração de um rigoroso princípio da necessidade (cf. artigo 13.º). Coube também ao constitucionalismo introduzir a responsabilidade dos funcionários (ou empregados) públicos pelas ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções: a responsabilização pelos erros de ofício e abuso de poder aparece no artigo 14.º da Constituição de 1822, sendo recuperada e aprofundada pela Constituição de 1838 (cf. artigo 26.º) pela Carta Constitucional (cf. artigo 145.º, §27.º). No que tange especificamente à relevância do mérito para o desempenho dos cargos públicos, pertence à Carta Constitucional de 1826 o registo mais ousado, na medida em que, além de prever uma certa universalidade no acesso aos cargos públicos, estabelece que as únicas diferenças admissíveis respeitem aos «talentos» e «virtudes» dos cidadãos candidatos (cf. artigo 145.º, §13.º).

⁷ A função administrativa aparece reduzida à tarefa de «fazer executar as leis» (por decreto, instrução ou regulamento) e «prover a tudo o que for concernente à segurança interna e externa do Estado» (artigo 122.º da Constituição de 1822). Menos incisiva, mas inspirada pelo mesmo espírito, a Carta Constitucional assinalava que uma das principais atribuições do Rei como Chefe do Poder Executivo consistia em «expedir os Decretos, Instruções e Regulamentos adequados à boa execução das Leis» (cf. artigo 75.º, §12.º).

⁸ O exemplo acabado do entendimento tipicamente liberal do princípio da legalidade encontramos-lo na formulação de Justino António de Freitas: «o poder legislativo dispõe, a administração mais não faz que aplicar; aquella nas leis geraes, que abrangem a universalidade dos interesses de todos os cidadãos, declara os direitos, este tracta de os executar, de maneira que não é mais, do que um servidor da lei» (Freitas, 1859: p. 52).

⁹ O princípio da separação (e verdadeira independência) de poderes já se encontrava, aliás, afirmado no artigo 23.º das *Bases da Constituição Portuguesa*, de 9 de Março de 1821. O mesmo princípio surge, sucessivamente, asseverado pelo artigo 30.º da Constituição de 1822, pelo artigo 11.º da Carta Constitucional de 1826, e pelos artigos 34.º e 35.º da Constituição de 1838.

¹⁰ Poderão consultar-se os textos constitucionais oitocentistas em Miranda, 1992: pp. 19-205.

No plano que nos importa, o período liberal encontra-se associado, sobretudo, ao esforço de codificação administrativa, a qual, tendo como antecedente (mais ou menos longínquo) as *Instruções para os Senhores Corregedores-Móres* (1808)^[11], frutificou na elaboração sucessiva dos Códigos Administrativos de 1836, 1842, 1878, 1886 e 1895-1896, com o interlúdio propiciado pela Lei de Administração Civil de 26 de junho de 1867^[12]. Não surpreenderá, por isso, que a respetiva limitação temporal se encontre, em regra, concatenada com a vigência dos diversos códigos administrativos. Por este motivo, a fase agora em análise — caracterizada, sucessivamente, pela retração e pelo intervencionismo — não se encontra indefetivelmente associada a todos os marcos da evolução política do País. É, porém, evidente que a retração consiste numa consequência direta do impacto das revoluções liberais e que o intervencionismo estatal se encontra aliado ao período de desenvolvimento protagonizado por Fontes Pereira de Melo.

No que respeita ao problema que nos ocupa, e sem prejuízo de oferecerem um enquadramento da organização administrativa do País (de sentido mais descentralizador ou de pendor mais centralizado, consoante os casos), nem todos os códigos administrativos proporcionam muitos esclarecimentos sobre o estatuto dos funcionários públicos^[13]. Assim sucede, *v. g.*, com os Códigos de 1836 e de 1842, que apenas contêm algumas normas sobre a competência para a designação e tomada de posse dos funcionários e processamento dos respetivos vencimentos (*cf.*, *v. g.*, artigos 105.º, §9.º e 10.º, 111.º, § único, e 240.º do Código Administrativo de 1836; artigos 127.º, 225.º, n.ºs IX a XII, 236.º, e 237.º do Código Administrativo de 1842).

Em termos distintos, o Código de 1878 incorpora já um conjunto de normas dedicadas aos empregados da câmara, aos empregados da junta de paróquia, aos empregados da secretaria do governo civil e aos empregados da administração do concelho (*cf.* artigos 146.º e seguintes, 177.º e seguintes,

.....
¹¹ Publicado, sob a designação de documento n.º 5, em apêndice ao estudo Caetano, 1968-1969; p. 108. Trata-se de um diploma, em versão bilingue, emitido durante a ocupação francesa do território continental, assinado por Junot, na qualidade de general em chefe.

¹² Sobre esta matéria, *cf.* Caetano, 1994: pp. 371-425; Costa, 2011: pp. 471-472; Marcos, 2016: pp. 345-348; Otero, 1995b: pp. 603-645; V. ainda Pedrosa, 1908: pp. 153-164.

¹³ O intenso movimento codificador que destacou o período liberal português permite compreender, aliás, com alguma facilidade, que as preocupações jus-administrativistas se centrassem, sobretudo, na organização administrativa, construindo um direito essencialmente organizatório: assim, *v. g.*, Justino António de Freitas explicita que um compêndio de Direito Administrativo «[serve] para ensinar os principios geraes da sciencia e da nossa organização administrativa» (Freitas, 1861: p. III).

190.º e seguintes, e 213.º e seguintes), das quais decorre que a forma principal de recrutamento consiste no concurso. No que tange especificamente ao secretário-geral do governo civil, o diploma adianta determinadas exigências quanto ao respetivo *curriculum*, demandando que o seu titular seja formado em direito e tenha servido, no mínimo durante dois anos, nos cargos de administrador do concelho, oficial ou amanuense da secretaria de Estado dos negócios do reino, ou de oficial das secretarias dos governos civis (cf. artigo 191.º). No mesmo sentido se orientou o Código de 1886, voltando a valorizar os requisitos de formação académica (à formatura em direito juntam-se agora os cursos de direito administrativo^[14] e de comércio) e de experiência profissional para o cargo de secretário da câmara (cf. artigo 162.º) e a consagrar o concurso (dotado de ampla publicidade) como mecanismo de acesso (cf. artigo 161.º). Idênticas considerações se poderão tecer, *mutatis mutandis*, quanto ao cargo de secretário-geral do governo civil — verificando-se a necessidade do bacharelato em direito, em alternativa ao curso de direito administrativo, e a associação entre o concurso e a realização de provas escritas, dando-se preferência aos indivíduos mais qualificados (cf. artigos 223.º e 224.º) — ou ao administrador de concelho ou de bairro — um cargo cujo desempenho requeria candidatos habilitados com um curso de instrução superior, especial

¹⁴ Esta referência ao curso de direito administrativo reportava-se, na realidade, ao Curso Administrativo, criado na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, pela Carta de Lei de 13 de agosto de 1853 (publicado na *Collecção Official da Legislação Portuguesa – Anno de 1853*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1854: pp. 232-233). Este diploma contemplava expressamente a criação de uma cadeira de direito administrativo português e princípios de Administração (cf. artigo 1.º), e esclarecia que o Governo formaria com ela e com as mais das restantes faculdades que julgasse convenientes «um curso administrativo, que servirá para os logares de administração que a lei designar» (cf. artigo 2.º). O diploma que haveria de regulamentar este ato legislativo — o Decreto de 6 de junho de 1854 (publicado na *Collecção Official da Legislação Portuguesa – Anno de 1854*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1855: pp. 146-148) — volta a reforçar que à criação do Curso Administrativo presidiu o intuito de «habilitação dos Candidatos aos empregos de Administração» (cf. proémio), determinando ainda que, enquanto não fosse promulgada legislação que designasse quais os ofícios públicos para os quais este curso constituísse habilitação necessária, «o Governo [daria] sempre preferência, para provimento de todos aquelles logares, aos candidatos que se [mostrassem] habilitados com este Curso» (cf. artigo 8.º). Uma análise perfunctória do plano de estudos permitia compreender a *mens legislatoris*: com efeito, os indivíduos que concluíssem o Curso Administrativo possuiriam uma preparação académica de índole superior, sendo versados em disciplinas da área jurídica, mas também em matéria de agricultura, economia, gestão e finanças, ciência política, estatística, mineralogia e geologia, física e química (!). Cf., sobre esta matéria, Merêa, 2005: pp. 114-118; Marcos, 2012; Marcos, 2016: pp. 69-86. No contexto dos sobressaltos que atingiram o Curso Administrativo (e que, volvidos cinquenta anos, culminariam com o seu abandono), mas com importantes subsídios para a compreensão do que se esperava, na época, de um funcionário público, v. Garcia, 1867.

ou secundária, e determinada experiência profissional (cf. artigo 235.º). Os esforços codificadores subsequentes jamais abandonariam esta rota dirigida a acentuar o mérito como caminho de acesso aos cargos da Administração local.

Prescrições idênticas se encontravam estabelecidas quanto à organização dos serviços das secretarias de Estado e das direções-gerais. Registe-se, nesta linha, o Decreto de 25 de novembro de 1897¹⁵. Também aqui se privilegia a formação académica («habilitações científicas») — onde avulta o bacharelato em direito, mas também, na hipótese de cargos relativos à contabilidade, o bacharelato em matemática, ou o curso da escola politécnica ou do comércio — e se apela à idoneidade dos indivíduos (cf. artigos 6.º, e 10.º, §2.º). O concurso público assume igualmente um lugar de relevo no recrutamento dos funcionários, visando alargar o leque de potenciais interessados e assegurar a designação dos melhores para os empregos públicos (cf. artigos 6.º, §1.º, 7.º, 8.º, 9.º). Em certos casos, tais concursos revelavam um grau de exigência assinalável, porquanto pressupunham a realização de provas escritas ou orais sobre matérias atinentes ao serviço (cf. artigo 10.º).

Esta consagração legislativa de normas sobre os funcionários públicos espelhava, de algum modo, o interesse da doutrina pelo respetivo estatuto. Logo em 1844-1845, Basílio de Sousa Pinto já apontava para as exigências que se deveriam colocar aos titulares dos empregos públicos, aos quais se deveria demandar um conhecimento «quasi encyclopedico», porquanto o administrador haveria de «saber Economia Política, Estatística, ter conhecimentos de Agricultura e das artes, não ser hospede nas sciencias naturaes, e até mesmo na Medicina, para saber o que diz respeito á Hygiene Pública» (Pinto, 1849: p. 4). Mas aquela preocupação acentua-se, por excelência, no cuidado teórico colocado por Guimarães Pedrosa no seu *Curso de Ciência da Administração e Direito Administrativo*, que contém considerações dogmáticas muito apuradas sobre a «teoria das relações entre os agentes públicos e as pessoas administrativas» (Pedrosa, 1908: p. 223). O funcionário público surge agora identificado com «toda a pessoa física ou singular que desempenha uma função pública ou participa no exercício dessa função» (Pedrosa, 1908: p. 225). Versando sobre os requisitos de acesso aos ofícios e empregos públicos, o autor pressupõe que se tenham em atenção as condições físicas, morais e intelectuais; todavia, também acrescenta que a dispersão das matérias na legislação

.....
¹⁵ Publicado na *Collecção Official da Legislação Portuguesa – Anno de 1897*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1898, pp. 434-436.

portuguesa tornava difícil a elaboração de uma teoria geral. Saber ler e escrever constitui, no século XIX, um requisito imprescindível a qualquer funcionário público (Pedrosa, 1908: pp. 245-246), ainda que, como demonstrámos, a legislação fosse, em regra, mais exigente quanto aos cargos mais elevados da Administração Pública.

3. A Primeira República

As características fundamentais do período liberal não terminam com o fim da Monarquia, mas permanecem durante os anos iniciais da Primeira República que, neste campo, mercê da necessidade de evitar vazios normativos e da incapacidade de editar, de rajada, normas jurídicas afeiçoadas aos novos ideais politicamente consagrados, manteve os diplomas anteriores. Assim aconteceu paradigmaticamente com o Direito Administrativo, em que pontificou o Decreto de 13 de outubro de 1910, recuperando a vigência do Código Administrativo de 1878, mas sem revogar também o Código Administrativo 1896, em vigor quanto à matéria do contencioso administrativo (Costa e Marcos, 2010: pp. 24-29; Marcos, 2016: pp. 359-362)^[16]. Não se ignora que, desde os alvares da Monarquia Constitucional até à instauração da República, a face da Administração portuguesa sofreu vicissitudes, que transformaram, em passos de comprimento nem sempre uniforme, o seu carácter tendencialmente abstencionista numa índole mais interventora, abrindo alas para o Estado social, que se haveria de instalar após a Primeira Grande Guerra. O regime instaurado pela Revolução de 5 de outubro viria a confrontar-se com o acentuado desenvolvimento dos serviços de interesse geral^[17], os quais conduziram à imprescindibilidade do aumento do número de agentes administrativos (Vital, 1915: pp. 8, 11).

Se identificámos, desde o período medieval, a confiança como requisito ineliminável de acesso aos ofícios públicos, a verdade é que um dos traços do novel republicanismo português consistiu também na valorização da honra e da fidelidade. O reflexo mais imediato desta compreensão nos funcionários públicos residiu na alteração do juramento (até então, de natureza reli-

¹⁶ Naturalmente, porém, a revolução de 5 de outubro de 1910 não haveria de deixar incólumes os titulares dos cargos públicos. A violenta reação contra o regime anterior levaria ao saneamento de diversos daqueles titulares, com total indiferença pelo seu mérito.

¹⁷ Cf., v. g., o conceito (agora muito mais amplo que no período liberal) de função executiva delineado por Marnoco e Souza: «promover a observância [das normas legais], empregando para isso a força, se assim necessário, e de *prosseguir a realização dos mais variados interesses da vida social*» (Souza, 2011: p. 169, *itálico nosso*).

giosa) prestado, passando o artigo 2.º do Decreto de 18 de outubro de 1910^[18] a dispor que «as pessoas que houverem de exercer accidental, temporária ou permanentemente quaisquer funções de carácter ou interesse público, para as quais se tem exigido até agora a prestação de juramento, somente são obrigadas e autorizadas a afirmar, empenhando a sua honra, que cumprirão com fidelidade as funções que lhes são conferidas»^[19]. Por outro lado, as reformas administrativas dos alvares do republicanismo não deixam de acentuar a importância do percurso profissional, revelado, muito especificamente, pela «aptidão e dedicação à República» (cf., v. g., artigo 50.º da Lei n.º 621, de 23 de junho de 1916^[20]).

Registam-se ainda as preocupações relacionadas com o recrutamento dos funcionários, tendencialmente aberto à concorrência, através de procedimento concursal. Tratar-se-ia de uma consequência do princípio da igualdade perante as funções públicas, uma das formas do princípio da igualdade previsto genericamente pelo n.º 2 do artigo 3.º da Constituição de 1911, e que pressupunha a admissão às funções públicas de todos os indivíduos que reunissem as condições previstas na lei, mas exigia, em simultâneo, que se desse atenção às «condições de capacidade e ilustração» indispensáveis ao exercício das tarefas públicas (Souza, 2011: pp. 49-50). Assim é que a Lei n.º 88, de 7 de agosto de 1913^[21] (que, sem prejuízo da vigência dos códigos administrativos, estabelecia o regime jurídico dos corpos administrativos) previa que o provimento de alguns funcionários era efetuado por concurso (cf., v. g., artigo 84.º, quanto ao quadro dos empregados da secretaria das juntas gerais; artigo 162.º, relativo aos secretários e tesoureiros das juntas de paróquia civil, quando estas tivessem mais de mil habitantes). Embora não fixasse critérios de avaliação,

¹⁸ Publicado no *Diário do Governo*, n.º 12, 19.10.1910: p. 97.

¹⁹ Eis a fórmula do juramento de acordo com o artigo 3.º do mesmo diploma: «*Declaro pela minha honra que desempenharei fielmente as funções que me são confiadas*». Sobre esta e outras questões relacionadas com a honra, designadamente a criação dos tribunais de honra, v. Costa e Marcos, 2010: pp. 22-24.

²⁰ Publicado no *Diário do Governo*, I Série, n.º 126, 23.06.1916: pp. 617-622. Recorde-se a importância histórica deste diploma que, *inter alia*, veio determinar a alteração da denominação oficial das anteriores *paróquias civis* para *freguesias* (cf. artigo 2.º). Nos termos do citado artigo 50.º, eram convertidas em definitivas as nomeações dos funcionários interinos ou provisórios (das juntas gerais de distrito, câmaras municipais e administrações de concelhos) que, à data da publicação desta Lei, tivessem dado prova da sua aptidão e dedicação à República, salvo havendo ofensa de direitos de terceiro, ou qualquer reclamação ou recurso pendente acerca dessas nomeações.

²¹ Publicado no *Diário do Governo*, n.º 183, 07.08.1913: pp. 2913-2919.

é de crer que a instrução — por cuja generalização a República se bateu — tivesse um peso significativo na avaliação.

Embora não de uma forma sistemática (e não necessariamente em associação com o estabelecimento de concurso), o legislador continua a exigir, sobretudo para os cargos de maior relevo, o reconhecimento da prévia aquisição de competências reveladoras do mérito dos candidatos: assim, *v. g.*, a nomeação para o cargo de governador da colónia deveria recair em indivíduo reconhecidamente competente, revelado já no exercício de outras funções públicas ou no estudo das matérias coloniais (cf. Base 7.^a aprovada pela Lei orgânica de administração civil das províncias ultramarinas^[22]).

No plano dogmático, a autonomização do estatuto do funcionário público também não se encontra muito distante da formulada no período liberal. Permanecem bem vivas as reações contra a patrimonialidade e venalidade dos cargos públicos, levando a doutrina a erigir uma teoria objetivista do estatuto dos funcionários, que lhes negava o reconhecimento de quaisquer direitos ou posições jurídicas subjetivas — numa atitude radical de rejeição absoluta da possibilidade de os titulares dos cargos se arrogarem da propriedade sobre eles, como sucedeu em períodos históricos anteriores. Por este motivo, em 1915, defendia Fezas Vital que os poderes e deveres incluídos na esfera jurídica dos funcionários assumem a natureza de «poderes e deveres objetivos, gerais e impessoais»; mesmo «as vantagens económicas inerentes ao exercício da função não constituem situações jurídicas subjectivas, poderes individuais e particulares do funcionário, mas implicam unicamente o poder objectivo de se tornar credor do património público» (Vital, 1915: p. 155).

Quanto ao mais, a caracterização do enquadramento jurídico-normativo aplicável ao funcionalismo público aproxima-se bastante da que encontramos em momentos anteriores. Salienta-se, contudo, um certo apuro doutrinal no traçado do conceito de funcionários, que passam a conceber-se como «os agentes que participam duma maneira *normal* no funcionamento dum serviço público e ocupam nêlo um *emprego permanente*» (Vital, 1915: p. 74). Atentemos ainda no recorte do regime efetuado por Rocha Saraiva, que se louva justamente em Guimarães Pedrosa para introduzir considerações muito similares, relacionadas com o problema da delimitação conceptual dos «agentes da acção administrativa» e da sua associação ao desempenho de finalidades de serviço público (Saraiva, 1914: pp. 75-85). Também no que tange às

²² Lei n.º 277, de 15 de agosto de 1914, publicada no *Diário do Governo*, I Série, n.º 143, 15.08.1914: pp. 666-675.

condições de acesso para admissão a um ofício público e promoção na categoria, Rocha Saraiva alude, respetivamente, à necessidade de procedimento concursal, composto por provas escritas e orais, ou à apreciação do mérito ou valor demonstrado no serviço efetivo (Saraiva, 1914: p. 109). Afigura-se, contudo, interessante, a perspetiva assaz pragmática com que o autor encarava o acesso aos cargos públicos e à forma como a instrução poderia ser valorizada de forma perniciosa: embora admita a importância da instrução, salienta as desvantagens em que se incorre quando «a cultura pedante, superficial mas com brilho» se sobrepõe a «outras qualidades importantes, quer intelectuaes quer de outra ordem» (Saraiva, 1914: p. 110).

4. A Administração de prestações. O Estado Novo

Após a Primeira Grande Guerra, o intervencionismo emergente da revolução industrial cresce e alastra aos vários domínios da vida social, assumindo uma cópia significativa de novas tarefas. Se quisermos invocar a eloquente lição de Rogério Soares, «o Estado começa a conceber como natural que lhe seja entregue a cura da sociedade; o cidadão habitua-se a que os sujeitos públicos lhe forneçam a água, a energia eléctrica, os transportes, a instrução e as possibilidades de recreio, e gradualmente vai descansando nesta dependência» (Soares, 2008: p. 87); ao lado dos setores tradicionais, o «*pathos* eudemonista» que se apodera do Estado determina que este forneça novas prestações em áreas que se não revelam atrativas para os sujeitos privados, o que, concomitantemente, acarreta obrigações (até aí, inexistentes) para os particulares (Soares, 2008: pp. 89-90).

O avolumar das preocupações sociais — subsequente à estabilização do sistema industrial — não constitui senão a refração da ideia de que o Estado deixa de aceitar acriticamente a conformação da sociedade, para passar a intervir na respetiva construção. A dogmática do Direito Administrativo reflete que o Estado e a Administração Pública têm agora a seu cargo tarefas acrescidas, volvendo-se num «Estado administrativo» (*Verwaltungsstaat*) (Peters, 1952; Stolleis, 2012: pp. 468-470) e numa «Administração constitutiva» (*gestaltende Verwaltung*) (Forsthoff, 1961: pp. 3, 65-72): a Administração, longe de se consubstanciar apenas numa instância executiva da lei, assume-se como conformadora da ordem social, sendo essa precisamente a sua tarefa. Consolida-se *Administração de prestações* (*Leistungsverwaltung* ou *leistende Verwaltung*), com responsabilidades públicas na disponibilização de prestações associadas aos setores da saúde, do ensino, da segurança social, da cultura;

aliás, o «cuidar da existência» (*Daseinsvorsorge*) passa a conceber-se como a tarefa da Administração moderna (Forsthoff, 1959: p. 22). Relacionada com esta, cresce uma *Administração infraestrutural* (*Infrastrukturverwaltung*) (Faber, 1995: p. 350), tornando-se mais complexa a organização administrativa, responsável por um cada vez mais alargado leque de incumbências públicas, que pressupõe um conjunto de decisões prévias destinadas a tornar possível, na prática, a concretização de tais tarefas. Não se estranhará, pois, que seja este o período histórico em que o recorte do regime jurídico do emprego público assume especial importância.

Entre nós, este significativo grau de intervenção estatal apenas se tornou possível com a estabilização da vida política nacional — posterior à conturbada I República (1910-1926) —, objetivo alcançado com o advento do designado Estado Novo (1926-1974). O exemplo acabado desta intervenção em todas as áreas da economia reside na denominada Lei de Reconstituição Económica (Lei n.º 1914, de 24 de maio de 1935), onde se prevê a realização de investimentos públicos nos âmbitos da defesa nacional, das infraestruturas de transportes (rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias), de comunicações (redes telegráfica e telefónica), e de energia (elétrica e hidroelétrica), dos equipamentos públicos (edifícios escolares e instalação de serviços do Estado), do património cultural e da urbanização. O relançamento e a modernização da economia nacional assentavam ainda no conjunto dos *Planos de Fomento* e do *Plano Intercalar de Fomento*^[23].

A compenetração de interesses públicos e privados, aliada à perceção de que, por vezes, o interesse privado desempenha uma função instrumental face à realização do interesse público (assumindo, assim, uma feição pública), conduziram a que o Estado confiasse a respetiva satisfação a corpos intermédios, distintos de si próprio, que formaram uma Administração corporativa (numa aceção subjetiva)^[24]. Neste sentido, o artigo 5.º da Constituição de 1933 identificava o Estado português com uma república corporativa e o artigo 34.º estabelecia que «o Estado promoverá a formação e desenvolvimento da económica nacional corporativa, visando a que os seus elementos não tendam a estabele-

²³ Cf. as Leis n.ºs 2058, de 29 de dezembro de 1952 (*I Plano de Fomento*), 2094, de 24 de novembro de 1958 (*II Plano de Fomento*), 2123, de 14 de dezembro de 1964 (*Plano Intercalar de Fomento*), 2133, de 20 de dezembro de 1967 (*III Plano de Fomento*), e 8/73, de 26 de dezembro (*IV Plano de Fomento*). Como decorre da respetiva data, a execução deste último nunca chegou a completar-se.

²⁴ Aludindo à transição gradual entre interesse público e interesse privado e ao fenómeno da compenetração de interesses, v. Soares, 1968: pp. 172-175. Para a caracterização da organização corporativa portuguesa, cf. Ribeiro, 1945.

cer entre si concorrência desregrada e contrária aos justos objetivos da sociedade e deles próprios, mas a colaborar mutuamente como membros da mesma colectividade». Independentemente de outra legislação pertinente, o *Estatuto do Trabalho Nacional*^[25] constitui a fonte mais relevante para a compreensão jurídico-política do corporativismo português, aí se desenhando os princípios fundamentais nesta matéria.

O desenvolvimento do Direito Administrativo neste período — e, com este, do estatuto jurídico dos funcionários públicos — deve-se ainda à elaboração do Código Administrativo de 1936, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27424, de 31 de dezembro de 1936, tendo na sua base um projeto da responsabilidade de Marcello Caetano. Além de conter uma construção sistemática própria (que se não reconduz, como sucedia tendencialmente com os códigos administrativos anteriores, a uma simples compilação de normas legislativas pré-existentes), o Código de 1936 estabelece o mais completo regime jurídico aplicável às autarquias locais.

Aprimora-se agora o recorte de um regime jurídico do funcionalismo público^[26]. Tem-se plena consciência que a nomeação de um funcionário consubstancia um ato administrativo que investe o respetivo objeto (*in casu*, a pessoa nomeada) num estatuto jurídico-administrativo, num *status*, [na aceção de qualidade jurídica de uma coisa ou pessoa (Sandulli, 1989: p. 619; Soares, 1978: p. 102)], submetendo-o, como tal, a um feixe complexo de deveres, mas também de direitos (Caetano, 1999: p. 754).

A Constituição de 1933 acentua, desde logo, o reconhecimento, no quadro do princípio da igualdade, de um direito de ser provido nos cargos públicos, «conforme a capacidade ou serviços prestados» (cf. artigo 5.º, § único, itálico nosso)^[27]. Também o citado *Estatuto do Trabalho Nacional* (aplicável ao Es-

²⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 23048, de 23 de setembro de 1933.

²⁶ A expressão “funcionalismo público” é aqui mobilizada em sentido amplo, de forma a abranger todos os funcionários civis, onde se incluem os funcionários do Estado (funcionários públicos *stricto sensu*), os funcionários das autarquias locais (funcionários administrativos), bem como os funcionários dos institutos públicos e das províncias ultramarinas. Sobre estas distinções, v., por todos, Caetano, 1999: p. 685. A adoção de um conceito amplo de funcionalismo público encontra respaldo constitucional, porquanto a Lei Fundamental de 1933 submetia ao mesmo regime jurídico os funcionários públicos, os empregados das autarquias locais e das corporações administrativas e os trabalhadores de empresas que exploravam serviços de interesse público (cf. artigos 22.º e 23.º da Constituição de 1933).

²⁷ Tratava-se, contudo, de uma igualdade que se não aplicava indistintamente a todas as pessoas, pois que o final do § único do artigo 5.º ressaltava o estatuto da mulher, em resultado das diferenças resultantes da sua natureza e do bem da família. A mesma singularidade jurídica se deparava

tado, aos corpos intermédios e às empresas privadas) continha normas de enquadramento básico sobre o sentido do direito ao trabalho, concebido como dever de solidariedade social (cf. artigo 21.º); para além de consagrar um conjunto de garantias (relacionadas com a remuneração ou a duração do horário), ao *Estatuto* presidia o intuito de dignificação e valorização do trabalho, sobretudo quando desenvolvido a favor do interesse público, determinando exemplarmente que «o Estado distinguirá todos aqueles que prestem relevantes serviços à economia nacional e à colectividade, quer pelo resultado do seu esforço quer pelo exemplo do trabalho honesto e diligente» (cf. artigo 30.º).

Embora, durante o Estado Novo, se tenha assistido à preocupação de codificar os diversos normativos aplicáveis a esse *status* — o que sucedeu com a publicação do já mencionado Código Administrativo (aplicável aos funcionários das autarquias locais, das secretarias dos governos civis e das administrações dos bairros), do *Estatuto Disciplinar dos Funcionários Civis do Estado* de 1943^[28] e do *Estatuto do Funcionalismo Ultramarino* de 1956^[29] (cujo âmbito de aplicação subjetivo correspondia, naturalmente, aos funcionários dos serviços públicos civis da administração provincial ultramarina e do Ministério do Ultramar) —, as regras aplicáveis aos funcionários do Estado nunca chegaram a ficar reunidas num único diploma, conservando-se dispersas por vários diplomas.

Em geral, poder-se-á afirmar que se apreciava o mérito no contexto da capacidade para ser provido, visto que um dos seus requisitos consistia nas habilitações literárias (Caetano, 1999: p. 695). Desde cedo que o Estado Novo se preocupou com o nível cultural do funcionalismo público: assim, logo na

no *Estatuto do Trabalho Nacional* que, equiparando o trabalho das mulheres ao trabalho dos menores (I), previa a sua disciplina através de um normativo especial, que tivesse em consideração as exigências da moral, da defesa física, da maternidade, da vida doméstica, da educação e do bem social (cf. artigo 31.º). Recorde-se que coube ao Decreto n.º 4676, de 11 de julho de 1918 permitir à mulher portuguesa o desempenho de várias funções públicas — mas não de todas, já que, como explicava o preâmbulo do diploma, não se podia ainda acompanhar em Portugal «êsse cada dia mais largo reconhecimento da competência e da concorrência feminina» que se verificava, sobretudo, nos países anglo-saxónicos. Aliás, em 1913, Marnoco e Souza ainda acentuava, a propósito da questão do reconhecimento do direito de sufrágio à mulher, que «não se pode admitir a doutrina de Stuart Mill, que iguala a mulher ao homem sob o ponto de vista mental» — embora não deixasse de reconhecer, concomitantemente, que «não se pode negar à mulher a inteligência necessária para o exercício de funções públicas» (Souza, 2011: p. 206).

²⁸ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 32659, de 9 de fevereiro de 1943.

²⁹ O *Estatuto do Funcionalismo Ultramarino* foi aprovado pelo Decreto n.º 40708, de 31 de julho de 1956, e constituiu objeto de uma revisão profunda pelo Decreto n.º 46982, de 27 de abril de 1966, encontrando-se publicado em anexo a este diploma.

reforma de 1935, se consagrou que a nomeação para funcionários acima de determinado nível (a que correspondia o vencimento de 650\$00 mensais) só poderia recair em indivíduos que possuíssem a habilitação mínima do 5.º ano dos liceus (cf. artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 26115, de 23 de novembro de 1935, reiterado pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 34945, de 27 de setembro de 1945) — sem prejuízo, naturalmente, de exigências superiores em carreiras especiais. Também o Código Administrativo veio prever, como requisito essencial para a admissão aos concursos, que o candidato possuísse uma habilitação adequada, correspondente à escolaridade obrigatória, nos casos em que outra não fosse especialmente exigida (cf. artigos 460.º, n.º 7, ou, em termos mais exigentes, 476.º); idêntica prescrição constava igualmente da alínea c) do artigo 12.º e do artigo 13.º do *Estatuto do Funcionalismo Ultramarino*.

Evidentemente, o facto de o legislador estabelecer requisitos mínimos de acesso à função pública não infringia o imperativo de encontrar o melhor servidor público. Por este motivo, a avaliação do mérito no momento da entrada para os empregos públicos implicava, com frequência³⁰, a realização de concursos públicos de acesso. O Código Administrativo fixava um regime relativamente exigente de recrutamento dos funcionários, quer para o quadro geral administrativo, quer para os quadros privativos dos governos civis, administrações de bairro, câmaras municipais e juntas distritais³¹. Em princípio, o ingresso nos quadros pressupunha a abertura de concursos (cf. artigos 462.º e 472.º), cujo procedimento exigia a realização de provas documentais e/ou práticas (cf. artigos 464.º e 474.º), prestadas as quais os candidatos eram classificados numa escala de 0 a 20 valores, considerando-se excluídos aqueles que obtivessem uma classificação inferior a dez valores (cf. artigos 466.º e 477.º). O *Estatuto do Funcionalismo Ultramarino* não se apartava muito das

³⁰ Ainda que, por vezes, coexistissem situações em que parte dos funcionários era recrutada por concurso e os restantes independentemente deste procedimento. Tomemos como exemplo prático o regime dos concursos dos funcionários dos quadros dos serviços do Ministério das Finanças e admissão de pessoal não sujeito a concurso, constante do regulamento aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31317, de 13 de junho de 1941 (alterado pelo Decreto n.º 44033, de 16 de novembro de 1961, e pelo Decreto-Lei n.º 48675, de 11 de novembro de 1968). Este diploma previa requisitos habilitacionais distintos em função da categoria de funcionários e regulamentava pormenorizadamente o processo de recrutamento por concurso (júri, composição das provas escritas e orais), bem como as hipóteses em que o pessoal não se encontrava submetido a este procedimento; e se esta última situação se reportava, em especial, a funções menos exigentes, o legislador não deixava de estabelecer requisitos de habilitação voltados especificamente para o tipo de tarefas que os candidatos iriam desempenhar (cf., v. g., a situação dos datilógrafos ou dos condutores de automóveis — artigos 58.º e 59.º).

³¹ Sobre a distinção entre os quadros, v. Caetano, 1999: pp. 650-651.

regras referidas: também aqui se previa a realização de concurso, documental ou de provas práticas (artigo 16.º), sendo os candidatos ordenados em função da classificação obtida no procedimento (cf. artigo 23.º). Este regime implicava, na prática, que, nos termos da lei, o parâmetro privilegiado de avaliação dos candidatos ao ingresso nos quadros residia justamente no mérito, aferido pelas provas concursais³². Considerações similares se podem proferir quanto à progressão na carreira, porquanto os requisitos para a admissão aos concursos de habilitação para promoção pressupunham a conjugação entre uma formação académica mais exigente (do 2.º ciclo dos liceus à licenciatura, com especial destaque para a licenciatura em Direito, nos patamares mais elevados) e a prestação de «bom e efetivo serviço» na categoria que detinham ou, noutras circunstâncias, com uma classificação mínima de serviço de «muito bom» (cf. artigos 485.º do Código Administrativo e 67.º do *Estatuto do Funcionalismo Ultramarino*); todavia, a promoção dependia sempre da classificação obtida no concurso de habilitação (cf. artigo 486.º do Código Administrativo).

A necessidade de assegurar que o funcionário conservava as qualidades que tinham conduzido à sua seleção e, muito especialmente, o incentivo à melhoria dessas qualidades permaneciam latentes a partir do momento em que o indivíduo adquiria aquele estatuto. Por esse motivo, a obtenção de conhecimentos representava o cumprimento de um dever do funcionário: nestes termos, o n.º 15 do artigo 500.º do Código Administrativo e o n.º 14.º do artigo 142.º do *Estatuto do Funcionalismo Ultramarino* estabeleciam que se impunha ao funcionário «aumentar a sua cultura geral e, em especial, cuidar da sua instrução no que respeite às matérias que interessem às funções exercidas».

Este período conhece já uma avaliação do desempenho dos funcionários institucionalizada e que se consubstanciava na «informação de serviço». Se esta matéria recebia uma consagração genérica no artigo 554.º do Código Administrativo (que aludia apenas às informações sobre o mérito e a moralidade dos funcionários prestadas pelo serviço de inspeção), ela aparecia pormenorizadamente disciplinada pelos 122.º e seguintes do *Estatuto do Funcionalismo Público*. Tratava-se de um procedimento anual que envolvia o preenchimento, pelo superior, de um questionário relativo a factos do serviço e um juízo opinativo, os quais tinham como referência parâmetros de avaliação consonantes

³² O único desvio a esta regra residia na circunstância de, perante uma igual classificação no concurso, o artigo 467.º preferir um candidato que houvesse prestado serviço militar durante o tempo mínimo exigido, independentemente de este ter piores habilitações literárias que o outro, na medida em que o fator habilitações literárias tinha uma ordem de preferência (terceira) inferior à prestação do serviço militar.

com o tipo de deveres impostos aos funcionários: carácter; atividade, zelo e pontualidade na execução do serviço; competência na função ou em trabalhos entregues ao funcionário; método; assiduidade; comportamento moral e civil; espírito de disciplina; espírito de iniciativa; aumento de cultura; e aptidão para o exercício dos cargos superiores. O funcionário tinha conhecimento das respostas dadas ao questionário, mas o juízo opinativo revestia carácter confidencial, salvo se não se fundamentasse exclusivamente nos factos do serviço constantes daquele questionário. O procedimento previa fases de contraditório e a apreciação pelos superiores hierárquicos dos informadores iniciais, na medida em que o respetivo resultado (expresso na escala “muito bom”, “bom”, “regular” e “mau”) influía decisivamente na carreira dos funcionários^[33]: como salientámos, apenas os indivíduos que obtivessem uma classificação de “muito bom» estavam habilitados a candidatar-se aos concursos dirigidos à promoção; por outro lado, um funcionário classificado com “regular» seria colocado na dependência de outro superior hierárquico, o mesmo sucedendo com aquele qualificado como “mau”, que, além desta consequência, ficava sujeito à instauração de um processo disciplinar.

Outra forma de recompensar o mérito consistia na atribuição de prémios e louvores: pense-se, por exemplo, na medalha de bons serviços no ultramar (cf. artigo 131.º do *Estatuto do Funcionalismo Ultramarino*). Em algumas hipóteses, esta forma de reconhecimento representava um estímulo à criatividade intelectual dos funcionários, à aquisição de novas competências ou ao aperfeiçoamento das já existentes; neste sentido, o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 49410, de 24 de novembro de 1969, determinava que aos servidores do Estado que apresentassem estudos ou sugestões determinantes do aumento da eficiência e da economia da Administração se poderiam conferir prémios pecuniários, louvores públicos, bolsas de estudo ou licenças para frequência, em Portugal ou no estrangeiro, de cursos de especialização ou aperfeiçoamento dos conhecimentos profissionais.

Importa, por último, acentuar que a valorização da confiança e da lealdade — que se assumiu como uma constante na História da Administração Pública Portuguesa — também não desapareceu no Estado Novo. Pelo contrário, a Constituição acentuava que os funcionários públicos se encontravam ao serviço da coletividade, e não de qualquer partido ou organização de interesses particulares (cf. artigo 22.º da Constituição de 1933, numa fórmula recuperada, designadamente, pelo artigo 499.º do Código Administrativo). A

³³ Sobre a questão da existência de um direito à carreira, cf. Caetano, 1999: pp. 785-787.

valorização da honra e da lealdade conhecia uma expressão paradigmática nos termos do compromisso de posse prestado pelos funcionários³⁴.

Nas vésperas do 25 de Abril, volta a assomar a plena consciência da necessidade de reforma da Administração Pública³⁵, nomeadamente no que toca à produtividade dos recursos humanos e à formação dos servidores públicos; o *punctum crucis* reside na circunstância de a máquina administrativa se não encontrar preparada para responder à pluralidade e, sobretudo, à complexidade e tecnicidade das tarefas que estão a seu cargo — uma realidade que demanda uma boa preparação dos trabalhadores e o recrutamento dos melhores (recrutamento agora mais difícil, por enfrentar a concorrência do setor privado). O objetivo consistia, pois, na edificação de uma Administração servida por «um número de funcionários relativamente reduzido, mas altamente qualificados» (cf. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 265/73, de 29 de maio). É, por este motivo, criado um Secretariado da Administração Pública, com a missão de estudar, propor, coordenar e acompanhar a execução das medidas tendentes a promover o aperfeiçoamento e modernização da Administração Pública, de modo a permitir a sua correspondência ao desenvolvimento económico e social do País (cf. Decretos-Lei n.ºs 265/73, e 269/73, de 30 de maio). Ora, um dos domínios da competência do Secretariado da Administração Pública residia justamente no regime geral do pessoal e da sua formação [cf. artigos 3.º, alínea e), do Decreto-Lei n.º 265/73, e 2.º, alínea e), do Decreto-Lei n.º 269/73], pelo que, através da sua Divisão de Seleção, Formação e Carreiras, integrada na Direção de Serviços de Pessoal, deveria conceber e promover a aplicação de métodos adequados de seleção de pessoal, tendo em vista o seu recrutamento e promoção [cf. artigo 10.º, n.º 2, alínea a)].

A emergência da Revolução já não permitiria pôr em movimento este plano de reforma.

³⁴ Cf., v. g., o compromisso previsto no artigo 85.º do *Estatuto do Funcionalismo Ultramarino*: «Afirmo solenemente, pela minha honra, ser fiel à minha Pátria, cooperar na realização dos fins superiores do Estado, defender os princípios fundamentais da ordem social e política estabelecida na Constituição, respeitar as leis e dedicar ao serviço público todo o meu zelo, inteligência e aptidão». V. também, quase textualmente coincidente, o artigo 495.º do Código Administrativo.

³⁵ Esta necessidade sentia-se desde o final dos anos cinquenta do século XX, havendo o País assistido, sucessivamente, ao desenvolvimento de estruturas que visavam a sua concretização: assim aconteceu com a criação da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (operada pelo Decreto-Lei n.º 41383, de 22 de novembro de 1957), com a criação, na Presidência do Conselho, do Secretariado da Reforma Administrativa (emergente do Decreto-Lei n.º 48058, de 23 de novembro de 1967) e com a fusão do Secretariado da Reforma Administrativa com a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho (resultante do Decreto-Lei n.º 622/70, de 18 de dezembro).

5. Conclusões

Como salienta João Bilhim, o nosso País padece, muitas vezes, de «esquizofrenia cultural» (Bilhim, 2012: p. 59), a qual se manifesta na circunstância de se afirmar a importância do mérito e praticar o seu contrário, uma conduta mais compatível com uma certa mentalidade cultural vigente (Bilhim, 2013: p. 210). O périplo empreendido pelos anos que mediaram entre o liberalismo e o crepúsculo do Estado Novo revela com total limpidez que não constitui preocupação de hoje (muito pelo contrário) a avaliação do mérito dos servidores públicos, quer no momento em que estes acedem aos cargos, quer para efeitos da manutenção nesses cargos ou da progressão da carreira. Desde cedo se compreendeu que o regular funcionamento das instituições públicas e a importância das tarefas que desempenham para o País não permitia que se abandonasse o exercício destas funções a quaisquer pessoas, independentemente das suas qualidades. E, neste horizonte, valorizou-se, naturalmente, o *curriculum* dos indivíduos, articulando as suas habilitações literárias e capacidades intelectuais com o percurso profissional. Mas outras dimensões foram igualmente chamadas à colação, com especial ênfase para a formação moral ou ética.

Referências

- Bilhim, J. (2012). O Mérito nos Processos de Seleção da Alta Direção da Administração Pública Portuguesa: Mito ou Realidade? *Seqüência. Estudos Jurídicos e Políticos*, 33(65), 57-78.
- Bilhim, J. (2013). Papel dos Gestores na Mudança Cultural da Administração Central do Estado: O Caso da Meritocracia. *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, 5(2), 205-227.
- Caetano, M. (1968). *História Breve das Constituições Portuguesas*. Lisboa: Editorial Verbo.
- Caetano, M. (1994). *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Caetano, M. (1999). *Manual de Direito Administrativo* (Vol. II) (10.^a ed., 6.^a reimp.). Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. J. G. (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7.^a ed.). Coimbra: Almedina.
- Collaço, J. T. de M. (1920-1921). Um Plágio Famoso. *Boletim da Faculdade de Direito*, 6, 115-142.

- Costa, M. J. de A., & Marcos, R. de F. (2010). *A Primeira República no Direito Português*. Coimbra: Almedina.
- Dippel, H. (2007). *História do Constitucionalismo Moderno: Novas Perspectivas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Faber, H. (1995). *Verwaltungsrecht* (4.^a ed.). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Forsthoﬀ, E. (1959). *Rechtsfragen der Leistenden Verwaltung*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Forsthoﬀ, E. (1961). *Lehrbuch des Verwaltungsrechts* (Vol. I) (8.^a ed.). München/Berlin: Beck.
- Freitas, J. A. de (1861). *Instituições de Direito Administrativo Portuguez* (2.^a ed.). Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Garcia, M. E. (1867). *Organização do Curso Administrativo: Relatório e Voto Especial*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Marcos, R. M. de F. (2011). *História da Administração Pública: Relatório sobre o Programa, o Conteúdo e os Métodos de Ensino*. Coimbra: Almedina.
- Marcos, R. M. de F. (2012). As Concepções de Administração Pública e os Quadros Históricos do seu Ensino na Escola de Coimbra. *Boletim da Faculdade de Direito*, 88(1), 317-342.
- Marcos, R. M. de F. (2016). *História da Administração Pública*. Coimbra: Almedina.
- Merêa, P. (2005). *Estudos de História do Ensino Jurídico em Portugal (1772-1902)*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda.
- Miranda, J. (1992). *As Constituições Portuguesas. De 1822 ao Texto Actual da Constituição* (3.^a ed.). Lisboa: Livraria.
- Moniz, A. R. G. (2011). Traços da Evolução do Direito Administrativo Português. *Boletim da Faculdade de Direito*, 87, 243-318.
- Otero, P. (1995b). Revolução Liberal e Codificação Administrativa: a Separação de Poderes e as Garantias dos Administrados. In *Estudos em Memória do Professor Doutor João de Castro Mendes* (pp. 603-645). Lisboa: Lex.
- Pedrosa, A. L. G. (1908). *Curso de Ciência da Administração e Direito Administrativo* (Vol. I) (2.^a ed.). Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Peters, H. (1952). Der Kampf um den Verwaltungsstaat. In *Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit: Festschrift für Herrn Geheimrat Professor Dr. Wilhelm Laforet* (pp. 19-40). München: Isar Verlag.
- Pinto, B. A. de S. (1849). *Apontamentos de Direito Administrativo com Referencia ao Código Admin. Portuguez de 18 de Março de 1842*. Coimbra: Imprensa da Universidade.

- Praça, J. J. L. (2000). *Collecção de Leis e Subsídios para o Estudo do Direito Constitucional Portuguez* (Vol. II) (ed. fac-simile). Coimbra Editora: Coimbra.
- Rossi, G. (2011). *Potere Amministrativo e Interesse a Soddisfazione Necessaria*. Torino: Giappichelli Editore.
- Sandulli, A. (1989). *Manuale di Diritto Amministrativo* (15.^a ed.). Napoli: Jovene Editore.
- Saraiva, A. da C. R. (1914). *Lições de Direito Administrativo*. Coimbra: Livraria Neves.
- Silveira, M. da (1989a). *Obras. Estudos e Manuscritos* (Vol. I). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Silveira, M. da (1989b). *Obras. Manuscritos e Impressos* (Vol. II). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Soares, R. E. (1978). *Direito Administrativo*. Coimbra: policopiado.
- Soares, R. E. (2008). *Direito Público e Sociedade Técnica*. Coimbra: Tenacitas.
- Souza, M. e (2011). *Constituição Política da República Portuguesa – Comentário* (Reimp. da ed. de 1913). Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Stolleis, M. (2012). *Geschichte des Öffentlichen Rechts in Deutschland* (Vol. IV). München: Beck.
- Vital, D. F. (1915). *A Situação dos Funcionários (Sua Natureza Jurídica)*. Coimbra: Imprensa da Universidade.



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).

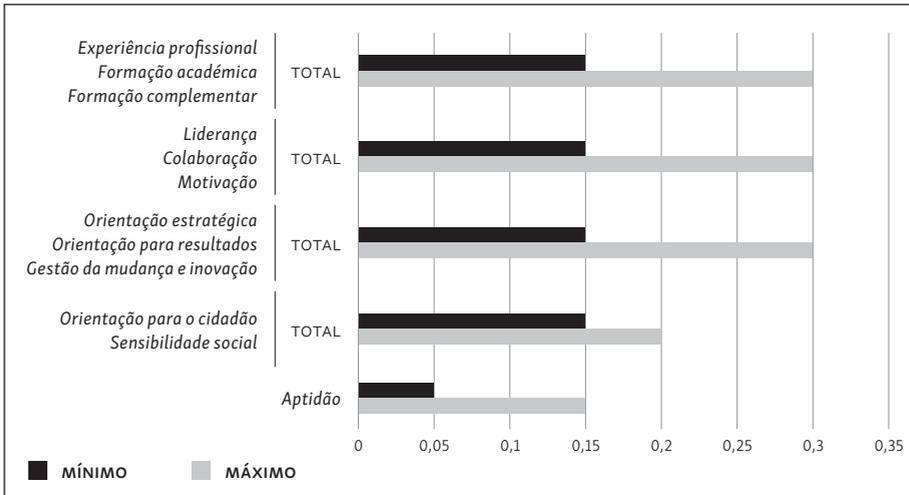
- *Experiência profissional* – avaliação da experiência profissional do opositor com base em dois subcritérios: «anos de trabalho», remetendo para a quantificação global da carreira profissional do candidato, e «natureza da experiência profissional», que avalia e pondera a mesma carreira profissional 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 utilizados². 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 CREsAP, 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, aponto 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 consequentemente 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 CRE-SAP 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.



The System of Merit in Common Law: Origins, evolution, and the current state of affairs

O Sistema de Mérito no Âmbito da *Common Law*: Origens, Evolução e Atualidade

CLÁUDIA S. COSTA^a
ANTÓNIO F. TAVARES^b

Resumo

Este capítulo discute as origens e a evolução da aplicação do sistema de mérito nos Estados Unidos da América (EUA), com enfoque na tensão primordial entre a busca da eficiência através da competência técnica da burocracia e a sua responsabilização política perante os eleitos e seus nomeados. Os autores começam por descrever o sistema de despojos que vigorou nos EUA durante grande parte do século XIX, evidenciando os fatores que conduziram à sua crítica e substituição pelo sistema de mérito plasmado no Pendleton Act. Posteriormente, é descrita a evolução do sistema ao longo do século XX, identificando os grandes desafios e alterações que levaram à sua modernização. O capítulo encerra com a identificação dos traços preponderantes do sistema de mérito na atualidade.

Palavras-chave: sistema de mérito, sistema de despojos, clientelismo, Pendleton Act.

Abstract

This chapter discusses the origins and evolution of the merit system application in the United States of America. It focuses on the tension between the pursuit of efficiency through the technical competence of the bureaucracy and the accountability of its electoral policy and its nominees. The authors begin by describing the system of spoils that prevailed in the United States during much of the nineteenth century, highlighting the patterns that prevail in their critique and their replacement by the merit system embodied in the Pendleton Act. The evolution of the system throughout the twentieth century is then described, identifying the great challenges and the changes that led to its modernisation. The chapter concludes with an identification of current prevailing features of the merit system.

Keywords: merit system, spoils system, patronage, Pendleton Act.

^a Doutorada em Ciências da Administração na Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho; Professora Adjunta na Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo do Instituto Politécnico de Bragança (EsACT-IPB); Membro efetivo do Centro de Investigação, Desenvolvimento e Inovação em Turismo (CiTUR Guarda); Membro colaborador do Centro de Investigação em Ciência Política (CICP).
Email: claudia@ipb.pt

^b Doutorado em Administração Pública pela Reubin O'D. Askew School of Public Administration and Policy, Florida State University; Professor Associado com Agregação na Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho e membro efetivo do Centro de Investigação em Ciência Política (CICP).
Email: atavares@eeg.uminho.pt

1. Introdução

A função pública nos Estados Unidos da América é distinta da maioria dos países, não apenas devido à natureza federal do seu sistema governamental, que implica a existência de milhares de serviços públicos diferentes na administração federal, em cada um dos estados e dentro das subunidades de cada estado, mas também por se tratar de um sistema grandioso, descentralizado e fragmentado, que constitui um instrumento e símbolo político (Anagnoson, 2011). Seria demasiado ambicioso traçar a evolução de todo o universo da Administração Pública americana em perspectiva comparada com os países da *common law* e verdadeiramente inviável fazê-lo no espaço limitado de um artigo. Por esse motivo, foi nossa opção focar esta análise na evolução das práticas de mérito no âmbito da administração federal, procurando retratar as origens, a evolução e o estado atual da função pública americana neste domínio.

Há muito que a ciência política e a ciência da administração têm demonstrado interesse pelos procedimentos de recrutamento e seleção dos funcionários públicos e pelo reconhecimento do mérito nas diferentes fases do ciclo de emprego. Durante grande parte do século XIX, entre as Administrações de Andrew Jackson e de James Garfield, a administração federal americana caracterizou-se por um sistema de despojos, que valorizava a lealdade política e a distribuição de cargos administrativos aos apoiantes do governo-do-dia, com o conseqüente negligenciar da necessidade de desenvolver um trabalho competente. O sistema de despojos dominou a política de pessoal do governo americano, em grande medida porque os políticos reconheciam os benefícios associados à ocupação de cargos públicos por indivíduos leais à mesma persuasão política (Ruhil e Camões, 2003; Ting, Snyder, Hirano e Folke, 2012).

No final do século XIX, iniciou-se um movimento de reforma (*Progressive Reform*) que procurou afastar a administração do anterior sistema de despojos e aplicar um sistema de mérito à administração federal modelado a partir da Prússia weberiana e do sistema britânico. O objetivo era promover a competência neutral dos funcionários públicos relativamente aos políticos eleitos, de modo a valorizar o conhecimento técnico em detrimento das lealdades políticas (Kaufman, 1956).

Ao longo do século XX, a administração federal americana foi pontuada por uma tensão constante entre a valorização do mérito e da competência técnica por um lado e a necessidade de responsabilização perante os políticos eleitos e os seus nomeados por outro (Tsao e Worthley, 2009). A partir da

década de 1960, esta tensão complexificou-se com a introdução de critérios de equidade e justiça social no tratamento de alguns grupos sociais discriminados no passado, como sejam as mulheres, as minorias e os veteranos de guerra, entre outros. O mérito continuou a ser o critério dominante no recrutamento, seleção e compensação dos funcionários públicos, mas este conjunto de valores associados ao progresso dos direitos civis introduziu *nuances* que convém explorar.

Este texto encontra-se organizado em cinco secções, incluindo a conclusão. Após esta introdução, a primeira secção discute o estabelecimento e a expansão do sistema de despojos, vigente nos Estados Unidos da América durante grande parte do século XIX. A segunda secção descreve os acontecimentos que levaram ao declínio do sistema de despojos e sua substituição por um sistema baseado no mérito, de lenta consolidação a partir do final do século XIX e ao longo da primeira metade do século XX. A terceira secção analisa as condições que favoreceram a manutenção da mesma legislação — o Pendleton Act (1883-1978) — ao longo de quase cem anos como pilar do sistema de mérito da Administração Pública norte-americana. A quarta secção discute o impacto do Relatório Gore e do movimento de Reinvenção do Governo na aplicação do sistema de mérito ao nível da administração federal. A conclusão reflete sobre o estado atual do sistema de mérito no contexto das administrações públicas em estados marcados pela *common law*.

2. O Contexto Histórico da Função Pública nos Estados Unidos: O Sistema de Despojos

A história da Administração Pública nos Estados Unidos da América precede a própria Revolução Americana e a Declaração da Independência de 1776. No tempo da administração pela Coroa Britânica, os governadores coloniais eram nomeados com base no privilégio, influência e favoritismo, sendo o mérito dos nomeados, na maior parte das vezes, um critério irrelevante (Anagnoson, 2011). Os funcionários ou eram admitidos na base do nepotismo ou do clientelismo político (*patronage*), ou pura e simplesmente compravam o cargo público, que, em muitos casos, transmitiam aos seus descendentes.

Historicamente, a implementação do sistema de despojos nos Estados Unidos da América é atribuída ao presidente Andrew Jackson, mas o clientelismo serviu, desde o início da nação americana, como um valioso recurso político (Kutler, 2003). A administração do primeiro presidente, George Washington (1789-1797), manteve a nomeação de alguns funcionários públicos, em parti-

cular os homens das elites que haviam dominado a política colonial, assegurando que esses nomeados compartilhavam as suas opiniões políticas (Anagnoson, 2011; Kutler, 2003).

No mesmo sentido, Thomas Jefferson (1801-1809) e os seus sucessores seguiram a prática adotada pelo presidente Washington, destituindo os titulares dos cargos para serem ocupados por indivíduos de confiança política (Kutler, 2003). Os primeiros seis presidentes valorizaram a lealdade política, mas associaram-lhe o prestígio social e a capacidade para aprender o exercício de funções na Administração Pública. De um modo geral, os nomeados foram capazes de desenvolver o seu trabalho com honestidade, eficiência e eficácia, defendendo o interesse público em detrimento do seu papel na política partidária (Rosenbloom, 1989). Esta prática política fazia sentido, na medida em que os homens que rodearam os pais da democracia americana eram os mais educados e mais experientes para governar. Nesse tempo, privilégio e mérito não eram conceitos distintos (Schuman e Olufs III, 1988) e a política de pessoal era uma política de governo pelos *gentlemen*^[1] (Rosenbloom, 1989). A consequência desta prática foi a criação de uma elite administrativa bem preparada, mas não representativa dos diferentes estratos sociais do país.

Enquanto política do governo federal, o sistema de despojos^[2] foi introduzido e generalizado durante a administração do presidente Andrew Jackson (1829-1837), sendo o seu termo atribuído ao famoso discurso do senador americano William L. Marcy: «*nothing wrong in the rule, that to the victor belong the spoils of the enemy*» (Anagnoson, 2011; McGrath, 2013). Segundo Anagnoson (2011), o sistema de despojos generalizou-se aos governos estaduais e locais do nordeste e ocidente do país. Nos estados do Sul continuou a vigorar o governo dos *gentlemen*, mesmo após a Guerra Civil (1861-1865).

A introdução do sistema de despojos ocorre num contexto de aumento da sofisticação das funções do governo, que obrigou a uma maior centralização de autoridade no âmbito do poder executivo. O presidente Andrew Jackson estava consciente da necessidade de fazer crescer a burocracia, mas também da necessidade de democratizar o acesso à função pública. A rotação de cargos proposta no âmbito do sistema de despojos era consistente com o espírito anti-intelectual que predominou durante a Presidência de Jackson, pois per-

¹ Em Português, governo pelos cavalheiros. A ocupação da alta administração dependia do *background* educacional e das grandes famílias aristocráticas (Rocha, 2005).

² *Spoils system* no original. Nome pelo qual ficou conhecido este sistema de clientelismo político.

mitia democratizar o acesso, impondo menos requisitos de educação e classe à entrada na função pública (Schuman e Olufs III, 1988).

Para além dos efeitos sobre a democratização da função pública, o presidente Andrew Jackson considerava também que a nomeação como recompensa para o trabalho desenvolvido ao longo da campanha eleitoral deveria ser acompanhada pela continuação das atividades de campanha por parte dos nomeados (Kutler, 2003). Por outras palavras, tornou-se prática comum em cada administração os partidos políticos procurarem ativamente potenciais apoiantes, algo compreensível à luz do crescimento do poder dos partidos políticos durante este período. A administração do presidente Andrew Jackson e as administrações que se lhe sucederam usavam a burocracia com fins políticos e partidários. Os burocratas financiavam os partidos políticos em troca da nomeação para um determinado cargo.

O sistema dos despojos cresceu exponencialmente ao longo do século XIX e, no seu apogeu, os cidadãos não conseguiam obter um emprego público sem a recomendação de um político. A lealdade ao partido, refletida através das contribuições financeiras (até um máximo de cinco por cento do vencimento), constituía o critério primordial para garantir ou manter um emprego público (Maranto e Johnson, 2008). Em consequência, o conhecimento técnico, a formação e a competência não orientavam o recrutamento, a seleção ou a promoção dos funcionários públicos (Ruhil e Camões, 2003).

Embora este sistema promovesse uma maior participação na política, fornecendo incentivos ao envolvimento nas atividades partidárias, também colocava numerosos indivíduos incompetentes e corruptos em posições de poder (Denhardt, 1995). Cada nova administração substituíam um grande número de funcionários públicos, distribuindo esses cargos aos seus aliados políticos, o que tornava quase impossível manter uma carreira estável na função pública. Em média, os funcionários públicos apenas permaneciam no cargo por um período de tempo correspondente ao mandato presidencial, e a maioria dos funcionários não tinha muita experiência nos cargos que desempenhava (Anagnoson, 2011). Além disso, uma grande parte do tempo do presidente era dedicada ao preenchimento de centenas de postos de trabalho na função pública (Denhardt, 1995).

Os efeitos do sistema de despojos foram dramáticos. Durante o século XIX, a história da administração federal dos Estados Unidos da América é pautada pelas remoções em massa de funcionários públicos sempre que uma nova administração iniciava funções de governação, bem como de todos os

cargos de topo, incluindo o presidente e os funcionários do seu gabinete, colocando de parte as questões mais prementes da governação para lidar com as reivindicações mais agressivas daqueles que buscavam o poder (Anagnoson, 2011).

As primeiras pressões para a reforma da função pública surgiram na década de 1850, embora o seu impacto não tenha sido muito significativo (Ruhil e Camões, 2003). Muitos dos funcionários públicos que tinham sido escolhidos com base no sistema de despojos não usaram o sistema para promover os seus próprios subordinados, pelo que se notou algum interesse pelos ganhos de eficiência associados a uma maior permanência nos cargos. Em 1853, o Congresso aprovou a primeira legislação que exigia a realização de um exame para cargos na administração federal, em particular um teste de alfabetização e outras questões relacionadas com as próprias funções a desempenhar. No mesmo sentido, o Congresso aprovou também legislação estabelecendo escalas de remuneração e avaliação de desempenho (Anagnoson, 2011).

Todavia, as tentativas de reforma mais significativas só ocorreram após a Guerra Civil Americana (1861-1865). As forças que apoiaram a reforma no período pós-Guerra Civil resultaram essencialmente de interesses empresariais e dos próprios funcionários públicos. Os reformadores eram sobretudo críticos do ambiente de corrupção endémica e ineficácia generalizada resultantes do sistema de despojos. Estas práticas eram de tal modo intrínsecas à cultura política da administração federal que os jornais dispunham de secções para anúncios de candidatos a empregos dispostos a pagar a qualquer político que pudesse oferecer um cargo, pelo que a constante procura de posições na administração após cada eleição se tornou extremamente desagradável para a respectiva Presidência (Anagnoson, 2011).

Assim sendo, em 1864-1865, sob a Presidência de Abraham Lincoln, os membros republicanos do Congresso introduziram, pela primeira vez, a discussão sobre legislação da função pública na administração federal americana. Além disso, a luta entre o presidente Andrew Johnson (1865-1869) e o Congresso republicano sobre o controlo do clientelismo, desencadeou uma nova dimensão na reforma da função pública. Foi apenas uma questão de tempo até que a primeira legislação da função pública, da autoria de Thomas A. Jenckes, fosse aprovada em 1871. Foi então instituída uma Comissão da Função Pública, composta por sete membros, cuja tarefa principal consistia na formulação de regras e regulamentos apropriados para encetar uma reforma significativa da burocracia federal (Ruhil e Camões, 2003).

Foi contra este sistema de despojos que se fizeram as reformas da função pública, em primeiro lugar em Inglaterra, com o *Northcote-Trevelyan Report* (1854), no qual se recomendava que a função pública deveria ser constituída por um corpo de jovens selecionados com base na competência e em exames à entrada (Horton, 2011; Parry, 2011). As reformas em Inglaterra influenciaram os Estados Unidos, tendo inspirado o *Pendleton Civil Service Reform Act* (1883). Estavam reunidas as condições para colocar fim a um longo período de clientelismo e corrupção durante o qual os funcionários públicos eram escolhidos com base na confiança política (Bilhim, 2017; Rocha, 2005).

3. A Adoção do Sistema de Mérito no Âmbito da *Common Law*

Nesta secção descrevemos a adoção do sistema de mérito no contexto anglo-saxónico, com particular destaque para os Estados Unidos da América. A principal fonte de inspiração legislativa da reforma da função pública da administração federal americana reside no *Northcote-Trevelyan Report* aprovado em 1854 e que representa um marco na adoção do sistema de mérito no Reino Unido.

O *Northcote-Trevelyan Report* foi proposto por Stafford Northcote e Charles Trevelyan como uma iniciativa de reforma tendo em vista criar a função pública ao serviço de Sua Majestade do Reino Unido (*Her Majesty's Civil Service*). Trevelyan trabalhou em diversos relatórios para departamentos ministeriais do governo britânico, tendo chegado à conclusão que se justificaria uma reforma global, aplicada a toda a função pública, baseada nos princípios do mérito e da separação entre tarefas de rotina e tarefas intelectuais. O *Northcote-Trevelyan Report* reflete estas orientações, propondo nas suas conclusões:

1. Recrutamento para a função pública mediante exames competitivos conduzidos por uma comissão independente;
2. Incentivar o mérito e a iniciativa dos funcionários com base na expectativa de promoção de acordo com o desempenho e recompensa de acordo com os seus méritos em vez de patrocínio, compra ou antiguidade no cargo.
3. Introdução de um sistema de níveis com separação à entrada entre funções de rotina desempenhadas por funcionários administrativos e funções de aconselhamento assumidas por assessores.

Um ano mais tarde, em 1855, a adoção da Comissão da Função Pública (*Civil Service Commission*) viria a revelar-se decisiva para o início da implementação destes princípios (O'Toole, 2006). Porém, o seu papel só foi devidamente consolidado em 1870, ano a partir do qual a Comissão fica responsável pelo recrutamento para todos os departamentos da Administração Pública britânica, com a exceção dos Ministérios do Interior (*Home Office*) e dos Negócios Estrangeiros (*Foreign Office*) (Pilkington, 1999). Como em muitos outros contextos, Estados Unidos incluídos, a unificação das regras da função pública britânica em termos de salários, condições de trabalho e reputação dos diferentes ministérios demoraria ainda várias décadas, só se considerando alcançada em 1919 (Pilkington, 1999).

3.1 O Pendleton Civil Service Reform Act (1883)

e a Adoção do Sistema de Mérito nos Estados Unidos

Em 1881, o assassinato do presidente James Garfield por Charles Julius Guiteau, um desempregado desiludido com o sistema (*disappointed office seeker*), concedeu aos defensores da Reforma a oportunidade de culpar o sistema de função pública vigente pelo assassinato do presidente. Este evento trágico, combinado com o mau desempenho dos republicanos nas eleições intercalares de 1882 e o receio da vitória do Partido Democrata nas eleições presidenciais de 1884, que implicaria a substituição nos cargos políticos ocupados por republicanos, criou o ímpeto necessário à aprovação, por parte do Congresso, do *Pendleton Civil Service Reform Act*, a 16 de janeiro de 1883 (Anagnoson, 2011; Ruhil e Camões, 2003; Theriault, 2003).

O Pendleton Act introduziu nos Estados Unidos da América um sistema de mérito baseado em precedentes britânicos, definindo um sistema de requisitos e organização da função pública baseado nos seguintes princípios (Bilhim, 2017; Anagnoson, 2011; Ruhil e Camões, 2003):

1. Exames competitivos;
2. Relativa segurança de emprego, já que a partir do momento em que os exames passaram a ser usados como critério para nomear os funcionários públicos, estes não podiam ser destituídos de forma arbitrária como sucedia no sistema de despojos;
3. Neutralidade política dos funcionários no exercício das suas funções;

4. Existência de uma Comissão da Função Pública (*Civil Service Commission*) incumbida de implementar e monitorizar a aplicação das regras. Esta Comissão permaneceu em exercício até à aprovação do *Civil Service Reform Act* de 1978;
5. Entradas na função pública efetuadas em qualquer nível da pirâmide, podendo existir entradas laterais. Ao contrário dos sistemas vigentes na Europa Continental, o sistema de mérito americano não adota a ideia de uma burocracia fechada em que os membros ingressam na base na carreira e progridem com o decorrer dos anos.

Tendo o Pendleton Act sido projetado para neutralizar a função pública e remover a influência política das nomeações para os cargos da administração federal, a verdade é que inicialmente esta lei não foi bem-sucedida, pois apenas afetou as funções nos níveis mais baixos da hierarquia. No entanto, a lei concedeu autoridade aos presidentes para expandirem os cargos preenchidos com base no mérito. Nos anos que se seguiram ao Pendleton Act, a função pública tornou-se mais eficiente e menos corrupta, atraindo funcionários mais profissionais que tornaram a burocracia mais eficaz. Ao mesmo tempo, as tarefas diárias do presidente sofreram alterações, com uma diminuição significativa do fardo de preencher centenas de cargos da administração federal (Denhardt, 1995).

As medidas incluídas nesta lei produziram um efeito lento (Anagnoson, 2011). No entanto, tratava-se de uma burocracia modestamente melhor do que a típica da era jacksoniana. O novo sistema permitiu a racionalização da função pública, favorecendo a formação das competências técnicas necessárias para o desenvolvimento de um sistema moderno de administração, autónomo do poder político (Rocha, 2005: 4).

Desde a administração de Andrew Jackson até à de James Garfield, os empregos na função pública eram distribuídos pelos apoiantes partidários. O Pendleton Act marca a passagem deste sistema de despojos para um sistema de mérito, modelado pelo sistema britânico e pela literatura francesa de Administração Pública, cujo impacto se encontra bem documentado (Martin, 1987). Estas influências foram decisivas para promover a competência neutral dos funcionários públicos assente na dicotomia política-administração proposta por Wilson (1887). Conforme veremos no ponto seguinte, o sistema de

mérito americano está intimamente ligado a este modelo de Administração Pública, que preconiza a separação entre política e administração.

4. Influências na Implementação e Consolidação do Sistema de Mérito na *Common Law*

No contexto americano, Woodrow Wilson é considerado o pai da Administração Pública enquanto disciplina acadêmica. O seu artigo “The Study of Administration” publicado na revista *Political Science Quarterly* em 1887 foi o primeiro a abordar de maneira científica e sistemática a questão da administração do governo e do Estado. Para Wilson, a Ciência da Administração tem como objeto de estudo o conhecimento do que o Governo pode executar com sucesso, isto é, de um modo eficaz e eficiente, com o menor dispêndio económico e energético.

A dicotomia entre política e administração é originalmente atribuída a Wilson. Segundo esta interpretação clássica, os políticos decidem sobre políticas públicas através da aprovação de leis, enquanto os administradores aplicam as leis de forma neutra e sem interferência dos políticos. Competiria assim aos políticos a definição das linhas orientadoras das políticas públicas e aos administradores a implementação destas segundo regras de boa gestão e não de acordo com a oportunidade política ou o tempo eleitoral. Daí também que os funcionários deveriam obedecer a regras próprias de atuação, o que na Europa Continental foi denominado de estatuto dos funcionários. Aí se estipula os direitos e deveres, bem como as circunstâncias em que podem ser responsabilizados pelos políticos ou pela hierarquia administrativa. A síntese operada por Wilson reflete bem as ideias que presidiram à criação do sistema de mérito.

Se aquando do nascimento da nação americana se justificava uma orientação política, protagonizada pelos sistemas dos *gentlemen* e dos despojos, já a sua evolução ditou uma outra orientação a ser adotada. É com o crescendo em complexidade e em número de funções do governo que a questão do mérito se torna relevante e a Ciência da Administração se vai consolidar como caminho para a gestão da organização pública, de forma a satisfazer aqueles que dela necessitam.

Nos Estados Unidos da América, as regras de funcionamento da burocracia receberam a influência da Administração Científica do Trabalho, que, entretanto, se desenvolvia no domínio empresarial por iniciativa de Frederick Taylor (Horton, 2011). A preocupação original de Taylor era acabar com o

desperdício e perdas sofridas pelas empresas e elevar os níveis de produtividade por meio da aplicação de métodos e técnicas de engenharia industrial. Tal como este engenheiro de profissão procurou aplicar o método científico à gestão na procura da eficiência industrial, também Wilson advogou a administração pública como ciência. Wilson acreditava que os estudiosos da política tinham uma preocupação excessiva com as questões constitucionais e ignoravam as operações ativas e práticas de como gerir agências governamentais. Com o crescimento do governo, estas operações tornaram-se cada vez mais relevantes e daí a afirmação de que «é mais difícil administrar uma constituição do que elaborar uma» (Wilson, 1887: p. 200). Estas reformas, conjuntamente com a tradição burocrática do continente europeu, criaram o ambiente propício ao aparecimento do sistema de mérito.

Embora influenciado pelo *Pendleton Civil Service Reform Act* no que se referia à gestão de pessoal, Wilson pretendia também estudar a organização e os métodos de governo, sofrendo assim influência da tradição administrativa europeia e do pensamento de Max Weber em particular. O modelo organizacional (teórico) proposto por Weber influenciou o pensamento e a prática desejada por Wilson, nomeadamente o mérito como critério preponderante, a profissionalização dos agentes, a definição de normas e procedimentos para a ação e a competência técnica como crucial para a tomada de decisão, entre outros aspetos (Barberis, 2011).

Na tradição de Weber, Wilson sugeriu igualmente que para gerir eficientemente um governo é necessário optar pela racionalização do trabalho. Esta posição surge num contexto de expansão dos métodos de gestão privada e do intensificar da corrente da administração científica do trabalho. Estes aspetos foram rapidamente importados pelas organizações do setor público. Em comum a ambas, a divisão do trabalho e a especialização, a análise e o desenho de funções, a formalização da comunicação entre os trabalhadores e a substituição da improvisação pela ciência, através do planeamento dos métodos de trabalho.

As proposições que integram o paradigma wilsoniano para a gestão de pessoal são, assim, parcialmente influenciadas e congruentes com a Administração Pública francesa, a Teoria da Burocracia de Max Weber e com os princípios da administração científica do trabalho desenvolvidos por Frederick Taylor. Esta confluência de fatores permitiu o surgimento do movimento da reforma progressista (*Progressive Reform*) do final do século XIX e início do

século xx, que procurou institucionalizar a separação política-administração e consolidar o sistema de mérito. Resumindo, a *Progressive Reform* procurou:

1. A prossecução de uma burocracia representativa capaz de gerar justiça social e equidade e que conduziu à adoção do sistema de mérito no âmbito do Pendleton Act de 1883;
2. Uma identidade e legitimação para a administração pública enquanto disciplina científica, com regras generalizáveis e princípios válidos para todas as posições e estruturas organizacionais. Verificou-se uma tentativa evidente de criar uma organização governamental essencialmente técnica e não política de forma a legitimar o campo científico. Esta iniciativa abriu caminho para a investigação e descoberta de princípios científicos universais semelhantes às leis da física (Knott e Miller, 1987);
3. Ultrapassar a elevada rotação de pessoal e assegurar a longevidade da profissão, o que é consistente com o objectivo dos partidários da *Progressive Reform* de combater a corrupção do sistema de despojos e das máquinas políticas. A introdução do sistema de despojos teve como principal finalidade permitir a influência das massas sobre a política, mas produziu o efeito indesejado da substituição de funcionários sempre que uma nova administração era eleita. Os reformadores acreditavam que o isolamento da Administração Pública em relação à política asseguraria a continuidade dessa mesma Administração e produziria ganhos significativos em economia e eficácia;
4. A profissionalização dos agentes da Administração era algo desejado e só possível com a definição de um elevado número de competências exclusivas.
5. Por último, a dicotomia política-administração foi alimentada pelo trabalho filantrópico desenvolvido pela Fundação Rockefeller, que promoveu uma agenda de apoio à investigação que perpetuou a dicotomia. Alasdair Roberts (1994) sugere que a dicotomia foi usada como estratégia retórica que permitiu o desenvolvimento da disciplina nos seus primeiros anos. Os assuntos políticos foram negligenciados com o argumento de que não eram científicos e, como tal, não deveriam

ser apoiados. Por isso, a demonstração de neutralidade por parte da Administração Pública institucionalizou-se também devido a preocupações pragmáticas com o financiamento.

As pressões para a institucionalização da dicotomia ajudaram ao desenvolvimento da formação em Administração Pública baseada na gestão e à consolidação do sistema de mérito. O modelo gestor proposto no primeiro livro de texto nos Estados Unidos — *Introduction to the Study of Public Administration* (1926) de Leonard White — é igualmente consistente com um sistema administrativo menos elitista e hierárquico do que sucedia na Europa Continental (Stillman, 1997).

White interessou-se pela história institucional do governo federal norte-americano — ramo que até então não havia sido considerado. Este movimento intelectual foi reforçado pela Grande Depressão (1929-1932), que veio dar outra importância ao estudo da Administração Pública federal devido ao acréscimo da procura dos serviços básicos e bens essenciais para a sobrevivência da população. Tal incremento da procura teve como consequência o impulso da disciplina na sua orientação gestora, através da consideração da redução da despesa pública, de um maior desempenho das organizações públicas através da consideração do seu desenho organizacional e da dotação da função pública de pessoal qualificado capaz de fazer uma melhor utilização dos recursos escassos.

5. Do Pendleton Act (1883) ao Civil Service Reform Act (1978)

Desde a aprovação do Pendleton Act em 1883 até à administração do presidente Franklin Roosevelt (1933-1945), o sistema de mérito desenvolveu-se de forma lenta (Tsao e Worthley, 2009). A eficácia e a eficiência tornaram-se valores fundamentais na administração federal e o mérito intrínseco dos candidatos tornou-se o critério dominante no recrutamento e seleção dos funcionários. Exames abertos e competitivos, ênfase na neutralidade política, seleção a partir dos três primeiros classificados do processo de recrutamento e introdução de um sistema de remuneração para toda a administração federal foram as principais medidas operacionais para a implementação do sistema de mérito (Woodard, 2005).

Em 1931, a Comissão da Função Pública acumulava responsabilidade pela classificação de funções, notações de eficiência e administração das pensões dos funcionários. A centralização crescente de funções tornou a gestão de

pessoal na administração federal ineficaz, mais focada em regras restritivas e regulamentos (Rosenbloom, 1989).

Roosevelt, um forte defensor da função pública e do sistema de mérito, deu um novo impulso à Comissão da Função Pública (Anagnoson, 2011; Kutler, 2003). Era consensual a crença de que funcionários públicos competentes e comprometidos eram essenciais para uma conduta profissional do governo (Tsao e Worthley, 2009). Deste modo, Roosevelt insistiu na importância do mérito nas nomeações, reforçou a Comissão da Função Pública, impulsionou a atividade sindical dos funcionários públicos e reorganizou os departamentos executivos de modo a melhorar a eficiência. Ao mesmo tempo, porém, o Hatch Act de 1939 proibiu a atividade político-partidária dos funcionários da administração federal, numa tentativa de combater a diminuição da neutralidade política sentida ao longo da década de 1930 (Tsao and Worthley, 2009). Com a administração Roosevelt iniciou-se um longo processo de descentralização da gestão de pessoal para os departamentos e agências federais que, mais tarde, a partir da administração Truman (1945-1953), assumiram a análise de categorias funcionais, a avaliação de desempenho e a gestão das promoções, entre muitas outras tarefas. Neste contexto, Roosevelt foi apelidado de «pai» da «moderna função pública baseada no mérito» (Anagnoson, 2011: p. 128).

Após a II Guerra Mundial, o número de nomeações com base nos princípios do clientelismo diminuiu substancialmente, em parte devido à iniciativa da administração Roosevelt em estender o sistema de mérito «para cima, para baixo e para os lados», cobrindo todos os cargos não relacionados com a definição de políticas públicas (Stillman, 1999: p. 123). Assim, na reta final da administração Truman, 95 por cento das nomeações eram já feitas com base no sistema de mérito (Anagnoson, 2011).

No entanto, a partir da década de 1950, algumas exceções à admissão por mérito começaram a ser admitidas, nomeadamente as relacionadas com a valorização de grupos fragilizados, como sejam veteranos de guerra, estudantes e pessoas portadoras de deficiência. Nas administrações seguintes acentuou-se a preocupação com os direitos civis das mulheres e das minorias, transformando a justiça e a equidade em valores fundamentais da gestão dos recursos humanos no setor público. A reação surgiu por parte daqueles que achavam que o tratamento justo e equitativo não se deveria sobrepor ao mérito intrínseco dos candidatos aos lugares da função pública. Mais tarde, a partir da

década de 1990, os programas de *affirmative action* procuraram combinar critérios de equidade e justiça social com o critério do mérito (Woodard, 2005).

Ao longo dos anos, o desenvolvimento da punção pública americana resumiu-se a uma incessante procura pelo equilíbrio entre a necessidade de experiência administrativa por parte dos governos e a responsabilização da administração perante o regime político (Tsao e Worthley, 2009). Em relação às administrações anteriores, a administração Nixon acentuou esta segunda vertente, acompanhada da tradicional desconfiança e relutância das administrações do Partido Republicano em valorizar a função pública, favorecendo a redução do número de funcionários públicos e a transferência de cargos executivos e de nomeados políticos. Além disso, e contrariamente às administrações do Partido Democrata, restringiu-se o desenvolvimento da atividade sindical dos funcionários como, por exemplo, a proibição de participação em greves (Anagnoson, 2011). Em virtude destas orientações contraditórias, em 1973 ainda se mantinha uma visão tradicional da Administração Pública, com os nomeados políticos envolvidos na elaboração de políticas públicas, a função pública envolvida na Administração e nenhum destes grupos envolvidos na política partidária (Anagnoson, 2011; McGrath, 2013).

Somente com a administração de Jimmy Carter (1977-1981) a função pública americana foi alvo de uma profunda e verdadeira reforma, resultando na revogação de uma peça de legislação — o Pendleton Act — que persistiu ao longo de quase cem anos. E se, em 1883, o Pendleton Act consagrou a noção de mérito na administração governamental através de práticas que permitiam reduzir a influência da política na seleção de funcionários públicos para cargos de carreira, a Lei de Reforma da Função Pública (*Civil Service Reform Act*), aprovada em 1978, foi projetada para consagrar, de igual modo, a capacidade de resposta burocrática ao regime político, protegendo os funcionários públicos contra a interferência política (Woodard, 2005; Tsao e Worthley, 2009).

Para contrariar a instabilidade e o mal-estar público resultante de uma crescente desconfiança no governo associada à percepção de mau desempenho, esta nova Lei procurou manter o princípio do mérito, mas a gestão de recursos humanos na administração federal foi ainda mais descentralizada e delegada nos departamentos e agências federais, de modo a flexibilizar a gestão de pessoal. Como resultado deste movimento, as práticas do sistema de mérito passaram a variar em função da negociação coletiva ocorrida no seio de cada uma destas unidades. No mesmo sentido, o anterior sistema de compensação estabelecido para toda a administração federal começou a desagregar-se, com

a adoção de sistemas locais de compensação, sistemas especiais para lugares de difícil preenchimento e bandas experimentais de pagamento (Woodward, 2005). O conteúdo desta nova lei foi indubitavelmente influenciado pelos desenvolvimentos na teoria e na prática da gestão pública, procurando dar uma resposta às exigências do público por um governo mais eficiente e responsável (McGrath, 2013).

Contudo, estudos empíricos da década de 1980 confirmam a ideia de que as regras rígidas de gestão de pessoal no setor público se mantinham, afetando negativamente a relação entre desempenho e recompensas extrínsecas e a capacidade dos gestores públicos para aplicarem essas recompensas (Rainey, 1983). Paradoxalmente, regras, regulamentos e práticas inflexíveis destinadas a proteger os funcionários públicos da intromissão arbitrária dos políticos criaram um contexto em que não só o mérito não era reconhecido, como não conseguiam assegurar o controlo e a prestação de contas perante os eleitos e seus nomeados (*accountability*) (Woodard, 2005).

A lei aboliu a *Civil Service Commission*, criando em seu lugar dois novos organismos. O primeiro, designado *Office of Personnel Management* (OPM) era liderado por um diretor nomeado pelo presidente e tinha como objetivo principal gerir os recursos humanos da administração federal. O segundo, o *Merit Systems Protection Board*, mantinha a natureza independente da *Civil Service Commission*, mas agora com poderes mais limitados e focados na audição de atividades contra o sistema de mérito, na revisão de regras emanadas do OPM capazes de colocar em risco o sistema de mérito e na investigação de queixas por práticas de gestão de pessoal inadequadas (Schuman e Olufs III, 1988).

A administração Carter criou ainda um *Senior Executive Service*, composto por altos cargos administrativos, para alcançar um maior equilíbrio entre a neutralidade política e a eficácia organizacional, permitindo aos políticos nomeados um maior controlo sobre a função pública federal (Anagnoson, 2011; Tsao e Worthley, 2009). O objetivo era criar um quadro de funcionários altamente qualificados caracterizado por maior prestígio, maior profissionalismo e maior competência. Ao contrário do que sucedia em níveis hierarquicamente inferiores da Administração, estes quadros de topo poderiam mover-se entre agências federais, levando consigo o prestígio mais associado à pessoa do que à posição (Schuman e Olufs III, 1988).

Esta nova Lei de Reforma da Função Pública procurou ainda colmatar algumas das críticas de que o sistema de mérito foi alvo ao longo dos anos.

Essencialmente, os críticos sustentavam que a obrigatoriedade do sistema de mérito restringia a atuação dos gestores de recursos humanos, contribuindo para a existência de desperdícios e atrasos processuais (McGrath, 2013). Assim, os princípios do sistema de mérito foram codificados para orientar as políticas e práticas da gestão de recursos humanos, tornando as entidades responsáveis pela gestão de recursos humanos mais descentralizadas e promovendo uma maior discricionariedade na tomada de decisões por parte dos gestores (Woodard, 2005).

6. Da National Performance Review (1993) à Atualidade

Ao longo da década de 1980 e início da década de 1990, os desenvolvimentos da gestão pública deram origem ao que hoje denominamos como Nova Gestão Pública, iniciada nos países da *common law*, e, no caso dos Estados Unidos da América, ao movimento de Reinvenção do Governo (Gore, 1996; McGrath, 2013; Bilhim, 2017). Neste contexto, e contrariamente a outras administrações, sobretudo republicanas, a administração do presidente Bill Clinton (1993-2001) demonstrou um grande interesse em melhorar a Administração Pública federal, pelo que o vice-presidente Al Gore liderou a elaboração de um relatório sobre o estado da Administração Pública americana, defendendo a necessidade de reinvenção da mesma, num processo que ficou conhecido como *National Performance Review* (Gore, 1996; Kettl, 2000; Thompson, 2000). A principal perspetiva deste programa mantinha onexo de causalidade entre a teoria e a prática para resolver os problemas governamentais, mas reformou de forma efetiva o sistema de mérito na função pública, indo muito mais além do que qualquer outra reforma anterior (McGrath, 2013).

O fator distintivo do Relatório Gore é a defesa da rutura com o paradigma burocrático de origem weberiana, wilsoniana e taylorística, vigente ao longo dos últimos duzentos anos, dando lugar a uma administração empresarial com a missão de funcionar melhor e gastar menos (Gore, 1996). Os defensores desta nova perspetiva advogavam que: «i) a gestão na Administração Pública e no setor privado, embora de natureza distinta, têm aspetos comuns, devendo promover a satisfação do utente (encarado como cliente), dar poder de decisão aos trabalhadores diretamente intervenientes e estimular a excelência e a qualidade; ii) a gestão dos serviços públicos tem que possuir uma clara perceção da missão a cumprir, recorrer mais a incentivos e menos à imposição de regulamentos, adotar a ideia de que trabalha bem quem consegue obter bons resultados (e não quem se limita a dar estrito cumprimento a regras e procedi-

mentos), medir os resultados em função do grau de satisfação do cliente e refletir devidamente as prioridades orçamentais; iii) os serviços públicos devem funcionar o mais possível em situação de concorrência, interna e externa; e iv) o número de funcionários públicos federais pode e deve ser reduzido, sem que diminua, antes devendo aumentar, a eficácia e a produtividade» (Gore, 1996: p. 17).

Após a avaliação do estado da Administração Pública americana, o Relatório Gore propôs «caminhos de mudança, a partir de uma nova filosofia de gestão, na qual se inspiram as cerca de 384 recomendações apresentadas, implicando a adoção de cerca de 1200 medidas concretas» (Gore, 1996: p. 9). O conjunto de ideias presentes neste relatório podem ser sintetizadas em quatro princípios-base: i) eliminar a burocracia; ii) colocar os clientes em primeiro lugar; iii) dar competências aos funcionários para obter resultados; e iv) regressar ao fundamental: melhor Administração, por menos dinheiro.

Naturalmente, e mediante as críticas preconizadas pela *National Performance Review* quanto ao facto de os sistemas modernos de gestão de recursos humanos impedirem os gestores públicos de se focarem num desempenho mais eficiente, em matéria de gestão de recursos humanos as recomendações do relatório Gore incluíam a desregulação, a descentralização e a simplificação dos sistemas, visando igualmente a necessidade de recompensar os funcionários públicos produtivos e disciplinar os funcionários com um desempenho mais baixo (French e Goodman, 2012; McGrath, 2013). Em concreto, o Relatório Gore apresenta 14 recomendações para reinventar a Administração Pública americana. De entre estas, destacam-se algumas com implicações diretas para o reconhecimento do mérito, como sejam a flexibilização do recrutamento tendo em vista a promoção da sua eficácia, as alterações aos sistemas de classificação e de cálculo das remunerações, a criação de sistemas de prémios e bónus para melhorar o desempenho individual e a capacitação do *Senior Executive Service* para estimular a mudança cultural em toda a Administração Pública (Gore, 1996: pp. 367-369). Em síntese, muitas das ideias da reinvenção da governação em matéria de gestão de recursos humanos concentraram-se nas regras e procedimentos burocráticos, na cooperação entre gestores e funcionários, na assistência e na formação dos funcionários públicos e no desenho e estrutura das organizações hierárquicas (French e Goodman, 2012).

A administração de George W. Bush enfatizou os valores políticos e a responsabilização perante o regime, demonstrando, uma vez mais, um ajustamento cíclico do equilíbrio entre a ênfase na competência técnica e neutra-

lidade política da administração e o realçar de um modelo mais político de administração enfatizando a lealdade perante o chefe do executivo e os seus nomeados (Ricucci e Thompson, 2008; Tsao e Worthley, 2009).

É bom notar que o sistema de mérito no contexto da burocracia federal americana tem os seus críticos e o movimento recente de flexibilização do emprego (*at-will employment*) pretende acabar com o regime de permanência (*tenure*) na Administração Pública americana para aumentar a sua eficiência. Num conjunto de artigos altamente controversos, Maranto (1998; 2001; 2002) propôs a abolição do regime de permanência na função pública americana e a sua substituição por um regime exclusivo de nomeação política assente na responsabilização. Para Maranto, a administração federal caracteriza-se por um conjunto alargado de funcionários cujo contributo é diminuto e que não podem ser afastados devido às regras rígidas contra os despedimentos contidas no regime de permanência. Assim, o sistema de mérito, que foi introduzido com o objetivo de garantir que apenas os melhores assumiriam cargos na administração federal, apresenta-se hoje distorcido e a precisar de reforma. O autor argumenta ainda que esta reforma poderia potencialmente ser aplicada também aos estados americanos, embora o seu sucesso ao nível estadual esteja condicionado, em alguns estados, pelo escrutínio limitado por parte dos *media*, pela competição política reduzida, pela fraqueza das burocracias existentes e pela tolerância relativamente elevada para políticas de despojos (Maranto e Johnson, 2008).

No entanto, a tendência para a adoção de sistemas mais flexíveis a todos os níveis da Administração americana parece ser já incontornável. Nigro e Kellogg (2008) refletem sobre as reformas da função pública ao nível dos estados e constataam que as tendências dominantes incluem a descentralização, a desregulação e a redução da proteção de emprego aos funcionários públicos, com alguns estados (como a Florida e a Geórgia) a optarem pela substituição do sistema de mérito por um sistema de flexibilidade de emprego (*at-will system*), com efeitos exatos ainda por determinar ao nível dos direitos dos funcionários públicos, da duração dos processos de recrutamento e seleção, do tratamento equitativo dos funcionários e do efeito na produtividade do pagamento com base no desempenho. Os escassos estudos existentes sobre o impacto do sistema *at-will* sugerem que este tem um efeito negativo na motivação e nas iniciativas de inovação propostas pelos funcionários públicos, sobretudo minorias, com consequências igualmente nefastas para a produtividade (Battaglio, Jr., 2010).

7. Conclusões

Atualmente, a seleção de funcionários para a Administração Pública tende a privilegiar uma combinação entre seleção baseada no mérito e escolhas políticas, de modo a assegurar a continuidade da *expertise* e a capacidade de resposta às solicitações dos políticos eleitos. A profissionalização dos quadros da Administração já não é puramente técnica, baseando-se antes no pressuposto de que o novo modelo de governação é inerentemente político e requer uma competência normativa, constitucional e retórica (Green et al., 1993).

A razão para esta combinação prende-se com a necessidade de assegurar, simultaneamente, a competência técnica indispensável à prossecução de tarefas complexas e o controlo político da burocracia, tão necessário ao cumprimento das orientações da Presidência. De facto, uma análise do equilíbrio entre funcionários de carreira selecionados com base no mérito e assessores politicamente nomeados nos 50 estados norte-americanos entre 1987 e 2002 indica que, nos estados nos quais este equilíbrio é maior, a burocracia apresenta níveis mais elevados de competência e desempenho (Krause et al., 2006). Este equilíbrio deve ainda assegurar a continuidade de funcionários com elevada experiência acumulada. A sua saída em massa por desacordo com os nomeados políticos pode resultar em consequências desastrosas para uma agência governamental que perca grande parte dessa *expertise* (Bertelli e Lewis, 2013).

A principal conclusão que se pode retirar de uma análise do sistema de mérito no âmbito da administração federal americana é que o conceito de mérito evoluiu, em virtude da crescente descentralização e desregulação da função pública e da ausência de uma definição política e legal universal de mérito. A tendência atual aponta para «um reforço dos valores de justiça social e equidade no contexto das políticas públicas e da lei, com a gestão de pessoas a ser cada vez mais definida localmente por dirigentes, trabalhadores, sindicatos, cidadãos e solicitações da política e da sociedade, o que conduz a organizações com flexibilidade para desenvolver os seus próprios sistemas de capital humano.» (Woodard, 2005: p. 115). A consequência mais evidente desta descentralização e desregulação da função pública no contexto americano é uma maior necessidade de prestação de contas e supervisão, de modo a continuar a assegurar elevados padrões de desempenho que garantam a eficácia e eficiência na administração pública e, simultaneamente, evitem a influência indevida, o favoritismo e a discriminação (Romzek, 1997; Woodard, 2005). A noção de mérito é hoje, por isso mesmo, muito menos monolítica do

que no passado, prevendo-se que continue a evoluir no sentido de constante adaptação a ambientes cada vez mais complexos e dinâmicos.

Referências

- Anagnoson, J. T. (2011). The United States civil service. In A. Massey (Eds.). *International handbook on civil service systems* (pp. 125-151). Cheltenham: Edward Elgar.
- Barberis, P. (2011). The Weberian legacy. In A. Massey (Eds.). *International handbook on civil service systems* (pp. 13-30). Cheltenham: Edward Elgar.
- Battaglio, Jr., R. P. (2010). Public service reform and motivation: evidence from an employment at-will environment. *Review of Public Personnel Administration*, 30(3), 341-363. DOI: <10.1177/0734371X10368224>.
- Bertelli, A., & Lewis, D. (2012). Policy influence, agency-specific expertise, and exit in the federal service. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23, 223-245. <DOI:10.1093/jopart/mus044>.
- Bilhim, J. A. (2017). Nova governação pública e meritocracia. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 84, 9-25. DOI: <10.7458/SPP2017849462>.
- Bowman, J. (1999). Performance appraisal: verisimilitude trumps veracity. *Public Personnel Management*, 28(4), 557-576. DOI: <10.1177/009102609902800406>.
- Denhardt, R.B. (1995). *Public Administration: An Action Orientation*. 2.^a Ed. Orlando, FL: Harcourt Brace & Co.
- French, P. E., & Goodman, D. (2012). An assessment of the current and future state of human resource management at the local government level. *Review of Public Personnel Administration*, 32(1), 62-74. DOI: <10.1177/0734371X11421499>.
- Gailmard, S., & Patty, J. (2007). Slackers and zealots: civil service, policy discretion, and bureaucratic expertise. *American Journal of Political Science*, 51(4), 873-889. DOI: <10.1111/j.1540-5907.2007.00286.x>.
- Gore, A. (1996). *Reinventar a Administração Pública: Da burocracia à eficácia: Para governar melhor e poupar milhões*. Lisboa: Quetzal Editores.
- Green, M. (2000). Beware and prepare: The government workforce of the future. *Public Personnel Management*, 29(4), 435-443. DOI: <10.1787/19934351>.
- Green, R., Wamsley, G., & Keller, L. (1993). Reconstituting a profession for American public administration. *Public Administration Review*, 53(6), 516-524. DOI: <10.2307/977361>.
- Horton, S. (2011). Contrasting Anglo-American and Continental European civil service systems. In A. Massey (Eds.). *International handbook on civil service systems* (pp. 31-53). Cheltenham: Edward Elgar.

- Kaufman, H. (1956). Emerging conflicts in the doctrines of Public Administration. *American Political Science Review*, 50(4), 1057-1073.
- Kettl, D. F. (2000). Public Administration at the Millennium: The State of the Field. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1): 7-34.
- Klingner, D., & Lynn, D. (1997). Beyond civil service: The changing face of public personnel management. *Public Personnel Management*, 26(2), 157-174. DOI: <10.1177/009102609702600201>.
- Knott, J. H. & G. J. Miller. (1987). *Reforming bureaucracy: The politics of institutional choice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Krause, G., Lewis, D., & Douglas, J. (2006). Political appointments, civil service systems, and bureaucratic competence: Organizational balancing and executive branch revenue forecasts in the American states. *American Journal of Political Science*, 50(3), 770-787. DOI: <10.1111/j.1540-5907.2006.00215.x>.
- Kutler, S. I. (2003). *Dictionary of American history: Vol.2*. (3th ed). New York: Thomson Learning.
- Maranto, R., & Johnson, J. (2008). Bringing back boss tweed? Could at-will employment work in state government and, if so, where?. *International Journal of Public Administration*, 31(5), 468-488. DOI: <10.1080/01900690701624097>.
- Martin, D. (1987). Déjà vu: French antecedents of American public administration. *Public Administration Review*, 47(4), 297-303. DOI: <10.2307/975309>.
- McGrath, R. J. (2013). The rise and fall of radical service reform in the U.S. States. *Public Administration Review*, 73(4), 638-649. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/puar.12075>.
- Nigro, L., & Kellough, J. (2008). Personnel reform in the states: a look at progress fifteen years after the winter commission. *Public Administration Review*, 68, S50-S57. DOI: <10.1111/j.1540-6210.2008.00978.x>.
- O'Toole, B. J. (2006). *The ideal of public service: Reflections on the higher civil service in Britain*. London: Routledge.
- Parry, R. (2011). The United Kingdom civil service: A devolving system. In A. Massey (Eds.). *International handbook on civil service systems* (pp. 347-367). Cheltenham: Edward Elgar.
- Pilkington, C. (1999). *The civil service in Britain today*. Manchester: Manchester University Press.
- Rainey, H. (1983). Public agencies and private firms – Incentive structures, goals and individual roles. *Administration & Society*, 15(2), 207-242. DOI: <10.1177/009539978301500203>.

- Riccucci, N. M. & F. J. Thompson. (2008). New Public Management, Homeland Security, and the Politics of Civil Service Reform. *Public Administration Review*, 68(5): 877–90.
- Roberts, A. (1994). Demonstrating neutrality: The Rockefeller philanthropies and the evolution of Public Administration, 1927-1936. *Public Administration Review*, 54(3): 221-227.
- Rocha, J.A. (2005). Quadro geral da evolução da gestão de recursos humanos na administração pública. Artigo apresentado na Conferência no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL). Lisboa.
- Rosenbloom, D. H. (1989). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. New York: McGraw-Hill.
- Ruhil, A. V. S., & Camões, P. J. (2003). What lies beneath: The political roots of state merit systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(1), 27–42. DOI: <<https://doi.org/10.1093/jpart/mug006>>.
- Schuman, D. & Oluffs, D.W. (1998). *Public Administration in the United States*. Lexington, MA: D.C. Heath and Company.
- Stillman, R. (1997). American vs. European public administration: Does public administration make the modern state, or does the state make public administration?. *Public Administration Review*, 57(4), 332-338. DOI: <10.2307/977316>.
- Therriault, S. M. (2003). Patronage, the Pendleton Act, and the power of the people. *Journal of Politics* 65(1), 50-68. DOI: <10.1111/1468-2508.t01-1-00003>.
- Thompson, J. R. (2000). Reinvention as a Reform: Assessing the National Performance Review. *Public Administration Review*, 60(6), 508-521.
- Ting, M. M., Snyder, J. M., Hirano, S., & Folke, O. (2012). Elections and reform: The adoption of civil service systems in the U.S. states. *Journal of Theoretical Politics*, 25(3), 363-387. DOI: <10.1177/0951629812453217>.
- Tsao, K. K., & Worthley, J. A. (2009). Civil service development in China and America: A comparative perspective. *Public Administration Review*, 69, S88–S94. DOI: <10.1111/j.1540-6210.2009.02094.x>.
- Waxin, M., & Bateman, R. (2009). Public sector human resource management reform across countries: from performance appraisal to performance steering? *European Journal of International Management*, 3(4), 495-511. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1504/EJIM.2009.028852>>.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organizations*. New York: Oxford University Press.

- White, L. (1926) *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan Co.
- Wilson, W. (1887). The Study of Public Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222. DOI: <10.2307/2139277>.
- Woodard, C. A. (2005). Merit by any other name – Refraining the civil service first principle. *Public Administration Review*, 65, 109-116. DOI: <10.1111/j.1540-6210.2005.00435.x>.



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^[1] 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.

.....
¹ 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 muitos 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*², 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.

.....
² 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*, 2nd 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.





INFORMAÇÃO AOS AUTORES

A *Ciências e Políticas Públicas* é uma revista científica publicada pelo Centro de Administração e Políticas Públicas, um Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

As publicações submetidas são apreciadas num regime de revisão por pares em duplo anonimato (*double blind peer-review*), reservando-se o Conselho Editorial a não publicar os artigos recebidos quando esta decisão se encontre apoiada pelo parecer dos revisores. O processo é dividido em três etapas:

1. Apreciação inicial dos artigos por parte dos Editores de Área, que decidem sobre a passagem dos artigos à fase de revisão.
2. Apreciação pormenorizada dos artigos selecionados num sistema de revisão por pares em duplo anonimato. Os revisores poderão sugerir aos autores alterações nos artigos propostos.
3. Os Editores de Área terão a palavra final sobre a publicação dos artigos mediante os pareceres produzidos pelos revisores.

Submissão de artigos

A revista aceita a submissão de artigos para publicação em todas as áreas das Ciências Sociais, devendo as submissões estar de acordo com as seguintes normas:

1. Os artigos submetidos deverão estar escritos preferencialmente em Português ou Inglês, sendo publicados numa destas línguas. A clareza e qualidade do texto são condição essencial para a sua publicação.
2. Os artigos devem obrigatoriamente incluir um *abstract* em Português e outro em Inglês, com um limite máximo de 150 palavras e quatro palavras-chave.
3. Os artigos não deverão exceder as 7500 palavras, em letra Times New Roman, corpo 12, espaçamento entre linhas de 1,5.
4. As citações e referências bibliográficas deverão respeitar as regras de formatação da American Psychological Association.
5. Elementos como gráficos e tabelas deverão ser incluídos no seu formato original. Estes elementos deverão ser formatados de modo a serem inteligíveis em impressão a preto e branco.
6. Os artigos submetidos deverão ser acompanhados de uma curta nota biográfica sobre o autor que inclua primeiro e último nome, um máximo de duas afiliações institucionais. Pelo menos um dos autores de cada artigo deverá indicar uma morada de correio eletrónico, como autor de contacto
7. Os artigos submetidos estarão sujeitos a um processo de *double-blind peer review*.

Os artigos podem ser apresentados às seguintes secções:

1. Investigação Pública e em Políticas Públicas: artigos de fundo decorrentes de pesquisa bibliográfica sistemática ou resultado de uma pesquisa empírica concreta, face a uma área específica relevante em Investigação Pública e/ou Políticas Públicas.
2. Redes em Investigação Pública & Políticas Públicas: apresentam-se conferências a realizar na área, assim como protocolos já realizados e outras pequenas notícias.
3. Recensões de livros: apresentações de listas bibliográficas temáticas com relevância para as áreas ou análises críticas de livros recentes.

Submissão de recensões e relatos de pesquisa

A revista encontra-se também disponível para receber outros tipos de submissões, nomeadamente:

- a) Recensões críticas de obras relevantes.
- b) Relatos de consultoria e pesquisa científica, incluindo pesquisa empírica.
- c) Relatos de desenho e implementação de políticas públicas.

As submissões para esta seção deverão respeitar as seguintes indicações:

1. As recensões e relatos submetidos deverão estar escritos preferencialmente em Português ou Inglês, sendo publicados numa destas línguas. A clareza e qualidade do texto são condição essencial para a sua publicação.
2. As recensões e relatos não deverão exceder as 3000 palavras, em letra Times New Roman, corpo 12, espaçamento entre linhas de 1,5.
3. As recensões e relatos deverão fazer-se acompanhar de quatro palavras-chave em português e quatro palavras-chave em inglês.
4. Não poderão ser incluídas notas de rodapé, tabelas ou gráficos exceto no caso de relatos de pesquisa empírica, não excedendo no total três gráficos ou tabelas que deverão ser enviados no seu formato original.

Envio de submissões

As submissões deverão ser enviadas em formato word (.doc ou .docx) ou Rich Text Format (.rtf), por correio eletrónico sob a forma de anexo para cappedicoes@iscsp.ulisboa.pt.

A revista inclui ainda uma secção intitulada "Investigação em Diálogo", constituída por entrevistas com investigadores de diferentes áreas.



INFORMATION FOR AUTHORS

Public Sciences & Policies is an academic journal published by the Centre for Public Administration and Public Policies, Institute of Social and Political Sciences, Universidade de Lisboa.

The submitted papers will be reviewed in a double blind peer review process, and the Editorial Board reserves the right not to publish the articles received when this decision is supported by the evaluation of the reviewers. The process is divided into three stages:

1. Initial assessment by the Editorial Board, who will decide on the advancement of submitted articles to the peer-review stage.
2. Detailed evaluation of the selected articles by reviewers in a double-blind process. Reviewers may suggest changes to authors.
3. The Editorial Board has the final decision over the publication of the selected articles, supported by the evaluations from reviewers.

Article Submission

The journal accepts submissions from all fields of the Social Sciences that conform to the following set of standards:

1. Articles should be preferably written in Portuguese or English, and will be published in one of these languages. The clarity and quality of the text are an essential prerequisite for publication.
2. Articles must include an abstract in Portuguese and a second one in English, with no more than 150 words each and four keywords.
3. Articles should not exceed 7500 words, in Times New Roman, size 12 and 1.5 spacing.
4. References and citations must follow the American Psychological Association standards.
5. Elements such as graphics and tables must be included in their original formats. These elements must also be formatted to be intelligible when printed in black and white.
6. Submitted articles must be accompanied of a short author biographical note including first name and surname, along with no more than two institutional affiliations. At least one of the authors must provide a valid e-mail address as a contact author.
7. Submitted papers will be subject to a process of double-blind peer review.

Articles can be submitted to the following sections:

1. Public Research and Public Policy: articles resultant from systematic literature research or result of a solid empirical research, face to a specific relevant area on Public Research and / or public policy;
2. Networks in Public Research and Public Policy: Conferences to be held in the area, as well as protocols already made and other small news;
3. Book reviews: submissions for bibliographical lists with relevance to the areas or critical analysis of recent books.

Public Sciences & Policies is also accepting other kinds of submission, such as:

- a) Consultancy and scientific research reports, including reports on empirical research.
- b) Reports on the design and implementation of public policies.

Submission of research reports

Submissions for these sections must follow the following standards:

1. Submissions should be preferably written in Portuguese or English, and will be published in one of these languages. The clarity and quality of the text are an essential prerequisite for publication;
2. Submissions should not exceed 3000 words, in Times New Roman, size 12 and 1.5 spacing;
3. Submissions will need to include four keywords;
4. Submissions for these sections cannot include footnotes, tables or images, except for empirical research reports. For empirical research reports, no more than three images or tables are permitted. These must be submitted in their original format.

The journal also includes a section titled "*Research in Dialogue*" with interviews with researchers in different fields.

1. Representação Política,
Eleições e Sistemas Eleitorais
Manuel Meirinho
2. A União Europeia como Actor Global
*Carla Costa, Andreia Soares,
Marcos Ferreira, Maria João Pereira*
3. Economia do Desenvolvimento
António Rebelo de Sousa
4. Economia Pública
José Albano Santos
5. Comunicação Estratégica:
As Relações Públicas
Sónia Sebastião
6. Introdução ao Serviço Social
Maria José Silveira Núncio
7. Os Conflitos Étnicos e Interculturais
Marina Pignatelli
8. Gestão Financeira
António Rebelo de Sousa
9. Cidadania e Participação Política
Manuel Meirinho Martins
10. Temas de Relações Económicas
Internacionais
Carla Costa
11. Instituições e Políticas de Regulação
Eduardo Lopes Rodrigues
12. Sociologia do Consumo
– aplicada ao Marketing e à Comunicação
Raquel Barbosa Ribeiro
13. Sociedade e Cultura na Área Islâmica
Teresa de Almeida e Silva
14. Ciência Política – Estudo da Ordem
e da Subversão (6.ª edição)
António de Sousa Lara
15. Subversão e Guerra Fria
António de Sousa Lara
16. Sociologia Política e Eleitoral
(2.ª edição)
Paula do Espírito Santo
17. Princípios de Economia
*Carla Costa, Armando Cruz,
Elvira Pereira, José Dantas Saraiva
e Jorge Rio Cardoso*
18. www.CulturasDigitais.com
Coord. Cláudia Vaz
19. Teoria da Política Social
Hermano Carmo
20. Sociologia da Comunicação
Maria João Cunha Silvestre
21. Teorias das Relações Internacionais
*Victor Marques dos Santos
e Maria João M. Ferreira*
22. Sociedade Civil Transnacional
*Victor Marques dos Santos
e Maria João M. Ferreira*
23. Elementos de Análise Política Externa
Victor Marques dos Santos
24. Cultura Contemporânea
Sónia Sebastião
25. Estudos de Área: América Latina
Raquel Patrício
26. Economia Pública (2.ª edição)
José Albano Santos
27. Políticas da Família e Intervenção Social
com Famílias
Maria José Silveira Núncio
28. Ciência Política – Estudo da Ordem
e da Subversão (7.ª edição)
António de Sousa Lara

29. Teoria Fiscal (2.^a edição)
José Albano Santos
30. Teoria Organizacional
– Estruturas e Pessoas (7.^a edição)
João Abreu de Faria Bilhim
31. Ciência da Administração
– Fundamentos da Administração Pública
João Abreu de Faria Bilhim
32. Parentalidade: um contexto de mudanças
Margarida Mesquita
33. Marketing Político
Jorge de Sá
34. Fundamentos de Comunicação Integrada
Organizacional e de Marketing
Sónia Sebastião
35. Intervenção Social com Grupos
*Hermano do Carmo, Ana Esgaio
e Carla Pinto*
36. Desenvolvimento Comunitário
*Hermano do Carmo, Ana Esgaio,
Carla Pinto e Paula Campos Pinto*
37. Parentalidade(s) nas Famílias Nucleares
Contemporâneas
Margarida Mesquita
38. Introdução ao Serviço Social
(2.^a edição)
Maria José Silveira Núncio
39. História da Administração Pública
Portuguesa
Joaquim Croca Caeiro
40. Estado Social, Políticas Públicas
e Política Social
Joaquim Croca Caeiro
41. Ciência Política – Estudo da Ordem
e da Subversão (8.^a edição)
António de Sousa Lara
42. Representação Política, Eleições
e Sistemas Eleitorais (2.^a edição)
Manuel Meirinho
43. Gestão Estratégica de Recursos Humanos
(5.^a edição)
João Bilhim
44. A União Europeia
e as Dinâmicas da Europeização
Maria João Militão Ferreira
45. História e Conjuntura
nas Relações Internacionais
Nuno Canas Mendes
46. Ciência Política – Estudo da Ordem
e da Subversão (9.^a edição)
António de Sousa Lara
47. Gestão de Recursos Humanos
TOMO I – Gestão e Economia
Coord. Miguel Pereira Lopes
48. Gestão de Recursos Humanos
TOMO II – Ciências Sociais
Coord. Miguel Pereira Lopes
49. Gestão de Recursos Humanos
TOMO III – Recursos Humanos
Coord. Miguel Pereira Lopes
50. Agenda Internacional
– Os *Media* e as Relações Internacionais
Maria João Militão Ferreira
51. Manual de Ciência Política
– Teoria Geral da República
José Adelino Maltez
52. História da Administração Pública
Portuguesa – Volume II:
Do Liberalismo ao Estado Novo
Joaquim Croca Caeiro

EDIÇÕES
ISCSP

— Coleção —
ESTUDOS POLÍTICOS E SOCIAIS

1. Abecedário de Teoria Política
– Pela Santa Liberdade I
José Adelino Maltez
2. Biografia do Pensamento Político
– Pela Santa Liberdade II
José Adelino Maltez
3. Mecanismo de Partilha de Poder
e Acomodação das Elites
Miguel Bembe
4. Colonização Moderna,
Descolonização e Dependência
António de Sousa Lara
5. Secularismo Pan-Indiano
vs. Fundamentalismo Hindu
Pedro Matias
6. Conceito Estratégico Nacional
Ângelo Correia
7. Guiné-Bissau: Um Caso
de Democratização Difícil (1998-2008)
Álvaro Correia de Nóbrega
8. Políticas de Saúde: Fundamentação,
Prioridades, Opções e Resultados
Ana Paula Harfouche

EDIÇÕES
ISCSP

— Edições de —
ANIVERSÁRIO

1. Valorizar a Tradição
– Orações de Sapiência no ISCSP
2. Uma Vida ao Serviço do ISCSP
– Homenagem ao Professor Óscar Soares Barata
3. Do Império por Cumprir – I
Portugal e o seu d'além.
Entre o ter e o estar (1820-1925)
José Adelino Maltez
4. Do Império por Cumprir – II
Portugal e o regresso ao d'aquém (1926-1976)
José Adelino Maltez
5. Paz e Guerra: Contributo para o diálogo entre
Direito Internacional e Relações Internacionais –
Homenagem ao Professor Luís Oliveira Fontoura

EDIÇÕES
ISCSP

———— Coleção ————
ESTUDOS SOBRE A CPLP

1. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: A afirmação global das culturas de expressão portuguesa
Sónia Pedro Sebastião (coord.)
2. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: A afirmação global das culturas de expressão portuguesa (volume 2).
Cidadania Lusófona
Sónia Pedro Sebastião (coord.)

EDIÇÕES
ISCSP

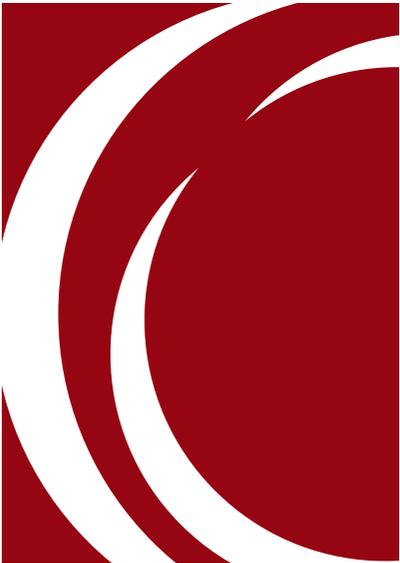
———— Coleção ————
ESTUDOS DO ORIENTE

1. Antologia Sobre a Ásia Contemporânea:
Perspetivas de Investigação
no Instituto do Oriente
*Carlos Piteira, Nuno Canas Mendes,
Irene Rodrigues, Teresa de Almeida e Silva (coord.)*

EDIÇÕES
ISCSP

———— Coleção ————
ESTUDOS DE GÉNERO

1. Violências de Género
Sofia Neves e Dália Costa (coord.)



ISCSP
INSTITUTO SUPERIOR DE
CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

