

The logo for Enap, consisting of the word "Enap" in white, bold, sans-serif font, centered within a solid red rectangular background.

‘Seminário Internacional: Profissionalização do Serviço Civil — trajetórias e desafios atuais nas experiências do Brasil, Uruguai, México, Portugal e Turquia’
18 Setembro 2018.

ESTUDO COMPARADO DO SERVIÇO CIVIL BRASILEIRO FRENTE AO PORTUGUÊS

Parceria FLACSO/Enap - Projeto FLACSO 01/2017

João Abreu de Faria Bilhim

Professor Catedrático Jubilado – ISCSP/Ulisboa

Professor Visitante FACE UnB - Brasília.

Investigador do CAPP/ISCSP e GESPU/UnB

Mérito e Profissionalização

A PROFISSIONALIZAÇÃO FAZ-SE PELO MÉRITO

A profissionalização dos servidores do setor público pelo reconhecimento do mérito *garantido através de procedimentos concursais competitivos* é essencial para o sucesso da implementação das políticas públicas de qualquer país, (OECD, 2018).

Os ministros são mandatados politicamente para conceber políticas públicas e dirigir os ministérios, para tratar das “grandes coisas”, obedecendo à racionalidade política.

A Administração foca-se nas pequenas coisas obedecendo à racionalidade técnica. Não pode assumir um papel de contrapoder, sob o risco de ultrapassar a linha divisória que separa as duas racionalidades, política e técnica.

DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADES

A clara definição de responsabilidades entre política e administração é fundamental para que estejam asseguradas as indispensáveis condições ao desempenho das respectivas atribuições e competências.

Há responsabilidades que apenas poderão ser atribuídas a quem possua um mandato político, como, por exemplo, o desenho de políticas públicas.

E responsabilidades que devem ser atribuídas à Administração, como seja a eficiente implementação das políticas concebidas pelos governos.

DICOTOMIA POLÍTICA ADMINISTRAÇÃO

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 e seleção a progressão na carreira, a formação e a valorização profissional pudessem ser alicerçados no mérito dos funcionários e dirigentes.

Evolução: SEPARAÇÃO/INTEGRAÇÃO/CONCORRÊNCIA

Agora o *trade-off* entre as duas legitimidades: Técnica e política.

O CASO DE PORTUGAL

Diversos países em diferentes latitudes enfrentam fortes obstáculos ao profissionalizar os servidores e os dirigentes da Administração através do mérito.

A profissionalização de servidores e dirigentes em Portugal tem uma longa história cujas origens remontam à fundação da sua nacionalidade no século XII com Dom Afonso Henriques.

No caso de Portugal sua resiliência parece andar associada a dois fatores: um de caráter histórico que se liga ao patrimonialismo dos “ofícios”; e outro de natureza cultural (Bilhim, 2018).

O PATRIMONIALISMO

A concepção patrimonialista anda associada à noção de ofício público que abarca qualquer “cargo público civil em coisas de justiça, fazenda, milícia ou marinha” como se dizia ao tempo e que se pode reconduzir aos cargos exercidos pelos titulares de órgãos administrativos e servidores públicos.

A evolução acabou por levar a uma patrimonialização dos ofícios públicos, transformando-os em objetos privatizáveis suscetíveis de alienação (por venda, arrendamento ou mesmo dada em pagamento de dívidas), com prévia autorização régia.

A DISTRIBUIÇÕES DOS DESPOJOS DE GUERRA

Durante séculos, esta concepção patrimonialista do Estado que permitia considerar os ofícios públicos como sendo bens da Coroa, que poderiam ser transmitidos pelos titulares ou proprietários aos seus herdeiros foi dominante em Portugal (Caetano, 1994).

Por outro lado, o conceito de distribuição de “despojos” possui raízes culturais profundas. Para a ciência política a democracia é a sublimação da guerra pelo debate político.

Assim, a substituição do ofício da coroa ou do despojo de guerra pelo monarca que traduzido para os nossos dias corresponde à campanha eleitoral, pelo valor do mérito do candidato a titular de um cargo é um processo complicado.

REFORMA CULTURAL

Sem uma reforma cultural da Administração nas suas formas de pensar, sentir e agir ou nos seu valores e pressupostos básicos, o mais previsível é continuar reiteradamente a acontecer o que tem sido a prática desde a Revolução de Mouzinho da Silveira com Dom Pedro IV .

Aliás, esta sim uma tradição comum a Portugal e Brasil: legislação próximo da perfeição e práticas administrativas divorciadas da realidade ou reduzidas a meros gestos litúrgicas e rituais sem vida, cumprindo a letra mas alheadas do espírito da lei.

Assim, a reforma do modelo patrimonialista pela introdução do mérito e da profissionalização não representar apenas a adoção de uma nova técnica de gestão pública ou de gestão de pessoas no setor público. Ela atinge os valores e pressupostos profundos sobre os quais assenta a gestão da coisa pública, exigindo uma mudança da cultura administrativa (Bilhim, 2017).

Paradoxos:

1. A Nova Gestão Pública combate a burocracia weberiana, mas adota o seu conceito de mérito e impõe a sua prática às diversas administrações, pouco importando a cultura dos povos no seio da qual tais administrações existam.
3. Para a Europa do Centro e Norte – cultura da manteiga e para a Europa do Sul - cultura das oliveiras e do azeite esta questão também é problemática. A Europa do Centro e Norte toleta mal a cultura dos “ofício” e do “despojo” e a Europa do sul tolera mal a incompreensão do Norte para a prática da “recomendação” que quase vira regra.

Lideranças: seleção e gestão

OS DIRIGENTES DE TOPO

1. A globalização, as TIC e o contexto da governança atual exigem uma liderança integrada e forte do sistema do serviço civil ou seja da Administração.
2. Mas, entre os servidores públicos, os dirigentes constituem um corpo profissional que desempenha o papel especial de servir o interesse público assessorando os políticos e, simultaneamente, implementando no terreno o desenvolvimento de políticas públicas.
3. Acontece que entre os dirigentes do serviço civil as organizações internacionais recomendam que seja criado um pequeno grupo estratégico que possa atravessar as fronteiras da burocracia departamental . Este pequeno grupo estratégico funcionará como a cabeça de todo o serviço civil.

OS DIRIGENTES DE TOPO/ SERVIÇO CIVIL SÉNIOR

Este grupo de dirigentes da Administração executa o papel de charneira entre os políticos, democraticamente eleitos - membros do governo, deputados, prefeitos e governos estaduais e regionais – e a Administração ou o sistema do serviço civil.

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).

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

O Serviço Civil Sénior

- 1.O SCS estabelece a ponte entre os mandatados políticos/responsáveis pelo desenho das políticas e a Administração responsável pela implementação. É responsável pela tradução das linhas de orientação política em programas e ações concretas.
- 2.Este pequeno grupo estratégico – Serviço Civil Sénior - deve ter a capacidade profissional para planear as iniciativas politicamente desejáveis e administrativamente capazes de serem implementadas.
- 3.Para atingir estes objetivos, o SCS precisa de ser apoiado numa liderança eficaz do serviço civil, com ligação da performance à posição assumida e com competentes membros.

O Serviço Civil Sénior

4. O SCS deve ser gerido de forma autónoma, tipo agência, ou entidade administrativa independente, funcionalmente dependente do poder legislativo.
5. Esta entidade deve ser responsável pela gestão deste pequeno grupo estratégico – seleção, avaliação, valorização – dos seus membros que devem possuir um “espírito de corpo”.
6. O mandato deve ser limitado (5 anos?) orientado por uma carta de gestão onde devem constar os objetivos a cumprir. Os seus titulares são inamovíveis nessa posição a menos que haja claro incumprimento dos objetivos da carta de missão.
7. São recrutados por concurso público competitivo universal aberto a vinculados e não vinculados à Administração.

O CASO DE PORTUGAL

Como tem Portugal lidado com a questão dos líderes

GOVERNO / TUTELA

Dirigentes Superiores de 1º e 2º Grau

(500 cargos)

Diretor-Geral

Presidente

Subdiretor-Geral

Vice-Presidente

Dirigentes Intermédios de 1º e 2º Grau

(9200 cargos)

Diretor de Serviço

Chefe de Divisão

ITINERÁRIO DA PROFISSIONALIZAÇÃO

1979 – deixa de ser vitalício, abertura da área de recrutamento

1989 – separação entre nível superior e intermédio

1999 – concurso para os intermédios e vinculação à Administração

2004 – obrigação de formação específica

2005 – carta de missão

2011 – concurso para dirigentes superiores

O PAPEL DOS DIRIGENTES DE TOPO DO ESTADO (DTE)

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.

Fatores Impactantes na Escolha dos Dirigentes -1999-2011

Registaram-se 3 indutores de reforma:

Evolução do Estado

Evolução da Administração

Nova perspectivas para a seleção de líderes

DIRIGENTES SUPERIORES	DIRIGENTES INTERMÉDIOS
POLÍTICOS	TÉCNICOS

A CReSAP

A Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP) em Portugal, como entidade administrativa independente, não pede nem recebe orientações dos Governos na prossecução dos seus fins (artigo 5.º da Lei n.º 64/2011, de 22 de Dezembro).

A CReSAP é responsável pela introdução da meritocracia na estrutura da Administração Central do Estado (direções-gerais e subdiretores-gerais, presidente e vogais de institutos públicos).

Atua através de :

- Concursos públicos destinados ao dirigentes superiores da Administração central do Estado;
- Avaliação curricular e de perfil de gestores públicos.

CReSAP

COMISSÃO DE RECRUTAMENTO E SELEÇÃO
PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CReSAP

CONSTITUIÇÃO DA CReSAP:

- 3 vogais permanentes e um presidente que tem voto de qualidade;
- 3 vogais não permanentes por ministério
- 4 peritos por ministério.

Uma equipa de 3 membros de staff administrativo cedida pelo Ministério das Finanças.

A CReSAP funciona junto do Ministério das Finanças.

A CReSAP reporta à Comissão da Assembleia da República a quem está obrigada a apresentar o plano e o relatório de atividades.

CReSAP

COMISSÃO DE RECRUTAMENTO E SELEÇÃO
PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CReSAP

Requisitos para o Provimento:

1. Vinculados ou não à Administração Pública;
2. Licenciatura, há pelo menos 10 (8) anos;
3. Competência técnica;
4. Aptidão;
5. Experiência profissional;
6. Formação adequadas.

PROCESSO DE RECRUTAMENTO:

- 1. Pedido de abertura de concurso pelo membro do Governo;**
- 2. Nomeação do júri (banca) presidente + 1 vogal permanente + um vogal não permanente do ministério + um perito do ministério;**
- 3. Aprovação do perfil do cargo pelo júri;**
- 4. Homologação do perfil pelo Governo;**
- 5. Publicação no Diário da República do Edital do concurso;**
- 6. Concurso está aberto durante Dez dias úteis;**
- 7. Avaliação curricular;**
- 8. Entrevista;**
- 9. Proposta ao governo de três nomes.**

PROBLEMAS:

Governo não gosta do perfil do concurso formulado pelo júri (banca);

Concurso deserto;

Governo não gosta de nenhum dos três nomes;

Governo dos três apenas escolhe os que são da sua cor política;

Governo tem 40 dias úteis para entrevistar e designar um dos três;

Governo manda encerrar o concurso quando não gosta de nenhum candidato;

O júri procede à reabertura do concurso quando não encontra três nomes com mérito.

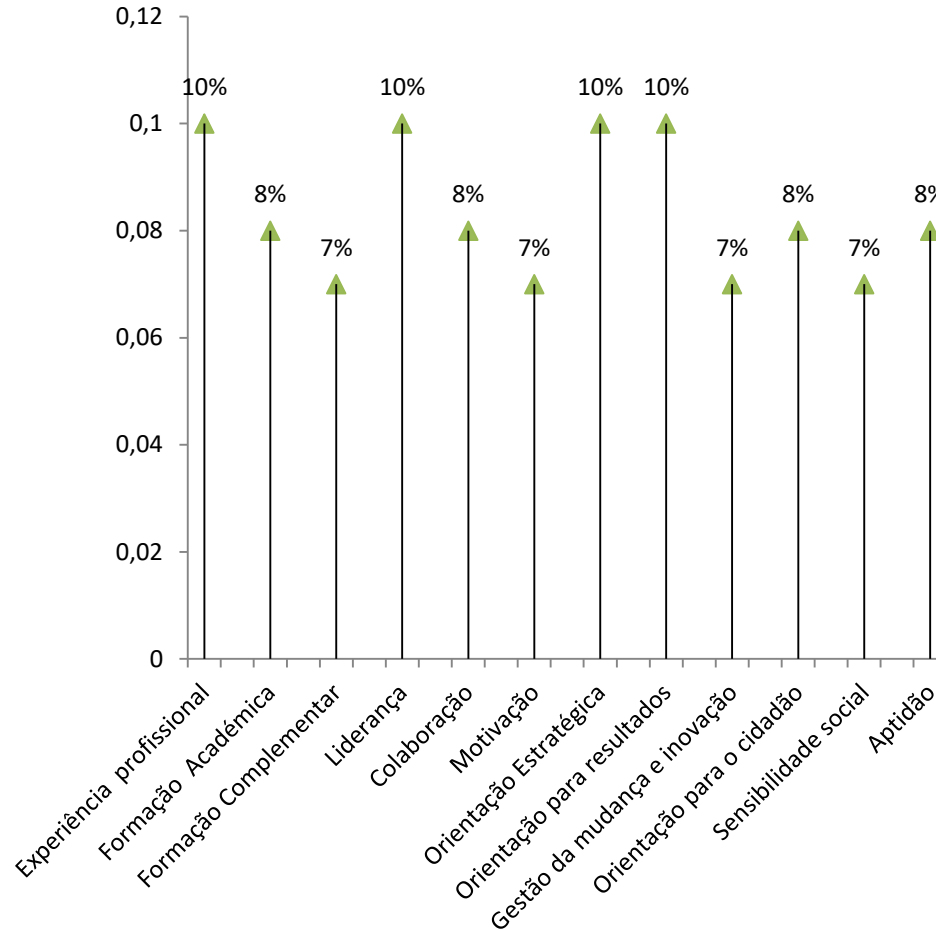
Perfil de Gestão de Dirigente Superior grau 1

Descrição do Posto de Trabalho

Os resultados do perfil da função sugerem que as competências requeridas para a pessoa no cargo deverão incluir a capacidade para:

- Criar uma cultura de perfeição estratégica, e encorajar os outros a pensar a longo prazo, desenvolvendo vantagens estratégicas, e procurando oportunidades para desenvolvimento futuro;
- Estabelecer objetivos difíceis, controlar o progresso e o desempenho, e se necessário, atuar;
- Manter-se enérgico, e ser capaz de fornecer soluções satisfatórias e aceitáveis, mesmo que em situações que envolvam a novidade e o inesperado;
- Ser focado nos resultados, e estar preparado para resolver conflitos ou problemas que possam aparecer;
- Influenciar e persuadir os outros a darem o seu melhor, e elogiar aqueles que trabalham bem;
- Ter abordagens sistemáticas e lógicas;
- Estar atento à mudança, mostrar flexibilidade e adaptabilidade perante circunstâncias difíceis.

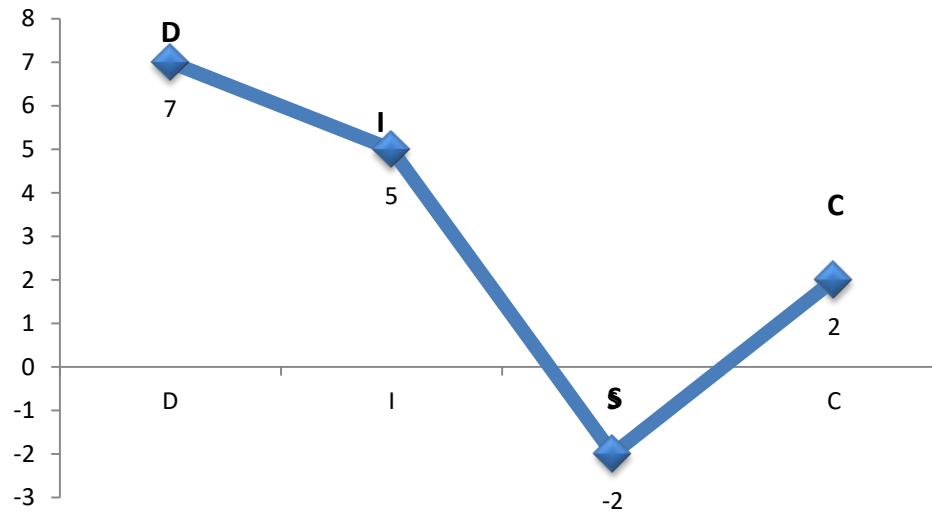
Perfil de Gestão de Dirigente Superior grau 1



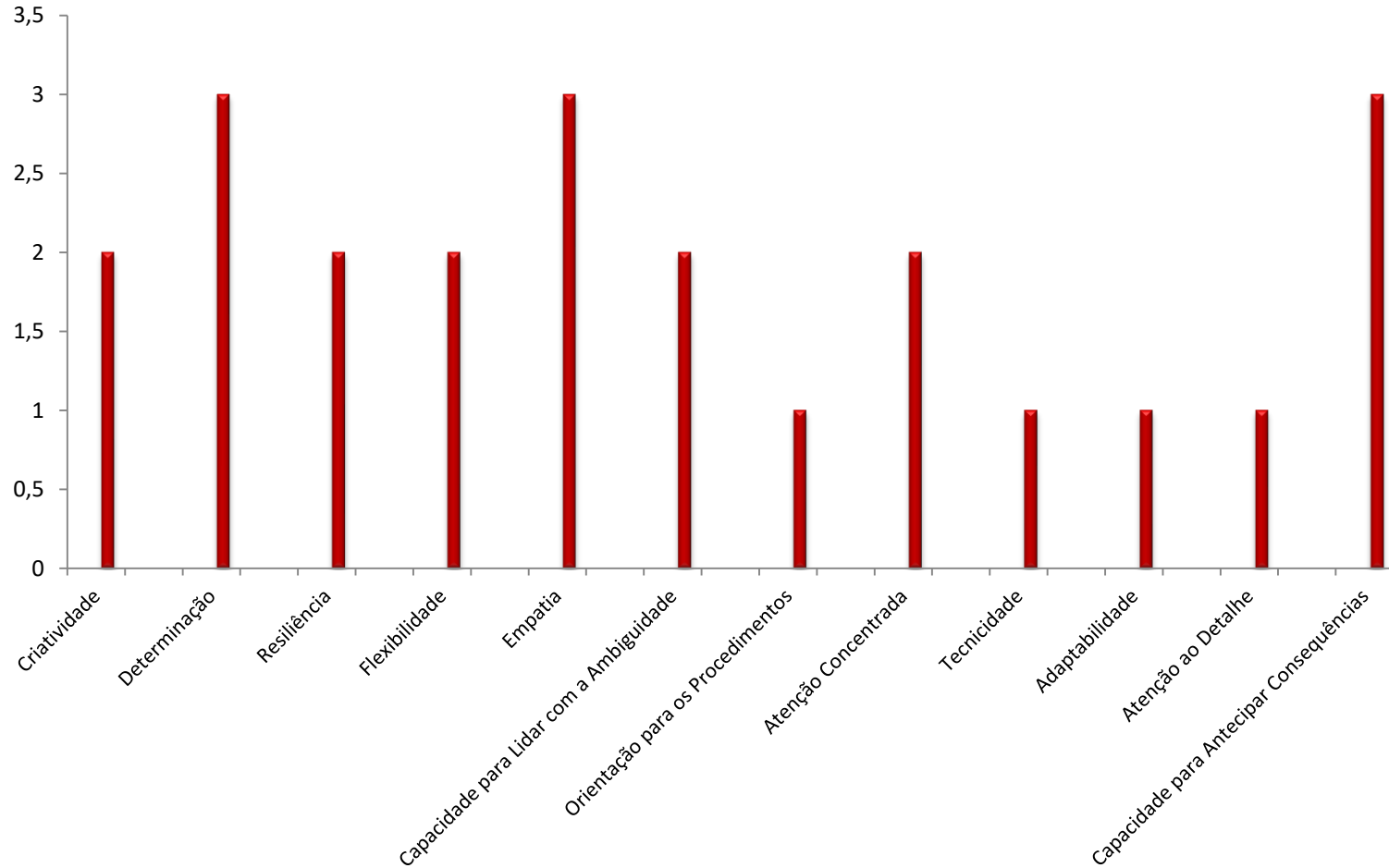
Descrição do Perfil de Gestão

O perfil da função sugere que esta requer uma pessoa determinada, assertiva, com capacidade para comunicar com os outros de forma lógica. A pessoa a preencher este cargo poderá ter de estar preparada para encontrar oposição e resistência às suas ideias, e para pressionar os outros, quando estes tenham prazos a cumprir. Deverá estar preparada para trabalhar dentro dos parâmetros da organização. Finalmente, deverá ter iniciativa própria, ser competitivo(a), imaginativa(a), entusiasta, autoconfiante, inspirador(a), lógico(a), sistemático(a), preciso(a), e com capacidade para influenciar os outros.

Perfil Comportamental de Dirigente Superior de Grau 1



Perfil Comportamental de Dirigente Superior de Grau 1



Descrição do Perfil Comportamental

O perfil da função sugere que esta requer uma pessoa determinada, assertiva, com capacidade para comunicar com os outros de forma lógica. A pessoa a preencher este cargo poderá ter de estar preparada para encontrar oposição e resistência às suas ideias, e para pressionar os outros quando estes tenham prazos a cumprir. Deverá estar preparada para trabalhar dentro dos parâmetros da organização. Finalmente, deverá ter iniciativa própria, ser competitivo(a), imaginativa(a), entusiasta, autoconfiante, inspirador(a), lógico(a), sistemático(a), preciso(a), e com capacidade para influenciar os outros.

Sublinha-se que a CReSAP entende a capacidade preditiva fundamentalmente enquanto indicativa, potencialmente sobreposta por critérios de natureza curricular e de desempenho em contexto de entrevista.

Aviso de Abertura de Concurso

O perfil Aviso (Extrato) n.º ---/2013

Nos termos do disposto no n.º 2 do art.º 19º da Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, torna-se público que a CReSAP, entidade responsável pelo procedimento, vai proceder à abertura, pelo prazo de dez dias úteis a contar da presente publicação, do procedimento concursal n.º 274_CRESAP_199_11/13 de recrutamento e seleção do cargo de **Vice-Presidente da Administração Regional de Saúde do Centro, I.P.**

A indicação dos requisitos formais de provimento, de perfil pretendido, da composição do júri e dos métodos de seleção será publicitada na Bolsa de Emprego Público (BEP). O aviso integral deste procedimento estará disponível no sítio eletrónico da CReSAP, em www.cresap.pt.

06-12-2013 - O Presidente da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública, João Abreu de Faria Bilhim.

Obstáculos: O positivismo jurídico

Legislador assume o código civil que é sábio. Todavia, na prática sabemos que pode não ser assim. A lei pode plasmar modelos e processos de gestão obsoletos.

Assim, quando a CReSAP adota uma boa prática de seleção seguida pelos melhores, o órgão de controlo pode obrigar a CReSAP a adotar uma prática obsoleta apenas porque é a que ainda está contida na lei.

Obstáculos: A filosofia

Na seleção de dirigentes superiores de uma organização as competências ligadas ao “saber ser” são cruciais, ou seja, as “soft” são mais importantes que as “hard Skills”.

Assim, num ordenamento jurídico (código do procedimento administrativo e lei de acesso aos documentos administrativos) como explicar que um candidato não possui o equilíbrio emocional, a agradabilidade, a sociabilidade, a adaptação à mudança e a humildade necessárias para o cargo?

Obstáculos: Endeusar um princípio

princípio da transparência é um, entre muitos outros princípios, que regem a Administração. Endeusar este princípio em detrimento de outros princípios pode colocar em causa o cariz técnico dos processos de seleção da CReSAP.

A LADA (acesso aos documentos administrativos) obriga-nos a ceder cópia de todos os documentos comprometendo o sigilo de quem concorre o que pode conduzir a perseguições ou chacota nos locais de trabalho.

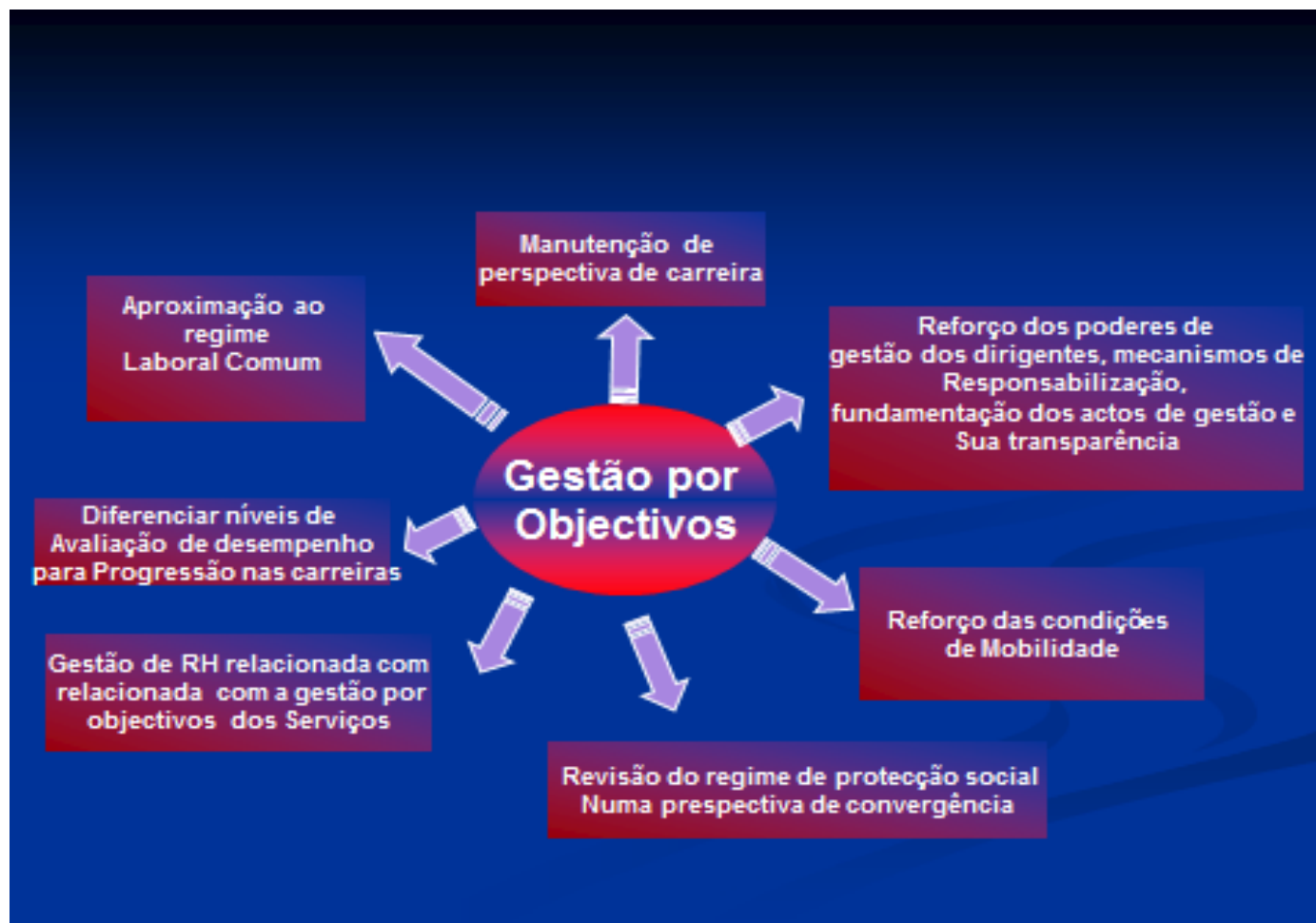
Melhorias a Introduzir na CReSAP

Para Portugal se aproximar deste conceito de Serviço Civil Sénior recomendado pelas organizações internacionais precisa a CReSAP de:

1. Ver reforçadas as suas competências em matéria de gestão dos dirigentes superiores – formação, valorização profissional, avaliação do desempenho, remuneração, entre outros processos.
2. Deveria ser tutelado pelo poder legislativo.
3. A sua competência deveria estender-se aos municípios e às regiões autónomas.
4. Ser ouvida sempre que houvesse necessidade de interromper um mandato antes do seu termo.

O CASO DE PORTUGAL

Como tem Portugal lidado com a questão das carreiras



TODO O SERVIDORE PÚBLICO ESTÁ LIGADO A UMA CARREIRA

Os trabalhadores com vínculo de emprego público constituído por tempo indeterminado exercem as suas funções integrados em carreiras.

Os trabalhadores com vínculo de emprego público a termo resolutivo exercem as suas funções por referência a uma categoria integrada numa carreira.

Os trabalhadores com vínculo de emprego público na modalidade de comissão de serviço exercem as suas funções nos termos legalmente definidos para o cargo .

NOVAS CARREIRAS

Através do Decreto-Lei n.º 121/2008 de 11 de Julho (LVCR) o Governo concretizou a extinção de 1716 carreiras. A LVCR substituiu as antigas carreiras por:

1. Carreiras com designações e conteúdos funcionais mais abrangentes; consagração de carreiras gerais e especiais;
2. O conceito de carreira especial substitui os conceitos de carreira de regime especial e de corpo especial;
3. As carreiras têm uma ou mais categorias, devendo corresponder a cada categoria um conteúdo funcional específico;
4. Em cada categoria pode haver mudanças de posições remuneratórias.

CARREIRAS DO REGIME GERAL

Designação	Categoria	Remuneração	Complexidade
Técnico superior	1 Categoria: Técnico superior	14 Posições remuneratórias	Grau 3 de complexidade funcional
Assistente Técnico	2 Categorias: Coordenador técnico / assistente técnico	4/9 Posições remuneratórias	Grau 2 de complexidade funcional
Assistente operacional	3 Categorias: encarregado geral / encarregado / assistente operacional	2/5/8 Posições remuneratórias	Grau 1 de complexidade funcional

ACESSO POR CONCURSO PÚBLICO

O procedimento concursal pode revestir as seguintes modalidades:

- a) Comum, sempre que se destine ao imediato recrutamento para ocupação de postos de trabalho previstos, e não ocupados, nos mapas de pessoal dos órgãos ou serviços;
- b) Para constituição de reservas de recrutamento, sempre que se destine à constituição de reservas de pessoal para satisfação de necessidades futuras da entidade empregadora pública ou de um conjunto de entidades empregadoras públicas.

ABERTURA DO PROCEDIMENTO CONCURSAL:

O recrutamento para as carreiras segue o princípio do procedimento concursal que antes de ser aberto obedece a certos atos preparatórios tais como:

Consulta à reserva constituída no próprio órgão ou serviço. Se existem candidatos em reserva que correspondam às características do posto de trabalho são estes convocados.

Se não existem candidatos em reserva, que correspondam às características do posto de trabalho, consulta à entidade centralizada para constituição de reservas de recrutamento (ECCRC).

Se não existem candidatos em reserva, procede-se à abertura do procedimento concursal comum (arts. 4º e 40º Portaria).

VIAS DO PROCEDIMENTO CONCURSAL

O procedimento concursal comum pode seguir duas vias:

1. Realização do procedimento concursal no órgão ou serviço;
2. Entrega da realização parcial do procedimento à Entidade Centralizada para Constituição de Reservas de Recrutamento (ECCRC).

Em ambos os casos há lugar à designação de um júri ou banca no órgão ou serviço (arts. 20º e 21º Portaria) que define os critérios e dirige a tramitação do procedimento concursal (art. 22º Portaria).

O JÚRI OU BANCA

Este é composto por um presidente e por dois vogais, servidores da entidade que realiza o procedimento e ou de outro órgão ou serviço. O presidente e, pelo menos, um dos outros membros do júri devem possuir formação ou experiência na atividade inerente ao posto de trabalho a ocupar.

Os membros do júri não podem estar integrados em carreira ou categoria com grau de complexidade funcional inferior ao correspondente ao posto de trabalho, exceto quando exerçam cargos de direção superior.

A composição do júri deve garantir que um dos seus membros exerça funções ou possua experiência na área de gestão de recursos humanos.

Compete ao júri assegurar a tramitação do procedimento concursal, desde a data da sua designação até à elaboração da lista de ordenação final.

MÉTODOS DE SELEÇÃO

Os métodos de seleção obrigatórios (art. 53º nº1 LVCR e art. 36.º da LGTFP) integram:

1. Provas de conhecimentos (art. 9º Portaria) com ponderação $\geq 30\%$ (art. 6º nº3 Portaria);
2. Avaliação psicológica (art. 10º Portaria) com ponderação $\geq 25\%$ (art. 6º nº3 Portaria);

MÉTODOS DE SELEÇÃO (continuação)

3. Avaliação curricular (art. 11º Portaria) com ponderação \geq 30% (art. 6º nº3 Portaria);

4. Entrevista de avaliação de competências (art. 12º Portaria) com ponderação \geq 25% (art. 6º nº3 Portaria).

5. Pode ainda haver lugar ao recurso a métodos de seleção facultativos / complementares com ponderação \leq 30% tais como avaliação por portfólio, exame médico, curso de formação específica, entrevista profissional, provas físicas.

O CASO DO BRASIL
Lideranças do Serviço Civil
Carreiras

LIDERANÇAS: A Constituição

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - ...

V - *as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;*

...” (Constituição Federal, 1988)

LIDERANÇAS: DAS e FCPE

É neste princípio constitucional que se fundamentam os atuais dois tipos de postos de direção, chefia, assessoramento: os cargos de direção e assessoramento superiores – DAS; As funções comissionadas do poder executivo – FCPE.

A Constituição do Brasil não exige para o preenchimento destes dois tipos de postos de direção, chefia e assessoramento que os candidatos sejam submetidos a qualquer procedimento concursal competitivo, mas também não parece impedir a afastar tal prática.

LIDERANÇAS: Escolha política

Na prática, ambos os diferentes cargos são preenchidos e os seus titulares designados com base na escolha política, ou seja, com base na confiança do titular político com poder para designar.

No caso das FCPE o universo de recrutamento está limitado a pessoal com vínculo à Administração.

No caso do DAS o universo de recrutamento não possui limites sendo geral e universal, aberto a qualquer cidadão brasileiro.

LIDERANÇAS: Confiança

Assim não nos parece aparentemente feliz a redação usada na lei fundamental do Brasil ao distinguir entre “funções de confiança” e “cargos em comissão” .

Na verdade, a expressão “funções de confiança” pode levar a equívocos - pelo menos atualmente de acordo com o “estado da arte” do problema em Ciência da Administração Pública – na exata medida em que ambas são de confiança política.

Ora, são de confiança política porque o político não designa o titular em qualquer dos dois casos na sequência de um procedimento concursal competitivo.

LIDERANÇAS: Isenção

O facto de o político designar um servidor vinculado e concursado para uma carreira do serviço civil, em comissão, não impede que esse político tenha escolhido o servidor menos competente no universo de todos os vinculados para o cargo em concreto.

Os servidores não são todos iguais nem apresentam o mesmo perfil de competências duras e moles (*soft and hard skills*), apesar de toda a formação feita e concursada.

Por outro lado, os militantes políticos não se encontram apenas fora da Administração; entre os servidores concursados há muitos militantes pertencentes ao sistema político partidário do País. Ora, essa militância, em si mesma, não pode ser recusada a ninguém.

LIDERANÇAS

Aliás isto é reconhecido no artigo 2.º da Medida Provisória quando estabelece literalmente que (...) fica o Poder Executivo autorizado a substituí-los (DAS), na mesma proporção, *por funções de confiança* denominadas Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE, privativas de servidores efetivos, criadas por esta Medida Provisória na forma, nos quantitativos máximos e nos níveis previstos no Anexo I”

LIDERANÇAS: Despolitização

Atualmente, aceita-se que a profissionalização anda associada à despolitização ou seja ninguém pode ser impedido de militar em um partido político, mas ninguém deve ser designado para uma posição na hierarquia de direção, chefia, assessoramento na Administração com base na confiança política, mas sim com base no mérito e esse apenas pode ser garantido através de procedimentos concursais competitivos.

Será que as práticas em curso no Brasil para a designação de titulares para postos de direção, chefia, assessoramento na Administração Federal segue as boas práticas em geral recomendadas pelo OCDE, EIPA, Banco Mundial ?

LIDERANÇAS: concursos competitivos

O preâmbulo da *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, aprovada em 2003 no âmbito da IV Conferência Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, afirma que para a consecução de um melhor Estado, a profissionalização do serviço público é condição necessária.

Ora, a profissionalização dos dirigentes exige a presença de procedimentos concursais competitivos, independentemente do universo de recrutamento ser interno ou externo à Administração, ou seja, aberto ou não a candidatos vinculados à Administração. A vinculação pode apenas ser uma fator preferencial ou requisito para certos cargos.

LIDERANÇAS: A polémica

Na literatura produzida pela Administração do Brasil constata-se três aspetos:

1. Exaltação da bondade das funções comissionadas do poder executivo – FCPE pelo facto de serem exercidas por titulares vinculados à Administração
2. Diabolização da direção e assessoriamente superiores – DAS
3. Crença aparentemente infundada de que com a transferência de posições DAS para FCPE a Administração se estaria a profissionalizar o serviço civil.

CARREIRAS: Especialização/ Plurifuncionalidade

A Administração Pública no Brasil tem como característica um modelo burocrático comum em geral a todas as administrações de cultura ibérica baseado em carreiras estruturadas.

1. Acesso por meio de concursos públicos .
3. Tem a particularidade de dispor ainda de uma enorme variedade de carreiras baseadas na especialização.
4. As boas práticas internacionais tendem a comprimir o leque, estruturando a carreira no conceito multifuncional.

CARREIRAS: Judicialização

1. Os concursos de acesso a carreiras na Administração Federal do Brasil são muitas vezes acusados de ter dado origem à “indústria do concursismo”
2. O sistema parece robusto, gerador de um stock de competências muito importantes. Parece ser concedida maior ponderação estatística às hard skills face às soft skills, até por uma questão de mais fácil diagnóstico e evidenciação em caso de litígio judicial.
3. Há uma cultura de judicialização forte dos concursos que pode ser um obstáculo à melhora dos procedimentos concursais. As competências mais fáceis de selecionar podem não ser as mais importantes.

CARREIRAS: DAS versus FCPE

Na prática, ambos os diferentes cargos são preenchidos e os seus titulares designados com base na escolha política ou seja com base na confiança do titular político com poder para designar.

Apenas no caso das FCPE, o universo de recrutamento está limitado a pessoal com vínculo à Administração

E no caso DAS o universo de recrutamento não possui limites e é geral e universal, aberto a qualquer cidadão brasileiro.

Bibliografia

Bilhim, João. 2012. O mérito nos processos de seleção da alta direção da Administração Pública portuguesa: mito ou realidade? *Sequência (Florianópolis)* no. 65 . <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2012v33n65p57>

Bilhim, João. 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*. Rio de Janeiro: vol. 5, no.2, maio-agosto, p. 205-227. **DOI: 10.5533/1984-2503-20135202**

BILHIM, J. (2013). Gestão por Objetivos, Desempenho e Progressão na Carreira. In MADUREIRA, César; ASENSIO, Maria – *Handbook de Administração Pública*. Lisboa, INA, pp.189-206.

Bilhim, João . 2014. Política e administração. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Vol. XXVIII, pág. 11 – 31.

EIPA (European Institute of Public Administration). (1998). The Senior Civil Service: A Comparison of Personnel Development for Managers in Fourteen OECD Member Countries. The Hague: EIPA.

Bibliografía

Hood, Christopher. (2000). "Relationships between Ministers/Politicians and Public Servants: Public Service Bargains Old and New." In B. Guy Peters & Donald J. Savoie (Eds.), *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service* (pp. 178-208). London: McGill-Queen's University Press

OECD. (2003). *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*, GOV/PUMA (2003)17. Paris: OECD.

RUHIL, v. s; CAMÕES, P. (2003). What Lies Beneath: the political roots of state merit systems in *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13 (1), pp. 27-42.

Soriano, J. E.; Bilhim, J. 2013. La Racionalidad Política y Técnica en la selección de la Alta Administración Pública Portuguesa. *El Cronista*, n.º 38.

Vicente, Rubén Baz 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|

Obrigado
Questões, Dúvidas,
Observações

bilhim@iscsp.ulisboa.pt
j.bilhim@sapo.pt