

Enap

PALESTRA

Mérito e Profissionalização

João Abreu de Faria Bilhim

Professor Catedrático Jubilado – ISCSP/Ulisboa

Professor Visitante FACE UnB - Brasília.

Investigador do CAPP/ISCSP e GESPU/UnB

A PROFISSIONALIZAÇÃO FAZ-SE PELO MÉRITO AVALIADO ATRAVÉS DE PROCESSO COMPETITIVO, JUSTO E ABERTO

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.

O MÉRITO

1. O Mérito significa a nomeação da pessoa mais capaz avaliada pelos critérios essenciais do perfil da posição a recrutar, Ninguém deve ser nomeada para uma função se não for competente para a desempenhar e essa função deve ser oferecida à pessoa que fará isso melhor.
5. O processo concursal tem de ser justo o que significa que não deve haver qualquer viés na avaliação dos candidatos. A seleção deve ser objetiva, imparcial e aplicada de forma consistente.
6. O processo tem de ser aberto o que significa que a oportunidade de contratação deve ser anunciada publicamente. Aos potenciais candidatos deve ser dado acesso à informação acerca da função e das suas exigências e quanto ao processo seletivo. Em competições abertas, todos quantos desejarem e reunirem os requisitos devem ter acesso.

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 conceção 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 Sênior

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

Seleção dos Dirigentes da Administração Central do Estado

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.

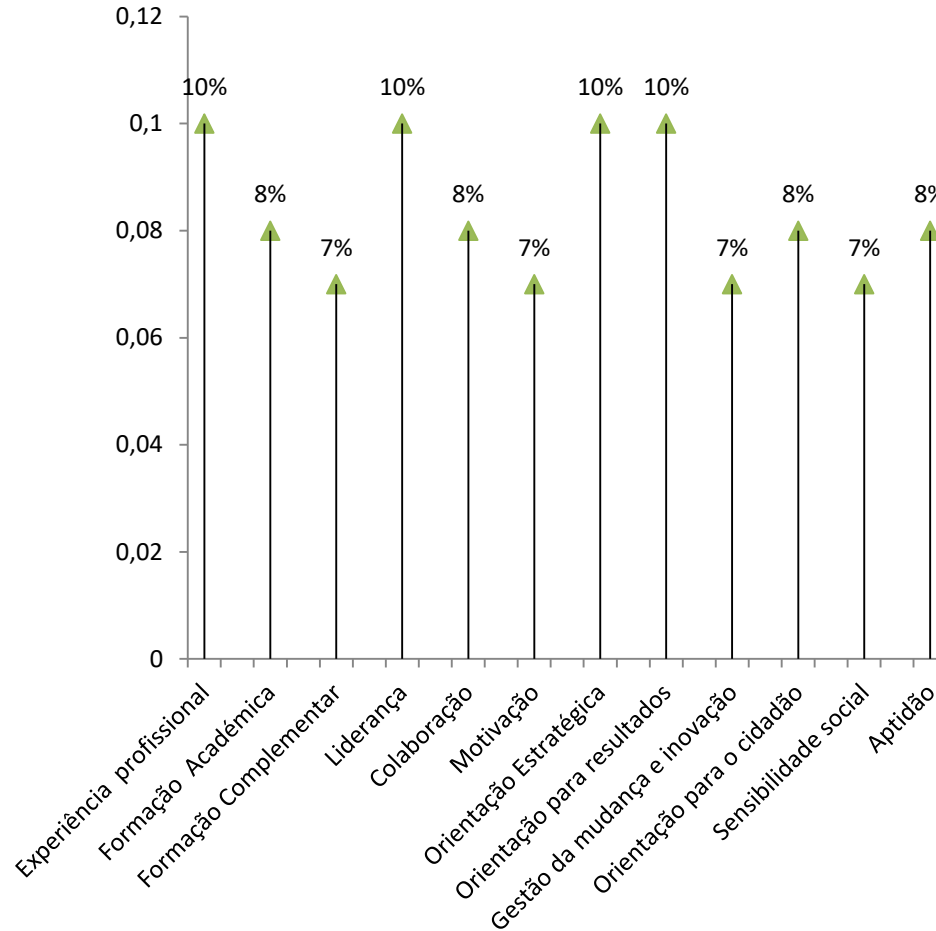
Perfil de Gestão de Dirigente Superior grau 1

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.

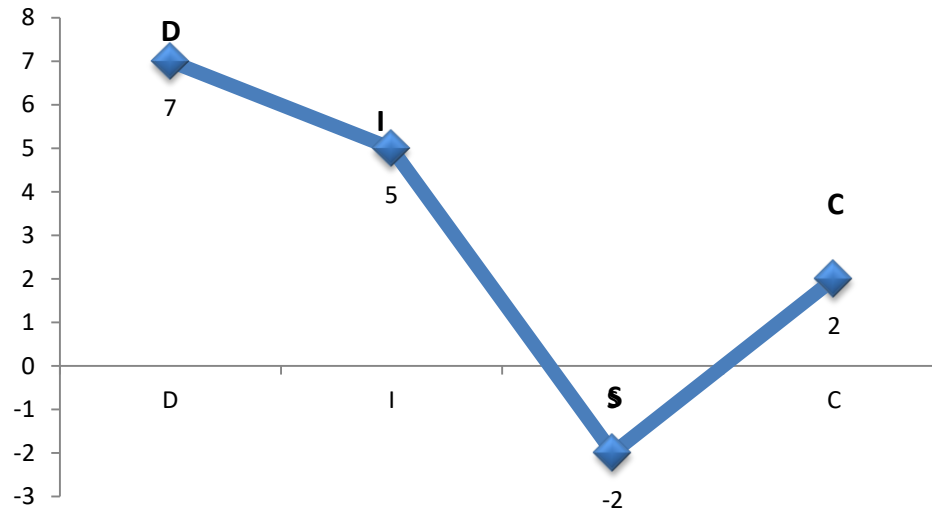
Perfil de Gestão de Dirigente Superior grau 1



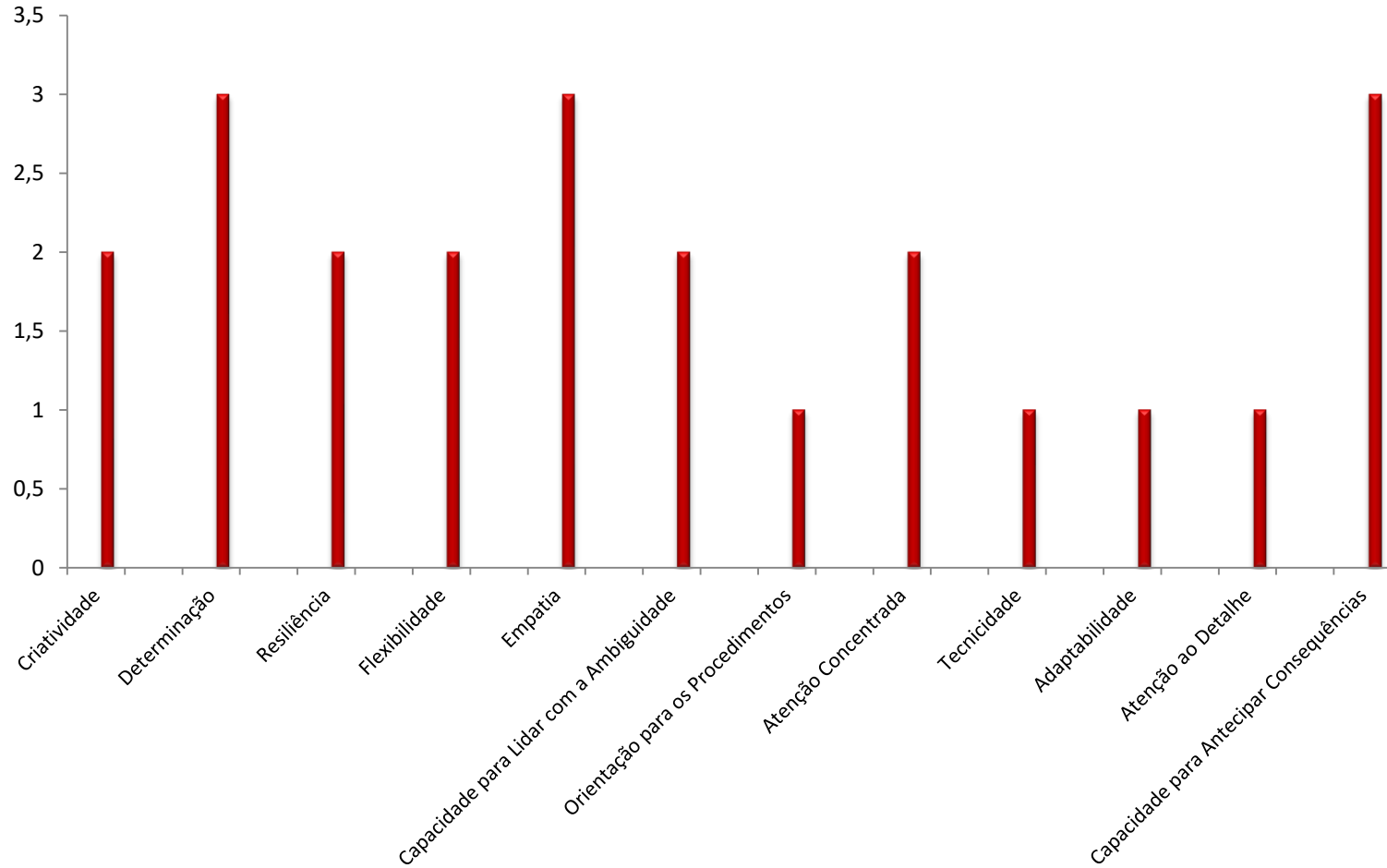
Descrição do Perfil de Gestão

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.

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.

Bibliografia

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