

XV Congreso Internacional del CLAD
sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública

Santo Domingo, República Dominicana

9 a 12 de Novembro de 2010

Tema:

La profesionalización de la función pública / servicio civil para fortalecer la capacidad del gobierno democrático en Iberoamérica

Painel:

A profissionalização da gestão e da administração como garante da qualidade do serviço público

Título da comunicação: As competências como factor de legitimação para o recrutamento e o exercício de funções públicas de funcionários e dirigentes na Administração Pública portuguesa

César Madureira

1 - Introdução

A busca de eficiência, eficácia e qualidade nos serviços públicos levou a que, ao longo das décadas de 80 e 90 do século passado, se experimentassem nas administrações públicas princípios de gestão da escola managerial (Peters & Waterman, 1982, Osborne & Gaebler, 1992; Lane, 1995; Frederickson, 1996), supostamente promotores de modelos institucionais e organizacionais que introduzissem na gestão pública aspectos como a desregulação, a descentralização e a delegação de competências (Rocha, 2001; Madureira, 2004) para um melhor funcionamento da Administração.

A adopção do *New Public Management*, ou mesmo de princípios menos empresarialistas como os do *New Public Service*, por muitas administrações fazia prever que o principal factor de legitimação para o recrutamento, tanto de dirigentes como de funcionários, passaria a ser as competências profissionais de uns e de outros em detrimento de quaisquer outros factores de influência. Não obstante, esta tendência não se verificou com a profundidade esperada.

Independentemente do modelo administrativo perfilhado pelos estados (mais próximo de uma racionalidade burocrática ou com maiores tendências para o empresarialismo crescente do sector público), hoje parece consensual que, sem esquecermos as idiosincrasias que marcam, e devem continuar a marcar, a diferença de missão e de propósito entre organizações públicas e privadas, a gestão de recursos escassos e a necessidade de se servir o cidadão com qualidade exige que funcionários e dirigentes vejam as suas competências profissionais desenvolvidas e melhoradas.

No caso português, os resquícios de uma cultura de burocracia mecanicista, por um lado, e a manutenção das nomeações dos dirigentes de topo na Administração Pública dentro de uma lógica de confiança pessoal e/ou política (Page & Wright, 1999; Peters, 2001; Madureira & Rodrigues, 2009, Madureira & Ferraz, 2010) por outro, são ainda factores de peso fundamental na política da administração de recursos humanos no sector público, que tem obstado a que os dirigentes sejam recrutados e exerçam as suas funções com base nas competências profissionais que possuem.

Ainda assim, em Portugal tem-se assistido a uma progressiva dotação de dirigentes e de funcionários de competências transversais, tanto técnicas como comportamentais, para o exercício de desempenho das suas funções públicas.

2 - A valorização das competências profissionais no recrutamento dos funcionários: a criação e o funcionamento do CEAGP¹

2.1) O recrutamento dos funcionários públicos em Portugal

Independentemente do caminho a seguir pela gestão pública, e dos modelos que venha a adoptar, certo parece ser que a forma como se recrutam os funcionários é, por um lado indiciadora da existência de uma certa matriz cultural administrativa e por outro, potenciadora/condicionadora de desempenhos. Com efeito, um sistema de recrutamento mais burocratizado, ou outro mais vocacionado para uma avaliação dinâmica tendo em perspectiva que o funcionário trabalhará segundo uma lógica de gestão por objectivos, terão

¹ CEAGP – Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública

eventualmente consequências de desempenho distintas. Certo é que, qualquer que seja a filosofia das reformas administrativas do século XXI, esta terá que levar em linha de conta a necessidade de se recrutarem funcionários cujas competências profissionais, na sua generalidade, sejam valorizadas uma vez que se tornam essenciais para que possa haver um entendimento e um envolvimento na mudança.

Um estudo comparativo das administrações públicas e dos sistemas de recrutamento de 15 países da U.E., incluindo Portugal, (Bossaert, Demmke, Nomden, Polet, 2001) aponta para o “concurso com regras pré-fixadas por lei” como o método de recrutamento e selecção mais frequentemente empregue em países como Portugal, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Espanha e Bélgica. Não obstante, mesmo entre estes países existem diferenças consideráveis nas formas de recrutarem os seus funcionários. Ao contrário do que se passa em Portugal, onde, ainda que supervisionados a nível governamental, os concursos são promovidos pelos diversos organismos públicos existentes, por exemplo, em França, os funcionários são recrutados através da realização de grandes concursos nacionais tutelados ministerialmente. Em contrapartida em estados como o finlandês ou o sueco, o pessoal é recrutado como no sector privado, podendo ser escolhidos vários métodos de selecção sem que tenham que estar estipulados por uma lei nacional. Na Finlândia, todo o processo de recrutamento chega mesmo a ser efectuado por empresas consultoras externas cabendo apenas à Administração Pública a decisão final de aceitação ou rejeição dos elementos recrutados. Também na Dinamarca ou Holanda são as próprias agências ou organismos que autonomamente gerem todo o processo de recrutamento de acordo com critérios de avaliação fixados pelos próprios. No Reino Unido, compete aos ministérios ou agências executivas, estabelecerem as suas próprias regras e regulamentos para o recrutamento, desde que estas estejam de acordo com as imposições exigidas pelo *Public Service Management Code* (Bossaert, Demmke, Nomden, Polet, 2001).

Um estudo mais recente sobre países membros da OECD (OECD, 2003), aponta também ele no sentido de uma diversidade de experiências, relacionando sempre a questão do recrutamento com os sistemas de carreiras existentes (ou inexistentes) nos diferentes países a serem estudados, sem que nunca afirme concludentemente a supremacia de um tipo de recrutamento sobre qualquer outro. Não obstante, o que sobressai na literatura sobre esta matéria é que o factor “competências” não aparece suficientemente referido como sendo de importância nuclear quer no acto do recrutamento quer no pós-recrutamento (na perspectiva de desenvolvimento dessas competências).

Em Portugal, onde os funcionários são geridos através de um sistema de carreiras, o recrutamento dos funcionários públicos faz-se de acordo com o disposto no Decreto-Lei nº 204/98 de 11 de Julho e na Portaria 83-A de 2009 de 22 de Janeiro (que surge para actualizar as formas de recrutamento na sequência da entrada em vigor da Lei de Vínculos, Remunerações e Carreiras Lei 12-A/2008 de 27 de Fevereiro), nos quais se encontram consignados todos os direitos e deveres dos cidadãos no acesso a uma candidatura a um lugar na função pública, assim como os métodos de recrutamento e de selecção utilizados pelo Estado. Não obstante a existência desta legislação, tendo em atenção o peso crescente que o efectivo da função pública foi tendo nos gastos do Estado português, nos últimos 5 anos, as restrições de recrutamento de novos funcionários públicos começaram a fazer-se

sentir rigorosamente². Até, lá assistiu-se a um crescimento compulsivo do número de funcionários públicos, apesar dos esforços de contenção protagonizados pelos diferentes governos. Os dados existentes apontam para uma mais do que triplicação do número de efectivos entre 1968 (que neste ano eram de apenas 197.000) e 1999 (ou seja, 31 anos mais tarde)³. Para este aumento significativo contribuíram decisivamente sectores como o da saúde e da educação, que conheceram um crescimento sem precedentes nos últimos 35 anos. Hoje, e face aos dados disponíveis, a única coisa que podemos afirmar com clareza é que se em algumas áreas existe efectivamente pessoal em excesso, outras há que se debatem com uma clara escassez de recursos humanos e de competências (tanto transversais como específicas, tanto técnicas como comportamentais). Existe uma desproporção na forma como estão distribuídos os recursos humanos. Sectores como o das pescas e da agricultura continua a ter um número de efectivos elevado (12.528 em 2001) relativamente às missões que hoje lhe são atribuídas, enquanto que áreas como a ciência e tecnologia (1.411 efectivos em 2001) continuam a ter um crescimento demasiadamente ténue tendo em conta os desafios impostos pela nova sociedade do conhecimento e da informação (Correia de Campos, 2002). Em suma, uma harmonização entre recrutamento, distribuição e formação dos recursos humanos será determinante num processo de mudança e de modernização que se queira bem sucedido. Não obstante o desequilíbrio na forma como tem sido feito o recrutamento, mas sobretudo a distribuição dos recursos humanos no sector administrativo público, ao longo dos últimos anos, a entrada dos funcionários na Administração Pública portuguesa começou a fazer-se de forma aparentemente mais cautelosa⁴.

Actualmente, carecendo de estudos que caracterizem a evolução quantitativa das entradas de empregados da Administração Pública (funcionários ou não), torna-se muito difícil fazer uma avaliação fidedigna nesta matéria, sobretudo tendo em conta a diversidade de formas que existem da Administração comprar certos serviços (contratos a prazo, prestação de serviços, avenças e *contracting out*).

Não contando com um concurso de nível nacional, como acontece em países como a França, Portugal foi recorrendo essencialmente à abertura de concursos extraordinários para ir integrando gradualmente os trabalhadores que, com contratos a prazo ou contratos de prestação de serviço, trabalhavam durante meses ou anos na Administração Pública, sem que contudo fossem considerados funcionários públicos.

Independentemente da optimização das soluções organizacionais a adoptar no sentido de tornar os serviços públicos mais capazes, eleito com maioria absoluta em 2005, o governo do Partido Socialista prometeu que por cada dois funcionários públicos que se reformassem

² Textos legais como a Resolução do Conselho de Ministros nº 97/2002 ou o Despacho Conjunto nº1071/2005 propõem medidas que vão no sentido do congelamento das admissões na Administração Pública portuguesa

³ Para este assunto consultar o documento ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM NÚMEROS (2001), 2º Recenseamento Geral da Administração Pública. Instituto de Gestão da Base de dados dos Recursos Humanos da Administração Pública, Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública

⁴ Não existem números exactos publicados que permitam sustentar esta afirmação. Contudo, de acordo com os dados fornecidos pela Caixa Geral de Aposentações, entre 2001 e 2004 houve uma diminuição de 2,5% no efectivo da Administração Pública portuguesa. Por outro lado, a pressão da opinião pública manifestada na imprensa e a verificação de uma aparente contenção na admissão de pessoal nos serviços públicos, podem ajudar a fazer uma avaliação da situação, ainda que imprecisa. A cautela na admissão de funcionários foi particularmente observada a partir da entrada em funções do XV Governo Constitucional e continuada pelo XVI e XVII Governos Constitucionais portugueses

apenas entraria um novo funcionário. Esta medida veio a afunilar ainda mais a já sentida dificuldade de ingresso nos quadros do Estado. Actualmente, fruto da crise das contas públicas, o executivo fala mesmo da possibilidade de se recrutar apenas um funcionário por cada três que se venham a reformar.

O contexto de recrutamento de novos trabalhadores para a Administração Pública portuguesa é pois, no momento em que vivemos, excepcionalmente difícil. Por este motivo, importa garantir que as admissões feitas a partir deste momento possam ser as mais adequadas.

2.2) O CEAGP como forma de recrutamento com valorização de competências

Com a criação, no ano lectivo 2000/2001, do Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP) pelo Instituto Nacional de Administração (INA), a frequência desta pós-graduação passou a ser uma das vias institucionalizadas mais clara e inequívoca para a entrada de funcionários (técnicos superiores) na Administração Pública portuguesa (Madureira & Correia de Campos, 2001). Com efeito, para entrarem no referido curso, os candidatos têm que realizar uma prova nacional (teste de cruces) cujas perguntas são elaboradas por especialistas e académicos de diferentes áreas técnicas, a partir de um conjunto de material bibliográfico que é antecipadamente recomendado aos candidatos como elemento principal de estudo para a prova. Os candidatos aceites passam então por um ano intenso de formação após o qual ingressam directamente na carreira Técnica Superior. Assume-se que a selecção dos funcionários é feita à entrada para o curso e que, a sua ascensão à condição de funcionários é antecedida de uma formação exaustiva onde supostamente adquirem competências nos domínios das políticas públicas, das finanças públicas, do direito administrativo, dos modelos de gestão pública, etc. Independentemente de poder ser discutível a adequação das provas de acesso ao curso (teste americano de cruces), certo é que a frequência do CEAGP garante que quem se torna funcionário público por esta via tem a possibilidade de, durante um ano, adquirir conhecimentos e competências transversais antes de iniciar a sua carreira.

É evidente que o recrutamento/selecção de funcionários públicos não se esgota neste modelo de triagem/formação, existindo a abertura de vagas, ainda que de forma contida e parcimoniosa, nas mais diversas áreas da Administração. Contudo, o CEAGP afigura-se como uma via de recrutamento/selecção de imparcialidade dificilmente questionável, que para além de servir de sistema recrutamento/selecção enriquece os futuros agentes da Administração ministrando-lhes um curso de um ano onde competências teóricas mas também práticas (tanto técnicas como comportamentais) são altamente estimuladas, designadamente através de trabalhos individuais e de grupo, parte das vezes desenvolvidos em Direcções Gerais e Institutos Públicos.

Independentemente da existência e da prática das tradicionais formas de recrutamento, pensamos que o projecto de recrutamento/formação lançado pelo CEAGP deverá doravante prevalecer como forma de recrutamento privilegiada uma vez que através dele não só podem ser seleccionados aqueles que supostamente sejam os mais aptos, como para além disso são instruídos durante um período de um ano em matérias (conhecimentos técnicos, atitudes e comportamentos) que os habilitarão e qualificarão enquanto futuros técnicos da Administração Pública.

3 – O recrutamento e a formação de competências enquanto factores legitimadores do exercício das funções dirigentes

3.1) O recrutamento dos dirigentes: A confiança política versus a objectividade nos critérios de selecção

De um ponto de vista teórico, a Ciência da Administração continua a apontar para duas grandes categorias de tipos de recrutamento dos dirigentes públicos: o primeiro baseado em critérios de confiança política e fidelidade para com as políticas do Governo, o segundo, no extremo oposto, baseado no mérito, na imparcialidade e na neutralidade da gestão. O factor que aparece como comum a estes dois modelos é a subordinação da alta direcção pública ao interesse público e ao poder político legitimamente eleito. Contudo, na prática, a configuração das relações entre os actores políticos e os actores administrativos tornam difícil a definição de uma fronteira clara entre a política e a administração bem como a categorização de um país como pertencente a um dos modelos extremos.

De acordo com os estudos de Page & Wright (1999), independentemente dos sistemas administrativos serem mais partidarizados ou mais baseados no princípio da necessidade de uma neutralidade do serviço público, deverá sempre existir o cumprimento de um princípio de lealdade institucional para com o Estado por parte de qualquer agente que se constitua como um seu servidor. Mesmo nos sistemas administrativos mais despolitizados existe pois, de acordo com os autores, uma procura de “funcionários de confiança” para os lugares de gestão de topo. Contudo, ao utilizar-se este termo, deve perceber-se que existe uma referência ao conceito de “confiança” no seu sentido mais lato e não apenas político partidário. Esta tendência é muito vincada em países como a Dinamarca. Jensen & Knudsen (1999) ilustram bem o exemplo deste país, descrevendo a modernização administrativa como um fenómeno que levou à transformação dos burocratas em “profissionais da gestão pública” e em que o recrutamento passou a ser feito com base numa “confiança” alicerçada em competências profissionais e não em escolhas políticas.

Contudo, esta proposta efectuada por Jensen & Knudsen (1999) carece ainda de uma aplicação prática na maioria das Administrações.

Com efeito, depois de várias tentativas de reforma administrativa nos países ocidentais, através da emergência da Teoria da Escolha Pública (Mueller, 1979), do managerialismo e do *New Public Management* (Peters & Waterman, 1982, Pollitt, 1990, Osborne & Gaebler, 1992, Lane, 1995, Frederickson, 1996) ou de uma maior aplicação do conceito de *Governance*⁵ (Hood & Lodge, 2004), e independentemente das tendências políticas dos governos que conduzem estas reformas, existe um aspecto que se tornou nuclear na ligação entre o poder político e as elites administrativas: o da “confiança”. Trata-se porém, como já vimos atrás, de um conceito pouco transparente na medida em que quando referimos o termo “confiança”, podemos estar referir-nos a uma “confiança política” (mais permeável aos

⁵ *Governance* encarado como o reconhecimento de que numa sociedade global não existem imposições unilaterais de quaisquer tipos de liderança, pelo que Estado e Administração Pública passam a ter que funcionar como um sistema de órgãos orientadores dos distintos actores sociais e económicos de uma sociedade determinada

clientelismos e aos jogos de influências), ou a uma “confiança com base nas competências e desempenhos”, conceito trazido por Jensen & Knudsen (1999).

No que concerne aos modelos de recrutamento dos dirigentes na Administração Pública, estes não são independentes da tradição e da cultura prevalentes numa determinada realidade social pelo que é natural a sua variação de Estado para Estado. Em Portugal, só em 1979, e de acordo com o disposto no Decreto Lei nº 191-F/79 de 26 de Junho, é que o pessoal dirigente da Administração Pública portuguesa deixou de ser provido vitaliciamente, para passar a ser nomeado em regime de comissão de serviço (Teixeira da Cruz, 1992). Do definitivo passou-se para um estado transitório na ocupação de cargos dirigentes, ainda que renovável por períodos de 3 anos. Para tal, iam contribuindo a dinâmica evolutiva do tecido político e socio-económico. Contudo, e apesar das influências sofridas pelo exterior, no essencial, o quadro jurídico da burocracia permaneceu quase idêntico àquele que vigorou durante os quase 50 anos de ditadura (Rocha, 2001).

Em 1987, na sequência de um partido político ter obtido a maioria absoluta nas eleições legislativas, o poder político passou a centralizar o poder administrativo na mão de políticos com o fim de evitar eventuais confrontos de opiniões ou discordâncias entre a alta esfera da função pública e o governo. Mesmo o recrutamento de directores de serviços e de chefes de divisão passava a depender do poder político (Rocha, 1998). A institucionalização deste novo tipo de recrutamento de dirigentes na Administração Pública portuguesa pressupunha a existência de dirigentes competentes, dinâmicos, leais, capazes de decidir, sem que se criasse no entanto nenhum instrumento para que se pudessem aferir estas capacidades nos dirigentes.

Apesar de ao longo das últimas décadas ter subsistido a discussão sobre o recrutamento dos dirigentes de topo e intermédios da Administração Pública, continua a não haver regras claras que permitam um recrutamento baseado em competências. Promulgada e publicada durante o ano civil de 2005, a Lei nº51/2005 de 30 de Agosto, prevê no nº1 do artigo 18º do seu anexo que “os titulares de cargos de direcção superior são recrutados, por escolha, entre indivíduos licenciados, vinculados ou não à Administração Pública, que possuam competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respectivas funções”. Estes dirigentes são escolhidos pelo Governo e prestam funções em regime de comissão de serviço por um período de 3 anos, podendo através das renovações no cargo, este período estender-se até 12 anos. Sobre esta matéria importa reflectir sobre o facto de dirigentes oriundos de outros sectores que não o público, poderem desempenhar cargos de alta direcção na Administração Pública portuguesa. Com efeito, se a proveniência do dirigente não deve ser determinante no seu recrutamento, pelo que não se deve vedar a entrada a dirigentes provenientes, por exemplo, do sector privado, será igualmente verdadeira a proposição segundo a qual há competências que qualquer dirigente ou funcionário público deveria ter, nomeadamente porque são formadoras de uma consciência de serviço público. Desta forma, o recrutamento deveria prever mecanismos de verificação da existência, ou não, destas competências nos dirigentes seleccionados.

Quanto aos cargos de direcção intermédia a supracitada Lei vem prever que “os titulares dos cargos de direcção intermédia sejam recrutados por procedimento concursal” o que implicaria, em teoria, uma despolitização das camadas de poder intermédio. Relativamente ao leque de competências que estes devem possuir para o exercício das suas funções a legislação é bastante vaga.

A *praxis* mostra ainda que, mesmo quando mudam de Direcção ou de Organismo os dirigentes, tanto nos níveis superiores como intermédios, tendem a eternizar-se em cargos de direcção, independentemente dos resultados obtidos ou das competências demonstradas. Por outro lado, o artigo 22º da Lei 4/2004 de 15 de Janeiro, nomeadamente através do seu número 2, vem prever que, tendo em atenção a criação de uma estrutura matricial nos Organismos da Administração Pública Portuguesa, as chefias das equipas multidisciplinares passem a ser designadas, de entre os efectivos do serviço, pelos dirigentes máximos. O princípio de nomeação destas chefias, sem recurso a procedimento concursal, introduz de forma sub-reptícia menor transparência no recrutamento daqueles que vão integrar, na prática, o grupo dos dirigentes intermédios (mesmo que formalmente não tenham esse estatuto, estas chefias são equiparadas em termos estatutários e remuneratórios a um chefe de divisão ou a um director de serviços). A aferição das competências destas chefias não é efectuada com base em critérios profissionais objectivos. O seu recrutamento depende somente da autoridade, mais ou menos discricionária, do dirigente máximo do Organismo.

Uma ainda escassa responsabilização dos dirigentes públicos pelos desempenhos e resultados obtidos, bem como a fragilidade desse julgamento, impede que se afirme que a administração pública portuguesa esteja a mudar de uma configuração burocrática mecanicista para uma configuração híbrida em que a profissionalização da gestão se aproxime do modelo de híbrido de tipo ideal conceptualizado por Aberbach e Rockman (1988) que procura conjugar o valor da confiança com os valores de neutralidade e mérito. Segundo Almeida (2006), os últimos anos têm demonstrado que os sinais de pressão externa não se afiguraram suficientemente importantes para se poder ler uma mudança estrutural no tocante à despolitização do sistema. No que diz respeito à realidade portuguesa continuamos a assistir, ao *spoil system* como regra de preenchimento dos lugares dirigentes de topo na administração pública portuguesa, independentemente das competências evidenciadas pelos dirigentes. Importa ainda acentuar a ideia de que, no que concerne às chefias intermédias, estas vão sendo ciclicamente esvaziadas de poder e de conteúdo funcional, uma vez que com os diferentes ciclos eleitorais mudam dirigentes de topo e com eles as orientações de gestão, não só a nível estratégico mas, também, operacional.

Mesmo que, de acordo com Page e Wright (1999), o factor “confiança” esteja na origem da escolha dos dirigentes em todos os países que compõe o *western model* em geral e, em particular e com maior profundidade, no modelo tradicional europeu, tal não deve significar que o conceito de “confiança”, não possa vir a ser interpretado num sentido mais lato. Assim, no contexto da institucionalização das funções de direcção e, conseqüentemente, com a adopção de características do modelo profissional, o conceito deve deixar de ser encarado como determinantemente político e passar antes a ser encarado como um dever de lealdade (do dirigente seleccionado) para com o estado, mais até que para com o poder (ou partido) político eleito. No fundo, o dirigente seleccionado deve cumprir um dever de lealdade na formulação e implementação das políticas públicas (Schuetz, 2009), em respeito pelos princípios de uma boa governação, devidamente controlado por mecanismos de avaliação que considerem a gestão por objectivos e promovam uma efectiva gestão das carreiras.

Desta forma, os “novos dirigentes” a serem recrutados, independentemente da filosofia administrativa que presida ao funcionamento da administração, terão que possuir competências profissionais que sejam adequadas ao exercício de funções que se propõem desempenhar dentro do sector público, assim como conhecimentos relativamente às idiossincrasias dos organismos públicos e da sua missão. A premissa da necessidade do

domínio destas competências pressupõe a existência de uma lógica de actualização das mesmas.

3.2) A formação e as competências dos dirigentes

Como já foi referido, a discussão sobre o recrutamento dos dirigentes de topo e intermédios da administração pública portuguesa foi uma constante ao longo das três últimas décadas. Sucessivas leis foram modificando as formas de recrutamento dos dirigentes. A Lei nº 2/2004 de 15 de Janeiro que aprovou o Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local do Estado, na Secção II do Capítulo II, veio prever as regras para o recrutamento e selecção dos cargos de direcção intermédia. Neste enquadramento, o artigo 20º estabelecia, pela primeira vez, como requisito para o exercício de funções dirigentes, para além da licenciatura (prevendo algumas excepções) e de um período mínimo de experiência profissional, o aproveitamento num curso de formação para Alta Direcção em administração pública.

Promulgada e publicada durante o ano civil de 2005, a Lei nº51/2005 de 30 de Agosto, que, alterando a Lei nº 2/2004 de 15 de Janeiro, surge para estabelecer novas regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da administração pública, no seu artigo 12º vem prever a obrigatoriedade de formação em Alta Administração, com aproveitamento, para que possam ser exercidas funções de direcção na Administração Pública portuguesa.

O resultado mais tangível destas duas leis é o facto dos dirigentes públicos, independentemente do grau de relevância das suas funções, passarem a ter a obrigatoriedade de frequentarem, com aproveitamento, cursos de formação de longa duração visando muni-los de competências em áreas transversais da gestão pública (ética, administração e gestão pública; liderança e gestão de pessoas; gestão orçamental e de recursos materiais; gestão tecnológica; inovação e qualidade; internacionalização e prospectiva).

Não obstante, importa salientar que é ainda muito recente a obrigatoriedade dos dirigentes da administração pública portuguesa (tantos os dirigentes de topo como os intermédios) frequentarem cursos de formação. Note-se que a opção do legislador em torná-la obrigatória, ao contrário de outros países, em que são os próprios dirigentes que procuram a formação, revela que na cultura organizacional da administração pública portuguesa, nunca existiu uma tradição de formação dos quadros dirigentes (Ganhão, 1994; Madureira, 2004), proliferando, como dirigentes, funcionários em fim de carreira que foram aprendendo graças ao *learning by doing*⁶ ou então designados por nomeação política.

A formação de dirigentes surge pois, com o novo quadro legal, como uma resposta às necessidades de qualificação dos dirigentes da administração pública portuguesa, dando resposta a um dos principais objectivos da reforma administrativa em Portugal.

Todavia, a questão que se coloca, considerando o enquadramento histórico-cultural da alta direcção pública portuguesa, é a de saber, com todas as limitações que tal acarreta, em que

⁶ Embora seja uma importante fonte de aprendizagem organizacional e funcional, o *learning by doing* não supre por si só, isoladamente, todas as necessidades de formação evidenciadas pelos funcionários

medida a formação profissional dos dirigentes públicos contribuiu, até à data, para uma melhor administração pública.

4 - Conclusões

De acordo com aquilo que atrás foi enunciado percebe-se com clareza que as competências se tornaram fundamentais enquanto factor de legitimação para o recrutamento e para o exercício de funções públicas de funcionários e dirigentes na Administração Pública portuguesa. Estas competências serão necessariamente distintas consoante os níveis de chefia exercidos e de acordo com a especificidade das funções de cada servidor público. Não obstante, existe um *saber* e um *saber fazer* que devem ser comuns a dirigentes e a funcionários públicos, nomeadamente porque são formadores de uma consciência de serviço público.

Com a introdução do CEAGP, há cerca de 10 anos atrás, e com a nova legislação que introduz um carácter de obrigatoriedade na frequência de cursos de formação de longa duração para todos os dirigentes da Administração Pública portuguesa, embora ainda não existam avaliações de grande profundidade relativamente ao impacto destas formações no exercício das funções dirigentes, poder-se-á afirmar que na actual reforma administrativa tem existido a preocupação de dotar dirigentes e funcionários de mais e de melhores competências, tanto gerais como específicas, tanto técnicas como comportamentais.

Não obstante os avanços realizados, a parcela de funcionários a serem recrutados através do CEAGP, e que por isso são formados durante um ano inteiro em matérias relacionadas com o desempenho de funções públicas, é ainda reduzida pelo que não garante que o todo dos novos funcionários passem por uma fase de sensibilização antes de começarem a exercer actividades dentro do serviço público.

Por outro lado os dirigentes continuam a ser recrutados com base em critérios que se prendem mais com a “confiança” do que com a detenção das competências objectivamente necessárias para o exercício de funções de gestão em contexto público. Estamos pois ainda longe de uma profissionalização da gestão das organizações públicas.

Ainda que nunca se possa divorciar da missão do estado e dos organismos públicos, esta profissionalização surge, cada vez de forma mais consensual, como necessária para uma maior eficácia, eficiência, transparência e funcionalidade dos serviços públicos. Desta forma, resta à Administração Pública portuguesa aprofundar os esforços que têm vindo a ser feitos no sentido de privilegiar o desempenho em detrimento da politização das estruturas.

Bibliografia

- ABERBACH, J. D. & ROCKMAN, B. A. (1988), “Image IV revisited: executive and political roles”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 1, N.1, pp. 1-25.

- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM NÚMEROS (2001), 2º Recenseamento Geral da Administração Pública. Instituto de Gestão da Base de dados dos Recursos Humanos da Administração Pública, Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública
- ALMEIDA, M.M. (2006), *O Futuro da Liderança de Topo na Administração Pública Portuguesa. Forças Motrizes e Cenários Possíveis* (tese de mestrado), Braga, Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão.
- BOSSAERT, D., DEMMKE, C., NOMDEN, K., POLET, R. (2001), *La fonction publique dans l'Europe des Quinze*, European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht.
- CORREIA DE CAMPOS, A (2002), Reforma da Administração Pública in *Reformar Portugal – 17 estratégias de mudança*, Luís Valadares Tavares, Abel Mateus e Francisco Sarsfield Cabral (coordenação), Lisboa, Oficina do Livro.
- FREDERICKSON, G. (1996), “Comparing the reinventing government with the New Public Management, *Public Administration Review*, 56 (3), pp-263-270.
- GANHÃO, M.T. (1994), Desburocratização da Administração Pública, *Forum Sociológico – Revista do Instituto de Estudos e Divulgação Sociológica*, Número 5, pp-7-18.
- LANE, J.E. (1995), *Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, Londres, Sage Publications.
- MADUREIRA, César, FERRAZ, David (2010), As configurações político-administrativas e a selecção do pessoal dirigente na Administração Pública Portuguesa, *Sociologia Problemas e Práticas*, CIES, ISCTE (no prelo).
- MADUREIRA, César, RODRIGUES, Miguel (2009), The evolution of civil servants’ and managers’ recruitment and performance evaluation processes in Portuguese public administration, *Revista Portuguesa de Management* (no prelo).
- MADUREIRA, César (2004), *A formação comportamental no contexto da reforma da Administração Pública*, Oeiras, Edições INA.
- MADUREIRA, César, CORREIA DE CAMPOS, António (2001), “A formação superior em Administração Pública em Portugal: Criação do Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Universidade do Minho, vol.1, nº2.
- OECD (2003), *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*, Paris, PUMA
- OSBORNE, D., e T. GAEBLER (1992), *Reinventing Government*, Addison, Wesley Publishers Company.
- PAGE, E.C., e V. WRIGHT (orgs.) (1999), *Bureaucratic Elites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*, Oxford, University Press.
- PETERS, B. Guy (2001), *The Politics of Bureaucracy*, 5ª ed., Londres, Routledge.

- PETERS, T., e R. WATERMAN (1982), *In Search of Excellence*, Nova Iorque, Harper and Row.
- ROCHA, J. A. O. (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.
- SCHUETZ, Sarah K. (2009), Reviewed work: *Democracy and Administration. Woodrow Wilson's Ideas and the Challenges of Public Management* by Brian J. Cook, *Public Administration Review*, 69 (1), pp. 134-136.

Legislação

- Decreto Lei nº 191-F/79 de 26 de Junho
- Lei nº Lei 4/2004 de 15 de Janeiro
- Lei nº 51/2005 de 30 de Agosto – Estabelece regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública

Resenha Biográfica

- Licenciado em Gestão de Recursos Humanos e Psicologia do Trabalho pelo Instituto Superior de Línguas e Administração (ISLA) de Lisboa
- Mestre em Sociologia Organizacional pelo Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa
- Doutor em Gestão pela Universidade Lusíada
- Investigador da Equipa Multidisciplinar de Investigação e Consultoria (EMIC) do Instituto Nacional de Administração (INA) de Portugal
- Professor na área das Ciências Sociais na Faculdade de Ciências da Economia e da Empresa na Universidade Lusíada de Lisboa

Resumo

Independentemente do modelo administrativo perfilhado pelos estados, hoje, é consensual que, sem esquecermos as idiossincrasias que marcam a diferença de missão e de propósito entre organizações públicas e privadas, a gestão de recursos escassos e a necessidade de

se servir o cidadão com qualidade, exigem que funcionários e dirigentes vejam as suas competências profissionais desenvolvidas e melhoradas.

No caso português, os resquícios de uma cultura de burocracia mecanicista, por um lado, e a manutenção das nomeações dos dirigentes de topo na Administração Pública dentro de uma lógica de confiança política por outro, são ainda factores de peso fundamental na política da administração de recursos humanos, que tem obstado a que os dirigentes sejam recrutados e exerçam as suas funções com base nas competências profissionais que possuem.

Ainda assim, em Portugal tem-se assistido a uma progressiva dotação de dirigentes e de funcionários de competências transversais para o exercício de desempenho das suas funções públicas. Para tal contribuiu a criação do Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública que forma os técnicos superiores durante um ano antes da entrada dos mesmos na Administração Pública portuguesa. Por outro lado, as disposições legais contidas na Lei nº2/2004 de 15 de Janeiro e na lei nº 51/2005 de 30 de Agosto, vieram determinar que todos os dirigentes públicos devem frequentar um curso de ciclo longo de formação profissional sem o qual não podem continuar a exercer funções dirigentes. Pelo menos de um ponto de vista formal, a Administração portuguesa tem vindo a tentar dignificar a aquisição de competências dos seus dirigentes e funcionários e conseqüentemente a sua profissionalização.

O objectivo desta comunicação é perceber se as modificações legais contribuíram para que se passasse a considerar mais o papel das competências dos funcionários, mas sobretudo dos dirigentes, em detrimento de outros factores (como a proximidade do poder político).

Palavras-Chave: dirigentes, funcionários, competências, formação, desempenho.

Abstract

Regardless the administrative model endorsed by the state, in nowadays it is widely accepted that, without ignoring the idiosyncrasies that make a difference in mission and purpose among public and private organizations, management of scarce resources and the need to serve the public with quality, require employees and managers trying to improve and develop their professional skills.

In the Portuguese case, the remnants of a culture of mechanistic bureaucracy on the one hand, and keeping the appointments of top managers in the public service within a logic of "political trust" on the other hand, are still key factors in politics of human resource management. This is the main reason that aloud leaders not to be recruited based on professional skills or on their performances.

Still, Portugal has witnessed a progressive appropriation of directors and civil servants of transversal skills for the performance of their public duties.

The creation of the Course of Advanced Studies in Public Management has been very important for public administration students. This Course is a long cycle training program (1 year) that students should accomplish before the entry in the Portuguese Administration.

Moreover, the legal provisions contained in Law No. 2 / 2004 of January 15 and Law No. 51/2005 of August 30, came to determine that all public officials must attend a long cycle training without which they can't continue to exercise leadership functions. At least from a formal point of view, the Portuguese administration has been trying to dignify the acquisition of skills of its managers and staff and consequently increasing their professionalism.

The purpose of this communication is to see whether the legal changes have helped us to consider further the role of the competence in the context of public administration staff, but especially of the leaders, to the detriment of other factors (such as the proximity of political power).