

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 (CRESA) 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.

