

PROPOSTA DE SISTEMA DE SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS: DIRIGENTES PROFISSIONAIS E PROSSECUTORES DO INTERESSE PÚBLICO NUMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA O SÉCULO XXI

Jorge Janeiro e Ricardo Veloso de Carvalho

Resumo

Tendo em conta as tendências internacionais nos países ocidentais que apontam no caminho da profissionalização dos dirigentes públicos, a intenção do Governo de despolitizar os cargos dirigentes e a importância que estes assumem na Administração Pública e muito especialmente no actual quadro de redução do número de chefias propugnada pelo Programa de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), vimos propor um modelo de recrutamento e selecção de dirigentes que profissionaliza os cargos dirigentes, elevando os padrões técnicos ao mesmo tempo que garante aos políticos uma maior liberdade na escolha dos candidatos.

Palavras-Chave: Selecção, Dirigentes, Administração Pública.

Capítulo I - Política e Administração

I.1 Os modelos de gestão pública e os dirigentes

Os autores identificam três grandes modelos de gestão pública: organização profissional Weberiana; *New Public Management*; e, Novo Serviço Público. Cada um deles com uma visão diferente sobre o papel dos dirigentes, determinada pelo interesse público definido em cada um destes três estágios pelos políticos.

A organização profissional Weberiana caracterizou-se por valores como a neutralidade dos dirigentes face à política, instituindo um sistema de mérito como forma de diminuir a discricionariedade do *spoil system* e da *patronage* política. Já o *New Public Management* fundou-se na crença da superioridade do privado sobre o público, assentando em valores como a eficiência, a produtividade, a orientação para os resultados e para o cliente e a *accountability*. Como consequência os dirigentes foram dotados de grande autonomia gestonária na condução dos organismos com vista à melhoria da performance organizacional (Denhardt e Denhardt, 2003b:13; Rosenbloom, 2002:21-27). Já o Novo Serviço Público, centrado em torno de valores como a equidade, a transparência e a participação atribuiu aos dirigentes um papel central na regulação dos conflitos da sociedade e no estabelecimento de parcerias com os particulares.

Neste contexto de evolução dos modelos de gestão pública observa-se uma crescente exigência de competências aos dirigentes, que devem atender a valores por vezes antagónicos no exercício das suas funções. De acordo com Madureira e Ferraz (2010) “seria expectável que, de acordo com a evolução de estruturas administrativas tradicionais para estruturas administrativas mais flexíveis, se verificasse uma aproximação aos modelos de gestão profissional nos organismos da administração pública (Aberbach e Rockman, 1988). Contudo, esta tendência não se verificou, pelo menos com a profundidade que os defensores da profissionalização almejavam”.

I.2. Modelos de selecção de Dirigentes nos países Ocidentais

Conforme referido por Madureira e Ferraz (2010), “a administração pública, face à administração privada, apresenta diferenças não só contextuais mas, também, estruturais que decorrem, essencialmente, da necessidade de subordinar a administração pública não só ao direito mas, também, à política e àqueles que foram democraticamente eleitos (Bearfield, 2009; Levy, 2009). Assim, não é difícil de compreender que as regras para o recrutamento e selecção de dirigentes públicos tenham que ser diferenciadas das do sector privado, o que implica a existência de configurações político-administrativas” adequadas. Estas configurações político-administrativas são em cada país o resultado da evolução do

seu modelo de Estado e administração e das especificidades socioculturais (Mozzicafredo e Gomes, 2001).

As características de grande maioria dos países ocidentais permite incluí-los no denominado macromodelo *western model* (Madureira e Ferraz, 2010), cujos sistemas de recrutamento baseiam-se em regras pré-fixadas por lei (Bossaert e outros, segundo Madureira e Ferraz, 2010). Não obstante, e com o objectivo de evidenciar as diferenças existentes, Shepherd (citado por Madureira e Ferraz, 2010) propõe uma categorização das macroconfigurações politico-administrativas do macro-modelo *western model*, a saber: i) Modelo tradicional europeu; ii) Modelo britânico; iii) Modelo americano.

Na selecção de dirigentes da Administração Pública existem dois tipos de critérios que podem determinar o tipo de selecção: critérios de confiança política e fidelidade para com as políticas do governo; e critérios baseados no mérito do desempenho, na imparcialidade e na neutralidade da gestão. Conforme referido por Madureira e Ferraz (2010, citando Shepherd, 2007), “apesar de os critérios políticos terem um peso considerável, os modelos britânico e americano aproximam-se mais de modelos híbridos que procuram conjugar, também, os valores de neutralidade e mérito que caracterizam os sistemas mais profissionais, em linha com o modelo híbrido que Aberbach e Rockman (1988) defendem como de tipo ideal”. Relativamente ao modelo tradicional europeu, e tal como Madureira e Ferraz (2010) referem, o “mesmo privilegia a selecção de dirigentes públicos provenientes de carreiras administrativas do funcionalismo público, sendo estes nomeados, em comissão de serviço, por tempo determinado e preestabelecido”.

Capítulo II - Propostas de alteração do actual sistema de selecção de dirigentes em Portugal

1. Modelo anunciado pelo actual Governo

O XIX Governo Constitucional que saiu das eleições de 5 de Junho de 2011, sustentado por uma coligação PSD/CDS, tem várias vezes referido que deseja ir além do imposto pela *Troika*, sendo a selecção de dirigentes uma das alterações não previstas no acordo mas que resultam de críticas dos partidos actualmente no poder ao anterior regime. Por exemplo, o PSD, no seu Programa Eleitoral, comprometeu-se a “despartidarizar” o aparelho do Estado que os governos do PS levaram ao extremo”, fazendo “aprovar legislação que estabeleça em Portugal, para os altos cargos dirigentes da Administração Pública, um sistema independente de

recrutamento e selecção à semelhança do modelo inglês” (PSD, 2011: 68). No Acordo Político que realizou com o CDS voltou a frisar a importância de “assegurar o reforço da independência e da autoridade do Estado, garantindo a não partidarização das estruturas e empresas da Administração e assegurando uma cultura de mérito, excelência e rigor em todas, com enfoque na qualidade dos serviços prestados ao cidadão” (PSD/CDS, 2011:4). No Programa do Governo afirma-se querer “despolitizar os processos de recrutamento dos cargos dirigentes mais importantes, atendendo às melhores práticas internacionais na matéria” (Governo, 2001: 14). No dia 8 de Agosto o Governo anunciou as alterações a introduzir no Estatuto dos Dirigentes Públicos, deixando de fora os gestores públicos. As principais alterações são:

1. O preenchimento de cargos de direcção superior deixará de ser efectuado unicamente por critério de escolha do Ministro que tutela o órgão e do Primeiro-Ministro e passará a ser precedido de concurso aberto a cidadãos, com ou sem vínculo à Administração Pública.
2. A iniciativa de abertura do procedimento cabe ao membro do Governo, que define o respectivo perfil, experiência profissional, competências de gestão e formação exigíveis aos candidatos, e elabora a carta de missão onde são vertidos os objectivos a atingir, devidamente quantificados e calendarizados.
3. As fases de recrutamento e de selecção, em que se inclui, entre os demais actos, a avaliação concreta do perfil, das competências, da formação e da experiência profissional exigíveis aos candidatos caberá a uma entidade administrativa independente, designada por Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública.
4. O júri, após aplicação dos métodos de selecção, obrigatoriamente curriculares e com entrevista, elabora a proposta de designação indicando três candidatos e os fundamentos da escolha dos mesmos;
5. Os cargos de direcção superior são providos por despacho do membro do Governo competente, em regime de comissão de serviço, por períodos de cinco anos, num máximo de 10 anos consecutivos;
6. O despacho de designação, devidamente fundamentado, é publicado no Diário da República, juntamente com uma nota relativa ao currículo académico e profissional do designado.
7. Para acompanhamento da actividade da Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública é criada uma comissão independente de fiscalização, eleita pela Assembleia da República e a funcionar junto desta, composta por cinco cidadãos de reconhecida idoneidade e no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos. Esta

Comissão de Fiscalização terá, designadamente, a responsabilidade de acompanhar o exercício das competências da Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública, bem como de analisar as práticas concretas utilizadas nas fases de recrutamento e selecção dos cargos de direcção superior da Administração Pública”.

Após negociações com os sindicatos o Governo aprovou no dia 8 de Setembro, em Conselho de Ministros, a proposta de lei que modifica o regime de recrutamento dos cargos de direcção superior da Administração Pública, alterando o regime de escolha livre para um regime de concurso, realizado e fiscalizado por entidades independentes. No quadro da negociação com as organizações sindicais que representam os trabalhadores da Administração Pública, foram concertadas algumas modificações consagradas na proposta de lei aprovada:

1. Foi afastada a faculdade de recusa dos candidatos constantes de listagem apresentada pelo júri do procedimento concursal, por parte do membro do Governo competente pela decisão de provimento no cargo.
2. Passa a constar expressamente do texto da lei que, para além de outros métodos de selecção a definir casuisticamente pela Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública, atendendo às especificidades de cada procedimento concursal, será sempre aplicável na selecção dos candidatos a cargos de direcção superior a realização de avaliação curricular e de entrevista de avaliação pela Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública.
3. Em relação à Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública foi reforçada a participação da Assembleia da República no processo de provimento dos seus membros, passando a estar prevista a audição pela Assembleia da República, não apenas do presidente da Comissão, mas também dos demais vogais permanentes que integrem a Comissão.

Estas alterações, circunscritas aos dirigentes superiores, vêm trazer uma nova realidade ao universo do pessoal dirigente, continuando, a nosso ver, a não existir uma visão integrada dos cargos dirigentes públicos, desde logo pela existência de dois regimes jurídicos separados: Estatuto do Dirigente Público e Estatuto do Gestor Público. Sabendo que se orientam para áreas diferentes, julgamos que haveria vantagem em criar apenas um único regime e em definir com maior clareza a totalidade dos cargos dirigentes actualmente existentes. Nos quadros seguintes tentámos sintetizar a actual realidade dos dirigentes públicos dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado e dos gestores do sector empresarial público.

Quadro 1: Requisitos de acesso e exercício dos cargos dirigentes da Administração Pública Portuguesa⁶⁰.

Carreira	Categoria	Grau	Idade para concorrer ⁶¹	Idade para nomeação ⁶²	anos de serviço ⁶³	Qualificação ⁶⁴	Curso ⁶⁵	N.º subordinados ⁶⁶
Direcção Superior		1.º	Não está definida	Não está definida	0 ou 6 ⁶⁷	Licenciatura/carreira específica	CADAP	Não está definido
		2.º				Licenciatura/carreira específica		
Direcção Intermédia		1.º	Não está definida	Não está definida	6	Licenciatura/carreira técnica	CAGEP/ FORGEP	Não está definido
		2.º			4	Licenciatura/carreira técnica		
		3.º			Não está definido	Licenciatura/carreira técnica	A criar	Não está definido
		4.º						
		5.º						
		6.º						
Carreira assistente técnico	Coordenador técnico		Não está definida	Não está definida	Não está definido	12.º ano	A criar	10
Assistente Operacional	Encarregado geral operacional		Não está definida	Não está definida	Não está definido	Escolaridade obrigatória	A criar	33
	Encarregado operacional		Não está definida	Não está definida	Não está definido	Escolaridade obrigatória	A criar	10

⁶⁰ Nesta análise tivemos também em conta os cargos de chefia integrados em carreiras gerais, tendo, por razões metodológicas, excluído os inseridos em carreiras especiais.

⁶¹ Corresponde à idade a partir da qual se pode ser candidato às carreiras dirigentes. A idade mínima para concorrer a empregos da Administração Pública é 18 anos. Em alguns empregos públicos, nomeadamente, nas Forças Armadas e forças e serviços de segurança, pode-se exigir idades diferentes desta, havendo também limites de idade à entrada.

⁶² Corresponde à idade a partir da qual se poderia ser nomeado dirigente.

⁶³ Corresponde aos anos de serviço prestado para se poder ser candidato às carreiras dirigentes.

⁶⁴ Corresponde às habilitações académicas a deter para se poder ser candidato às carreiras dirigentes.

⁶⁵ Corresponde ao curso a frequentar pelos dirigentes para poderem exercer o seu mandato.

⁶⁶ Corresponde ao número mínimo de subordinados que cada dirigente deve ter.

⁶⁷ Quando se tratar do cargo de Secretário-Geral.

Quadro 2: Requisitos de acesso e exercício do cargo de gestor público na Administração Pública Portuguesa.

Carreira	Categoria	Grau	Idade para concorrer	Idade para nomeação	Anos de serviço	Qualificação	Curso	N.º subordinados
Gestor Público	Não existe	Não existe	Não está definida	Não está definida	0	Não está definida Exige-se "experiência de gestão"	Não existe	Não está definido

Acrescentamos também que as mudanças introduzidas pelo Governo em nada alteraram os requisitos de acesso e de exercício dos cargos dirigentes, centrando-se, antes de mais, na forma de designação dos titulares dos cargos dirigentes. Os métodos de selecção em vigor são o concurso e a escolha, tendo o Governo determinado que os dirigentes superiores deixassem de ser designados por escolha e passassem a ser designados através de concurso. Trata-se, portanto, de uma mudança cirúrgica que afecta apenas um grupo de dirigentes sem quaisquer outras implicações, pois não altera os requisitos de acesso nem de exercício destes cargos. As figuras abaixo exemplificam os procedimentos adoptados no caso do concurso e no da escolha.

Fig 1: Fluxograma do actual modelo de recrutamento e selecção de dirigentes superiores e intermédios de 1.º e 2.º grau

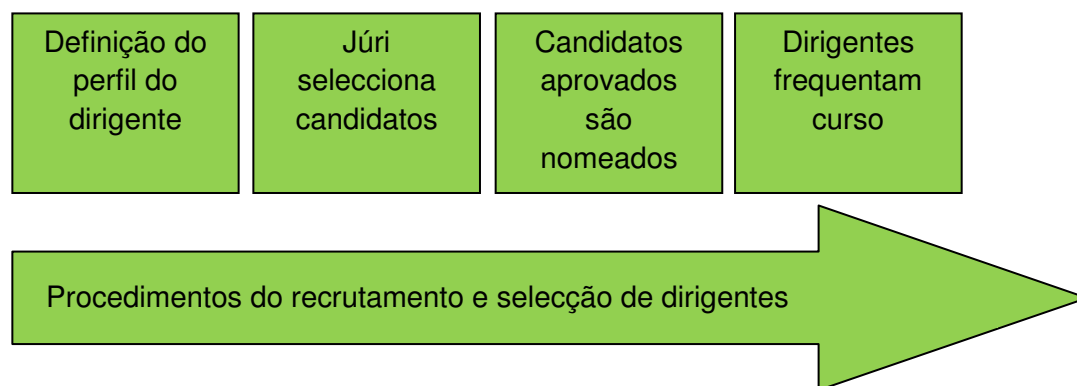
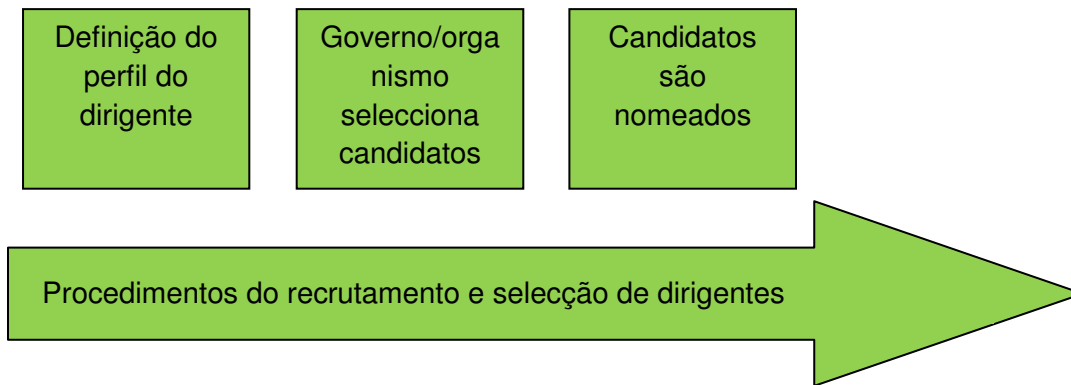


Fig 2: Fluxograma do actual modelo de recrutamento e selecção de gestores públicos, dirigentes intermédios de 3.º, 4.º e 5.º grau e de dirigentes das carreiras de assistente técnico e de assistente operacional



Da leitura dos quadros e fluxogramas colocados acima salientamos:

1. O facto de não haver um diploma que integre e defina com clareza todos os cargos dirigentes da Administração Pública (integrados ou não em carreiras) e do sector empresarial público, o que dificulta a percepção do universo dos cargos dirigentes públicos;
2. A existência de cargos de direcção intermédia que não estão claramente identificados no Estatuto do Dirigente Público;
3. A inexistência de idades mínimas para se concorrer e/ou ser nomeado para um cargo dirigente;
4. A imposição de um mínimo de anos de serviço prestado apenas aos cargos de direcção intermédia e aos Secretários-Gerais (direcção superior);
5. A não imposição de habilitações aos candidatos a cargos de gestores públicos, indicando-se apenas que devem ter “experiência de gestão”;
6. A não imposição de aprovação em curso de dirigente durante o exercício do mandato aos dirigentes intermédios abaixo do 2.º grau, aos dirigentes das carreiras de assistente técnico e assistente operacional e aos gestores públicos;
7. A definição de um número mínimo de subordinados apenas para os dirigentes das carreiras de assistente técnico e assistente operacional;
8. Actualmente, para se prover um cargo dirigente (superior ou intermédio de 1.º e 2.º grau) é necessário realizar um concurso, tendo se constituir um júri e dar andamento a um processo relativamente longo. No extremo oposto, para prover um cargo de gestor público, de dirigente intermédio de 3.º, 4.º e 5.º grau e de dirigente das carreiras de assistente técnico e de assistente operacional basta uma simples nomeação.

Desta análise pode-se concluir que no actual sistema é aos cargos de dirigente intermédio que se exigem mais requisitos à entrada (licenciatura ou experiência; 4 ou 6 anos de serviço) e durante o exercício do mandato (aprovação em curso). Aos candidatos dos

cargos de direcção superior exige-se que sejam detentores de licenciatura ou experiência (só aos Secretários-Gerais se exige 6 anos de experiência) e que frequentem com aproveitamento um curso de direcção durante o mandato. Os dirigentes intermédios abaixo do 2.º grau devem ser licenciados ou ter experiência mas poderão não ter anos de experiência nem de frequentar qualquer curso de direcção. Os dirigentes das carreiras de assistente técnico ou operacional podem ser nomeados quando numa unidade orgânica existir o número estabelecido de subordinados, não lhes sendo exigidos anos de serviço nem a frequência de curso. Têm apenas de ter a escolaridade obrigatória. Já aos gestores públicos não se exige anos de serviço, nem se refere habilitações nem a necessidade de frequentar um curso de dirigente. A lei limita-se a fixar como critério de admissão o facto de o candidato seleccionado ter “experiência de gestão” sem precisar o que isto significa.

O sistema instituído em Portugal não determina idades mínimas para se ser candidato ou titular de cargo dirigente, dá uma importância relativa aos anos de serviço e às habilitações, que podem ser substituídos pela “experiência”, muito embora não defina claramente o que esta implica. Começa a existir uma preocupação com a profissionalização dos dirigentes públicos, através da obrigatoriedade de alguns deles frequentarem cursos para dirigentes, e com a racionalização das estruturas, definindo-se, apenas para os dirigentes das carreiras de assistente técnico e assistente operacional, um rácio de subordinados por cada chefia. No que respeita à forma de selecção dos dirigentes existem actualmente dois modelos: nos casos dos cargos dirigentes (superiores ou intermédios de 1.º e 2.º grau) adoptou-se o concurso; para os gestores públicos, dirigentes intermédios de 3.º, 4.º e 5.º grau e dirigentes das carreiras de assistente técnico e de assistente operacional continua a livre escolha.

Em termos gerais, o actual sistema caracteriza-se por uma diversidade de modelos com particularismos inerentes a cada carreira que acabam por a diferenciar no que respeita aos requisitos de entrada e de exercício do cargo (anos de carreira, curso de direcção), aos métodos de selecção (concurso ou escolha) e ao número de subordinados. O quadro actual torna-se incoerente e disperso, não havendo um conjunto de regras que se aplique de modo uniforme a esta área da Administração Pública, demonstrando-se assim que as mudanças não são produto de uma estratégia para o sector mas casuísticas, sendo, por vezes, fruto de promessas eleitorais. A prová-lo estão as recentes alterações ao Estatuto do Dirigente Público que, pretendendo despolitizar os cargos dirigentes, acabam realmente por limitar a discricionariedade política do Governo na escolha dos dirigentes sem que isso implique necessariamente um aumento da competência técnica dos dirigentes públicos, pois estes

não passaram a ter de adquirir mais competências para além das que já estavam previstas. Por essa mesma razão julgamos que é necessária uma abordagem geral que, em vez de se debruçar sobretudo com a forma de designação, se centre principalmente em favorecer a profissionalização dos dirigentes públicos em Portugal.

2. Proposta de sistema de selecção de dirigentes públicos: Dirigentes Profissionais e Proseccutores do interesse público numa Administração Pública para o século XXI

Tendo em conta as tendências internacionais nos países ocidentais que apontam no caminho da profissionalização dos dirigentes públicos, a intenção do Governo de despolitizar os cargos dirigentes e a importância que estes assumem na Administração Pública e muito especialmente no actual quadro de redução do número de chefias propugnada pelo Programa de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), vimos propor um modelo de recrutamento e selecção de dirigentes fortemente influenciado pelas nossas experiências pessoais e profissionais, nas quais merecem destaque as adquiridas nos Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP do INA), e consequente ingresso na Administração Pública Portuguesa, e Mestrado em Administração Pública (do ISCTE-IUL). As alterações a efectuar no actual sistema passariam por:

1. Criação de Carreiras de Dirigente Público para todos os dirigentes/gestores em organismos públicos das Administrações Central, Regional e Local (directa e indirecta), Sector Empresarial do Estado e outras instituições públicas. Consequentemente, extinção do Estatuto do Gestor Público⁶⁸.
2. Criação da carreira de dirigente público inferior, com três categorias baseadas no grau de complexidade funcional, cada uma com os seus requisitos de acesso e remunerações.
3. O acesso às carreiras de Dirigente Público é aberto a todos os cidadãos com e sem vínculo à Administração Pública, sendo cumulativamente necessário por via de concurso público⁶⁹:
 - i) Aprovação nos testes de acesso⁷⁰;
 - ii) Entrevista de Selecção Pública;
 - iii) Avaliação curricular⁷¹;

⁶⁸ Das carreiras de Dirigente Público estariam excluídos os dirigentes/gestores dos órgãos e serviços de: apoio ao Presidente da República; à Assembleia da República; os das Forças Armadas; e os das forças de segurança; e os do Sistema de Informações.

⁶⁹ O Júri do Concurso Público integra obrigatoriamente: 1 Presidente a indicar pelo organismo contratante; 1 vogal dirigente público de categoria igual ou superior ao do lugar para provimento indicado pela Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública; 1 vogal de reconhecido mérito na área indicado por uma Universidade Pública. Os membros do Júri indicados pelo organismo estarão sempre na proporção de no máximo 1/3.

⁷⁰ Testes de admissão: Teste a) para aferir **conhecimentos sobre a República Portuguesa**, organização do Estado e da Administração Pública portuguesas, e políticas públicas; Teste b) para aferir **conhecimentos gerais** em particular as capacidades b1) **verbais**, b2) de **lógica**, e b3) **numéricas**; Teste c) para aferir **aptidões em contexto de trabalho**.

⁷¹ O currículo e respectiva avaliação terão de ser disponibilizados em local público.

- iv) Aproveitamento em curso para dirigentes com nota não inferior a 14 valores⁷².
4. O Governo pode nomear para cargos de Dirigente Público cidadãos portugueses que não pertencem às carreiras de Dirigente Público até 5% do total de todos os Dirigentes Públicos (Nomeação exclusivamente Política).
 5. Os dirigentes que não pertencerem às carreiras de Dirigente Público serão designados por escolha baseada em critérios exclusivamente políticos, tendo, no entanto, de ter a idade, o número de subordinados e as qualificações exigidas aos outros candidatos e de frequentar um curso de dirigente nos primeiros dois anos de mandato. A sua remuneração fixa não poderá exceder o salário do Presidente da República e a remuneração variável, em função dos resultados, não poderá ser superior a 200% da remuneração fixa. A sua comissão de serviço cessa por vontade expressa do governo que o nomeou ou com a entrada em funções de novo governo, circunstância em que deixariam de ter vínculo de dirigente com a Administração Pública. Poderiam ocupar cargos dirigentes por nomeação política até 10 anos consecutivos mas, decorrido esse período, nos 3 anos subsequentes não poderiam ser escolhidos para qualquer lugar de Dirigente Público de nomeação política.
 6. Os candidatos que ingressassem nas carreiras dirigentes de Dirigente Público através de concurso poderiam permanecer na mesma por um período até 15 anos, findo o qual cessaria o vínculo e teriam de se submeter a concurso e de frequentar novo curso de carreira dirigente. Enquanto pertencessem às carreiras dirigentes poderiam ir sendo nomeados para cargos dirigentes. No caso de serem nomeados para um cargo cujo mandato ultrapasse aqueles limites deveriam permanecer até ao fim do limite máximo cessando funções imediatamente.
 7. Os membros das carreiras dirigentes teriam uma remuneração fixa e uma remuneração variável. Esta poderia ascender a 25% do valor da remuneração base em função dos resultados.
 8. O procedimento de recrutamento e selecção seria centralizado, havendo apenas um concurso por carreira e categoria, numa única época do ano, organizado pela Agência de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública. Dividir-se-iam as vagas disponíveis por áreas (direito, economia, engenharias, outras) de modo a adequar a oferta à procura. Isto obrigaria ao levantamento de necessidades da Administração Pública e ao planeamento atempado dos exames e das formações, que poderiam decorrer em vários locais do país.
 9. Após o ingresso nas carreiras os dirigentes manifestariam a sua disponibilidade, ao Governo ou aos dirigentes máximos dos organismos, para ocuparem os cargos vagos publicitados na Bolsa de Emprego Público, remetendo-lhes os seus currículos. O Governo e os dirigentes máximos poderiam entrevistar os vários candidatos ou não, nomeando livremente um deles sem terem de realizar mais formalismos que não fosse exarar o despacho de nomeação.

⁷² O Curso de Acesso às Carreiras de Dirigente Público teria de incluir, entre outros, os seguintes temas: Liderança; Estratégia; Qualidade; Sistemas de informação; Direito Público; Organização do Estado e da Administração Pública; União Europeia; e Certificação ECDL. Quando o requisito habilitacional de acesso seja a Licenciatura, este curso teria um formato de **Master em Administração Pública** e os diplomados aprovados poderão, por sua iniciativa, prosseguir estudos de Mestrado através de elaboração e defesa de trabalho/tese.

10. No caso dos titulares dos cargos das entidades reguladoras o candidato escolhido pelo Governo teria de ser confirmado posteriormente pela Assembleia da República.
11. Os dirigentes de carreira que não ocuparem qualquer cargo auferem 65% da remuneração correspondente ao 2.º grau da carreira dirigente em que se encontrem, podendo optar pela remuneração da carreira de origem quando tiverem vínculo permanente à Administração Pública. Desempenham funções técnicas até serem novamente nomeados num cargo dirigente ou até cessar o vínculo de dirigente.
12. Imposição de idades mínimas para se poder concorrer aos cargos dirigentes.
13. Imposição de idades mínimas para se poder ser nomeado titular de um cargo dirigente.
14. Imposição de anos de serviço como requisito de acesso a todas as carreiras dirigentes, sendo que, no caso das carreiras de dirigente intermédio e superior, se exigiria também 3 anos de serviço como dirigentes na carreira inferior à qual se estariam a candidatar. Quando fossem candidatos de fora da Administração Pública teriam de fazer prova de que ocuparam funções equiparadas às exigidas.
15. Imposição de limites aos direitos políticos dos dirigentes públicos, que poderiam continuar a ser militantes de um partido e ser candidatos a cargos nos órgãos políticos do país, mas ficariam inibidos de ocupar cargos de direcção política nos partidos enquanto estivessem nas carreiras dirigentes.
16. O vínculo à carreira dirigente teria de ser confirmado, no final do primeiro ano em que ocupassem um cargo, pelo Governo ou pelo dirigente máximo do organismo através da avaliação do grau de cumprimento dos objectivos contratualizados. Caso a avaliação fosse negativa o vínculo cessaria.
17. Imposição de números mínimos de subordinados para cada cargo dirigente para introduzir uniformidade entre dirigentes.
18. Se um dirigente ocupar um cargo de uma unidade orgânica com menos subordinados do que estabelecemos na nossa proposta, o lugar deverá ser extinto se não for provido de pessoal no prazo de 2 anos.

Algumas das alterações que propomos são sintetizadas no seguinte quadro:

Quadro 3: Requisitos de acesso e exercício do cargo de dirigente público na Administração Pública Portuguesa de acordo com a nossa proposta.

Carreira	Categoria	Grau	Idade para concorrer	Idade para nomeação	Anos de serviço	Qualificação	Curso ⁷³	N.º subordinados
Direcção Superior		1.º	34	36	10	Mestrado	CADAP ⁷⁴	306
		2.º		34	8	Mestrado		101
Direcção Intermédia		1.º	30	32	6	Licenciatura	CAGEP ⁷⁵ / FORGEP	33
		2.º		30	4	Licenciatura		10
Direcção Inferior	Complexidade 3	1.º	26	28	2	Licenciatura	A criar	8
		2.º		26	1	Licenciatura		4
	Complexidade 2	1.º	28	30	6	12.º ano	A criar	18
		2.º		28	3	12.º ano		5
	Complexidade 1	1.º	30	32	8	Escolaridade obrigatória	A criar	33
		2.º		30	4	Escolaridade obrigatória		10

Para além da definição dos novos requisitos apresentamos um modelo a utilizar pelo Governo para que este efectue levantamentos de necessidades globais da Administração Pública de modo a planear o recrutamento e a selecção de novos dirigentes todos os anos.

⁷³ Corresponderia ao curso a frequentar após a prestação da prova escrita, da entrevista e da avaliação curricular para se poder ingressar nas carreiras dirigentes.

⁷⁴ Tendo em conta as novas exigência habilitacionais, impõe-se reformulação dos conteúdos do CADAP.

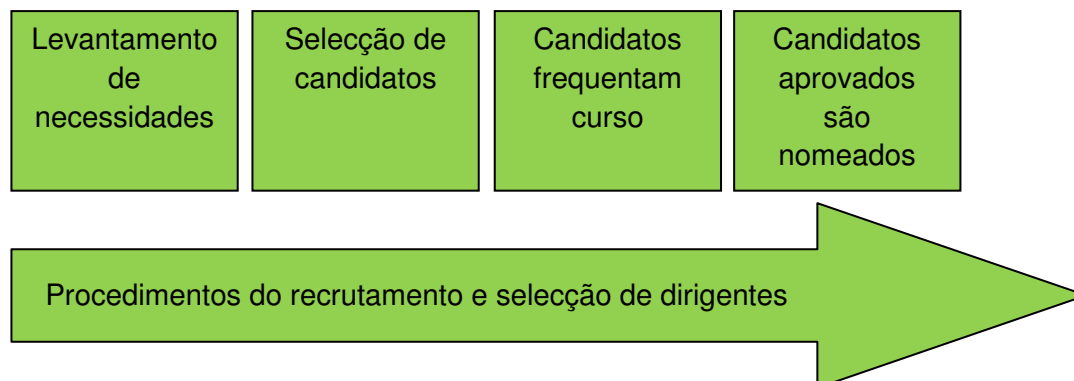
⁷⁵ Tendo em conta as novas exigência habilitacionais, impõe-se reformulação dos conteúdos do CAGEP/FORGEP.

Quadro 4: Mapa anual de necessidades de pessoal dirigente na Administração Pública Central, Regional e Local

Carreira	Categoria	N.º dirigentes a contratar por área	
Direcção Superior Direcção Intermédia Direcção Inferior	Complexidade3 Complexidade 2 Complexidade1	Economia Engenharia Direito Outras Total	

Após o Governo definir o número anual de dirigentes a contratar encarregaria a Agência de Recrutamento e Selecção da Administração Pública de organizar um concurso por cada carreira e categoria, publicitando-os todos ao mesmo tempo. A prova escrita, a entrevista e a avaliação curricular poderiam ser realizadas em vários locais do país em simultâneo. Do mesmo modo, os cursos poderiam ser ministrados em instituições do Ensino Superior de várias regiões. Deste modo, todos os dirigentes seriam designados através de concurso público e teriam requisitos de acesso e exercício dos cargos muito semelhantes na forma, dando-se assim uniformidade aos cargos dirigentes da Administração Pública Portuguesa. Abaixo apresentamos o fluxograma do procedimento geral a adoptar em todas as carreiras

Fig. 1: Fluxograma da proposta de modelo de recrutamento e selecção de dirigentes



As provas escritas e os cursos a ministrar aos dirigentes deverão atender a duas questões: por um lado, a complexidade funcional de cada carreira ou categoria, adequando competências a demonstrar nas provas e a adquirir nos cursos pelos candidatos a cada carreira/categoria de dirigente; por outro lado, devem contemplar um conjunto de conteúdos que constituam competências transversais a toda a Administração Pública (Central, Regional Autónoma e Autárquica) mas também ao Sector Público Empresarial e a outras estruturas (fundações públicas, associações, etc.) de modo a permitir a mobilidade dos dirigentes públicos num universo caracterizado por uma enorme heterogeneidade. O quadro seguinte enuncia quais os tipos de entidades em que um dirigente público poderia vir a exercer funções e quais as competências transversais que deve dominar.

Quadro 5: Sectores da Administração Pública e competências transversais a abranger nas provas de selecção e nos cursos dirigentes

Sector da Administração Central, Regional Autónoma e Autárquica:	Competências transversais a dominar pelos dirigentes
<p>Público Administrativo⁷⁶</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Direcções-Gerais; 2. Agências; 3. Institutos públicos; 4. Estabelecimentos de ensino básico e secundário; 5. Estabelecimentos de ensino superior; 6. Autoridades Nacionais; 7. Entidades Reguladoras; 8. Secretarias regionais; 9. Direcções/departamentos municipais. 	<ol style="list-style-type: none"> a) Organização e actividade administrativa; b) Gestão de pessoas e liderança; c) Gestão de recursos humanos, orçamentais, materiais e tecnológicos; d) Informação e conhecimento; e) Qualidade, inovação e modernização; f) Internacionalização e assuntos comunitários.
<p>Público Empresarial</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Empresas Públicas; 2. Entidades Públicas Empresariais; 3. Empresas Participadas. 	
<p>Outras estruturas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fundações Públicas; 2. Associações⁷⁷. 	

A nossa proposta tem como objectivo principal trazer coerência ao actual sistema de recrutamento e selecção de dirigentes públicos em Portugal. Pretende-se uma maior uniformidade:

1. Nas formas de designação: em vez de ser por concurso ou por escolha propomos que em 95% dos casos seja por concurso na fase de ingresso nas carreiras dirigentes e que, posteriormente, os dirigentes integrados nestas possam ser escolhidos livremente pelo Governo ou pelos dirigentes máximos dos organismos.

⁷⁶ As tipologias de entidades enunciadas são apenas alguns exemplos.

⁷⁷ Excluem-se as Ordens Profissionais. Incluem-se aqui todas as associações cujos corpos dirigentes sejam nomeados por alguma entidade pública.

- Até um máximo de 5% dos casos continuará a ser por livre escolha (Nomeação exclusivamente Política);
2. Nos requisitos de acesso à carreira: nem todas as carreiras exigem anos de serviço. O que propomos é, para além de generalizar os anos de serviço, impor idades de entrada na carreira, prova escrita, entrevista, avaliação curricular e frequência de curso para os candidatos a todas as carreiras. O objectivo é credibilizar e qualificar os dirigentes e a Administração Pública;
 3. Nas tipologias de carreiras dirigentes: actualmente as diversas carreiras encontram-se dispersas por vários diplomas. O que defendemos é a fusão dos Estatutos dos Dirigentes Públicos e dos Gestores Públicos, assim como a criação da carreira de dirigente inferior. O nosso intuito é reunir num único diploma todas as carreiras gerais de dirigentes públicos.

No próximo capítulo iremos enumerar as vantagens e desvantagens do modelo que propomos.

III. Vantagens e desvantagens do modelo proposto

O modelo agora apresentado, no que respeita à origem dos candidatos (recrutamento), aproxima-se do sistema baseado no posto, e, no que concerne à forma de selecção, insere-se no sistema com base no mérito e na competência profissional (Ferraz, 2008). Todavia, tal como acontece com o modelo americano, com o qual tem muitas semelhanças, contém elementos que atenuam estas características. Por um lado, porque apesar de abrir o acesso aos cargos dirigentes a candidatos de fora da Administração Pública, como acontece nos sistemas baseados no posto, não se destina à ocupação de um posto mas à obtenção do direito de ser nomeado dirigente durante um certo período de tempo, permitindo a criação de uma cultura de carreira devido ao facto de os candidatos permanecem nas carreiras dirigentes entre 10 a 15 anos, saltando de cargo em cargo. Por outro lado, o acesso baseado no mérito através do concurso é atenuado pelo facto de os políticos poderem escolher livremente os dirigentes públicos dentre todos aqueles que pertencem às carreiras e ainda alguns candidatos não integrados nas carreiras e não terem de aceitar, tal como vai passar a acontecer em Portugal, os candidatos seleccionados por um júri. O modelo proposto consubstancia, de algum modo, um sistema misto, com as seguintes vantagens e desvantagens.

Vantagens

1. Integra num único diploma e uniformiza as regras relativas aos cargos dirigentes das carreiras gerais, unificando, inclusivamente, o Estatuto dos Dirigentes Públicos com o Estatuto do Gestor Público. Esta compilação permite uma leitura mais fácil e global dos cargos dirigentes, tornando as regras explícitas e semelhantes para todos os dirigentes, o que contribui para a formação de um espírito de corpo;
2. Cria regras claras, transparentes e uniformes para o acesso e exercício dos cargos dirigentes, facilitando o desenvolvimento de uma cultura própria e permitindo uma comunicação mais eficaz (Ferraz, 2008);
3. Aumenta a oferta de candidatos e a competição pelos cargos dirigentes e favorece a renovação cíclica de valores e competências (Ferraz, 2008);
4. Reforça a profissionalismo e a independência política dos dirigentes públicos devido à exigência de demonstração e aquisição de competências técnicas no processo de selecção dos dirigentes mas desincentiva a colocação de barreiras à operacionalização de políticas ou a criação de um espírito excessivamente corporativista porque a sua nomeação e exoneração é relativamente fácil;
5. Permite uma maior liberdade do Governo na escolha e destituição dos dirigentes intermédios e superiores que o actual sistema mas garante maior estabilidade aos dirigentes, que em vez de ocuparem os cargos apenas por 3 ou 5 anos, podem ser nomeados durante períodos de 10 a 15 anos;
6. Impõe a aquisição de competências transversais aos dirigentes antes destes iniciarem funções, diminuindo os períodos de adaptação ao mesmo tempo que facilita a mobilidade entre organismos e áreas funcionais;
7. Permite um maior controlo do número de dirigentes pelo Governo;
8. A centralização do procedimento de recrutamento poupa recursos e aumenta a transparência;
9. Melhora a opinião pública e a confiança nos dirigentes e na Administração Pública porque existe a garantia de que a esmagadora maioria dos dirigentes é nomeada após ter demonstrado dominar as competências técnicas para os cargos que ocupa.

Desvantagens

1. Aumenta o número de procedimentos no recrutamento: exige-se que os candidatos realizem uma prova escrita, que tenham uma entrevista e avaliação curricular e que frequentem um curso de dirigente antes de estarem aptos a serem nomeados dirigentes;

2. O procedimento é mais demorado no ingresso à carreira, tendo de se planear o recrutamento com antecedência;
3. Possibilidade de existirem demasiados dirigentes nas carreiras para os cargos disponíveis ou haver um desajustamento entre as competências dos dirigentes existentes e as áreas com maiores necessidades;
4. As limitações ao exercício de direitos políticos podem desincentivar alguns candidatos;
5. Aumentam os custos com a formação por parte da Administração Pública e dos candidatos a dirigentes, o que pode desincentivar alguns candidatos;
6. Competição muito elevada entre candidatos;
7. Dificuldade das provas escritas pode afastar muitos candidatos;
8. Eventual discordância e resistência informal às políticas do Governo (Ferraz, 2008);
9. Existência de distanciamento de valores e linguagem entre dirigentes e políticos;
10. Possibilidade de favorecimentos e diminuição da transparência devido ao facto de os dirigentes dependerem dos políticos para serem nomeados.

A enunciação das vantagens e das desvantagens do modelo proposto denuncia claramente que se está perante um sistema híbrido que tenta estabelecer uma correlação positiva entre duas variáveis de extrema importância: confiança política e competência técnica. O objectivo da nossa proposta é potenciar estas variáveis numa relação em que saiam ambas a ganhar. Nesse sentido, o modelo garante, por um lado, um aumento da competência técnica ao determinar que a esmagadora maioria (95%) dos dirigentes só pode aceder à carreira dirigente se for aprovado em provas escritas e em entrevista curricular e frequentar com aproveitamento um curso de direcção. Por outro lado, garante aos políticos a capacidade de nomearem e exonerarem livremente, de forma rápida e expedita, todos os cargos em todos os níveis da Administração Pública dentre os dirigentes que estejam integrados nas carreiras dirigentes e até fora delas.

Conclusão

Os desafios da Nova Administração Pública em Portugal exigem soluções profissionais. O imprevisto, a impreparação e a falta de profissionalismo são problemas cada vez menos tolerados pelos cidadãos, cuja exigência é crescente em resultado da melhoria das condições de vida, dos níveis de literacia e do acesso fácil a informações sobre realidades pautadas por padrões mais elevados. Hoje não é o cidadão que deve temer o Estado, pelo contrário, o Estado é que deve estar preparado para saber satisfazer cidadãos em busca de

tratamento personalizado nas organizações públicas, que, para além de lhes prestarem serviços, têm de ter em conta os seus pontos de vista.

Para além da qualidade dos serviços, os cidadãos, quando contactam com a Administração Pública, dão especial importância a valores como equidade, isenção, transparência, honestidade, ética, participação, *accountability* e não discriminação. Num contexto em que se assiste a um refluxo do Estado de determinadas áreas bem como à redução abrupta de estruturas e se tenciona diminuir o número de funcionários públicos, convém ter presente a necessidade de garantir estabilidade aos valores centrais da Administração Pública.

Os dirigentes públicos são, provavelmente, quem mais pode garantir a provisão de serviços à população com eficiência, eficácia e qualidade ao mesmo tempo que asseguram a efectividade das políticas públicas e o respeito pelos valores intemporais do Serviço Público. Esses valores são essenciais, não apenas porque estabelecem a fronteira entre público e privado, mas, sobretudo, porque são o garante dos direitos fundamentais dos cidadãos, protegendo assim a cidadania, que consiste numa “categoria social e contratual sujeito de direitos e deveres [variáveis no tempo] ao qual a administração e o governo estão obrigados (...) na base da qual a sociedade assume colectivamente as incertezas e os riscos decorrentes da vida em comum” Mozzicafreddo (2003:13).

Por essa mesma razão, decidimos propor um sistema de selecção de dirigentes públicos que acentua a sua profissionalização e incentiva a abertura dos cargos a todos aqueles que se quiserem dedicar ao serviço público como dirigentes sem diminuir o controlo político da classe dirigente para evitar que esta detenha um poder excessivo no aparelho de Estado. A exigência de idade mínima para se concorrer a cargos dirigentes, a aplicação de métodos de selecção escritos e a frequência de curso de direcção antes de os candidatos acederem aos lugares de dirigente são mudanças que podem parecer excessivas. Todavia, para garantir, tal como diz o senhor Primeiro-Ministro, que “Portugal não pode falhar”, só há um caminho a seguir, e esse é aquele que exige aos dirigentes públicos que sejam capazes de liderar com sucesso a Administração Pública numa conjuntura em que a falta de profissionalismo pode ser fatal.

Referências Bibliográficas

- Aberbach, J. D., e B. A. Rockman (1988), "Image IV revisited: executive and political roles", *Governance. An International Journal of Policy and Administration*, 1 (1), pp.1-25.
- Araújo, J. Filipe (2000), "Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa", *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, 1
- Bearfield, Dominic A. (2009), "What is patronage? A critical reexamination", *Public Administration Review*, 69 (1), pp. 64-77.
- Cruz, José Maria Teixeira da (1999), *A função pública e o poder político: as situações na Alemanha, em França, na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos da América e em Portugal*, Lisboa, ISCSP, Dissertação de Doutoramento em Ciências Sociais, pela Universidade Técnica de Lisboa
- Côrte-Real, Isabel (2008), "Os serviços públicos na Europa. Síntese de tendências e modelos", texto de apoio ao CADAP Internacional, INA, Oeiras
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003a), "The New Public Service: an approach to reform", *International Review of Public Administration*, Vol. 8, 1
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003b), "Public Administration and the New Public Management", in Janet Denhardt e Robert Denhardt, *The New public service. Serving, not Steering*, Nova Iorque, M.E. Sharpe
- Ferraz, David (2008), *A Alta Administração Pública no contexto da evolução dos modelos de Estado e de Administração*, Oeiras, INA
- César Madureira, César e David Ferraz (2010), "As configurações político-administrativas e a selecção de dirigentes, O caso da administração pública portuguesa", *SOCIOLOGIA, PROBLEMAS E PRÁTICAS*, n.º 63, pp. 51-69
- Levy, Alice (2009), "The craft of bureaucratic neutrality: is the politics-administration dichotomy dead?", *Public Administration Review*, 69 (1), pp. 145-147.
- Mozzicafreddo, Juan (2007), "Interesse público e funções do Estado. Dinâmica conflitual e de mudança" in Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.) *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2003), "A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública", in Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.) (2003), *Ética e Administração*:
- Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (org.) (2001), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Peters, Guy (1996), "The future of Governing: Four emerging models", Lawrence, Kansas, University Press of Kansas
- Pitschas, Rainer (2007), "Gestão do valor público – Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum", in Mozzicafreddo, Juan et al. (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Portugal (2011), Programa do XIX Governo Constitucional, Lisboa

PSD (2011), Programa Eleitoral das Legislativas de 2011, Lisboa

PSD/CDS (2011), Acordo Político Maioria para a Mudança, Lisboa

Rocha, J. A. Oliveira (2001), “As Relações entre o Poder Político e os Funcionários”, comunicação apresentada nos Colóquios sobre o *Estatuto dos Funcionários Municipais*, CEDREL, 21 de Junho de 2001, Lisboa

Rosenbloom, David H. e Robert S. Kravchuk (2002), *Public Administration - Understanding management, politics and law in the public sector*, Nova Iorque, McGraw Hill;

Legislação

Portugal: Decreto-Lei n.º 191-F/79 de 26 de Junho

Portugal: Decreto-Lei n.º 323/89 de 26 de Setembro

Portugal: Lei n.º 13/97 de 23 de Maio

Portugal: Lei n.º 49/99 de 22 de Junho

Portugal: Lei n.º 2/2004 de 15 de Janeiro

Portugal: Lei n.º 51/2005 de 30 de Agosto — estabelece regras para as nomeações
dos altos cargos dirigentes da administração pública