

1. A concepção gestonária da Administração Pública

A **nova gestão pública**, ao contrário do modelo clássico, caracterizado pela rigidez na tomada de decisões, pelo procedimentalismo e pela centralização, pretende concretizar no sector público princípios basilares da gestão privada através, nomeadamente, da profissionalização da gestão, da prossecução de objectivos e da ênfase nos resultados, da fragmentação das grandes unidades administrativas ou ainda da adopção de estilos de gestão empresarial.

As componentes doutrinárias do *new public management*, de acordo com Hood (2006), resultarão assim:

- Na visibilidade dos gestores no topo das organizações, com liberdade de gerir e poder discricionário (profissionalização da gestão);
- Em objectivos bem definidos e mensuráveis como indicadores de sucesso (medida de performance);
- Na alocação de recursos e recompensas com ligação ao desempenho (ênfase no controlo de resultados);
- Na divisão do sector público em unidades autónomas (desagregação), na mudança no sentido de contratos a prazo (competitividade);
- Na flexibilidade de salários e duração de contratos (estilos de gestão privada);
- No corte de custos e aumento da disciplina de trabalho (racionalização de recursos).

No que concerne a gestão de recursos humanos, as principais inovações registam-se:

- No domínio da flexibilidade na contratualização de salários, já não determinada a nível central para ser operacionalizada em cada organismo;
- No plano da avaliação de desempenho, com efeitos na remuneração dos trabalhadores;
- Ao nível da contratação, alterando-se o paradigma de nomeação definitiva e emprego garantido para a vida, com a adopção dos contratos a prazo com condições de trabalho e benefícios inferiores aos tradicionalmente associados à “carreira” na função pública.

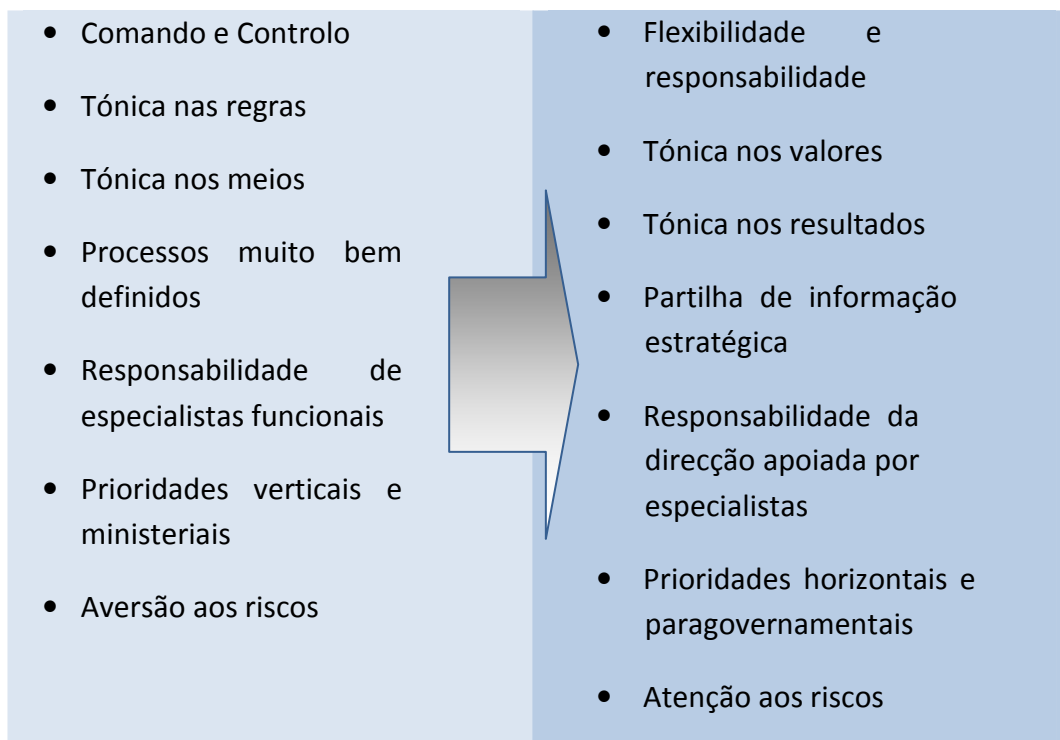
2. Competências de gestão e de liderança para os dirigentes

No presente contexto de reforma da Administração Pública, cabe aos dirigentes um papel primordial na materialização da visão de mudança para o sector.

Terão necessariamente de ser estes intervenientes a providenciar condições propícias para a alteração de mentalidades, culturas, comportamentos e processos que permita enfim operacionalizar as reformas de modernização administrativa preconizadas pelo poder executivo.

Para tal, afigura-se absolutamente vital dotar os dirigentes com as necessárias competências, nomeadamente, ao nível da gestão e da liderança.

O sentido da mudança na Administração Pública



Fonte: Carapeto, Fonseca (2006)

Espera-se dos dirigentes organizacionais que consigam implementar um enquadramento de regras e objectivos tendentes a potenciar (e rentabilizar) o comprometimento, a cooperação e um desempenho relevante da parte dos trabalhadores.

Nas organizações públicas, não é expectável que tão cedo a presente geração de dirigentes possa operar tal transformação, já que a cultura predominante encontra-se

ainda muito focada nos procedimentos e nas rígidas regras administrativas, ainda distante da visão preconizada pela doutrina da *qualidade total*, especialmente no que concerne a atenção ao cidadão-cliente.

Para que a mudança do paradigma directivo público possa acontecer, é necessário o abandono da tradicional cultura hierárquica de autoridade e a adopção de uma cultura de verdadeira liderança.

O ambiente que ainda hoje se vive em muitos organismos públicos encontra-se eivado de mecanismos e expedientes retrógrados e repetitivos. Em tais circunstâncias, basta aos dirigentes organizar, comandar e controlar.

Contudo, face às crescentes exigências e solicitações que actualmente confrontam o serviço público, os dirigentes terão de desenvolver competências de liderança que promovam a inovação, a criatividade e o empreendedorismo, dimensões funcionais indispensáveis na sociedade do conhecimento em que vivemos.

O desafio principal prende-se com o alinhamento do conjunto organizacional com as necessidades e expectativas do cidadão-cliente. A inovação, nas suas mais variadas vertentes (tecnológica, procedimental, etc.) desempenha aqui um papel fulcral, pelo que os dirigentes têm continuamente de adquirir a capacidade de potenciar esta dimensão.

Para cabalmente poderem levar a cabo as suas atribuições e serem eficazes na tomada de decisão, os dirigentes devem desenvolver um conjunto de competências, designadamente, a gestão por objectivos, a compreensão e eficácia organizacional, o trabalho em equipa, o trabalho em parceria, as relações interpessoais, a comunicação, a gestão de conflitos (diplomacia), a negociação, bem como um sólido sentido de deontologia do serviço público e dos valores que o norteiam.

A liderança, enquanto actividade/processo a exercer, pode ser objecto de aprendizagem e treino, levando à contínua melhoria do desempenho do dirigente.

A formação dos dirigentes é ainda uma área que não se encontra devidamente acautelada. Pese embora o esforço do legislador ao obrigar os dirigentes à frequência de formação específica (ver ponto 4.), o facto é que a agenda sobrecarregada e as responsabilidades crescentes constituem ainda um severo obstáculo à formação especializada destes intervenientes.

A falta de aquisição de novos conhecimentos e competências pelos dirigentes importa num prejuízo evidente para o organismo, já que os respectivos elementos responsáveis pela elaboração e operacionalização da estratégia organizacional não ficarão a par do *estado da arte* na sua área de especialidade e intervenção, remediando-se eventuais situações críticas com recurso a soluções técnicas

sistemáticas, em vez de proceder a uma mudança adaptativa eficaz (Linsky e Heifetz, 2002).

Competências de liderança

COMPETÊNCIA	SIGNIFICADO
Comunicação	<i>O líder deve ser um bom comunicador:</i> sabe apresentar claramente os pontos de vista, escuta atentamente, suscita o entusiasmo e o compromisso dos funcionários.
Trabalho em equipa	<i>O líder deve ser um animador de equipa e facilitador:</i> cria um clima de respeito, de confiança e de honestidade que suscita a confiança em si ao mesmo tempo que permite que os trabalhadores se expressem no trabalho; para além disso, reúne as pessoas, cria ocasiões propícias ao trabalho de equipa e ao domínio partilhado das questões entre os sectores, trata os conflitos com justiça e reconhece as contribuições de cada um.
Flexibilidade e inovação	<i>Um líder deve ser flexível e inovador:</i> substitui os desafios e acolhe as novas ideias, considera as mudanças no seu ambiente como ocasiões positivas, elabora novas abordagens para se adaptar às situações de mudança, e compreende e utiliza as novas tecnologias.
Negociação	<i>Um líder deve saber negociar com eficácia:</i> saber criar relações positivas com as outras partes e cultivar a confiança mútua; compreende os interesses da sua organização e os objectivos de todas as partes, delinea os domínios de acordo provável e negocia as condições mutuamente aceitáveis.
Capacidade de ter uma visão de conjunto	<i>O líder deve ter a capacidade de colocar as coisas em perspectiva:</i> interessa-se particularmente pelo futuro e liga as actividades do grupo à visão e aos valores da organização; consulta muito e escolhe o bom momento para lançar iniciativas.
Tomada de riscos	<i>O líder deve perceber os riscos e considerá-los uma forma de melhorar o status quo:</i> assume as responsabilidades pelos riscos, mesmo aqueles que não conduzem aos resultados esperados.

Fonte: La Relève – The Leadership Network (1998)

3. Planeamento e gestão de recursos humanos

O planeamento de recursos humanos radica na previsão das actividades de uma determinada organização e dos recursos humanos necessários para a sua implementação, considerado o pessoal disponível e apto.

O planeamento engloba um exercício de relação e de prognóstico das necessidades de recursos humanos, tendo por base a reunião de elementos sobre a estrutura

organizativa, postos de trabalho e pessoal disponível. Esta informação compreende dados acerca das habilitações e perfis que relevam para o desempenho cabal de cada posto de trabalho, permitindo conhecer os indicadores para o planeamento de efectivos.

A relação dos recursos humanos existentes é posteriormente confrontada com o Plano de Actividades da organização, de modo a verificar diferenças entre a análise da situação actual e as necessidades impostas pelos objectivos e estratégias formuladas pela organização, podendo colocar-se as seguintes hipóteses:

- Adequação de recursos humanos;
- Recursos humanos insuficientes;
- Recursos humanos em excesso;
- Recursos humanos inadequados.

Vejamos agora as implicações de tais exercícios gestionários no âmbito de aplicação nos regimes de vinculação, carreiras e remunerações.

3.1. A Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro

A Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que define e regula os regimes de vinculação, carreiras e remunerações (LVCR) dos trabalhadores que exercem funções públicas, teve um impacto profundo em toda a Administração Pública, com particular destaque em matéria de planeamento e gestão de recursos humanos, obrigando a uma articulação com a gestão orçamental e alargando os poderes de gestão dos dirigentes.

3.2. Gestão de recursos humanos

Atentemos então nas regras de gestão dos recursos humanos em função dos mapas de pessoal, nos termos do artigo 4º e seguintes do diploma legal referido.

A planificação da actividade e dos recursos é feita tendo em consideração a missão, as atribuições, a estratégia, os objectivos superiormente fixados, as competências das unidades orgânicas e os recursos financeiros disponíveis, definindo-se, aquando da preparação da proposta de orçamento, as actividades a desenvolver durante a sua execução, bem como o respectivo mapa de pessoal (artigo 4º, nº 1).

Os mapas de pessoal contêm a indicação do número de postos de trabalho de que o órgão ou serviço carece para o desenvolvimento das respectivas actividades, caracterizados em função: da atribuição, competência ou actividade que o seu ocupante se destina a cumprir ou a executar; do cargo ou da carreira e categoria que lhes correspondam; dentro da carreira e, ou, categoria, quando imprescindível, da área

de formação académica ou profissional de que o seu ocupante deva ser titular (artigo 5º, nº 1).

A gestão dos recursos humanos propriamente dita em função dos mapas de pessoal encontra-se regulada no artigo 6º. Face aos mapas de pessoal, o órgão ou serviço verifica se se encontram em funções trabalhadores em número suficiente, insuficiente ou excessivo.

Em caso de insuficiência de número de trabalhadores, poder-se-á promover o recrutamento dos necessários à ocupação dos postos de trabalho em causa, podendo revestir as mesmas contratações natureza temporária ou por tempo indeterminado, consoante estejamos perante actividades a desenvolver durante períodos de tempo determinados ou de natureza permanente.

Sendo excessivo o número de trabalhadores em funções, o órgão ou serviço começa por promover as diligências legais necessárias à cessação das relações jurídicas de emprego público constituídas por tempo determinado ou determinável de que não careça e, quando ainda necessário, aplica às restantes o regime legalmente previsto, incluindo o de colocação de pessoal em situação de mobilidade especial (artigo 6º, nº 8).

Também poderá constituir alternativa a considerar num quadro de excesso de recursos humanos em determinada unidade orgânica pertencente a um organismo a solução da mobilidade interna, nos termos do artigo 59º e seguintes, com a curiosidade da dispensa do acordo do trabalhador em diversos casos previstos no artigo 61º.

Nas medidas que o dirigente máximo poderá tomar em sede de gestão de recursos humanos cabe aqui também referir a afectação de dotações orçamentais, seja a novos recrutamentos, como a alterações de posicionamento remuneratório ou ainda a prémios de desempenho (artigo 7º).

Compete assim ao dirigente máximo de cada serviço, no prazo de 15 dias após o início da execução do orçamento, decidir sobre o montante máximo de cada um dos tipos de encargos – recrutamento de trabalhadores necessários à ocupação de postos de trabalho previstos (e não ocupados) nos mapas de pessoal ou alteração de posições remuneratórias – que se propõe suportar, podendo optar pela afectação integral das verbas orçamentais correspondentes a apenas um dos tipos (artigo 7º, nº 3).

3.3. Carreiras e remunerações

No âmbito da LVCR, compete aos dirigentes máximos de cada serviço, no prazo de 15 dias após o início da execução do orçamento, tomar decisões nos domínios da atribuição de prémios de desempenho (artigo 74º) e alterações de posicionamento

remuneratório (artigo 46º), fixando o universo desagregado dos trabalhadores a abranger.

Nos termos do artigo 46º, a alteração do posicionamento remuneratório encontra-se sujeita a opção gestionária do dirigente máximo do serviço, uma vez que este decide, atentos os condicionalismos orçamentais, se, e em que medida, se propõe suportar encargos decorrentes de alterações do posicionamento remuneratório na categoria dos trabalhadores, fixando o montante máximo dos encargos bem como o universo das carreiras e categorias onde as alterações do posicionamento remuneratório pode ocorrer.

Interessante é ainda a opção legislativa por um regime de excepção no artigo 48º, de acordo com o qual, e ainda que não se encontrem reunidos os requisitos previstos na regra geral de alteração da posição remuneratória (artigo 47º, nº 1), o dirigente máximo do serviço, ouvido o Conselho Coordenador da Avaliação (CCA), pode, nos limites fixados na opção gestionária prevista no artigo 46º, alterar, para a posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que se encontra, o posicionamento de trabalhador em cuja última avaliação de desempenho tenha obtido a menção máxima ou a imediatamente inferior.

Mais longe se pode ainda ir no nº 2 do mesmo artigo, ao permitir-se, dentro dos limites já referidos, que o dirigente máximo, ouvido o CCA, determine que a alteração do posicionamento na categoria do mesmo trabalhador se opere para *qualquer* outra posição remuneratória seguinte àquela em que se encontra.

Já também no caso da atribuição dos prémios de desempenho, e tendo em consideração as verbas orçamentais, o dirigente máximo fixa, fundamentadamente, o universo dos cargos de direcção intermédia e o das carreiras e categorias onde a atribuição dos prémios de desempenho pode (ou não) ter lugar, com as desagregações necessárias do montante disponível em função de tais universos, nos termos dos artigos 74º e 75º da LVCR, conjugados com o nº 8 do artigo 31º da Lei nº 2/2004, de 15 de Janeiro, alterada e republicada pela Lei nº 51/2005, de 30 de Agosto, na redacção do artigo 29º da Lei nº 64-A/2008, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado).

De notar que não poderá haver acumulação da alteração de posicionamento remuneratório e de prémios de desempenho, tendo preferência o primeiro caso (artigo 75º, nº 3).

Merece aqui ainda especial destaque a possibilidade de *negociação* da posição remuneratória de um novo recrutamento. Com efeito, o artigo 55º, nº 1, dispõe que quando esteja em causa posto de trabalho relativamente ao qual a modalidade da relação jurídica de emprego público seja o contrato, o posicionamento do trabalhador recrutado numa das posições remuneratórias da categoria é objecto de negociação com a entidade empregadora pública.

4. O Estatuto do Dirigente

A Administração Pública tem lançado mão de modelos de gestão inovadores, abandonando práticas procedimentais e orientando-se para os resultados (sendo disso mesmo sinal mais evidente a gestão por objectivos), utilizando as tecnologias de informação e comunicação e a gestão por programas, projectos e actividades, avaliando o valor acrescentado efectivamente fornecido aos cidadãos e às empresas.

A moderna gestão pública tem que assentar na capacidade de liderança dos seus dirigentes e gestores, na clara definição das suas competências, responsabilidades e autonomia de decisão, garantindo a sua qualificação e capacidade de resposta.

Aos dirigentes compete a coordenação e continuidade do processo de mudança, a organização e métodos de trabalho, a exigência crítica na simplificação e racionalização dos processos, a abertura à gestão e partilha de conhecimentos, a sensibilidade e iniciativa para a formação do pessoal e reconhecimento de competências, tendo como propósito o envolvimento e capacidade de execução dos respectivos serviços e organismos na prossecução dos objectivos a atingir pelas políticas públicas.

O objecto do Estatuto do Dirigente, materializado na Lei nº 2/2004, de 15 de Janeiro, alterada pela Lei nº 51/2005, de 30 de Agosto, foi, à luz dos princípios subjacentes a esta nova forma de gestão, redefinir as funções do pessoal dirigente, reforçando claramente a sua responsabilidade na condução e execução dos seus programas de actividades com vista à apresentação de resultados.

Foram assim atribuídas novas competências próprias aos dirigentes máximos dos serviços, quer no que se refere à organização interna dos serviços, quer no que se respeita à responsabilidade pela escolha e nomeação dos seus colaboradores directos, acentuando a integração da sua responsabilidade pela prestação funcional dos serviços dependentes.

No que se refere ao recrutamento do pessoal dirigente de nível intermédio, e face à experiência de insuficiência e peso burocrático do processo de concurso, optou-se por consagrar um processo sumário de selecção, com garantia de publicidade das vagas, liberdade de candidatura e de transparência que, associado à exigência de qualificação específica à redefinição das competências e à avaliação dos resultados, seria garante da promoção da qualidade e do mérito que se pretende característica fulcral destes cargos de responsabilidade.

Em coerência com princípios de qualidade e isenção, a nomeação para estes cargos de direcção intermédia é competência própria dos dirigentes máximos dos serviços.

Consagrou-se ainda a avaliação como factor essencial do funcionamento e qualidade dos serviços, responsabilizando-se o dirigente pelo desenvolvimento e aplicação rigorosa da avaliação do desempenho dos trabalhadores dependentes em função dos objectivos estabelecidos e impondo-se que a renovação das comissões de serviços se fundamente num relatório de demonstração das actividades prosseguidas e respectivos resultados.

Os cargos do pessoal dirigente passaram a qualificar-se em dois níveis: cargos de direcção superior e cargos de direcção intermédia e ambos os níveis com dois graus.

A formação profissional específica passou a ser exigida como requisito de acesso a cargos dirigentes intermédios, promovendo-se a qualificação orientada para a gestão.

Dentro destes princípios, consagrou-se também a necessidade de frequência de um seminário especializado, no início das funções de direcção superior, e para todos os que possam não ser possuidores da formação específica.

O Estatuto constituiu-se assim como um passo estratégico no processo de modernização e melhoria da gestão da Administração Pública, contribuindo para a dignificação das funções e uma administração responsável e actuante.

A conjuntura actual de mudança, em sede de reforma(s) da Administração Pública, tem tido o seu impacto neste Estatuto, com a alteração significativa já antes operada pela Lei nº 51/2005, de 30 de Agosto.

Presentemente, podemos observar os efeitos da vigência da Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (LVCR), sendo que, com a aprovação do Orçamento de Estado para 2009, através da Lei nº 64-A/2008, de 31 de Dezembro (LOE), diversas disposições do Estatuto do Dirigente sofreram necessárias adaptações ao novo enquadramento imposto pela LVCR (artigo 29º da LOE).

De entre as alterações previstas, destacam-se as seguintes:

Os cargos dirigentes qualificam-se em cargos de direcção superior e cargos de direcção intermédia e, em função do nível hierárquico e das competências e responsabilidades que lhes estão cometidas, subdividem-se, os primeiros, em dois graus, e os segundos, em tantos graus quantos os que a organização interna exija (artigo 2º, nº 2).

Os diplomas orgânicos ou estatutários dos serviços e organismos públicos estabelecem, expressamente, a qualificação e grau dos respectivos cargos dirigentes, a respectiva designação, bem como, tratando-se de cargos de direcção intermédia de 3º grau ou inferior, as correspondentes competências (artigo 2º, nº 6).

Os diplomas orgânicos ou estatutários dos serviços e organismos públicos estabelecem, expressamente, a área e os requisitos de recrutamento dos titulares dos cargos de direcção intermédia de 3º grau ou inferior (artigo 20º, nº 2).

O procedimento concursal é agora publicitado com a indicação dos requisitos formais de provimento, do perfil exigido, tal qual se encontra caracterizado no mapa de pessoal e no regulamento interno (artigo 21º, nº 1).

O exercício continuado de cargos dirigentes por períodos de três anos, em comissão de serviço, em substituição ou em gestão corrente, confere ao respectivo titular o direito à alteração para a ou as posições remuneratórias imediatamente seguintes da respectiva categoria de origem, correspondendo uma alteração a cada período (artigo 29º, nº 1).

A identificação dos níveis remuneratórios correspondentes às remunerações base dos cargos de direcção intermédia de 3º grau ou inferior é efectuada no diploma orgânico ou estatutário que os preveja (artigo 31º, nº 6).

Aos titulares de cargos de direcção superior são atribuídos prémios de gestão em termos definidos em decreto regulamentar (artigo 31º, nº 7).

Referências bibliográficas:

ROCHA, J. A. O. (2007). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora.

CARAPETO, C.; FONSECA, F. (2006). *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*. Lisboa: Edições Sílabo.

HEIFETZ, R. A.; LINSKY, M. (2002). *Leadership on the Line – Staying Alive through the Dangers of Leading*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.