

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES  
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

**2012/2013**



**TII**

**A GESTÃO DE CARREIRAS NA GNR**

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS E DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA.



# **INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

## **A GESTÃO DE CARREIRAS NA GNR**

**MAJ GNR/INF António Manuel Barradas Ludovino**

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 12/13

Pedrouços 2013



## **INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

### **A GESTÃO DE CARREIRAS NA GNR**

**MAJ GNR/INF António Manuel Barradas Ludovino**

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 12/13

Orientador: TCOR GNR/CAV José Ricardo Gomes Rodrigues

Pedrouços 2013

---



## **Agradecimentos**

Ao ultimar o presente trabalho, é inevitável olhar para trás e relembrar o caminho percorrido até aqui e, principalmente, olhar para quem me ajudou a percorrê-lo. Fazendo uma retrospectiva dos escolhos que me foram surgindo ao longo deste percurso, lembro-me de quão imprescindíveis foram essas pessoas. Acreditar em nós próprios não torna as coisas mais fáceis mas sim mais acessíveis, mas mais importante do que isso é o facto de sentirmos que quem está junto a nós também acredita que somos capazes, expressando-o frequentemente, inculindo-nos uma força até então desconhecida. Foi isso que senti da parte da minha família e da parte dos meus amigos e camaradas (mais antigos, mais modernos, mais graduados e menos graduados).

Agradeço por isso à Ana e à Inês, adoradas esposa e filha, companheiras de longa data em todas as minhas jornadas, que foram de longe as pessoas que mais me ajudaram e que mais me incentivaram, mas que paradoxalmente foram as que mais privadas ficaram da minha atenção, amor e carinho, facto pelo qual me penitencio diariamente, ansiando recompensá-las. Precisamente por isso, agradeço aos restantes elementos da família, já que todos souberam entender e adaptar-se ao meu afastamento, promovendo o acompanhamento e apoio possíveis à Ana e Inês. Agradeço aos meus amigos, pela ajuda direta que me deram na elaboração do trabalho e pelos excepcionais momentos que passei com eles, repletos de felicidade em estado puro, que me davam sempre o ânimo necessário para enfrentar mais uma dificuldade, mas acima de tudo agradeço-lhes algo que não tem preço, o privilégio de merecer a sua amizade. Agradeço aos meus camaradas de curso pelos conselhos, contribuições preciosas e são convívio que me proporcionaram. Agradeço ao Coronel Rosa, ao Coronel Dias e ao Coronel Guerreiro pelo facto de terem autorizado a disponibilização de um vasto conjunto de dados relativos aos recursos humanos da GNR, ao Tenente-Coronel Costa Pinto pela disponibilidade que sempre demonstrou e pela excecionalidade da entrevista que me concedeu, ao Sargento-Mor Nabais e a todo o pessoal da Divisão de Avaliação de Recursos Humanos pela amizade, incedível empenho e valiosa colaboração que me deram, ao Capitão Galan e Capitão Nogueira pela eficácia, rapidez e competência que demonstraram ao fornecer-me os dados que lhes solicitei. Agradeço por fim ao meu orientador, Tenente-Coronel Rodrigues, pela clarividência e pragmatismo das suas diretrizes e pelos seus conselhos de camarada mais antigo.

Sem todos vocês não teria sido possível. Bem hajam.



## Índice

Introdução.....	1
a. Introdução ao tema e definição do contexto em que o estudo se desenvolve .....	1
b. Justificação do estudo.....	1
c. Objeto de estudo e sua delimitação .....	2
d. Definição dos objetivos da investigação .....	2
e. Metodologia adotada .....	3
f. Organização do estudo .....	4
1. Enquadramento concetual .....	6
a. Gestão de recursos humanos: o que implica?.....	6
b. Conceito de carreira, gestão de carreira e plano de carreira.....	7
c. Relação entre a gestão de carreiras e as outras áreas da gestão de recursos humanos .....	7
d. A avaliação de Desempenho .....	8
2. As carreiras dos militares da GNR .....	10
a. Estrutura, ingressos e evolução .....	11
b. Análise do número de ingressos e saídas do quadro da GNR entre 2003 e 2012 .....	14
c. Análise comparativa com a PSP e Exército .....	19
d. Constrangimentos e condicionantes que afetam a previsibilidade da evolução das carreiras.....	23
3. As normas de colocação dos militares da GNR .....	25
a. Principais linhas orientadoras.....	25
b. Análise dos pedidos de transferência dos militares da GNR.....	27
c. Análise comparativa com a PSP e Exército .....	30
d. Possíveis constrangimentos e suas consequências .....	33
4. O sistema de avaliação do mérito dos militares da GNR .....	35
a. A avaliação de desempenho na GNR .....	38
(1) Uma instituição, dois sistemas de avaliação, três universos .....	39
Conclusões.....	42
a. Retrospectiva das grandes linhas do procedimento que foi seguido.....	42
b. Apresentação dos contributos para o conhecimento .....	42
c. Considerações de ordem prática e recomendações .....	49
Bibliografia.....	51



## **Índice de Anexos**

Anexo A – Etapas da implementação de um sistema de desenvolvimento e gestão de carreiras.....	A-1
Anexo B – Exemplos de telas retiradas da ferramenta informática de apoio à decisão elaborada pelo CMG Maia Martins .....	B-1
Anexo C – O SIADAP.....	C-1
Anexo D – Os Recursos Humanos da GNR: breve caracterização profissional, geográfica e etária.....	D-1

## **Índice de Apêndices**

Apêndice A – Entrevista exploratória .....	Ap-1
--	------

## **Índice de Figuras**

Figura N.º1 – Estrutura da carreira dos oficiais da GNR.....	12
Figura N.º2 – Estrutura da carreira dos sargentos da GNR.....	12
Figura N.º3 – Estrutura da carreira dos guardas da GNR .....	12
Figura N.º4 – Ingressos e saídas dos oficiais no quadro da GNR, entre os anos de 2003 e 2012 .....	18
Figura N.º5 – Ingressos e saídas dos sargentos no quadro da GNR, entre os anos de 2003 e 2012 .....	18
Figura N.º6 – Ingressos e saídas dos guardas no quadro da GNR, entre os anos de 2003 e 2012.....	18
Figura N.º7 – Aspeto do menu inicial da aplicação informática .....	B-1
Figura N.º8 – Menu para introdução do número de vagas para cada quadro.....	B-1
Figura N.º9 – Menu para introdução do tempo de permanência em cada posto .....	B-1



Figura N.º10 – Menu para introdução das taxas de preterição e erosão.....	B-1
Figura N.º11 – Apresentação dos resultados após introdução dos dados.....	B-1
Figura N.º12 – Gráfico da distribuição dos oficiais da GNR por postos (01JAN12) .....	D-2
Figura N.º13 – Gráfico da distribuição dos sargentos da GNR por postos (01JAN12) .....	D-2
Figura N.º14 – Gráfico da distribuição dos guardas da GNR por postos (01JAN12) .....	D-2
Figura N.º15 – Gráfico da distribuição dos militares da GNR por unidades (01JAN12) – Valores absolutos.....	D-3
Figura N.º16 – Gráfico da distribuição dos militares da GNR por unidades (01JAN12) – Percentagens .....	D-4
Figura N.º17 – Gráfico da distribuição dos militares da GNR por distritos (01JAN12) – Percentagens .....	D-5

## Índice de Tabelas

Tabela N.º1 – Ingressos e saídas no quadro da GNR entre os anos de 2003 e 2012 .....	17
Tabela N.º2 – Análise comparativa entre as carreiras da GNR, PSP e Exército.....	20
Tabela N.º3 – Pedidos de colocação pendentes dos militares da GNR (08FEV13).....	29
Tabela N.º4 – Análise comparativa das normas de colocação e demais aspectos inerentes, entre a GNR, PSP e Exército.....	31
Tabela N.º5 – Sequência para ordenamento dos militares num procedimento de promoção por escolha .....	36



Tabela N.º6 – Etapas da implementação de um sistema de gestão de carreiras .....	A-1
Tabela N.º7 - Distribuição dos militares da GNR por categorias profissionais e postos (01JAN12).....	D-1
Tabela N.º8 - Distribuição dos militares da GNR por unidades (01JAN12) – Valores absolutos e percentagens .....	D-3
Tabela N.º9 - Distribuição dos militares da GNR por distritos (01JAN12) – Percentagens .....	D-5
Tabela N.º10 - Distribuição dos militares da GNR por escalões etários e sexo (01JAN12).....	D-6



## Resumo

Elaborado no contexto do Curso de Estado-Maior Conjunto 2012/2013, o presente trabalho de investigação versa sobre o tema “A Gestão de Carreiras na GNR”, temática integrada na abrangente área de estudo da gestão de recursos humanos. Em sintonia com as orientações que complementavam a designação do tema, estabelecemos como objetivo geral do nosso trabalho, identificar que contributos podem dar os instrumentos de gestão de carreiras adotados pela Guarda Nacional Republicana (GNR) para a satisfação das expectativas de carreira dos seus militares. No recorrente e cada vez mais intenso esforço de racionalização de recursos, acresce a importância de um estudo desta tipologia, já que o ser humano é sem dúvida o recurso mais importante para qualquer entidade empregadora, bem como o mais dispendioso.

Em termos metodológicos, na fase exploratória, iniciámos uma exaustiva pesquisa bibliográfica e documental, que complementámos com a realização de uma entrevista exploratória a uma testemunha privilegiada<sup>1</sup>, com o intuito de construirmos a problemática e o modelo de análise. Adotámos o método hipotético-dedutivo, preconizado por *Raymond Quivy* (2008, p. 139).

Numa fase inicial procurámos construir um quadro concetual que definisse os princípios e conceitos que foram depois abordados ao longo do trabalho, procurando anular eventuais imprecisões terminológicas. Contudo, o âmago do nosso estudo consistiu na análise dos três instrumentos que considerámos como estruturantes da gestão de carreiras na GNR: o Estatuto dos Militares da GNR (EMGNR) na parte que contém as normas que regulamentam as carreiras, as Normas de Colocação dos Militares da GNR e das Forças Armadas em Comissão de Serviço (NCMGNRFA) e o Regulamento de Avaliação de Mérito dos Militares da GNR (RAMMGNR).

Como principais resultados, destacamos que entre os instrumentos de gestão de carreiras empregues pela GNR, aquele que mais poderá contribuir para a satisfação das expectativas dos militares, será o EMGNR. Quanto às NCMGNRFA, não obstante alguns indícios menos positivos que identificámos, a sua “juventude” não nos permite ainda tecer juízos de valor conclusivos. Pela negativa salienta-se o RAMMGNR, repleto de falta de objetividade e incoerências, e especialmente por prever um sistema de avaliação de desempenho que para além de inócuo, considerámos que não envolve os agentes do

---

<sup>1</sup> Ver Apêndice A.



processo e que está desconforme com a lei. Consequentemente, concluímos que o referido regulamento carece de revisão urgente, caso contrário, pelos motivos já elencados, choça obrigatoriamente com a concretização das expetativas dos militares da GNR.



## **Abstract**

Developed in the context of the Joint Staff Course 2012/2013, the present research work deals with the theme “Career Management in GNR”, subject integrated in the comprehensive area of study of human resources management. Tuned with the guidelines that complemented the theme designation, we established as a general goal of our work, identify which contributions can give the instruments adopted by the Guarda Nacional Republicana (GNR) to perform the career management of its military elements to meet the expectations they create. The recurrent and increasingly intense efforts to rationalize resources, grows the importance of this study, since the human being is undoubtedly the most important resource for any employer, as well as the most expensive.

In methodological terms, at the exploratory phase, we began an exhaustive bibliographical and documental research, which has been complemented with the completion of an exploratory interview to a privileged witness, in order to build the problematic and the analysis model. We adopted the hypothetical-deductive method, advocated by Raymond Quivy (2008, p. 139).

At the beginning we tried to build a conceptual framework to define the principles and concepts that were later addressed throughout the work, in order to avoid any terminological inaccuracies. However the core of our study was to examine the three instruments that we considered structural in careers management: the Statute of GNR’s Military Elements (SGNRME) in the part that contains the careers rules, the Rules of Placement of GNR’s Military Elements and Armed Force’s Elements in Service Commission (RPGNRMEAF) and the Regulation of Merit Evaluation of GNR’s Military Elements (RMEGNRME).

The main results highlight that among the instruments employed by GNR in career management process, the one that can contribute more to meet its military elements expectations is the SGNRME. Regarding the RPGNRMEAF, despite some less positive evidence that we have identified, their “youth” does not allow us to make conclusive judgments. In a negative way, we highlight the RMEGNRME, which is full of inconsistencies and lack of objectivity, especially by providing a system of performance evaluation, which besides innocuous, we considered that does not involve the agents of the process and that is inconsistent with the law. Consequently, we considered that this regulation needs to be revised urgently, otherwise according to the reasons mentioned



above, it will inevitably collide with the implementation of the expectations of GNR's military elements.



**Palavras-Chave:**

Gestão de carreiras; Gestão de recursos humanos; Avaliação e gestão de desempenho; Mobilidade; Condição militar.



## **Lista de abreviaturas**

AD – Avaliação de Desempenho

AGD – Avaliação e Gestão de Desempenho

AM – Academia Militar

AP – Administração Pública

CARI – Comando da Administração dos Recursos Internos

CCA – Conselho Coordenador da Avaliação

CDF – Comando de Doutrina e Formação

CG – Comando Geral

CMG – Capitão-de-mar-e-guerra

CO – Comando Operacional

CT – Comando Territorial

DRH – Direção de Recursos Humanos

EG – Escola da Guarda

EMFAR – Estatuto dos Militares das Forças Armadas

EMGNR – Estatuto dos Militares da GNR

FAI – Ficha de Avaliação Individual

FAMMGNR – Fichas de Avaliação do Mérito dos Militares da GNR

FFAA – Forças Armadas

FP – Função Pública

FS – Forças de Segurança

GC – Gestão de Carreiras

GMP – Guarnição Militar de Preferência

GNR – Guarda Nacional Republicana

GRH – Gestão de Recursos Humanos



LBGECM – Lei de Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar

LOGNR – Lei Orgânica da GNR

NEP – Norma de Execução Permanente

NCMGNRFA – Normas de Colocação dos Militares da GNR e das Forças Armadas em  
Comissão de Serviço

PSP – Polícia de Segurança Pública

RH – Recursos Humanos

SA – Sistema de Avaliação

SAMMGNR – Sistema de Avaliação do Mérito dos Militares da GNR

SIADAP – Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração  
Pública

UAF – Unidade de Ação Fiscal

UCC – Unidade de Controlo Costeiro

UI – Unidade de Intervenção

UNT – Unidade Nacional de Trânsito



## **Introdução**

### **a. Introdução ao tema e definição do contexto em que o estudo se desenvolve**

A atual conjuntura de escassez de recursos, transversal a todos os sectores da sociedade em geral, à Administração Pública (AP) e consequentemente às Forças de Segurança (FS), torna obsoletos os paradigmas de gestão que até aqui eram considerados válidos. Esta asserção reveste-se de particular importância quando falamos daquele que é o mais valioso e estratégico recurso de todos: o ser humano (Bilhim, 2009, p. 36). Sendo a Guarda Nacional Republicana (GNR), uma FS com uma zona de ação que corresponde a cerca de 94% do território português (o que implica uma enorme dispersão) e com cerca de 23000 militares (GNR, 2012d), qualquer decisão com efeitos ao nível dos seus Recursos Humanos (RH), pode provocar graves assimetrias, com repercussões imediatas em diversas vertentes, incluindo a qualidade do serviço prestado, devido à inerente instabilidade emocional que possa gerar. Este constrangimento obriga cada vez mais a uma cuidadosa abordagem à gestão deste tipo de recursos (existentes e vindouros), exigindo que se repense a forma como são geridas as carreiras dos militares, adequando as suas expectativas à realidade, as suas competências às exigências emergentes, recompensando e diferenciando os que evidenciam maior potencial, evitando o nivelamento pela mediocridade.

### **b. Justificação do estudo**

Pelos motivos elencados, como instituição secular que é, a GNR terá de dar mais uma prova do seu pragmatismo, adaptando-se às exigências económicas, financeiras e também sociais, tomando opções estratégicas que ditarão o seu futuro. No que respeita aos RH em particular, importa referir que, para além de ser o recurso mais precioso é também o mais dispendioso<sup>2</sup>, pelo que se impõe a sua criteriosa gestão, não só por razões de ordem financeira, mas especialmente pelas repercussões diretas sobre a motivação dos seus militares e em última análise pela imagem transmitida à população. Na sequência da pesquisa documental que efetuámos, apesar de termos identificado alguns artigos de opinião sobre o tema genérico, deparámo-nos com uma aparente inexistência de estudos atuais sobre esta matéria que sejam do domínio público, pelo que consideramos que o presente trabalho de investigação, que irá discorrer sobre que contributos podem os

---

<sup>2</sup> De acordo com o Relatório de Atividades da GNR relativo a 2011, nesse ano a despesa com o agrupamento “pessoal” correspondeu a 93,26% dos pagamentos efetuados (GNR, 2012c).



instrumentos de Gestão de Carreira (GC) utilizados pela GNR dar para a satisfação das expectativas de carreira criadas pelos seus militares, terá uma importância acrescida.

**c. Objeto de estudo e sua delimitação**

O tema que nos foi proposto para investigação, “A Gestão de Carreiras na GNR”, tinha associada uma descrição que começava por tecer considerações conceituais sobre a área dos RH numa perspetiva transversal, para depois a enquadrar no âmbito da GNR e nas suas particularidades como instituição militar. O pedido propriamente dito para o desenvolvimento da investigação caracterizava-se por uma abrangência pouco condizente com a tipologia e extensão do presente trabalho, divergindo para diversas linhas, relativamente às quais sentimos alguma dificuldade em encontrar uma sintonia com a própria designação do tema proposto. Optámos por isso por delimitar a caracterização da Gestão de Recursos Humanos (GRH) da GNR à vertente das carreiras (conforme designação do tema proposto). Nesse domínio, estudámos três instrumentos que considerámos fundamentais, que foram as normas estatutárias reguladoras das carreiras, as regras de mobilidade e a avaliação de mérito, que de forma implícita ou explícita conseguimos identificar na descrição do tema proposto e que estão intimamente ligados ao mesmo, conforme se demonstrará. No que respeita à estrutura das carreiras e das regras de mobilidade, efetuámos ainda, como sugerido, uma análise comparativa, com uma instituição militar, que neste caso foi o Exército e com uma FS civil, em que foi a Polícia de Segurança Pública (PSP) a escolhida, onde procurámos identificar particularidades inerentes à condição militar que acarretem vantagens ou desvantagens, quer para os militares, quer para a instituição. A delimitação a estes dois organismos públicos para efeitos de comparação, afigurou-se-nos como razoável, já que a descrição do tema não precisava quantos nem quais deveriam ser focados. Pelo facto de termos considerado que o apoio psicossocial aos militares constituía uma linha demasiado divergente daquelas que já identificámos e que por si só justificaria uma aturada investigação autonomizada, não efetuámos essa abordagem.

**d. Definição dos objetivos da investigação**

De acordo com as opções seguidas, estabelecemos como objetivo geral do nosso trabalho, identificar que contributos podem dar os instrumentos adotados pela GNR para efetuar a GC dos seus militares, para garantir que o processo vai de encontro às expectativas de carreira por eles criadas. Para atingir este desiderato, estabelecemos como objetivos



específicos, saber se os diplomas enquadrantes da GNR preveem a existência instrumentos considerados essenciais para efetuar a GC dos militares da GNR, se as normas reguladoras desses instrumentos são objetivas e asseguram a igualdade de oportunidades, que tipo de constrangimentos podem impedir que a GC da GNR decorra conforme o planeamento efetuado e por último, se a condição militar de que gozam os militares da GNR se traduz ou não numa vantagem competitiva para eles próprios e/ou para a instituição.

#### **e. Metodologia adotada**

Adotando o modelo de Quivy & Campenhoudt (2008), procurámos seguir cada uma das sete etapas preconizadas pelo autor. Perante a temática que pretendíamos estudar, formulámos a seguinte Pergunta de Partida (PP) e consequentes Perguntas Derivadas (PD):

**PP: Que contributos dão os instrumentos de GC utilizados pela GNR para a satisfação das expectativas de carreira dos seus militares?**

PD1 – Os diplomas enquadrantes da GNR preveem a existência dos necessários instrumentos de GC?

PD2 – As normas reguladoras desses instrumentos são objetivas e asseguram a igualdade de oportunidades?

PD3 – Que tipo de constrangimentos podem obviar que a GC da GNR opere de acordo com o planeamento efetuado pela instituição?

PD4 – No processo de GC, a condição militar traduz-se numa vantagem competitiva para a GNR e/ou para os seus militares?

Para nos auxiliar na referenciação, utilizámos a ferramenta incorporada no *Microsoft Word 2010*, estilo *Harvard-Anglia*, conforme preconizado na Norma de Execução Permanente (NEP) ACA-018, 2.d.(6)(b).

Durante a fase de exploração efetuámos profusas leituras exploratórias que nos permitiram estabelecer ligações com a PP, analisando diversas abordagens e perspetivas sob o ponto de vista concetual e particularmente o acervo jurídico em torno da temática estudada. Embora ainda numa fase precoce do nosso trabalho, a informação analisada anteriormente permitiu-nos efetuar uma entrevista exploratória<sup>3</sup> ao chefe da Divisão de Planeamento e Obtenção de Recursos Humanos (DPORH)<sup>4</sup>, integrada na Direção de Recursos Humanos (DRH) do Comando da Administração dos Recursos Internos (CARI),

---

<sup>3</sup> Ver Apêndice A.

<sup>4</sup> Tenente-coronel Carlos Alberto Nunes da Costa Pinto, que à data da entrega do presente trabalho desempenhava as funções de Diretor dos RH da GNR em substituição.



que devido ao conhecimento profundo que o mesmo possui na área de RH, se constituiu uma testemunha privilegiada (Quivy & Campenhoudt, 2008, p. 69). Na definição da problemática, identificámos as abordagens que considerámos mais adequadas para o nosso trabalho, estabelecemos ligações entre elas e seleccionámos os conceitos fundamentais para tratar o problema colocado pela PP. Na construção do **modelo de análise**, considerámos que as Hipóteses (H) a confirmar/infirmar seriam:

H1 – A tipologia dos instrumentos de GC empregues pela GNR é a adequada.

H2 – As normas de colocação dos militares da GNR asseguram a igualdade de oportunidades.

H3 – A forma de cálculo do mérito individual dos militares da GNR assegura a objetividade consentânea com o considerável peso que representa no desenvolvimento da carreira.

H4 – A supressão de alguns dos constrangimentos que afetam a GC dos militares da GNR, ultrapassa o nível de decisão dos seus dirigentes.

H5 – O processo de GC da GNR é potenciado pela condição militar dos seus colaboradores, constituindo uma vantagem competitiva perante outros organismos públicos.

Baseámo-nos no método hipotético-dedutivo, modelo teórico que possui um poder explicativo (Quivy & Campenhoudt, 2008, p. 139). Na etapa da observação, efetuámos a necessária recolha de dados documentais provenientes das leituras efetuadas e dos dados secundários cedidos pela DRH da GNR, que confrontámos com o modelo de análise. Na análise da informação recolhida na etapa anterior, foi dado o necessário tratamento aos dados, no sentido de permitirem testar as hipóteses formuladas. No que respeita aos dados secundários efetuámos uma análise estatística e quanto aos diplomas enquadrantes da GC da GNR, procedemos a uma análise do seu conteúdo. A título conclusivo, fizemos uma retrospectiva das principais linhas procedimentais adotadas, detalhámos os novos contributos para o conhecimento na área e tecemos considerações de ordem prática, devidamente enquadradas com o tema em estudo.

#### **f. Organização do estudo**

Para além da introdução, o nosso trabalho está estruturado em quatro capítulos, acrescidos das conclusões.

No primeiro capítulo procurámos construir um quadro concetual claro e bem sustentado, definindo princípios e conceitos que foram depois abordados ao longo do



trabalho, nomeadamente o conceito de GRH, de carreira e GC e de Avaliação de Desempenho (AD), identificando as relações entre eles.

No segundo capítulo começámos por desenvolver um estudo sobre as normas que regulamentam as carreiras dos militares da GNR enquanto instrumento de GC, detalhando as suas principais linhas, nomeadamente sobre a forma como estão estruturadas, como se processam os ingressos e como evoluem. Procedemos depois à análise dos dados relativos aos ingressos e saídas do quadro da GNR num período de dez anos, procurando depois estabelecer uma relação entre alguns constrangimentos detetados nessa análise e as normas que estruturam as carreiras. Por último, com o intuito de identificar vantagens ou desvantagens advenientes do estatuto da condição militar que caracteriza os militares da GNR, procedeu-se a uma análise comparativa com outras duas instituições, uma delas civil, para identificar distinções, e outra também militar para estabelecer uma referência.

No terceiro capítulo estudámos outro dos instrumentos para a GC dos militares da GNR, que consiste nas Normas de Colocação dos Militares da GNR e das Forças Armadas em Comissão de Serviço<sup>5</sup> (NCMGNRFA), identificando as linhas estruturantes do documento. No sentido de identificar possíveis constrangimentos da aplicação daquelas normas, procedemos a uma análise dos dados referentes aos pedidos de transferência pendentes dos militares da GNR, terminado depois com novo estudo comparativo com as mesmas instituições e com o mesmo objetivo mencionado no parágrafo anterior.

No último capítulo (quarto), dissecámos o Regulamento de Avaliação de Mérito dos Militares da GNR<sup>6</sup> (RAMMGNR), também enquanto instrumento de GC, identificando significativos paradoxos e incongruências, para os quais propusemos algumas alternativas. Dentro do RAMMGNR, aprofundámos ainda o processo de AD, descrevendo a realidade institucional nesta matéria e propondo correções.

Nas conclusões, efetuámos um enquadramento geral, onde reunimos e referenciámos os principais resultados da investigação, procurando confirmar ou infirmar as H, obtendo as desejadas respostas às PD e PP, objetivo último do trabalho.

---

<sup>5</sup> Aprovadas pelo Despacho n.º7/13-OG.

<sup>6</sup> Aprovado pela Portª. N.º279/2000 de 15 de fevereiro.



## 1. Enquadramento concetual

Tendo em consideração a temática do nosso trabalho, impunha-se conferir-lhe uma sólida sustentação teórica que não deixasse lugar a dúvidas sobre o alcance e significado dos conceitos que abordaremos ao longo dos capítulos seguintes. Este labor assumiu uma dimensão inicialmente inesperada, na medida em que não se revelou viável efetuar uma abordagem compartimentada ao tema da GC, sem estabelecer as necessárias ligações a vários outros conceitos também inseridos no âmbito da GRH, pelo que a nossa perspetiva procurará ser o mais holística possível, sem que haja a preocupação de a adequar à realidade da GNR, opção que nesta fase seria redutora. Consequentemente, faremos apenas as referências consideradas necessárias para estabelecer a ponte para os restantes capítulos.

### a. Gestão de recursos humanos: o que implica?

Ulrich (1998, cit. por Bilhim, 2000, p. 215) afirma existirem razões objetivas para a má reputação que os departamentos responsáveis pela GRH normalmente têm, na medida em que a sua atividade é dispendiosa e exhibe reduzida eficácia. Segundo o mesmo autor, a solução passa por avaliar os referidos departamentos não com base no que fazem, mas sim com base no que oferecem. Em acréscimo, será necessário compreender que a GRH não pode ser apenas desempenhada pelo departamento responsável, devendo ser encarada por todos os gestores como uma prioridade, ao invés de se colocarem à margem. Essa descentralização poderá atingir proporções ao ponto de ser colocada em causa a necessidade da existência de um departamento específico, podendo inclusive essa tarefa ser desempenhada em regime de *outsourcing* (Bilhim, 2000, p. 215). De facto, cada vez mais os RH patenteiam o recurso estratégico das organizações, pelo potencial que representam ao nível criatividade e inovação, fatores que os destriçam dos restantes recursos (Bilhim, 2009, p. 36). Sistematizando, doutrinariamente a GRH integra o recrutamento e seleção, formação e desenvolvimento, gestão do sistema de recompensas, relações de trabalho, higiene e segurança, análise de funções, gestão de desempenho, planeamento e GC, comunicação interna e gestão administrativa (idem, ibidem, p. 37). No caso concreto da GNR, o órgão responsável pelo planeamento, recrutamento, organização e GRH é a DRH, integrada no CARI<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. Art.º11.º Decreto Regulamentar n.º19/2008 de 27 de novembro.



**b. Conceito de carreira, gestão de carreira e plano de carreira**

Não obstante a profusa literatura existente sobre o conceito de carreira, a sua definição é pouco consensual, tendo Hall (1976, cit. por Caetano & Vala, 2002, p. 424) elencado quatro significados distintos para o conceito: como desenvolvimento profissional; como ocupação profissional; como uma sequência de trabalhos e/ou funções ao longo do percurso profissional; como uma sequência de experiências profissionais. É importante sublinhar que, apesar de o foco deste conceito ser no indivíduo e respetivas necessidades, deverá também debruçar-se sobre a dinâmica que resulta da relação entre este e a organização, pelo que segundo alguns autores, para a sua operacionalização poderá até ser mais adequado utilizar a terminologia “desenvolvimento de carreiras” em substituição de “gestão de carreiras” (Sousa, et al., 2007, p. 160). Sob este ponto de vista, o desenvolvimento de carreiras deve ser entendido como *“um processo de avaliação, alinhamento e conciliação entre as necessidades, oportunidades e mudanças organizacionais e individuais, através do recurso a múltiplas abordagens e metodologias”* (Jackson, 2000, cit por Sousa, et al., 2007, p. 160). Camara e outros autores (2003, p. 367) abordam o conceito de “plano de carreira” como sendo *“o conjunto de ações programadas que têm por objetivo permitir o desenvolvimento pessoal e profissional de um empregado, de modo a que o mesmo consiga, no médio prazo, atingir o potencial que lhe foi detetado”*.

Questões semânticas à parte, qualquer empresa que tenha aspirações a atrair RH de elevado potencial, deve transmitir a ideia de que lhes consegue assegurar uma perspetiva sólida de desenvolvimento pessoal e profissional, pelo que o planeamento deste tipo de recursos deverá ser o adequado, sob pena de este facto se refletir negativamente na eficácia dos planos de carreira que pretende implementar (Camara, et al., 2003, p. 357). Mas os planos de carreira não são sinónimo de planeamento de RH, já que constituem a adaptação dos interesses e prioridades institucionais para a esfera individual dos seus colaboradores, assegurando-lhe processos que lhes permitam desenvolver o seu potencial (idem, ibidem, p. 367). Para um exemplo daquilo que podem ser algumas etapas e tarefas para implementar com sucesso um sistema de GC, remetemos para a Tabela n.º6, constante do Anexo A.

**c. Relação entre a gestão de carreiras e as outras áreas da gestão de recursos humanos**

A dificuldade em dissociar a GC de outras atividades no âmbito da GRH, prende-se



com o facto de a primeira ser concebida (também) para contribuir para o êxito da organização, bem como para apoiar as restantes áreas (Sousa, et al., 2007, p. 178). De acordo com exemplos identificados pelos referidos autores, a GC deve integrar-se com o planeamento de RH<sup>8</sup>, deve permitir uma forte ligação à gestão de competências<sup>9</sup>, deve desempenhar um importante papel na definição dos planos de formação<sup>10</sup> e deve ainda integrar-se com a AD, sendo este último aspeto considerado fundamental no desenho de um plano de carreira (idem, ibidem, p. 178-179). Por outro lado, a AD contribui também para a criação de mecanismos de gestão de remuneração, para a deteção de potencial e para a identificação de necessidades de formação, fatores também considerados de capital importância para a elaboração de planos de carreira (Camara, et al., 2003, p. 338). Perante tais constatações, a AD parece afirmar-se como instrumento estruturante de GC, razão pela qual optámos por escarpelizar no ponto seguinte a sua concetualização, que servirá depois como referência para a análise que efetuaremos no quarto capítulo do nosso trabalho.

#### **d. A avaliação de Desempenho**

O conceito de AD tem suscitado a reflexão de muitos autores em publicações científicas, com linhas concetuais que, embora por vezes distintas, convergem na inevitabilidade da sua aplicação. A expressão “*um instrumento de diagnóstico individual e organizacional*” (Madureira & Rodrigues, 2007, p. 1), não obstante curta, consideramo-la extraordinariamente abrangente e elucidativa das principais vertentes que devemos ter presentes ao abordar o conceito. Numa outra definição, encontramos: “*método que visa, continuamente, estabelecer um contrato com os funcionários, referente aos resultados desejados pela organização, acompanhar os desafios propostos, corrigindo os rumos, quando necessário, e avaliar os resultados conseguidos*” (Chiavenato, 1997, p. 337).

Existem registos que indiciam que já na Idade Média, os Jesuítas utilizavam um sistema combinado de informações e notas sobre as atividades e potencial de cada um dos seus membros, que inclusivamente compreendia uma vertente de autoavaliação (Chiavenato, 2004, p. 258). Entretanto, constatámos que os diferentes conceitos formulados acompanharam a evolução da complexidade das funções desempenhadas nas atividades das organizações, procurando contornar a subjetividade inerente à

---

<sup>8</sup> Com reflexos ao nível do recrutamento interno (promoções, transferências, reconversões, planos de sucessão) e externo (opções de mobilidade profissional) (Sousa, et al., 2007, p. 178).

<sup>9</sup> Através da definição de competências potenciais, permitindo traçar cenários de carreira através de determinado percurso profissional (idem, ibidem).

<sup>10</sup> Tendo em consideração as capacidades e aspirações dos colaboradores, as possibilidades de mobilidade profissional e carências atuais e previsíveis da organização (idem, ibidem).



monitorização e avaliação dos desempenhos individuais.

Na AP, que tem “*por obrigação servir indiferenciadamente o cidadão/utente e não a simples geração do lucro* (Madureira & Rodrigues, 2007, pp. 1-2)”, o processo de avaliação surgiu mais tardiamente do que no sector privado. Todavia, é hoje facilmente defensável que AD é uma tarefa chave na GRH, com repercussões evidentes na motivação, retenção e desenvolvimento das carreiras dos colaboradores, bem como no desempenho global das instituições, sendo transversal aos sectores público e privado. Uma boa AD deve envolver todos os intervenientes no processo e dependerá não só de um Sistema de Avaliação (SA) com bases sólidas, mas também de avaliadores devidamente formados para o efeito, permitindo identificar problemas nas mais variadas vertentes, como por exemplo, a falta de motivação, o desaproveitamento de profissionais com potencial mais elevado do que aquele que é exigido para o cargo, ou dificuldades de integração na organização ou no cargo. Se corretamente implementada, implica uma interação entre o avaliador e o avaliado, em que o trabalho desenvolvido ao longo do período de avaliação, é analisado e discutido por ambas as partes, com o fim de se identificarem os aspetos positivos e negativos do desempenho e as oportunidades de melhoria, que permitam ao avaliado estar sempre consciente daquilo que a organização espera do seu desempenho (David, 2005, pp. 645-646 cit. por Carvalho et al., 2009, p.5), tendo por isso mais garantias que a sua carreira terá o ambicionado desenvolvimento.

Extraí-se do modelo concetual patenteado pelo atual Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na AP (SIADAP)<sup>11</sup>, que para um sistema avaliativo ser eficaz, deve garantir um alinhamento do desempenho individual com os objetivos organizacionais, permitir a diferenciação de desempenhos (através de um correspondente sistema de recompensas transparente e credível), prever a existência de um processo de monitorização e reajustamento do desempenho dos colaboradores e identificar necessidades de formação e qualificação com vista à melhoria dos seus desempenhos (Assembleia da República, 2007).

---

<sup>11</sup> Aprovado pela Lei N.º66-B/2007 de 28 de dezembro.



## 2. As carreiras dos militares da GNR

De acordo com Rocha (2005, p. 175) a AP desenvolve dois tipos de GRH: o sistema de carreira e o sistema de emprego. O primeiro caracteriza-se pelo recrutamento para determinada carreira, com inerentes promoções de acordo com determinadas regras estatutárias, com possibilidade de garantia de emprego, com previsão das condições de trabalho, remuneração e reforma. No segundo sistema, a admissão ocorre para um determinado trabalho cujo conteúdo funcional está definido, não existe segurança no emprego e as condições são reguladas por contrato de trabalho, sendo por estas razões muito semelhante ao setor privado. Transpondo esta concetualização para a realidade atual, a Lei n.º12-A/2008 de 27 de fevereiro<sup>12</sup> aborda no seu título IV o regime de carreiras da Função Pública (FP), referindo no art.º 40.º que só os trabalhadores nomeados definitivamente<sup>13</sup> e contratados por tempo indeterminado, exercem as suas funções integrados em carreiras. O mesmo diploma estabelece no seu art.º 41.º que existem carreiras gerais e especiais, consoante permitam que os seus conteúdos funcionais caracterizem postos de trabalho adequados à generalidade dos órgãos ou serviços ou apenas a um ou alguns órgãos ou serviços, respetivamente. Por seu turno, o art.º 42.º estabelece a distinção entre carreiras unicategoriais e pluricategoriais, consoante contenham apenas uma ou mais categorias profissionais, independentemente de serem gerais ou especiais. Desta síntese conclui-se que profissionalmente os militares da GNR estão integrados na FP, possuem um vínculo de nomeação e integram uma carreira especial pluricategorial, regulamentada em diploma próprio.

Em obediência à lei geral mencionada no parágrafo anterior, o Estatuto dos Militares da GNR (EMGNR)<sup>14</sup> dedica o essencial do seu conteúdo à regulamentação das carreiras dos militares da GNR, pelo que entendemos essas normas como um dos instrumentos de GC que a GNR aplica e que iremos analisar. Todavia, para além do EMGNR, a Lei Orgânica da GNR<sup>15</sup> (LOGNR) contém também referências ao tema, nomeadamente a sujeição dos seus militares à Lei de Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar<sup>16</sup> (LBGECM)<sup>17</sup>, bem como a organização hierárquica da instituição. O EMGNR começa por definir o conceito de carreira profissional no seu Art.º 52.º como sendo “o conjunto hierarquizado de postos em cada categoria que se concretiza em determinado

---

<sup>12</sup> Aprovou os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

<sup>13</sup> De acordo com o art.º10.º da Lei N.º12-A/2008 de 27 de fevereiro, o regime de nomeação exige que o trabalhador exerça, entre outras, as funções de investigação criminal ou segurança pública.



*quadro e a que corresponde o exercício de cargos e o desempenho de funções diferenciadas entre si”.*

De acordo com o mesmo diploma, as carreiras da GNR têm como princípios orientadores, o primado da valorização profissional, a universalidade, o profissionalismo, a igualdade de oportunidades, o equilíbrio, a flexibilidade, a compatibilidade e a credibilidade<sup>18</sup>. Na sequência dos referidos princípios e em perfeito alinhamento com os mesmos, são depois definidos os objetivos do desenvolvimento dessas carreiras, como sendo a possibilidade de progressão vertical na carreira, a possibilidade de ter um percurso profissional multifacetado e polivalente, a satisfação dos interesses pessoais de valorização profissional e a salvaguarda dos interesses institucionais<sup>19</sup>. Na descrição do desenvolvimento das carreiras, é referido que o mesmo se deve adequar às qualificações, antiguidade e mérito dos militares, que se encontra dependente da satisfação das condições gerais e especiais de promoção (para cada posto) e das necessidades da GNR, fazendo novamente referência à desejável polivalência profissional<sup>20</sup>. Para além das que já referimos, são estabelecidas outras condicionantes a esse desenvolvimento, nomeadamente a adequabilidade das necessidades de cada quadro e a avaliação de mérito e do desempenho<sup>21</sup>. Consequentemente, deste diploma estruturante da instituição, decorrem os principais instrumentos utilizados na GC dos seus militares, nomeadamente as normas que definem as suas possibilidades de ascensão na carreira (aqui abordadas), as regras de mobilidade a que estão sujeitos e a forma como o seu mérito é avaliado. Contudo, no que respeita às questões relacionadas com a mobilidade e avaliação de mérito, o EMGNR, elenca apenas os princípios orientadores, remetendo depois para outros diplomas o seu detalhe<sup>22</sup>, pelo que a sua análise será feita em capítulos distintos do nosso trabalho, respetivamente no terceiro e quarto.

#### **a. Estrutura, ingressos e evolução**

Ainda de acordo com o EMGNR, as carreiras dos militares da GNR são três: oficiais, sargentos e guardas, também designadas por categorias profissionais. Cada

---

<sup>14</sup> Aprovado Decreto-Lei n.º297/2009 de 14 de Outubro com as alterações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º92/2009 de 27 de novembro.

<sup>15</sup> Aprovada pela Lei N.º63/2007 de 6 de novembro.

<sup>16</sup> Aprovada Lei N.º11/89 de 1 de junho.

<sup>17</sup> Cfr. Art.º19.º LOGNR.

<sup>18</sup> Cfr. Art.º53.º EMGNR.

<sup>19</sup> Cfr. Art.º54.º EMGNR.

<sup>20</sup> Cfr. Art.º56.º EMGNR.

<sup>21</sup> Cfr. Art.º55.º EMGNR.

<sup>22</sup> NCMGNRFA e RAMMGNR.



categoria tem depois os diversos postos, sendo que a categoria de oficiais subdivide-se ainda em quatro subcategorias, cada uma com um conjunto de postos<sup>23</sup> (ver Figuras n.º1, 2 e 3).

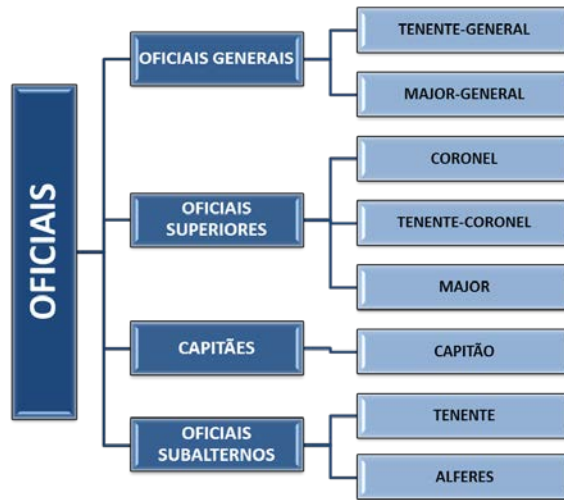


Figura N.º1 – Estrutura da carreira dos oficiais da GNR

Fonte: (Governo, 2009)



Figura N.º2 – Estrutura da carreira dos sargentos da GNR

Fonte: (Governo, 2009)

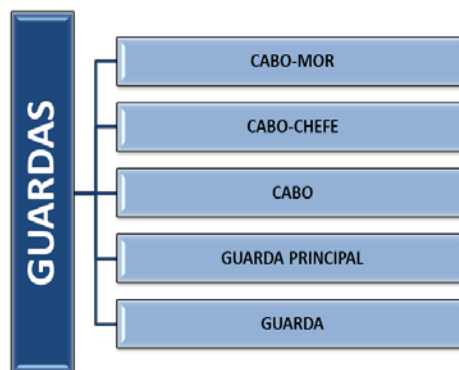


Figura N.º3 – Estrutura da carreira dos guardas da GNR

Fonte: (Governo, 2009)

<sup>23</sup> Cfr. Art.º29.º EMGNR.



Estão também consignadas funções profissionais por postos e por quadros, sendo o catálogo geral o seguinte: funções de comando; funções de direção ou chefia; funções de estado-maior; funções de execução<sup>24</sup>. Associado a este tema, e após descrição dos conteúdos de cada uma das funções elencadas<sup>25</sup>, surge uma ténue referência à necessidade de serem também definidas as competências exigíveis aos militares para estarem aptos a desempenhar as referidas funções<sup>26</sup>, embora não exista depois qualquer desenvolvimento sobre o assunto, seja no documento em análise, seja noutros relacionados.

De acordo com o art.º 57.º, n.º2 do diploma em análise, o acesso às diversas categorias (recrutamento) faz-se da seguinte forma: oficiais, no posto de alferes – aproveitamento nos cursos de formação de oficiais da GNR ministrados na Academia Militar (AM) não podendo completar 22 anos (24 anos se for militar do quadro permanente) até final do ano de ingresso (Academia Militar, 2012), ou nos cursos especiais de formação de oficiais da GNR, ministrados na Escola da Guarda (EG), a definir em diploma próprio<sup>27</sup>; sargentos, no posto de segundo-sargento – aproveitamento nos cursos de formação de sargentos da GNR a definir por despacho do Comandante-Geral da GNR<sup>28</sup>; guardas, no posto de guarda – aproveitamento nos cursos de formação de guardas da GNR ministrado pela EG, não podendo os candidatos ter menos de 18 anos, nem completar 27 anos de idade antes do final do ano de publicação do aviso de abertura do concurso no Diário da República (GNR, 2012a). Está ainda consignada a possibilidade de os militares da categoria de guardas ou sargentos, se candidatarem à frequência do curso de formação de oficiais, desde que cumpram os requisitos gerais exigidos aos restantes candidatos.

A gestão do acesso a cada um dos postos (promoção) é feita através da definição de um cardápio de competências, da seguinte forma: para além das condições gerais de promoção<sup>29</sup>, são definidas condições especiais que se reportam, nomeadamente, a tempos mínimos de permanência no posto anterior, níveis qualitativos de avaliação de desempenho, tempos mínimos de exercício de determinadas funções, aprovação em cursos de promoção e classes de comportamento. Esse acesso ocorre de forma distinta, consoante

---

<sup>24</sup> Cfr. Art.º40.º EMGNR.

<sup>25</sup> Cfr. Art.ºs41.º a 44.º EMGNR.

<sup>26</sup> Cfr. Art.º48.º EMGNR.

<sup>27</sup> Ainda não regulamentado.

<sup>28</sup> O acesso só é permitido a candidatos que sejam já militares da GNR, cfr. Art.º245.º EMGNR.

<sup>29</sup> Cfr. Art.º124.º EMGNR, as condições gerais de promoção comuns a todos os militares são as seguintes: cumprimento dos deveres que lhes competem; desempenho com eficiência das funções do seu posto; qualidades e capacidades pessoais, intelectuais e profissionais requeridas para o posto imediato; aptidões física e psíquica adequadas.



o posto e a modalidade de promoção adequada ao mesmo, estando previstas as seguintes: habilitação com curso adequado (essencialmente ingressos); a título excepcional; distinção; antiguidade; escolha<sup>30</sup>. De entre estas, detalhamos de seguida a última, pela importância de que se reveste na evolução das carreiras dos militares da GNR. Assim, a promoção por escolha ocorre mediante a existência de vaga no quadro a que pertence, após satisfação das condições de promoção e independentemente da posição do militar na escala de antiguidade, tendo em vista seleccionar os militares considerados mais competentes e que se revelaram com maior aptidão para o desempenho de funções inerentes ao posto superior<sup>31</sup>, destinando-se aos postos de tenente-general; major-general; coronel; major; sargento-mor; sargento-chefe; cabo-mor<sup>32</sup>; cabo-chefe<sup>33</sup>. Esta modalidade de promoção assume particular relevo pelas possibilidades que cria aos militares que, de acordo com as normas definidas, exibem maior potencial, criando aquilo que se pode designar por uma pista rápida para progredir na instituição (Camara, et al., 2003, p. 367) e constituindo por isso um processo de extrema importância no contexto do presente trabalho, pelo que as regras que o regem serão detalhadas no quarto capítulo, já que estão diretamente relacionadas com o cálculo do mérito, matéria regulada pelo RAMMGNR.

Por último, como condicionante à progressão nas respetivas carreiras, estão estabelecidos os limites de idade, a partir dos quais os militares passam imediatamente à situação de reserva<sup>34</sup>.

#### **b. Análise do número de ingressos e saídas do quadro da GNR entre 2003 e 2012**

Para prospeção de possíveis estrangulamentos na progressão vertical da carreira dos militares da GNR, e sem termos ao nosso dispor qualquer ferramenta informática parametrizável que nos permitisse criar cenários com rigor científico, optámos por fazer uma análise que, embora algo empírica e sensível a muitas variáveis que não conseguimos levar em linha de conta, poderá ajudar a identificar algumas soluções que foram adotadas em determinadas ocasiões para resolver problemas conjunturais e que degeneraram em consequências sistémicas. Para esse efeito efetuámos um estudo do número de ingressos e saídas do quadro da GNR, nos últimos 10 anos, nas três categorias profissionais. Antes de

---

<sup>30</sup> Cfr. Art.º117.º EMGNR.

<sup>31</sup> Cfr. Art.º120.º EMGNR.

<sup>32</sup> Enquanto a categoria de guardas não for avaliada, esta modalidade de promoção não é aplicável, pelo que transitoriamente são promovidos por antiguidade, mediante determinados requisitos, cfr. Art.º298.º do EMGNR.

<sup>33</sup> Idem, cfr. Art.º297.º EMGNR.

<sup>34</sup> A situação de reserva é aquela para a qual transita do ativo o militar da GNR, verificadas que sejam as condições estabelecidas no EMGNR, mantendo-se, no entanto, disponível para o serviço, cfr. Art.º 72.º do EMGNR.



falarmos dos ingressos, importa todavia salientar que, como se infere da Tabela n.º1 e Figuras n.ºs 4, 5 e 6, o número de saídas varia bastante, já que está dependente de alterações pontuais nas regras relativas à situação de reserva e reforma, dificultando o planeamento, conforme nos referiu o chefe da DPORH. Contudo, sublinhe-se, parece-nos lógico que, a título de exemplo, não deverá ser pelo facto de num determinado ano terem saído dez coronéis a mais em relação à previsão, que se deve tentar compensar esse constrangimento com o incremento de dez ingressos no curso de formação de oficiais, apesar de o efeito em cascata em termos de vagas criadas pelas saídas assim o poder sugerir. Essas compensações devem ser cuidadosamente planeadas através da utilização de ferramentas informáticas de apoio à decisão, sob risco de se causarem constrangimentos ainda mais graves.

Considerando que a alimentação de referência de uma determinada carreira se pode calcular através da divisão do número de elementos que a integram pelo número de anos que perdurará a carreira, afetada pelo número médio de saídas antecipadas e de uma taxa média de erosão que ocorre nos cursos de formação (Martins, 2012), resolvemos comparar os valores obtidos com o número de ingressos constantes da Tabela n.º1 e Figuras n.ºs 4, 5 e 6. No nosso cálculo não entramos em linha de conta com as saídas antecipadas, que são conjunturais e muito difíceis de prever a médio e longo prazo, nem com a taxa de erosão, já que estes valores serão sempre residuais e o que se pretendia era apenas encontrar um valor de referência. Tendo em consideração que na data a que se reportam os dados que tratámos no Capítulo 2 (1 de janeiro de 2012) existiam na GNR 735 oficiais, 2415 sargentos e 19801 guardas e que a duração das carreiras atualmente é de 36 anos (tempo mínimo), obtivemos os seguintes valores para a alimentação de referência para os cursos de formação de oficiais, de sargentos e de guardas, respetivamente: oficiais – 20; sargentos – 67; guardas – 550. Ainda antes de comparar estes valores com as Figuras n.ºs 4, 5 e 6, vamos identificar apenas os valores para os ingressos em 2012: oficiais – 40; sargentos – 152; guardas – 548. Ou seja, as diferenças entre os valores adequados para o ano de 2012 e os valores reais são: oficiais – (+)100%; sargentos – (+)126%; guardas – (-) 0,3%. Estes valores indiciam que, à exceção dos guardas, onde se verifica uma coincidência quase perfeita, nas categorias de oficiais e sargentos, os ingressos no quadro poderão estar bastante inflacionados. Todavia, poder-se-á equacionar se esta diferença não se deverá à necessidade de prover um aumento do quadro, resultante do mapa geral de pessoal militar



aprovado em 2010<sup>35</sup>. No sentido de tentar aferir essa possibilidade, analisámos então em detalhe a Tabela n.º1 e Figuras n.ºs 4, 5 e 6, tendo verificado que, à exceção da categoria de sargentos, onde desde 2004 se verifica uma certa linearidade (mas ainda assim com oscilações consideráveis), na categoria de oficiais, essa linearidade praticamente não existe (apenas se verifica nos últimos quatro anos) e na categoria de guardas o gráfico é perfeitamente inconstante.

Na categoria de guardas, constata-se da análise da Tabela n.º1 e Figura n.º6, que será muito difícil anular as consequências do facto de, quer no ano de 2007, quer no ano de 2010, não se ter verificado qualquer ingresso. Aquilo que terá sido um mero problema conjuntural de ordem económica e política, teve certamente consequências de ordem sistémica na instituição, que se traduziram em reduções abruptas do dispositivo, já que o número de saídas nesses anos não baixou, tendo inclusivamente registado uma significativa subida nos anos de 2010 e 2011. Ainda na categoria dos guardas, contrariamente ao que seria desejável, não se identifica qualquer relação entre as saídas e os ingressos no período em análise, pelo que se infere que a metodologia seguida pela DRH da GNR nesta matéria e que consiste no cálculo do número de vagas visando o recompletamento do número de militares, não se tem concretizado, por motivos que se prendem com decisões da tutela (Pinto, 2012). Esta realidade encontra-se espelhada na análise da distribuição dos militares da GNR por escalões etários efetuada na Tabela n.º10 do Anexo D, onde é possível estabelecer uma correlação entre os anos em que se registaram mais ingressos e os escalões etários mais representativos. Numa análise geral dos valores, constata-se que a GNR nos últimos dez anos ganhou 163 oficiais e 422 sargentos, tendo perdido 2288 guardas, que se traduz num saldo global negativo de 1703 militares. Evidencia-se pela negativa o ano de 2010, onde houve perdas nas três categorias, com saldo final negativo de 1259 militares, principalmente pelo facto de não se ter verificado qualquer ingresso na categoria de guardas.

Sabendo que a GC, embora dependente de muitas outras variáveis (conforme já foi referido), está irremediavelmente ligada ao planeamento do número de ingressos em cada quadro, neste contexto não podemos deixar de referenciar uma ferramenta que nos foi dada a conhecer pelo seu criador, o Capitão-de-mar-e-guerra (CMG) João Maia Martins<sup>36</sup>, por ocasião da sua conferência com o tema “*Gestão de Carreiras e Desenho de Quadros*”, ministrada em 25 de outubro de 2012, no âmbito da Unidade Curricular de Administração

---

<sup>35</sup> Aprovado pelo Despacho n.º8372/2010 de 18 de maio do Ministro da Administração Interna.

<sup>36</sup> Chefe dos Gabinetes de Coordenação da Avaliação e Qualidade da Escola Naval.



de RH, integrada no Curso de Estado-Maior Conjunto 2012/2013. A referida ferramenta, utilizada pela Marinha Portuguesa, consiste num programa informático parametrizável, que permite simular diversos cenários, como por exemplo o aumento ou diminuição de vagas em determinado quadro, traçando de imediato a perspetiva de carreira para os militares desse quadro, em resultado da alteração introduzida. Entre outros aspetos, demonstra qual a alimentação de referência que deverá ser seguida em cada quadro para criar harmonia nas carreiras dos militares, minimizando os estrangulamentos na sua evolução<sup>37</sup>. Neste sentido, o chefe da DPORH, referiu-nos que está prevista a conceção de uma ferramenta deste tipo para a GNR, mas que só poderá ser implementada após a definição de um modelo de projeção de carreiras que se encontra ainda em fase de estudo. Contudo, salientou que a utilização destas ferramentas devem ser unicamente utilizadas na criação de cenários, já que *“os últimos tempos têm ensinado que a mutação da realidade macro, tem-se alterado de tal forma rápida e radicalmente que nenhuma ferramenta será totalmente eficaz, pelo que as mesmas deverão ser sempre vistas como mais um dado para apoio à decisão”* (Pinto, 2012).

**Tabela N.º1** – Ingressos e saídas no quadro da GNR entre os anos de 2003 e 2012

Fonte: (GNR, 2012b)

		OFICIAIS	SARGENTOS	GUARDAS	SALDO ANUAL
2003	ENTRADAS	46	109	976	42
	SAÍDAS	30	63	996	
	SALDO	16	46	-20	
2004	ENTRADAS	48	194	1079	442
	SAÍDAS	1	50	828	
	SALDO	47	144	251	
2005	ENTRADAS	51	183	1096	-168
	SAÍDAS	30	124	1344	
	SALDO	21	59	-248	
2006	ENTRADAS	27	175	1246	300
	SAÍDAS	19	63	1066	
	SALDO	8	112	180	
2007	ENTRADAS	29	144	0	-615
	SAÍDAS	10	46	732	
	SALDO	19	98	-732	
2008	ENTRADAS	28	143	1247	529
	SAÍDAS	11	81	797	
	SALDO	17	62	450	
2009	ENTRADAS	40	111	948	157
	SAÍDAS	16	101	825	
	SALDO	24	10	123	
2010	ENTRADAS	44	115	0	-1259
	SAÍDAS	47	167	1204	
	SALDO	-3	-52	-1204	
2011	ENTRADAS	40	117	998	-398
	SAÍDAS	27	166	1360	
	SALDO	13	-49	-362	
2012	ENTRADAS	40	152	548	-733
	SAÍDAS	39	160	1274	
	SALDO	1	-8	-726	
<b>SALDO TOTAL ÚLTIMOS 10 ANOS</b>		<b>163</b>	<b>422</b>	<b>-2288</b>	<b>-1703</b>

LEGENDA: VALORES A DESTACAR

	GRANDE DESTAQUE
	MÉDIO DESTAQUE
	BAIXO DESTAQUE

<sup>37</sup> Ver Anexo B.

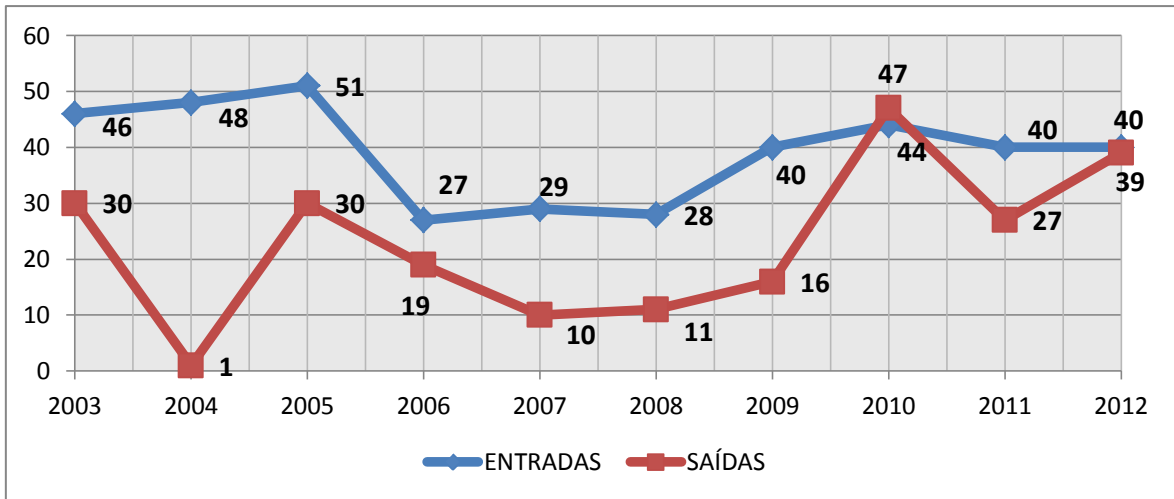


Figura N.º4 – Ingressos e saídas dos oficiais no quadro da GNR, entre os anos de 2003 e 2012

Fonte: (GNR, 2012b)

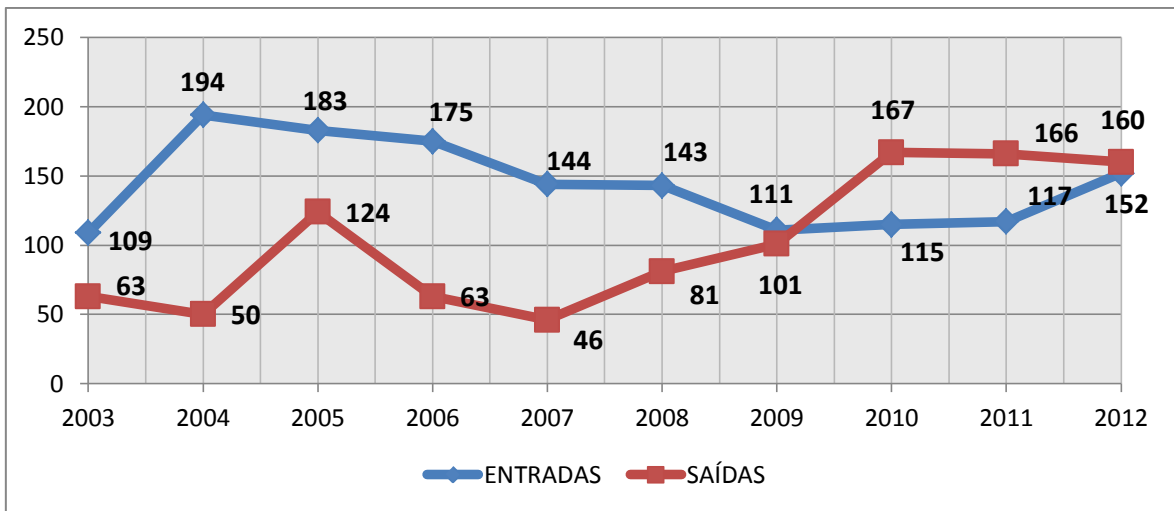


Figura N.º5 – Ingressos e saídas dos sargentos no quadro da GNR, entre os anos de 2003 e 2012

Fonte: (GNR, 2012b)

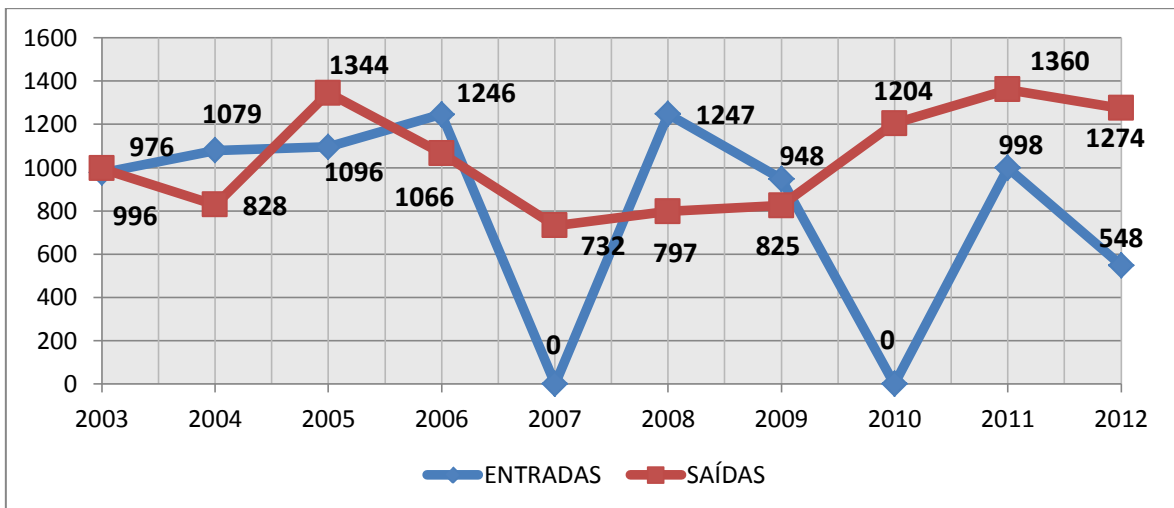


Figura N.º6 – Ingressos e saídas dos guardas no quadro da GNR, entre os anos de 2003 e 2012

Fonte: (GNR, 2012b)



### c. Análise comparativa

Na análise que apresentamos de seguida, efetuámos um estudo comparativo, onde serão referenciados fatores decorrentes dos respetivos documentos estatutários, relativamente a aspetos inerentes às carreiras dos militares da GNR, dos militares do Exército português e dos elementos da PSP, com o objetivo de aquilatar da importância que poderá ter o facto de os militares da GNR e do Exército estarem sujeitos à condição militar<sup>38</sup>, ao contrário do que acontece com os elementos da PSP. A opção por estas duas instituições, está diretamente relacionada com o objetivo do estudo e prende-se com o facto de a PSP ser também uma FS, embora civil e de o Exército ser, tal como a GNR, uma instituição militar, o que poderá permitir estabelecer importantes paralelismos. Assim, foram tidos em conta os seguintes documentos: EMGNR; Decreto-Lei n.º299/2009 de 14 de Outubro<sup>39</sup>; Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR)<sup>40</sup>. No estudo efetuado, apurou-se que os militares da GNR estão em vantagem no que respeita ao facto de o tempo de serviço prestado nas Forças Armadas (FFAA) contar para efeitos da aplicação da percentagem de aumento de tempo de serviço, ao contrário do que acontece com a PSP e também pela maior possibilidade de progressões verticais na carreira, fruto de uma estrutura mais hierarquizada. Sob o ponto de vista institucional, não se identifica nenhuma vantagem clara para a GNR, ficando mesmo prejudicada (bem como os seus militares) em relação ao Exército, cujo normativo prevê a possibilidade de a promoção a alguns postos ser ainda por diuturnidade, independentemente da existência de vagas no posto superior. Sobre a influência da condição militar neste processo, o chefe da DPORH entendeu não se pronunciar, por considerar uma matéria que não decorre do exercício das suas funções, enquanto o Diretor de RH da GNR em funções em Abril de 2012<sup>41</sup>, referiu numa entrevista à revista Pessoal que as especificidades da GRH na GNR se centram essencialmente ao nível da condição militar dos seus elementos e que o princípio da hierarquia “*permite estabelecer com rigor as regras de integração e desenvolvimento de carreiras no seio*

---

<sup>38</sup> Estatuto detalhadamente caracterizado no Art.º2.º LBGECM, que estabelece também um conjunto de direitos e deveres exclusivos dos militares.

<sup>39</sup> Regula, entre outras matérias, as carreiras dos elementos da PSP e foi retificado pela Declaração de retificação n.º91/2009 de 27 de novembro.

<sup>40</sup> Decreto-Lei n.º236/99, de 25 de junho, com as alterações e retificações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º10-BI/99, de 31 de julho, Lei n.º25/2000, de 23 de agosto, Decreto-Lei n.º232/2001, de 25 de agosto, Decreto-Lei n.º197-A/2003, de 30 de agosto, Decreto-Lei n.º70/2005, de 17 de março, Decreto-Lei n.º166/2005, de 23 de setembro, Decreto-Lei n.º310/2007, de 11 de setembro, Decreto-Lei n.º330/2007, de 9 de outubro e Lei n.º34/2008 de 23 de julho.

<sup>41</sup> Coronel da GNR, Miguel Lopes Rosa.



desta organização” (Carreira, 2012, p. 51), afirmações para as quais não encontramos suficiente sustentação no estudo efetuado. As restantes conclusões a retirar, inferem-se diretamente da leitura da Tabela n.º2.

**Tabela N.º2** – Análise comparativa entre as carreiras da GNR, PSP e Exército

FATORES	GNR	PSP	EXÉRCITO
Carreiras, categorias, subcategorias e postos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Oficiais:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Oficiais Gerais: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tenente-General;</li> <li>▪ Major-General.</li> </ul> </li> <li>○ Oficiais Superiores; <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coronel;</li> <li>▪ Tenente-Coronel;</li> <li>▪ Major.</li> </ul> </li> <li>○ Capitães: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capitão</li> </ul> </li> <li>○ Subalternos: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tenente;</li> <li>▪ Alferes;</li> <li>▪ Aspirante.</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• <b>Sargentos:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sargento-Mor;</li> <li>○ Sargento-Chefe;</li> <li>○ Sargento-Ajudante;</li> <li>○ 1.º Sargento;</li> <li>○ 2.º Sargento;</li> <li>○ Furriel.</li> </ul> </li> <li>• <b>Guardas:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Cabo-Mor;</li> <li>○ Cabo-Chefe;</li> <li>○ Cabo;</li> <li>○ Guarda-Principal;</li> <li>○ Guarda;</li> <li>○ Guarda Provisório</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Oficiais:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Superintendente-chefe;</li> <li>○ Superintendente;</li> <li>○ Intendente;</li> <li>○ Subintendente;</li> <li>○ Comissário;</li> <li>○ Subcomissário;</li> </ul> </li> <li>• <b>Chefes:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Chefe Principal;</li> <li>○ Chefe.</li> </ul> </li> <li>• <b>Agentes:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Agente Principal;</li> <li>○ Agente</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Oficiais:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Oficiais Gerais: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ General</li> <li>▪ Tenente-General;</li> <li>▪ Major-General;</li> <li>▪ Brigadeiro-General.</li> </ul> </li> <li>○ Oficiais Superiores; <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coronel;</li> <li>▪ Tenente-Coronel;</li> <li>▪ Major.</li> </ul> </li> <li>○ Capitães: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capitão.</li> </ul> </li> <li>○ Subalternos: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tenente;</li> <li>▪ Alferes;</li> <li>▪ Aspirante a Oficial.</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• <b>Sargentos:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sargento-Mor;</li> <li>○ Sargento-Chefe;</li> <li>○ Sargento-Ajudante;</li> <li>○ 1.º Sargento;</li> <li>○ 2.º Sargento;</li> <li>○ Furriel;</li> <li>○ 2.º Furriel.</li> </ul> </li> <li>• <b>Praças:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Cabo de Secção;</li> <li>○ Cabo-adjunto;</li> <li>○ 1.º Cabo;</li> <li>○ 2.º Cabo;</li> <li>○ Soldado;</li> </ul> </li> </ul>
Funções	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comando;</li> <li>• Direção ou chefia;</li> <li>• Estado-maior;</li> <li>• Execução.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comando e direção;</li> <li>• Assessoria;</li> <li>• Supervisão;</li> <li>• Execução.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comando;</li> <li>• Direção ou chefia;</li> <li>• Estado-maior;</li> <li>• Execução.</li> </ul>



<b>Quadros (de oficiais)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Corpo de Oficiais Gerais;</li><li>• Armas:<ul style="list-style-type: none"><li>◦ Infantaria*;</li><li>◦ Cavalaria*;</li></ul></li><li>• Serviços:<ul style="list-style-type: none"><li>◦ Administração militar*;</li><li>◦ Transmissões, informática e eletrónica*;</li><li>◦ Material*;</li><li>◦ Engenharia*;</li><li>◦ Medicina*;</li><li>◦ Medicina veterinária;</li><li>◦ Farmácia*;</li><li>◦ Juristas;</li><li>◦ Técnicos superiores de apoio;</li><li>◦ Técnicos de enfermagem, diagnóstico e terapêutica;</li><li>◦ Técnicos de pessoal e secretariado;</li><li>◦ Chefes de banda de música **.</li></ul></li></ul> <p><i>* - Com possibilidade de ascender a Oficial General.</i> <i>** - Limitado ao posto de Tenente-Coronel.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Não se verifica previsão expressa de quadros distintos, contudo, essa separação faz-se através das seguintes normas:<ul style="list-style-type: none"><li>◦ Limitação de acesso à categoria de Intendente e seguintes, reservadas apenas aos oficiais que frequentaram o Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna;</li><li>◦ Para os restantes oficiais, é reservado um terço dos postos de trabalho previstos nos mapas de pessoal para as categorias de comissário e subintendente, como cláusula de salvaguarda.</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Corpo de Oficiais Gerais;</li><li>• Armas:<ul style="list-style-type: none"><li>◦ Infantaria*;</li><li>◦ Artilharia*;</li><li>◦ Cavalaria*;</li><li>◦ Engenharia*;</li><li>◦ Transmissões*;</li></ul></li><li>• Serviços:<ul style="list-style-type: none"><li>◦ Medicina*;</li><li>◦ Medicina dentária;</li><li>◦ Farmácia;</li><li>◦ Medicina veterinária;</li><li>◦ Administração militar*;</li><li>◦ Material*;</li><li>◦ Juristas*;</li><li>◦ Superior de apoio;</li><li>◦ Técnicos de exploração de transmissões;</li><li>◦ Manutenção de transmissões;</li><li>◦ Manutenção de material;</li><li>◦ Pessoal e secretariado;</li><li>◦ Transportes;</li><li>◦ Enfermagem e diagnóstico e terapêutica;</li><li>◦ Chefes de banda de música**.</li></ul></li></ul> <p><i>* - Com possibilidade de ascender a Oficial General.</i> <i>** - Limitado ao posto de Tenente-Coronel.</i></p>
<b>Cursos exigidos para promoção</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Curso de Promoção a Oficial General;</li><li>• Curso de Promoção a Oficial Superior;</li><li>• Curso de Promoção a Capitão;</li><li>• Curso de Promoção a Sargento-Ajudante;</li><li>• Curso de Formação de Sargentos;</li><li>• Curso de Cabos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Curso de Direção e Estratégia Policial;</li><li>• Curso de Comando e Direção Policial</li><li>• Curso de Formação de Chefes de Polícia.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Curso de Promoção a Oficial General (antigo Curso Superior de Comando e Direção);</li><li>• Curso de Promoção a Oficial Superior;</li><li>• Curso de Promoção a Capitão;</li><li>• Curso de Promoção a Sargento-Ajudante;</li><li>• Curso de Promoção a Sargento-Chefe;</li><li>• Curso de Formação de Sargentos;</li><li>• Curso de Cabos.</li></ul>
<b>Condições de passagem à Reserva / Pré-aposentação</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atinja o limite de idade estabelecido para o respetivo posto;</li><li>• Tendo prestado 20 ou mais anos de serviço, a requerir e esta lhe seja concedida;</li><li>• O declare, depois de completar 55 anos de idade e 36 anos de serviço;</li><li>• A passagem dos militares à situação de reserva é da competência do comandante-geral.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atinja o limite de idade estabelecido para a respetiva categoria;</li><li>• Tenha pelo menos 55 anos de idade e 36 anos de serviço e requeira a passagem a essa condição;</li><li>• Seja considerado pela Junta Superior de Saúde com incapacidade parcial permanente para o exercício das correspondentes funções mas apresente capacidade para o desempenho de outras funções;</li><li>• Decisão depende, em todos os casos, de despacho do membro do Governo responsável pela área da administração interna, podendo esta competência ser delegada no diretor nacional.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atinja o limite de idade estabelecido para o respetivo posto;</li><li>• Tenha 20 ou mais anos de serviço militar, a requerir e esta lhe seja deferida;</li><li>• Declare, por escrito, desejar passar à reserva depois de completar 36 anos de tempo de serviço militar e 55 anos de idade.</li></ul>



<b>Condições de passagem à Reforma / Aposentação</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tendo prestado cinco ou mais anos de serviço atinja os 60 anos de idade e tenha completado cinco anos na situação de reserva fora da efetividade de serviço.</li><li>• A requeira, depois de completados os 60 anos de idade.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atinja o limite de idade fixado na lei (65 anos);</li><li>• Tenha pelo menos 60 anos de idade e a requeira;</li><li>• Complete cinco anos na situação de pré-aposentação.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atinja os 65 anos de idade;</li><li>• Complete, seguida ou interpoladamente, cinco anos na situação de reserva fora da efetividade de serviço;</li><li>• Requeira a passagem à situação de reforma depois de completados 60 anos de idade.</li></ul>
<b>Aumento tempo de serviço</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• O tempo de serviço prestado na GNR e Forças Armadas é aumentado em 15% para efeitos de reserva e reforma.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• O tempo de serviço de carácter operacional prestado na PSP é aumentado em 15% para efeitos de reserva e reforma.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• O tempo de serviço é aumentado em 15% para efeitos de reserva e reforma.</li></ul>
<b>Modalidades de Promoção</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Habilitação com curso adequado;</li><li>• Antiguidade;</li><li>• Escolha;</li><li>• Distinção;</li><li>• A título excecional.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Habilitação com curso adequado;</li><li>• Distinção;</li><li>• Procedimento concursal.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Diuturnidade;</li><li>• Antiguidade;</li><li>• Escolha;</li><li>• Distinção;</li><li>• A título excecional.</li></ul>
<b>Condições gerais de promoção</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cumprimento dos deveres que lhes competem;</li><li>• Desempenho com eficiência das funções do seu posto;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pré-requisitos sujeitos a ponderação:<ul style="list-style-type: none"><li>◦ A experiência;</li><li>◦ O desempenho;</li><li>◦ A competência técnica;</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cumprimento dos respetivos deveres;</li><li>• Exercício com eficiência das funções do seu posto;</li><li>• Qualidades e capacidades pessoais, intelectuais e profissionais requeridas para o posto imediato;</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Qualidades e capacidades pessoais, intelectuais e profissionais requeridas para o posto imediato;</li><li>• Aptidões física e psíquica adequadas.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>◦ A classe de comportamento;</li><li>◦ O exercício específico de funções.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Qualidades e capacidades pessoais, intelectuais e profissionais requeridas para o posto imediato;</li><li>• Aptidão física e psíquica adequada.</li></ul>
<b>Condições especiais de promoção</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tempo mínimo de antiguidade no posto;</li><li>• Exercício de determinadas funções ou desempenho de determinados cargos pelos períodos previstos no Estatuto;</li><li>• Frequência de curso de promoção com aproveitamento;</li><li>• Outras condições de natureza específica para cada posto</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Constituem uma variação dos pré-requisitos gerais, em função de cada categoria.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tempo mínimo de permanência no posto;</li><li>• Exercício de determinadas funções ou desempenho de determinados cargos;</li><li>• Frequência de curso de promoção com aproveitamento;</li><li>• Prestação de provas de concurso;</li><li>• Outras condições de natureza específica.</li></ul>
<b>Constrangimentos identificados</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Quantidade de cursos de promoção, com o consequente impacto ao nível do dispositivo;</li><li>• A utilização da modalidade de promoção por antiguidade para o posto de Tenente-Coronel, não reflete o desempenho durante a permanência no posto de Major, o que tendo em conta o facto de pertencer à subcategoria de oficiais superiores, não parece muito razoável;</li><li>• A profusa existência de quadros e formações de base distintas, que confere um elevado grau de complexidade a qualquer estudo ou planeamento.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Progressão com preponderância horizontal e mais lenta na vertical, devido ao menor número de categorias e postos;</li><li>• O eventual tempo de serviço prestado nas Forças Armadas não conta para efeitos de pré-aposentação e aposentação.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Quantidade de cursos de promoção, com o consequente impacto ao nível do dispositivo;</li><li>• A utilização da modalidade de promoção por antiguidade para o posto de Tenente-Coronel, não reflete o desempenho durante a permanência no posto de Major, o que tendo em conta o facto de pertencer à subcategoria de oficiais superiores, não parece muito razoável;</li><li>• A profusa existência de quadros e formações de base distintas, que confere um elevado grau de complexidade a qualquer estudo ou planeamento;</li><li>• A não admissão de praças ao quadro permanente.</li></ul>



<p><b>Virtudes identificadas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estrutura hierárquica verdadeiramente piramidal, com ascensão vertical mais rápida.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Carreiras paralelas entre os oficiais com formação de base distinta, que permite aos mais habilitados uma progressão mais rápida, o que faz com que a instituição capitalize o investimento feito nessa matéria;</li><li>• Progressão sempre através de procedimento concursal, refletindo o desempenho global dos interessados.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• A promoção por diuturnidade, independentemente da existência de vacatura, desde que decorrido o tempo de permanência no posto e satisfeitas as demais condições de promoção.</li></ul>
--------------------------------------	---	--	--

#### **d. Constrangimentos e condicionantes que afetam a previsibilidade da evolução das carreiras**

Tal como foi sendo referenciado ao longo deste capítulo, identificámos alguns constrangimentos conjunturais que afetam significativamente a possibilidade efetuar um planeamento ajustado da evolução das carreiras dos militares da GNR

A dificuldade aparente em encontrar um racional nos valores apresentados para ingressos e saídas ao longo dos últimos dez anos para as três categorias, poderá indiciar que o planeamento efetuado no sentido de garantir a desejável harmonia das carreiras não tem sido o adequado por razões que não foi possível apurar, já que as restrições colocadas ao nível político terão condicionado apenas a categoria dos guardas (Pinto, 2012). Perante tal disparidade de ingressos ao longo dos dez anos (nas três categorias), extrai-se que, nos anos em que se verificou um número anormalmente elevado de ingressos ou consideravelmente superior ao habitual, previsivelmente esses militares terão mais dificuldade em progredir na carreira, embora esta antevisão possa obviamente ser afetada por outras variáveis. Também sob o ponto de vista institucional, os ingressos assimétricos são prejudiciais, na medida em que a grande maioria desses militares atingirão a idade de passagem à situação de reserva sensivelmente ao mesmo tempo, criando depois um vácuo com consequências nefastas ao nível do dispositivo e mesmo da capacidade operacional.

Por outro lado, o chefe da DPORH identificou claramente várias condicionantes, que de alguma forma explicam as dificuldades em efetuar um planeamento adequado e que atenuam a responsabilidade institucional, já que são gerados ao nível da tutela política: a demora no processo de decisão de afetação de vagas para promoções; a constante incerteza na aprovação de vagas para ingressos no quadro; a alteração de alguns métodos de contabilização de vagas e promoções. Outro exemplo relativamente recente de como as decisões políticas podem hipotecar qualquer planeamento, prende-se com suspensão da



contagem de tempo de serviço para todos os efeitos durante o ano de 2011<sup>42</sup>, inclusivamente para a contagem do tempo mínimo de permanência no posto. Entre outras consequências, esta norma provocou a criação de um vácuo nas promoções por esvaziamento da lista de militares com condições para tal durante um ano, bem como o evidente ilogismo de os militares que ingressaram no quadro nesse ano terem atualmente o mesmo tempo de serviço dos que entraram no ano seguinte.

---

<sup>42</sup> Cfr. Art.º24.º, n.º9 Lei N.º55-A/2010.



### **3. As normas de colocação dos militares da GNR**

Conforme referimos no início do capítulo anterior, o EMGNR estabelece os princípios orientadores da mobilidade dos militares da GNR, embora remeta o seu detalhe para normativo autónomo e específico<sup>43</sup>. As atuais NCMGNRFA entraram em vigor em 19 de janeiro do corrente ano<sup>44</sup>, por despacho de 18 de janeiro do Comandante-Geral da GNR, revogando as normas anteriores que datavam de 12 de maio de 2009, bem como a NEP 1.14 de 18 de dezembro de 2002. Para além dos militares da GNR aplicam-se também aos militares das FFAA em comissão de serviço. A elaboração das referidas normas está expressamente condicionada ao respeito por uma série de princípios elencados no Art.º 59.º do EMGNR e que são o primado da satisfação das necessidades e interesses do serviço, a satisfação das condições especiais de promoção, o aproveitamento da capacidade profissional, avaliada em função da competência revelada e da experiência adquirida e a conciliação, na medida do possível, dos interesses pessoais com os do serviço. A sua importância no contexto do tema do presente trabalho é considerável, principalmente quando nos reportamos à modalidade de nomeação por escolha, ferramenta que permite personalizar a GC dos militares com as competências consideradas adequadas a determinados cargos e/ou funções. Na análise que de seguida se efetuará, estabeleceremos, sempre que se justifique, um paralelismo com as anteriores normas, de forma a que melhor se perceba o alcance de algumas das inovações introduzidas.

#### **a. Principais linhas orientadoras**

Estão previstos quatro tipos de colocações, que são a escolha, o oferecimento, a imposição e os motivos disciplinares, por essa ordem de prioridades, à exceção do último que não obedece a esse critério. Os motivos pelos quais se executam são o ingresso na GNR, a satisfação das necessidades de serviço, a promoção, a transferência de quadro, a aprovação em curso de especialização, a extinção ou criação de unidades, subunidades ou órgãos, a satisfação de condições de promoção, por motivos disciplinares e por cessação de funções. Estão consignadas exceções à necessidade de transferência por promoção, relativamente aos militares promovidos ao posto de tenente, primeiro-sargento, cabo-chefe,

---

<sup>43</sup> Cfr. Art.º65.º EMGNR.

<sup>44</sup> Em data muito posterior ao início do presente trabalho, pelo que o assunto foi reanalisado de acordo com as novas regras.



cabo por exceção, cabo por antiguidade e guarda principal, o que faz sentido já que nestes postos as funções não se alteram significativamente em relação ao posto anterior.

Foi estabelecido o tempo mínimo de um ano para todas as colocações, com a consignação de algumas exceções, mas ao contrário do que previam as normas anteriores, que definiam períodos de inamovibilidade em determinadas funções, esse critério ficou agora aberto, podendo o Comandante-Geral da GNR, nos casos que entender necessários, determinar períodos mínimos (não definidos) para determinada função. Já quanto aos períodos temporais máximos, foi seguido o critério já constante das normas anteriores, com limitações para comandantes de unidade, de subunidade e de posto. Foram depois definidas regras e requisitos específicos para a colocação no Comando-Geral (CG), nos Órgãos Superiores de Comando e Direção, na EG, na Unidade de Controlo Costeiro (UCC), na Unidade de Ação Fiscal (UAF), na Unidade Nacional de Trânsito (UNT) e na Unidade de Intervenção (UI).

No que concerne às nomeações por escolha, o Art.º 14.º estabelece o cardápio de funções cuja nomeação é feita exclusivamente por esta modalidade, e pese embora se mantenha idêntico ao que constava das anteriores normas, o critério permanece bastante alargado e aberto. A inovação neste âmbito prende-se com o facto de, mesmo nas colocações por escolha dentro das unidades, o Comandante de Unidade deixar de ser competente para a nomeação, sendo apenas ouvido sobre a matéria. O período de inamovibilidade anteriormente imposto nestas colocações (2 anos) deixou de estar previsto, passando a constituir um poder discricionário do Comandante-Geral da GNR, caso o entenda. Foram também definidos os aspetos que devem obrigatoriamente ser referidos na elaboração das propostas para nomeação por escolha, evitando-se assim fundamentações vagas e desprovidas do necessário rigor que deverá existir num processo que, conforme é referido nas normas, deverá ser de carácter excecional.

Sobre as nomeações por oferecimento, manteve-se a tipologia já existente, podendo ser a título normal, a título excecional ou por aceitação de convite, tendo sido operadas apenas alterações de pormenor.

No que respeita às nomeações por imposição, para além das situações que transitam do antecedente e que são o ingresso nos quadros, a aprovação nos cursos de ingresso, a aprovação nos cursos de especialização, a promoção (salvo exceções previstas no n.º4 do Art.º 20.º), a criação ou extinção de unidades, subunidades e órgãos ou de lugares orgânicos, a necessidade de equilíbrio de efetivos entre unidades, subunidades e órgãos, a atribuição de nova colocação ou função, por motivo de transferência de quadro ou de



cessação de funções e a nomeação e rotação de efetivos que prestem serviços em organismos externos à GNR, foram ainda elencadas outras: por passar a exercer funções em organismos externos à GNR; por cessar funções em organismos externos à GNR; por aprovação em curso de promoção; por necessidade de satisfazer condições de promoção. De entre as possibilidades que foram aumentadas, destacam-se as duas últimas, que já se efetuavam ocasionalmente, mas que não estavam formalmente definidas nem operacionalizadas.

Sobre as colocações por motivos disciplinares, entendemos que por não se enquadrarem no objeto do nosso trabalho não se justifica a sua abordagem.

### **b. Análise dos pedidos de transferência dos militares da GNR**

Analisadas as principais linhas das NCMGNRFA, tentaremos agora perceber se as mesmas se adequam à realidade e se, numa justa ponderação com os interesses institucionais, conseguem dar resposta aos interesses pessoais dos militares. Para esse efeito utilizámos um indicador que entendemos como adequado e que se reporta ao número de pedidos de transferência pendentes das três categorias profissionais da GNR, reportados a 8 de fevereiro de 2013 (última atualização cedida pela DRH da GNR). Desta forma, em resultado da observação da Tabela n.º3, analisaremos aos valores mais preocupantes por unidades e por postos. Essa análise será cruzada com valores das Tabelas n.º8 e n.º9 (Anexo D) e, quando aplicável, com as regras das próprias NCMGNRFA.

Para já salienta-se o facto de as unidades mais pretendidas serem o Comando Territorial (CT) do Porto (com grande destaque), CT Viseu e CT Braga, por esta ordem. Se no que respeita ao CT Porto, apesar do destaque que evidencia relativamente às outras unidades, isso não representará um problema muito grave, na medida em que é a segunda unidade com maior efetivo<sup>45</sup>, já no que concerne ao CT Viseu (este em particular) e CT Braga, a concentração de pedidos acarreta dificuldades acrescidas, na medida em que por terem menos efetivo, as rotações de pessoal em resultado dos novos ingressos são também menores. Para além disso, embora as solicitações estejam muito balanceadas para o norte do território, de acordo com a Tabela n.º9 (Anexo D), 57% dos oficiais, 42% dos sargentos e 25% dos guardas têm lugar orgânico em Lisboa, o que deixa desde já antever que, quem optar pela normal progressão vertical na carreira, mas que não pretenda fixar-se na capital, deparar-se-á com a instabilidade inerente a essa ambição. Esta realidade parece indiciar

---

<sup>45</sup> Ver Tabela N.º8 do Anexo D.



que, promoção após promoção (as que implicam nova colocação), dificilmente qualquer militar conseguirá evitar uma colocação em qualquer das unidades ou subunidades sediadas na capital, com recorrentes dificuldades em conseguir a transferência para a sua área de residência, principalmente se esta for uma das mais pretendidas, ou com pouca rotação de pessoal.

Da análise por postos, constata-se que nos postos de alferes e tenente (subalternos), os pedidos estão uniformemente distribuídos, à exceção da UAF (14 pedidos), CT Porto (dez pedidos), UI e UNT (sete pedidos), sendo que o pedido colocado há mais tempo, data de outubro de 2009. Tendo em consideração o número de militares envolvidos, o facto de o tempo permanência nos dois postos não exceder os quatro anos (1+3) e o facto de a promoção ao posto de capitão implicar nova colocação, não se identifica neste ponto nenhum grave constrangimento. No posto de capitão a distribuição dos pedidos é uniforme, não se destacando nenhum valor, sendo o pedido mais antigo de junho de 2010, elementos que indiciam que, neste particular, as normas aplicáveis estão a ter capacidade de resposta. No posto de major existe um número muito reduzido de pedidos, datando o mais antigo de dezembro de 2010, pelo que também não se identifica qualquer constrangimento. No posto de tenente-coronel, não obstante o baixo número de pedidos, verifica-se uma acumulação no CT Porto, com seis pedidos, o que poderá indicar que, dependendo dos movimentos efetuados, poderão demorar algum tempo a ser satisfeitos. Todavia salienta-se que é um problema perfeitamente localizado.

Na categoria de sargentos, e começando pelos segundos e primeiros-sargentos, existem 221 pedidos de transferência (destacando-se o CT Braga, CT Porto e EG), o que num universo de 1233 militares (existências totais nos dois postos)<sup>46</sup> representa 18%, o que parece significativo. Não obstante, há que reter que, tendo em conta que nos últimos dez anos a média de ingressos na categoria de sargentos é de 144 novos elementos<sup>47</sup>, isso significa que hipoteticamente, no prazo de dois anos esta questão poderá ficar resolvida quase na totalidade. Ainda assim, salienta-se que o pedido mais antigo data já de março de 2008, ou seja, existem militares há cinco anos à espera, não sendo porém possível com os dados disponíveis, apurar quantos. Quanto aos sargentos-ajudantes, o número de pedidos é baixo e estão uniformemente distribuídos, embora existam alguns por satisfazer desde junho de 2008. O mesmo se aplica aos sargentos-chefes, com a diferença de o pedido mais antigo datar apenas de outubro de 2010 e também aos sargentos-mores, sendo o pedido

---

<sup>46</sup> Ver Tabela N.º7 do Anexo D.

<sup>47</sup> Ver Tabela N.º1.



mais antigo de julho de 2011.

No que respeita à categoria de guardas, começam a identificar-se alguns problemas ao nível da satisfação dos pedidos num prazo razoável. Quanto aos cabos habilitados com curso verifica-se que o pedido mais antigo data de junho de 2009 e que se destacam duas unidades ao nível da quantidade de pedidos: EG com 21 e CT Porto com 19. Se quanto aos restantes locais não se preveem grandes delongas na satisfação dos pedidos, nestas unidades o processo poderá prolongar-se, dependendo sempre do número de vagas criadas para o ingresso no curso de formação de cabos e de eventuais movimentos de outra natureza que sejam efetuados. Mas é nos cabos por exceção e nos guardas que se encontram os verdadeiros problemas. Para além do grande número de pedidos (2241), bem como o facto de o pedido mais antigo datar de há 10 anos atrás (março de 2003), a situação é ainda agravada por motivo da grande concentração dos pedidos nalgumas unidades (CT Porto, CT Viseu, CT Braga e CT Vila Real).

Tabela N.º3 – Pedidos de colocação pendentes dos militares da GNR (08FEV13)

Fonte: (GNR, 2012b)

UNIDADES SOLICITADAS PARA COLOCAÇÃO	POSTOS										TOTAL
	SUBALT	CAP	MAJ	TCOR	1.º/2.º SARG	SAJ	SCH	SMOR	CABOS (com curso)	CABOS (Ex.) / GUARDAS	
CG		1			10	1	1		14	26	53
EG	2	4			20		5		21	102	154
UI	7	3			16	1			2	114	143
USHE	3	3	2		8				6	3	25
UAF	14	1	1		13	3	2		7	63	104
UCC	5				8	8	2		16	103	142
UNT	7	3		1	6				1	5	23
CT Açores		1							1	24	26
CT Aveiro	1			1	17	1			5	88	113
CT Beja					1	2			3	10	16
CT Braga	3	1	1		22	1	1		10	177	216
CT Bragança	3				5		1		6	82	97
CT C. Branco		2			2	1	1		7	73	86
CT Coimbra	4	2		3	6	3	1	1	12	155	187
CT Évora		1		2	4	2	5	1	7	77	99
CT Faro	2			2	2			1	4	19	30
CT Guarda		1			1			1		77	80
CT Leiria	2	2			6	1			3	44	58
CT Lisboa	4	3		1	17	1	1		2	43	72
CT Madeira									4	46	50
CT Portalegre		3		1	2	1	2		5	52	66
CT Porto	10	3	1	6	20	4	5		19	355	423
CT Santarém	3	3	1		5	1	1		2	37	53
CT Setúbal	1	1	1	2	11	3	2		9	32	62
CT V. Castelo	1	2	1		5	2	1		3	42	57
CT V. Real		2		1	8	1	1	1	8	174	196
CT Viseu	5	1			6	3	7	1	15	218	256
<b>Total</b>	<b>77</b>	<b>43</b>	<b>8</b>	<b>20</b>	<b>221</b>	<b>40</b>	<b>39</b>	<b>6</b>	<b>192</b>	<b>2241</b>	<b>2887</b>
<b>DATA PEDIDO MAIS ANTIGO</b>	<b>out/09</b>	<b>jun/10</b>	<b>dez/10</b>	<b>set/11</b>	<b>mar/08</b>	<b>jun/08</b>	<b>out/10</b>	<b>jul/11</b>	<b>jun/09</b>	<b>mar/03</b>	

LEGENDA:

<span style="background-color: #006400; color: white; padding: 2px;">UNIDADE MAIS PRETENDIDA</span>	<span style="background-color: #800000; color: white; padding: 2px;">VALOR A DESTACAR - GRANDE DESTAQUE</span>
<span style="background-color: #90EE90; color: white; padding: 2px;">2ª UNIDADE MAIS PRETENDIDA</span>	<span style="background-color: #FF6347; color: white; padding: 2px;">VALOR A DESTACAR - MÉDIO DESTAQUE</span>
<span style="background-color: #90EE90; color: white; padding: 2px;">3ª UNIDADE MAIS PRETENDIDA</span>	<span style="background-color: #FFDAB9; color: white; padding: 2px;">VALOR A DESTACAR - BAIXO DESTAQUE</span>



**c. Análise comparativa**

Paralelamente à análise efetuada no capítulo anterior, efetuámos um estudo comparativo onde serão referenciados fatores decorrentes não só das NCMGNRFA propriamente ditas, mas também dos respetivos documentos estatutários, relativamente a aspetos inerentes às colocações e/ou transferências dos militares da GNR e do Exército e dos elementos da PSP. A opção por estas duas instituições, prende-se com os motivos já elencados em 2.c. Assim, foram tidos em conta os seguintes documentos: NCMGNRFA; EMGNR; Decreto-Lei n.º299/2009 de 14 de outubro; Normas de Nomeação e Colocação dos Militares dos Quadros Permanentes do Exército (NNCMQPQ)<sup>48</sup>; EMFAR.

Também nesta matéria, e tal como na análise comparativa efetuada no capítulo anterior, impunha-se que tentássemos identificar vantagens ou desvantagens inerentes à condição militar. Desta forma, constatámos que contrariamente ao que ocorre na PSP, os militares da GNR que não tenham direito a abono do suplemento de residência, usufruem de alojamento (quando possível) nos quartéis, facto que se traduzirá num importante benefício económico, principalmente para quem não tem família constituída ou para quem não pode ou não pretende deslocar o seu agregado familiar. Todos os militares do Exército que se encontram deslocados beneficiam de alojamento para si e para o agregado familiar ou do respetivo suplemento de residência, o que nalguns casos os coloca em vantagem em relação aos militares da GNR. Por outro lado, quer na GNR, quer no Exército, a modalidade de colocação por escolha tem um aplicação mais intensiva do que na PSP, o que constituirá um inconveniente para os interesses particulares dos militares, embora se possa traduzir numa vantagem para a instituição. Em desabono dos militares surgem também os regimes de rotatividade nos cargos (GNR) e a existência de inamovibilidades na GNR e no Exército (que contudo podem beneficiar alguns militares e a própria instituição). Para além destes aspetos não identificámos outras distinções evidentes que resultem do estatuto da condição militar, salientando-se apenas que, sob o ponto de vista institucional, quer a GNR, quer o Exército, suportam um encargo superior relativamente à PSP, no que respeita à satisfação dos direitos relativos a alojamento que conferem aos seus militares. As restantes conclusões a retirar, inferem-se diretamente da leitura da Tabela n.º4.

---

<sup>48</sup> Aprovadas pelo Despacho de 22/02/95, do General Chefe de Estado-Maior do Exército, com as alterações introduzidas pelo Despacho 90/CEME/02, de 17 de Junho.



**Tabela N.º4** – Análise comparativa das normas de colocação e demais aspetos inerentes, entre a GNR, PSP e Exército

FATORES	GNR	PSP	EXÉRCITO
<b>Modalidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escolha</li> <li>Oferecimento</li> <li>Imposição</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oferecimento</li> <li>Nomeação em categoria superior</li> <li>Convite</li> <li>Conveniência de serviço</li> <li>Título excecional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escolha</li> <li>Oferecimento</li> <li>Imposição de serviço</li> </ul>
<b>Prioridades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escolha</li> <li>Oferecimento</li> <li>Imposição</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não definidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escolha;</li> <li>Imposição de serviço para satisfação de condições especiais de promoção;</li> <li>Oferecimento;</li> <li>Primeiras colocações;</li> <li>Outras nomeações por imposição de serviço</li> </ul>
<b>Crítérios para nomeação por escolha/ conveniência de serviço</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Carácter nominal e excecional;</li> <li>Sem período mínimo ou máximo definido;</li> <li>Pode garantir a colocação anterior;</li> <li>Fora do cardápio de funções do art.º 14.º, só ocorrem, quando se verifique não existirem militares com requerimento de colocação por oferecimento a título normal, pendente, que satisfaçam os</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Só tem lugar nas situações de impossibilidade de acionar outra modalidade;</li> <li>Faz-se por períodos de um ano (continente) ou dois anos (regiões autónomas).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Carácter nominal;</li> <li>Independente de qualquer escala;</li> <li>Pode ser por um período superior a dois anos.</li> </ul>
<b>Deveres inerentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não se deve ausentar da área onde presta serviço, exceto quando devidamente autorizado;</li> <li>Obrigado a comunicar e manter atualizado o seu domicílio habitual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Residência habitual até 50 km do local onde presta serviço;</li> <li>Obrigado a comunicar e a manter permanentemente atualizados o local da sua residência habitual e as formas de contacto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obrigado a comunicar a sua residência habitual ou ocasional.</li> </ul>
<b>Direitos inerentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Titulares dos cargos de comando e direção, têm direito a habitação por conta do Estado quando tenham residência habitual a mais de 50 km do local onde prestam serviço ou suplemento de residência;</li> <li>Restantes cargos e funções têm também direito a suplemento de residência desde que colocados escolha ou imposição;</li> <li>Aos restantes militares é assegurado, sempre que possível, alojamento nos quartéis ou outras instalações da Guarda, de acordo com a respetiva categoria;</li> <li>Abono por compensação das despesas feitas resultantes da sua deslocação e do seu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Titulares dos cargos de comando e direção, têm direito a habitação por conta do Estado quando tenham residência habitual a mais de 50 km do local onde prestam serviço ou suplemento de residência;</li> <li>Restantes cargos e funções têm também direito a suplemento de residência desde que colocados por conveniência de serviço;</li> <li>Compensação por mobilidade – 30 dias de ajuda de custo;</li> <li>Desde que a colocação não tenha sido a pedido, têm direito a 10 dias de dispensa de serviço, se aquela distar mais de 50 km da residência habitual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quem se encontrar deslocado, tem direito para si e para o seu agregado familiar a alojamento fornecido pelo Estado ou, na sua ausência, a um suplemento de residência, bem como um abono por compensação das despesas resultantes da sua deslocação e do seu agregado familiar;</li> <li>Quando o militar mude de residência habitual, por força de transferência ou deslocamento, é-lhe concedido um período de licença até 10 dias.</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"><li>• agregado familiar;</li><li>• Se a colocação for no continente a mais de 50 km da sua residência habitual e mude efetivamente de residência, tem direito a 10 dias de licença (15 se colocado nas Regiões Autónomas).</li></ul>		
<b>Rotatividade obrigatória</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cmdts Unidade, Cmdts Destacamento e Cmdts Posto (se o limite máximo na função for excedido);</li><li>• Por escala, caso seja necessário proceder ao equilíbrio de efetivos entre Unidades, Subunidades e Órgãos, para satisfação das necessidades de serviço. Regressam à situação anterior passados 6 ou 3 meses, consoante a colocação ocorra no continente ou nas ilhas, respetivamente</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Não definida.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Por escala, para os militares que estejam colocados na Guarnição Militar de Preferência (GMP) e que devam ser deslocados, por diversos motivos, por períodos de dois anos.</li></ul>
<b>Constrangimentos identificados</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cardápio de funções exclusivamente de nomeações por escolha muito alargado e aberto.</li><li>• A rotatividade obrigatória e intensa no desempenho de determinados cargos, afeta a estabilização da vida familiar e apenas nas categorias de oficiais e sargentos;</li><li>• A possibilidade de colocação de militares após aprovação em curso de promoção, ainda que não tenham sido promovidos, resolve o problema sob o ponto de vista institucional, mas não satisfaz a ambição pessoal de progressão na carreira, podendo hipoteticamente contribuir para o atraso do procedimento promocional.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Não existe a previsão de fornecer alojamento nos quartéis;</li><li>• A inexistência de um mecanismo de rotatividade pode atrasar a possibilidade de aproximação à área de residência.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cardápio de funções exclusivamente de nomeações por escolha muito alargado e aberto;</li><li>• A possibilidade de os militares ingressados nos quadros permanentes serem colocados por imposição de serviço durante os primeiros sete anos e por períodos superiores a dois anos afeta a estabilização da vida familiar;</li><li>• As inamovibilidades potencialmente são geradoras de assimetrias, prejudicando os militares que não tenham acordado com a colocação ou, caso contrário prejudicando outros eventualmente mais antigos ou melhor posicionados na escala de deslocamentos.</li></ul>
<b>Virtudes identificadas</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Relativamente às anteriores normas, o fim das inamovibilidades pré-definidas e bastante alargadas pôs cobro a situações transversalmente consideradas injustas;</li><li>• Sempre que possível, é garantido alojamento nos quartéis ou outras instalações da Guarda, de acordo com a categoria dos militares.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• A colocação por conveniência de serviço ocorre apenas nas situações de impossibilidade de acionar outros instrumentos de mobilidade interna e por períodos de um ano (continente) ou dois anos (regiões autónomas);</li><li>• Não está prevista qualquer rotatividade, o que beneficia quem está estabilizado.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• A figura da GMP e a modalidade do deslocamento, conferem aos militares uma garantia que se irão aproximar da sua área de residência, permitindo planear com antecedência um eventual deslocamento;</li><li>• Todos os militares que se encontrem deslocados têm direito para si e para o seu agregado familiar a alojamento fornecido pelo Estado.</li></ul>



#### **d. Possíveis constrangimentos e suas consequências**

De acordo o chefe da DPORH, o maior entrave que se tem colocado a uma mais célere resposta aos pedidos de transferência dos militares da GNR, tem sido a escassez de RH, resultante da diminuição que se tem registado nos últimos três anos<sup>49</sup>. O mesmo oficial reconhece também que, embora as atuais NCMGNRFA visem a conciliação da satisfação dos interesses pessoais e institucionais, dada a grande dispersão do dispositivo, dificilmente esse objetivo será atingido na sua plenitude. Por outro lado, quando questionado sobre a aplicação da modalidade de nomeação por escolha e respetivas vantagens ou inconvenientes, referiu que nem sempre o critério tem sido completamente explicado, o que provoca más interpretações, já que a sua finalidade última é aproveitar o potencial de determinados militares, colocando-os no local certo. Contudo, para se considerar esta modalidade de nomeação como instrumento de GC, implicaria que se verificasse uma confluência entre os interesses institucionais e os pessoais, conforme refere Camara e outros autores (2003, p. 367), o que, dado o vasto elenco de funções para as quais a mesma se aplica, se nos afigura como uma prática muito difícil de generalizar<sup>50</sup>.

Sobre a colocação por aprovação em curso de promoção, uma das modalidades de colocação por imposição prevista pelas atuais NCMGNRFA, a sua formalização introduziu inovações substanciais, já que prevê que comece a contar o tempo de colocação mesmo antes de ocorrer a promoção e que os militares nessa situação possam apresentar requerimentos de colocação que serão integrados na escala do posto ao qual serão promovidos. Todavia não nos parece claro se, tendo em conta que a modalidade é excecional e quando for essa a opção tomada, obriga ou não a que sejam colocados todos os elementos do curso de promoção, já que se isso não se verificar, os militares que continuam a aguardar colocação até ser promovidos ficarão prejudicados, na medida em que estarão ainda impedidos de apresentar requerimentos de colocação que integrem a escala do posto superior. Por outro lado, não obstante esta modalidade resolver o problema do ponto de vista institucional (prover cargos e/ou funções para os quais exista carência de militares já promovidos ao posto adequado), poderá constituir um entrave à celeridade das promoções ou mesmo um impeditivo, já que na conjuntura atual, em que as progressões na carreira estão por regra vedadas, para que estas possam ocorrer, deve ser justificada a sua

---

<sup>49</sup> Ver Tabela n.º1.

<sup>50</sup> Cfr. Art.º14.º NCMGNRFA.



necessidade<sup>51</sup>. O próprio chefe da DPORH é da opinião que a opção por esta modalidade deverá ser sempre o último recurso, no sentido de evitar eventuais prejuízos para terceiros.

No que respeita à rotatividade obrigatória em determinadas funções, prevista nas NCMG NRFA e que se traduz na definição de períodos máximos para o seu desempenho, embora o seu propósito seja promover a aquisição de novas competências e facilitar a satisfação da condição de promoção relativa a tempos mínimos, a mesma introduz um assinalável fator de instabilidade aos militares a quem se aplica. Por outro lado, analisando as funções mencionadas no Art.º 6.º das NCMG NRFA, verifica-se que na prática apenas se aplicará às categoriais de oficiais e sargentos<sup>52</sup>, o que nos leva a concluir que em nada contribui para a resolução do grave problema que representa o grande número de pedidos de transferência pendentes existentes na categoria de guardas, por nós identificado em 3.b., o que indicia que, sem a introdução de um mecanismo de movimentação autónomo em relação às colocações resultantes do ingresso de novos elementos, a situação poderá arrastar-se ou então, tendo em conta o decréscimo verificado no recrutamento, poderá mesmo agravar-se. Sobre este particular, assinalamos que a possibilidade de implementação de um regime de rotatividade semelhante ao existente no Exército que prevê a figura do deslocamento<sup>53</sup>, não recebe acolhimento do chefe da DPORH, principalmente devido à difícil implementação que teria, fruto da enorme dispersão territorial, que se concretiza na existência de cerca de 600 quartéis.

---

<sup>51</sup> Cfr. n.º1 do Art.º20.º Lei n.º64 -B/2011, de 30 de dezembro, aditado pela Lei n.º20/2012, de 14 de maio.

<sup>52</sup> Exceção aos Postos Territoriais de menor dimensão que são ainda comandados por militares da categoria de guardas, aos quais se aplica também a rotatividade obrigatória nas funções.

<sup>53</sup> Cfr. Art.º18.º das NNCMQPQ.



#### 4. O sistema de avaliação do mérito dos militares da GNR

Tal como deixámos expresso no início do segundo capítulo, pese embora o EMGMR se refira às principais linhas que devem orientar o SA dos militares da GNR, remete depois para diploma próprio a sua regulamentação<sup>54</sup>. Esse diploma é o RAMMGNR, que constitui o último instrumento de GC que iremos analisar e que define o Sistema de Avaliação de Mérito dos Militares da GNR (SAMMGNR), sendo aplicável a todos os militares na efetividade de serviço, embora a categoria profissional dos guardas não esteja para já abrangida, na medida em carece da publicação de uma portaria que nunca chegou a ser elaborada.<sup>55</sup> O SAMMGNR é constituído pela ficha curricular (que reflete o desempenho individual de cada militar e compreende a formação, o registo disciplinar, a antiguidade no posto e outros elementos da carreira militar), pela avaliação individual (traduzida na Ficha de Avaliação Individual (FAI)) e pelas provas de aptidão física<sup>56</sup>. No âmbito da formação estão compreendidos os cursos e/ou concursos de ingresso, os cursos e estágios de promoção na categoria a que pertence, os cursos de especialização, qualificação e atualização, militares ou civis, a formação académica, militar ou civil. O registo disciplinar compreende as referências elogiosas, os louvores e condecorações, as punições e as penas. A antiguidade no posto é determinada pela data fixada no documento oficial de promoção. O conjunto da ficha curricular e das FAI, dá origem às Fichas de Avaliação do Mérito dos Militares da GNR (FAMMGNR) que são elaboradas para cada posto, documento de extrema importância para as promoções em que a modalidade aplicável é a escolha, já que têm o objetivo de estabelecer o mérito relativo quantificado, por postos, não só de cada quadro mas também, globalmente, de todos os militares suscetíveis de integrarem a lista de promoção naquela modalidade.

O RAMMGNR, estabelece então todo um conjunto de regras para a avaliação individual do desempenho (assunto que abordaremos em pormenor de forma compartimentada) e para a elaboração das FAMMGNR. Neste último particular, dada a complexidade do processo, entendemos transcrever a sequência de procedimentos constantes do n.º1 do Art.º 17.º do RAMMGNR, para depois mais facilmente procedermos à análise do mesmo. Assim, a metodologia para ordenamento dos militares para um

---

<sup>54</sup> Cfr. Art.º170.º EMGMR.

<sup>55</sup> Cfr. Art.º2.º, n.º2 RAMMGNR.

<sup>56</sup> Estas provas não são para já realizadas, porque carecem da publicação de um Despacho do Comandante-Geral da GNR nesse sentido, cfr. Art.º17.º,n.º3e)4) RAMMGNR.



procedimento de promoção por escolha, processa-se conforme a Tabela N.º5, que se apresenta de seguida:

**Tabela N.º5** – Sequência para ordenamento dos militares num procedimento de promoção por escolha

Fonte: (Governo, 2009)

a) As listas dos militares a apreciar são organizadas por quadros;
b) Na lista de cada quadro os militares são posicionados por ordem decrescente da quantificação obtida nos termos do n.º 2 do artigo 18. <sup>52</sup> ;
c) Elaboradas as listas a que se refere a alínea anterior, calcular-se-á, em cada uma delas, a respetiva média, considerada até às décimas;
d) Os militares de cada lista serão divididos em dois grupos, superior e inferior, consoante fiquem, ou não, acima da média a que se refere a alínea anterior;
e) Calcular-se-ão, de seguida, as médias do grupo superior e inferior;
f) Os militares cuja quantificação final seja igual ou superior à média do grupo superior serão ordenados por antiguidade e posicionados nos primeiros lugares da lista;
g) Os militares cuja quantificação final seja inferior à média do grupo inferior serão ordenados por antiguidade e posicionados nos últimos lugares da lista;
h) Os restantes militares serão ordenados por antiguidade e posicionados imediatamente a seguir aos militares referidos na alínea f);
i) Por último, e para efeitos de estabelecer a antiguidade relativa entre os militares dos diversos quadros, será elaborada uma lista única, integrando todos os militares em apreciação, ordenada de acordo com o critério de posicionamento que foi estabelecido para cada militar na lista do quadro a que pertence – alíneas f), g) ou h) – e a antiguidade relativa.

Analisando o processo, constatámos que a ordenação inicial de acordo com a quantificação do mérito individual não nos merece qualquer crítica, já que, concorde-se ou não com os critérios para obter a nota, o posicionamento de cada militar resulta unicamente do seu desempenho (alíneas a) e b)). Contudo, a partir daqui, introduzem-se fatores que afetam os militares, mas para os quais estes não têm qualquer contribuição. Concretizando, os procedimentos constantes das alíneas c) a h) têm como objetivo a criação de três grupos de militares, ordenados por antiguidade dentro de cada um deles, o que permite a seguinte situação que apresentamos como exemplo meramente ilustrativo: Num grupo de capitães da arma de infantaria apreciados para promoção ao posto de major, um deles tem uma nota

<sup>57</sup> Quantificação do mérito individual, numa escala de 0 a 20 valores, até às décimas.



tão elevada que ao contribuir com ela para apurar a média do grupo superior (alínea e)), apenas ele fica com uma nota acima da média desse grupo, ficando por isso sozinho no primeiro dos três grupos. Pegando no mesmo exemplo, mas baixando a nota do primeiro classificado e mantendo as restantes, hipoteticamente transitariam vários militares para o primeiro dos três grupos. Resumindo, tendo exatamente com a mesma nota, um militar pode ficar num grupo ou noutra, consoante o desempenho melhor ou pior, não dele próprio, mas do primeiro classificado, o que não nos parece lógico. Decorrente deste processo, a alínea i) prevê a integração dos diversos quadros numa lista única de antiguidade relativa. Pelos motivos já explicados, e pegando no mesmo exemplo, a situação final após a integração dos quadros poderia ser a seguinte: No grupo de capitães da arma de infantaria, pelos motivos já aflorados, apenas o primeiro classificado ficou no primeiro dos três grupos, ficando os restantes no segundo e terceiro grupos. Por sua vez, no grupo de capitães da arma de cavalaria, em que supostamente todos teriam notas mais baixas que o último oficial de infantaria, depois de aplicados os procedimentos das alíneas c) a h), quatro deles ficaram no primeiro dos três grupos, porque todos eles tinham uma nota muito próxima, ficando acima da média definida na alínea e). Desta forma, quatro dos oficiais de cavalaria, que como se referiu tinham nota mais baixa do que todos os oficiais de infantaria, foram posicionados em termos de antiguidade relativa logo a seguir ao primeiro classificado de infantaria, ficando por isso mais antigos do que todos os restantes. Continuando a construção da lista de antiguidade relativa e integrando agora dois capitães do serviço de administração militar (supostamente os únicos elementos desse curso), o primeiro classificado será sempre posicionado no primeiro dos três grupos, independentemente da nota que tiver, e o segundo classificado ficará sempre no segundo grupo, ultrapassando em qualquer circunstância todos os capitães do terceiro grupo, já que resulta da aplicação dos critérios das alíneas c) a h) uma impossibilidade matemática de ele ficar nesse grupo. A este respeito, o chefe da DPORH considera claramente que o RAMMGNR em vigor há já 13 anos (e que deveria ter sido revisto há dez anos atrás<sup>58</sup>) carece de uma alteração urgente, já que é anterior a todos os restantes diplomas enquadrantes da GNR (o que agrava o seu desajuste), pelo que decorre atualmente um estudo com vista a suprir essa necessidade.

---

<sup>58</sup> Cfr. Art.º26.º RAMMGNR.



### a. A avaliação de desempenho na GNR

Como já referimos, a avaliação individual dos militares da GNR (traduzida na FAI) é parte integrante do SAMMGNR. De qualquer forma, logo no preâmbulo do Decreto-Lei n.º297/2009 de 14 de outubro, que aprovou o atual EMGNR, é referido que “*para efeitos de promoção, os militares passam a estar submetidos a uma avaliação de desempenho sujeita ao princípio da diferenciação do mérito, com repercussões no desenvolvimento das respetivas carreiras*”. Já no corpo do EMGNR<sup>59</sup>, a avaliação de desempenho é depois consignada como “*mecanismo regulador*” que assegura a “*flexibilidade de gestão e permanente motivação dos militares*” e que constitui um dos pressupostos para o “*fluxo normal do desenvolvimento da carreira*” dos militares da GNR. Consequentemente, pela importância detida na de GC, considerámos que se impunha uma análise detalhada ao mesmo, tanto mais que a sua valoração na nota final a inscrever na FAMMGNR, varia entre os 25% e os 35%, consoante os postos, sendo inclusive a componente mais valorizada nalguns casos (promoções a major, sargento-mor e na categoria de guardas)<sup>60</sup>.

Continuando no contexto do EMGNR, no seu capítulo IX, o referido normativo define aqueles que deverão ser os princípios orientadores de um futuro regulamento de avaliação de desempenho, que contudo ainda não existe, já que o atual, decorrente do RAMMGNR, diverge em muitos aspetos daqueles princípios. De facto, embora a entrada em vigor do EMGNR date já de 1 de janeiro de 2010, questões como (entre outras) a diferenciação de desempenhos, a fundamentação obrigatória, a possibilidade de os sargentos serem avaliadores, a integração do processo no ciclo de gestão da GNR, a atribuição de prémios de desempenho sob a forma de dias de férias, o condicionamento das alterações do posicionamento remuneratório a determinado tipo de avaliação e a possibilidade de dispensa do serviço da GNR em resultado de um conjunto de avaliações negativas, continuam sem estar salvaguardadas, uma vez que o atual SA de desempenho não lhe dá resposta. Nas disposições finais e transitórias o EMGNR estabelece que enquanto não for publicado o novo regulamento, mantém-se em vigor o atual RAMMGNR, estabelecendo apenas como cláusula de salvaguarda a obrigatoriedade do cumprimento da norma que impõe que, independentemente da avaliação atribuída, se deva dar conhecimento da mesma ao avaliado.

Nesta perspetiva, não interessa escarpelizar mais as normas preconizadas pelo

---

<sup>59</sup> Cfr. Art.º55.º EMGNR.

<sup>60</sup> Cfr. Anexo H ao RAMMGNR.



EMGNR nesta matéria, mas sim o RAMMGNR, que no seu capítulo III define as regras atualmente em vigor sobre a avaliação do desempenho na GNR. Para além da definição de princípios orientadores, o referido diploma estabelece também com exatidão os preceitos a que a avaliação deverá obedecer, sendo até bastante exaustivo na sua descrição e sempre com uma orientação para a justiça, equidade e objetividade. Estabelece depois 16 fatores de avaliação, todos eles obrigatórios<sup>61</sup> e graduados em cinco níveis, que são detalhadamente descritos no anexo D ao RAMMGNR, ao longo de cinco páginas e meia. Todavia, a referida minuciosidade (porventura excessiva) não está depois alicerçada em instrumentos ou procedimentos que exijam a esperada fundamentação, existindo apenas um campo de redação livre, relativamente ao qual as instruções de preenchimento da FAI sugerem que *“poderá ser feita referência a eventuais causas redutoras da eficácia do avaliado”*<sup>62</sup>. Por outro lado, restringe o universo dos avaliadores à categoria de oficiais, com eventuais prejuízos de objetividade decorrentes da observação indireta do desempenho do avaliado. Para além de não prever qualquer tipo de incentivo ou prémio, estabelece que uma avaliação desfavorável terá o efeito de suspender a contagem de tempo de serviço para efeitos de progressão na tabela remuneratória, sem contudo preconizar qualquer mecanismo de identificação das causas, para eventuais medidas tendentes a melhorar o desempenho do avaliado. No que respeita ao âmbito de aplicação e à sua importância para o desenvolvimento das carreiras, dada a complexidade do atual panorama, entendemos individualizar essa análise no item seguinte, fazendo entretanto a ponte para o SA atualmente aplicável à função pública.

### **(1) Uma instituição, dois sistemas de avaliação, três universos**

Em 1 de janeiro de 2012, para além dos 22951 militares<sup>63</sup>, a GNR integrava 1012 trabalhadores civis (GNR, 2012b)<sup>64</sup>, o que totaliza 23963 servidores. Desde logo se subentende que uma instituição desta envergadura, com um papel tão importante e com tanta visibilidade na sociedade, deveria possuir um mecanismo que lhe permitisse medir e gerir o desempenho de todos os seus servidores, sendo eventualmente admissível que militares e civis fossem avaliados por SA distintos, já que, supostamente, desempenham também funções distintas. Todavia, como já referimos, não é completamente exato que

---

<sup>61</sup> Cfr. Art.º15.º, n.º7 RAMMGNR.

<sup>62</sup> Cfr. Anexo B ao RAMMGNR, Instruções de preenchimento.

<sup>63</sup> Ver Tabela N.º7 do Anexo D.

<sup>64</sup> Embora os colaboradores civis da GNR estejam fora do âmbito do presente trabalho, neste aspeto em concreto entendemos mencioná-los para contextualizar o assunto introduzido.



todos os servidores são avaliados, já que 19801 militares da categoria dos guardas estão excluídos da avaliação e, para além disso, existem de facto trabalhadores civis que fazem exatamente o mesmo que os militares, seja na área administrativa (o que seria ainda aceitável, já que não estão em contato direto com a população), seja inclusivamente na área operacional, para o caso dos que integram a carreira de Guarda Florestal<sup>65</sup>, prestando serviço nos Núcleos de Proteção Ambiental<sup>66</sup>, efetuando patrulhas no exterior, por vezes “mesclados” com os militares. Por outro lado, os dois SA distintos existem realmente, correspondendo ao RAMMGNR destinado aos militares e ao SIADAP destinado aos funcionários civis. Sistematizando, na GNR, existem dois SA, um deles aplicado aos militares das categorias profissionais de oficiais e sargentos (RAMMGNR) e o outro (SIADAP3)<sup>67</sup> aplicado a todos os servidores civis, ficando de fora a categoria profissional dos guardas, que é “apenas” o universo mais representativo na instituição (86%).

De facto, o atual SA da AP portuguesa deixou cair o simples conceito de AD e abraçou outro mais amplo, designado de gestão do desempenho, na medida em que se baseia em objetivos contratualizados e em competências que constam de listas individualizadas por categorias profissionais (Mendes & Sarmiento, 2010, p. 138), mas que também são negociadas entre as partes e que prevê a realização de autoavaliação<sup>68</sup>. Deverá de ser este o caminho a percorrer, neste particular pela GNR (bem como pelos diversos organismos que ainda o não fizeram), na medida em que, qualquer instituição que se queira afirmar no seu contexto de atuação, não pode continuar agarrada a um SA que exclui o universo mais significativo dos seus elementos (o que o torna inócuo), que não prevê qualquer tipo de negociação entre avaliadores e avaliados, nem a autoavaliação, não envolvendo por isso as pessoas no processo e que só muito recentemente exige que o avaliado tome conhecimento da sua avaliação<sup>69</sup>. Por outro lado, como já referido, o SA em vigor deveria estar integrado no ciclo de gestão da GNR, o que não acontece.

O contexto operacional em que a GNR opera no dia-a-dia, em que os guardas atuam muitas vezes sem qualquer enquadramento, exponencia a necessidade de um processo que preveja a existência de métricas, que permitam avaliar os seus desempenhos, em ordem a ser possível assignar certas pessoas a determinadas funções (consoante as

---

<sup>65</sup> Provenientes do extinto Corpo de Guardas Florestais da Direcção-Geral dos Recursos Florestais, tendo sido integrados na Guarda Nacional Republicana, na Carreira de Guarda-florestal, através do Decreto-Lei N.º22/06 de 2 de fevereiro (DGAEP, 2012).

<sup>66</sup> Valência existente nos Destacamentos Territoriais da GNR.

<sup>67</sup> Subsistema do SIADAP, aplicável aos trabalhadores.

<sup>68</sup> Para mais detalhes sobre o SIADAP, ver Anexo C.

<sup>69</sup> V. art.º162.º, alínea f) EMGNR.



competências demonstradas), detetar necessidades de formação (por exemplo devido ao incumprimento de objetivos), recompensar os mais dedicados quer em termos diretos, quer no que respeita à sua evolução horizontal e vertical na carreira e, porque não dizê-lo, deter um instrumento regulador de comportamentos e atitudes, que mitigue a pouca predisposição que alguns possam exibir para servir a causa pública.

Como já ficou vastamente demonstrado, será difícil, se não mesmo impossível estabelecer qualquer paralelismo entre as exigências do SIADAP<sup>70</sup> e o normativo do RAMMGNR. É por isso urgente para a GNR, que todos os seus elementos, sejam avaliados por um SA transversal, que responda aos desafios de um ambiente altamente competitivo (mesmo no contexto da segurança), com recursos cada vez mais escassos e que permita ainda assim a obtenção de elevados níveis de produtividade e qualidade de serviço prestado, o que na atualidade representa um fator crítico de sucesso e mesmo uma condição de sobrevivência (Camara, et al., 2003, p. 163). A GNR parece estar em sintonia com as nossas conclusões nesta matéria, já que segundo o chefe da DPORH, na sequência da revisão que será operada no RAMMGNR, para além da convergência com o SIADAP, a avaliação será aplicável também à categoria de guardas, sendo que para esse efeito deverá ser desenvolvida uma plataforma eletrónica específica que permita a sua operacionalização.

---

<sup>70</sup> Ver Anexo C.



## Conclusões

A temática em estudo era-nos particularmente grata por razões que se prendem com a afinidade existente com a nossa atividade profissional recente, embora tenhamos tido a preocupação de garantir o necessário distanciamento para que esse facto não nos toldasse o exigido rigor e imprescindível isenção. Chegados a esta fase do nosso trabalho, importa agora reunir as ilações que fomos extraíndo no desenrolar da investigação e que reduzimos a escrito ao longo dos quatro capítulos que o compõem.

### **a. Retrospectiva das grandes linhas do procedimento que foi seguido**

Com o intuito de dar consistência às abordagens que efetuámos, escarpelizámos sob o ponto de vista concetual os principais termos que estavam mais intimamente ligados ao tema em estudo. Estudámos então o documento que estabelece a forma como as carreiras dos militares da GNR se definem, o EMGMR, diploma estruturante e transversal em termos da GC operada pela GNR, de onde decorrem os três instrumentos que optámos por avaliar: as normas que regulamentam as carreiras (contidas no próprio EMGMR), as NCMGMRFA e o RAMMGMR. Relativamente aos dois últimos instrumentos, na medida em que estão vertidos em documentos autónomos, procedemos à sua análise em capítulos independentes. Do trabalho efetuado nesses três capítulos, onde procedemos à análise dos já referidos diplomas, ao cruzamento e interpretação de dados e à elaboração de estudos comparativos com PSP e o Exército, extraímos as deduções que nos permitiram esclarecer a problemática levantada com a nossa PP, definida na fase inicial do nosso trabalho.

### **b. Apresentação dos contributos para o conhecimento**

Do corpo de conceitos que identificámos no quadro teórico adotado, destacamos o facto de a noção de carreira ser normalmente focada no indivíduo, embora deva também ter em conta a dinâmica que resulta da relação entre este e a organização, numa verdadeira simbiose. Em sintonia com esse princípio, os planos de carreira devem constituir a adaptação dos interesses e prioridades institucionais à esfera individual dos seus colaboradores, assegurando-lhe processos que lhes permitam desenvolver o seu potencial. Resumindo, a existência de uma efetiva gestão de carreiras implica que pelo menos se tente atingir uma sintonia entre as ambições do colaborador e do empregador, que aproveitará a ambos. Por outro lado consideramos que foi também importante constatar que a AD será talvez o mais importante instrumento de GC, já que permite a criação de



mecanismos de gestão de remuneração, a deteção de potencial e a identificação de necessidades de formação, fatores que concorrem para a elaboração dos planos de carreira. Como instrumento de diagnóstico individual e organizacional, vimos que tem repercussões evidentes na motivação, retenção e desenvolvimento das carreiras dos colaboradores, bem como no desempenho global das instituições.

Tal como já referimos, ao dissecar o EMGNR, apurámos que dele decorrem os principais instrumentos utilizados pela GNR na GC dos seus militares e que consistem nas normas que regulamentam as carreiras (inclusas), as NCMGNRFA e o RAMMGNR (estes com remissão para diplomas próprios). No estudo do primeiro, destacou-se a modalidade de promoção por escolha, que assume particular relevo pelas hipotéticas possibilidades que confere aos militares que exibem maior potencial, criando uma pista rápida para progredir na instituição. A referida modalidade será talvez a norma (de entre as existentes no EMGNR) que permite uma maior intervenção ao nível da GC, pelo que as suas regras foram depois detalhadas por ocasião da análise do RAMMGNR. Tendo em consideração que um dos fatores com maior influência harmonia do desenvolvimento das carreiras é o recrutamento, analisámos os dados referentes ao número de ingressos e saídas do quadro da GNR nos últimos dez anos. Através da aplicação de uma fórmula de cálculo para a alimentação de referência dos quadros de pessoal, apurámos que as diferenças entre os valores adequados para o ano de 2012 e os valores reais são de (+)100% para os oficiais, (+)126% para sargentos e (-)0,3% para os guardas, valores indiciam que, à exceção da última categoria, nas outras duas os ingressos no quadro poderão estar bastante inflacionados. Da análise dos dados resultou ainda a constatação que nos anos de 2007 e 2010, por decisão da tutela, não se verificou qualquer ingresso na categoria de guardas, facto gerador de graves desequilíbrios no dispositivo e comprometedor de todo e qualquer planeamento efetuado. Por fim, apurámos que nos últimos dez anos a GNR ganhou 163 oficiais e 422 sargentos, tendo perdido 2288 guardas, o que se traduz num saldo global negativo de 1703 militares. Perante a disparidade verificada de ingressos ao longo dos dez anos em estudo, concluímos que os militares incorporados nos anos em que se verificou um número anormalmente elevado de ingressos, terão previsivelmente mais dificuldade em progredir na carreira. Importa referir que também sob o ponto de vista institucional, os ingressos assimétricos são prejudiciais, já que irão precipitar a saída do serviço ativo de um grande número de militares em simultâneo, criando depois um vácuo com consequências nefastas ao nível do dispositivo e mesmo da capacidade operacional. Todavia, conseguimos apurar que as dificuldades em efetuar e implementar um planeamento



adequado a este nível são geradas pela tutela política, traduzindo-se nomeadamente na demora do processo de decisão de afetação de vagas para promoções, na incerteza na aprovação de vagas para ingressos no quadro, no intenso controlo na recolha sistemática de informação estatística e na alteração de métodos de contabilização de vagas e promoções.

Na apreciação que fizemos das NCMGNRFA, procurámos identificar as regras mais relevantes e em particular aquelas que consistem em alterações de monta ao normativo anterior, já que o atual entrou em vigor apenas em 19 de janeiro do corrente ano. Nessa sequência destacamos que, ao contrário do que estatuíam as normas anteriores, que definiam períodos fixos de inamovibilidade em determinadas funções, esse critério ficou agora aberto, incluindo nas nomeações por escolha, podendo o Comandante-Geral da GNR, nos casos que entender, determinar períodos mínimos (não definidos) para determinada função. Face à “juventude” das atuais normas, seria prematuro avançar qualquer consideração sobre a aplicação deste critério, já que não se conhece ainda qual a orientação geral. No sentido de tentar perceber se as NCMGNRFA conseguem dar resposta aos interesses pessoais dos militares, utilizámos como indicador o número de pedidos de transferência pendentes das três categorias profissionais, reportados a 8 de fevereiro de 2013. Verificámos que existe um claro pendor dos pedidos para o norte do país (principalmente CT Porto, CT Viseu e CT Braga), o que choca com o facto de cerca de 60% dos oficiais, 42% dos sargentos e 25% dos guardas terem lugar orgânico em Lisboa, deixando adivinhar que quem optar pela normal progressão vertical na carreira, mas que não pretenda fixar-se na capital, promoção após promoção, deparar-se-á com esse constrangimento. Analisando o número de pedidos pendentes por postos, verificámos que, para além de alguns problemas muito localizados nas categorias de oficiais e sargentos, é nos cabos por exceção e nos guardas que se encontram as reais dificuldades, já que para além do elevado número de pedidos, em que o mais antigo data de há 10 anos a esta parte, a situação é ainda agravada pelo facto de se verificar uma grande concentração dos pedidos nas unidades do norte do país. Esta aparente lentidão nas rotações de pessoal, segundo o chefe da DPORH tem como causa fundamental a escassez de RH, resultante da diminuição que se tem registado nos últimos três anos, que como já constatámos ocorreu na sequência de várias decisões políticas nesse sentido. Por outro lado, o mesmo oficial referiu ainda que a grande dispersão do dispositivo compromete a satisfação dos interesses pessoais dos militares, ou seja, coloca em causa um dos princípios consagrados pelo EMGNR para o desenvolvimento das carreiras, que consiste na conciliação das vontades particulares com as institucionais.



No que diz respeito à modalidade de nomeação por escolha, o chefe da DPORH referiu que a sua finalidade última é aproveitar o potencial de determinados militares, colocando-os no local certo. Porém, para que essa modalidade se enquadre verdadeiramente no conceito de GC, deveria implicar na medida do possível uma sintonia entre as ambições pessoais e as necessidades institucionais, caso contrário, parte do que a instituição poderia ganhar com o hipotético potencial dos militares nomeados, perder-se-á, fruto da desmotivação gerada pela discordância, pela incompreensão e pelo sentimento de injustiça. Sobre a modalidade de colocação por aprovação em curso de promoção (umas das novas modalidades de colocação por imposição), concluímos que com a operacionalização da mesma correr-se-á o risco de hipotecar as promoções dos militares já colocados, pelo menos enquanto vigorar a norma legal que exige a justificação da sua necessidade. O próprio chefe da DPORH referiu que o recurso a esta modalidade deverá ser evitado. No que respeita à rotatividade obrigatória em determinadas funções, embora o seu propósito seja louvável, a mesma introduz mais um fator de instabilidade aos militares a quem se aplica, não consistindo de todo num aspeto motivador, com a agravante de praticamente excluir a categoria dos guardas, o que poderá induzir a ideia de que o princípio da igualdade não se aplica na sua plenitude.

Relativamente ao RAMMGNR, a sua análise impunha-se no contexto do presente estudo, na medida em que o sistema de avaliação que o mesmo prevê (SAMMGNR) está diretamente ligado à modalidade de promoção por escolha, processo de evidente preponderância no âmbito da GC dos militares da GNR. Para esse efeito concebemos um exemplo ilustrativo que colocou a nu as fragilidades, incoerências e falta de objetividade do referido regulamento. Já na vertente de avaliação de desempenho, um dos fatores que é contabilizado para apurar o mérito relativo dos militares da GNR (com assinalável peso), verificámos que para além de inócuo, não envolve as pessoas e está desconforme com a lei. De facto a AD tradicional que a GNR aplica a alguns dos seus militares (a categoria de guardas não é avaliada), é demasiado retrospectiva e centrada no passado, poderá ter pouco ou nenhum impacto nos agentes envolvidos no processo avaliativo, correndo-se o risco de ser encarada como um processo pouco objetivo, gratuitamente burocrático e devorador de tempo disponível, não acrescentando qualquer valor, quer aos resultados organizacionais, quer à evolução profissional do próprio avaliado, sendo por isso potencialmente geradora de desmotivação e mesmo desconfiança. Sobre esta temática o chefe da DPORH foi perentório em referir que o RAMMGNR carece de uma revisão, pelo que decorre atualmente um estudo nesse sentido. Só com essa revisão (de devidamente orientada) será



possível implementar um processo que preveja a existência de métricas, que permitam avaliar os desempenhos de todos os militares, capitalizar o seu potencial, detetar lacunas ao nível da formação e recompensar de forma direta os que se destacam pela positiva, influenciando a sua evolução horizontal e vertical na carreira.

Nos dois estudos comparativos que efetuámos com o Exército e com a PSP, analisámos as normas estatutárias de progressão na carreira e as normas relativas à mobilidade dos seus colaboradores e procurámos identificar vantagens e desvantagens para os militares da GNR e para a própria instituição, decorrentes da condição militar que os caracteriza. Na perspetiva dos interesses dos militares, a principal vantagem relacionada com a carreira, consiste na maior possibilidade de progressões verticais, fruto de uma estrutura mais hierarquizada, relativamente à PSP. No que concerne às NCMGNRFA, os militares da GNR gozam de um direito conferido pelo EMGNR que não encontra reflexo nas normas da PSP e que se traduz na possibilidade de alojamento nos quartéis para os militares que não tenham direito a casa de função ou abono do suplemento de residência. Em contrapartida, a modalidade de colocação por escolha na GNR tem uma aplicação mais intensiva do que na PSP, o que poderá constituir um inconveniente para os interesses particulares dos militares, embora se possa traduzir numa vantagem para a instituição. Em desabono dos militares surgem também os regimes de rotatividade nos cargos e a existência de inamovibilidades *ad hoc*. Para além da utilidade acrescida deste tipo de estudos para eventuais investigações com outros contornos, apurámos que a alegada especificidade do estatuto de condição militar não terá uma preponderância significativa no domínio em estudo, pelo menos do ponto de vista institucional e que mesmo na perspetiva dos militares, as diferenças identificadas não são suficientes para sustentar asserções que associem aquele estatuto a uma vantagem competitiva. Resta afirmar que relativamente ao Exército não se verificaram distinções de monta, pelo que confirmámos que a espinha dorsal dos documentos analisados é significativamente comum às duas instituições militares.

Estamos agora em condições de responder às PD que extraímos da PP.

PD1 – Os diplomas enquadrantes da GNR preveem a existência dos necessários instrumentos de GC, em sintonia com aquilo que decorre do quadro concetual exposto no primeiro capítulo do nosso trabalho. No caso concreto da GNR, consistem nas próprias normas que regulamentam as carreiras, incluídas no EMGNR, de onde decorrem as NCMGNRFA e o RAMMGNR, estando estes dois instrumentos autonomizados em diplomas próprios. A resposta é portanto positiva.



PD2 – As normas reguladoras dos instrumentos de GC da GNR padecem de vários constrangimentos que identificámos, e embora no caso das normas que regulamentam as carreiras não sejam irremediavelmente comprometedores da sua objetividade, já relativamente ao RAMMGNR, o mesmo revelou desconcertantes faltas dessa característica na fórmula de cálculo do mérito individual, bem como no processo de avaliação de desempenho, pelo que a resposta genérica a esta PD é negativa. Quanto às NCMGNRFA, embora também lhe tenhamos identificado indícios que possam suscitar a dúvidas quanto à sua objetividade, devido à sua recente entrada em vigor, consideramos prematuro tecer considerações em seu desabono.

PD3 – Os constrangimentos identificados na GC dos militares da GNR, conforme verificámos são de diversa ordem e decorrem dos vários instrumentos já sobejamente referidos. Contudo, apurou-se que aqueles que verdadeiramente podem comprometer todo o planeamento nesta matéria são de ordem política, estando portanto fora da esfera de atuação dos dirigentes da GNR e consistem na demora no processo de decisão de afetação de vagas para promoções, na constante incerteza na aprovação de vagas para ingressos no quadro e na alteração de alguns métodos de contabilização de vagas e promoções.

PD4 – De acordo com os estudos comparativos que efetuámos com a PSP e com o Exército, concluímos que em matéria de GC a GNR está num plano muito paralelo ao Exército e que o estatuto da condição militar, pesadas as vantagens e desvantagens identificadas, não se traduz numa vantagem competitiva clara para os seus militares nem para a própria instituição, pelo que a resposta é negativa.

Perante estas constatações, procederemos de seguida à validação das H.

H1 – Esta H foi confirmada, já que a tipologia dos instrumentos de GC empregues pela GNR foi considerada adequada, por estar em sintonia com o respetivo quadro concetual, conforme decorre da resposta à PD1.

H2 – A H foi apenas parcialmente confirmada, já que foram identificadas situações pontuais relacionadas com as nomeações por escolha e com as rotatividades obrigatórias que podem por em causa o facto de as NCMGNRFA assegurarem a igualdade de oportunidades, embora pelos motivos já referidos possa ser prematuro proferir tal asseveração, tal como se infere da resposta à PD2.

H3 – Esta hipótese foi infirmada, na medida em que o peso que o mérito individual tem na progressão na carreira (promoções por escolha) não é consentâneo com a falta de objetividade que detetámos na sua forma de cálculo, tal como ficou claro na resposta à PD2.



H4 – A H foi confirmada, uma vez que constatámos na resposta à PD3 que existem vários constrangimentos motivados por decisões de ordem política que condicionam significativamente a GC e o planeamento de RH na GNR e que estão fora da esfera de decisão dos seus dirigentes.

H5 – Esta H foi infirmada, dado que não foram identificados fatores que sustentem a tese de que o processo de GC da GNR é potenciado pela condição militar dos seus colaboradores, pelo que esta não constitui uma vantagem competitiva perante outros organismos públicos, conforme se constata na resposta à PD4.

As respostas encontradas para as PD e os testes de validação efetuados às H, permitem-nos finalmente reunir os dados que nos conduzirão à resposta à nossa PP, farol orientador do presente trabalho, relativamente à qual esperamos ter contribuído para o cabal esclarecimento.

**PP: Que contributos dão os instrumentos de GC utilizados pela GNR para a satisfação das expetativas de carreira dos seus militares?**

De entre os instrumentos de GC empregues pela GNR, que consistem nas próprias normas que regulamentam as carreiras (incluídas no EMGMR), nas NCMGMRFA e no RAMMGMR, salientamos positivamente o primeiro, já que considerámos que o mesmo pode contribuir para a satisfação das expetativas de carreira dos militares, por força da objetividade que o caracteriza e da igualdade de oportunidades que proporciona. Essas expetativas só poderão ficar hipotecadas por razões que se prendem com decisões da tutela, fora da esfera de atuação dos dirigentes da GNR e conseqüentemente do seu órgão gestor de RH, a DRH. No que respeita às NCMGMRFA, embora as mesmas estatuem algumas regras que podem eventualmente ser consideradas como demasiado discricionárias e discriminatórias, o facto de apenas terem entrado em vigor em 19 de janeiro do corrente ano, não permite ainda avaliar a aplicação desses critérios quanto ao contributo que podem ou não dar para a satisfação das expetativas de carreira dos militares. Ao invés, destaca-se pela negativa o RAMMGMR, devido à falta de objetividade e às incoerências que decorrem da sua aplicação genérica, e em particular no que concerne à avaliação de desempenho, onde concluímos que para além de ser inócuo, não envolve os agentes no processo e está desconforme com a lei, padecendo de clara caducidade, pelo que consideramos pouco plausível que possa dar qualquer contributo para a satisfação das expetativas de carreira dos militares da GNR, sem que se proceda a uma revisão profunda do mesmo.



**c. Considerações de ordem prática e recomendações**

Perante a análise por nós efetuada e devido à aparente irracionalidade dos valores referentes ao número de ingressos no quadro nos últimos dez anos, consideramos que a adoção pela GNR de uma ferramenta informática de apoio à decisão que permita a simulação de cenários de projeção de carreiras, se reveste de caráter prioritário, opinião secundada pelo chefe da DPORH.

Por outro lado, a estagnação que constatámos na satisfação dos pedidos de transferência pendentes, em particular na categoria de guardas, indicia que, sem a introdução de um mecanismo de movimentação autónomo em relação às colocações resultantes do ingresso de novos elementos, a situação poderá arrastar-se ou então, tendo em conta o decréscimo verificado no recrutamento, poderá mesmo agravar-se. Por seu turno, a solução poderá passar pelo alargamento do regime de rotatividade a todos os militares da GNR, num modelo aproximado ao do Exército, que prevê a figura do deslocamento. Ainda que reconheçamos a enorme dificuldade inerente à sua implementação, uma modalidade desta tipologia (devidamente adaptada às especificidades institucionais), permitiria sem dúvida uma aproximação mais célere dos militares da GNR à sua área de residência (satisfação dos pedidos de transferência), pese embora forçasse aqueles que já lá tinham conseguido chegar a efetuar deslocamentos (por escala), que contudo poderiam ser devidamente planeados, antecipados e que seriam apenas temporários (no Exército está prevista genericamente a duração de dois anos).

No que concerne à elaboração da FAMMGNR (inerente à modalidade de promoção por escolha), parece-nos amplamente provada a necessidade urgente de rever o procedimento, inculcando-lhe a necessária objetividade que na nossa análise consideramos ausente. A necessidade de equilíbrio dos quadros não justifica o atual processo, já que esse equilíbrio poderia ser obtido através de repescagem, consoante as vagas criadas para cada quadro, mas a partir de uma lista única ordenada por notas. Nesta modalidade, os oficiais de qualquer quadro para o qual surgissem vagas seriam promovidos da mesma forma independentemente da sua ordenação, mas ficariam sempre mais modernos do que os restantes que tivessem uma nota superior à sua, ultrapassando apenas os que não fossem promovidos.

Por último, consideramos também que a urgência da implementação de um sistema de AGD transversal a todos os elementos da GNR, terá sido suficientemente demonstrada. Reiteramos por isso que não se nos prefigura como adequado que a solução passe apenas pela aplicação do RAMMGNR à categoria profissional dos guardas, já que aquele



regulamento padece de uma obsolescência óbvia face aos atuais princípios orientadores da GRH, bem como de caducidade. Ao invés, deverá criar-se um sistema de AGD que se reveja nos princípios vertidos no SIADAP, baseado na contratualização de objetivos e competências<sup>71</sup>, que opere as necessárias adaptações à especificidade da missão da GNR, eventualmente com normas gerais e outras específicas para militares e civis, que estabeleça mecanismos de diferenciação de desempenhos<sup>72</sup>, e que acima de tudo envolva as pessoas, permitindo a sua identificação com a missão da instituição que representam, transmitindo-lhes a ideia de que o seu desempenho se irá refletir significativa e diretamente na evolução da sua carreira.

---

<sup>71</sup> Admitimos que para algumas categorias profissionais, se aplique um regime de exceção já previsto no art.º80.º do SIADAP que preconiza unicamente a contratualização de competências.

<sup>72</sup> Estabelecimento de quotas para as classificações mais altas, não permitindo a generalização das mesmas, à semelhança do que prevê o SIADAP no seu art.º75.º.



## Bibliografia

Academia Militar, 2012. *Academia Militar*. [Online] Available at: <http://www.academiamilitar.pt/condicoes-de-admissao.html> [Acedido em 21 dezembro 2012].

Assembleia da República, 1989. *Lei n.º 11/89 de 1 de junho - Bases gerais do estatuto da condição militar*. Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2007. *Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana (Lei n.º 63/2007 de 6 de novembro)*. Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2007. *Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (Lei N.º 66-B/2007 de 28 de dezembro)*. Lisboa: s.n.

Assembleia da República, 2008. *Lei n.º 12-A/2008 de 27 de fevereiro - Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas*. Lisboa: Diário da República.

Bilhim, J., 2000. *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.

Bilhim, J. A. d. F., 2009. *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*. 4ª ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Caetano, A. & Vala, J., 2002. *Gestão de recursos humanos: contextos, processos e técnicas*. 2ª ed. Lisboa: Editora RH.

Camara, P. B. d., Guerra, P. B. & Vicente, J., 2003. *Humanator*. 5ª ed. Lisboa: Publicações D. Quixote.

Carreira, D. A., 2012. A Gestão Recursos Humanos tem uma linguagem universal, entrevista ao Coronel Lopes Rosa, Diretor de Recursos Humanos da GNR. *Pessoal*, pp. 50-53.

Carvalho, G. et al., 2009. *A avaliação de desempenho da Guarda Nacional Republicana: A aplicação do SIADAP*, Lisboa: IESM.

Chiavenato, I., 1991. *Recursos Humanos na Empresa - Volume 5*. 1ª ed. São Paulo: Atlas.



Chiavenato, I., 1997. *Recursos Humanos - Edição Compacta*. 4.<sup>a</sup> ed. S. Paulo: Atlas.

Chiavenato, I., 2003. *Introdução à Teoria Geral da administração*. 7.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora; Editora Campus.

Chiavenato, I., 2004. *Recursos Humanos - O Capital Humano das Organizações*. 8.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas.

DGAEP, 2012. *Direção-Geral da Administração e do Emprego Público*. [Online] Available at: <http://www.dgap.gov.pt> [Acedido em 26 novembro 2012].

GNR, 2012a. *Portal do Recrutamento*. [Online] Available at: <https://recrutamento.gnr.pt/Default.aspx> [Acedido em 21 dezembro 2012a].

GNR, 2012b. *Dados estatísticos cedidos pela Direção de Recursos Humanos da Guarda Nacional Republicana*. Lisboa: s.n.

GNR, 2012c. *Guarda Nacional Republicana*. [Online] Available at: [http://gnr.pt/documentos/InstGestao/RelatorioActividades\\_GNR\\_%202011.pdf](http://gnr.pt/documentos/InstGestao/RelatorioActividades_GNR_%202011.pdf) [Acedido em 21 dezembro 2012].

GNR, 2012d. *Guarda Nacional Republicana*. [Online] Available at: [www.gnr.pt](http://www.gnr.pt) [Acedido em 18 dezembro 2012].

Governo, 2006. *Consolida institucionalmente o Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) e cria o Grupo de Intervenção de Protecção e Socorro (GIPS) (Decreto-Lei 22/06 de 2 de fevereiro)*. Lisboa: Diário da República.

Governo, 2009. *Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana (Decreto-Lei n.º 297/2009 de 14 de outubro)*. Lisboa: Diário da República.

Madureira, C. & Rodrigues, M., 2007. Os desafios da avaliação de desempenho na administração pública do Século XXI. *Sociedade e Trabalho*, Set-Dez, pp. 27-45.

Martins, J. M., 2012. *Gestão de Carreiras e Desenho de Quadros*. In: *Conferência no âmbito da Unidade Curricular de Administração de Recursos Humanos do Curso de Estado-Maior Conjunto*. Lisboa: IESM.



Mendes, J. & Sarmiento, M., 2010. Gestão do desempenho a partir das competências. *Proelium*, pp. 91-141.

Ministério da Administração Interna, 2000. *Estabelece o Regulamento de Avaliação de Mérito dos Militares da Guarda Nacional Republicana (Portaria N.º 1279/2000 de 15 de fevereiro)*. Lisboa: Diário da República.

Ministério da Administração Interna, 2009. *Decreto-Lei n.º299/2009 de 14 de outubro*. Lisboa: Diário da República.

Pinto, C. A. N. d. C., 2012. *Chefe da Divisão de Planeamento de Recursos Humanos da Direção de Recursos Humanos da GNR [Entrevista] (18 dezembro 2012)*.

Quivy, R. & Campenhoudt, L. V., 2008. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 5ª ed. Lisboa: Gradiva.

Rocha, J., 2005. *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora.

Sousa, M. J., Duarte, T., Sanches, P. G. & Gomes, J., 2007. *Gestão de Recursos Humanos: Métodos e Práticas*. Lisboa: LIDEL-Edições Técnicas.



## **Anexo A – Etapas da implementação de um sistema de desenvolvimento e gestão de carreiras**

**Tabela N.º6** – Etapas da implementação de um sistema de gestão de carreiras

Fonte: Adaptado de Leibowitz et al, 1986, p. 273 por Caetano & Vala, 2002, pp. 439-440

### **1. Definição das necessidades: Definir o atual sistema**

- Estabelecer os papéis e responsabilidades dos empregados, das chefias e da organização;
- Identificar as necessidades específicas e os grupos alvo;
- Avaliar a estrutura de recursos humanos;
- Diagnosticar a cultura organizacional, determinando a receptividade, suporte e implicação da organização com o desenvolvimento de carreiras;
- Estabelecer a missão/filosofia do programa;
- Confirmar as necessidades diagnosticadas ou recolher mais dados;
- Estabelecer os indicadores de sucesso.

### **2. Visão estratégica: Determinar as novas direções e possibilidades**

- Estabelecer os objetivos do programa;
- Construir um modelo concetual;
- Conceber várias intervenções para os empregados e para a organização em geral;
- Envolver as chefias no processo;
- Organizar e disponibilizar informação sobre carreiras, necessária ao suporte do programa.

### **3. Plano de ação: Decidir sobre os primeiros passos a dar**

- Assegurar o apoio dos diretores de topo;
- Criar um programa piloto;
- Avaliar os recursos existentes;
- Criar um grupo de apoio;
- Envolver o grupo de apoio na obtenção dos dados, na conceção, implementação, avaliação e monitorização do programa.

### **4. Avaliação dos resultados: Manutenção da mudança**

- Publicitar internamente o programa;
- Avaliar e redesenhar o programa e os seus componentes;
- Considerar as tendências futuras



### Anexo B – Exemplos de telas retiradas da ferramenta informática de apoio à decisão elaborada pelo CMG Maia Martins

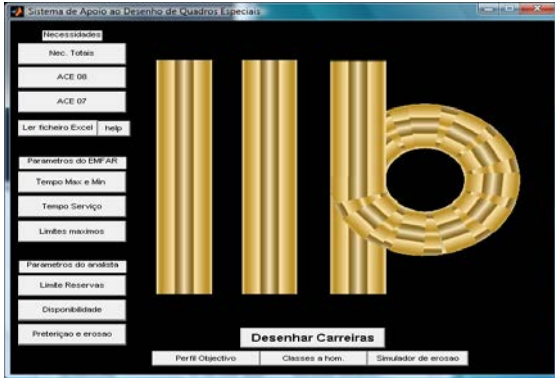


Figura N.º7 – Aspeto do menu inicial da aplicação informática

Fonte: (Martins, 2012)

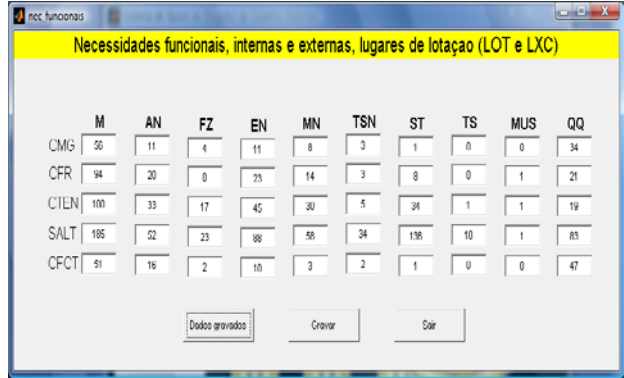


Figura N.º8 – Menu para introdução do número de vagas para cada quadro

Fonte: (Martins, 2012)

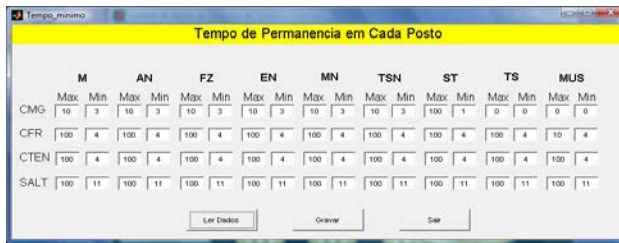


Figura N.º9 – Menu para introdução do tempo de permanência em cada posto

Fonte: (Martins, 2012)



Figura N.º10 – Menu para introdução das taxas de preterição e erosão

Fonte: (Martins, 2012)

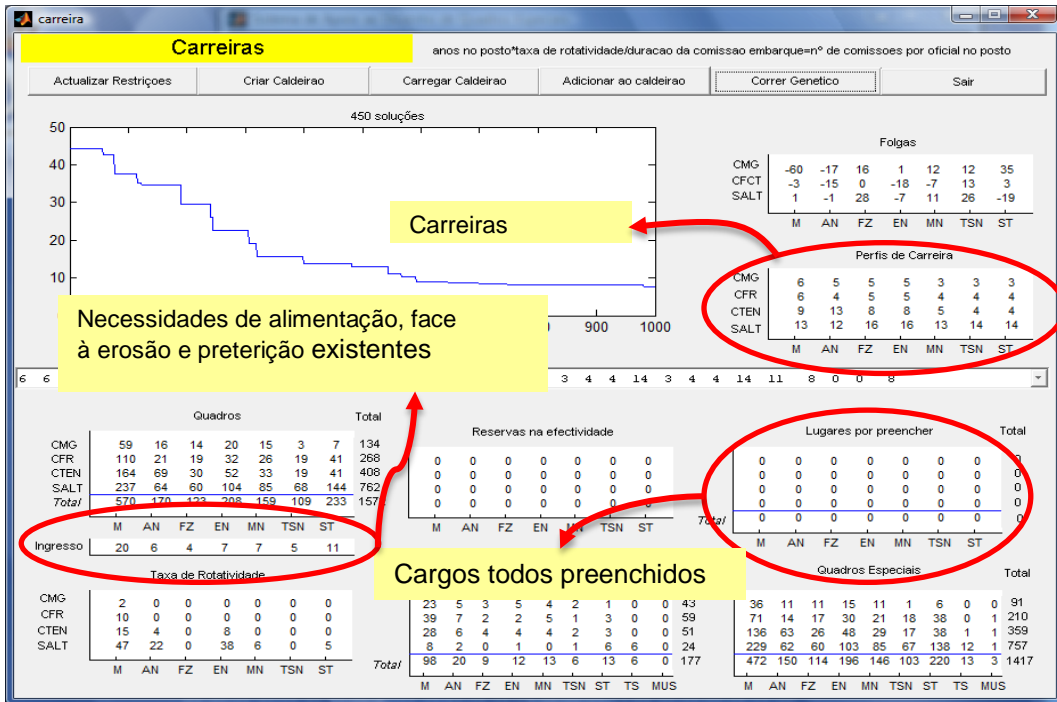


Figura N.º11 – Apresentação dos resultados após introdução dos dados

Fonte: (Martins, 2012)



## Anexo C – O SIADAP

No sentido de ilustrar algumas ilações que explanámos no quarto capítulo do presente trabalho, passamos a detalhar o faseamento e normas de avaliação do SIADAP:

- **Fases do processo de avaliação**
  - **Planeamento e definição de objetivos e resultados a atingir** – Esta fase deve decorrer no último trimestre de cada ano civil, visando o alinhamento dos objetivos do serviço, das unidades orgânicas e dos trabalhadores, em articulação com as orientações fundamentais dos documentos que integram o ciclo de gestão<sup>73</sup>.
  - **Realização da autoavaliação e da avaliação** – A autoavaliação tem como objetivo envolver o avaliado no processo de avaliação e identificar oportunidades de desenvolvimento profissional, assumindo um carácter preparatório à atribuição da avaliação, mas que não a condiciona. Ocorrem na 1.ª quinzena de janeiro.
  - **Harmonização das propostas de avaliação** – Na 2.ª quinzena de janeiro, em regra, realizam-se as reuniões do Conselho Coordenador de Avaliação para proceder à análise das propostas de avaliação e à sua harmonização, de forma a assegurar o cumprimento das percentagens relativas à diferenciação de desempenhos, transmitindo, se for necessário, novas orientações aos avaliadores. Nestas reuniões, inicia-se o processo que conduz à validação dos Desempenhos Relevantes, Desempenhos Inadequados e de reconhecimento dos Desempenhos Excelentes.
  - **Reunião entre avaliador e avaliado** – Após a harmonização referida no ponto anterior, em regra no mês de fevereiro, realizam-se as reuniões dos avaliadores com cada um dos respetivos avaliados, com o objetivo de dar conhecimento da avaliação referente ao ano anterior e, na mesma ocasião, em articulação com o plano de atividades aprovado para o novo ciclo de gestão e considerando os objetivos fixados para a respetiva unidade orgânica, contratualizar os parâmetros de avaliação (objetivos e competências) para esse ano.
  - **Validação de avaliações (Desempenhos Relevantes e Inadequados) e reconhecimento de Desempenhos Excelentes** – Na sequência das reuniões de avaliação, realizam-se as reuniões do CCA, tendo em vista a validação das propostas de avaliação com menções de Desempenho Relevante e de Desempenho Inadequado e a análise do impacto do desempenho, designadamente para efeitos de reconhecimento de Desempenho Excelente.
  - **Apreciação do processo de avaliação pela comissão paritária** – O trabalhador avaliado, após tomar conhecimento da proposta de avaliação que será sujeita a homologação, pode requerer ao dirigente máximo do serviço, que o seu processo seja submetido a apreciação da comissão paritária.
  - **Homologação** – A homologação das avaliações de desempenho, é da competência do dirigente máximo do serviço e deve ser efetuada logo que todos os avaliados tenham tido conhecimento das propostas de avaliação que lhe serão presentes. Deste ato, deve também ser dado conhecimento ao avaliado.
- **Normas de avaliação**
  - **Periodicidade** – A avaliação do desempenho dos trabalhadores é de carácter anual e respeita ao desempenho do ano civil anterior.
  - **Metodologia de avaliação** – A avaliação do desempenho dos trabalhadores incide sobre os seguintes parâmetros: os «Resultados», obtidos na prossecução de objetivos individuais, em articulação com os objetivos da respetiva unidade orgânica; as «Competências», que visam avaliar os conhecimentos, capacidades técnicas e comportamentais adequadas ao exercício de uma determinada função.
  - **Avaliação final** – É o resultado da média ponderada das pontuações obtidas nos dois parâmetros de avaliação<sup>74</sup>. É expressa em menções qualitativas em função das pontuações finais em cada parâmetro, nos seguintes termos: Desempenho Relevante, (4,000 a 5,000); Desempenho adequado, (2,000 a 3,999); Desempenho Inadequado, (1,000 a 1,999).
  - **Diferenciação do desempenho** – É garantida pela fixação da percentagem máxima de 25 % para as avaliações finais qualitativas de Desempenho Relevante e, de entre estas, 5 % do total dos trabalhadores para o reconhecimento de Desempenho Excelente<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> Cfr. Art.º 8.º do SIADAP.

<sup>74</sup> Se não forem definidos limites diferentes nos termos do n.º3 do Art.º 5.º do SIADAP, para o parâmetro «Resultados» é atribuída uma ponderação mínima de 60 % e para o parâmetro «Competências» uma ponderação máxima de 40 %.

<sup>75</sup> A atribuição da distinção de mérito (Desempenho Excelente) ao serviço, quando ocorrer, motiva o aumento das percentagens para 35 % e 10 %, respetivamente;



## Anexo D – Os Recursos Humanos da GNR: breve caracterização profissional, geográfica e etária

A caracterização do efetivo militar da GNR que se efetuará de seguida, permitirá estabelecer correlações com outros dados mencionados no trabalho. Desta forma, apenas detalharemos a distribuição dos militares da GNR pelas categorias profissionais e postos<sup>76</sup>, pelas unidades<sup>77</sup>, pelos distritos e pelos escalões etários, dado que foram esses os fatores que considerámos importantes para o tema em estudo.

Com o intuito de manter o exatável rigor e coerência nas referências de ordem estatística, optámos por reportar todos os dados a 1 de janeiro de 2012, já que à data de início do presente trabalho, não estavam ainda disponíveis dados mais recentes que abrangessem todas as variáveis por nós abordadas. Desta forma, apesar de não corresponder a um panorama completamente atual, partimos da premissa que o universo avaliado é suficientemente ilustrativo da realidade institucional contemporânea.

- **Análise da distribuição dos militares da GNR por categorias profissionais e postos**

Sendo a GNR uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e organizada hierarquicamente (Assembleia da República, 2007), a sua estrutura seria tipicamente piramidal, no mínimo dentro de cada uma das categorias profissionais (oficiais, sargentos e guardas). Contudo, resulta da análise da Tabela n.º7 e Figura n.º12 que, logo na categoria de oficiais existem mais militares no posto de capitão (260) do que nos postos de alferes e tenente em conjunto (183). Esta realidade deve-se ao facto de ser no posto de capitão que está previsto um maior número de anos de permanência (sete)<sup>78</sup>, o que motiva este ponto de acumulação, mas que não provoca nenhum constrangimento sistémico, na medida em que o próprio mapa geral de pessoal militar da GNR<sup>79</sup> prevê essa hipotética inversão piramidal. Já a inversão que se verifica entre os postos de tenente-coronel (154) e Major (87), não tem uma explicação tão lógica, constituindo um nítido estrangulamento.

**Tabela N.º7** - Distribuição dos militares da GNR por categorias profissionais e postos (01JAN12)  
Fonte: (GNR, 2012b)

CATEGORIA	POSTO	N.º	%
OFICIAIS	ALFERES	82	11,16%
	TENENTE	101	13,74%
	CAPITÃO	260	35,37%
	MAJOR	87	11,84%
	TCOR	154	20,95%
	CORONEL	51	6,94%
	<b>PARCIAL</b>	<b>735</b>	<b>3,20%</b>
SARGENTOS	2.º SAR	491	20,33%
	1.º SAR	742	30,72%
	SAJ	692	28,65%
	SCH	415	17,18%
	SMOR	75	3,11%
	<b>PARCIAL</b>	<b>2415</b>	<b>10,52%</b>
GUARDAS	GUARDA	10228	51,65%
	CABO	8812	44,50%
	CABO CH	610	3,08%
	CABO MOR	151	0,76%
	<b>PARCIAL</b>	<b>19801</b>	<b>86,28%</b>
<b>TOTAL</b>		<b>22951</b>	
<b>LEGENDA:</b>			
		VALORES A DESTACAR	

Importa também referir que atualmente já existem na GNR guardas principais (2386), promovidos pelo Despacho n.º15404/2012 de 4 de dezembro, data posterior à que considerámos como referência, o que motivou a sua não inclusão. Globalmente, a GNR tem nas suas fileiras 735 oficiais, 2415 sargentos e 19801 guardas, totalizando 22951 militares. Obtém-se por isso uma relação oficial/sargentos/guardas de 1/3,29/26,9 e uma relação sargento/guardas de 1/8,2, o que não fora a enorme dispersão territorial da GNR (94% do território) (GNR, 2012d) poderia ser considerado

<sup>76</sup> Para cabal esclarecimento de como estão organizados os diversos postos, consultar Figuras, n.ºs 1, 2 e 3.

<sup>77</sup> Para cabal esclarecimento de como estão organizadas as unidades da GNR, consultar em [www.gnr.pt](http://www.gnr.pt) o separador “Quem somos” e depois escolher “Unidades”.

<sup>78</sup> Cfr. art.º208.º do Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana (Decreto-Lei n.º297/2009 de 14 de outubro).

<sup>79</sup> Aprovado pelo Despacho n.º8372/2010 de 18 de maio do Ministro da Administração Interna.



satisfatório e perfeitamente enquadrado na doutrina militar. Contudo, analisando um Destacamento Territorial<sup>80</sup>, no caso concreto o que se encontra sediado na cidade de Portalegre<sup>81</sup>, o rácio oficial/sargentos/guardas no ano de 2012 era de 1/9/110 (GNR, 2012b), o que se traduz num enquadramento notoriamente pobre, agravado ainda pela dispersão dos quartéis que integram a referida subunidade (seis).

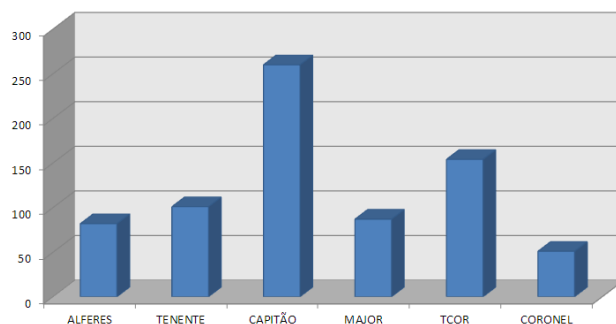


Figura N.º12 – Gráfico da distribuição dos oficiais da GNR por postos (01JAN12)  
Fonte: (GNR, 2012b)

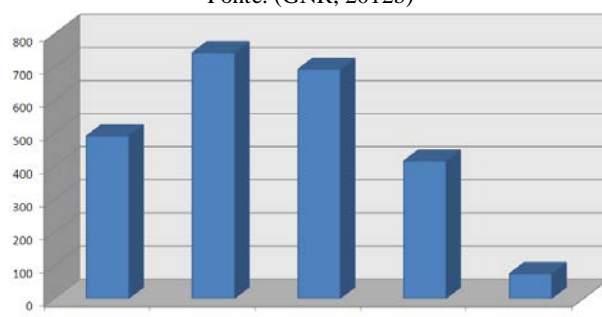


Figura N.º13 – Gráfico da distribuição dos sargentos da GNR por postos (01JAN12)  
Fonte: (GNR, 2012b)

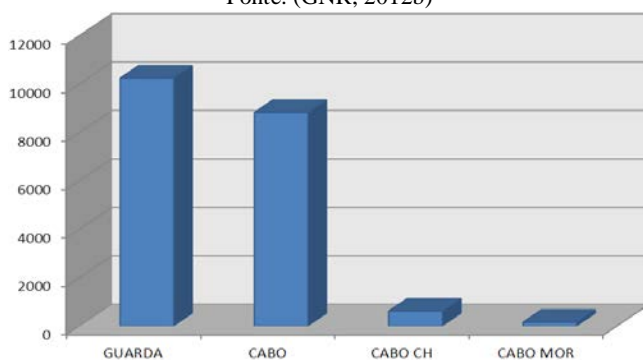


Figura N.º14 – Gráfico da distribuição dos guardas da GNR por postos (01JAN12)  
Fonte: (GNR, 2012b)

### • Análise da distribuição dos militares da GNR por Unidades

Neste particular e antes de se proceder à análise dos dados, esclarecemos que apesar da EG não ser organicamente uma unidade da GNR e sim um estabelecimento de ensino (GNR, 2012d), para este efeito, será referida como tal. Desta forma, da análise da Tabela n.º8 e Figuras n.º15 e n.º16, ressaltam de imediato à vista os valores reportados ao número e percentagem de oficiais do CG, respetivamente 221 e 30,7%. Todavia, importa aclarar que nestes valores estão incluídos, para além do CG propriamente dito, os Órgãos Superiores de Comando e Direção: Comando Operacional (CO); Comando de Doutrina e Formação (CDF) e CARL, que para efeitos administrativos, integram aquela unidade (GNR, 2012d). A tipologia de funções e tarefas em todos estes órgãos são fundamentalmente de estado-maior, o que justifica tal absorção da categoria de oficiais, bem como de um número considerável de sargentos (15,86%), que desempenham funções em áreas de apoio, mas ainda assim sensíveis e exigentes.

Na sequência da mesma análise, extrai-se que a UI é a unidade com maior número de guardas e com o maior número absoluto de militares, logo seguida do CT Porto e do CG. Nas unidades territoriais, é notória a assimetria entre o número de militares do CT Porto (1489) e o CT Viana do Castelo (579), diferença que provavelmente será facilmente rebatida com os dados da densidade populacional e/ou índices de criminalidade, fatores cuja análise não cabe no âmbito deste trabalho.

<sup>80</sup> Subunidade orgânica dos Comandos Territoriais (GNR, 2012d).

<sup>81</sup> Subunidade do Comando Territorial de Portalegre.



Tabela N.º8 - Distribuição dos militares da GNR por unidades (01JAN12) – Valores absolutos e percentagens  
Fonte: (GNR, 2012b)

UNIDADE	OFICIAIS		SARGENTOS		GUARDAS		TOTAIS	
Comando Geral	221	30,07%	383	15,86%	849	4,29%	1453	6,33%
CT Açores	2	0,27%	19	0,79%	219	1,11%	240	1,05%
CT Aveiro	20	2,72%	94	3,89%	1015	5,13%	1129	4,92%
CT Beja	16	2,18%	70	2,90%	630	3,18%	716	3,12%
CT Braga	18	2,45%	64	2,65%	881	4,45%	963	4,20%
CT Bragança	13	1,77%	51	2,11%	517	2,61%	581	2,53%
CT C. Branco	15	2,04%	57	2,36%	625	3,16%	697	3,04%
CT Coimbra	18	2,45%	75	3,11%	768	3,88%	861	3,75%
CT Évora	15	2,04%	78	3,23%	727	3,67%	820	3,57%
CT Faro	22	2,99%	91	3,77%	1184	5,98%	1297	5,65%
CT Guarda	12	1,63%	56	2,32%	549	2,77%	617	2,69%
CT Leiria	14	1,90%	65	2,69%	728	3,68%	807	3,52%
CT Lisboa	20	2,72%	87	3,60%	1210	6,11%	1317	5,74%
CT Madeira	2	0,27%	20	0,83%	168	0,85%	190	0,83%
CT Portalegre	13	1,77%	59	2,44%	564	2,85%	636	2,77%
CT Porto	25	3,40%	107	4,43%	1357	6,85%	1489	6,49%
CT Santarém	17	2,31%	73	3,02%	877	4,43%	967	4,21%
CT Setúbal	19	2,59%	83	3,44%	1108	5,60%	1210	5,27%
CT V.Castelo	11	1,50%	43	1,78%	525	2,65%	579	2,52%
CT Viseu	14	1,90%	61	2,53%	677	3,42%	752	3,28%
CT V.Real	11	1,50%	49	2,03%	544	2,75%	604	2,63%
EG	47	6,39%	120	4,97%	336	1,70%	503	2,19%
SS/GNR	6	0,82%	15	0,62%	70	0,35%	91	0,40%
UAF	17	2,31%	63	2,61%	263	1,33%	343	1,49%
UCC	28	3,81%	131	5,42%	989	4,99%	1148	5,00%
UI	71	9,66%	183	7,58%	1260	6,36%	1514	6,60%
UNT	10	1,36%	22	0,91%	93	0,47%	125	0,54%
USHE	38	5,17%	196	8,12%	1068	5,39%	1302	5,67%
<b>TOTAL</b>	<b>735</b>		<b>2415</b>		<b>19801</b>		<b>22951</b>	

LEGENDA: VALORES A DESTACAR

- GRANDE DESTAQUE
- MÉDIO DESTAQUE
- BAIXO DESTAQUE

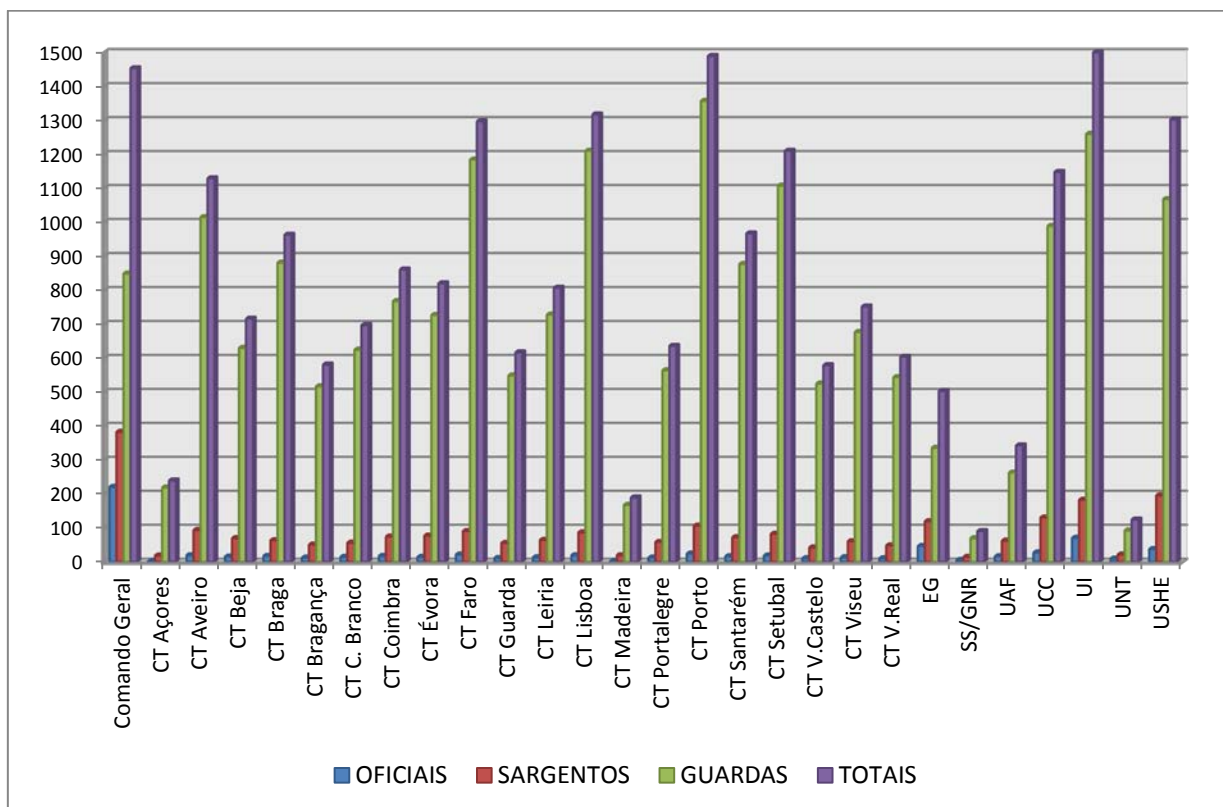


Figura N.º15 – Gráfico da distribuição dos militares da GNR por unidades (01JAN12) – Valores absolutos  
Fonte: (GNR, 2012b)

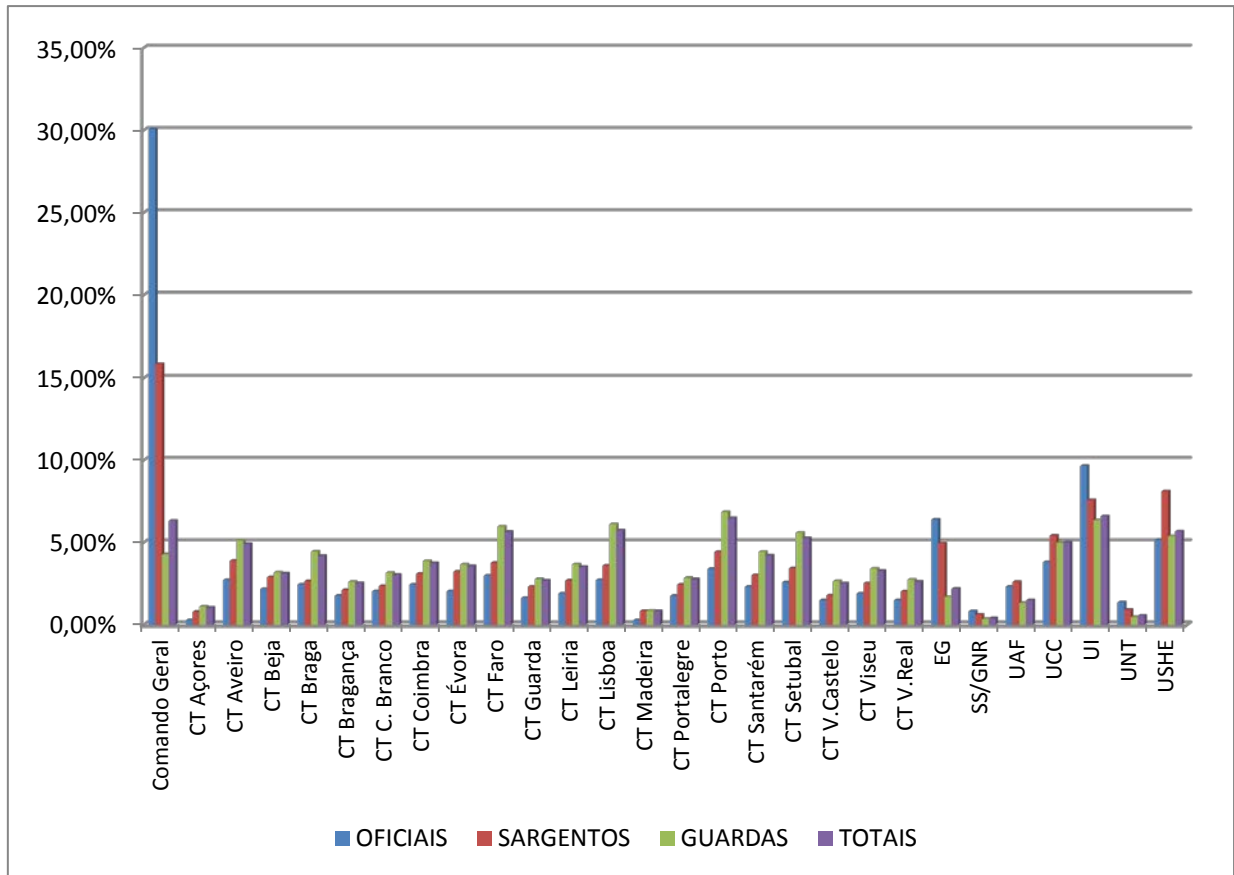


Figura N.º16 – Gráfico da distribuição dos militares da GNR por unidades (01JAN12) – Percentagens  
Fonte: (GNR, 2012b)

- **Análise da distribuição dos militares da GNR por distritos**

Através de um exercício algo complexo de tratamento de dados e acima de tudo revestido de grande rigor, foi possível agrupar os militares da GNR por distritos e regiões autónomas. A referida complexidade prende-se com facto de, por exemplo, algumas unidades terem como zona de ação todo o território português e de algumas subunidades terem o seu efetivo disseminado por três distritos, sem que essa realidade se infira diretamente dos códigos de colocação constantes dos dados que gentilmente nos foram fornecidos pela DRH do CARI.

Analisando a Tabela n.º9, conclui-se que, tal como era exetável, no distrito de Lisboa, estão sedeadas todas as unidades (nove), à exceção das unidades territoriais que pertencem aos restantes distritos. A grande distância encontram-se os distritos do Porto e Coimbra, com efetivo de quatro unidades, depois Aveiro, Beja, Braga, Évora, Leiria, Portalegre, Setúbal e Viana do Castelo com efetivo de duas unidades e os restantes distritos apenas com efetivo da respetiva unidade territorial. Olhando depois para as percentagens de oficiais, sargentos e guardas em cada distrito, deparamo-nos com uma realidade que, não obstante não ser completamente inesperada, não deixa de ser algo chocante: no distrito de lisboa, estão colocados cerca de 60% dos oficiais, cerca de 42% dos sargentos e cerca de 25% dos guardas, o que corresponde a cerca de 28% do efetivo total. Se em relação aos guardas já existe uma grande disparidade para o segundo distrito onde existem mais militares daquela categoria (distrito do Porto com 7,6%), se efetuarmos o mesmo exercício para as categorias de oficiais e sargentos, o fosso é abismal, tendo os distritos do Porto e Faro apenas 4,1% dos oficiais cada um e o distrito do Porto 5,55% dos sargentos. Efetivamente, perante este dispositivo claramente macrocéfalo do ponto de vista geográfico, adivinham-se dificuldades na satisfação das expetativas de carreira de oficiais e sargentos cuja residência habitual não seja o distrito de Lisboa.



Tabela N.º9 - Distribuição dos militares da GNR por distritos (01JAN12) - Percentagens  
 Fonte: (GNR, 2012b)

DISTRITO	UNIDADES PRESENTES	OFICIAIS	SARGENTOS	GUARDAS	TOTAL
Açores	CT	0,27%	0,79%	1,12%	1,06%
Aveiro	CT/UCC	2,87%	4,23%	5,47%	5,26%
Beja	CT/UCC	2,32%	3,03%	3,35%	3,28%
Braga	CT/UCC	2,46%	2,78%	4,69%	4,41%
Bragança	CT	1,78%	2,11%	2,64%	2,56%
C. Branco	CT	2,05%	2,36%	3,19%	3,07%
Coimbra	CT/UCC/UAF/EG	3,83%	5,14%	4,78%	4,79%
Évora	CT/UAF	2,32%	3,44%	3,84%	3,75%
Faro	CT/UCC/UAF	4,10%	5,18%	7,24%	6,92%
Guarda	CT	1,64%	2,32%	2,81%	2,72%
Leiria	CT/UCC	1,91%	2,98%	3,98%	3,81%
Lisboa	CT/UCC/UAF/EG/UNT/SS/UI/USHE/CG	57,24%	42,35%	25,27%	28,11%
Madeira	CT	0,27%	0,83%	0,86%	0,84%
Portalegre	CT/EG	2,60%	3,27%	3,34%	3,31%
Porto	CT/UCC/UAF/UNT	4,10%	5,55%	7,61%	7,28%
Santarém	CT	2,32%	3,03%	4,48%	4,26%
Setubal	CT/UCC	2,87%	4,06%	6,20%	5,86%
V.Castelo	CT/UCC	1,64%	1,99%	2,88%	2,75%
Viseu	CT	1,91%	2,53%	3,46%	3,31%
V.Real	CT	1,50%	2,03%	2,78%	2,66%

LEGENDA: VALORES A DESTACAR

- GRANDE DESTAQUE
- MÉDIO DESTAQUE
- BAIXO DESTAQUE

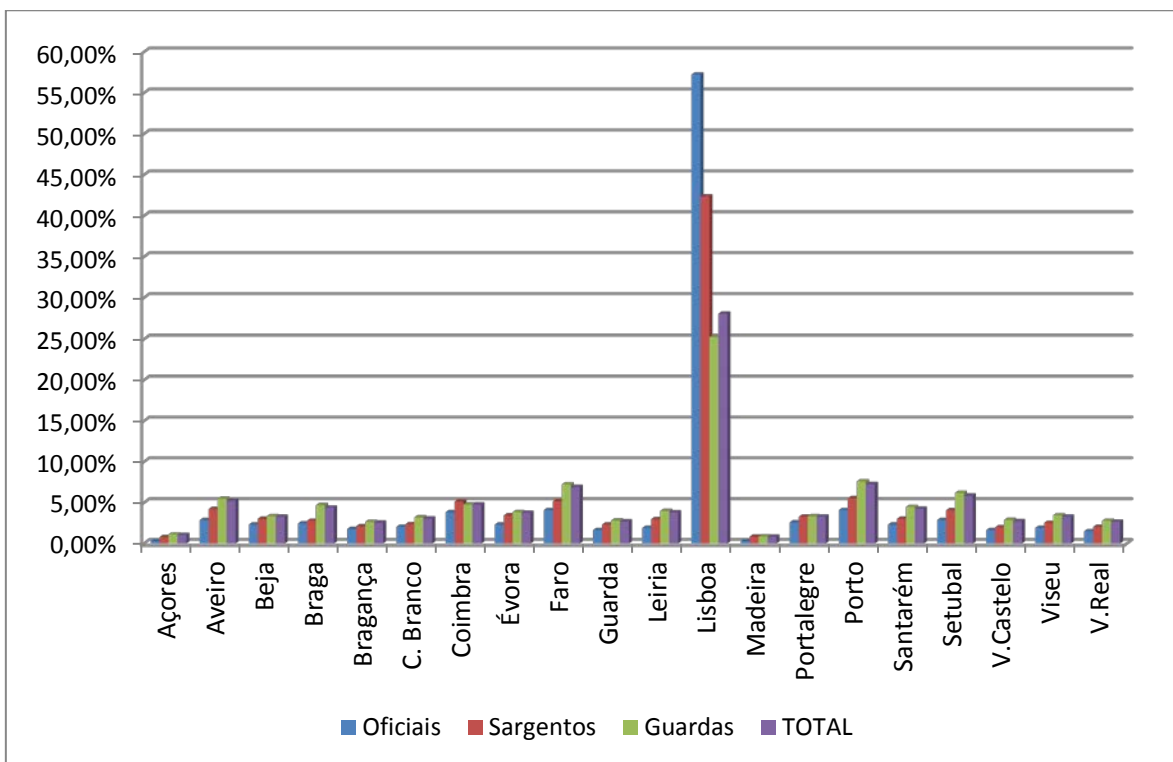


Figura N.º17 – Gráfico da distribuição dos militares da GNR por distritos (01JAN12) – Percentagens  
 Fonte: (GNR, 2012b)



• **Análise da distribuição dos militares da GNR por escalões etários e sexo**

Para este efeito, dividimos o universo dos militares da GNR por nove escalões etários, separando-os por sexo em cada um deles, tendo obtido os resultados constantes do Tabela n.º10.

Relativamente ao primeiro escalão (<20 anos) as razões pelas quais não inclui oficiais nem sargentos, prendem-se com os seguintes factos: os oficiais só integram os quadros da GNR após o fim do curso de formação de oficiais, que tem a duração de cinco anos, o que impede que, mesmo iniciando o referido curso com 17 anos, possam terminá-lo antes dos 20; o acesso à categoria de sargentos faz-se a partir dos postos de guarda, guarda principal e cabo, com o mínimo de três anos de serviço, tendo depois o curso de formação de sargentos a duração de dois anos, o que também constitui impeditivo de alguém terminar antes dos 20 anos de idade. Quanto ao segundo escalão (20-24 anos), ressalta o facto de também não existirem sargentos no mesmo, porque para esse efeito seria necessário que um candidato ao curso de formação de guardas com 18 anos de idade (idade mínima), que completaria o curso com 19 anos, concorresse ao curso de formação de sargentos logo que completasse os 3 anos de serviço exigidos (então com 22 anos), terminando-o ainda com 24 anos, situação limite que na data a que se reportam os dados, não se verificava.

Fazendo agora uma análise por categorias, identificamos anomalias no escalão 30-34 anos, onde se encontram 148 oficiais e no escalão 45-49, onde se encontram 139 oficiais. Nenhum dos referidos escalões está ainda a ser alimentado (mesmo no escalão 30-34 anos já não é cronologicamente possível dar-se qualquer ingresso), o que indicia que em determinado período terá havido um número de ingressos substancialmente acrescido de militares, relativamente ao que está espelhado nos restantes escalões. Relativamente ao escalão entre os 25 e 29 anos, não obstante o elevado número de oficiais que já possui (169), importa referir que o mesmo está ainda a ser alimentado por alguns elementos que ingressam com idades nele compreendidas. Esta realidade indicia o facto de estar a ser constituída uma grande bolsa de oficiais com a mesma idade, que encontra ainda algum paralelismo no escalão seguinte (30-34 anos), mas que depois choca um valor substancialmente diferente no escalão 35-39 anos, com apenas 66 oficiais. Estes factos serão relevantes em termos de progressão na carreira, embora também tenham reflexos na instituição. A mesma situação repete-se na categoria de sargentos, com o escalão 35-39 anos, ainda a ser alimentado por ingressos, mas somando já um número substancialmente superior aos escalões seguintes e também na categoria de guardas, aqui com especial destaque para o escalão 30-34 anos, que já não está a ser alimentado, mas que tem quase mais 1300 militares do que o escalão seguinte.

Na análise por sexo constata-se que na categoria de oficiais, a militar com mais idade encontra-se no escalão 35-39 anos e que nas categorias de sargentos e guardas, o escalão 40-44 é o último a ser contemplado com militares do sexo feminino. A relação entre militares de sexo masculino e feminino é muito díspar em cada escalão, não permitindo tirar qualquer ilação, a não ser o facto de registar um crescimento gradual nas três categorias.

**Tabela N.º10 - Distribuição dos militares da GNR por escalões etários e sexo (01JAN12)**

Fonte: (GNR, 2012b)

		ESCALÕES ETÁRIOS																	
		<20		20-24		25-29		30-34		35-39		40-44		45-49		50-54		55-59	
OFICIAIS		0		43		169		148		66		72		139		93		5	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	
				34	9	149	20	140	8	65	1	72		139		93		5	
SARGENTOS		0		0		6		258		747		520		564		316		4	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	
						4	2	242	16	707	40	516	4	564		316		4	
GUARDAS		8		835		3625		4607		3382		2730		2826		1757		31	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	
		7	1	757	78	3220	405	4240	367	3220	162	2711	19	2826		1757		31	

LEGENDA: VALORES A DESTACAR

GRANDE DESTAQUE      MÉDIO DESTAQUE      BAIXO DESTAQUE



## Apêndice A – Entrevista exploratória

**Entrevista realizada em 19 de dezembro de 2012, no âmbito do Curso de Estado Maior Conjunto 2012/2013 para efeitos de elaboração do Trabalho de Investigação Individual (TII), sob o tema “A gestão de carreiras na Guarda Nacional Republicana”, ao Tenente-Coronel Carlos Alberto Nunes da Costa Pinto, chefe da Divisão de Planeamento e Obtenção de Recursos Humanos, integrada na Direção de Recursos Humanos do Comando da Administração dos Recursos Internos da GNR**

**1. Em traços gerais, de que forma ou através de que processos são planeadas e definidas as vagas para ingressos no quadro (categoria de oficiais e guardas) e as vagas para ingresso na categoria de sargentos (curso de formação de sargentos)?**

A determinação das vagas para ingresso no quadro das três categorias (oficiais, sargentos e guardas), são efetuadas através de metodologias diferentes. O cálculo das vagas para o ingresso na categoria de guardas, visa essencialmente o recompletamento dos militares nessa categoria. De uma forma simplista, o processo consiste na determinação das necessidades nessa categoria tendo em consideração as saídas (quer motivadas pela passagem à situação de reserva; quer por motivos disciplinares ou ainda de saúde ou morte), reais e as estimadas através de métodos estatísticos.

Para o ingresso na categoria de sargentos, a finalidade é através da análise da taxa de reposição, garantir o recompletamento, considerando no entanto, por extrapolação estatística, o natural estrangulamento de vagas nos postos mais elevados dessa categoria (essencialmente a promoção a sargentos-ajudantes e a sargentos-chefes)

Já para o ingresso na categoria de oficiais, é efetuada uma análise da evolução dos cadetes nos 5 anos anteriores à determinação das vagas, bem como uma análise à evolução das vagas até ao posto de major. Esta análise é efetuada para cada quadro (arma ou serviço) e no caso dos serviços técnicos (administração militar; engenharia eletrotécnica e medicina), a DRH começou este ano a solicitar o apoio das direções competentes. A DRH tem planeado para o ano 2014, iniciar a análise de projeção de carreiras na categoria de oficiais, para melhorar a progressão dos militares dessa categoria, passando a ser essa a metodologia a ser seguida.

**2. As vagas que resultam desse planeamento são sempre aquelas que efetivamente são disponibilizadas? Caso a resposta seja negativa, considera que as alterações impostas comprometem irremediavelmente o planeamento efetuado?**

Num passado recente, digamos, últimos 4/5 anos, as vagas planeadas, nas categorias de oficiais e sargentos, depois de aprovadas pelo Comandante-Geral da GNR, têm sido as aceites pela tutela. No caso dos guardas importa realçar a inexistência de recrutamento no ano 2010 e ainda o elevado número de militares que nos últimos anos têm vindo a passar à situação de reserva. Nos últimos 3 anos houve um decréscimo de considerável de militares na categoria de guardas. Não comprometeu o planeamento efetuado, pois como na resposta anterior foi referido, as vagas na categoria de guardas visam essencialmente recompletamento, no entanto a diminuição contínua de militares poderá colocar em questão algumas responsabilidades da Guarda.

**3. Concretamente, quais os aspetos que carecem de decisão ao nível político no âmbito da gestão de recursos humanos da GNR?**

A resposta tem em consideração a realidade atual, com as enormes restrições e controlo orçamento implementada no âmbito do memorando de entendimento com a *Troika*. Para aprovação das vagas no ingresso na categoria de oficiais e início do curso de formação oficiais – Despacho conjunto do ministro da Tutela e Ministério das Finanças. Para aprovação das vagas no ingresso na categoria de sargentos – Despacho conjunto do ministro da Tutela e Ministério das Finanças. Para aprovação das vagas para recrutamento de guardas – Despacho conjunto do ministro da Tutela e do Ministério das Finanças. Para autorização do número de militares a promover (incluído aqui os militares na situação de adidos), para qualquer posto e categoria - Despacho conjunto do ministro da Tutela e do Ministério das Finanças. No âmbito dos processos de dispensa por motivos disciplinares – ministro da Tutela.

**4. A atual situação de crise generalizada tem complicado o planeamento dos recursos humanos da GNR, ao nível da celeridade das necessárias decisões políticas em termos de progressões na carreira, ingressos ou outros aspetos?**

Acima de tudo nota-se um enorme esforço de controlo, por parte do órgão da tutela, na recolha sistemática de informação estatística relativa aos efetivos da GNR. Também é notório o cuidado na aprovação das propostas da GNR no que concerne às vagas para promoção (exemplo notório é o facto de a



tutela no ano transato ter passado a considerar as pessoas a promover e não as vagas, o que teve como implicação direta e imediata a contagem dos adidos nos despachos de promoção).

### **5. Que constrangimentos aponta como prejudiciais ao planeamento dos recursos humanos da GNR:**

#### **a) Nas progressões na carreira:**

- Demora no processo de decisão de afetação de vagas para promoções;
- Nas categorias de oficiais e sargentos (com maior incidência nesta última) os postos de topo começam a estar totalmente ocupados com uma provável diminuição nas saídas dos militares (para a situação de reserva e reforma);
- Complexidade do processo administrativo nas promoções por escolha;

#### **b) Nos ingressos:**

- Atualmente a enorme incerteza na aprovação de vagas para recrutamento;
- Também as alterações prováveis ao regime de passagem à situação de reserva, têm causado enormes incertezas no cálculo das previsões do efetivo da Guarda, variável determinante no planeamento das necessidades de ingresso.

#### **c) Nos movimentos de militares (transferências):**

- Escassez de recursos humanos (a GNR diminuiu nos últimos 5 anos, cerca de 3.000 militares), face ao Mapa Geral de Pessoal Militar, aprovado em 2010. O mesmo aprova a existência de cerca de 26.000 militares, dispondo atualmente a GNR de aproximadamente 22.000. Tal escassez dificulta a satisfação das necessidades de recursos humanos em todas as Unidades da GNR.

#### **d) Outros:**

Nada a referir.

### **6. Considera que as atuais normas de colocação dos militares da GNR conciliam com a justa ponderação os interesses institucionais e particulares?**

As novas NCMGNRFA, aprovadas em 18 de Janeiro de 2013, têm somente 3 meses de implementação, pelo que é ainda cedo para ser efetuado um balanço real da sua eficácia. As novas regras tiveram como principal finalidade a agilização do processo de colocação de acordo com a estratégia superior do comando da GNR. Dado a dimensão e dispersão territorial da GNR, dificilmente será possível a conciliação plena dos interesses pessoais com os da organização, no entanto todos os militares têm ao seu dispor os devidos mecanismos para em situação de exceção poderem ser satisfeitas as suas necessidades.

### **7. Não obstante o carácter excepcional das nomeações por escolha previsto nas normas de colocação, considera que o critério da sua utilização ainda é demasiado alargado, ou por outro lado considera que a opção por esta modalidade acarreta mais benefícios do que prejuízos?**

De facto o critério das nomeações por escolha não tem sido totalmente explicado aos militares da GNR o que tem levado a más e erradas interpretações. No entanto, deveremos perceber que a nomeação por escolha tem sempre como objetivo colocar em locais específicos militares com elevadas competências para os mesmos, podendo essas competências ser entendidas como elevado grau de confiança para a função. Se atendermos ao atual processo de colocação, é notório que a colocação por escolha incide essencialmente nos postos mais elevados da GNR (coronel, tenente-coronel e major) o que é de todo compreensível, não só pelo reduzido número de militares a colocar como pelo nível de confiança e importância inerente a esses cargos/funções.

### **8. Uma das inovações introduzidas pelas atuais normas de colocação é a possibilidade de os militares serem colocados após concluírem os cursos de promoção com aproveitamento, ainda antes da promoção. Qual a sua opinião sobre o assunto?**

Com este tipo de colocação pretende-se essencialmente garantir a satisfação das necessidades funcionais, ou seja, das necessidades inerente às funções e não somente aos postos. Na minha opinião pessoal, considero que este tipo de colocação deverá ser sempre o último recurso e depois de analisados todos os cenários alternativos em termos de colocações por postos e não funcionais, por forma a evitar sempre o eventual e real prejuízo para terceiro, que deve sempre o primado das colocações dos militares da GNR.

### **9. Considera que deveria ser instituído um regime de rotatividade obrigatória, que permitisse que os militares deslocados em relação à sua área de residência, pudessem aproximar-se dela mais rapidamente, à semelhança do que acontece no Exército?**

O regime de rotatividade existe na GNR, dado que está instituído legalmente o tempo mínimo de permanência em determinadas funções. Não se aproxima do modelo do Exército, o qual assenta, ao que julgo saber, na modalidade de guarnição de escolha e a partir daí desenrolam-se as rotações obrigatórias. O modelo do Exército nunca seria eficaz na GNR, desde logo porque a realidade funcional e organizacional é extremamente diferente. A GNR é uma força de segurança com uma dispersão funcional e territorial enorme,



dispondo de mais de 600 quartéis com o respetivo comandante e guarnição, podendo em muito casos o comandante ser um cabo. Já no Exército, o modelo organizacional parte de unidades concentradas de elevado efetivo e com um comando nunca inferior a oficial superior. Esta diferença de modelos leva a que o regime de rotatividade do Exército não tenha eficácia na GNR, pois esta necessita acima de tudo de militares junto das populações, num empenhamento policial diário e permanente.

**10. Considera que o atual sistema de avaliação de mérito (SAMMGNR) dos militares da GNR é suficientemente claro, justo e objetivo, nomeadamente quanto à forma como são elaboradas as listas ordenadas para promoção por escolha e a forma como é avaliado o desempenho dos militares? Quais as principais lacunas que lhe aponta?**

O atual SAMMGNR tem 13 anos de utilização, como tal encontra-se suficientemente maduro e testado em termos da sua funcionalidade, mas também com as suas lacunas e dificuldades muito bem definidas. O SAMMGNR, definido pelo RAMMGNR, deveria ter sido revisto há 10 anos, tendo decorrido entretanto enormes alterações quer internas (novo Estatuto, nova Lei Orgânica, novo dispositivo), quer externas (com a entrada em vigor do SIADAP), pelo que a sua reavaliação e alteração torna-se premente. Decorre atualmente um estudo para elaboração de novo RAMMGNR, pretendendo, não só a convergência com o SIADAP (obrigação decorrente da lei), com ainda alargar a todos os militares da GNR a sua avaliação, incluir a mesma no ciclo de gestão da GNR, orientar ainda o processo às competências para a função e o desenvolvimento de uma plataforma eletrónica de avaliação na GNR por forma a melhorar todo o processamento e controlo.

**11. Esse estudo para elaboração de um novo regulamento de avaliação de mérito terá em linha de conta a definição de objetivos e competências aos avaliados?**

Sim. No entanto acresce-se que a definição de objetivos num universo de militares da GNR e das funções que eles desenvolvem tem trazido acrescidas dificuldades ao estudo em questão.

**12. A GNR possui alguma ferramenta informática que simule a evolução das carreiras, em função das normas a que as mesmas obedecem e que seja parametrizável, permitindo a alteração dessas normas quando se justificar (por exemplo uma alteração estatutária que aumente o tempo mínimo de permanência em determinado posto)?**

Não, a GNR ainda não dispõe de um modelo de projeção e evolução de carreiras, decorrendo atualmente o início dos estudos para modelação de carreiras e projeção de promoções. A ferramenta informática só deverá ser desenvolvida posteriormente à criação e teste do modelo de projeção de carreiras para as várias categorias profissionais e dentro destas, os impactos dos vários quadros e armas nas funções desempenhadas em concorrência e nas listas integradas.

**13. Considera que a existência dessa ferramenta de apoio à decisão seria útil? Que potencialidades antevê na sua utilização?**

Encontra-se previsto o desenvolvimento dessa ferramenta, embora devido a várias variáveis (restrições orçamentais, provável alteração ao EMGMR e sua LO), o mesmo só poderá ter o seu início no ano 2014. As ferramentas de projeção, qualquer que seja o seu universo de utilização, devem sempre ser entendidas como somente ferramentas de criação de cenários, baseados em variáveis que são conhecidas à data de elaboração dos cenários. Os últimos tempos têm ensinado que a mutação da realidade macro, tem-se alterado de tal forma rápida e radicalmente que nenhuma ferramenta será totalmente eficaz, pelo que as mesmas deverão ser sempre vistas como mais um dado para apoio à decisão (e não o seu suporte estrutural) e essencialmente deverão ser sempre e permanentemente monitorizadas e atualizadas com novos dados.

**14. Considera que a condição militar é uma mais-valia no contexto da gestão de carreiras na GNR, acarretando benefícios quer para a instituição, quer para os seus militares? Consegue dar alguns exemplos concretos nos quais, caso o referido estatuto não se aplicasse, o processo ficaria de alguma forma comprometido?**

Entendo que essa opinião não decorre do exercício das minhas funções e que como tal não me devo pronunciar.