

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DO TRABALHO E DA EMPRESA

Departamento de Sociologia

**A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO
DA EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ESTADO E DE
ADMINISTRAÇÃO**

Contributo para a definição de uma
política integrada

David Alexandre Correia Ferraz

**Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração e Políticas Públicas**

Orientador:
Professor Doutor César Madureira, Investigador Auxiliar do INA, I.P. e
Professor Auxiliar da Universidade Lusíada

Co-orientador:
Professor Doutor Juan Mozzicafreddo,
Prof. Catedrático do ISCTE

Setembro, 2008

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DO TRABALHO E DA EMPRESA

Departamento de Sociologia

**A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO
DA EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ESTADO E DE
ADMINISTRAÇÃO**

**Contributo para a definição de uma
política integrada**

David Alexandre Correia Ferraz

**Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração e Políticas Públicas**

Orientador:

Professor Doutor César Madureira, Investigador Auxiliar do INA, I.P. e
Professor Auxiliar da Universidade Lusíada

Co-orientador:

Professor Doutor Juan Mozzicafreddo,
Prof. Catedrático do ISCTE

Setembro, 2008

Palavras-Chave:

Política, Alta Direcção Pública, Dirigentes Públicos, Dicotomia, Sistema de Carreira, Sistema de Emprego, Sistema de Posto, EUA, Reino Unido, França, Portugal, Benchmarking

RESUMO

A questão do relacionamento entre os actores políticos e os actores administrativos é colocada, pelo menos, desde o final do século XIX. Contudo, apesar de debatida com algum ânimo [e pouca profundidade] pela literatura, continua a não existir unanimidade quanto à melhor configuração político-administrativa.

Considerando esta problemática, no Capítulo 1, analisa-se a forma como a selecção de dirigentes públicos se desenvolveu no contexto da evolução dos modelos de Estado e de Administração. É explorada a dicotomia política-administração e são apresentados modelos de interacção entre actores administrativos e políticos eleitos. Verificou-se, todavia, que os modelos identificados são insuficientes para conhecer, em detalhe, as especificidades que determinam a selecção dos dirigentes públicos. Esses modelos não consideram a combinação de possíveis especificidades de mais do que uma configuração.

Por essa razão, no Capítulo 2, seleccionam-se um conjunto de países representativos de macro-configurações político-administrativas e analisam-se as suas especificidades, procurando distinguir-se modelos de recrutamento, selecção e emprego público em funções de direcção.

Por último, no Capítulo 3, tendo como ponto de partida uma análise à evolução e ao contexto da alta direcção pública portuguesa identificam-se, a partir dos casos representativos analisados no Capítulo 2, Boas Práticas com vista à sua adaptação e incorporação no âmbito de uma política integrada de selecção e gestão de dirigentes públicos da Administração Pública portuguesa. O objectivo principal é minimizar os problemas e necessidades detectados e, assim, aumentar a transparência, a legitimidade e o mérito dos processos de selecção de dirigentes.

A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS
MODELOS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

Keywords:

State, Public Administration, Public Policies, Elites, Senior Civil Service, Public Managers, Dichotomy, Career Systems, Position Systems, USA, United Kingdom, France, Portugal, Benchmarking

ABSTRACT

It is difficult to conceptualize a governmental model without the existence of a bureaucracy. The question that remains up to date since the end of the nineteenth century has to do with the balance and relationship of political and administrative powers. Taking this into consideration, the first chapter analyzes the evolution of the senior civil servants selection processes according to the European and American models of State and Administration. Other aspects addressed include the political-administrative dichotomy and the relationships between administrative and political actors.

In the first chapter, several models of interaction between political and administrative actors were identified, in a theoretical perspective. However, these are extremist and idealistic models that disregard the potential combinations of more than one model.

For this reason, and according to political-administrative macro-configuration models, on the second chapter representative cases were selected in order to identify specificities on senior civil servants' selection and their recruitment processes, as well as selection and public bargaining typologies.

The last chapter analyses the Portuguese senior civil servant context and evolution, and proposes an integrated selection and management policy for the Portuguese senior civil service, aiming at the improvement of transparency, legitimacy and merit of the selection processes.

A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS
MODELOS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

PREFÁCIO

A marcha da Humanidade está marcada por três mega revoluções tecnológicas, a Neolítica, a Industrial e a Informacional, esta última em curso. A cada uma dessas revoluções correspondeu um modelo hegemónico de organização da sociedade nos planos produtivo, político/administrativo e social.

A evolução de um modelo para o outro deveu-se a diversas formas de desenvolvimento societal, influenciadas pela capacidade de inovação e de implementação de novas tecnologias e modos de organização mais adequados para se assegurar ganhos de produtividade que permitissem garantir, primeiro, a subsistência de uma população em crescimento e, subsequentemente, a acumulação de riqueza para fazer face às necessidades induzidas pelo próprio processo de desenvolvimento. Neste processo, e em todas as fases que se foram sucedendo, o desenvolvimento e a difusão do conhecimento tiveram sempre um papel determinante.

A passagem de um modelo hegemónico para outro não ocorreu, portanto, de forma instantânea, pois as forças sociais dominantes do modelo em crise, resistem naturalmente à mudança por temerem que o novo modelo lhes retire a legitimidade do poder. Esta é uma das principais razões da Lei histórica do Desenvolvimento Desigual e que se traduz no facto de haver sociedades que evoluem mais rapidamente de um modelo para o outro, sem esquecer as que tendem a desaparecer sempre que o processo evolutivo fica bloqueado.

A Revolução Neolítica está associada à descoberta da agricultura, à sedentarização das populações e à invenção da escrita. O correspondente modelo societal assentava no poder teocrático, concentrado numa elite social muito restrita que detinha o monopólio do conhecimento e de uma organização administrativa embrionária, com uma forte componente militar. A produção era essencialmente agrícola, baseada na exploração extensiva da terra, que ocupava a quase totalidade da população. Esta, analfabeta e sem direitos de cidadania, não tinha nem competências nem capacidade de decisão que lhe permitisse introduzir inovações nos modos de produção. Por isso, o desenvolvimento societal deste modelo foi excessivamente lento, tendo-se mantido, no essencial, durante muitos milénios.

Na realidade, o desenvolvimento societal, conducente à Revolução Industrial, processou-se nas cidades construídas pelas pessoas que, conseguindo fugir ao domínio dos grandes senhores e proprietários das terras, tiveram que dedicar-se a actividades de artesanato e de comércio, incluindo o comércio marítimo a longa distância. À medida que as cidades cresciam e que se alargavam os horizontes do conhecimento dos seus habitantes, a governação foi-se tornando mais complexa, levando à criação de estruturas administrativas mais representativas e mais diversificadas, no âmbito das funções a desempenhar, de que são exemplo os Municípios portugueses.

Com a Revolução Industrial o processo histórico acelerou-se. Devido à necessidade de desenvolvimento do conhecimento científico orientado para inovação tecnológica, necessidade essa inerente à essência da própria Revolução Industrial, o número de pessoas com acesso à instrução cresceu dramaticamente, levando a profundas alterações no contexto societal. A legitimidade do poder teocrático foi posta em causa, tendo sido substituída pela legitimidade do poder do Povo-Nação delegado a representantes seleccionados através do voto. A Lei passou a ser igual para todos os cidadãos, em deveres e em direitos. Simultaneamente, a nova forma de legitimação do poder, consagrou a instituição do Estado-Nação.

No Estado-Nação, a governação tornou-se mais complexa, devendo garantir a igualdade de direitos entre cidadãos, a segurança interna e externa, assim como a gestão financeira e orçamental das contas públicas. Para dar resposta à multiplicidade de necessidades decorrentes dessa complexidade governativa foi criada a burocracia, ou seja, uma administração pública cuja acção tem por base o princípio do escrupuloso cumprimento de leis, regulamentos e regras que garantam a igualdade de tratamento dos cidadãos, em igualdade de circunstâncias, e o controlo pelo Estado de todas as actividades que possam pôr em causa a segurança interna e externa.

Desde a sua criação, em cada Estado-Nação, o poder e âmbito de actuação da burocracia variaram em função de diversas variáveis, associadas ao alargamento do conceito de cidadania e à situação das relações internacionais.

O alargamento do conceito de cidadania obrigou os Estados a responder a novas e mais amplas necessidades das populações. Por sua vez a situação das relações internacionais, também lhes colocou novos desafios, desde o controlo das fronteiras até à promoção da competitividade nacional, nos mais diversos domínios da produção e da actividade humana.

À medida que a governação se complexificava, o domínio rígido da burocracia sobre a actividade humana tendeu a alargar-se, vindo a tornar-se um obstáculo tanto para a eficácia e a eficiência da governação, como para o desenvolvimento societal.

A Revolução Informacional, potenciada pelas novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), reforçou a evidência da inadaptação da burocracia, como forma dominante da organização da Administração Pública, para responder aos desafios colocados à sociedade, por aquela revolução.

Com efeito, a Revolução Informacional, ao possibilitar a difusão da informação à velocidade da luz, acelerou a integração dos Estados-Nação no processo de globalização da economia mundial e abriu a porta à sociedade do conhecimento. Neste contexto, em que as fronteiras proteccionistas se desagregam, o potencial humano passou a ser o principal factor garante do desenvolvimento sustentável, em cada país e em cada região.

A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS
MODELOS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

O desenvolvimento do potencial humano exige a aplicação de políticas públicas que sejam capazes de promover o capital humano e as redes de cooperação e de interacção entre cidadãos e entre estes e as instituições. É, portanto, necessária uma Administração Pública que sirva efectivamente de interface entre governantes e cidadãos.

A dissertação apresentada pelo mestrando David Alexandre Correia Ferraz insere-se, precisamente, nessa perspectiva, focalizando a questão sensível e central da selecção dos dirigentes públicos numa fase de transição do modelo societal, cuja génese está na Revolução Industrial, para um novo modelo que, embora ainda em construção, terá de ser compatível com as características dominantes do processo, em curso, da Revolução Informacional.

Helena Rato

23 de Setembro de 2008

A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS
MODELOS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1: A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ESTADO E ADMINISTRAÇÃO	5
1.1. O estudo da administração pela perspectiva politizada	5
1.2. O modelo de Estado e de Administração europeu	6
1.3. O modelo de Estado e de Administração americano	9
1.4. A evolução dos modelos de selecção de dirigentes públicos no contexto da evolução dos modelos de Administração	10
1.4.1. Da administração dos gentlemen à administração politizada, baseada no nepotismo e patronage	10
1.4.2. A administração neutral e meritória e a dicotomia política-Administração	11
1.4.3. O declínio da administração neutral e meritória e o surgimento da administração profissional ...	13
1.4.4. A Administração representativa	15
1.4.5. A administração gestonária politizada	16
1.4.6. O surgimento da Governance	17
1.5. A dicotomia política-Administração	18
1.5.1. Modelos de interacção entre actores administrativos e políticos eleitos	21
Conclusão	27
CAPÍTULO 2: A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS: ANÁLISE DE CASOS REPRESENTATIVOS	31
2.1. Macro configurações político-administrativas	32
2.1.1. Modelo tradicional europeu	32
2.1.2. Modelo Britânico	32
2.1.3. Modelo Americano	33
2.2. Análise de casos representativos das macro-configurações político-administrativas	34
2.2.1. França	34
2.2.2. Reino Unido	38
2.2.3. Estados Unidos da América	41
2.3. O perfil de dirigente e as tipologias de Recrutamento, Selecção e Emprego de dirigentes públicos	45
2.3.1. O perfil do dirigente	45
2.3.2. Tipologias de recrutamento	46
2.3.3. Tipologias de selecção	47
2.3.4. Tipologias de emprego público em funções de direcção	48
Conclusão	49
CAPÍTULO 3: DEFINIÇÃO DE UMA POLÍTICA INTEGRADA DE SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA	53
3.1. Análise da evolução e contexto da alta direcção pública em Portugal	53
3.2. O actual estatuto do pessoal dirigente	57
3.3. Identificação de problemas e necessidades	60
3.4. Que configuração político-administrativa?	62
3.4.1. Identificação de Boas práticas	62
3.4.2. Arquitectura de um modelo de gestão de dirigentes públicos	65
Conclusão	68
CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
BIBLIOGRAFIA	77

A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS
MODELOS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS

Quadros

Quadro 1: Objectivos e metodologia.....	3
Quadro 2: Tipos de burocratas considerando as suas intenções.....	22
Quadro 3: Modelos de interacção entre política e Administração I.....	22
Quadro 4: Modelos de interacção entre política e Administração II.....	23
Quadro 5: Valores predominantes nos diversos modelos de interacção.....	24
Quadro 6: Evolução dos modelos de selecção e interacção de dirigentes públicos configurações político-administrativas e respectivos valores e disfunções.....	26
Quadro 7: Representatividade das macro-configurações político-administrativas.....	31
Quadro 8: Competências nucleares para o desempenho de funções no SES (ECQ).....	43
Quadro 9: Distribuição dos cargos de direcção pública nos EUA.....	44
Quadro 10: Sistemas de recrutamento.....	46
Quadro 11: Características dos sistemas de selecção.....	47
Quadro 12: Tipologias de emprego público em funções de direcção.....	48
Quadro 13: Características dos macro-modelos de recrutamento e selecção de dirigentes.....	50
Quadro 14: Relação entre os regimes de emprego público ao nível do funcionalismo público e ao nível de direcção pública.....	51
Quadro 15: Tipologia de estruturas administrativas, funções desempenhadas e respectivos critérios de selecção de dirigentes.....	54
Quadro 16: Evolução do Estatuto do Pessoal Dirigente.....	56
Quadro 17: Problemas e necessidades no âmbito da direcção pública.....	61
Quadro 18: Boas Práticas que podem constituir resposta aos desafios e necessidades da A.P. portuguesa.....	66

Figuras

Figura 1: Modelo conceptual.....	3
Figura 2: Representação gráfica da posição de cada modelo face a cada valor.....	25
Figura 3: Evolução histórica dos modelos de selecção de dirigentes públicos.....	28
Figura 4: Boas Práticas identificadas.....	63
Figura 5: Proposta de um modelo integrado de gestão de dirigentes públicos.....	67

A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS
MODELOS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

INTRODUÇÃO

Uma das questões cruciais com que hoje as democracias contemporâneas se debatem está relacionada com a interacção entre os actores políticos e os actores administrativos (Peters, 1987). Esta interacção, enquanto factor crítico de sucesso na implementação das políticas públicas, encerra em si outras problemáticas como a necessidade de se verificar, na ligação entre o Estado e o Cidadão, alguma neutralidade e independência de actuação da Administração e, simultaneamente, uma sujeição desta ao poder de direcção de um Governo eleito. No fundo a questão coloca-se na configuração de um sistema que balanceie a legitimidade técnica da administração e a legitimidade democrática conferida, pelo cidadão, aos políticos eleitos.

Se por um lado a neutralidade da Administração visa assegurar princípios fundamentais de um Estado de Direito, entre nós na Constituição da República Portuguesa e no Código do Procedimento Administrativo (Princípio da Legalidade, Princípio da Universalidade, Princípio da Igualdade, Princípio da Imparcialidade, Princípio da Justiça, Princípio da Proporcionalidade, Princípio da Prossecução do Interesse Público, Princípio da Boa-Fé), através da profissionalização e sujeição da Administração à Lei por outro, a subordinação da Administração ao poder de direcção do Governo eleito, faz emergir aquilo que pode ser entendido como um *trade-off* entre um sistema politizado e um sistema profissional e independente havendo, qualquer que seja a solução, sempre a registar custos de oportunidade.

A questão que se coloca é então saber que sistema adoptar? A maioria das democracias adopta sistemas político-administrativos mais politizados ou mais profissionalizados? Haverá vantagens de um sistema sobre o outro?

Estas questões colocam-se desde finais do século XIX e continuam hoje sem resposta única, imediata e indubitável. Apesar de teórica e formalmente existir uma separação nítida e cristalina, nas palavras de Aberbach (1988), entre as funções e papéis políticos e as funções e papéis administrativos¹, na prática os sistemas político-administrativos de cada país respondem a exigências que decorrem da própria evolução política, social e cultural que tornam estas relações, entre política e Administração, senão opacas, foscas. Esta falta de perspicuidade fica a dever-se, além dos particularismos históricos, à interdependência entre política e administração: o facto dos funcionários serem detentores de conhecimentos especializados que os políticos eleitos não dispõem e o facto da administração estar sujeita à Lei e ao poder político eleito faz com que emerjam configurações político-administrativas informais, com prejuízo para a transparência e controlo democrático dos cidadãos. Além de

¹ Conforme defendido por Wilson (1887).

questões de transparência e legitimidade democrática são também levantadas questões que se prendem com a actuação neutral e independente da administração. Primeiro questões de transparência e legitimidade democrática porque, pelas razões invocadas, as políticas definidas pelo poder político, legitimamente eleito, podem perder o seu significado original pelo exercício de influências, condicionamentos ou omissões com origem no poder informal exercido pela administração (Aberbach, Putman Rockman, 1981 e Diamant, 1989 *apud* Herzfeld, 1992).

Segundo, questões de neutralidade e independência da administração porque, no limite, as relações de proximidade e de inter-permeabilidade entre os actores políticos e os actores administrativos, quando desprovidos de eficazes mecanismos de controlo, colocam em causa a imparcialidade e neutralidade da actividade administrativa, a representatividade social das políticas públicas e, no limite, a prossecução do interesse público.

As questões que versam a configuração dos sistemas de alta direcção parecem assim representar um *trade-off* que constitui um verdadeiro dilema entre um sistema político-administrativo politizado ou um sistema político-administrativo profissional. Acresce que, pelo facto de serem o elo de ligação entre o poder político eleito e o cidadão eleitor, a configuração dos sistemas de alta direcção pública, onde se inclui a selecção de dirigentes público, constitui um factor crítico de sucesso na implementação das políticas públicas, devendo procurar maximizar e potenciar a relação entre política e administração.

Tendo por base estes pressupostos e a constatação de que os procedimentos que orientam a selecção de dirigentes variam de país para país, de acordo com o seu contexto evolucionar, procurou-se analisar, através deste trabalho, a forma como vários países seleccionam os dirigentes da sua Administração recorrendo-se, para tanto, à análise de casos representativos que permitam a identificação de Boas Práticas que possam ser implementadas na selecção de dirigentes públicos portugueses. O resultado final do trabalho consubstancia-se num conjunto de medidas que podem ser aplicadas à selecção de dirigentes públicos da administração pública portuguesa, em ordem a aumentar a transparência, a legitimidade e o mérito do processo de selecção e, conseqüentemente, minimizar o *trade-off* entre sistemas politizados e profissionalizados potenciando o relacionamento entre o poder político eleito e a Administração.

Objectivos e metodologia

Se o justo equilíbrio entre política e Administração desconfigurasse a forma de *trade-off* ou dilema, este trabalho perderia o seu sentido. Contudo, na impossibilidade de encontrar o equilíbrio óptimo entre política e Administração é desejável a criação de configurações e mecanismos que contribuam para que as relações entre estes dois actores potenciem o desempenho da Administração e a transparência do seu modo de funcionamento.

O desempenho administrativo depende, em parte, da forma como o recrutamento e selecção dos dirigentes públicos é feita, assim como da gestão das relações entre estes e os políticos eleitos. Já a transparência e independência da Administração depende, também parcialmente, dos mecanismos usados na selecção de dirigentes e na sua explicitação. Com vista à análise desta problemática foi definido um conjunto de objectivos para os quais se identificou uma abordagem metodológica. Os objectivos identificados e a metodologia seguida encontram-se evidenciados no Quadro 1.

QUADRO 1: OBJECTIVOS E METODOLOGIA

Objectivos	Metodologia
Analisar a forma como evoluiu a selecção de dirigentes públicos no contexto dos modelos de estado e de administração;	Pesquisa e análise bibliográfica
Identificar macro-configurações político-administrativas	Método comparativo
Analisar a forma como são seleccionados os dirigentes públicos de alguns países (Portugal, França, Reino Unido e EUA);	Pesquisa e análise bibliográfica Análise de casos representativos de macro-configurações político-administrativas
Identificar boas práticas	Pesquisa e análise bibliográfica Benchmarking Método comparativo
Conceber uma proposta de política pública de selecção de dirigentes públicos, aplicável à administração pública portuguesa, com base em problemas e necessidades identificados	Avaliação e aplicação das Boas Práticas identificadas à realidade administrativa portuguesa
Projectar os efeitos da aplicação da política pública preconizada para a administração pública portuguesa	Análise prospectiva

Construído pelo próprio

O modelo conceptual, com vista ao atingimento dos objectivos definidos, encontra-se resumido na Figura 1.

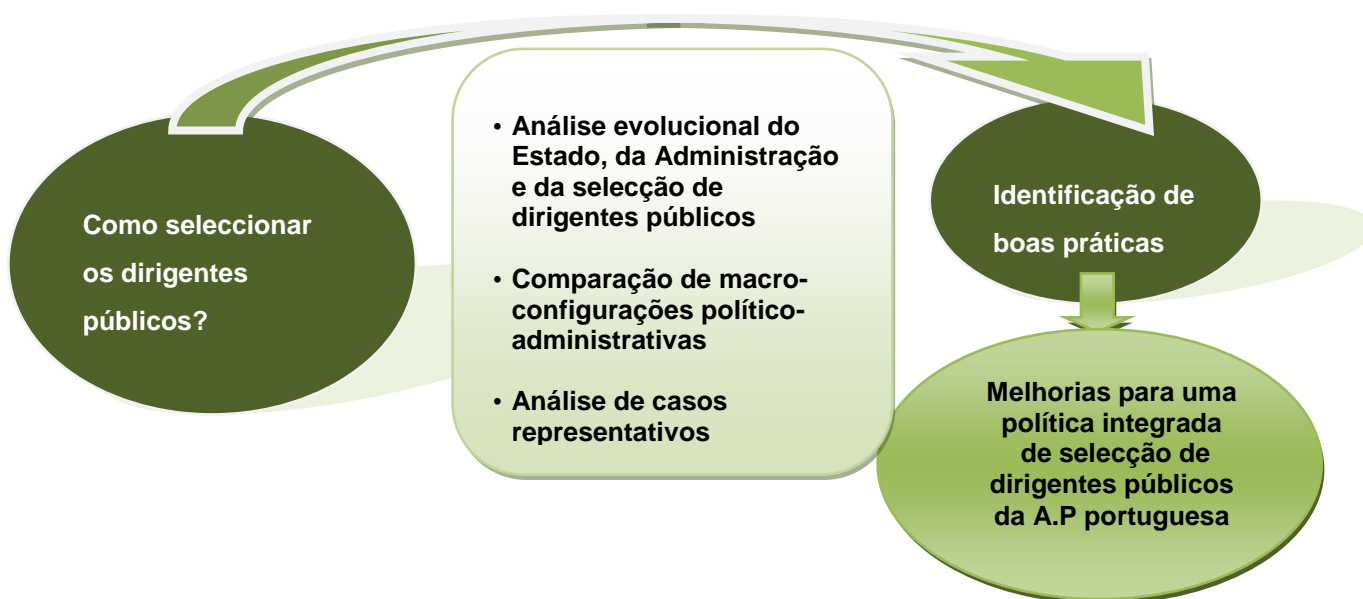


FIGURA 1: MODELO CONCEPTUAL

Operacionalização da metodologia

A metodologia operacionaliza-se ao longo de 3 capítulos: no Capítulo 1 contextualiza-se a emergência da figura do dirigente público, no âmbito da evolução dos modelos de Estado e de Administração, na Europa e nos EUA e identificam-se alguns modelos de interacção entre os actores políticos e os actores administrativos. No Capítulo 2, partindo da identificação de macro-configurações político-administrativas, é analisada a forma como alguns países seleccionam os seus dirigentes públicos. Por último, no Capítulo 3, é formulada uma proposta de política integrada de selecção de dirigentes públicos da Administração Pública portuguesa. Essa proposta incorpora um conjunto de boas práticas² que, devidamente adaptadas, podem minimizar alguns dos problemas e necessidades detectados nesse mesmo capítulo.

Dificuldades encontradas:

As dificuldades encontradas na realização deste trabalho, na sua essência, são as mesmas que outros autores que estudaram estas questões relevam: a reduzida profundidade com que a temática é tratada. A razão frequentemente avançada para uma tal situação prende-se com o facto das relações político-administrativas serem, na sua essência, informais. A este respeito refere Peters (1987: 257) “a maioria das descrições, no âmbito da relação ministros / funcionários, é anedótica”. A indisponibilidade de bibliografia especializada que evidenciasse, em quantidade e qualidade, de forma explícita, como é que a selecção de dirigentes públicos é feita em cada país assumiu-se assim como a principal condicionante do resultado deste trabalho.

² As boas práticas foram identificadas com base na análise de casos representativos das macro-configurações político-administrativas.

CAPÍTULO 1: A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ESTADO E ADMINISTRAÇÃO

A evolução da Administração Pública está intimamente ligada à reforma e evolução do Estado (Mozzicafreddo, 2001). Pode pois dizer-se que, na maioria dos casos, é do modelo de Estado decorre o modelo de Administração³ e que deste decorre o modelo de selecção de dirigentes públicos. O Estado⁴ é, simultaneamente, um fenómeno político e uma realidade sociocultural, pressupõe um conjunto humano, um território e um poder político (Amaral, 1994). Enquanto instituição humana a origem do Estado dá-se com a sedentarização das primeiras sociedades agrícolas da Mesopotâmia quando, em determinada altura da história, os povos nómadas se fixaram instituindo cidades-estado, com governos e burocracias próprias, passando a dividir (socialmente) o trabalho (Fukuyama, 2006). Qualquer que seja o modelo de Estado não se pode afirmar que as relações entre a elite política e a elite administrativa são independentes das tradições histórico-culturais e das reformas empreendidas por cada país. A compreensão dos actuais modelos de selecção de dirigentes públicos não pode ser desligada da compreensão da evolução dos modelos de Estado e de Administração, na Europa e EUA.

1.1. O estudo da administração pela perspectiva politizada

Dos modelos de Administração mais tradicionais aos modelos de Administração contemporâneos a realidade político-administrativa esconde influências ora da política sob a Administração, ora da Administração sob a política. Essas influências tornam difícil a definição e distinção entre a esfera política e a esfera administrativa. Essa distinção é tanto mais difícil quanto maior for o nível de politização de uma Administração.

³ Como se dará conta adiante há autores que defendem que nos EUA terá sido o modelo de Administração a definir o modelo de Estado.

⁴ A palavra Estado deriva do latim *Stare* que significa firmeza e autoridade. É usada, no início do século XVI, por Maquiavel, em *O Príncipe*, reportando o conceito *para todos os governos que tiveram e têm autoridade sobre os homens...e são ou repúblicas ou principados* (cap. I). Importa salientar que Maquiavel, ao referir-se ao Estado, fazia-o para representar uma estrutura já existente anteriormente – as *cidades polis* – convindo, portanto, distinguir a origem de Estado, enquanto instituição, da sua origem etimológica.

A generalidade dos autores que estudaram as relações entre a elite administrava e a elite política (Wilson, 1887; Carmo, 1987; Peters, 1996; Stillman, 1997; Rosenbloom, 1998; Mozzicafreddo, 2001; Rocha, 2001; Chevallier, 2002 e 2005; Madureira e Rodrigues, 2006; Pitschas, 2006) identificaram relações de proximidade e de inter-permeabilidade mútua, representativas da forma como são seleccionados os dirigentes públicos e das dificuldades em estabelecer uma fronteira nítida entre política e Administração (Mulgan 2007), independentemente do modelo de selecção se basear em critérios de confiança ou de neutralidade/independência política.

Estas relações de proximidade e inter-permeabilidade entre as duas elites, quando não acompanhadas de mecanismos de controlo e legitimação, indutores de uma maior transparência, colocam em causa a prossecução do interesse público e a racionalidade e mérito na selecção dos dirigentes públicos. Estas relações de contiguidade entre as duas elites não são independentes das tradições histórico-culturais e das reformas empreendidas por cada país pelo que, a compreensão dos actuais modelos de selecção de dirigentes públicos não pode ser desligada da compreensão da evolução dos modelos de Estado e de Administração.

A administração pública, enquanto componente do Governo deve, também, ser analisada através de uma perspectiva politizada, mais até que de uma perspectiva puramente gestonária (Peters, 2001). A perspectiva politizada da administração coloca questões para lá das questões meramente gestonárias que o cidadão, no dia-a-dia, não se apercebe pois tem uma imagem da Administração enquanto plataforma do governo, confundindo os papéis de ambos. A politização da Administração pode ser avaliada através de várias formas. Uma das vias é a análise do modo como são seleccionados e demitidos funcionários e dirigentes públicos (Mulgan, 2007).

Antes de avançar para análise à forma como evoluiu a selecção dos dirigentes públicos realizar-se-á uma breve contextualização dos modelos de Estado e Administração, na Europa e nos EUA.

1.2. O modelo de Estado e de Administração europeu

A divisão do trabalho deu origem a um processo de complexidade crescente do Estado e resulta da crescente interdependência, competitividade, concorrência e diferenciação que a divisão do trabalho gerou. Novas profissões surgiram e as exigências quanto às necessidades de coordenação e regulação das interacções entre pessoas, cujos direitos e deveres importava tutelar, ganhavam relevo (Kames, 1776). Contudo, durante o absolutismo, o Estado na pessoa do Rei, titular de poderes divinos, mantinha o poder da coacção física e fiscal. Os funcionários encontravam-se ao serviço do rei e não do Estado (Rocha, 2001).

Ainda que alguns autores defendam que foi com organização da humanidade em comunidades e com a estruturação de serviços comuns que nasce a Administração Pública

(Rocha, 2001), esses mesmos autores concordam que, até à segunda metade do século XVIII, não se podia afirmar a existência de um funcionalismo público. A Administração Pública⁵, enquanto macroestrutura ao serviço do Estado, surge com a transição do Estado absoluto para o Estado liberal, na sequência da Revolução puritana no Reino Unido, da Revolução Francesa de 1789 e da conseqüente separação entre a esfera pública e a esfera privada, subjugando-se a primeira à lei.

Com a revolução puritana de 1640 o poder monárquico foi severamente limitado cedendo a maior parte das suas prerrogativas ao Parlamento, instalando-se o regime parlamentarista inglês, que permanece até hoje. O rei foi obrigado a jurar a Declaração de Direitos (Bill of Rights), contribuindo para que se assegurassem as condições indispensáveis para a Revolução Industrial do século XVIII. Em França, em 1789, depois de grandes períodos de crise económica e financeira e de desigualdades que prejudicavam sistematicamente o Terceiro estado em prole do Clero e da Nobreza, ocorreu a Revolução Francesa que deu origem à primeira Constituição Francesa, que instituiu uma Monarquia Constitucional. De entre os revolucionários franceses, os *jacobinos* queriam aprofundar a revolução dando mais direitos ao povo, em oposição aos *girondinos*, mais prudentes⁶. O poder monárquico perde, por via destas revoluções, os seus poderes absolutos que são distribuídos, separadamente, pelo poder executivo, legislativo e judicial, instituindo-se a lógica da separação de poderes, em detrimento da lógica de concentração de poderes vigente durante os períodos absolutistas. Novos valores de liberdade, igualdade e fraternidade viriam a pautar a acção do Estado que passa a ter um papel secundário na economia. Acreditava-se na supremacia do mercado e na existência de mecanismos de regulação próprios e automáticos: o mercado podia reagir sobre os factores de perturbação e reequilibrar o funcionamento dos mecanismos económicos (Bilhim, 2000). O liberalismo económico atinge, por esta altura e

⁵ O termo administrar tem para Afonso Queiró as suas origens nas expressões latinas *ad ministrare*, e *ad manus trahere*. Significam, respectivamente, servir e manejar ou trazer à mão (Caupers, 2002:11; Carmo, 1987:172). O prefixo *Ad* deriva do latim e significa, direcção ou tendência. A origem destas palavras não é contudo consensual entre os etimologistas (Bilhim, 2000: 28). Podemos ainda assim inferir, a partir dos dados que dispomos, que Administrar, na acepção que aqui se referiu, consiste na realização de uma determinada actividade ou serviço, subordinada a determinados objectivos e numa determinada direcção, por um ministro (agente) que realiza uma função sob o comando de outro e em nome de uma colectividade (Chiavenato, 1982:3 e Carmo, 1987:172). Rosenbloom procura definir Administração Pública como a actividade necessária para que a vontade de um governo alcance determinados propósitos ou objectivos, em nome da colectividade (Rosenbloom, 1998: 4-5). Gulick apresenta uma definição muito simples de Administração. Para o autor a administração tem a ver com fazer coisas; com a prossecução de objectivos definidos (Gulick apud Bilhim, 2000: 29). Esses propósitos e objectivos nem sempre foram os mesmos e exigiram distintos modelos de administração, conforme o modelo de Estado.

⁶ As modernas designações políticas de direita, centro e esquerda surgem neste momento: com relação à mesa da presidência identificavam-se à direita os girondinos, que desejavam consolidar as conquistas burguesas, estancar a revolução e evitar a radicalização; ao centro, o grupo de burgueses sem posição política definida; e à esquerda a pequena burguesia jacobina que liderava os *sans-culottes*, e que defendia o aprofundamento da revolução.

por via de Adam Smith, um papel relevante no conjunto das doutrinas económicas. Foi nesta altura que surgiram as primeiras constituições liberais e a prevalência de direitos individuais sobre os direitos divinos absolutistas. Importava tutelar direitos e liberdades pelo que o desenvolvimento do Estado e da Administração, nesta altura, correspondeu ao desenvolvimento do Direito Positivo⁷ e, portanto, ao desenvolvimento do Estado de Direito. As normas jurídicas espelhavam direitos individuais que viriam a consolidar-se, com o alargamento do direito de voto em Inglaterra em 1867, em direitos de cidadania. A autoridade do Estado, onnipotente, enfraquecera. A administração além de estar sob o controlo do poder político (Rocha, 2000) passou também a estar submetida ao direito. O enquadramento jurídico do Estado passa a ser uma preocupação fundamental, pretendendo-se:

- controlar a actuação do Estado, em termos de limitação de poder, através da sua subordinação ao Direito (Chevallier, 2002:13);
- respeitar a ordem jurídica que tutelava os direitos e deveres fundamentais (Mozzicafreddo, 1997:185).

Surge um novo ramo do direito: o Direito Administrativo. Este novo ramo do Direito passa a ser a abordagem dominante, considerando-se que Administração e funcionários lhe deviam estar submetidos (Chevallier, 2002). Começa assim a emergir uma elite administrativa composta essencialmente por advogados (Stillman, 1997), responsável por assessorar o poder político na implementação das políticas públicas, em respeito pela ordem jurídica vigente.

A Administração dos países europeus, em particular a dos países pertencentes à tipologia de administração napoleónica, traduziu-se num modelo fechado, com heranças legalistas do direito romano (Stillman, 1997), com prejuízo para a Ciência da Administração que havia, até então, demonstrado algum mérito na realização de estudos policiais e cameralistas⁸, tanto em França como na Alemanha. Esta configuração corresponde ao modelo clássico da função pública de matriz europeia, legalista, em que se instituiu a lógica da separação de poderes e funções (Rocha, 2005b).

O desenvolvimento e organização da administração na Europa, em torno do direito administrativo, em conformidade com a estrutura burocrática preconizada por Weber, diferencia-se do modelo americano por possuir uma matriz mais legalista em que o Direito Administrativo afirma a sua hegemonia (Rocha, 2005b).

⁷ Entende-se por Direito Positivo o conjunto de normas estatuído oficialmente pelo Estado através de leis.

⁸ Os cameralistas foram um grupo de administradores públicos e intelectuais alemães e austríacos que, do século XVI até ao século XVIII, apostaram na universalidade das técnicas de Administração. Com base nessa universalidade elaboraram vários estudos que visavam a melhoria do funcionamento da Administração.

Na maior parte dos países europeus as relações de emprego público estão sujeitas a diferentes regimes legais e institucionais quando comparadas com os regimes e estruturas de emprego do sector privado (Nomden, 2003). Nestes casos países como Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Alemanha, Portugal e Espanha, entre outros, têm um serviço público baseado na carreira em que a contratação colectiva, ao nível dos pagamentos e aumentos salariais, é conduzida de forma centralizada. Ao contrário, em Países como o Reino Unido, a Suécia e a Itália a contratação colectiva é descentralizada (Nomden, 2003).

1.3. O modelo de Estado e de Administração americano

O Estado americano desenvolveu-se em torno de preocupações como a inovação tecnológica e a rápida industrialização e urbanização. A passagem dos EUA de um estado agrícola e rural para um estado urbano e industrial, fez-se acompanhar por um importante movimento de reforma administrativa (Chevallier, 2002). É preciso ter em consideração que o modelo de reforma, assente na *common law*⁹, se preocupou mais com a consolidação de um sistema eficaz de administração, que privilegiasse princípios gestionários em detrimento dos princípios jurídicos: “o estudo da administração prosseguirá a partir do estudo da gestão, não do direito” (White, *apud* Stillman, 1997:336).

O estudo da Administração prosseguiu nos EUA com base na disciplina *Public Administration*, ao contrário de uma parte significativa dos países da Europa, cuja ênfase era predominantemente normativa. Tal facto não é de estranhar se considerarmos que a formação do Estado americano tem uma origem muito posterior ao surgimento dos Estados no continente europeu. Para Stillman, enquanto na Europa a Administração consolidou-se a partir do modelo de Estado, nos EUA foi a Administração que fez erguer o modelo de Estado (Stillman 1997). A formação dos EUA é para Waldo indutiva e não dedutiva, constituindo um processo *bottom-up* e não *top-down*, em que a experiência e a acumulação do saber, a partir de casos específicos, constituem a regra (Waldo *apud* Stillman, 1997 e Mozzicafreddo, 2001). Procurava-se, através deste processo *bottom-up*, consolidar valores americanos: individualismo, materialismo, paz e liberdade (Stillman, 1997).

A racionalização [e aproximação a um sistema profissional] da administração nos EUA dá-se com Pendleton Act (1883), enquanto reacção aos sistemas dos despojos e *patronage*¹⁰. O sistema instituído consiste numa apropriação do sistema instituído no Reino Unido com a diferença de que os exames de mérito, à entrada, tinham um carácter mais prático (Rocha, 2005b). No sistema americano são permitidas entradas laterais, i.e., a prática de um recrutamento assente num sistema de posto.

⁹ Conjunto de leis não escritas que se baseiam no costume.

¹⁰ Patronage: prática pela qual os apoiantes de um partido são nomeados para cargos públicos.

1.4. A evolução dos modelos de selecção de dirigentes públicos no contexto da evolução dos modelos de Administração

Independentemente do modelo de Administração vigente em cada país, a organização administrativa caracteriza-se, no topo, por relações de interacção com o poder político que, com o crescimento e complexificação dos modelos e funções do Estado e da Administração, conduziram à emergência de um actor político-administrativo: o alto dirigente público¹¹.

Vimos que na Europa o modelo de Estado influenciou o modelo de Administração e que nos EUA terá sido o modelo de Administração a influenciar a configuração do Estado, através de um processo *bottom-up*. As diferenças entre o processo de configuração da Administração na Europa e o processo de configuração da Administração nos EUA poderiam ter ocasionado modelos de selecção de dirigentes completamente distintos. Contudo, o que se verifica é que a evolução histórica confirmou alguma paridade entre os dois modelos de administração quanto à selecção de dirigentes, sendo que as reformas de um modelo de Administração inspiravam as reformas do outro. A excepção a esta paridade encontra-se no modelo de génese de selecção de dirigentes nos EUA: enquanto na Europa o modelo tradicional de selecção de dirigentes públicos era essencialmente baseado no sistema de *patronage*, nos EUA, inicialmente, o modelo procurou seleccionar os dirigentes com base em elevados valores ético-morais (Rosenbloom, 1998). Este modelo inicial, a que se denominou administração dos *gentlemen*, acabou, porém, na derivação para um sistema de *patronage*, com características semelhantes aquele que vigorava na Europa (Rocha, 2005b). Por esta razão começar-se-á por tratar, em primeiro lugar, o modelo *gentlemen* (EUA) apesar de, como referido, na mesma altura, vigorar, na Europa, um modelo de *patronage*.

1.4.1. Da administração dos gentlemen à administração politizada, baseada no nepotismo e patronage

Os dirigentes da primeira administração americana, foram nomeados por Washington segundo o critério *fitness of character*: a nomeação do dirigente deveria recair sobre pessoas reconhecidas na [alta] sociedade pelo seu mérito e integridade. O período 1789 – 1829 ficou conhecido como a administração dos *Gentlemen*. Ainda que os valores de mérito e integridade se tivessem sobreposto à competência técnica, o défice entre competências técnicas existentes e necessárias não era condição suficiente para que não fossem nomeados. Rosenbloom refere que as críticas [face à falta de competências técnicas destes dirigentes] não eram significativas à época até porque a intenção era prestigiar a primeira administração (Rosenbloom, 1998).

Com o evoluir do tempo a génese do modelo americano deu origem a um modelo semelhante aquele que existia na Europa, assente em critérios de nomeação que privilegiavam

¹¹ Independentemente do submodelo western que estivermos a falar num determinado modelo de Estado coabitam tipos distintos de gestores públicos, cada um com funções distintas (Rocha, 2000).

as relações de *lealdade/confiança política*. Este critério fez com que fossem feitas nomeações de dirigentes que representavam, não fracções da sociedade, mas o partido político que estava no poder - *Spoils system*¹² (1829 – 1860). Quando um partido ganhava as eleições rapidamente recompensava os seus eleitores com postos na Administração incentivando, desta forma, o apoio ao partido que os nomeou. Este sistema fazia depender a ocupação de cargos públicos do resultado eleitoral (Rocha, 2005a). A prática demonstrou que não havia distinção entre política e Administração, pelo que os funcionários eram admitidos na base do nepotismo¹³ / *patronage*, o que propiciava a herança sucessiva dos cargos por uma elite fechada e de difícil penetração.

1.4.2. A administração neutral e meritória e a dicotomia política-Administração

O critério da confiança política deixou progressivamente de ser o critério privilegiado na selecção e escolha dos dirigentes passando a vigorar a neutralidade política e a confiança pública. Em 1787, nos EUA, mesmo antes da administração dos *Gentlemen*, debateram-se já a separação entre política e Administração, não como meio de promoção da eficiência, mas como meio de condicionar a arbitrariedade do poder, defendendo-se a supremacia de valores como a representatividade, o pluralismo e a responsabilidade (Rosenbloom, 1998). Com o desenvolvimento e afirmação do Estado Liberal e com o avigoramento do sistema capitalista, a esfera administrativa começou a distinguir-se cada vez mais da esfera política: a Administração passa a estar duplamente subordinada, fazendo emergir pelo menos uma dicotomia: a dicotomia entre política e Administração.

Essa dicotomia está presente nas acções promovidas pela Administração com vista à prestação de serviços e à satisfação das necessidades colectivas. Durante esse processo destacam-se dois principais actores, cuja diferença e fronteira, na prática, nem sempre é fácil de desenhar:

- um interveniente político encarregue da definição do interesse público;
- um interveniente administrativo que actua como instrumento do primeiro e se encarrega de executar as actividades necessárias para que os objectivos políticos, e o interesse público, sejam alcançados através de regras e princípios previstos na Lei.

¹² Spoils System: prática informal pela qual um partido político, recém chegado ao poder, distribui os cargos entre aqueles que apoiaram a sua candidatura, como incentivo à continuidade desse apoio.

¹³ Nepotismo: prática pela qual um parente é nomeado para o desempenho de um cargo público.

Para Chevallier (2002: 77) a distinção política-Administração reside (..) sobre um postulado fundamental: o actor político tem o poder de comando (...) a administração, através dos funcionários, executa. Mulgan (2007) refere que, apesar do serviço público não ser neutral em relação ao governo e à sua oposição, está obrigado a servi-lo. Partindo deste pressuposto no Reino Unido, e mais tarde nos EUA, o modelo de separação entre política e Administração começa a ser posto em prática. Foram sucessivas as iniciativas de profissionalização dos funcionários (Pitschas, 2006), defendendo-se a separação entre política e administração. Em 1854, foi produzido no Reino Unido um relatório que dava conta do poderoso sistema de interesses vigente na altura: *the existing system is supported by a long usage and powerful interests* (Northcote-Trevelyan Report, 1854). Face ao diagnóstico apresentado o relatório recomendava (Northcote-Trevelyan Report, 1854: 23):

- Promover, através de um sistema de examinação, um serviço público composto por homens eficientes;
- Encorajar elevados desempenhos premiando o mérito através de promoções;
- Criar um serviço público mais unitário.

Argumentava-se e acreditava-se na necessidade da passagem para um Serviço Público composto por jovens seleccionados com base na sua competência, através de concursos neutrais que dessem corpo a um verdadeiro sistema de mérito.

Em 1860 começa também a ser debatida a introdução do *Merit System*. Duas décadas mais tarde, em Janeiro de 1883, foi publicado o *Pendleton Act*, uma lei federal que estatuiu a *Civil Service Commission*. Este acto marca a adopção de um sistema de mérito em vez do até então existente *spoils system*¹⁴, caracterizado por ser corrupto e discricionário. Outro marco importante na consolidação do sistema de mérito foi a publicação de Wilson, em 1887: *The Study of Administration* (Rocha, 2000). Wilson defendeu uma rigorosa separação entre Política e Administração, de modo a que o *spoils system* fosse completamente eliminado e emergisse uma administração científica. Já por inícios do século XX Goodnow reforçou as ideias que caracterizavam o modelo idealizado por Wilson realçando, no plano teórico, as fronteiras entre as funções políticas e as funções administrativas. Weber veio também confirmar essa mesma distinção tornando o modelo de Administração numa burocracia hierarquicamente organizada (Rocha, 2000).

O contributo de Weber centrou-se essencialmente no estatuto da burocracia, enquanto meio organizado para a racionalidade legal, económica e técnica. Weber entendia que as organizações que se organizassem segundo os princípios burocráticos seriam superiores às outras (Rocha, 2000). A racionalidade e o domínio técnico eram incompatíveis com um sistema de nomeação política, razão pela qual sucede um modelo baseado no mérito.

¹⁴ De salientar que o sistema de mérito instituído pela aquela lei federal vingava apenas ao nível federal e não ao nível da administração de cada estado federado.

Apesar do entusiasmo com que esta questão era tratada, o processo de profissionalização da Administração foi moroso: em 1904 apenas metade dos funcionários da Administração federal dos EUA haviam sido recrutados através de um sistema de mérito (Peters, 1996). Acreditava-se que os funcionários, detentores de conhecimentos técnicos, deveriam servir não a classe política mas o interesse público. A implementação de políticas ficaria assim isenta de questões partidárias e os funcionários agiriam de acordo com os direitos e deveres estabelecidos no estatuto específico dos funcionários.

A partir do momento em que se consegue distinguir a actividade administrativa da actividade estritamente política fala-se em administração legal-burocrática ou administração científica (Rocha, 2000). Neste modelo a Administração, fortemente condicionada pela Lei, tinha o seu domínio de actividade muito bem delimitado e assente numa estrutura de controlo e comando formalmente hierarquizada. Os processos de trabalho, simples e rotineiros, fruto da elevada divisão do trabalho, encontravam-se padronizados através de Leis, regras e regulamentos formais. A estrutura de direcção reservava para si o poder de decisão. A decisão encontrava-se assim fortemente centralizada com o objectivo de controlar todas as acções num ambiente e contexto que era de certeza. As características de funcionamento de um tal modelo de Administração correspondem à burocracia mecanicista que Mintzberg (1995) identificou. No entanto, mais tarde, as disfunções burocráticas vieram a demonstrar que, em ambientes de incerteza, esta configuração organizacional não é a que melhor responde às necessidades societais que emergiram com o *welfare state*.

1.4.3. O declínio da administração neutral e meritória e o surgimento da administração profissional

A adopção do estatuto de funcionário público na generalidade dos países, assim como a consolidação do Welfare State e das teorias da Escola das Relações Humanas (Elton Mayo), contribuíram para o crescimento de uma burocracia profissional e tecnocrática que dominava, além da técnica, os procedimentos jurídico-legais das administrações públicas (Peters, 1996; Chevallier, 2002). Um novo grupo de pressão ganha relevo: médicos, professores e assistentes sociais contribuíram significativamente para o crescimento da elite burocrática, passando esta a ter um peso significativo na Administração, dando forma a uma Administração Profissional, neutral e seleccionada com base nos conhecimentos técnicos e específicos que detinham (Rocha, 2005a).

Em Portugal, por exemplo, até 2001, assistiu-se ao crescimento compulsivo do número de funcionários públicos (Madureira e Rodrigues, 2006). Neste contexto a configuração organizacional que ganha forma é a Burocracia profissional. A burocracia profissional, em conjunto com a aplicação dos ideais da burocracia Weberiana, configurava um modelo de Administração próximo da configuração mecanicista descrita por Mintzberg (1995).

A autoridade, que antes se centrava na hierarquia, passa a estar centrada nos conhecimentos técnicos e específicos e, portanto, a ser legitimada pela competência e não pela hierarquia. Ainda assim, como refere Mintzberg (1995), continuou a existir uma elevada formalização interna assente em normas e regulamentos que os profissionais com conhecimentos técnicos e especializados deviam cumprir. A principal crítica efectuada a este modelo assentava no poder informal que um cada vez maior número de funcionários ia ganhando.

O crescimento do número de funcionários e o poder informal que estes ganharam, a par do peso que as funções sociais do Estado assumiram após o New Deal, fez com que o modelo de Administração fosse fortemente criticado por políticos e cidadãos o que levou à desconsideração das organizações burocráticas (Rocha, 2001).

Na verdade a burocracia profissional permitiu aos funcionários públicos de carreira obter vantagens provenientes da continuidade e do conhecimento técnico e detalhado das funções que desempenhavam na Administração (Aberbach, 1988). A estes funcionários era conferido um elevado prestígio social e denotados padrões de formação dominantes. O facto de serem profissionais com conhecimentos técnicos favoreceu o surgimento de hierarquias laterais que colocaram em causa o modelo tradicional, alicerçado nos princípios de gestão científica e profissional de Taylor, Ford, Fayol, Weber e, mais recentemente Mintzberg e Friedberg, abalando as estruturas hierárquicas preconizadas. Este poder burocrático, informal na sua génese, reivindicava cada vez mais poder no processo de decisão invocando os seus conhecimentos técnicos (Carmo, 1987). Contudo esse poder e conhecimento técnico nem sempre foi exercido num sentido positivo, como procurou demonstrar, de forma humorística, a série britânica *Yes Minister*. A série retratava os jogos de poder entre a Administração e a política e a forma como a alta Administração Pública exercia o poder informal que havia conquistado; “o particularismo institucional, i.e., as práticas que encorajam o corporativismo, o jogo de pressões e as relações clientelares (...) limitam a eficácia do controlo, da fiscalização e da observância das normas” (Mozzicafreddo, 2001: 16). Os administradores passaram a assumir o papel de comando das políticas públicas e a ser apelidados de *mandarins*, importados com os seus próprios interesses em detrimento do interesse geral. A politização, que consiste na erosão da distância entre a Administração e a política e no envolvimento desta nas questões políticas galga a fronteira (Mulgan, 2007). Para Oliveira Rocha o modelo de administração profissional, que caracteriza este período da história, aparece como interface entre a sociedade e o sistema político sem que haja qualquer separação. Por esta razão este modelo assume-se como a antítese do modelo liberal (Rocha, 2000).

A separação total entre política e Administração e, conseqüentemente, a questão da neutralidade política, voltou a ser uma questão de debate. Para tal muito contribuíram as ideias difundidas pelos teóricos da escolha pública: os dirigentes tentavam alcançar o máximo de benefício próprio para si ou para as suas organizações/unidades. Segundo os críticos da burocracia profissional o poder desta reduzir-se-ia através de um incremento da política na administração.

1.4.4. A Administração representativa

A Administração representativa visava um modelo de Administração em que os funcionários eram representativos da sociedade. Apesar do mérito dos funcionários não ser desprestigiado importava que a mesma representasse, proporcionalmente, a população de um país. A questão da burocracia representativa fazia-se sentir também ao nível de direcção. Considerava-se que os dirigentes, ao tomarem decisões, afectam os cidadãos e, por essa razão, poderiam privilegiar determinados grupos sociais.

As questões da representatividade burocrática eram consideradas tão mais importantes quanto maior fosse a probabilidade de canalizar a prestação de serviços públicos a um grupo restrito de cidadãos ou, por outro lado, quanto maior fosse a possibilidade de desvios face às políticas concebidas. Esta questão, ao mesmo tempo, contribui para a integração e salvaguarda dos interesses de minorias (caso da Índia que está a promover a contratação de funcionários de castas que antes haviam sido discriminados no desempenho de funções públicas). No caso de não existir divisão social permite ainda que a estruturação social se mantenha indivisível (Peters, 2001).

Considerando a perspectiva anterior pode concluir-se pela necessidade de existir uma representatividade burocrática essencialmente por duas razões: a razão democrática e a estruturação social. Contudo, estudos realizados dão conta que é a classe média, em geral, aquela que se encontra mais representada na Administração Pública (Peters, 2001). No topo temos uma administração menos representada mas, à medida que se desce na hierarquia, essa representatividade aumenta. A reduzida representatividade no topo pode não ter a ver directamente com questões discriminatórias mas sim com questões de requisitos habilitacionais que promovem a selecção de determinadas elites. Acresce que a representatividade [ou não] no topo não é percebida pelo cidadão pois este interage com hierarquias mais baixas da administração (Peters, 2001).

Pelas razões invocadas importa que a A.P. (Administração Pública) seja estruturada, mesmo ao nível de direcção, de forma a potenciar a participação de minorias. Esta é, aliás, uma das preocupações da União Europeia que fomenta a promoção da igualdade de oportunidades e de género.

1.4.5. A administração gestonária politizada

À Escolha Pública¹⁵ sucederam novas teorias: o *New Public Management* (NPM) e a nova administração pública que propunham reformar a Administração (Mozzicafreddo, 2001). A corrente da nova administração pública assenta na defesa de transformações para uma gestão profissional da organização institucional em detrimento dos modelos de administração weberiano e dos estados democráticos europeus (Mozzicafreddo, 2001)¹⁶.

O NPM, cujos elementos fundamentais foram definidos por Hood (1996), veio abalar as perspectivas mais tradicionais de ver a Administração ao passar a defender modelos de gestão que se aproximassem dos modelos vigentes no sector privado, abdicando da rigidez e desumanidade do modelo burocrático (Rocha, 2000). Mozzicafreddo (2001: 3-11) apresenta algumas razões estruturais para a ocorrência destas transformações e reformas, primeiro ao nível macro, depois ao nível micro:

- Constrangimentos financeiros;
- Complexidade do funcionamento da administração (muito normativa);
- Alteração das expectativas, necessidade e exigências dos cidadãos;
- Tendências para estruturas menos centralizadas e mais equitativa.

Perante este diagnóstico, os ideais de desburocratização, reorganização e modernização ganham relevo em detrimento do modelo tradicional que persistiu durante décadas. As formas tradicionais de ver a Administração Pública deixaram de constituir princípios canónicos, colocando em causa a sua aplicação geral (Peters, 1996).

Nas décadas de 80 e 90, na sequência da constatação da incapacidade dos impostos financiarem os custos crescentes e do aumento exponencial da idade da população, os novos modelos de administração ganham relevo (Peters, 1996). A lógica de mercado passou a ser de novo a abordagem dominante afirmando-se que serviria melhor o interesse público (Rocha, 2000). Os modelos de administração passam a privilegiar, além da redução da intervenção estatal ao mínimo, a flexibilização das relações laborais e a responsabilização de funcionários e dirigentes públicos em função dos objectivos definidos e dos resultados alcançados.

Apesar de o NPM ter origem nos países anglo-saxónicos as ideias defendidas difundiram-se rapidamente por uma série de países, levando ao abandono do sistema de carreira, protegido por um estatuto, em prole de um sistema baseado no posto em que a tónica assentava nos resultados.

¹⁵ A teoria da escolha pública tem origem em Downs (1957). Sucederam-lhe autores que analisaram as burocracias como interessados em maximizar os benefícios pessoais, como a promoção na carreira.

¹⁶ Para uma plena distinção entre o *New Public Management* e a Nova administração pública veja-se Mozzicafreddo e Salis Gomes, 2001, p.20.

Os tradicionais formatos e métodos de recrutamento e selecção foram sendo substituídos, formal ou informalmente (Madureira e Rodrigues, 2006). Neste modelo faz sentido que os cargos dirigentes sejam nomeados politicamente e tenham um comportamento político aferido pelo ciclo político-económico (Rocha, 2000). Peters (2001) refere que a partir da década de 80 a administração foi politizada e surgiram os *political advisors for ministers*.

Por outro lado o sistema de pessoal tendeu a ser instrumentalizado em ordem a prosseguir valores de economia, eficácia e eficiência, com prejuízo para os valores tradicionais de equidade e neutralidade (Rocha, 2005a). Em países como o Reino Unido, a Dinamarca e os EUA, assistiu-se à criação de novas estruturas de gestão (agências) e ao incremento da gestão política das estruturas burocráticas/públicas (Ferraz e Madureira, 2006). Cada departamento Governamental foi obrigado a desenvolver instrumentos organizacionais, denominados *MINIS- Management Information Systems for Ministers* em que se identificavam funções e objectivos aos quais eram atribuídos responsáveis e centros de custos (McSweeney, 2006). Alguns relatórios e estudos (Ex.: Next steps) apelavam a uma maior eficiência e eficácia da administração.

Neste modelo de gestão o controlo dos funcionários pelo poder político fez aumentar as nomeações políticas ao contrário do que *à priori* se poderia imaginar na medida em que os contratos de gestão visariam a profissionalização da administração com vista à produção dos resultados desejados. Assiste-se assim a uma crescente politização do serviço público e, ao mesmo tempo, a uma flexibilização das relações de trabalho que alteraram o modelo tradicional de administração europeia (Rocha, 2005b).

1.4.6. O surgimento da Governance

A evolução do *New Public Management*, dos direitos de cidadania, da globalização e da tecnologia fez com que o *New Public Management* desse origem a novas correntes relativamente à forma de prestação dos serviços públicos.

Um novo paradigma de Administração, assente nos pressupostos da *governance*, em que a sociedade civil tem novas responsabilidades na Administração, começa a emergir. Nutley e Boaz (2003) referem que, em alguns países, a literacia em cidadania tem vindo a aumentar. Este é um requisito indispensável para o desenvolvimento deste modelo. Os referidos autores constataram que os cidadãos estão cada vez mais empenhados em obter informação oficial sobre as decisões que os afectam.

Aceder a essa informação implica, por outro lado, um requisito - o “enable state”, assente no modelo da *good governance*. Bovaird e Loffler (2003) referem, também, que a *good governance* pressupõe “a participação e interacção dos *stakeholders* uns com os outros com o objectivo de influenciar os *outcomes* das políticas públicas”.

À medida que estes requisitos se desenvolvem aumentam as potencialidades de emergir o modelo da *governance*, cujo significado vai para além da governação, implicando uma alteração na forma de governar. O termo *governance* é bastante versátil podendo ser utilizado com diversas conotações (Rhodes, 1996: 653):

- Estado mínimo;
- Governo corporativo;
- *New public management*;
- Boa governança;
- Sistemas sócio-cibernéticos;
- Redes auto-organizadas.

Cada uma destas conotações remete o conceito para diferentes significados. Para efeitos do presente trabalho, perfilhando uma das definições de Finer (Finer apud Rhodes, 1996), o termo *governance* será utilizado como o modelo de governação pelo qual a sociedade é governada, implicando com a forma de organização e decisão na Administração Pública. Privilegiar-se-á a conotação do termo com a criação de redes auto-organizadas. A este nível compreende-se a evolução do modelo de Administração do Estado para um modelo em que participam, na prestação dos serviços públicos, vários actores, públicos e privados (Rhodes, 1996). A Administração fica, desta forma, mais aberta à participação da sociedade civil. Este modelo implica a participação e gestão de uma série de organizações interessadas na Administração da *res pública*, pressupondo a prestação de serviços não só pelo Governo mas, também, pelo sector privado e pelo terceiro sector. A necessidade de ligações inter-organizacionais passa a ser uma condicionante para a afirmação deste modelo, razão pela qual Rhodes (1996) afirma que a *governance* consiste na gestão de redes.

Apesar do modelo da *governance* ter emergido nalguns países, sugerindo Rhodes o Reino Unido como exemplo, a verdade é que, ainda hoje, uma parte muito significativa das Administrações continua a funcionar com base num modelo burocrático. Além disso coloca-se a questão se, mesmo no contexto da *governance*, é possível uma administração não burocrática? A resposta que me apraz de imediato dar é que ambos os modelos terão que conviver e se adaptar para que coexistam pois, mesmo no contexto da *governance*, será necessária uma burocracia, ainda que mais reduzida e com, eventualmente, menos cargos de direcção.

1.5. A dicotomia política-Administração

No passado a actividade administrativa e a política confundiam-se. Contudo, como foi referido, com o crescimento das funções do Estado, o aparelho administrativo desenvolveu-se dando origem a grandes estruturas, compostas por milhares de funcionários, que assessoravam o poder político eleito na concretização de políticas públicas. O conhecimento técnico e específico destes burocratas fez com que, progressivamente, ganhassem uma certa autonomia e passassem a ser reconhecidos por deterem um maior conhecimento sobre

algumas questões políticas, mais que os próprios políticos (Peters, 1987). Por esta razão a generalidade dos modelos e teorias reconhecem que os funcionários são figuras influentes e poderosas (Dowding, 1995). Esta premissa contraria a separação entre política e administração. Do ponto de vista teórico essa separação devia ser absoluta, não existindo grandes dúvidas relativamente aos papéis diferenciados da Administração e da política (Kellner, 1981): a Administração existe para assessorar os políticos nas suas decisões e na concretização dessas mesmas decisões; o poder político eleito é responsabilizado perante o Parlamento pelas políticas públicas que formula. Já na prática esta diferença não é tão evidente e, tanto os actores políticos, como os actores administrativos, se encontram bem conscientes disso (Peters, 2001). O mote dos anos 70 “officials propose, ministers dispose, officials execute (...) civil servants are our servants” (Kellner, 1981:203) está longe de constituir um simples processo de governação. Dowding (1995) refere que, como conselheiros políticos, os funcionários influenciam directamente a formulação das políticas, o que lhes confere uma conotação política e uma actividade de formulação, mais do que uma actividade passiva e subordinada de aplicação ou implementação. As burocracias são constantes, estáveis e permanentes e detêm um conhecimento tecnocrático, que lhes confere um poder informal, capaz de limitar a actuação de um Governo. Kellner (1981: 236-237) aponta cinco razões para a verificação de um tal poder detido pela administração:

1. Além de ser parte da pressão [ao Governo] é o canal pelo qual chegam as restantes pressões;
2. Tem, colectivamente e comparativamente com os Ministros individualmente, mais tempo, mais informação e, conseqüentemente, maior controlo;
3. Toma decisões sobre um conjunto de questões que não merecem decisão ministerial. Como controla os canais e fontes de informação controla também que informação chega ao ministro;
4. É indispensável na assessoria do Ministro quando este é chamado ao Parlamento para dar explicações sobre uma determinada matéria;
5. Por assistir a reuniões ministeriais detém informação valiosa assim como minutas e decisões pelas quais a oposição e grupos de pressão anseiam tão antes quanto possível.

Tendo em consideração este contexto Peters (2001: 182-183) conclui que a dicotomia entre política e Administração é uma falsa questão que serve os interesses dos actores políticos e administrativos, permitindo:

aos dirigentes públicos:

- Aproximarem-se das questões políticas sem que tenham que fazer um percurso partidário e sem serem politicamente responsabilizados;
- Participar no processo de construção de políticas públicas como técnicos sem a interferência política;

aos políticos:

- Tomar decisões difíceis que são implementadas ou anunciadas por dirigentes públicos que não têm que enfrentar as eleições no período seguinte;

- Transferir funções político-partidárias para agências independentes, burocracias e elites tecnocráticas;
- Diminuir a sua falta de conhecimentos técnicos passando a contar com um corpo técnico altamente qualificado.

Todo este contexto propicia um contínuo de funções que tornam a fronteira entre política e Administração numa mescla de papéis que dificultam a identificação da linha de separação entre política e administração. A questão que se coloca é pois de saber em que medida existem inter-influências e inter-dependências mútuas. Dowding (1995) refere que é um erro pensar que se pode medir com facilidade o poder e a influência relativa dos ministros, dos funcionários públicos ou das pressões externas. A questão da separação ou da inter-influência e inter-dependência é uma equação complicada na qual existem múltiplos factores a influenciar o resultado.

Esta conjuntura, que configura uma falsa e artificial separação entre política e administração, os dirigentes públicos estão, segundo Peters (2001), mais sujeitos a pressões políticas e a práticas que favorecem a corrupção sendo estas difíceis de identificar e controlar pelo cidadão, por se encontrarem distantes da sua percepção. Mozzicafreddo (2001) refere que, nestas circunstâncias, o controlo ou fiscalização é insuficiente, seja ele interno ou externo, o que privilegia uma forma de recrutamento clientelar em que a cooptação é uma prática corrente. A confirmar esta situação encontram-se alguns casos de pressão política sob a tomada de posição da administração. Mulgan (2007), por exemplo, relata num recente artigo como é que a politização do serviço público pode comprometer a responsabilização pela realização de determinados actos referindo-se, em concreto, ao caso da alegada existência de armas de destruição massiva no Iraque. A participação do Reino Unido no Iraque ficou legitimada quando, segundo o Governo, os serviços de informação secreta do Reino Unido confirmaram a existência de armas. O que o autor questiona é a veracidade e fiabilidade dos factos: terão os serviços administrativos do Reino Unido agido com base em factos ou terão sido pressionados pelo Governo em jeito de legitimação de uma intervenção? O autor refere ainda outro exemplo - o caso de um relatório australiano sobre imigrantes ilegais, adulterado em benefício de uma campanha eleitoral – para exemplificar a forma como a politização da Administração pode condicionar a prossecução do interesse público ao tomar partido, por razões de conveniência política, pelo governo em funções.

Estes casos explicam, porventura, a dificuldade, ou mesmo falhanço, da implementação de uma estrutura burocrática neutral e independente do poder político, tal como Weber havia preconizado na concepção do modelo de estruturação burocrática. Acrescenta Dowding (1995) que, de facto, parece não ser possível afirmar e garantir que a administração é politicamente neutral já que os ministros sempre quiserem parcialidade na escolha dos seus colaboradores.

As razões que justificam tal situação fundamentam-se na natureza intrinsecamente política da Administração (Chevallier, 2002; Waldo *apud* Stillman, 1997). A gestão pública é mais o produto do contexto profissional e institucional que o produto da previsão de um conjunto de normas fixas (Kickert, 2005 *apud* Rouban, 2007). Downs (*apud* Rocha, 2005a) vai mais longe e contesta a separação entre política e Administração enquanto realidade. Para este autor os burocratas não podem ser considerados totalmente máquinas pois têm interesses próprios. Também Mozzicafreddo (2001) sustenta que o poder não circula apenas a partir do topo da hierarquia: existem espaços de poder e de autonomia nos escalões intermédios ou mesmo na base da estrutura organizativa aquando da aplicação dos procedimentos, regulamentos e da interpretação das directivas de topo. Kellner (1981) salienta mesmo que, devido à falta de conhecimento técnico dos políticos, é inevitável que os funcionários públicos detenham um poder e influência superiores aos que as teorias democráticas permitiriam. Apesar de Kellner (1981), de forma vaga e abstracta, concluir que o exacto balanço entre o poder ministerial e administrativo depende das matérias a serem decididas, das circunstâncias políticas e das características dos políticos e funcionários, a verdade é que estas variáveis, que configuram um determinado contexto, explicam as dificuldades em diferenciar, no plano prático, a política da Administração, tornando a fronteira, de cada um dos lados, num contínuo de pontos dispersos.

A generalidade dos autores reconhece que é difícil fazer uma total separação entre política e Administração. A partir do momento em que se admite que o tradicional modelo de estruturação burocrática (assente na neutralidade, independência e isenção da Administração, livre de interferências políticas e orientada pelo primado da previsibilidade legal) é posto em causa, admitem-se outros modelos de interacção entre actores administrativos e actores políticos. No ponto seguinte analisam-se, do ponto de vista teórico, alguns desses possíveis modelos. Do ponto de vista prático uma análise mais detalhada é realizada no Capítulo 2, através da análise de casos representativos que apontam para as especificidades desses mesmos modelos.

1.5.1. Modelos de interacção entre actores administrativos e políticos eleitos

A interacção entre política e administração, apesar de constituir uma das principais preocupações das democracias contemporâneas, é uma realidade difícil de observar e de medir. A Teoria da Escolha Pública é, porventura, a teoria que mais fomentou o interesse pelo conhecimento das interacções entre política e Administração nas últimas décadas. A teoria, defendida por Downs (1967 *apud* Rocha, 2005b), em “Inside Bureaucracy”, categorizava os diferentes tipos de burocratas, quanto aos comportamentos que tinham, afirmando que estes comportamentos não são neutros e que dependem das intenções do burocrata (Quadro 2).

A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS
MODELOS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

QUADRO 2: TIPOS DE BUROCRATAS CONSIDERANDO AS SUAS INTENÇÕES

Tipo de burocrata	Intuito final do burocrata
Trepador	Satisfação de interesses pessoais
Conservador	Manutenção do status e privilégios da função
Zelotes	Acreditam nos objectivos da organização, ainda que esta detenha uma visão “estreita”
Advogados	Sucesso do departamento
Homens do Estado	Integração da organização em que colabora no contexto da Administração

Adaptado de Downs, 1967 apud Rocha, 2005b.

Esta teoria, amplamente discutida na segunda metade do século passado, gerou a reflexão em torno dos modelos de administração, em particular no que respeita à configuração dos modelos de interacção entre políticos e funcionários da Administração. Peters (1987), Aberbach, Putman e Rockman (1988) desenvolveram modelos de análise que auxiliam, numa perspectiva teórica, a análise dessas possíveis configurações.

Numa tentativa de sistematizar as possíveis relações entre funcionários públicos e políticos eleitos Peters (1987) identifica 5 modelos de interacção (apresentados no Quadro 3). O autor adverte que os modelos identificados são construções de *ideal type* e que a maior parte dos países possui especificidades próprias que tornam difícil o enquadramento de um sistema político-administrativo numa única tipologia.

QUADRO 3: MODELOS DE INTERACÇÃO ENTRE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO I

Modelo formal	O papel da administração, na concepção das políticas públicas, resume-se à concordância com o modelo proposto (Yes, Minister). Neste modelo a A.P. encontra-se subordinada ao poder de tutela e super-intendência do Governo. A actuação administrativa reduz-se à aplicação das políticas públicas definidas em respeito pela separação entre Administração e política. A administração deve aplicar as políticas definidas de forma imparcial e neutral.
Village life <i>(integração político-administrativa)</i>	Os valores e objectivos dos políticos e da administração são coincidentes. Por esta razão ambos procuram maximizar o tempo de Administração / Governo e diminuir as interferências externas. Normalmente estas funções são assumidas por uma única classe que pretende manter os seus interesses e estatuto salvaguardados pelo via da manutenção no poder tanto tempo quanto aquele que lhes for possível. A distinção entre política e Administração é formal no plano teórico, baseada na dicotomia Política-Administração mas, na prática, as funções misturam-se e encontram-se efectivamente integradas. Existe uma inter-permeabilidade horizontal entre estes dois actores que se verifica, por exemplo, nos <i>grands corps</i> franceses que, apesar de serem funcionários públicos, desempenham frequentemente funções políticas. Na Alemanha também os funcionários podem desempenhar funções políticas podendo, no final do mandato, regressar ao desempenho de funções administrativas. As diferenças entre os actores políticos e administrativos são essencialmente diferenças temporais: os actores políticos são transitórios e os actores administrativos permanentes, sem prejuízo para o exercício de funções de direcção confinadas no tempo.
Modelo funcional ou funcional village life <i>(integração político-administrativa sectorial/corporativa)</i>	Este modelo é uma derivação do modelo <i>village life</i> . Enquanto modelo <i>village life</i> assume uma integração entre política e Administração no modelo funcional a integração ocorre ao nível sectorial (ex.: Saúde, Educação, Defesa) e pressupõe uma igual integração com grupos de interesse e com os comités legislativos. A integração com outros políticos e outros funcionários públicos, não pertencentes à respectiva área funcional, é mais reduzida. Este modelo aproxima-se de um modelo corporativista e privilegia uma integração vertical com outros segmentos da sociedade. Os políticos e os burocratas de uma determinada área funcional (ex.: a saúde), serão aliados “contra” os políticos e burocratas de outras áreas funcionais, na disputa por recursos. Apesar de na esfera interna estes conflitos serem evidentes são conjugados esforços para passar para o exterior uma imagem de unidade. As discordâncias entre estes actores serão permitidas

A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS
MODELOS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

	enquanto se mantiverem internas.
Modelo adversário	Neste modelo os políticos eleitos e os dirigentes públicos são concorrentes pelo poder e controlo das políticas públicas. Pressupõe sempre um “vencedor”. Metaforicamente neste modelo os funcionários públicos podem dizer “No, Minister”. Os políticos tentam retirar aos dirigentes o controlo absoluto da organização. Este modelo pode surgir na sequência de uma política que vá contra os interesses dos funcionários (ex: política salarial de Reagan nos EUA e as políticas reformistas de Thatcher no Reino Unido).
Modelo de Administração do Estado	Neste modelo a administração tem o primado da decisão e controla a quase totalidade, senão mesmo a totalidade, do processo de decisão. Os políticos eleitos e/ou os corpos legislativos estão dependentes dos burocratas que detém a informação, o conhecimento e as competências necessárias no contexto da complexidade administrativa e de Governo. Em acréscimo controlam a maquinaria processual o que lhes permite atrasar ou agilizar a tomada de decisão. Ao contrário do modelo adversário, neste modelo, a administração sai sempre vitoriosa.

Adaptado de Peters, 1987

Também Aberbach, Putnam e Rockman (1988), em estudos que realizaram sobre tipologias de interacção entre políticos e administrativos, identificaram 4 modelos conceptuais a que denominaram *Images* (Quadro 4).

QUADRO 4: MODELOS DE INTERACÇÃO ENTRE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO II

Imagem 1	Representa a bifurcação entre a concepção das políticas e a actividade administrativa (aplicação dessas políticas). Esta imagem reflecte a distinção entre política e Administração. A Administração encontra-se organizada segundo a concepção burocrática de Weber em que a previsibilidade da decisão administrativa garante a imparcialidade e neutralidade da Administração.
Imagem 2	Os burocratas são <i>facts oriented</i> , virados para a realidade e para a prática, para a actuação. Os políticos assumem um papel de concepção. A distinção é baseada na racionalidade da administração, que garante o interesse público e limita a racionalidade política, que pode visar, por vezes, a satisfação de grupos sociais ou até particulares. A administração surge assim como um elemento estabilizador garantindo
Imagem 3	Era a perspectiva dominante no início da década de 80. Os políticos traziam ideias “energizantes” que a administração se encarregava de equilibrar. Os dirigentes defendiam interesses estabelecidos advindos do seu status quo e tinham um papel de estabilizadores do sistema. Para tal usavam o seu poder técnico. Os políticos eram impulsionadores compulsivos de várias políticas trazendo energia ao processo de Governação.
Imagem 4 (pure-hybrid-ideal type)	Os dirigentes devem ter a capacidade para servir o governo com os seus conhecimentos técnicos e, simultaneamente, ser politicamente cordiais e tecnicamente capazes: <i>walk on two legs</i> . Há uma partilha de responsabilidades entre dirigente e político. Os dirigentes deixam de ser apenas tecnicamente sabedores para serem, também, actores politicamente sensíveis. Os políticos, apesar de deterem o poder formal e legal, concedem território à burocracia. Há uma mudança de paradigma: os dirigentes passam a combinar os conhecimentos técnicos com as opções politicamente definidas. Passou a verificar-se um espírito de servir o Chefe de Governo [pessoa] ao invés do Governo [instituição]. O compromisso é assim encarado como pessoal e político com prejuízo pelos valores de neutralidade e isenção. Os dirigentes pensam e actuam frequentemente como políticos. Os dirigentes passam também a desempenhar um papel político. Há uma inter-permeabilidade e inter-variabilidade de papéis o que faz com que os burocratas pensem e actuem como políticos. Este modelo corresponde ao casamento entre as competências técnicas e a proximidade política, originando uma tipologia a que os autores denominaram <i>Pure-Hybrid</i> . Esta tipologia representa uma forma pacífica de colaboração entre os dois actores razão pela qual os autores a elegeram como a de tipo ideal.

Adaptado de Aberbach, Putnam e Rockman, 1988

A realidade é, porém, bem mais complexa que a simplicidade com que foi tratada nestes modelos abstractos e teóricos. Esta sistematização, apesar de permitir identificar modelos conceptuais, na prática, pode não permitir categorizar directamente a configuração político-administrativa de um país. Tanto mais que o perfil político-administrativo pode combinar características tipo de vários modelos. Esta teorização permite ainda assim balizar as possíveis interacções entre Administração e política e categorizar um país, ou grupo de países, como sendo, tendencialmente, mais propensos a um ou outro modelo.

Numa análise mais detalhada aos modelos enunciados tanto por Peters como por Aberbach, Putman e Rockman, verifica-se que os modelos se aproximam ora de valores de neutralidade, ora de valores de confiança. Estes valores apresentam-se, se considerarmos os modelos puros / extremos, como contrastantes. Assim, temos que cada um dos modelos limite tem valores opostos (Quadro 5).

QUADRO 5: VALORES PREDOMINANTES NOS DIVERSOS MODELOS DE INTERACÇÃO

Modelos	Valor predominante	Representação gráfica
Peters Modelo formal; Modelo de Administração do Estado Aberbach, Putman e Rockman Imagens 1, 2	Neutralidade / Independência	1
Peters ¹⁷ Aberbach, Putman e Rockman Imagem 4	Valores híbridos de confiança e neutralidade / independência	2
Peters Village life / functional village life Aberbach, Putman e Rockman Imagem 3 ¹⁸	Confiança	3

Construído pelo próprio

A figura seguinte (Figura 2) representa, graficamente, a posição dos modelos face a cada valor.

¹⁷ Os modelos Village life e Functional village life identificados por Peters, representando o “casamento” entre política e Administração, poderiam constituir modelos híbridos. Contudo, pelo facto de na prática os dirigentes serem nomeados, em termos de valores predominantes, estes modelos estão mais próximos dos modelos que privilegiam a confiança que propriamente valores híbridos de confiança e neutralidade.

¹⁸ Apesar da Imagem 3 não corresponder directamente ao valor “confiança” é, entre as imagens identificadas, a que mais se aproxima deste valor tendo a vontade política primazia sobre a vontade administrativa.

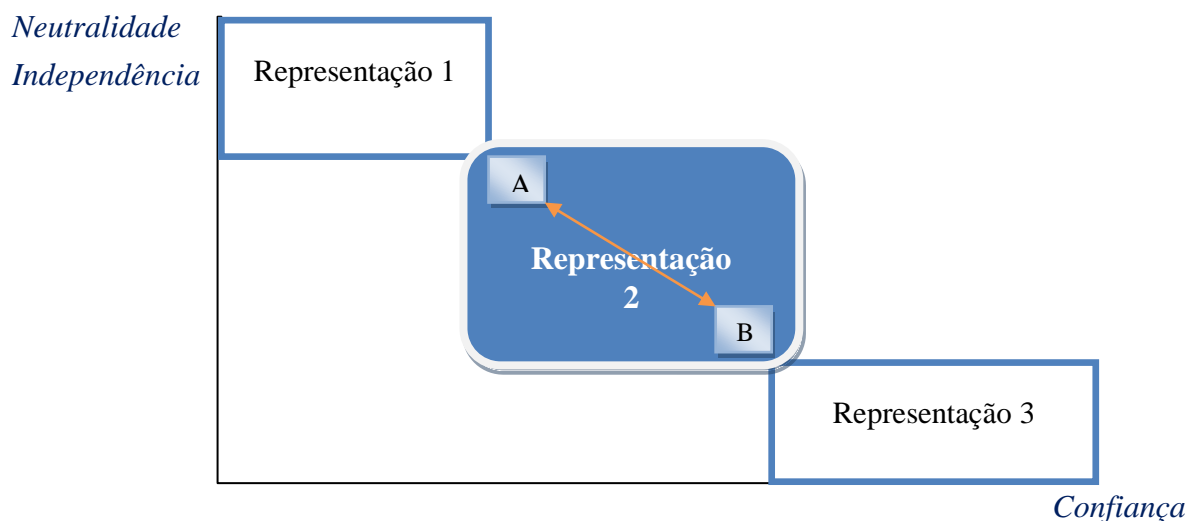


FIGURA 2: REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DA POSIÇÃO DE CADA MODELO FACE A CADA VALOR

A análise do gráfico anterior procura demonstrar que, a partir de um determinado ponto ótimo, é impossível conjugar os valores de confiança e neutralidade / independência numa mesma quantidade. Ao privilegiar o modelo de confiança diminui-se a neutralidade / independência da administração. Assim não é possível ter um modelo formal ou de Administração do Estado (na tipologia de Peters) ou um modelo correspondente à imagem 1 e 2 (na tipologia de Aberbach, Putman e Rockman) com predominância da confiança política como valor preponderante da Administração (Representação gráfica 1). Por outro lado, também não é possível ter um modelo *Village life, Functional village life* ou um modelo correspondente à imagem 3 com o valor de neutralidade / independência como predominante da Administração (Representação gráfica 3). É, contudo, possível obter configurações administrativas híbridas (Representação 2), que combinam os valores de neutralidade / independência e confiança das representações extremas (1 e 3). Contudo, em termos quantitativos, essa confiança ou neutralidade será menor que a verificada numa das representações extremas considerando que são valores contraditórios e que perdem “quantidade” à custa do aumento de um outro valor. Teoricamente a conciliação entre os dois valores ocorre na representação 2 que corresponde ao modelo *ideal type* de Aberbach, Putman e Rockman. Ainda assim, essa conciliação ocorre entre espaços relativamente grandes (A-B), num contínuo de associações possíveis (Pontos A-B) a que correspondem múltiplas configurações que se aproximam ora de modelos mais neutrais e independentes (Ponto A), ora de modelos baseados na confiança política (Ponto B). Este espaço contíguo permite múltiplas configurações político-administrativas com diferentes modelos de selecção de dirigentes. O que se segue (Quadro 6) procura sintetizar os modelos observados em diferentes períodos da história e evidenciar as respectivas características, valores e disfunções.

A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS
MODELOS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

QUADRO 6: EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE SELECÇÃO E INTERACÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS, CONFIGURAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS E RESPECTIVOS VALORES E DISFUNÇÕES

Modelo de selecção de dirigentes	Período vigente (aprox.)	Configuração Político-administrativa	Características do modelo	Valores predominantes	Disfunção
A administração dos gentlemen (EUA)	1789 a 1829	Administração e política confundem-se (Village life)	A selecção do dirigente recai sobre pessoas reconhecidas na [alta] sociedade dos EUA.	Confiança política Prestígio Integridade Incompetência técnica	Ausência de conhecimentos técnicos
A administração politizada	(...) / 1829 a 1860	Administração e política confundem-se (Village life)	A selecção do dirigente é feita entre os apoiantes do partido político no poder. Os dirigentes pertenciam frequente a elites fechadas e de difícil acesso. Não havia distinção entre política e administração.	Confiança política Lealdade Elitismo	Favoritismo Clientelismo Nepotismo <i>Patronage</i> Livre arbítrio Clientelismo
A administração neutral e meritória e a dicotomia política-Administração	1854/1860 a 1970/1980	Administração estruturada com base no Modelo Formal (no plano teórico) Imagem 1 e 2	A selecção é feita com base em concurso, sem prejuízo para os cargos de direcção que continuam muito politizados. Ainda assim os critérios de selecção baseiam-se, ideologicamente, no mérito do candidato. O modelo pressupõe, teoricamente, a separação entre Política e Administração e a subordinação desta ao Direito. Na prática a Administração passa a deter um poder informal que usa contra o poder político.	Neutralidade Independência Apolitismo Competência Representatividade Pluralismo Unidade Responsabilidade	Poder informal que advém do domínio do conhecimento técnico Corporativismo Cooptação Insuficiente controlo e fiscalização Consumo desmesurado de recursos
A administração gestionária	1980 a (...)	Imagem 3 e 4 Modelo adversário	A selecção do dirigente é feita de acordo com os resultados que se pretendem atingir. Os objectivos devem ser contratualizados em ordem a prosseguir resultados que primam pela sua economia, eficiência e eficácia. A separação entre política e administração volta a estar em causa, assistindo-se a um ressurgir de uma administração politizada. A vontade do dirigente político sobrepõe-se à do dirigente administrativo. Favorece a configuração de modelos híbridos.	Economia Eficácia Eficiência Flexibilidade Contratualização política Responsabilidade e <i>accountability</i> Orientação para resultados	Prevalência dos resultados de curto prazo com prejuízo para os outcomes de médio-longo prazo Economicismo excessivo Elevada politização
A administração no contexto da Governança	(...)	Imagem 4	Os dirigentes assumem um papel de mediação de um conjunto alargado de actores. Além de agentes administrativos os dirigentes têm, também, que ser actores políticos. Este modelos não se verifica actualmente com notoriedade.	Negociação Diversidade Participação Colaboração <i>Empowerment</i> Respeito pela diferença Gestão de conflitos	

Construído pelo próprio

Conclusão

A evolução das formas de selecção de dirigentes públicos está relacionada, geralmente, com disfunções ou perturbações no modelo de selecção vigente, assim como com especificidades histórico-culturais que caracterizam, quer o modelo de Estado, quer a cultura administrativa. Assim, compreender a forma como são seleccionados os dirigentes públicos implica conhecer, também, os modelos de Estado e de Administração. Enquanto nos EUA o modelo de Estado decorreu do modelo de Administração, na Europa foi o modelo de Estado que configurou o modelo de Administração. Se à partida esta diferença poderia induzir modelos de selecção de dirigentes públicos distintos, na prática verificou-se que a evolução dos modelos de selecção, em ambos os continentes, no que respeita aos valores que orientam e estruturam a alta direcção pública, seguiu um mesmo padrão, sem prejuízo das especificidades de cada sistema. Nos EUA as disfunções do modelo de Administração de génese - *gentlemen* - deram origem a uma Administração politizada, de índole nepotista e de *patronage*. De salientar que, por esta altura, na Europa, verificava-se já a existência de um sistema nepotista e de *patronage*. A esta tipologia de Administração seguiu-se, tanto nos EUA como na Europa (e em particular no Reino Unido), uma Administração neutral e meritória que deu origem, com a emergência do *Welfare State*, a uma Administração profissional. Esta, por sua vez, dá lugar a uma Administração gestionária que abala as estruturas da Administração profissional burocrática e ressuscita a prática da confiança política apesar de, também, criar mecanismos que asseguram, simultaneamente, uma gestão mais autónoma, por via da contratualização com gestores profissionais de objectivos de gestão¹⁹. Esta transformação no paradigma de selecção ficou em muito a dever-se às críticas apontadas pela Teoria da Escolha Pública e pelos modelos alternativos de administração, ao modelo tradicional. Essas críticas fizeram sentir-se mais no Reino Unido que nos restantes países representativos do modelo tradicional europeu, razão pela qual as reformas *managerialistas* tiveram, numa primeira fase, mais expressão no Reino Unido.

Se por um lado, durante o século XX, se assistiu à consolidação do poder democrático, conferido a políticos profissionais, eleitos, que se encarregavam de formular as políticas públicas, por outro, o exercício desse poder foi condicionado, conforme defende alguma doutrina (Downs, 1967, *apud* Rocha, 2005b), por poderes informais, no limite subversivos, que visavam a maximização de interesses individuais. Defende-se que esse poder informal advinha de uma elite administrativa, composta por altos dirigentes públicos, independentes do

¹⁹ Na década de 70 os EUA e o Reino Unido, com vista à diminuição do número de nomeações políticas, institucionalizaram as suas funções de direcção no *Senior Service*, criando configurações político-administrativas que favorecem o desenvolvimento, no plano formal, de sistemas híbridos.

poder político, que integravam carreiras profissionais no funcionalismo público no âmbito do modelo de Administração Profissional identificado. De salientar que o surgimento destas carreiras, com estatutos de independência e neutralidade, se explica pela necessidade de tomar medidas que visassem a diminuição da arbitrariedade do poder político e a sua ingerência nos assuntos administrativos. No fundo, pretendia-se a instituição de um modelo de mérito que acabasse com os *spoils systems* e com as nomeações baseadas no *patronage* e conferisse racionalidade à aplicação das políticas públicas.

Se construirmos um gráfico em que o eixo das abcissas corresponde ao tempo e o eixo das ordenadas ao nível de politização, verificamos que os modelos de selecção de dirigentes públicos evoluíram de forma cíclica, tanto na Europa como nos EUA (Figura 3).

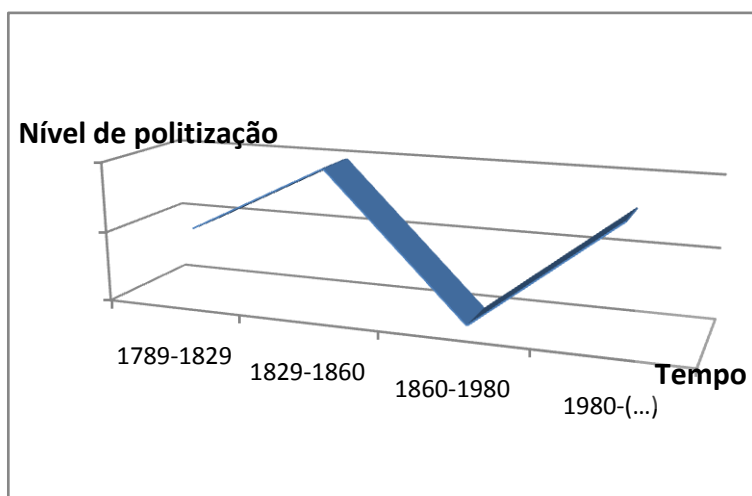


FIGURA 3: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS MODELOS DE SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS

A evolução cíclica dos modelos de selecção de dirigentes públicos parece dever-se a perturbações que estão na origem da disfunção de um modelo de selecção e que conduzem ao surgimento de um novo modelo, em que os valores que se afirmam visam minimizar essas perturbações. A própria configuração político-administrativa idealizada para um determinado modelo degenera e apresenta disfunções que, na prática, contrariam o modelo preconizado e idealizado. Veja-se, por exemplo, que os modelos mais politizados, que privilegiam a legitimidade democrática, degeneram, frequentemente, em modelos em que o clientelismo e o favoritismo acabam por se afirmar. O mesmo ocorre com os modelos mais profissionais que visam assegurar a imparcialidade e independência da Administração. Estes culminaram, regra geral, no exercício de poderes informais, subversivos, que condicionam, e no limite desvirtuam, as políticas públicas concebidas.

A dinâmica traduzida no Quadro 6 e na Figura 3 ajuda a compreender as diferentes tipologias de interacção entre política e Administração que alguns autores sistematizaram. Estas tipologias valorizam, predominantemente, ora valores de neutralidade e independência (Representação 1 da Figura 2), ora de confiança [política] (Representação 3 da Figura 2). Entre estas duas representações existem configurações administrativas denominadas de tipo ideal (Representação 2) que procuram conciliar ambos os valores. Constata-se porém que, mesmo no âmbito da representação 2, os modelos de interacção entre política e Administração, tendem a caracterizar-se por se aproximarem, tendencialmente, mais de um ou outro valor. Estas sistematizações e abstracções, apesar do reconhecido interesse teórico, não permitem categorizar, na prática e com rigor, as configurações político-administrativas de cada país.

Face a esta evidência, e tendo por base os objectivos deste trabalho, importa conhecer, em maior detalhe, a forma como são geridas as relações entre os actores políticos e os actores administrativos e, assim, melhor conhecer a forma como se configuram os sistemas de alta direcção pública de um ponto de vista prático. Por esta razão, torna-se necessário estudar casos representativos que por um lado, contribuam para este esclarecimento e, por outro, permitam identificar Boas Práticas que minimizem a dicotomia política Administração.

A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS
MODELOS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

CAPÍTULO 2: A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS: ANÁLISE DE CASOS REPRESENTATIVOS

A forma como são recrutados os funcionários [e dirigentes] da Administração, além de representar uma determinada matriz cultural e administrativa, potencia ou condiciona o seu desempenho (Madureira e Rodrigues, 2006). O modelo europeu (incluindo o britânico) e americano apresentam alguns denominadores [mínimos] comuns que os tipificam como pertencentes a um “modelo agregador” designado pela literatura como *Western model* (Herzfeld, 1993). O *western model* assenta em valores de democracia, racionalismo e individualismo que são comuns tanto nos modelos europeus, como no modelo americano.

Tal como Herzfeld (1993) nota, este grande modelo não é suficiente para explicar as características e especificidades próprias de cada país. Este é um modelo que, durante anos, fomentou uma cultura de administração com pilares comuns mas com características muito específicas que permitem fazer sub-agrupamentos. Algumas dessas diferenças são identificadas em estudos comparativos que demonstram que os sistemas de recrutamento dos países da União Europeia tendem a basear-se em regras pré-fixadas por lei (Bossaert, Demmke, Nomden, Polet *apud* Madureira e Rodrigues, 2006). Como exemplo temos países como Portugal, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Espanha e Bélgica. Apesar de este ser um denominador comum a este conjunto de países cada sistema administrativo tem particularidades que importa conhecer. Em Portugal, por exemplo, os funcionários são recrutados pelo próprio organismo e, em França, realizam-se grandes concursos nacionais tutelados ministerialmente. Noutros casos, como a Finlândia, Suécia ou Reino Unido, os funcionários e dirigentes podem ser recrutados através de métodos descentralizados que podem, inclusive, ser conduzidos por empresas privadas (Ferraz e Madureira, 2006). Esta polivalência e heterogeneidade de situações determinou o aprofundamento do conhecimento sobre a forma como são seleccionados os dirigentes públicos. Esse aprofundamento passa por analisar alguns casos que sejam representativos de macro-configurações político-administrativas dentro do *western model*. Para tanto adoptou-se a categorização de Shepherd (2007), conforme se apresenta no Quadro 7.

QUADRO 7: REPRESENTATIVIDADE DAS MACRO-CONFIGURAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

Macro-configurações político-administrativas	Países representativos
Modelo tradicional europeu	França, Alemanha, Espanha, Portugal
Modelo britânico	Reino Unido, Nova Zelândia
Modelo americano	EUA

Adaptado de Shepherd, 2007

2.1. Macro configurações político-administrativas

2.1.1. Modelo tradicional europeu

O modelo tradicional europeu vê a Administração como uma instituição que garante o interesse público dos cidadãos, num contexto de instabilidade política e de constante mutação dos políticos eleitos (Shepherd, 2007). Esta perspectiva encontra-se enraizada no passado histórico-cultural da França: pretendia-se proteger os cidadãos do poder discricionário do Estado por um lado e, por outro, minimizar a instabilidade política originada pela constante mutação dos políticos eleitos e do conjunto de altos dirigentes públicos, seleccionados por critérios de confiança política. Pelo facto dos dirigentes serem, regra geral, nomeados em comissão de serviço e de exercerem funções já na Administração, o sistema legal protege-os, possibilitando que retornem à sua carreira de origem no serviço público, finda a comissão de serviço. Por se encontrar muito próxima do poder político a alta direcção pública é fortemente conotada com um grupo profissional elitista (Shepherd, 2007).

Se ao nível político e de alta direcção existe uma considerável instabilidade, ao nível administrativo, a continuidade do serviço público visa introduzir alguma estabilidade ao processo de governação. Estabilidade pois, neste modelo, sempre que muda um Governo, também a alta direcção pública é renovada e, conseqüentemente, a orientação das políticas públicas. No sistema tradicional europeu é frequente encontrar a figura de Secretário-Geral, ainda que o seu poder seja restringido, proporcionalmente, ao tamanho dos gabinetes ministeriais. É comum encontrar pelo menos 2 ou 3 níveis de nomeações políticas, correspondendo esses cargos aos de Secretário-Geral, Director-Geral, Presidente ou mesmo, como acontecia em Portugal até recentemente, dirigentes intermédios (Shepherd, 2007).

Pelo facto dos dirigentes serem nomeados politicamente e de terem, teórica e estatutariamente, uma reduzida margem de manobra face ao Ministro, limitando-se à aplicação das suas políticas, verifica-se que têm um reduzido grau de responsabilização.

2.1.2. Modelo Britânico

No modelo britânico o serviço público encontra-se formalmente submetido aos representantes eleitos. É constituído por um importante e poderoso conjunto de profissionais seleccionados, ao longo do tempo, através de sistemas meritórios. A independência do serviço público britânico é garantida pela forma como está formalmente organizado (Ex. *Public Service Commission*) e pelo conjunto de conhecimentos técnicos e especializados de que dispõe, constituindo um importante grupo de interesse (Shepherd, 2007).

A linha que divide o governo eleito da alta administração pública está relativamente bem definida, mantendo-se os políticos tão longe quanto possível desta. A linha de fronteira é definida pelo cargo de Secretário Permanente que se encarrega da interface entre a política e a Administração (Shepherd, 2007). É portanto uma figura dotada de um grande poder formal e

um guardião dessa fronteira, garantindo uma linha condutora e continua entre as várias políticas de Governo.

A nomeação do Secretário Permanente é uma nomeação híbrida na medida em que é o Governo que selecciona o candidato, após sugestão do *Senior Civil Service* ou da *Public Service Commission* (Shepherd, 2007). A nomeação deve pois ser consensual, assim como a rescisão dos serviços do Secretário Permanente, configurando, teoricamente, um sistema mais meritório que politizado. Depois de nomeado o Secretário Permanente negocia um contrato onde são estabelecidos os objectivos que se propõe alcançar e um programa de incentivos. Em termos de responsabilidade o Secretário Permanente presta contas não só ao Ministro mas também ao Parlamento.

Seja o recrutamento interno ou externo à função pública o *Senior Leadership Committee*, constituído por um conjunto de Secretários Permanentes, constrói uma *shortlist*, de acordo com os princípios presentes num código de ética (*Civil Service Code*). Perante esta lista o Primeiro-Ministro deve escolher os dirigentes em função do seu mérito. É comum essa lista ser composta, tradicionalmente, por membros das universidades de elite (Oxford e Cambridge), conforme nota Dowding (1995). Mais recentemente passaram, também, a fazer parte da lista, candidatos advindos dos programas de *Fast Stream*²⁰. De salientar que os candidatos são seleccionados essencialmente com base nas competências e na experiência, mais que com base nas qualificações e diplomas formais.

2.1.3. Modelo Americano

Nos EUA as políticas públicas são feitas pelo Congresso, à semelhança do que acontece nos parlamentos europeus. Contudo, a grande diferença está na implementação das políticas públicas que é feita por um executivo, cujo Presidente lidera. O sistema prevê Secretários de Estado que se assemelham aos Ministros europeus com a diferença que respondem ao Presidente. Abaixo do Secretário de Estado está o *Deputy Secretary*. O *Deputy Secretary*, que está ao mesmo nível do Secretário Permanente (Modelo Britânico) e do Secretário-Geral (Modelo Europeu).

A Administração americana é frequentemente tratada na literatura como sendo tradicionalmente politizada, sendo difícil de distinguir a fronteira entre política e administração. Contudo à medida que se vai descendo para níveis mais operativos essa diferenciação passa a ser bastante clara sendo mais raras as inter-permeabilidades. Os funcionários públicos permanentes, regra geral, não se envolvem na gestão política dos organismos públicos havendo, a esse nível, uma clara separação (Shepherd, 2007). Esses

²⁰ Faststream são programas direccionados para funcionários jovens com potencial para assumir funções de direcção.

funcionários encontram-se integrados num sistema de posição ao contrário do modelo tradicional europeu cuja referência, ao nível do funcionário, é a integração em carreiras²¹. No modelo americano é possível entrar para qualquer posição do serviço público, de acordo com critérios meritórios. Há porém um conjunto de posições para as quais a escolha é política. Essa escolha é feita pelo Presidente, sob concordância do Senado, com base numa *pool* da qual não costumam fazer parte funcionários públicos, ao contrário do que se verifica no modelo tradicional europeu.

Existem, ao nível de direcção, algumas práticas que têm aproximado o sistema americano a um sistema híbrido, em que o mérito tem conquistado o seu lugar. Com vista a diminuir a discricionariedade nas nomeações em 1978 foi criado o *Senior Executive Service* (SES). O principal objectivo era tornar o sistema de nomeações mais meritório.

2.2. Análise de casos representativos das macro-configurações político-administrativas

As macro-configurações político-administrativas identificadas apresentam características genéricas que não permitem, por si só, identificar boas práticas. Considerando que tal identificação é um dos objectivos deste estudo procurou-se conhecer, em maior detalhe, as especificidades da selecção de dirigentes públicos em alguns países representativos dessas macro-configurações. Assim, para o modelo tradicional europeu estudou-se o caso francês, para o modelo britânico o Reino Unido e, para o modelo americano, os EUA.

2.2.1. França

França caracteriza-se por possuir um governo centralizado e uma administração burocratizada e legalista. Peters (2001) explica que o poder centralizado e burocrático francês remonta à instabilidade política que se verificou durante a 3ª e 4ª Repúblicas.

Em França a noção de dirigente de topo não é clara na medida em que reporta para uma multiplicidade de definições, realidades e critérios (OCDE, 2003). São considerados cargos de nomeação política os cargos de Director Geral, de Secretario Geral, de Alto-comissário, de Comissário, de Perfeito, de Chefe de Serviço da Inspeção da Administração Pública e de todos aqueles que trabalham directamente sobre a autoridade dos Ministros (Décret n° 85-779, 2005)²². Os altos dirigentes mantêm-se em carreiras prestigiadas e exercem um forte poder político. O exercício desse poder é permitido na medida em que a separação entre política e

²¹ Com as reformas *managerialistas* as tradicionais carreiras estão a dar, progressivamente, lugar a postos de trabalho.

²² Article 25: Loi n° 84 -16 du 11 Janvier 1984, version consolidée au 12 février 2005 e Décret n° 85-779 du 24 Juillet 1985, version consolidée au 2 mars 1988).

Administração é difusa. A nomeação para estes cargos é discricionária. Não é muito comum verificarem-se nomeações externas à própria Administração. Assim, embora não se exija, para o desempenho destes cargos, alguém oriundo da Administração Pública, o sistema faz uma forte referência à formação em gestão pública ministrada / supervisionada pela *École Nationale d'Administration* (artigo 25 do Décret nº 85-779, 2005). É comum os ex-alunos desta escola integrarem carreiras do grupo A, carreiras essas que são reservadas aos *grands corps*. Trata-se da carreira mais elitista do serviço público francês. Segundo Peters (2001) os *grands corps* são uma herança da administração napoleónica que influenciou não só a administração francesa mas, também, a configuração da alta direcção de outros países mediterrânicos. O conceito remete para um conjunto de administradores, com um mesmo *background* cultural e com um mesmo perfil de competências, apesar de poderem deter diferentes especializações, em função da natureza das funções desempenhadas (Peters, 2001). A criação de um tal perfil de dirigentes foi conseguida por via do recrutamento efectuado, essencialmente, a partir da ENA. Contudo só a partir de 1945 é que a Escola passou a ser um ponto de passagem obrigatória para o desempenho de funções de alta direcção na Administração (Bellier, 1993). Actualmente conta com cerca 6000 dirigentes formados²³ (OCDE, 2003) e, só em 2003, concorreram à ENA 1705 candidatos para cerca de 100 postos (Rouban, 2007: 479). A notoriedade da escola é reconhecida ao nível mundial e inspirou outras escolas europeias, inclusive alguns cursos em Portugal.

Existem 3 concursos para aceder à ENA (Bellier, 1993: 17-18):

1. o concurso externo (candidatos com menos de 28 anos, com diploma do ensino superior);
2. o segundo concurso / concurso interno (candidatos com menos de 46 anos)
3. terceiro concurso

Um *enarque* (ex-aluno da ENA) distingue-se dos restantes altos funcionários provenientes doutras escolas ou promovidos pela via interna “pelo seu estilo, eloquência (...) e cultura geral” (Bellier, 1993:31). O estatuto de *ancien élève de l'ENA* ou *les enarques*, é respeitado e conotado com um difícil processo de selecção e formação.

Fruto do seu papel na formação dos altos funcionários a escola tem um papel fundamental no aparelho do Estado. Há uma forte presença de funcionários formados pela ENA nos círculos de decisão pública (Rouban, 2007). Os *grands corps* são geralmente constituídos por ex-alunos da ENA que ocupam cargos de direcção em serviços como a Inspeção de Finanças, o Conselho de Estado, o Tribunal de Contas e o Corpo Diplomático. Estes cargos, pela importância que têm no seio da Administração francesa, são um sinal de

²³ Dirigentes que passaram pela ENA. O Ministério da Administração Pública refere, em 2003, a existência de cerca de 8000 funcionários seniores (Rouban, 2007: 477). Se considerarmos como critério o valor da remuneração, o número aumenta cinco vezes, passando a contar-se cerca de 25 000 dirigentes.

prestígio e de pertença a uma elite que detém poder (Rouban (2007)). Esse poder manifesta-se, com frequência, no envolvimento destes dirigentes em questões políticas, colaborando, não menos vezes, em gabinetes ministeriais (Peters, 2001). Esta relação de proximidade induz, por sua vez, uma forte relação entre a classe política e a administração, consubstanciada num conjunto de cargos que são ocupados por via da nomeação. É o caso de cerca de 600 postos cuja nomeação é feita directamente pelo Ministro e confirmada pelo Conselho de Ministros, sem que seja necessário cumprir muitos requisitos ou formalidades (Shepherd, 2007).

Quanto ao perfil dos altos funcionários o Ministério da Função Pública francês refere que, em 2002, dos cerca de 8000 altos funcionários, apenas 20%²⁴ eram do sexo feminino. Acresce a esta desigualdade que uma parte significativa dos alunos da ENA, e futuros altos dirigentes, advém de elites sociais que frequentaram escolas primárias privadas e tiveram acesso a reconhecidos diplomas superiores. A evidenciar tal situação estão os resultados obtidos por alguns estudos (Bellier, 1993):

- 19% dos alunos da ENA eram filhos de profissionais liberais,
- cerca de 18% filhos de industriais ou empresários comerciais e
- 15,4% e 10,4% de empregados da indústria e do comércio respectivamente.

Do total de alunos cerca de 46% têm na família um alto dirigente público ou são filhos de professores ou investigadores enquanto 8% são filhos de militares. Estes factos têm levado a ENA a assumir, ano após ano, como objectivo, a democratização do recrutamento. Mesmo aquando da saída da ENA existem relatos de que alunos, melhor introduzidos que outros, quer seja por razões familiares, quer seja pela experiência profissional, dispõem de informações preciosas sobre as possibilidades de carreira, remunerações e contexto de trabalho, conseguindo melhores posições (Bellier, 1993).

Verifica-se pois que a alta direcção pública francesa corresponde efectivamente a uma elite fechada e de difícil penetração. A maior parte dos Directores-Gerais (89% - dados de 2000) é recrutada no interior da própria Administração Pública. Cerca de metade dos dirigentes públicos tem um *master* e cerca de 20% dos admitidos pela ENA, em 2000, detinham não só uma licenciatura em Direito ou Ciências Políticas [áreas tradicionalmente preferidas] mas, também, formação avançada em gestão.

Apesar de no modelo tradicional europeu se verificar uma certa tónica no concurso público, a verdade é que a influência do clientelismo partidário aumentou em França com o progressivo alargamento dos gabinetes ministeriais (Nunes, 2000) e com as oportunidades de postos seniores, ocasionadas pelos movimentos de privatização que tiveram lugar (Rouban, 2007).

²⁴ Em 2001.

Nos últimos 15 anos a Administração foi usada como narrativa política, independentemente da cor do partido, para reduzir custos e diminuir a desconfiança na política. Não obstante, verificou-se em França que os políticos estão mais interessados em nomear amigos políticos para cargos de alta direcção pública, que em escolher dirigentes de carreira. Rouban (2007) refere que, paradoxalmente, as relações entre políticos e burocratas, em França, não são claras nem debatidas publicamente. Não obstante, a esfera política demonstra evidências de que nos círculos de decisão estão cada vez mais presentes funcionários politizados dos *grands-corps* (Rouban, 2007). Se tradicionalmente os graduados das grandes escolas francesas impressionavam os políticos com os conhecimentos que detinham, a partir de 1980, com os movimentos de politização, esta relação alterou-se. Os gabinetes ministeriais passaram a ser compostos por mais de 40 assessores de um único ministro, apesar de muitos deles pertencerem ao funcionalismo público (Rouban 2007).

Esta elevada politização pode constatar-se através de uma análise à composição dos gabinetes ministeriais. Por exemplo, durante o governo de Jospin (1997-2000), 65% dos assessores dos ministros eram funcionários públicos (Rouban, 2007:488). Durante o primeiro ano do mesmo governo, 33 dos 170 chefes de divisão ministeriais foram “desnomeados”. Já no governo de Raffarin, entre Junho de 2002 e Junho de 2003 o número foi de 47, dos quais 18 tiveram lugar nos 3 primeiros meses (Rouban, 2007: 488-489). O autor refere ainda que os níveis de politização não se verificam só no governo central, assumindo o poder local um igual nível de politização. Shepherd (2007: 11-13) apresenta números ainda mais elevados revelando que cerca de 40 a 50% das posições políticas são alteradas no primeiro ano de governação.

Perante estas evidências denota-se que a fronteira entre o nível político e o nível administrativo é muito ténue e atinge cada vez mais postos que antes estavam reservados a funcionários de carreira. O fenómeno é tão abrangente que se formam as denominadas *old buddy networks*. As *old buddy networks* são, no fundo, redes que rapidamente são reconstruídas sempre que um governo, ou alguém de um partido político, é eleito ou nomeado. Assim, pertencer a círculos de decisão, é uma actividade reservada aqueles que estavam envolvidos na esfera política, mais que na esfera administrativa. ¼ dos membros dos gabinetes ministeriais já tinham feito parte de outros gabinetes ministeriais. Em média, os chefes de gabinete passaram 35% da sua vida profissional em gabinetes ministeriais.

Como temos vindo a ver, a neutralidade política tem dado lugar à intensificação da politização. Tal fica, em parte, a dever-se à partilha de poderes de gestão da administração pública entre a presidência e o Governo (Rouban, 2007): as nomeações de altos dirigentes passaram a ser negociadas pelo primeiro-ministro e pelo presidente o que, ao contrário do que possa parecer, não impediu o aumento da politização, tentando cada um, presidente ou primeiro-ministro, nomear “o seu homem”. Rouban (2007) e outros autores, apontam ainda

outra explicação para o facto do nível de politização ter aumentado: os parlamentares têm um reduzido conhecimento sobre administração. Dos deputados eleitos em 2003 só 3% tinham passado pela ENA. É pois compreensível que procurem reunir-se com funcionários que tenham o conhecimento e o domínio técnico das políticas públicas. Como resultado os políticos eleitos criaram estruturas que permitem a colaboração de altos funcionários com conhecimentos técnicos que, eles próprios, pretendem mais da sua carreira que somente a aplicação de políticas públicas.

Estes factos permitem-nos compreender que a politização não é um fenómeno de apenas uma via (Rouban, 2007). Se por um lado os dirigentes políticos precisam de funcionários com conhecimentos técnicos por outro os funcionários anseiam tomar decisões políticas e fazer parte dos gabinetes ministeriais. Não é pois de estranhar que estejam criadas as condições em França para que a linha que divide a política da administração seja muito difusa e imperceptível. Há, em França, uma quase integração entre a elite política e a elite administrativa.

2.2.2. Reino Unido

O tradicional sistema de emprego público inglês encontrava-se estruturado em carreiras muito rígidas. Porém, se assim o era por tradição, um estudo realizado pelo Instituto Nacional de Administração, I.P., revela que, actualmente, 91% dos funcionários se encontram no regime de posto de trabalho (*position-based system*) enquanto apenas 9% continua no regime de nomeação (Rato, et al., 2007). Tal facto denota uma completa inversão do paradigma de emprego público existindo hoje no Reino Unido quase tantas tipologias de emprego quanto organizações públicas. Tal deve-se ao facto de, a partir da década de 80, com a aplicação das doutrinas *managerialistas*, se terem criado agências autónomas (*Next Step Agencies*) e, por conseguinte, se ter mudado o paradigma de contratação.

Compreender esta diversidade e a forma como a alta administração pública inglesa se encontra estruturada implica conhecer a forma como a organização administrativa se alterou: os *executive departments*, compostos em regra por funcionários públicos e um secretário permanente, encarregue da ligação directa ao político eleito, perderam um considerável número de atribuições para as agências independentes, criadas por Thatcher e geridas a partir de contratos assinados com dirigentes profissionalizados (Peters, 2001). As primeiras iniciativas de profissionalização, ainda que com expressão duvidosa ao nível de direcção, são mais antigas. Muito antes, em 1854, por via do *Northcote-Trevelian Report*, pretendeu-se profissionalizar a administração recrutando, para tanto, funcionários com base em critérios de mérito (Peters, 2001). Desde então, até à divulgação do Fulton Report (1965), os funcionários eram recrutados com base em exames exigentes que seleccionavam altos funcionários com formação humanística. Esses altos funcionários mantinham-se numa carreira fechada durante

toda a sua vida profissional e eram independentes do poder político (Peters, 2001). Com o tempo, o tradicional valor de neutralidade e independência política, que caracterizava o serviço público britânico, é colocado em causa por se ter verificado que o serviço público construído, mais que neutral e independentemente do partido de governo, era político aquando da formulação, e mesmo implementação, das políticas públicas (Peters, 2001).

Com o relatório Fulton, e na sequência das críticas que este apontava, em particular a um serviço público muito fechado e pouco aberto às inovações externas, a organização do serviço público deu lugar a um sistema de organização semelhante ao dos EUA que permitia a entrada na Administração por via lateral, sem ser necessário integrar previamente uma determinada carreira. Alguns dos preceitos do relatório vieram a ser adoptados após discussão e foi criado, teoricamente, um novo corpo de altos dirigentes (*outsiders*) que os ministros poderiam recrutar numa base temporária. Um dos objectivos visava abalar as estruturas tradicionais dominadas pelos *Mandarins*, i.e., secretários permanentes e outros funcionários detentores de um poder que condicionava as opções políticas (Kellner, 1981). O poder e influência dos funcionários na política foi assim perdendo força. Para tanto muito contribuiu a conotação dada por Thatcher aos funcionários/dirigentes públicos de carreira: Thatcher associava-os a forças bloqueadoras [não por razões de ideologia política mas por comportamentos e atitudes acerca das políticas públicas propostas] (Downing, 1995).

Os programas de reforma da administração implementados nessa altura, inspirados no NPM, fizeram com que os dirigentes públicos passassem a ter objectivos bem delineados que o poder político podia facilmente controlar através de instrumentos de fácil gestão. O *senior civil servant* passou, em cada agência, a partir de 1999, a ter responsabilidade pessoal para com o ministro do governo na gestão diária, constantemente monitorizada. O Tesouro, uma das mais influentes entidades na definição das políticas públicas (Downing, 1995) contratualizou com mais de 130 serviços públicos objectivos específicos, mensuráveis e alcançáveis num período razoável de tempo, consubstanciados no que se denominou como o *Public Service Agreement* (McSweeney, 2006). Thatcher privilegiou, e premiou, aqueles que aceitaram os desafios e não procuraram arranjar problemas para as soluções apontadas pelo Governo (Downing, 1995). Tal permitiu que chegassem ao topo dirigentes públicos com uma postura mais dinâmica e uma mentalidade mais aberta à mudança o que mudou a relação Administração-política que, no limite, se transformou no apoio incondicional ao governo visando um aproveitamento e promoção pessoal. A expressão “*Yes man*” ganha relevo (Downing, 1995).

Dirigentes e funcionários aperceberam-se que o seu trabalho mudara e que tinham que lidar, com mais frequência, com questões partidárias e preparar, muitas vezes, os próprios discursos políticos. Tal constitui um reflexo da aproximação entre política e Administração e, para Dowding (1995), um reflexo de que a separação entre política e Administração é impossível. Apesar das críticas ao sistema vigente anteriormente, que contava com dirigentes nomeados definitivamente, na prática, a origem e formação dos dirigentes manteve-se praticamente inalterada, ainda que essas funções estivessem agora abertas ao exterior (Peters, 2001).

Apesar dos níveis de politização introduzidos pelas doutrinas *managerialistas*, em comparação com o modelo tradicional europeu, de que é representativo França, o Reino Unido apresenta um sistema político-administrativo menos politizado, aproximando-se mais de um sistema de mérito que de um sistema político. A comprovar isso mesmo estão algumas características que demonstram as especificidades deste modelo:

- Identificação clara das funções de direcção institucionalizadas (O *Senior Civil Service* (SCS) abrange os postos de direcção do *Home Civil Service* com excepção do *Northern Ireland Civil Service*, do *Diplomatic Service* e de alguns postos das *Next Steps Agencies*);
- Abertura dos concursos a candidatos que não se encontram a desempenhar funções na Administração, privilegiando o mérito e a competição aberta;
- Existência de critérios / factores que servem de referência e avaliação de competências aquando da selecção de novos dirigentes (*Job evaluation for senior posts - JESP*)
 - Gestão de pessoas
 - *Accountability*
 - Capacidade analítica / julgamento
 - Influência
 - Competência profissional
- Criação de *short-lists* de candidatos sendo a escolha validada por comissões independentes que fazem a selecção e gestão dos cargos de direcção pública, em respeito por códigos e guias de recrutamento para cargos de direcção (*Civil Service Commissioners Guidance on Senior Recruitment*); A lei prevê o seu envolvimento obrigatório em recrutamentos para os seguintes postos²⁵:
 - Postos em que se preveja uma carreira longa na Administração Pública;
 - Postos com necessidade de qualificações elevadas;
 - Todos os *Chief Executives* das Agências
 - Postos que trabalham directamente com os Ministros ou que têm um contacto privilegiado com estes;
 - *Heads of Professions*;
 - Outros postos com exposição pública elevada

²⁵ Desde que o desempenho de funções seja por um período igual ou superior a 12 meses.

- Possibilidade de não seguir os princípios do mérito e concorrência privilegiando critérios de confiança política. Mesmo nestes casos devem ser acautelados enviesamentos pessoais ou políticos (*Guidance on Senior Recruitment*, 2005). Os motivos devem ser justificados com base nas características da função e nas razões excepcionais relacionadas com o serviço a desempenhar.
- Programas de *Fast Stream* para formação de quadros qualificados aos quais se diagnosticou um elevado potencial de ascensão na carreira por via das suas competências.
- Remuneração em função do desempenho: os dirigentes de topo podem ter um bónus que varia entre os 0 e 11% do seu salário.

Para Peters (2001) hoje a organização do sistema de emprego público inglês é bastante mais flexível podendo mobilizar os funcionários entre diferentes categorias. Tal ficou a dever-se, em parte, à concretização dos ideais defendidos pelo NPM. Todavia, refere Hood (2006 *apud* McSweeney, 2006), contrariamente ao que o NPM defendia, os instrumentos *managerialistas* regularam, formalizaram, intensificaram e especializaram as agências em vez de propiciarem uma efectiva descentralização. Assistiu-se, paradoxalmente, a um intensificar da burocratização e a um maior controlo por parte de inspecções e auditorias sobre um Estado cada vez mais pequeno. Parece pois que uma melhor gestão na alta direcção implicou uma maior burocratização dessa gestão. Contudo, essa burocratização tem uma expressão qualitativa que se revela nas formalidades que regulam a selecção de dirigentes: apesar de ter aumentado o nível de politização, comparativamente com o modelo tradicional do Reino Unido, foram introduzidas medidas que garantiram, teoricamente, o mérito das escolhas, configurando um sistema próximo de um sistema híbrido.

2.2.3. Estados Unidos da América

O sistema de administração americano, por razões históricas, deriva do sistema administrativo inglês. A administração é bastante descentralizada, emprega cerca de 20 milhões de pessoas e encontra-se estruturada em 14 Ministérios (cada um com uma Secretaria), cerca 50 agências executivas independentes (Ex. NASA) e um conjunto de comissões reguladoras, também, independentes mas que, ao nível financeiro, são dependentes do Presidente e do Congresso (Peters, 2001: 149).

Ao nível do sistema de alta direcção os EUA adoptaram um sistema baseado na posição mas com algumas especificidades pois só admite dirigentes profissionais, inseridos em carreiras do *Senior Executive Service* (SES)²⁶. O SES é uma instituição que foi criada em 1978 com o objectivo de gerir os assuntos relacionados com a gestão de topo dos organismos públicos. Essa instituição assume os seguintes objectivos (SES, 2004):

²⁶ O SES foi criado no final da década de 70 com o objectivo de criar um corpo de dirigentes públicos que se encarregasse da gestão das instituições públicas.

- Melhorar a gestão executiva da Administração Pública dos EUA;
- Seleccionar e desenvolver um conjunto de gestores seniores altamente competentes e com capacidade de gestão e de liderança;
- Tornar o trabalho dos executivos mensurável quanto à performance organizacional e individual e, simultaneamente, *accountable*;
- Basear o pagamento, a retenção e a evolução no desempenho;
- Providenciar um sistema de dirigentes públicos guiado pelo interesse público, livre de interferências políticas impróprias.

Um dos princípios que norteou a criação do SES e a institucionalização das funções de direcção foi a promoção da rotatividade dos dirigentes pelos vários organismos públicos federais, com vista à acumulação de experiências mais enriquecedoras e potenciadoras da gestão pública. Peters (2001) nota que, contudo, tal objectivo parece não ter sido plenamente atingido verificando-se, maioritariamente, a permanência dos dirigentes num único organismo durante ao longo de toda a carreira.

No que concerne ao recrutamento para funções de alta direcção este faz-se a partir de um conjunto de candidatos que se encontram inseridos nas carreiras do SES, o que denota características de um sistema de carreira. Contudo, o facto de ingressarem em qualquer posição denota, também, características de um sistema de posto. São estas duas características que conferem características próprias aos EUA: um sistema de carreira com base no posto. A entrada no SES dá-se com a prestação de provas e certificação de competências dos candidatos perante comissões independentes²⁷. Regra geral o acesso ao concurso é aberto, sem prejuízo de algumas restrições para posições a que só podem concorrer colaboradores qualificados da Administração Federal, que exerçam já funções há algum tempo no *Senior Service*. A selecção deve basear-se no Princípio do mérito: “todos os funcionários e candidatos a emprego público devem receber um tratamento justo e igualitário em todos os aspectos da gestão dos recursos humanos sem prejuízo da sua filiação política, raça, cor, religião, origem, sexo, estado civil, idade ou deficiência, salvaguardando a sua privacidade e direitos constitucionais” (Merit System Principle - 5 U.S.C. 2301). Nos EUA a selecção com base no mérito tem como referencial as 5 competências nucleares para o desempenho de funções de direcção (5 ECQ's) e as respectivas competências componentes (Quadro 8).

²⁷ Existem também programas de *fast track* para colaboradores que demonstrem potencial para o desempenho de funções de direcção

QUADRO 8: COMPETÊNCIAS NUCLEARES PARA O DESEMPENHO DE FUNÇÕES NO SES (ECQ)

ECQ	Componentes	
Capacidade para liderar a mudança	Aprendizagem continua Criatividade e Inovação Consciência do Mundo Exterior Flexibilidade	Capacidade de Adaptação Motivação para o trabalho Pensamento Estratégico Visão
Capacidade de liderar as pessoas	Gestão de conflitos Consciência Cultural	Integridade e Honestidade Capacidade de construir equipas
Orientação para resultados	Prestação de contas Foco no cliente Capacidade de tomada de decisão	Empreendedor Solucionar problemas Credibilidade funcional
Capacidade de Gestão Patrimonial	Gestão Financeira Gestão de Rec. Humanos	Gestão da Tecnologia
Capacidade de comunicar e construir alianças	Capacidade de Influenciar e Negociar Competências Interpessoais Comunicação Oral	Parcerias Comunicação escrita Adaptação Política

Fonte: US Office of Personnel Management, <http://www.opm.gov>, acedido em 11 Abril de 2007 (em Inglês no original)

O potencial do candidato, face a cada uma destas competências, é avaliado por uma comissão independente - *Qualifications Review Board* (QRB). Esta comissão é constituída por executivos seniores que não podem pertencer à instituição que tem a vaga em aberto. Depois de seleccionado, o candidato só integra definitivamente uma carreira no SES depois de um estágio de um ano, com avaliação adequada. Os vencimentos são definidos consoante os dirigentes de topo alcancem ou não os objectivos propostos numa espécie de contrato de gestão que prevê prémios monetários para o bom desempenho. No total existem cerca de 9000 cargos de direcção e, destes, cerca de 3000 são de nomeação política, não sendo necessário pertencer ao SES para desempenhar esses cargos (Peters, 2001:149). Ainda assim, destas 3000 nomeações políticas, cerca de 2000 requerem confirmação do Senado (Shepherd, 2007: 13-14) e 660 dessas funções são desenvolvidas por dirigentes de carreira do SES. No que respeita aos cargos de carreira, em 2003 existiam nos organismos públicos federais, aproximadamente, 5940 cargos de Direcção Pública de cariz profissional (SES). O Quadro 9 demonstra o número total de cargos de direcção pública e a sua distribuição, conforme anteriormente referido.

QUADRO 9: DISTRIBUIÇÃO DOS CARGOS DE DIRECÇÃO PÚBLICA NOS EUA

Origem	Número	Percentagem
Carreira SES	5940	~66%
Nomeação política	3000* (*dos quais 660 provém do SES)	~34%* (*destes 22% provém do SES)
Total	8940	100%

Fonte: Construído a partir dos dados avançados por Peters (2001) e (Bonosaro, 2000)

Pela análise do quadro anterior pode constatar-se que cerca de 66% dos cargos de direcção dos EUA são ocupados por membros do SES e cerca de 34% são nomeados politicamente. Desses 34% 660 cargos são ocupados por dirigentes que se encontram no SES o que equivale a dizer que 22% das nomeações políticas recorrem a dirigentes profissionalizados que integram o SES. Bonosaro (2000) refere que estes cargos, designados directamente pelo Presidente dos EUA, representam cerca de 10% dos cargos de direcção do SES (Bonosaro, 2000).

Perante esta realidade Peters (2001) considera que existe uma elevada politização do sistema²⁸ o que, para o autor, constitui uma ameaça a uma eficaz gestão. Tal facto contraria os objectivos que estiveram na origem da criação do SES e que trouxeram a este sistema algumas características próprias:

- Institucionalização das funções de direcção (SES foi criado em 1978 ocupando-se dos assuntos relacionados com a gestão de topo nos organismos públicos). Procurou-se alcançar um sistema de executivos (dirigentes públicos) guiado pelo interesse público, livre de interferências políticas impróprias. Para os cargos de nomeação técnica / profissional, cada instituição federal tem os seus métodos de nomeação e recrutamento de dirigentes públicos de topo verificando-se uma política descentralizada. Contudo, para assegurar a imparcialidade do Governo, existem algumas posições às quais apenas podem concorrer colaboradores qualificados da administração federal que já exercem carreira há algum tempo no *Senior Executive Service*.
- Avaliação e certificação de competências por uma comissão independente e em respeito pelo perfil de cinco competências definidas (5 ECQ's). A escolha final do candidato apenas pode ser efectiva se for aprovada pelo *Qualifications Review Board* (QRB). Esta comissão é constituída por executivos seniores que não pertencem à instituição que tem a vaga em aberto.
- O ingresso do dirigente no SES apenas ficará completo após um ano de trabalho com um desempenho adequado;
- Transparência das nomeações realizadas: no *United States Government Policy and Supporting Positions*²⁹ encontram-se descritos todos os cargos de nomeação política. O documento é preparado de quatro em quatro anos, após cada eleição

²⁸ Quando comparado com outros países e perante os dados disponíveis, esta caracterização parece exagerada.

²⁹ Conhecido como o "Plum Book"

para a presidência dos EUA, visando a total transparência na atribuição dos cargos. O documento está disponível na INTERNET num site público e nominalmente;

- Remuneração, retenção e evolução com base no desempenho observado. Os vencimentos são definidos consoante os dirigentes de topo alcancem ou não os objectivos propostos. Existem prémios monetários pelo bom desempenho.
- Mecanismos de promoção da mobilidade: a agência pode proceder à transferência de funções entre indivíduos que fazem parte do *Senior Service* e trabalhem nessa agência, desde que se encontre qualificado para a função. Podem ser feitas transferências entre agências, desde que obtenham a autorização dos indivíduos e do *Office for Personnel Management*.
- Programas de *fast track* para formação de quadros qualificados aos quais se diagnosticou um elevado potencial de ascensão na carreira por via das suas competências.
- Impossibilidade de concorrer a eleições nacionais enquanto permanecerem no SES - separação entre política e administração.

Considerando as características referidas parece que o sistema americano, apesar de apresentar níveis de politização, quando comparado com outros sistemas, tende a ser mais transparente e meritório, aproximando-se, à semelhança do modelo britânico, a um sistema híbrido em que a confiança e o mérito se procuram compatibilizar num mesmo perfil.

2.3. O perfil de dirigente e as tipologias de Recrutamento, Selecção e Emprego de dirigentes públicos

2.3.1. O perfil do dirigente

A análise de casos representativos das macro-configurações político-administrativas confirmou a existência de um perfil de dirigente muito parecido em todos os países. Esse perfil corresponde aquele que foi também identificado por Peters (2001: 92-120):

- Os dirigentes têm, regra geral, formação pós-secundária;
- Quanto aos requisitos de educação e formação:
 - a. EUA: promovem a especialização e o recrutamento descentralizado (diferentes requisitos para cada posto)
 - b. Europa: promove a formação generalista e o recrutamento centralizado (Ex.: ENA – requisitos idênticos para todos os postos)
- Os dirigentes provêm, regra geral, de colégios administrativos e/ou de universidades de elite (veja-se o caso Inglês em que 2/3 dos dirigentes provêm ou de Oxford ou de Cambridge; o caso Francês em que os dirigentes provêm da ENA e; o caso português, e o peso das Faculdades de Direito)³⁰;
- Os dirigentes têm uma formação de índole mais legalista em alguns países como França, Alemanha, Portugal, Áustria e Suécia;

³⁰ Peters refere ainda os casos do Japão em que os dirigentes provêm da Universidade de Tokyo e Kyoto; o caso da Grécia em que os dirigentes provêm da Universidade de Atenas e Salonika, entre outros casos. Também em Portugal os dirigentes provêm em maior quantidade das Faculdades de Direito (Nunes, 2000; Rocha, 2005a)

- Os dirigentes têm uma formação técnica específica só alcançada, na maioria dos casos, pelo desempenho anterior de funções públicas (quando o recrutamento se encontra aberto ao exterior é pois comum que sejam os funcionários aqueles que mais formação têm e que apresentam um perfil mais adequado, comparativamente com os candidatos do sector privado).

As características evidenciadas verificam-se mesmo nos sistemas que se aproximam mais de modelos híbridos, sem prejuízo para uma aproximação ora a um perfil mais político, ora a um perfil mais técnico, conforme o sistema em questão. As diferenças encontram-se, sobretudo, nos procedimentos que pautam o recrutamento, a selecção e o emprego de dirigentes. São estes procedimentos que configuram e estruturam diferentes tipologias de recrutamento, selecção e emprego, conforme se procura demonstrar de seguida.

2.3.2. Tipologias de recrutamento

Por recrutamento, no contexto deste trabalho, deve entender-se os critérios que delimitam a origem dos candidatos às funções de direcção. Quer isto dizer que o recrutamento demarca o universo dos candidatos a funções de direcção, podendo restringir o acesso às funções de direcção a funcionários públicos advindos de carreiras administrativas ou, pelo contrário, ter recrutamentos baseados em critérios que fomentem a competição aberta. Assim o recrutamento pode ser tendencialmente fechado ou aberto conforme permita e incentive, ou não, o recrutamento de candidatos externos à Administração (Quadro 10).

QUADRO 10: SISTEMAS DE RECRUTAMENTO

	Quanto à origem	Características
Proveniência dos Dirigentes	Recrutamento predominantemente fechado <i>(interno à AP)</i> ³¹ França, Portugal	O dirigente provém, regra geral, de uma carreira administrativa, podendo ou não, ser de direcção. É valorizado o desempenho de funções anteriores na Administração e um mínimo de requisitos que podem passar pela experiência adquirida em funções anteriores. O desempenho de funções de direcção exige assim, por regra, a proveniência de carreiras administrativas. Só excepcionalmente são aceites candidatos externos à Administração e podem não concorrer em igualdade de circunstâncias.
	Recrutamento predominantemente aberto <i>(externo à AP)</i> Reino Unido, EUA	O dirigente pode ser recrutado na administração ou no seu exterior. São assim permitidas candidaturas de candidatos que não são funcionários públicos. O objectivo é aumentar a competição e seleccionar o melhor candidato, seja ele já funcionário da Administração, ou não. Apesar de, no plano formal, alguns sistemas fomentarem um recrutamento aberto, na prática o perfil de dirigente identificado demonstra que os dirigentes provêm, regra geral, de carreiras administrativas.

Construído pelo próprio

³¹ Com as reformas *managerialistas* os países que adoptaram esta tipologia de recrutamento têm encetado processos de abertura a candidatos vindos do exterior da Administração.

Enquanto o recrutamento está relacionado com a criação de uma bolsa de candidatos a funções de direcção, considerando um determinado perfil e um conjunto de requisitos que determinam a proveniência dos candidatos, a selecção está relacionada, como se verá de seguida, com os critérios que determinam a escolha de um dirigente a partir dessa bolsa de candidatos.

2.3.3. Tipologias de selecção

As tipologias de selecção de dirigentes variam entre modelos mais politizados e discricionários e modelos meritórios / profissionais. Existe um modelo intermédio, modelo híbrido, que combina a possibilidade de considerar ambos os critérios. Ainda assim, a essência e genuidade destes modelos é difícil de determinar na prática sendo que, teoricamente, conciliam formalidades que visam tanto garantir a confiança política no dirigente seleccionado, como o mérito e os seus conhecimentos técnicos. Em função dos critérios usados na selecção e dos mecanismos utilizados, são adoptadas diferentes tipologias de selecção, conforme se apresenta no Quadro 11.

QUADRO 11: CARACTERÍSTICAS DOS SISTEMAS DE SELECÇÃO

Tipologias de selecção	Características
Modelo Político <i>(França, Portugal)</i>	<p>Uma Administração Pública politizada preconiza um sistema de direcção pública em que os dirigentes públicos são seleccionados com base em critérios de confiança política ou pessoal. O actor político goza de grande discricionarieidade para escolher qualquer pessoa para as funções de direcção no serviço público. Este modelo favorece a existência de sistemas de <i>Patronage</i> e de <i>spoil system</i> (Shepherd, 2007: 4). Normalmente são seleccionados dirigentes do mesmo quadrante político e que, portanto, são fiéis ao programa de Governo. Neste modelo as políticas de governo são implementadas, independentemente do seu mérito. O Governo pode, em qualquer altura, nomear ou cessar as funções de um dirigente “at the pleasure of government” (Shepherd, 2007: 4). De salientar que os processos de nomeação politizados favorecem a tomada de decisões politizadas (Mulgan, 2007: 571).</p>
Modelo Híbrido <i>(EUA, Reino Unido)</i>	<p>O dirigente seleccionado, além do domínio técnico deve, também, ter sensibilidade política e servir o Governo e as suas políticas. Neste modelo são seleccionados para dirigentes os candidatos de confiança política com mais qualificações, experiência e conhecimentos técnicos. Quer isto dizer que aquele que merecer maior confiança política pode não ser o seleccionado se, ainda assim, não possuir os conhecimentos técnicos necessários, bem como o contrário. Aberbach e Rockman acreditam que este modelo, a que corresponde a IMAGE IV, é mais <i>verificável</i> nos EUA que noutros locais (1988: 13). O sistema híbrido, na prática, aproxima-se mais ora de um sistema político, ora de um sistema profissional ou de mérito.</p>
Modelo Profissional / Mérito ³²	<p>Esta tipologia idealiza um serviço público profissional, leal e suficientemente distante do poder político qualquer que seja a sua ideologia (Mulgan, 2007). Normalmente o despedimento não é consentido; visa-se independência da Administração face ao poder político. O sistema de mérito procura uma maior eficiência procurando a melhor pessoa, com mais qualificação, para uma determinada função (Peters, 2001).</p>

³² Apesar de também serem relatados níveis de politização, a Alemanha é o país que mais traduz um sistema profissional / de mérito.

É seleccionada a pessoa mais qualificada: “the best man for the correct place” (Shepherd, 2007). Este modelo procura diminuir as nomeações efectuadas com base no *patronage*. Os critérios que pesam na escolha são essencialmente a formação, os conhecimentos técnicos e os conhecimentos intelectuais (Peters, 2001: 86). O sistema baseado no mérito pode ainda derivar num outro subsistema que deve considerar e representar minorias étnicas, crenças e género - Administração Profissional Representativa - no sentido de efectivamente prestar serviços públicos que vão ao encontro das legítimas expectativas dos cidadãos, qualquer que seja o grupo social a que pertençam. As principais críticas ao sistema meritório apontam-no como um sistema mecanicista em que os aspectos legais e técnicos definem, *a priori*, o sentido da decisão pública, algumas vezes sem olhar a questões particulares e específicas que poderiam mudar o sentido da decisão.

Construído pelo próprio

Depois de seleccionados, os dirigentes começam a desempenhar funções que, também elas, podem assumir diferentes regimes estatutários de emprego público, como se verá no ponto seguinte.

2.3.4. Tipologias de emprego público em funções de direcção

Os dirigentes públicos seleccionados para o desempenho de funções de direcção podem desempenhar funções integrados em carreiras ou postos de direcção sendo que, no limite, os postos de direcção podem estar integrados em carreiras. Neste caso os dirigentes, integrados numa carreira, são seleccionados para o desempenho de funções num determinado posto de direcção (Quadro 12).

QUADRO 12: TIPOLOGIAS DE EMPREGO PÚBLICO EM FUNÇÕES DE DIRECÇÃO

	Quanto à prestação das funções	Características
Tipologias de emprego público em funções de direcção	Sistema de carreira	O dirigente desempenha as suas funções integrado numa carreira na qual se mantém, regra geral, durante toda a sua vida profissional (Ex.: Secretários Permanentes do Reino Unido no passado). Actualmente este sistema não se verifica nos modelos analisados.
	Sistema de carreira baseado no posto (EUA; Reino Unido)	Neste sistema os dirigentes desempenham as suas funções num determinado posto mas integrados numa carreira de direcção (Ex. SES nos EUA e SCS no Reino Unido). Quer isto dizer que o lugar corresponde a um posto, não a uma carreira, mas que para desempenhar essas funções, nesse posto, é necessário fazer parte de uma carreira de direcção.
	Sistema baseado no posto / posição / emprego (França; Portugal)	Os dirigentes são admitidos para um determinado posto, normalmente e em particular no modelo tradicional europeu, em comissão de serviço. Não existe segurança de emprego no exercício da função de dirigente pois a mesma não se encontra integrada numa carreira correspondendo a um posto.

Construído pelo próprio

No sistema de carreira os dirigentes são nomeados e desempenham as suas funções integrados numa carreira que está bem definida à partida. É previsível que o dirigente nomeado se mantenha nessa carreira durante toda a sua vida profissional.

Já no sistema de carreira baseado no posto a principal diferença, face ao anterior sistema, consiste no facto de, depois de ingressarem na carreira, os dirigentes desempenham funções de direcção integrados em postos. Assim, durante a sua vida profissional os dirigentes mantêm-se na mesma carreira mas desempenham funções de direcção em diferentes postos, apesar de alguns regimes de excepção como por exemplo aqueles aplicáveis no Reino Unido. Por último, no sistema de posto, os dirigentes desempenham funções de direcção mas não são integrados em carreiras sendo recrutados para um determinado posto, durante um período de tempo pré-definido, normalmente em comissão de serviço.

Conclusão

Apesar de alguns avanços em relação ao nepotismo e à arbitrariedade dominante no antigo regime verificou-se, a partir da análise do perfil dos dirigentes e das tipologias de recrutamento, selecção e emprego público, que os dirigentes continuaram a ser seleccionados a partir de grupos sociais que, pelas suas características, se assumiam como elites. Na Europa os dirigentes frequentaram, tradicionalmente, escolas como Oxford e Cambridge no Reino Unido, ENA em França e, em Portugal, as Faculdades de Direito de Lisboa e de Coimbra (Nunes, 2000; Rocha, 2005a). A ENA, a partir de 1945, passou a ser um local de passagem obrigatória para o desempenho de altas funções administrativas (Bellier, 1993). Hoje, apesar de se verificar uma maior diversidade nos membros que ocupam cargos de direcção, continua a constatar-se uma maior predominância de dirigentes provenientes dessas elites, próximas do poder político. A constituição de uma *burocracia representativa*, pelo menos ao nível de direcção, continua a ser uma questão sem notórios efeitos práticos. Também a questão da separação entre política e Administração está longe de ser resolvida, em especial no contexto dos novos modelos de governação e Administração baseados na *Good Governance*, que reequacionam o paradigma de Administração.

Independentemente dos sistemas administrativos dos países serem mais ou menos politizados ou mais ou menos neutrais e independentes, o cumprimento do princípio da lealdade para com o Estado passou a ser, no contexto dos novos modelos de Administração, um pressuposto indispensável ao desempenho de funções públicas (Page e Wright, 1999).

A lealdade para com o Estado pressupõe uma relação de confiança no dirigente que, neste contexto, deve ser entendida no seu sentido mais lato e não estritamente político (Madureira e Rodrigues, 2006).

Essa confiança, no seu sentido mais lato, assume-se como um factor crítico de sucesso na resposta a novos desafios e, talvez por essa razão, se possa afirmar que nenhuma das macro-configurações político-administrativas utiliza, como modelo de selecção de dirigentes, um modelo completamente profissional ou de mérito, nem um sistema de emprego público em funções de direcção completamente de carreira (Quadro 13).

QUADRO 13: CARACTERÍSTICAS DOS MACRO-MODELOS DE RECRUTAMENTO E SELECÇÃO DE DIRIGENTES

		Modelo tradicional europeu	Modelo Britânico	Modelo Americano
Recrutamento ³³	Recrutamento Fechado	X		
	Recrutamento Aberto		X	X
Seleccção	Modelo Político	X		
	Modelo Profissional / Mérito			
	Modelo Híbrido		X	X
Emprego público em funções de direcção	Sistema de Carreira			
	Sistema de carreira baseado no posto		X	X
	Sistema baseado no posto / posição/ emprego	X		

Construído pelo próprio

O estudo de casos representativos de cada macro-configuração político-administrativa permitiu identificar a forma como são recrutados e seleccionados os dirigentes públicos e as possíveis tipologias de emprego. Tanto os países representativos do modelo tradicional europeu, como os países representativos do modelo britânico e americano, seleccionam os seus dirigentes públicos com base em critérios de carácter predominantemente político. Não obstante, verifica-se uma menor intensidade na utilização desses critérios nos modelos britânico e americano. Assim, o Reino Unido apresenta um sistema político-administrativo mais próximo de um sistema híbrido, procurando aferir o mérito dos dirigentes a seleccionar através de critérios e comissões independentes, pautadas por códigos de ética e de conduta. O mesmo se aplica aos EUA que possuem, também, um modelo híbrido, conjugando valores de mérito e de confiança política no *Senior Executive Service*.

No que concerne ao recrutamento, o modelo tradicional europeu privilegia a selecção de dirigentes públicos provenientes de carreiras administrativas do funcionalismo público mas, regra geral, os dirigentes não integram carreiras de direcção, sendo nomeados em comissão de serviço, por tempo determinado e pré-estabelecido. Finda essa comissão de serviço os

³³ Recrutamento fechado: privilegiam-se funcionários que exercem já funções dentro da Administração; Recrutamento aberto: fomenta-se uma abertura a candidatos advindos do exterior da Administração apesar de, na prática, o perfil identificado demonstrar que o recrutamento é, predominantemente, interno.

dirigentes podem, regra geral, voltar à sua carreira de origem. Já no modelo britânico os dirigentes desempenham funções num determinado posto não sendo necessário integrar uma carreira no *Senior Civil Service*, apesar destas existirem. É inclusivamente possível seleccionar dirigentes que não prestem funções no sector público. Já nos EUA, apesar dos dirigentes provirem de carreiras de direcção, são seleccionados para determinados postos que não se encontram enquadrados em carreiras. Significa isto que são dirigentes de carreira, profissionalizados, mas desempenham funções de direcção enquadradas num determinado posto. É todavia comum os concursos permitirem candidatos do exterior da Administração, ingressando estes, por essa via, depois de devidamente avaliados e certificados, por comissões independentes, no *Senior Executive Service*.

Em geral, verificou-se que, paradoxalmente, as práticas de recrutamento e selecção, ao nível de direcção e em cada modelo, configuraram regimes de emprego público inversos aos sistemas de emprego público vigentes para os funcionários públicos. Quer isto dizer que, por exemplo, os países representativos do modelo tradicional europeu, como Portugal e França, organizam o seu regime de emprego público através de um sistema de carreira mas, ao nível de direcção, os dirigentes públicos são nomeados, numa lógica partidária, para um posto, onde exercem funções de direcção em comissão de serviço. Contrariamente, os EUA (modelo americano) e o Reino Unido (modelo britânico) aproximam-se mais de um regime de emprego público baseado num sistema de posto / emprego ao nível do funcionalismo público mas, ao nível de direcção, alguns dirigentes, integram um grupo com especificidades próprias de um regime de emprego público baseado num sistema de carreira (SES nos EUA e SCS no Reino Unido), conforme se apresenta no Quadro 14.

QUADRO 14: RELAÇÃO ENTRE OS REGIMES DE EMPREGO PÚBLICO AO NÍVEL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO E AO NÍVEL DE DIRECÇÃO PÚBLICA

Modelo	Funcionalismo Público		Direcção Pública	
	Carreira	Posto	Carreira	Posto / Comissão de serviço
Modelo tradicional europeu	X			X
Modelo Britânico		X	X ³⁴	
Modelo Americano		X	X ³⁵	

Construído pelo próprio

³⁴ e ³⁵ Apesar do sistema de direcção pública assentar, predominantemente, num sistema de carreira, o recrutamento é aberto a candidatos que se encontram no exterior da administração podendo no entanto criar-se algumas limitações.

Relativamente ao sistema americano, que na prática pretendia instituir um sistema profissional de mérito, a criação do SES fez com que o *status* passasse a residir no funcionário de carreira e não na função. Acresce que a institucionalização das funções de direcção fez com que algumas funções fossem politizadas. Esta politização ocorreu, todavia, no sentido Administração → Política e não no sentido inverso (da ingerência da política na Administração) o que, segundo Aberbach e Rockman (1988), é mais vantajoso e favorável.

À parte dos EUA e do Reino Unido que possuem, teoricamente, um sistema próximo de um modelo híbrido, os restantes países (França e Portugal) possuem um modelo de alta direcção político. A explicação para esta situação é dada por Peters (2001). De acordo com este autor o sistema meritório tem apenas pouco mais de uma centena de anos tendo o imperativo da confiança política muito mais idade e força. Isto explica que as opções de aproximação a uma das tipologias de recrutamento, selecção ou emprego público, têm a sua origem nas especificidades histórico-culturais e na experiência e evolução de cada país e sistema administrativo. É o dinamismo histórico-cultural e a configuração da tomada de decisão (mais ou menos fragmentada) que estabelecem a fronteira entre política e Administração (Peters, 2001). De salientar que, se um grau elevado de politização pode traduzir favorecimento e, conseqüentemente, a nomeação de dirigentes públicos com perfis desajustados à função, a profissionalização da Administração, i.e. a selecção de funcionários e/ou dirigentes públicos com base em critérios de mérito, não é necessariamente sinónimo de neutralidade ou independência.

A identificação do perfil de dirigente, assim como a diversidade de situações e práticas ao nível do recrutamento, da selecção e do emprego público de dirigentes, nos diversos países analisados, permitiram identificar um conjunto de Boas Práticas que serão objecto de tratamento no capítulo seguinte. Tendo em conta essas práticas, procurar-se-á, também, considerar que alterações se podem esperar nas políticas de recrutamento, selecção e gestão de dirigentes públicos numa altura em que, nos países representativos do modelo tradicional europeu, se fala na reestruturação do regime de carreiras (aproximando-o a um modelo baseado no posto), não descorando a relação inversa que se verificou entre o regime de emprego público de direcção e o regime de emprego público dos funcionários públicos.

CAPÍTULO 3: DEFINIÇÃO DE UMA POLÍTICA INTEGRADA DE SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA

No Capítulo 1 analisou-se a forma como evoluíram os modelos de Estado e de Administração. Essa análise demonstrou uma diminuição da dimensão da Administração no contexto dos modelos emergentes. Esta nova filosofia advém, essencialmente, primeiro do NPM e, depois, da *Governance*. A transição do NPM, dominado pelos 3 ES (eficiência, eficácia e economia), para a *Governance*, dominada por valores e conceitos como os de cidadania e participação activa, colaboração, cooperação, confiança nos actores, entre outros, impulsiona e fomenta uma reapreciação da forma como as relações política-Administração devem ser geridas, colocando em causa o tradicional modelo de organização da Administração Pública portuguesa, em particular no que respeita à gestão dos cargos de direcção pública. No Capítulo 2 procurou-se conhecer, através da análise de casos representativos das macro-configurações político-administrativas, a forma como alguns países escolhem os seus dirigentes públicos, procurando identificar-se tipologias de recrutamento, selecção e emprego público. No capítulo que agora se inicia partir-se-á das conclusões retiradas anteriormente para evidenciar contributos que permitam melhorar a actual política de recrutamento e selecção de dirigentes públicos da Administração Pública portuguesa, com base em Boas Práticas que se possam importar, devidamente contextualizadas. Para que essa contextualização seja efectiva far-se-á, de seguida, uma breve análise à evolução e contexto das funções de direcção pública em Portugal.

3.1. Análise da evolução e contexto da alta direcção pública em Portugal

A evolução das estruturas administrativas

Apesar das estruturas administrativas em Portugal se terem mantido durante muitos anos como estruturas tradicionais, integradas em Ministérios pesados e burocráticos, a propagação dos modelos gestionários trouxe a Portugal, na década de 90, reformas administrativas que alteraram a configuração das estruturas administrativas que passaram a ser mais descentralizadas e a ter uma maior autonomia. Em Portugal são exemplos os Institutos Públicos e as Autoridades que, regra geral, abandonaram a forma de Direcções Gerais, integradas em Ministérios, e ganharam autonomia.

A nova realidade institucional trouxe novos desafios apelando a uma contratualização de objectivos e resultados face a uma gestão e responsabilidade mais descentralizada em que os dirigentes garantiam a produção de determinados resultados. Aparentemente os papéis políticos e administrativos mesclam-se aproximando-se as funções de direcção da tipologia ideal de Aberbach e Rockman (1988) em que os critérios de confiança política e mérito

profissional se tentam compatibilizar. Aberbach e Rockman (1988) advertiam porém que a *IMAGE IV* era mais fácil de se verificar nos EUA que noutros locais pois os países europeus possuíam um sistema centralizado de selecção devido à predominância de estruturas tradicionais ministeriais, mais conservadoras, onde os métodos de selecção aplicáveis a novas estruturas são dificultados pela existência de estruturas burocráticas formais (Quadro 15).

QUADRO 15: TIPOLOGIA DE ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS, FUNÇÕES DESEMPENHADAS E RESPECTIVOS CRITÉRIOS DE SELECÇÃO DE DIRIGENTES

Estrutura	Funções	Critérios de selecção
Estruturas tradicionais	Administrativas e de âmbito ministerial	Critérios conservadores contrários à Imagem IV.
Novas estruturas	Coordenação, planeamento de políticas públicas, monitorização e avaliação	São <i>more idea oriented</i> : podem combinar modelos novos e tradicionais de selecção. Por exemplo, Thatcher “energizou” a administração e eliminou a atitude <i>can’t do</i> (pag 13). Os autores acreditam que as nomeações tinham mais a ver com o estilo pessoal que com a proximidade política; Thatcher privilegiou pessoas trabalhadoras, assertivas e com mente aberta passando, assim, o recrutamento a ser mais centralizado. As novas regras tendem a centralizar o recrutamento.

Adaptado de Aberbach e Rockman, 1988

Contudo, se com a reforma da Administração pública se impulsionou uma alteração nas estruturas tradicionais e se esperava uma alteração na forma de seleccionar os dirigentes públicos, na prática verificou-se que, mesmo com a criação de novas instituições com novas estruturas e filosofias de gestão, os dirigentes continuaram a ser seleccionados com base em nomeações e critérios predominantemente políticos. Assim o revelam os sucessivos estatutos do pessoal dirigente.

A evolução do estatuto do pessoal dirigente

A primeira referência em Portugal ao princípio do mérito remonta à Constituição de 1820 e à carta constitucional de 1822. Contudo, só em 1859 se generalizou o mecanismo do concurso público, ainda que com vícios característicos do sistema anterior (Rocha, 2005b). Oliveira Rocha (2005b: 4) refere que “quanto aos altos dirigentes sempre funcionou em Portugal a prática do *spoils system*”. Acrescenta o mesmo autor que a racionalização da Administração só se deu, formalmente, durante o Estado Novo. Do ponto de vista do funcionamento, a Administração era o suporte do poder político e o seu braço de actuação ficando o Estado conhecido como um Estado Administrativo com um elevado peso político. O sistema de mérito e de concurso, ao nível da alta direcção pública, nunca constituiu uma realidade. A história administrativa portuguesa explica, por via do regime salazarista vigente, a ausência de um período de profissionalização da direcção da Administração numa altura em que, nos restantes países da Europa, os ideais de profissionalização estavam em voga.

As nomeações eram predominantemente políticas e o seu mérito subordinava-se à confiança nos dirigentes nomeados e ao compromisso para com as políticas do regime. O regime ditatorial impediu assim, em Portugal, uma separação entre a política e a Administração, confundindo-se administração e política. A configuração política da alta administração portuguesa, durante todo o século XX, distinguia-se assim das tendências de profissionalização que surgiram no século XIX e XX nos EUA e no Reino Unido, sem prejuízo para a introdução de algumas medidas características do Modelo Weberiano de promoção do mérito no funcionalismo público³⁶. A ausência de um período de profissionalização da alta direcção pública em Portugal e, conseqüentemente, de uma separação entre a Administração e a política, contribuiu para as práticas verificadas no actual sistema de nomeação política. Só após 1974, com a queda do regime, se alterou a forma como os dirigentes da Administração eram nomeados. Em 1979 foi publicada a Lei n.º 191-F/79 de 26 de Junho que alterou o vínculo vitalício dos dirigentes da Administração Pública Portuguesa, passando estes a exercer funções em regime de comissão de serviço (Cruz, 1992 *apud* Madureira e Rodrigues, 2006). Ainda que esta alteração rompesse, teoricamente, com o regime vigente, na prática, como refere Oliveira Rocha (2001), o sistema manteve-se praticamente idêntico ao que vigorou nos últimos 50 anos de ditadura.

Em 1989, com o Decreto-lei 323/89, a confiança política nos dirigentes da Administração acentua-se, possibilitando a contratação de altos dirigentes públicos de fora da Administração Pública (Rocha, 1998 *apud* Madureira e Rodrigues, 2006). A lealdade para com o poder político surgia como condição *sine qua non* da eficácia da Administração.

Em 1999 os dirigentes públicos intermédios (equivalentes a directores de serviços e chefes de divisão) passaram a ser recrutados por concurso. Contudo, os diversos regimes de excepção e a prática revelaram que a escolha continuava a ser essencialmente política.

Mais recentemente, em 2004, a reforma da Administração ficou marcada pela aprovação de um conjunto de diplomas que pretendiam traduzir uma nova cultura de gestão. Entre os novos diplomas foi aprovado um que alterava o estatuto do pessoal dirigente (Lei n.º 2/2004 de 15 de Janeiro)³⁷ introduzindo de novo a prática da nomeação dos dirigentes intermédios. O estatuto então aprovado (2004) viera, no ano seguinte (2005), a ser de novo alterado pelo recém-formado Governo, introduzindo-se novamente o mecanismo de concurso na selecção de dirigentes intermédios e, nalguns casos, de dirigentes superiores (Lei n.º 51/2005 de 30 de Agosto).

³⁶ Essas medidas visavam essencialmente a selecção de funcionários públicos que não desempenhavam funções de direcção.

³⁷ Lei n.º 2/2004 de 15 de Janeiro, posteriormente alterada pela Lei n.º 51/2005 de 30 de Agosto.

A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS
MODELOS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

O Quadro 16 apresenta e sintetiza a evolução dos estatutos do pessoal dirigente, em particular no que respeita ao recrutamento e selecção dos dirigentes intermédios.

QUADRO 16: EVOLUÇÃO DO ESTATUTO DO PESSOAL DIRIGENTE:

Lei n.º 191-F/79 de 26 de Junho	<p>Alterou o vínculo vitalício dos dirigentes da Administração Pública Portuguesa, passando estes a exercer funções em regime de comissão de serviço (Cruz, 1992 apud Madureira e Rodrigues, 2006:48). O recrutamento do pessoal dirigente fazia-se de entre indivíduos habilitados com licenciatura, mediante apreciação curricular e de acordo com as seguintes regras:</p> <ol style="list-style-type: none">a) O cargo de director-geral ou equiparado é provido por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do Ministro competente, devendo a escolha recair em indivíduos de reconhecida competência e que possuam experiência válida para o exercício das funções;b) O cargo de subdirector-geral ou equiparado é provido por despacho do Ministro competente, sob proposta do director-geral, devendo a escolha recair em indivíduos de reconhecida competência e que possuam experiência válida para o exercício das funções;c) Os cargos de director de serviço e de chefe de divisão ou equiparados serão providos por despacho do membro do Governo competente, sob proposta do director-geral, de acordo com o disposto nos números seguintes. <p>O recrutamento para os cargos de director de serviço e de chefe de divisão ou equiparados fazia-se de acordo com as seguintes regras:</p> <ol style="list-style-type: none">a) Directores de serviço, de entre chefes de divisão e assessores;b) Chefes de divisão, de entre assessores e técnicos superiores principais. <p>Quando se verificar não existirem funcionários ou agentes com as categorias previstas no número anterior e possuidores de formação e experiência adequadas à especificidade dos cargos a prover, o recrutamento será feito por concurso documental, nos termos de critérios a definir por despacho do Ministro competente, sob parecer da Secretaria de Estado da Administração Pública.</p> <p>Excepcionalmente, e em casos devidamente fundamentados, designadamente quando a lei orgânica estabeleça as especializações exigidas, o Ministro competente e o Secretário de Estado da Administração Pública podiam, por portaria conjunta, alargar a área de recrutamento e dispensar o requisito de vinculação à função pública bem como, em todos os casos, dispensar o requisito de habilitações, devendo o despacho de nomeação ser acompanhado, para publicação, de curriculum do nomeado.</p>
Decreto-Lei n.º 323/89 de 26 de Setembro	<p>O recrutamento para os cargos de director de serviços e chefe de divisão era feito, por escolha, de entre funcionários que reunissem cumulativamente os seguintes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none">o Licenciatura adequada;o Integração em carreira do grupo de pessoal técnico superior;o Seis ou quatro anos de experiência profissional em cargos inseridos em carreiras do grupo de pessoal a que alude a alínea precedente, consoante se trate, respectivamente, de lugares de director de serviços ou chefe de divisão. <p>O recrutamento para o cargo de director de serviços poderá ainda ser feito de entre chefes de divisão.</p> <p>Por opção da entidade competente para o efeito, o recrutamento de funcionários que reúnam os requisitos estabelecidos no n.º 1 poderá ser feito mediante concurso, que se processará nos termos do respectivo aviso de abertura.</p> <p>A confiança política nos dirigentes da Administração acentua-se, possibilitando a contratação de altos dirigentes públicos de fora da Administração Pública.</p>
Lei n.º 49/99 de 22 de Junho	<p>Estabelece o sistema de concurso para os cargos de director de serviços e chefe de divisão ou equiparados aos quais se podem candidatar funcionários que reúnam cumulativamente os seguintes requisitos</p> <ol style="list-style-type: none">a) Licenciatura adequada;b) Integração em carreira do grupo de pessoal técnico superior;c) Seis ou quatro anos de experiência profissional em cargos inseridos em carreiras do grupo de pessoal a que alude a alínea precedente, consoante se trate, respectivamente, de lugares de director de serviços ou chefe de divisão. <p>O recrutamento para o cargo de director de serviços podia, ainda, ser feito por concurso entre chefes de divisão. Referia ainda o estatuto que nos casos em que os concursos para recrutamento de director de serviços e chefe de divisão fiquem desertos, ou em que não haja candidatos aprovados, o recrutamento pode fazer-se por escolha, em regime de comissão de</p>

A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS
MODELOS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

Lei n.º 2/2004 de 15 de Janeiro	serviço por um ano. Nos casos de criação de serviços, o primeiro provimento dos cargos de director de serviços e chefe de divisão pode ser feito por escolha, em regime de comissão de serviço por um ano. Introduz pela primeira vez a necessidade de aproveitamento em curso de alta direcção como requisito para o desempenho de funções de direcção. Os titulares dos cargos de direcção intermédia são providos por despacho do dirigente máximo do serviço ou organismo, em comissão de serviço, pelo período de três anos, renovável por iguais períodos de tempo. O despacho de nomeação, devidamente fundamentado, deve ser publicado no Diário da República juntamente com uma nota relativa ao currículo académico e profissional do nomeado.
Lei n.º 51/2005 de 30 de Agosto	São introduzidas novas regras para as nomeações dos dirigentes da Administração Pública Portuguesa, em função do nível e grau de direcção. Introduziu-se o mecanismo de concurso para alguns cargos de direcção superior. Foram criados novos instrumentos de gestão da alta direcção pública como as Cartas de Missão ou o Quadro de Avaliação e Responsabilização, onde se estabelecem os objectivos a prosseguir pelos dirigentes superiores.

Construído pelo próprio

Se a administração pública portuguesa pouco adoptou os ideais de imparcialidade e distância face ao poder político que caracterizaram grande parte do século XX, devido ao regime político vigente, com a queda deste a situação, ao nível da alta direcção, pouco mudou, continuando os dirigentes públicos a ser escolhidos essencialmente por critérios políticos. Com o novo estatuto do pessoal dirigente abriu-se a oportunidade para a profissionalização de alguns postos de direcção mas, até à data, poucos foram os resultados práticos que esta alteração fez surgir.

3.2. O actual estatuto do pessoal dirigente

O estatuto do pessoal dirigente vigente actualmente, aprovado pela Lei n.º 51/2005 de 30 de Agosto, mantém a diferenciação dos cargos de direcção em dois níveis, cada um com dois graus, tal como a OCDE recomenda³⁸ e como vinha já sendo prática:

Nível 1: Direcção superior / Top Public Service

1º Grau: Directores Gerais, Secretário-geral, Inspector-geral ou Presidente;

2º Grau: Subdirector Geral, Adjunto de secretário-geral, Sub-inspector Geral,
Vice-Presidente e Vogal de Direcção

Nível 2: Direcção Intermédia / Top Management Service

1º Grau: Director de Serviços

2º Grau: Chefe de Divisão

O estatuto estabelece as regras para as nomeações dos dirigentes da Administração Pública Portuguesa, em função do nível e grau de direcção. Assim são requisitos para o desempenho de cargos de direcção:

³⁸ Os anteriores estatutos do Pessoal dirigente tinham, também, já esta distinção presente. Não se trata portanto de uma inovação do novo estatuto. Ainda assim importa que se demonstre que a Lei continua a realizar esta distinção.

Cargos de direcção superior:

- Licenciatura,
- Vínculo ou não à Administração Pública
- Posse de competência técnica, aptidão e experiência profissional
- Formação adequada ao exercício das funções.

Cargos de direcção intermédia:

São recrutados entre os funcionários com competência técnica e aptidão para o exercício de funções de direcção, coordenação e controlo, que reúnam os seguintes requisitos:

- Licenciatura;
- Aprovação em curso de formação específica
- Seis ou quatro anos de experiência profissional em carreiras para cujo provimento seja legalmente exigível licenciatura, consoante se trate de cargos de direcção intermédia de 1.º ou 2.º grau, respectivamente.

A escolha deverá recair no candidato que cumpra os requisitos referidos e em sede de apreciação de candidaturas melhor corresponda ao perfil pretendido.

A lei clarifica ainda os cargos dirigentes que devem ter os seus mandatos confinados aos mandatos dos Governos que os nomeiam (cargos de nomeação política). Por outro lado procura criar regimes próprios, indiferentes aos ciclos eleitorais, para os secretários-gerais, inspectores-gerais e dirigentes de serviços de natureza predominantemente técnica. Este regime, conforme exposto no artigo 1.º da Lei n.º 51/2005, não se aplica aos cargos dirigentes:

- Dos órgãos e serviços de apoio ao Presidente da República, à Assembleia da República e aos tribunais;
- Das Forças Armadas e das forças de segurança, tal como estas são definidas na Lei de Segurança Interna, bem como do Sistema de Informações da República Portuguesa;
- Dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino;
- Dos órgãos de gestão dos estabelecimentos do sector público administrativo de saúde;
- Do Ministério dos Negócios Estrangeiros que, por força de disposição legal própria, tenham de ser providos por pessoal da carreira diplomática;
- Integrados em carreiras.

A alteração ao estatuto do pessoal dirigente, introduzida pela Lei n.º 51/2005 parece pretender asseverar a formalização de algumas medidas para o controlo no que concerne ao recrutamento, selecção e avaliação dos dirigentes máximos dos organismos públicos (Madureira e Rodrigues, 2006). Criaram-se novos instrumentos de gestão da alta direcção pública como as Cartas de Missão e o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), onde se estabelecem os objectivos a prosseguir pelos dirigentes superiores. As cartas de missão, a par do QUAR, constituem um meio fundamental para a avaliação do desempenho do dirigente e para a consolidação de uma efectiva gestão por objectivos permitindo avaliar os resultados alcançados e, conseqüentemente, responsabilizar o dirigente pelo seu desempenho (artigo 19.º-A). Trata-se, no fundo, de um contrato em que o dirigente se compromete, perante o Governo, a conduzir a organização num determinado sentido. O n.º. 2 do artigo 19ºA prevê a possibilidade da carta de missão consagrar prémios de gestão a atribuir ao organismo, ao serviço ou ao dirigente, nas condições previstas agora no novo SIADAP, atendendo ao cumprimento dos objectivos contratualizados e presentes no Quadro de Avaliação e Responsabilização.

Apesar da nova Lei trazer algumas inovações em matéria de gestão da alta direcção os critérios de recrutamento e selecção de dirigentes não parecem trazer grandes novidades. A excepção encontra-se ao nível de determinados cargos de direcção para os quais a confiança política parece ter deixado de ser um factor chave, em prole da profissionalização destes postos. Pela primeira vez a nomeação de alguns cargos de direcção superior deixou de ser política. Cargos como os de Secretário-Geral e Inspector-Geral passaram a ser designados por concurso público e a aproximar-se de sistemas meritórios. Esta alteração revela a importância da profissionalização da Administração. Importa que essa profissionalização avance em ordem a ter burocracias profissionais dotadas dos conhecimentos e valores necessários ao exercício de uma moderna gestão pública em que o poder da competência é realçado (Mintzberg, 1995) assim como a credibilidade da Administração e das políticas públicas, livres de pressões erróneas efectuadas pelo poder político (Tonon, 2007). No caso particular dos dirigentes públicos, que detêm conhecimentos técnicos e específicos que, muitas vezes, os políticos não detêm, devem “ser criadas [normas e regras], fora da estrutura, em associações profissionais auto-geridas” que pautem o seu modo de actuação (Mintzberg, 1995). Esta necessidade, que antecipa e sugere outras que serão identificadas no ponto seguinte, induz a necessidade de institucionalizar as funções de direcção.

3.3. Identificação de problemas e necessidades

Apesar do novo Estatuto do Pessoal Dirigente incorporar já algumas medidas positivas que vão ao encontro de uma gestão de dirigentes consentânea com a gestão por objectivos e com a avaliação do desempenho, alicerçadas na necessidade da gestão pública ser efectuada por dirigentes qualificados, verifica-se contudo que, passados já 3 anos da publicação destas novas regras, os efeitos práticos que tendem para a profissionalização tardam em aparecer. Apesar da nova Lei prever uma diminuição do peso das nomeações políticas na selecção dos dirigentes públicos desconhecem-se, até à data, estudos que permitam aferir essa diminuição.

Contudo, se verificarmos, ao nível da gestão, os procedimentos de recrutamento e selecção de dirigentes não são muito diferentes daqueles que existiam antes da publicação da Lei. Aparentemente os métodos de selecção continuam os mesmos. Os dirigentes, mesmo aqueles que são seleccionados por concurso (incluindo-se dirigentes superiores e intermédios), continuam a ser seleccionados através de critérios predominantemente políticos. Não existe um controlo do mérito e adequação do perfil do dirigente seleccionado para um determinado cargo a não ser aquele que é realizado pela discricionariedade do dirigente superior, cumulativamente “recrutador”. Os requisitos, políticos e de mérito, são definidos pelo dirigente superior ou pela tutela do organismo, o que concede aos dirigentes uma elevada discricionariedade na escolha do dirigente.

Neste contexto, em que a política se insurge na Administração, não admira que um estudo recente (Carneiro, 2007)³⁹ revele que a primeira medida mais apontada como relevante para mudar a administração pública, por dirigentes e cidadãos, seja a sua despolitização (45% dos dirigentes públicos entrevistados referem em primeiro lugar esta medida, assim como 54% dos cidadãos inquiridos). A segunda e terceira medidas mais invocadas são, respectivamente, a) a responsabilização e b) a gestão por objectivos e a atribuição de prémios e incentivos. A medida menos apontada, recrutamento de dirigentes no privado, revela, em certa parte, uma confiança nos funcionários da Administração e uma aparente satisfação com um sistema de recrutamento fechado e uma desconfiança no recrutamento externo.

A verdade é que, mesmo com a vigência do novo estatuto, que prevê uma profissionalização de alguns cargos de direcção, essa profissionalização tarda em aparecer. Tal justifica-se pela longa tradição na selecção dos dirigentes públicos através de critérios que privilegiam a confiança política. Tudo leva a crer que, ainda que com um enquadramento legal distinto, as formas e métodos de recrutamento e selecção de dirigentes se mantêm, passados cerca de 3 anos da publicação do novo estatuto, praticamente inalteradas.

³⁹ Estudo apresentado em 26 de Outubro de 2007 no Congresso do INA: “Serviço Público – Imagens e percepções Públicas.

Tal equivale a dizer que as formas e métodos de selecção actuais revestem, predominantemente, um carácter político, em que o perfil e o mérito do candidato é fixado pelo dirigente ao qual o candidato a funções de direcção irá responder.

A par da elevada politização das funções de direcção não existe uma gestão estratégica destes cargos. A própria transição de pastas, entre o dirigente nomeado e o dirigente cessante, ocorre de acordo com a vontade e bom senso de ambos, quando tal existe. Perante este cenário, e perante a reconhecida importância destes actores, importa que as suas carreiras sejam geridas de forma estratégica, minimizando os efeitos negativos da arbitrariedade e discricionariedade da selecção a um mínimo que seja o desejável.

O Quadro 17 sintetiza os problemas e necessidades que se colocam actualmente à gestão integrada de dirigentes públicos na Administração portuguesa e que têm vindo a ser referenciados.

QUADRO 17: PROBLEMAS E NECESSIDADES NO ÂMBITO DA DIRECÇÃO PÚBLICA

Problemas	Necessidades
Elevado peso das nomeações políticas: as formas e métodos de recrutamento e selecção de dirigentes mantêm-se, passados cerca de 3 anos da publicação do novo estatuto, praticamente inalteradas, violando o espírito da Lei	Diminuição do peso das nomeações políticas, em particular nos cargos com consideráveis níveis de tecnicidade
Os concursos para dirigentes intermédios, supostamente baseados no mérito, são enviesados por critérios de escolha predominantemente política	
Inexistência de um controlo do mérito e adequação do perfil de um dirigente seleccionado para um determinado cargo	Imparcialidade e isenção na definição do perfil e na aferição do mérito do candidato. Independência no recrutamento, com alguma discricionariedade na selecção
Os requisitos, políticos e de mérito, são definidos pelo dirigente superior ou pela tutela do organismo o que concede aos dirigentes “recrutadores” uma elevada discricionariedade na escolha do dirigente, conducente a elevados níveis de politização	
A transição de pastas, entre o dirigente nomeado e o dirigente cessante ocorre de acordo com a vontade e o bom senso de ambos	Criação de um momento de transição, contratualmente previsto. Criação de mecanismos de memória organizacional e de explicitação do conhecimento organizacional
Inexistência de uma estratégia de gestão dos cargos de direcção	Criação de uma política integrada de gestão de dirigentes públicos que contemple o recrutamento, a selecção, a formação, a avaliação, a promoção, o desenvolvimento e o aperfeiçoamento e a cessação das funções de direcção

Construído pelo próprio

O conjunto de problemas e necessidades identificadas levam-nos a questionar que configuração político-administrativa se pretende para a Administração Pública portuguesa.

3.4. Que configuração político-administrativa?

Face aos problemas e necessidades detectados procurar-se-á, a partir da resposta a algumas questões que estiveram na origem deste trabalho, configurar um sistema de relacionamento entre política e Administração mais equilibrado e consentâneo com os critérios de transparência e princípios da *good governance*. Relembrem-se as principais questões colocadas:

1. Que modelo de interacção entre política e Administração?
2. Como compatibilizar os sistemas de selecção com os desafios dos novos modelos de Administração?
3. Como assegurar a legitimidade democrática das políticas públicas?
4. Como garantir que os dirigentes públicos aplicam as orientações do poder político legitimamente eleito?
5. Como assegurar a imparcialidade das políticas públicas?
6. Como garantir que os dirigentes públicos são seleccionados com base em critérios que potenciem o desempenho administrativo, a equidade, a imparcialidade e a proporcionalidade das políticas?
7. Como devem ser recrutados e seleccionados os dirigentes públicos da administração?
8. Que mecanismos permitem regular as interacções formais e informais entre políticos e dirigentes públicos?

O tipo de resposta a estas questões, além de constituir parte da solução para os problemas e necessidades levantados, configura um determinado modelo de interacção entre política e administração. A orientação da resposta às questões levantadas será dada a partir das Boas Práticas identificadas, considerando as especificidades do modelo de selecção actualmente vigente em Portugal.

3.4.1. Identificação de Boas práticas

A identificação de boas práticas, a partir da análise de casos representativos das macro-configurações político-administrativas, antecede a resposta às questões formuladas. A generalidade dos países tem vindo a adoptar (umas vezes mais, outras menos) sistemas de direcção que combinam características tanto do modelo de confiança política como do modelo profissional/mérito. Como as vantagens de um sistema são, regra geral, as desvantagens do outro, os países procuram combinar as características de ambos os modelos de forma a potenciar o desempenho administrativo. Da análise realizada à configuração político-administrativa de cada país resulta a identificação do conjunto de Boas Práticas que se apresentam na Figura 4.

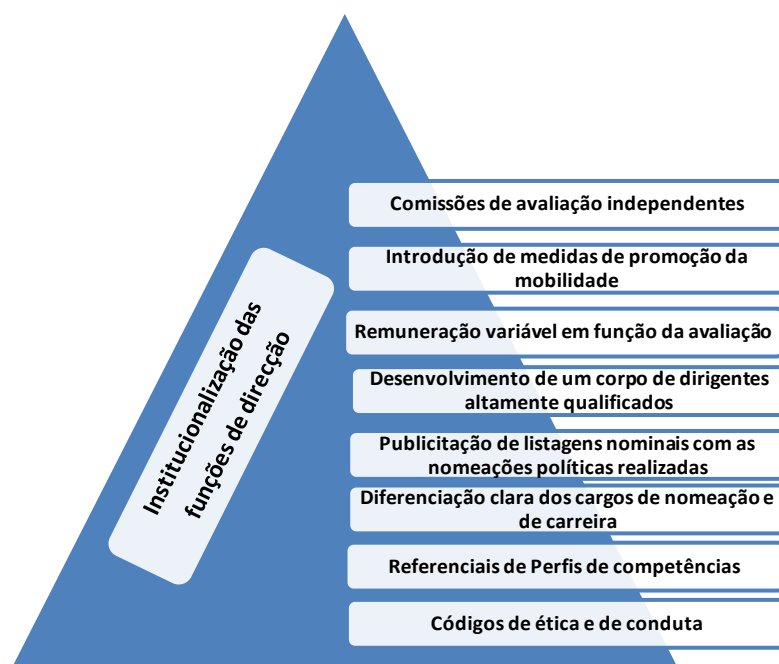


FIGURA 4: BOAS PRÁTICAS IDENTIFICADAS

A institucionalização da gestão dos cargos de direcção pública tem sido uma solução seguida por alguns países como os EUA e o Reino Unido. Estes países têm as suas funções de direcção pública institucionalizadas. Quer isto dizer que as funções de direcção são geridas por uma entidade autónoma do poder político. No que respeita às funções de direcção institucionalizadas as mesmas estão muito bem identificadas. No caso do Reino Unido encontram-se integradas no *Senior Civil Service* (SCS) os postos de direcção do *Home Civil Service* com excepção do *Northern Ireland Civil Service*, do *Diplomatic Service* e de alguns postos das *Next Steps Agencies*. Também nos EUA o *Senior Executive Service* (SES) responsabiliza-se pela gestão de topo nos organismos públicos. Nestes casos, em que as funções de direcção se encontram institucionalizadas existem, no plano formal, directrizes que procuram tornar essas instituições tão livre de interferências políticas impróprias como possível. O objectivo último visa assegurar a confiança pública na imparcialidade do governo.

Alguns países, mesmo os que adoptam sistemas mais politizados, diferenciam os cargos de nomeação política dos cargos de carreira: em França o Décret n° 85-779, 2005 distingue os cargos de nomeação política dos e cargos de carreira. Em alguns casos, também, o princípio da neutralidade condiciona a participação dos dirigentes públicos de topo em algumas actividades como sejam os debates políticos (França) ou eleições (EUA). Uma outra prática que resulta da tentativa de diferenciar os cargos de carreira das nomeações políticas encontra-se na tentativa de identificar um grupo de funcionários, nomeados politicamente, que integram os gabinetes ministeriais e que, por isso, devem ter os seus contratos confinados aos mandatos dos políticos eleitos. A generalidade dos países tem, também, um conjunto de

excepções que permitem que a escolha dos dirigentes seja feita seguindo princípios que não o mérito e concorrência aberta, privilegiando critérios de confiança política (Reino Unido). Mas, mesmo nestes casos, devem ser acautelados enviesamentos pessoais ou políticos, conforme estabelece o *Guidance on Senior Recruitment* e *Civil Service Commissioners Guidance on Senior Recruitment*, uma espécie de guias de recrutamento que se aproximam de códigos de ética e de conduta. Os motivos que levam a um recrutamento e selecção excepcional devem ser justificados com base nas características da função e nas razões excepcionais relacionadas com o serviço a desempenhar. Também no caso dos EUA se procuram identificar muito bem as funções de nomeação política (*United States Government Policy and Supporting Positions – Plum Book*). Este documento é preparado de quatro em quatro anos, após cada eleição para a presidência dos EUA, visando a total transparência na atribuição dos cargos. O documento está disponível na INTERNET num site público e é construído nominalmente.

Depois de recrutados e seleccionados é feito, na generalidade dos países, um investimento no desenvolvimento de um corpo / conjunto de dirigentes públicos altamente qualificados. Em França a selecção de dirigentes é feita através de processos de formação rigorosos e selectivos a cargo da ENA. No Reino Unido existem critérios que servem de referência e avaliação de competências aquando da selecção de novos dirigentes (*Job evaluation for senior posts - JESP*), assim como nos EUA onde a avaliação e certificação de competências é feita por uma comissão independente (*Qualifications Review Board - QRB*), tendo como referencial um perfil de cinco competências (ECQ's) que os gestores públicos devem possuir. Face a estes critérios os candidatos são ordenados e são feitas *short-lists* de candidatos. De salientar uma vez mais que todo este processo respeita, no plano formal, um conjunto de códigos e guias de recrutamento de cargos de direcção

Existem também programas de *Fast Stream* (Reino Unido) e de *Fast Track* (EUA) para formação de quadros qualificados aos quais se diagnosticou um elevado potencial de ascensão na carreira, por via das suas competências e avaliação.

A variação da remuneração, em função da avaliação dos resultados alcançados (eficácia, eficiência, qualidade, *outputs*, *outcomes*) é outra boa prática identificada. Em França é feita uma definição de objectivos, de *outputs* e de *outcomes* esperados, normalmente expressos através de contratos ou cartas de missão, sendo os dirigentes responsabilizados pelo desempenho verificado. No Reino Unido a remuneração é, também, variável e função do desempenho: os dirigentes de topo podem ter um bónus que varia entre os 0 e 11% do seu salário. Também nos EUA a remuneração, a retenção e a evolução na carreira é feita com base no desempenho observado. Os vencimentos são definidos consoante os dirigentes de topo alcancem ou não os objectivos propostos. Existem prémios monetários pelo bom desempenho.

Por último, como boa prática, destaca-se a possibilidade de serem transferidos entre funções indivíduos que fazem parte do *Senior Service*, desde que se encontre qualificado para a função (EUA). Podem ser feitas transferências entre agências, desde que se obtenha autorização dos dirigentes e do *Office of Personnel Management*. Esta medida visa fomentar a mobilidade e o aumento de experiência através da rotatividade de funções.

Com base neste conjunto de Boas Práticas procurar-se-á, em seguida, criar um modelo de gestão de dirigentes públicos da Administração Pública portuguesa, devidamente adaptado à sua realidade administrativa.

3.4.2. Arquitectura de um modelo de gestão de dirigentes públicos

Apesar das estruturas administrativas em Portugal se terem mantido durante muitos anos como estruturas tradicionais, sentindo-se ainda hoje alguns desses efeitos, as reformas administrativas alteraram a configuração das estruturas administrativas, que passaram a ser mais descentralizadas e a ter maior autonomia. Além de uma intervenção ao nível das estruturas administrativas e da organização do Estado, as reformas, sob a influência do *New Public Management*, tiveram, também, impacto ao nível da gestão dos recursos humanos, nomeadamente nos estatutos de emprego público e respectivas carreiras, na avaliação do desempenho e nas remunerações. Acresce que, no contexto da Governance, novos desafios se colocam a esta forma de administração. O dirigente público passará a ser um canal pelo qual vários actores comunicam, ao poder político, as suas pretensões. No fundo será um conciliador de interesses reunindo as várias perspectivas dos actores sociais que formam o interesse público e que, conseqüentemente deve ser comunicado ao poder político. Será o poder político que se encarregará da concepção das políticas necessárias à sua satisfação [do interesse público], em respeito pelas propostas que, no contexto de uma sociedade do conhecimento, se esperam reunir a partir dos vários intervenientes. Este pressuposto subentende que também a formulação das políticas públicas se alterará tendo origem em propostas de actores sociais no exercício de uma cidadania activa. Ao poder político, mais que formular as políticas públicas, caberá o papel de harmonização das propostas dos interessados, em função daquele que for o maior e melhor interesse público. Por outro lado, o dirigente público encarregar-se-á da implementação dessas políticas, articulando-se com o poder político na provisão de bens e serviços à sociedade.

É em respeito por este contexto que, considerando as Boas Práticas identificadas, se procurará responder às perguntas formuladas anteriormente e apresentar algumas medidas que possibilitem a dissolução dos problemas e necessidades identificadas (Quadro 18).

A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS
MODELOS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

**QUADRO 18: BOAS PRÁTICAS QUE PODEM CONSTITUIR RESPOSTA AOS DESAFIOS E NECESSIDADES DA
A.P. PORTUGUESA**

Questão	Boa prática / Medidas a adoptar
1. Que modelo de interacção entre política e Administração?	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo Institucional: institucionalização das funções de direcção • Diferenciação e separação efectiva dos cargos de nomeação e dos cargos de carreira
2. Como devem ser recrutados e seleccionados os dirigentes públicos da administração?	<ul style="list-style-type: none"> • Devem ser criadas comissões independentes compostas por júris que, face à identificação de requisitos mínimos e de um perfil de competências, avaliam os candidatos a funções de direcção. • Criação de uma bolsa de dirigentes profissionalizados que, aquando de concursos, integrem <i>pools</i> para que sejam nomeados dirigentes profissionalizados advindos dessa bolsa. A escolha final poderá ser feita pelo dirigente/político que tutela o organismo / unidade orgânica. • Criação de modelos de selecção mais objectivos e transparentes de avaliação de potenciais candidatos • Desenvolvimento de um conjunto de dirigentes públicos altamente qualificados com um perfil de competências transversais que responda aos novos desafios.
3. Como compatibilizar os sistemas de selecção com os desafios dos novos modelos de Administração?	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação de um perfil de dirigente compatível com os actuais desafios da administração. Paralelamente devem ser criados mecanismos de identificação, avaliação e certificação de competências independentes do poder político. Devem ser criadas comissões independentes que avaliem o potencial do dirigente.
4. Como garantir que os dirigentes públicos são seleccionados com base em critérios que potenciem o desempenho administrativo, a equidade, a imparcialidade e a proporcionalidade das políticas?	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de um corpo de dirigentes profissionalizados, com os requisitos de <i>trust</i> e fidelidade para com o Estado, orientados por instrumentos de gestão como contratos de gestão, avaliação de desempenho e prémios pelos resultados alcançados. • Criação de mecanismos penalizadores que impeçam a progressão na carreira, ou mesmo a destituição do cargo ou, no limite, da carreira. • Conferir às autoridades de inspecção e auditoria o poder de fiscalização e controlo da actuação da [alta] administração e da própria instituição a criar. A institucionalização das funções de direcção pressupõe, também, a atribuição de poderes disciplinares. Deverão ser criados mecanismos de denúncia e responsabilização perante a comprovação de situações de imparcialidade.
5. Aplicação das políticas públicas: Como assegurar a legitimidade democrática das políticas públicas? Como garantir que os dirigentes públicos aplicam as orientações do poder político legitimamente eleito? Como assegurar a imparcialidade das políticas públicas?	<ul style="list-style-type: none"> • Interacções formais: contributos para as políticas públicas devem ser publicitados • Interacções informais: controlo através de acções inspectivas e fiscalizadoras
6. Que mecanismos permitem regular as interacções formais e informais entre políticos e dirigentes públicos?	<ul style="list-style-type: none"> • Valorizar a experiência o que aumentará a rotatividade de funções e dirigentes em postos de direcção
7. Como fomentar a mobilidade em postos de direcção	

Construído pelo próprio

A aplicação das medidas e Boas Práticas identificadas, devidamente adaptadas ao contexto político-administrativo português, exige a concepção de um modelo integrado de gestão de dirigentes públicos. Essa política de gestão integrada deve contemplar não só o recrutamento e a selecção mas, também, a formação, a avaliação, a promoção, o desenvolvimento, o aperfeiçoamento e a cessação das funções de direcção. A Figura 5 representa graficamente, e de forma resumida, a proposta de um modelo integrado de gestão de dirigentes públicos, a partir das respostas e medidas apontadas para as questões formuladas.



FIGURA 5: PROPOSTA DE UM MODELO INTEGRADO DE GESTÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS

No contexto de uma sociedade baseada no paradigma do conhecimento, da democracia e da participação, os sistemas de selecção de dirigentes públicos devem basear-se em critérios transparentes que permitam a avaliação e controlo do desempenho e dos resultados alcançados. De acordo com as Boas Práticas identificadas é possível criar modelos mais objectivos e transparentes de avaliação de potenciais candidatos que aquele que vigora hoje na Administração portuguesa. O objectivo principal desta proposta é evitar processos de recrutamento que, nas palavras de Madureira e Rodrigues (2006), são altamente subjectivos e discriminatórios e pecam pela falta de transparência e eficácia. Importa escolher dirigentes com base em critérios objectivos esperando o cumprimento de resultados, independentemente da confiança.

A institucionalização das funções de direcção permite criar um corpo / bolsa de dirigentes profissionais que, depois de recrutados e formados, estariam hábeis a desempenhar funções em diversos Organismos da Administração. O facto de pertencerem a uma carreira fomentaria a especialização e a rotatividade na prestação de funções e, conseqüentemente, o aumento de experiência e conhecimento sobre o sector público. O facto de pertencerem a uma carreira não significa que a mesma tenha que ser fechada. Pelo contrário, devem ser criados mecanismos que permitam garantir a competitividade na atribuição de cargos. Um tal processo de institucionalização das funções de direcção exige a criação de uma entidade capaz de gerir as funções de direcção e de identificar profissionais com os perfis compatíveis com as necessidades de gestão dos organismos. Esta entidade teria como principais atribuições o recrutamento, a selecção, a formação, a avaliação do desempenho e a gestão e acompanhamento das carreiras de alta direcção pública, para além da verificação da conformidade do perfil dos candidatos face às reais necessidades de competências nos diferentes organismos públicos. Esta instituição / comissão deve ter um estatuto independente do poder político e fazer um forte investimento na identificação prospectiva de perfis de

competências das funções de direcção, i.e., deverá identificar e desenvolver um perfil de dirigente capacitado para responder aos novos desafios da boa governação.

Porque a gestão pública não é apenas uma questão de eficiência e eficácia, mas também de legalidade e legitimidade (Kikert, 1999 *apud* Rocha, 2000) importa que, além de se considerarem questões que estejam directamente relacionadas com os ideais do *New Public Management*, se considerem, também, questões relacionadas com a nova governança, num contexto de uma democracia renovada, em que a cidadania activa e a participação do cidadão na administração ganham um novo fôlego. O dirigente deverá, desta forma, constituir um elemento agregador de esforços e um elemento gerador de consensos entre os inúmeros *stakeholders* do Estado. Além de ser feito um contínuo investimento no desenvolvimento do dirigente deverá ser, também, alinhado esse perfil com os novos desafios das TIC, da sociedade do conhecimento, da participação pública e da cidadania activa. A questão da legitimidade democrática é incontornável: os dirigentes públicos profissionais não têm, directamente, legitimidade democrática. Contudo, por um lado, se estivermos a falar de dirigentes profissionalizados, com os requisitos de *trust* e fidelidade para com o poder político [ou mais ainda para com o Estado], orientados por instrumentos de gestão como contratos de gestão, avaliação de desempenho e prémios pelos resultados alcançados, a implementação das políticas públicas respeitará os seus desígnios originais sob pena de existirem penalizações que impeçam a progressão na carreira, ou mesmo a destituição do cargo ou, no limite, da carreira. Por outro lado, a imparcialidade das políticas públicas, na sua implementação, deve ser garantida pelo próprio poder político que deverá conferir às autoridades de inspecção e auditoria o poder de fiscalização e controlo da actuação da [alta] administração. Deverão, como foi também já referido, ser criados mecanismos de denúncia e responsabilização perante a comprovação de situações de parcialidade.

Conclusão

A reforma da Administração Pública tem constituído uma prioridade dos sucessivos Governos de Portugal, de algumas décadas à actualidade. As sucessivas reformas administrativas possibilitaram a criação de entidades administrativas descentralizadas, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que saíram do âmbito ministerial e passaram a ser geridas de forma descentralizada, através de contratos de gestão, sem prejuízo para os poderes de tutela e superintendência do poder central. Se com esta alteração, com impacto nas estruturas administrativas, se podia expectar uma alteração na forma como os dirigentes públicos eram recrutados e seleccionados, na prática as novas estruturas continuaram a ser lideradas por dirigentes seleccionados pelo poder político, com base em critérios predominantemente de confiança. Apesar dos sucessivos estatutos do pessoal dirigente terem

introduzido algumas medidas positivas na forma como os dirigentes públicos eram seleccionados nomeadamente, a alteração do vínculo vitalício dos dirigentes públicos (1979), o recrutamento e selecção por concurso para cargos de direcção intermédia (1999) e a introdução, em 2004, de medidas que pareciam tender à profissionalização de alguns cargos de direcção superior, que se pretendiam indiferentes aos ciclos eleitorais, os dirigentes públicos continuaram a ser seleccionados a partir de elites fechadas e próximas do poder político.

Verificam-se, ainda hoje, elevados níveis de politização que, em alguns casos, condicionam potencialmente a eficácia, a eficiência, a qualidade e a legitimidade das políticas públicas [legitimidade técnica], conforme se procurou demonstrar através da identificação de um conjunto de potenciais problemas e necessidades que requerem intervenção. Sugeriu-se que essa intervenção começasse pela aplicação de um conjunto de Boas Práticas identificadas noutros países, com as devidas e necessárias adaptações, de forma a desenhar uma configuração político-administrativa que desse resposta às necessidades identificadas e, assim, permitisse minimizar os problemas diagnosticados, potenciando a relação política-Administração no contexto da *Good Governance*.

A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS
MODELOS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. A transição do modelo de administração tradicional para o modelo idealizado pelo NPM (em que os conceitos de eficiência, eficácia e economia ganham relevo) e a evolução deste modelo para o modelo da *Governance* (dominado por valores de cidadania e participação activa, colaboração, cooperação e confiança nos actores) suscita uma reapreciação da forma como as relações política-administração devem ser encaradas. Verifica-se todavia, qualquer que seja o modelo de administração vigente em cada período da história recente, que o dirigente público surge como um elemento fundamental na formulação e aplicação das políticas públicas e um actor privilegiado no relacionamento entre o Estado e o cidadão.
2. Na Europa, a Revolução Liberal e o surgimento do Estado de Direito configuraram um modelo de Administração fechado e subordinado ao Direito Administrativo em que o Estado determinava o modelo de Administração – processo *top-down*. Já nos EUA, a Revolução Industrial e a inovação tecnológica fizeram com que o modelo de Administração se desenvolvesse com base em preocupações mais gestionárias e menos legalistas, afirmando-se o modelo de Administração como determinante da configuração do modelo de Estado - processo *bottom-up* (Waldo *apud* Stillman, 1997 e Mozzicafreddo, 2001).
3. Apesar das especificidades que configuram cada sistema de direcção, a evolução genérica dos modelos de selecção de dirigentes, no âmbito da evolução dos modelos de Estado e de Administração, pareceu seguir um mesmo padrão: os modelos de selecção baseados no *patronage* e no nepotismo deram lugar, progressivamente, tanto na Europa como nos EUA, aos modelos meritórios, de índole profissional (*Northcote-Trevelyan Report*, 1854; Pendleton Act, 1883; Peters, 1996; Wilson, Goodnow, Weber *apud* Rocha, 2000) que, por sua vez, a partir da segunda metade do século passado, em função das várias críticas apontadas à administração profissional, deram lugar a sistemas que privilegiaram novamente a confiança política como critério de selecção determinante (Fulton Report, 1965; Downs, 1967 *apud* Rocha, 2005b; Downing, 1995; Peters, 2001). Esta politização foi particularmente notória na década de 80, tendo dado origem à expansão de cargos como os de *political advisors for ministers* (Peters, 2001) e a processos de reforma da Administração baseados no *New Public Management*.
4. Parece pois que os ideais ora de politização, ora de profissionalização da alta direcção pública, têm seguido evoluções cíclicas. Tal parece explicar-se por, com o passar do tempo, a configuração político-administrativa idealizada para um determinado modelo degenerar, fruto de diversas disfunções, em outros modelos que, na prática, contrariam o modelo original preconizado e idealizado. Veja-se, a título de exemplo, que os modelos

- mais politizados, que privilegiam a legitimidade democrática, degeneram, frequentemente, em modelos em que o clientelismo e o favoritismo acabam por se afirmar. Foi o que aconteceu no Reino Unido, com os *mandarins* e o sistema profissional, que condicionaram a aplicação original das políticas públicas democraticamente definidas.
5. A evolução cíclica dos modelos de selecção de dirigentes desperta a velha dicotomia política-Administração e dá sinais da impossibilidade de definição, na prática, de fronteiras claras que dividam a política e a Administração. Acresce que uma tal indefinição conduz a uma maior politização, tanto no sentido política-Administração, como no sentido Administração-política. Os casos Iraquiano e Australiano demonstram isso mesmo, assim como demonstraram, também, o falhanço da aplicação de um sistema de administração neutral e independente do poder político.
 6. Aberbach e Rockman (1988) defendem que, na impossibilidade de definir uma fronteira com contornos claros entre política e Administração, devido à natureza política da Administração (Mozzicafreddo, 2001; Chevallier, 2002; Waldo *apud* Stillman, 1997; Kellner, 1981), a penetração do dirigente administrativo na política acaba por ser mais vantajosa que nomeações de sentido contrário com excessiva politização.
 7. Mesmo os modelos de *ideal type*, correspondentes à representação 2 (modelos híbridos) da Figura 2, que conciliam valores de confiança e de neutralidade e independência possuem espaços relativamente grandes (A-B) e possibilitam um conjunto de associações a que correspondem múltiplas configurações que se aproximam, ora de modelos mais neutrais e independentes (Ponto A), ora de modelos baseados na confiança política (Ponto B) (ver Figura 2).
 8. Se tradicionalmente se idealizava uma separação total entre política e Administração, hoje questionam-se as vantagens de uma total separação, defendendo-se que a existência de modelos híbridos, que combinem (1) os conhecimentos técnicos de profissionais relativamente independentes e neutrais com (2) a confiança política necessária no desempenho de funções de direcção, constituem mais-valias no processo de gestão pública.
 9. Ainda assim, mesmo nos modelos híbridos, verifica-se uma maior aproximação ao imperativo da confiança. Tal facto pode explicar-se por este imperativo ter, culturalmente, mais tradição que o imperativo do mérito. As opções, por um ou outro modelo de selecção de dirigentes, numa determinada altura, dependeram das especificidades histórico-culturais de cada país, das reformas em curso e da fragmentação da tomada de decisão (quanto mais fragmentada, maior politização).
 10. As reformas do NPM, em particular o movimento crescente de privatização e descentralização, fez com que as estruturas tradicionais de administração se alterassem e, paradoxalmente, houvesse um maior número de nomeações discricionárias, ao contrário do que seria de esperar. Curiosamente, em alguns casos, o NPM criou instrumentos que

burocratizaram a gestão pública exigindo constantes monitorizações e controlos dessa gestão. Por outro lado, essas reformas tiveram impacto na organização dos sistemas de pessoal que tenderam a ser instrumentalizados em ordem a prosseguir valores de economia, eficácia e eficiência, em prejuízo dos tradicionais valores de equidade, transparência e neutralidade (Rocha, 2005a).

11. Verificou-se que os sistemas de emprego público de dirigentes, nos países analisados, são geralmente inversos aos sistemas de emprego público dos funcionários públicos: o Reino Unido e os EUA detêm predominantemente um sistema de emprego baseado no posto, ao nível dos funcionários públicos mas, no que respeita aos dirigentes, estes desempenham funções em carreiras relativamente estruturadas. Já em Portugal e em França, os dirigentes desempenham funções num determinado posto de direcção, em comissão de serviço, e os funcionários públicos são, tradicionalmente, de carreira. Esta relação inversa pode traduzir a necessidade de balancear poderes e equilibrar as duas partes de cada fronteira.
12. Apesar de em Portugal as reformas da Administração terem tido algum impacto nas estruturas administrativas, tal não foi suficiente para que a autonomia da gestão se compadecesse com uma diminuição da politização da alta direcção pública. Os sucessivos estatutos do pessoal dirigente demonstram isso mesmo salientando inclusive, em algumas alturas, uma excessiva politização dos níveis de gestão mais baixos. Fruto do regime vigente durante o Estado Novo, a profissionalização da alta direcção pública nunca foi uma realidade, ao contrário do que se passara, na mesma altura, noutros países. Só depois do 25 de Abril é que os cargos vitalícios acabaram dando origem às comissões de serviço. Contudo, na prática, até aos dias de hoje, os cargos de alta direcção continuam a ser atribuídos a uma elite restrita, sem prejuízo das últimas alterações ao Estatuto do Pessoal Dirigente que prevê o sistema de concurso para a atribuição de alguns cargos de direcção superior. Os efeitos práticos desta alteração, passados cerca de 3 anos da sua publicação, ainda não se fazem sentir, apesar de cidadãos e dirigentes, quando questionados, referirem como uma das necessidades mais prementes da gestão pública, a diminuição do peso político na alta administração.
13. Importa que se responda, rapidamente, com alterações efectivas à forma como os dirigentes públicos são geridos em Portugal, em ordem a diminuir os problemas e as necessidades detectadas, garantindo um efectivo controlo do perfil e mérito dos candidatos seleccionados e, conseqüentemente, da efectividade das políticas públicas.
14. Os casos representativos analisados apontam um conjunto de medidas que se afiguram como Boas Práticas e que, adaptadas, podem melhorar a forma como os dirigentes públicos portugueses são recrutados, seleccionados, formados, avaliados e promovidos. É possível arquitectar sistemas de direcção integrados, mais objectivos e transparentes, em que

instituições independentes do poder político definem e avaliam, prospectivamente, os perfis de competências de direcção necessários para cada posto ou conjunto de postos. Acredita-se que o conjunto de medidas apresentado ao longo deste trabalho, conducentes à configuração de um modelo de alta direcção mais transparente, permite uma melhor gestão do *trade-off* entre a legitimidade técnica, assente em princípios de neutralidade e independência, e a legitimidade democrática, conferida pelo cidadão ao político eleito.

15. Apesar de não se poder concluir pela superioridade de uma determinada configuração político-Administrativa sobre a outra, os modelos híbridos parecem conciliar as vantagens de ambos os sistemas, assim como minimizar as suas desvantagens. Assim, a institucionalização das funções de direcção parece ser uma forma pacífica de minimizar o *trade-off* entre (1) o domínio técnico, a imparcialidade e a independência dos dirigentes públicos e (2) a legitimidade democrática assente nos políticos eleitos. Esta conciliação, entre o domínio técnico e o domínio político é, contudo, difícil de atingir. Como se verificou, com o aumento dos valores de independência e neutralidade, diminui-se o valor da confiança política e vice-versa. O ponto óptimo consiste na configuração de uma estrutura político-administrativa que maximize a relação política-Administração e potencie o exercício de uma eficaz e eficiente gestão pública, em respeito pelos ideais democráticos. Acredita-se pois que a institucionalização das funções de direcção se apresenta como uma boa solução para a gestão dos cargos de direcção.
16. A candidatura a postos de direcção poderá exigir alguns requisitos mínimos, como formação prévia ou experiência, que efectivamente comprovem a aquisição de determinadas competências. Essa avaliação deve no entanto ser o mais independente possível. Os candidatos seleccionados passam posteriormente a integrar uma bolsa de candidatos a funções de direcção. Em cada momento de selecção pode essa bolsa ser consultada e a partir desta ser definida uma *pool* de candidatos que apresente perfis próximos dos exigidos. A entidade instituída, e com poderes de gestão dos dirigentes públicos deve (1) realizar entrevistas a esses candidatos, (2) dar *feedback* sobre a avaliação realizada e (3) fornecer uma *pool* de candidatos ao dirigente ou político que tutela o organismo para onde se procura um dirigente. Será este dirigente ou político que tutela um organismo que, perante essa *pool* de candidatos pré-seleccionados e considerando o *feedback* fornecido, fará a selecção final.
17. A institucionalização das funções de direcção não deve ser sinónimo de perda de legitimidade democrática, de confiança (enquanto significado de *trust*) nem de interpermeabilidade entre o poder político e a Administração. Os cargos de direcção, ao serem profissionalizados, devem respeitar a confiança e fidelidade para com as políticas públicas formuladas. Por outro lado, a imparcialidade da actuação da alta direcção deve ser auditada

e fiscalizada por autoridades com competências para o efeito e por mecanismos de denúncia colocados à disposição dos cidadãos.

Estas garantias de *trust* e imparcialidade devem ser acompanhadas, também, ao nível interno, de instrumentos criados para o efeito tais como, contratos de gestão, prémios e/ou penalizações.

18. O conceito de *trust* / confiança política não deve ser encarado, no contexto dos modernos modelos de administração, como determinantemente político mas antes como um dever de lealdade [do dirigente seleccionado] para com o Estado, mais que para com o poder [ou partido] político eleito. No fundo, o dirigente seleccionado deve cumprir um dever de lealdade na formulação e implementação das políticas públicas, em respeito pelos princípios de uma Boa Governação.

19. Ao longo deste trabalho identificaram-se questões e problemáticas cuja exploração e aprofundamento, em trabalhos futuros, apresentam potencial:

- a. Por um lado, no contexto dos modernos modelos de Estado e de Administração, em que a confiança no dirigente ganha novas dimensões e em que o exercício de uma cidadania activa, devidamente enquadrada, privilegia uma maior participação do cidadão na Administração, que lugar se prospecta para o dirigente público? Como evoluirá o seu perfil? Qual o papel que o dirigente público deve assumir: actor político, actor administrativo ou facilitador e intermediário? Que oportunidades e ameaças para a gestão pública, ora de um, ora de outro papel?
- b. Por outro lado, poderá a relação inversa entre os sistemas de emprego público de direcção e os sistemas de emprego público de funcionários públicos ser explicada pela necessidade de equilibrar um conjunto de factores político-administrativos decorrentes das opções reformistas tomadas e assim influenciar quer a configuração dos sistemas de alta direcção pública, quer a estruturação dos regimes de emprego público?

A compreensão de questões complexas como esta e outras que se colocam à Administração Pública não deve ser desprestigiada em prole de decisões imediatas, casuísticas e desprovidas de enquadramento. O estudo da Administração, ao contrário do que acontece em alguns países, em Portugal continua a ser, em quantidade e abrangência temática, reduzido. A heterogeneidade e polivalência do serviço público e a multiplicidade de factores e variáveis que influenciam a tomada de decisão, exigem que o estudo da Administração seja efectuado a partir de uma perspectiva multidisciplinar e, conseqüentemente, com recurso a várias áreas do conhecimento. É tempo de unificar os vários contributos e encaminhá-los no sentido do desenvolvimento do estudo da Administração, enquanto suporte do Estado e do cidadão, permitindo uma melhor definição, implementação e avaliação das políticas públicas e, conseqüentemente, um desenvolvimento societal mais sustentável.

É tempo da Ciência da Administração ocupar o seu lugar.

A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS
MODELOS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

BIBLIOGRAFIA

- Aberbach, J. D et al. (1988), “Image IV Revisited: Executive and Political Roles”, *Governance*, 1, Oxford: Blackwell Publishing Ltd, pp. 1-25.
- Amaral, Diogo Freitas (1994), *Curso de Direito Administrativo*, 2ª Ed., Coimbra: Almedina.
- Araújo, Joaquim Filipe (2002), *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência Institucional*, Coimbra: Quarteto Editora.
- Bellier, Irène (1993), *L’ENA Comme si vous y étiez*, Paris: Éditions du Seuil.
- Bilhim, João (2000) *Ciência da Administração*, 1ª ed. Lisboa: Universidade Aberta.
- Bilhim, João (2000), “Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da administração”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, V.1, n.1, p.18-37.
- Ball, Alan e Peters, B. Guy (2000), *Modern Politics and Government*, 6ª ed. New York, Palgrave.
- Bonosaro, Carol (2000), *The United States Career Executive Service: Its operation and role in policy*, in: 5º Congresso Clad, Santo Domingo.
- Bovaird e Loffler (2003), “Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies” in *International Review of Administrative Sciences*, London: SAGE, Vol.69 pp.312-328.
- Carmo, Hermano (1985), *Os dirigentes da Administração Pública em Portugal*, 1ª ed. Lisboa: Universidade Técnica.
- Carmo, Hermano (1987), *Os Dirigentes da Administração Pública em Portugal*, Lisboa, ISCSP.
- Carneiro, Roberto (2007), *Serviço Público – Imagens e Percepções Públicas*, 5º Congresso INA, 26 de Outubro de 2007.
- Caupers, João (2000), *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa: Âncora.
- Caupers, João (2002), *Organização administrativa pública*, 7ª ed. - Lisboa: Âncora.
- Caupers, João (2003), *Introdução ao Direito Administrativo*. Lisboa: Âncora.
- Chevallier, Jacques (2002), *Science administrative*, Paris: PUF.
- Chiavenato, Idalberto (1982), *Administração de empresas: uma abordagem contingencial*, São Paulo: McGraw-Hill.
- Cruz, J. M. Teixeira (1999), *A Função Pública e o Poder Político: as situações na Alemanha, em França, na Grã-Bretanha, nos EUA e em Portugal*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Costa, Andersen (2000), “Um Estado Providência para o século XXI” in *Para uma Europa da inovação e do conhecimento*, Oeiras, Celta Editora, cap. 3, 79-124.
- Dowding, Keith. (1995), “Policy-Making: Civil Servants in the Cross Fire” in *The Civil Service*, London: Routledge, Cap. 6, pp.108-128.
- Ferraz, David e Madureira, César (2006), *Modelos de Formação de Dirigentes Públicos - Análise Comparativa*, Caderno INA 27, Oeiras: INA.
- Fukuyama, Francis (2006), *A Construção de Estados*, Lisboa: Gradiva.
- Herzfeld, Michael (1992), *The Social Production of Indifference*, Chicago: University of Chicago Press.
- Hill, Michael (1997), *The Policy Process in the Modern State*, third edition, Pearson / Prentice Hall.
- Hood, C. (2004), *Conclusion: "Making sense of controls over government"* in Hood, C., *Controlling modern government : variety, commonality and change*, Edward Elgar, pp. 185-186.
- Jacky, Richard (2002), *A Reinvenção da Função Pública – A carreira dos altos funcionários em França: Perspectivas Europeias*, Lisboa: INA.
- Kames (Home, Henry) (1776), *Sketches of the History of Man*.

- Lane, Jan-Erike (2000), *New Public Management*. London: Routledge.
- Leibfried, Stephan e Michael Zürn (2005) *The Transformation of the State?*, Cambridge, Cambridge University Press
- Long, Edward et al. (2004), “The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act: Top-Down Direction for Bottom-Up Implementation”, *Public Administration Review*, May/ June 2004, Vol. 64, No 3.
- Martinez, Ricardo (2003), *La Élite de Poder Navarra (1999-2003): Una Aproximación Posicional*”, Universidad Pública de Navarra, Espanha.
- Madureira, César e Rodrigues, Miguel (2006), “A evolução das formas de recrutamento e de avaliação do desempenho dos funcionários e dos dirigentes da Administração Pública portuguesa - contributos para a reforma administrativa”, *Sociedade e Trabalho*, Nº 29, pp. 41-54.
- McSweeney, Brendan (2006), “Are we living in a post-bureaucratic epoch?” in *Journal of Organizational Change Management*, vol. 19 n.º1, pp. 22-37.
- Mintzberg, Henry (1995), *Estrutura e Dinâmica das Organizações*, Lisboa: Dom Quixote, Cap. 18 e 19, pp.345-408.
- Mozzicafreddo, Juan (1997), “Estado Providência e Cidadania”, in *Estado Providência e Cidadania*, Oeiras: Celta Editora, Cap. 6, pp.179-222
- Mozzicafreddo, Juan, e Salis Gomes (orgs.) (2001), *Administração e Política: Perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan et al. (org.) (2003), *Ética e Administração: Como modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mulgan, Richard (2007: 569-586), “Truth in Government and the Politicization of Public Service Advice”, in *Public Administration*, vol. 85, nº3, 2007, pp. 569-586.
- Nomden, Koen; et al. (2003), “Collective bargaining in public services – some European comparasions” in *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 16 nº6, pp. 412-423.
- Nunes, Filipe (2000), *Os Directores Gerais: A elite Administrativa Portuguesa em Março de 2000*, Apresentação de Tese de Mestrado, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Nutley, Sandra and Boaz, Anette (2003), “Evidence-based policy and practice” in Tony Bovaird and Elke Löffler (eds) *Public Management and Governance*. Routledge: London.
- OCDE (1995), *La Gestion Publique en Mutation: Les Réformes dans les Pays de L’OCDE*, OCDE.
- OCDE (1997): *Managing the Senior Public Service – A Survey of OECD Countries*, OCDE.
- OCDE (1999), *The State of the Higher Civil Service After Reform: Britain, Canada and the United States*, OCDE.
- OCDE (2001), *Public Sector Leadership for the 21st Century – (Governance)*, OCDE.
- OCDE (2003), *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*, OCDE.
- Page, Edward e Wright, Vincent (1999), *Bureaucratic elites in the western European states : a comparative analysis of top officials*, 1ºed. New York: Oxford University Press.
- Peters, B. Guy (1987), “Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making” in Lane, Jan-Erike, *Bureaucracy and Public Choice*, London: Sage, pp. 256-282.
- Peters, B. Guy (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, Kansas, University Press of Kansas.
- Peters, B. Guy (1997), “Policy Transfers Between Governments: The case of Administrative Reforms Lawrence, Kansas”, *West European Politics*, Vol.20, n.4, Outubro, London: FrankCass, pp.71-88.

- Peters, B. Guy; et al.(2000), *Governance in the Twenty-First Century – Revitalizing the Public Service*, Canadian Centre of Management Development, London:McGill-Queen’s University Press.
- Peters, B. Guy (2001), *The Politics of Bureaucracy*, 5ª ed. - London: Routledge.
- Pitschas, Rainer, (2006), *Trusted Governance due to Public Value Management*, Frankfurt: Peter Lang.
- Rato, Helena (Coord); Ferraz, David; Madureira, César; et al. (2007), *Estudo comparado de regimes de emprego público de países europeus*, Oeiras: INA. – Estudo de investigação realizado no âmbito dos trabalhos preparatórios da Comissão para a Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações da Função Pública. (manuscrito não publicado)
- Rhodes, R. A. W. (1996), "The New Governance: Governing without Government" in *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.
- Richard, Jacky (2002), *A Reinvenção da Função Pública – A carreira dos altos funcionários em França: Perspectivas Europeias*. Lisboa: INA, 2002, pp. 69-76.
- Rocha, J.A. Oliveira (2001) *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras: INA.
- Rocha, J.A. Oliveira (2003), “Gestão Pública, Liderança e Avaliação do Desempenho” in *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. IV n.º 1 e 2.
- Rocha, J.A. Oliveira (2005a.), *Gestão de recursos humanos na administração pública*, Lisboa: Escolar Editora.
- Rocha, J.A. Oliveira (2005b.), *Quadro Geral da Evolução da Gestão de recursos humanos na administração pública*, Universidade do Minho: <http://hdl.handle.net/1822/290>, acedido em 9 de Maio de 2008.
- Rosenbloom, David (1998), *Public Administration: understanding management politics and law in the Public Sector*, 4ª ed., New York: McGraw-Hill International.
- Rouban, L. (2004) “Politicisation of the civil service in France: from structural to strategic politicization” from Peters, B. G. and Pierre, J., *Politicization of the Civil Service in comparative perspective* pp.1-2, Routledge.
- Shepherd, Geoffrey (2007), *Managing the Top Officials: Some International Experience*. [Manuscrito não publicado cedido pelo autor, a pedido, por e-mail em Abril de 2008]
- Stillman II, Richard (1997), "American vs. European Public Administration: Does public administration make the modern state or does the state make public administration?" in *Public Administration Review*, vol. 57, nº 4, pp. 332-338.
- Stillman, Richard (2003), *American Bureaucracy*, Wadsworth Publishing.
- Tonon, Joseph M. (2007), “The costs of speaking truth to Power: How professionalism facilitates credible communication” in *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, nº 2, pp.275-295.
- Wilson, Woodrow (1887), “The Study of Administration”, in *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, pp. 197-222
- Ziller, Jacques, (1993), *Administrations Comparées*, Paris: Montchrestien.

Legislação e Documentos oficiais e/ou administrativos

- EUA: FEDDESK, *Helping Federal Employees Every Day: Presidential Transition Guide – To Federal Human Resources Management Matters*, 2004.
- EUA: *Guide to Senior Executive Service Qualifications*, U.S. Office of Personnel Management, 1998.
- EUA: *LEADERSHIP GUIDE FY 2005*, Office of Personnel Management, 2005.
- EUA: *Merit System Principle 5 U.S.C. 2301*.
- EUA: *The Senior Executive Service*, U.S. Office of Personnel Management, 2004.
- EUA: *United States Government Policy and Supporting Positions*.

- França: Décret n° 85-779 du 24 juillet 1985: *Décret portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement*, 1985.
- França: École Nationale D'Administration - *Rapport Annuel*, 2003.
- França: École Nationale D'Administration - *Les Cycles Internationaux*. 2003 p.1.
- França: Loi n° 83-634 du juillet 1983: *Loi portant droits et obligations des fonctionnaires*, 1983.
- França: Loi n° 84 -16 du 11 Janvier 1984, version consolidée au 12 février 2005.
- França: Loi n° 84-16 du janvier 1984: *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat*, 1984.
- França: Loi n° 84-53du janvier 1984: *Loi portant dispositions relatives à la fonction publique territoriale*, 1984.
- Portugal: Constituição de 1820.
- Portugal: Decreto-lei n.º 54/2000, de 7 de Abril.
- Portugal: Decreto-lei n° 93/2004 de 20 de Abril.
- Portugal: Lei n°. 51/2005 de 30 de Agosto.
- Portugal: Lei n.º 66B/2007 de 28 de Dezembro.
- Portugal: Lei 2/2004 de 15 de Janeiro de 2004.
- Reino Unido: Cabinet Office, *The Guide to Learning in Government*, 2004.
- Reino Unido: Civil Service *Commissioners Recruitment Code*.
- Reino Unido: *Commissioners Guidance on Senior Recruitment*.
- Reino Unido: *Guidance on Senior Recrueitment*, 2005.
http://www.civilservicecommissioners.gov.uk/publications_and_forms/html/senior_recruitment.aspx
- Reino Unido: *Job evaluation for senior posts (JESP)*, documento digital acedido a partir de http://www.civilservice.gov.uk/iam/cs_policy/employment/jesp.asp, em 15 de Dezembro de 2007.
- Reino Unido: *Modernizing Government White Paper*, The Stationery Office, 1999.
- Reino Unido: Northcote-Trevelyan Report, 1854.
- Reino Unido: Office of the Civil Service Commissioners: *Civil Service Commissioners Guidance on Senior Recruitment*, 3ª Edição, 1999.
- Reino Unido: Office of the Civil Service Commissioners: *Civil Service Commissioners Code*, 5ª Edição, 2004.
- Reino Unido: Office of the Commissioner for Public Appointments (2004): *Procedures for Making Formal Nominations to Public Bodies*, Ref: 262955/0o de 704/D16
- Reino Unido: Office of the Commissioner for Public Appointments: *“Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies”*, 2003.
- Reino Unido: *The Code of Practice*, acedido em Janeiro, Março, Abril e Junho de 2007

Websites:

- Dicionário Priberam: <http://www.priberam.pt>, acedido em Abril de 2007.
- Direcção Geral da Administração Pública – DGAP: <http://www.dgap.pt> acedido em Janeiro, Março, Abril e Junho.
- École Nationale d'Administration: <http://www.ena.fr>, acedido em Janeiro, Março, Abril e Junho.
- Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas: www.ebape.fgv.br, acedido em Janeiro, Março, Abril e Junho.
- Fundação Robert Bosch: <http://www.bosch-stiftung.de>, acedido em Janeiro, Março, Abril e Junho.

A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS
MODELOS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

Office of Personnel Management: <http://www.leadership.opm.gov/ljstatic.cfm>, acedido em Janeiro, Março, Abril e Junho.

Office of the Commissioner for Public Appointments: www.ocpa.gov.uk.

Senior Executives Association: <http://www.Seniorexecs.com>, acedido em Janeiro, Março, Abril e Junho.

The Federal Government's Official Jobs Site: <http://www.usajobs.opm.gov/EI30.asp>, acedido em Janeiro, Março, Abril e Junho.

The free dictionary: <http://www.thefreedictionary.com>, acedido em 11 de Abril de 2007, acedido em Janeiro, Março, Abril e Junho.

The Stationery Office: <http://www.ome.uk.com/downloads/28th%20Report%20on%20Senior%20Salaries%20-%202006.pdf>, acedido em Fevereiro de 2007.

UK Cabinet Office: <http://www.cabinetoffice.gov.uk>, acedido em Janeiro, Março, Abril e Junho.

US Department of Labour: Office of the Assistant Secretary for Administration, acedido em Janeiro, Março, Abril e Junho.

US Office of Personnel Management: <http://www.opm.gov>, acedido em Janeiro, Março, Abril e Junho.

A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS
MODELOS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

ANEXOS

A SELECÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS
MODELOS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO